



PROSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

~~ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE
SEGURIDAD SOCIAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE FUTURO FRENTE
A DESAFÍOS ESTRUCTURALES~~

~~HUGO CIFUENTES LILLO (COORDINADOR)~~

~~ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL~~

~~DICIEMBRE 2025~~



Título:

Prospectivas de la Seguridad Social en Iberoamérica.
Análisis prospectivo de la evolución de los sistemas de Seguridad Social y de la Seguridad Social de futuro frente a desafíos estructurales.

~~Coordinador:~~

~~Hugo Cifuentes L. (OISS)~~

Autores y autoras:

Danny Pieters (Bélgica)
Antonio Ojeda A. (España)
Adolfo Jiménez F. (España)
Fabio Bertranou (OIT)
Daniel Pérez (Argentina)
Carlos Pereira (Brasil)
María Raquel Duarte (Brasil)
Iván Campero (Bolivia)
Rodrigo Azócar S. (Chile)
Yenny Pinto S. (Chile)
María Soledad Jofré B. (Chile)
Juliana Morad A. (Colombia)
Óscar Blanco R. (Colombia)

Iván Jiménez U. (Colombia)
Fernando Bolaños C. (Costa Rica)
Miguel Pacheco R. (Costa Rica)
María Ascención Morales R. (México)
Tomás Natividad S. (México)
Antonio Loaiza B. (Panamá)
Deika Nieto V. (Panamá)
María del Pilar Callizo (Paraguay)
César González H. (Perú)
César Abanto R. (Perú)
Frank Aristy de Castro (Rep. Dominicana)
Ernesto Murro O. (Uruguay)
Iván Mirabal R. (Venezuela)

**

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)
Calle de Velázquez, 105, 28006 Madrid, España.
www.oiss.cl/

Esta publicación contó con la colaboración de la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)

Diciembre, 2025

ÍNDICE

Pág.

Presentación

- 5** Introducción: Desafíos de la Seguridad Social en Iberoamérica
Hugo Cifuentes L.

Análisis general

- 18** Algunas reflexiones sobre el futuro de la Seguridad Social
Danny Pieters
- 31** Condiciones de trabajo y protección social en los Acuerdos de Libre Comercio regionales
Antonio Ojeda A.
- 41** Prospectivas del sistema de pensiones. El Convenio Multilateral Iberoamericano
Adolfo Jiménez F.
- 55** Progresos y desafíos para la protección social en América Latina y el Caribe. Reflexiones desde la OIT
Fabio Bertranou

Análisis por país

- 66** Argentina: Perspectivas de futuro de los sistemas de Seguridad Social. Diagnóstico y propuestas a partir del análisis metodológico de las variables intervinientes. La introducción de métodos estocásticos.
Daniel Pérez
- 82** Brasil: El futuro de los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica: Entre las reformas neoliberales y la construcción de pactos ecosociales como compromiso civilizatorio.
Carlos Pereira y María Raquel Duarte
- 100** Bolivia: El reto del derecho procesal en la perspectiva de un efectivo control de legalidad, de constitucionalidad y convencionalidad del derecho a la Seguridad Social en Bolivia
Iván Campero

- 117** Chile: El sistema de Seguridad Social chileno ante los desafíos de los cambios en el mundo del trabajo
Rodrigo Azócar S., Yenny Pinto S. y María Soledad Jofré B.
- 134** Colombia: El futuro de la Seguridad Social en la región en las próximas décadas: Envejecimiento, digitalización, inteligencia artificial y los cambios en el mercado de trabajo: La experiencia de Colombia
Juliana Morad A., Óscar Blanco R. e Iván Jiménez U.
- 150** Costa Rica: Futuro de la Seguridad Social en Costa Rica
Fernando Bolaños C. y Miguel Pacheco R.
- 164** México: Prospektivas del futuro de la Seguridad Social en México
María Ascensión Morales R.
- 171** ~~México~~: El futuro de la Seguridad Social en México
Tomás Natividad S.
- 179** Panamá: Los desafíos futuros de la Seguridad Social en Iberoamérica y su aplicación en Panamá
Antonio Loaiza B. y Deika Nieto V.
- 196** Paraguay: Prospektivas de la Seguridad Social en Paraguay: Informalidad laboral y cobertura de Seguridad Social
María del Pilar Callizo
- 208** Perú: El futuro de la Seguridad Social en el Perú: Envejecimiento, mercado laboral, digitalización e inteligencia artificial
César González H. y César Abanto R.
- 222** República Dominicana: Desafíos que afrontan los sistemas de Seguridad Social
Frank Aristy de Castro
- 233** Uruguay: Envejecimiento y diversidad de estructuras familiares
Ernesto Murro O.
- 256** Venezuela: El presente y futuro de la Seguridad Social en la región: Un desafío multidimensional desde la perspectiva venezolana
Iván Mirabal R.

Introducción: Desafíos de la Seguridad Social en Iberoamérica¹

Hugo Cifuentes Lillo²

1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) desde sus inicios en 1954, como organismo internacional y técnico, acompaña a los países de la región en coordinación, formación, cooperación mutua, ayudas técnicas e intercambio de experiencias, entre otras materias propias de la Seguridad Social y la Protección Social. Esta última la OISS la incorporó a sus estatutos en la década de los noventa, entendida ella, como complemento o englobante de todas las medidas dirigidas a generar la mayor cobertura y mejor bienestar a las poblaciones de nuestros países o como sinónimo de Seguridad Social como hace la OIT en algunos de sus informes³. Acción concretada, en los ámbitos de la vejez, invalidez, sobrevivencia, riesgos del trabajo, salud en sus aspectos preventivos, curativos y económicos, desempleo y protección de la familia; a los cuales se han adicionado en estos años, los cuidados a adultos mayores y discapacitados, entre otros.

La pandemia del COVID 19 fue un reto para la Seguridad Social y la OISS acompañó, desde sus competencias, a los países e instituciones miembros a enfrentar tal estado de catástrofe. Las lecciones aprendidas por los cambios transitorios y permanentes experimentados por los sistemas⁴, constituyen experiencia útil de cómo mejorar los cometidos de la Seguridad Social, respetando la identidad histórica propia de cada nación.

Como establece la Declaración de la OISS de Santo Domingo (2021), aprobada por su XVII Congreso, corresponde ocuparse del *“desarrollo de un nuevo paradigma de seguridad social basado en la universalidad de los derechos, la adecuación de las prestaciones y la sostenibilidad del sistema; y en el establecimiento de un marco laboral y de políticas públicas que tenga en cuenta las nuevas dinámicas del trabajo y necesidades sociales y que garantice unas condiciones adecuadas de protección social.”*

Hacerse cargo de tal mandato conlleva abordar cuestiones que la OISS considera prioritarias, como:

- i. Envejecimiento, por aumento de la longevidad y la disminución de fertilidad;
- ii. Aumento de las estructuras familiares por cambio en su dimensión, reducción en tasas de fertilidad, en su composición, y aumento de familias monoparentales;

¹ Artículo preparado con la colaboración de don Leonardo Medina Olivos, Abogado, Magíster en D° LLM UC, mención Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Abogado, Doctor en Derecho U. Complutense Madrid; profesor de Seguridad Social, Director Departamento D° del Trabajo y Seguridad Social Facultad de D° P. Universidad Católica, Chile, Miembro de N° Academia Iberoamericana de D° del Trabajo y Seguridad Social. Delegado OISS para Chile.

³ Para Novoa Fuenzalida (1977) la Seguridad Social tiene un contenido amplio o amplísimo, *“ya que su objetivo sería, en último término, la eliminación de todos los estados de necesidad de la población, a la vez que lograr una más justa distribución de los ingresos. Y en este sentido comprendería a los Seguros Sociales; a la Asistencia Social y a los Sistemas de Prestaciones Familiares, - que indiscutiblemente integran la Seguridad Social-; y además, a la Política del Pleno Empleo; la Política de Sueldos y Salarios; la Política Habitacional; la Política Educacional; la Política de redistribución de ingresos y otras.”*

⁴ Por ejemplo, durante el tiempo de la COVID 19, se reordenaron o usaron de forma temporal prestaciones como el seguro de cesantía o de programas similares (Chile y España, entre otros).

- iii. Incorporación creciente de la mujer al trabajo, en condiciones de vulnerabilidad, desigualdades en el empleo, trabajo doméstico y economía de los cuidados;
- iv. Nuevos paradigmas de los contratos de trabajo, con aumento de los de corta duración y tiempo parcial, que se convierten en la mayoría. Ello supone más cambios de trabajo en la vida laboral de las personas;
- v. Las nuevas tecnologías y la economía de las plataformas que generan nuevos modelos de relaciones laborales, en algunos casos aumentando su vulnerabilidad;
- vi. La digitalización que, promueve eficiencia y calidad de afiliación, recaudación y trámite prestacional, puede resultar discriminatorio a colectivos vulnerables;
- vii. La transición ecológica y cambio climático ofrecen riesgos y oportunidades: algunos procesos productivos se vuelven obsoletos o difíciles de mantener en un mundo más sensible a la sostenibilidad, mientras que la economía verde ofrece nuevas oportunidades de empleo.
- viii. La creciente litigiosidad y judicialización de la Seguridad Social desafían a los sistemas, ello hace necesarios cambios en políticas públicas y en gestión.

De todo ello esperamos dar cuenta en este artículo, teniendo como fuente los escritos que son parte de esta publicación. Lo haremos descriptiva y analíticamente, considerando además de los textos indicados, lo que la experiencia, la legislación, la doctrina y la jurisprudencia nos presentan en esta década del siglo XXI.

2.- PRINCIPALES DIFICULTADES DE LOS MODELOS IBEROAMERICANOS

En este apartado se efectúa una descripción de las dificultades de nuestros modelos iberoamericanos, exceptuados los casos de Portugal, Andorra y España⁵ a partir de cuatro factores claves: población protegida; prestaciones aseguradas; mecanismos financieros; y fórmulas de gestión, administración y control. Factores que son una “bajada a tierra” de los principios de universalidad; solidaridad, igualdad y unidad, a los que se unen hoy los de internacionalidad y suficiencia, entre otros.

Corresponde destacar que las Constituciones nacionales incorporan la Seguridad Social como garantía personal y sus tribunales o cortes constitucionales, se han pronunciado sobre conceptos, contenidos y extremos de la garantía constitucional de la Seguridad Social⁶. Es uno de los derechos de segunda generación, sin los cuales los de primera no serían plenamente realizables⁷. Sobre el derecho humano de la Seguridad Social y su reconocimiento constitucional, Pereira y Duarte, de explayan en su artículo incluido en este libro.

⁵ Centrándonos en los países hispano y lusoparlantes.

⁶ Bolaños y Pacheco, nos explican que en Costa Rica el Tribunal Constitucional, ha dicho que en ese país existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, derivado materialmente de la prestación del trabajo, y formalmente de los artículos 33 y 73 de la Constitución. Esta definición permitió declarar la inconstitucionalidad de una norma penal que agrega a condenas de carácter civil o penal impuestas por los tribunales de justicia, la pérdida del derecho a la jubilación.

⁷ Ver Andrés Romero: La seguridad social como garantía explícita en las constituciones de los países mejor evaluados por el ranking de Mercer.

Por su parte, más allá de los instrumentos internacionales globales, existen pactos de reconocimiento de derechos sociales en el ámbito iberoamericano, es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969, en vigor desde 1978⁸. A la vez, pactos regionales y subregionales reconocen y aplican principios, como el de la continuidad previsional para los trabajadores migrantes⁹. La Seguridad Social a su vez, es uno de los ejes estructurales del desarrollo humano, en conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), conforme la Agenda 2030.

Los países de Iberoamérica representados en este libro, cuentan con una importante legislación protectora, alguna de ella establecida a inicios del siglo pasado¹⁰, aunque su implementación en más de un caso fue tardía. En esto han influido los vaivenes políticos, económicos, sociales y culturales experimentados por las naciones. Es posible afirmar que en Iberoamérica no existe país que no cuente con un sistema de Seguridad Social. Dicho lo cual, corresponde una consideración sintética del conjunto de ellos desde los factores más arriba señalados.

Conviene tener presente que la Seguridad Social, obra civilizatoria del siglo XX, enfrenta constantes cambios en su devenir, necesaria consecuencia de su expansión en todos sus regímenes, efectuada en muchos casos sin una mirada de conjunto del sistema y los efectos que genera en cada uno de sus regímenes.

2.1.- Población cubierta La regla es la cobertura de todas las personas, partiendo por los trabajadores/as dependientes (sean del sector privado o público,), ellos están obligados a afiliarse a los regímenes previsionales, en tanto que la incorporación de los trabajadores/as independientes tiene bajo alcance en afiliación obligatoria; la mayoría de las legislaciones los incluyen como voluntarios u obligados, en una y otra situación sin adecuados mecanismos de recaudo de aportes¹¹. A través de las personas afiliadas se incorpora la familia dependiente.

En más de un país existen también personas trabajadoras que, siendo dependientes, están excluidos de cotizar, es el caso de los y las servidores domésticos, labor que en su mayoría lo realizan mujeres¹². A ellos se agrega la población migrante no regularizada. A ellos se adiciona la población en edad de trabajar (PEA), que presta servicios como dependientes sin regularización contractual, o eludiendo cotizar. En esta línea son relevantes los incentivos, como subsidios a la cotización de los jóvenes y las mujeres¹³.

⁸ Es el caso de la Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires, aprobada en el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social en 1972, el Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social de Quito, de 1978 y el Código Iberoamericano de Seguridad Social de 1995, entre otros.

⁹ Como Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito (1978), el Acuerdo de Seguridad Social del Mercosur (1997) y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en vigor desde 2011, ya suscrito por 16 países y ratificado por 13 de ellos.

¹⁰ Como por ejemplo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), los Seguros Sociales de Brasil (1923), las Leyes Sociales en Chile (1924).

¹¹ Existen casos convenientes de observar, por ejemplo, Colombia y Chile.

¹² México ha implementado programas especiales para brindar acceso a la seguridad social a sectores de la población que no tenían, como es el caso de las y los trabajadores del hogar (Morales y Natividad). Lo mismo ocurre en Colombia, según indican Morand Banco y Jiménez. En Paraguay, como señala Callizo, se progresa en formalización de trabajadores domésticos con leyes recientes establecen la obligación de cotizar, con planes de transición y tasas reducidas para incentivar la formalización gradual.

¹³ Callizo indica que en Paraguay se han aplicado e implementados políticas y programas en respuesta a la informalidad, tales como la asistencia al primer empleo: destinado a jóvenes de 18 a 29 años, combina capacitación

Procede considerar la formalidad e informalidad en la afiliación, determinada respecto de las personas trabajadoras dependientes por la incorporación automática y consiguiente aporte de cotizaciones, en que los mecanismos de recaudación y control, tanto de entidades gestoras, como de organismos de control público, no cuentan -en muchos casos- con las capacidades humanas, financieras y tecnológicas para cumplir con el control adecuado.

2.2.- Prestación asegurada Las prestaciones constituyen los beneficios que las personas y las familias obtienen de la Seguridad Social y Protección Social que pueden ser monetarias (pensiones y subsidios), de salud o de bienestar social.

El Convenio 102 de la OIT “norma mínima” (1952), ha sido parcialmente ratificado a nivel global y por países de la región¹⁴, pero se ha constituido en referente para la implantación y mejora de los sistemas. La cobertura por pensiones, salud común y laboral; apoyo a la familia y cesantía, encuentran espacio en las legislaciones con distinto grado, población incorporada y con disímil estructuración financiera y administrativa.¹⁵

2.3.- Mecanismos financieros La Seguridad Social tiene un indiscutible contenido financiero. Estamos frente a una de las políticas económicas y sociales de la mayor trascendencia para los países.

Los modelos nacionales consideran o han considerado un financiamiento mixto, es decir, aportes de trabajadores y empleadores en diferentes porcentajes, y desde la segunda mitad del siglo pasado el Estado entra a contribuir para financiar prestaciones que originalmente fueron establecidas como puramente contributivas.

La estructura financiera de los modelos nacionales parte con la influencia Bismarckiana de seguros sociales que se expanden por la región y constituyen parte relevante de la fisonomía de los modelos nacionales, influidos de los conceptos de universalidad, unidad y participación financiera fiscal, entre otros aspectos, desarrollados por los planes de Beveridge. Durante el siglo pasado y en estas últimas décadas, han ido desde regímenes de reparto con capitales de reserva; de reparto simple; de capitalización individual y colectiva a mecanismos mixtos, con consagración de sistemas de pilares en pensiones en cuanto a financiamiento¹⁶.

Los aportes fiscales a pilares mínimos autónomos o integrados con regímenes contributivos, establecidos para el sostenimiento de los beneficiarios en pobreza o con

laboral con incentivos para empresas que formalicen. Programas juveniles y de capacitación: Buscan vincular a jóvenes en sectores formales, con énfasis en habilidades técnicas y digitales. Programas similares para jóvenes y mujeres existen en Chile (Azocar, Pinto y Jofré).

¹⁴ Países iberoamericanos que ratificaron: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Paraguay, Perú, Portugal, Republica Dominicana, Uruguay, Venezuela.

¹⁵ Por ejemplo, prestaciones como las de cesantía sólo se han regulado y aplican en algunos países y con diferentes formas de cobertura e implementación Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, México, Portugal, Uruguay y Venezuela (Fuente: BISSI)

Al respecto, Bertranou señala que “*aunque el desarrollo de los seguros de desempleo o cesantía es relativamente limitado en la región, la efectividad de la protección ante el desempleo requiere de diseños complejos para (...la) sustitución de ingresos, (... la) reinserción laboral de los beneficiarios.*”

¹⁶ En 1994, el BM (1994), liderado por la funcionaria Estelle James, publicó un informe sobre los problemas de los sistemas públicos de pensiones en el mundo, agravados por el envejecimiento, con recomendaciones de política encaminadas hacia sistemas multipilares que condujeron a la privatización (Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades Carmelo Mesa-Lago).

bajo nivel de ingreso, se han introducido en varios países¹⁷. Ello sin perjuicio que el Estado participa desde hace décadas financiando el pilar contributivo, constituido por seguros sociales más o menos universales, aunque encontramos regímenes contributivos de reparto sólo con aportes de empleadores y trabajadores. También existen esquemas constituidos puramente de capitalización individual, que dan forma a “pensiones autofinanciadas”. En más de un país se construyen modelos de capitalización individual o colectiva como tercer pilar, ya sean obligatorios o voluntarios.

De lo descrito resulta un panorama diverso en materia de estructuras financieras, que se encuentran en constante evolución en estas últimas décadas.

2.4.- Administración, gestión y control. La adecuada y oportuna gestión de las prestaciones ha visto progresos con la introducción de mecanismos telemáticos y de digitalización¹⁸ siendo relativamente débil en algunos países. Existen retrasos en el registro de afiliaciones y cotizaciones, cercanía o lejanía con los protegidos y no sólo por ubicación geográfica, lo que se evidencia con particularidad en el ámbito de la cobertura médica. El acceso a las prestaciones se dificulta según las características territoriales de algunos países y la composición poblacional, así como del uso de la tecnología a la cual sectores de baja o nula escolarización en ese medio, ya sea por edad o experiencia, no les resulta amigable ni cercano.

En tanto, la intervención de organismos públicos es principal en la administración y otorgamiento de las prestaciones. En algunas de ellas, existe tradición de gestión de entidades privadas sin fines de lucro (Colombia¹⁹ y Chile, por ejemplo), a su vez, a partir de las reformas chilenas en pensiones y salud de la década de los ochenta, la participación de privados con fines de lucro es un mecanismo más de gestión, el Estado deriva la afiliación, recaudación de aportes, inversión y dación de prestaciones, en particular en pensiones.

En lo que se refiere al Estado como garante de este derecho social y conforme lo preceptuado en las constituciones²⁰, tiene el rol ineludible de crear, orientar, promover y controlar los regímenes de Seguridad Social.

3.- LOS RETOS A ENFRENTAR EN LA REGIÓN

Con las características reseñadas en el apartado anterior para los factores de la Seguridad Social, podemos adentrarnos en los retos más relevantes de los muchos existentes conforme lo señalado hasta aquí. Al atender a los desafíos corresponde abordar los propios de los sistemas nacionales, pero también los regionales, como el de migración, en que la OISS promovió el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad de Seguridad Social (CMISS) y del cual le corresponde actuar como secretaria técnica, y que este libro describe y presenta Adolfo Jiménez Fernández.

Todos los sistemas nacionales partieron con seguros sociales para grupos determinados, expandiéndose sin cambios estructurales, salvo la capitalización individual

¹⁷ Por ejemplo, Chile (PGU) y Bolivia (Renta Dignidad).

¹⁸ En ello están contestes todos los articulistas de este libro.

¹⁹ Sistema colombiano, presentado en este libro por los especialistas, Morand, Banco y Jiménez.

²⁰ Lo que es común a nivel comparado más allá de Iberoamérica.

implementada por varios países a partir de los años ochenta, que han experimentado transformaciones radicales (Argentina), o han evolucionado a fórmulas mixtas o perfeccionan la combinación de capitalización y reparto en su financiación²¹.

En cuanto al acceso de la población a los distintos regímenes de la Seguridad Social, en general existe bastante espacio de crecimiento. En varios países no alcanza el 50% de la población objetiva, salvo países como Uruguay, Chile y Argentina²². Quizás es en este ámbito donde deben ubicarse los mayores esfuerzos, tanto nacionales como de la cooperación internacional.

Los retos principales se relacionan con: demografía y en particular con el envejecimiento poblacional; cambios en la constitución de las familias; nuevos roles de la mujer; modificaciones relevantes en el mercado de trabajo y la afiliación de las personas trabajadoras, a lo que se unen los cambios tecnológicos, las plataformas digitales en el mundo laboral; transición ecológica y cambio climático; y por último (pero no por ello menos importante) la litigiosidad y judicialización.

3.1.- Envejecimiento y demografía.²³ Como indica Mirabal (Venezuela) y todos los autores en este libro, uno de los mayores retos de la Seguridad Social contemporánea es el envejecimiento poblacional y, por tanto, la obligación de garantizar ingresos suficientes para las personas mayores. En ello, las pensiones constituyen un pilar esencial pues suelen ser la principal y, en muchos casos, la única fuente de ingresos cuando la edad impide continuar en el mercado laboral²⁴. Tal como se constata en los artículos del libro, siguen existiendo grandes bolsones de adultos mayores sin acceso a pensiones y por ello se requiere de programas especiales para aquellos en vulnerabilidad.

Si bien llegar a ser adulto mayor o alcanzar la cuarta edad es un avance de la medicina, ello trae consigo el reto de la sustentabilidad de las pensiones, y la necesidad de auxilios médicos y de cuidados.

Así como se incrementa la esperanza de vida, se tiene a la par el reto de la baja natalidad, con lo cual los efectos sobre los mecanismos financieros de la Seguridad Social se afectan en su sostenibilidad: varía la relación activos versus pasivos. Entonces ¿Cómo sostener el sistema pensiones mientras los pilares solidarios se afectan bajo el peso de la informalidad, la migración y la desvalorización monetaria? se pregunta Mirabal. Para responder esta pregunta el camino es transitar a modelos universales, adaptativos y tecnológicamente integrados para evitar su obsolescencia frente a los desafíos del siglo XXI²⁵.

²¹En este caso los servicios de salud son otorgados a través de establecimientos de salud públicos, privados o mixtos, como ocurre en Chile, Colombia, México y República Dominicana (Ver Aresty en este libro), entre otros. Respecto de México (Ver Morales), cuenta con un sistema pensional mixto. Los empleados públicos están afiliados a un sistema de reparto que administra el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mientras que los empleados privados están afiliados al sistema de capitalización individual, a cargo de las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORE).

²² Ver artículo de Aresty, que contiene información sobre población cubierta.

²³ Para Nieto Villar y Loaiza Batista de Panamá, “Desde una perspectiva académico-jurídica, el envejecimiento debe abordarse bajo el principio de progresividad de los derechos sociales y la obligación del Estado de garantizar la dignidad humana.

²⁴ No olvidar lo que ocurrió durante la pandemia con los jóvenes sin empleo y la dependencia de la pensión de sus parientes pensionados.

²⁵ Para Pereira y Duarte (Brasil), los desafíos para garantizar la seguridad social como derecho universal incluyen dificultades relacionadas con el financiamiento y la ampliación de la cobertura, además de requerir una constante adaptación a los cambios demográficos, económicos y políticos.

Como explica Fabio Bertranou, los programas asumidos por distintos países van desde acciones específicas para complementar la cobertura de pensiones contributivas, como en Argentina, Chile y Uruguay; programas focalizados en pobreza o pobreza extrema de personas mayores en Paraguay y Perú; y programas universales como Renta Dignidad en Bolivia que garantiza una pensión no contributiva a todos los adultos mayores independientemente si reciben o no un beneficio contributivo²⁶.

La expectativa de vida se mueve al alza de forma rápida²⁷. Frente a ello, una de las reformas paramétricas adoptadas en algunas naciones, al igual que en otros países²⁸, se relaciona como la modificación de la edad de pensión, cuya implementación se encuentran con dificultades políticas y sociales de magnitud²⁹.

A todo lo anterior y, como ya ha quedado dicho, el estado de necesidad de programas de cuidados se convierte en un aspecto que ya algunos Estados han implementado (Uruguay, entre otros). Está fuera de discusión que la prestación de cuidados se integra en los programas de Seguridad Social (o Protección Social si se quiere), con lo cual su sostenimiento, creciente con el tiempo, afectará los mecanismos financieros de ésta³⁰. Los cuidados además se asocian con la soledad que afecta a sectores no menores de adultos mayores³¹. Por otro lado, además de las barreras económicas, tienen limitaciones de alfabetización digital y en no pocos sectores resistencia cultural al uso de nuevas tecnologías, como bien se indica por varios autores.

3.2.- Estructuras familiares. La familia sigue siendo la base de nuestra sociedad y de importancia la estructura constituida por padres e hijos, a los cuales se añaden con frecuencia adultos mayores, muchos de ellos dependientes³². La primera cuestión que aparece es que la pareja, cualquiera que sea su arreglo familiar, va sumiendo a ambos en el mercado laboral, deja la mujer de ser una dependiente del hasta ahora jefe de hogar. A ello se agrega que los hogares monoparentales, en general con la mujer jefa de hogar, debe integrarse al trabajo remunerado fuera de casa (. Se observa también el crecimiento de hogares unipersonales integrados por personas de edad y el aumento del

²⁶ . En Perú, solo el 31,2% de la población ocupada está afiliada en tanto el 68,8% restante llegará a la vejez sin acceso a una pensión.

²⁷ Por citar algunos casos, la expectativa de vida al nacer en México, para el 2030, alcanzará los 77 años en promedio, y en general, la longevidad de la mujer es mayor (Natividad). Para Panamá (Loaiza y Nieto) la esperanza de vida al nacer alcanzó en 2020 los 78,6 años (81,7 para mujeres y 75,7 para hombres) Paraguay por encima del promedio regional.

²⁸ Como los de UE y la OCDE.

²⁹ Conforme indica Pérez (Argentina), los cambios implican modificación integral y profunda de los regímenes pensionales. La reforma cambia métodos de financiamiento; diseña distintas prestaciones; modifica requisitos para acceder; establece formas de cálculo, restricciones, pérdida o limitación de beneficios.

³⁰ Bolaños y Pacheco, presentan los avances en *cuidados* en Costa Rica, como la iniciativas muy de la Red Nacional de Cuido desarrollada en los últimos años, financiadas con recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares, las cuales tienen gran potencial en la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema. “De hecho, la cobertura de esa red se ha extendido al adulto mayor. (...) en este tema tenemos un gran reto que de lograrse éxito revertirá en grandes beneficios tanto para la niñez y las madres trabajadoras, como para la atención de adultos mayores, para quienes el cuidado en sus casas u otras opciones puede resultar en un trato más cálido y menos oneroso que una hospitalización.”

³¹ Murro indica que el sentirse solo/a más allá de los contactos sociales que se tenga, conlleva aislamiento familiar y social, en lo cual influye el escaso acceso a las tecnologías.

³² Como cita Murro “*las familias desempeñan funciones esenciales como la socialización y el cuidado que son primordiales para el acceso de las personas al bienestar en un sentido amplio.*”

envejecimiento del jefe/a del hogar³³. La realidad descrita se convierte en un reto que cuestiona los principios aún existentes en varias de nuestras legislaciones, como considerar a la mujer como puramente dependiente.

3.3.- Mujer y mercado laboral. Un desafío principal del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social refiere a la incorporación plena de la mujer al mercado laboral (la cual sigue siendo baja) y a la plenitud de su vida social, económica y cultural.

Por lo tanto, uno de los retos es enfrentar las desigualdades en las relaciones laborales, no sólo en remuneraciones (de por sí relevante), sino en prestaciones previsionales y no previsionales. Las diferencias en el empleo se reflejan también en términos de acceso a puestos de mayor relevancia, es decir, con romper el “techo de cristal”. Por último, la corresponsabilidad familiar, vinculada a la “doble jornada”, es decir, atender el trabajo y la familia no le genera “doble” retribución económica.

Algunos sistemas establecen condiciones más flexibles de acceso a prestaciones para mujeres por maternidad o por responsabilidades de cuidado, incluidos parientes adultos mayores dependientes. También existe legislación que otorga beneficios de rebaja de edad para pensionarse o beneficios de bonos.³⁴

3.4.- Informalidad laboral y previsional. Este es un reto de gran magnitud que cruza todos los programas de la Seguridad Social y que es cuestión principal para el Derecho del Trabajo. Se trata del creciente cambio de las realidades del empleo dependiente e independiente. En la región, el porcentaje de trabajo informal ronda el 50% de la población, con grandes diferencias entre países³⁵. A escala mundial, un tercio del PIB es producto del trabajo informal y dos tercios del empleo total están empleados en la economía informal.

En general, los trabajadores informales y sus familias no alcanzan prestaciones contributivas. La gran mayoría de los autores ponen el acento en esta realidad, coincidiendo en que corresponde considerar, como lo están haciendo los países, que la cobertura no puede descansar exclusivamente en la Seguridad Social contributiva tradicional. Uno de los caminos propuestos es establecer una combinación de esquemas contributivos para el empleo formal con otros no contributivos que lleguen a trabajadores con cero o baja capacidad contributiva.

La incorporación de trabajadores al mercado formal, en lo que toca a políticas públicas laborales y previsionales, encuentra en algunos países programas de subsidios a la contratación de jóvenes y mujeres, así como programas asociados a capacitación en nuevas tecnologías y monotributos (por ejemplo, Perú y Uruguay).

En un extremo, Pieters en su artículo se pregunta si debemos pasar inmediatamente a una Seguridad Social basada en la sustitución de cualquier ingreso en

³³ Cuando las personas forman familia nuclear, una unidad económica como precisa Pieters, acuerdan quién y en qué medida realizará las tareas del hogar y el trabajo remunerado fuera de él.

³⁴ Son de considerar los datos que ofrece Ojeda Avilés y Loaiza y Nieto en sus artículos de este libro. Por ejemplo, gratuidad de guarderías, gratuidad de los materiales de estudio y gratuidad real de la enseñanza obligatoria, la gratuidad de los bienes necesarios para los bebés, la posible gratuidad de los comedores escolares, gratuidad total de la asistencia sanitaria para los niños, etc. (Pieters). En Uruguay, desde 2008, se reconoce un año de trabajo por hijo (hasta 5) a madres trabajadoras. En otros, en particular en la capitalización individual (Chile, Ver Azocar, Pinto y Jofre) se otorgan bonos por hijos nacidos vivo que incrementan el monto jubilatorio.

³⁵ Mientras que, en Asia, por ejemplo, viene a ser del 60 por 100, nos señala Ojeda Avilés.

caso de determinados riesgos sociales en lugar de una Seguridad Social basada en la sustitución de los ingresos procedentes del trabajo ¿es posible que el problema de trabajadores informales tenga que abordarse de una nueva manera?

¿Es posible y es bueno mantener un vínculo entre la protección de la Seguridad Social y el trabajo? ¿O tenemos que aceptar que la Seguridad Social del futuro se basará en todos los ingresos de los residentes y se financiará con gravámenes sobre todos los ingresos, no sólo sobre los ingresos individuales del trabajo?

3.5.- Contrato de trabajo. Los cambios que a todo nivel se presentan en el mundo del trabajo con la globalización; las nuevas tecnologías que progresan con alta frecuencia; la prestación de servicios a distancia³⁶; los empleos de transportes de productos de consumo habitual, los contratos de corta duración³⁷, entre otras cuestiones, retan a la legislación laboral y previsional, y ponen desafíos al logro de empleos *decentes* en los términos que reclama la OIT.

Además, la informalidad limita la capacidad del Estado para responder a los desafíos del envejecimiento y para garantizar una vejez digna para todos (Gonzales y Abanto)

Ojeda Avilés nos recuerda los Convenios Fundamentales de la OIT, sobre salud y seguridad en el trabajo, que seguramente impulsará la atención a la prevención de riesgos y a las indemnizaciones por lesiones o muerte. Ello llevado a los acuerdos de libre comercio, los Estados otorgantes deben cuidar: (1) No rebajar sus normas laborales y medioambientales para atraer la inversión, y (2) Respetar los Convenios Fundamentales de la OIT clásicos.

Las políticas públicas en las últimas décadas incluyen la formalización del trabajo doméstico, programas de monotributo social y la digitalización, como se reitera en este artículo.

Se debe avanzar hacia un modelo de fiscalización basado en el cruce de datos entre la administración tributaria, el sistema financiero y los registros laborales.

Se trata de construir un modelo que no incentive la informalidad, pero que sí reconozca la diversidad del mercado laboral y haga partícipe a toda la sociedad en el sostenimiento de la Seguridad Social.

La expansión de las tecnologías de la información combinadas con la globalización, la automatización y la pandemia por COVID-19, reconfiguraron de forma estructural la manera en la que se conciben, organizan y prestan los servicios laborales. En este contexto, surgen desafíos entre flexibilidad, autonomía laboral y Seguridad Social, que obligan a repensar respecto del contrato de trabajo los conceptos de subordinación, prestación personal del servicio, ajenidad y remuneración.

3.6.- Nuevas tecnologías. Las aplicaciones vinculadas a la inteligencia artificial (IA) y la digitalización se han vuelto habituales en el mundo y en nuestra región, en el marco de los profundos y rápidos cambios en el mercado laboral que enfrenta transformaciones significativas, en particular, en las medianas y grandes empresas con

³⁶ Sin embargo, también el lugar de trabajo es un concepto cada vez más difícil de utilizar: nómadas digitales, en el teletrabajo desde otro país, en la globalización del mercado laboral, en los numerosos trabajadores estacionales en el extranjero, etc. Venezuela / Migración

³⁷ El siglo que tuvimos contratos de trabajo de alta estabilidad fue la excepción.

empleos cada vez más flexibles e informales. Por ello, como indican entre otros González y Abanto, se limita la cobertura previsional a quienes mantienen una relación laboral formal implicando excluir a una gran parte de la PEA.³⁸

Como indica Bertranou las nuevas tecnologías han acelerado la expansión de diversas formas de contratación que incluyen el crecimiento de los contratistas dependientes, el trabajo independiente, incluyendo cuentapropistas, profesionales y empleadores: formas de trabajo que no están adecuadamente reguladas.

Mirabal señala los siguientes impactos: se sustituyen puestos de trabajo; se construyen otros tipos de empleos y se abre el debate sobre la existencia de nuevas “*formas de dependencia*” sin empleador tradicional. Estas realidades ponen en alerta la tradicional tríada “*trabajador-patrono-estado*” como base del sistema de la Seguridad Social.

Loaiza y Nieto se preguntan ¿qué oportunidades abre para la Seguridad Social la digitalización y el adecuado uso de la IA? Corresponde aplicarla en la detección de fraudes, optimizar los procesos de otorgamiento de pensiones, la gestión de riesgos actuariales y la predicción de demandas en salud. A la vez, el análisis masivo de datos mejora la eficiencia de las políticas públicas y focaliza mejor los programas sociales. Para la OIT, la digitalización es un medio para ampliar la cobertura, reducir las brechas y garantizar la inclusión, evitando formas de exclusión social. González y Abanto, agrega que estas innovaciones representan un paso decisivo hacia la modernización de instituciones tradicionalmente percibidas como burocráticas y poco confiables.³⁹

Por cierto, la digitalización de los medios de producción no exime a las partes de la relación laboral de sus obligaciones contributivas, ni excluye a los trabajadores de plataformas del goce de prestaciones, beneficios y protección social, al contrario, incentiva la formalización al ofrecer opciones de pago flexibles, escalonadas y compatibles con flujos de ingresos irregulares.

Nuevas tecnologías y economía de plataformas. Las transformaciones en el empleo y disrupción de las tecnologías obligan a replantear una nueva conceptualización de Seguridad Social en general y en particular en pensiones, señala Morales (México) refiriéndose a informes de CEPAL. Por su parte, México Tomás Natividad⁴⁰ señala que es un reto en la igualdad social, por las muchas desigualdades sociales/económicas que limitan el acceso a la tecnología. Pero, a la vez, Fabio indica que la generalización en el acceso y utilización de la IA presenta una oportunidad para la eficiencia y eficacia de la gestión de la protección social. Así estos mecanismos pueden permitir Panamá (Loaiza y Nieto) la creación de regímenes simplificados de cotización de independientes e implementación de incentivos fiscales para empresas que formalicen. Para Perú (Gonzalez y Abanto) se debe anticipar las necesidades futuras en cuanto al tipo de mano de obra requerida, así como invertir en tecnología y programas de capacitación. Pieters estima que los gobiernos no impondrán cargas a la introducción de nuevas tecnologías cuando, por otro lado, harán todo lo posible para estimular la introducción de éstas.

³⁸ En PERU se indica por Gonzalez y Abanto que cerca del 40% de hogares peruanos aún no tiene acceso a internet de calidad.

³⁹ El uso de estos instrumento requiere de control ético y legal

⁴⁰ Un enfoque, por ejemplo, en general los tiempos de espera para tener una cita con un especialista o acceder a un estudio de “alta especialidad”.

3.7.- La transición ecológica y cambio climático. Estos fenómenos de la vida actual representan otro importante desafío para la Seguridad Social, dado que estos fenómenos impactan directamente en la economía, la salud pública y el empleo, repercutiendo en la sostenibilidad de sistemas de protección social (Loaiza y Nieto).

En conceptos muy amplios de Seguridad Social encontramos con que es necesario considerar solidariamente, por ejemplo, la cobertura frente a daños en la producción de pequeños agricultores que ven afectadas sus cosechas. Así, Panamá (Loaiza y Nieto) agrega el que corresponde el establecimiento de fondos nacionales de emergencia financiados parcialmente con impuestos verdes; el fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas para hogares afectados por desastres; y la inclusión de criterios de sostenibilidad ambiental en la planificación del sistema de pensiones y de salud. Con ello se busca proteger a la población, pero también garantizar la sostenibilidad de la Seguridad Social en contextos de crisis climática.

Pieters agrega que se justifica un seguro de riesgo ecológico, en la misma línea que sustentó el reconocimiento de la enfermedad profesional como riesgo social. Una compensación similar podría tener sentido en el caso de violaciones graves del medio ambiente que causen daños a la salud⁴¹. La financiación correría por analogía con las enfermedades profesionales a cargo de todas las empresas.

3.8.- Litigiosidad y judicialización. El establecimiento de prestaciones como derechos en normas que carecen de adecuado financiamiento y/o sustentabilidad, como también falta de oportuna gestión y dación de prestaciones, pone a las personas frente a la decisión de recurrir a los tribunales. En esas y otras situaciones, la jurisprudencia de los tribunales se constituye en fuente para reformas, en los sistemas de Seguridad Social.

Los “precedentes” en materia de sentencias en un determinado sentido es relevante para intuir cuáles son las modificaciones legales y reglamentarias por efectuar.

El articulista Campero (Bolivia) aborda una cuestión de importancia, como es la defensa de los derechos subjetivos de la Seguridad Social ante tribunales especiales, en todas sus instancias, y como en Iberoamérica encontramos desde tribunales específicos a otros, de competencia común de jueces letrados o legos. Sin ser un tema de estricta litigiosidad judicial, existen instancias administrativas de control y supervigilancia, que resuelven conflictos con competencias de tribunales administrativos.

Las propias particularidades de la administración de justicia laboral y Seguridad Social derivadas, llevaron al ensayo de fórmulas como la incorporación de jueces legos y de tribunales de carácter mixto. En esta materia el artículo de Campero resulta de especial interés.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Los temas claves indicados en las Consideraciones Iniciales han sido abordados a partir de los factores claves de la Seguridad Social, respecto de los cuales, en su situación actual y futura se enfrentan a retos considerables. Pero ello no es óbice para

⁴¹ Pieters nos da como ejemplo, el caso de quienes construyeron involuntariamente en un terreno muy contaminado y desarrollan enfermedades relacionadas con la contaminación.

destacar su importancia y trascendencia, ni para poner en duda asegurar a las personas rentas sustitutivas respecto de los estados de necesidad causados por contingencias sociales asumidas como propias por la Seguridad Social, ni que sus regímenes protectores descarten la redistribución de rentas, ya sea por vía previsional como no previsional, todo lo cual debe permitir cohesión social en la población de nuestros países iberoamericanos y, aún más, la continuidad protectora de los trabajadores migrantes y sus familias.

La Seguridad Social, obra civilizatoria del siglo XX, con las reformas que procedan conforme los nuevos retos y la sostenibilidad financiera necesaria, debe dar pasos importantes en estas décadas para alcanzar la universalidad subjetiva y objetiva, la solidaridad intra e intergeneracional, avanzar en los procesos de unificación de regímenes con consideración especial a los equilibrios de género, salvando las inequidades que afectan a las mujeres.

Junto con atender de manera expansiva y con prestaciones de mejor calidad, los países iberoamericanos, conforme la tradición protectora y la realidad económica y social de cada nación, les corresponde asumir o profundizar lo avanzado y priorizar políticas sobre envejecimiento poblacional que se encuentra en permanente aumento, como queda de manifiesto en los artículos de este libro, a lo que se une apoyar políticas públicas para incrementar la natalidad, la empleabilidad de jóvenes y de mujeres. En esta línea correspondería que las políticas públicas avancen en el reconocimiento del trabajo de cuidados; y promover mayor corresponsabilidad social y familiar, tanto respecto adultos mayores dependientes como de niños y niñas.

La relación del mundo del trabajo con la Seguridad Social, tan unida durante el siglo pasado y que se ha ido divorciando en parte en las últimas décadas, requiere de reflexiones sobre mecanismos que permitan integrar a las nuevas generaciones a los planes de Seguridad Social, que combinen adecuados instrumentos de formalización del empleo dependiente e independiente, con uso de las nuevas tecnologías, para la afiliación y recaudo de los aportes.

Las nuevas tecnologías y la IA son instrumentos a los cuales ya se recurre actualmente, pero que pueden hacer más efectiva, segura y próxima la acción de las entidades protectoras en la generación y control de las prestaciones a otorgar y las ya concedidas, siempre resguardando el respeto a la intimidad de los datos personales. En este contexto, la OISS (2023) ha recomendado a los Estados iberoamericanos acelerar la transición digital de sus sistemas de seguridad social, garantizando al mismo tiempo la gobernanza de datos y la protección de derechos fundamentales.

El cambio climático, las catástrofes y la contaminación, por sus efectos perniciosos en la vida de las personas, comunidades y países, corresponderá enfrentarlas, considerando los amplios espacios de actuación que se le reconoce a la Seguridad Social y a cuyos instrumentos se ha debido recurrir, por ejemplo, durante la pandemia del COVID 19. En particular corresponde tener presente los grandes riesgos laborales causados por

las nuevas formas de producción, no consideradas hasta ahora por los seguros sociales de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La sustentabilidad financiera, es clave en el diseño de políticas públicas de Seguridad Social y o Protección Social, de forma que los derechos constituidos no sean afectados en su invocación por aspectos financieros, que generan entre otros muchos efectos, frustración (que impacta en la cohesión social) y judicializar el cumplimiento de las leyes de Seguridad Social.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. 9ª edición. Ed. Civitas. 1983.
- Alonso-Olea, Belén. Derecho de la protección social. Derecho a la seguridad social, derecho a la asistencia sanitaria y derecho a los servicios sociales. Ed. Civitas. 2020.
- OISS: Banco de Información de la Seguridad Social, BISSI.
- Cifuentes, Hugo; Arellano, Pablo; Walker, Francisco. Seguridad Social: Parte General y Pensiones. Ed. Librotecnia. 2013.
- Medina, Leonardo. Prestaciones asistenciales y solidarias, de vejez e invalidez, en el sistema de seguridad social chileno. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho LLM UC, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2024
- Mesa-Lago, Carmelo. Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades. Fundación Friedrich Ebert. 2021.
- Montt, Guillermo; Coddou, Alberto. El derecho a la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución. OIT Cono Sur - Informes Técnicos / 14 – 2020.
- Novoa, Patricio. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Jurídica de Chile. 1977.
- Romero, Andrés. La seguridad social como garantía explícita en las constituciones de los países mejor evaluados por el ranking de Mercer. En: Revista Actualidad Jurídica N° 44 - Julio 2021. Página 535 y ss.

Algunas reflexiones sobre el futuro de la Seguridad Social

Danny Pieters⁴²

Introducción

El mundo ha cambiado en los últimos setenta años; también lo han hecho nuestros sistemas de seguridad social, tanto en Europa como en América Central y América del Sur. En los últimos setenta años la contribución de la OISS al desarrollo y extensión de la seguridad social en sus Estados miembros ha sido importante y debemos felicitar a la OISS por haber estado en el centro del desarrollo de la seguridad social en las últimas décadas. Recientemente tuvimos la oportunidad de escribir una contribución más extensa con motivo del septuagésimo aniversario de la OISS, que muestra el importante impacto del trabajo de la OISS en el ámbito de la extensión de la seguridad social a cada vez más personas, entre otras cosas mediante la afirmación del carácter de derecho humano de la seguridad social, la promoción de la formalización del trabajo, la elaboración de sistemas adaptados a grupos específicos, como los artistas o los trabajadores a domicilio, y la atención a la coordinación internacional de los sistemas de seguridad social en favor de los trabajadores migrantes.

En un aniversario no hay que mirar sólo a lo que se ha realizado en el pasado; pero un cumpleaños también nos invita a mirar hacia delante. ¿Qué nos deparará el futuro? ¿Continuarán las tendencias observables ahora? ¿Y es eso bueno o no? ¿Qué ideas podemos desarrollar para orientar la seguridad social en una dirección favorable?

Por supuesto, nadie puede predecir el futuro, ni a largo ni a corto plazo, como ha demostrado la pandemia de COVID. No obstante, es nuestro deber reflexionar sobre algunos cambios y desafíos fundamentales a los que se van a enfrentar todos nuestros sistemas. Del mismo modo, nos gustaría proponer algunas ideas nuevas que podrían ser inspiradoras para la seguridad social del futuro.

La elección de los temas que se tratarán es obviamente personal y se basa en mi familiaridad principalmente con los sistemas de seguridad social europeos, pero me tomo la libertad de suponer que también son relevantes para América Latina. En un primer capítulo, quiero plantear algunas cuestiones muy fundamentales: ¿cuál es la finalidad de la seguridad social y su fundamento? En un segundo capítulo, exploro cómo renovar los riesgos sociales cubiertos por la seguridad social. En un tercer capítulo, me detengo en un caballo de batalla: cómo garantizar una mejor protección al miembro de la familia que no trabaja o que trabaja menos. En un último capítulo, propongo una revolución copernicana en materia de seguridad social: el alejamiento del trabajo y de los ingresos salariales. Por supuesto, se podrían haber elegido otros temas, más técnicos quizá, pero estoy convencido de que las reflexiones más fundamentales deben preceder a las más operativas: al fin y al cabo, no sabemos si vamos por buen camino (con la seguridad social) si no sabemos a dónde queremos ir (con la seguridad social).

⁴² Abogado, Doctor en Derecho de la Universidad de Leuven (1985), profesor en Universidad de Leuven desde 2021, ex Presidente del Senado de Bélgica (2010-2011) y Juez del Tribunal Constitucional Belga por decreto real desde el 13 de enero de 2021.

1. Finalidad y fundamento de la seguridad social

Empecemos por el principio y definamos el concepto de seguridad social. Por seguridad social entiendo el conjunto de medidas destinadas a proporcionar, de forma solidaria, una renta a los que pierden los ingresos del empleo (o no tenían ninguno) , 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. 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.

El primer objetivo se consideraba originalmente como específico de la asistencia social, el segundo como propio de los seguros sociales sobre una base profesional. Sin embargo, parece que poco a poco se ha producido un cambio y algunos consideran que la lucha contra la pobreza y la exclusión social es el objetivo primordial. *De facto*, esto implica un cambio: la función de mantener el nivel de vida pasa de los seguros sociales obligatorios a los seguros sociales complementarios. Esta última tendencia es bien observable, por ejemplo, en varios países en lo que respecta a las pensiones de los trabajadores. Sin embargo, este cambio no está exento de peligros. Proteger a las personas de la pobreza y la exclusión social es también para mí muy importante, pero también lo es mantener el nivel de vida dentro de un sistema solidario. Al fin y al cabo, cuando la seguridad social se reduce a una seguridad social para los pobres, no queda más que una seguridad social pobre. Si se quiere mantener un sistema de solidaridad importante, hay que asegurarse de que haya apoyo para él. Eso significa que debe beneficiar a amplios sectores de la población, no sólo a los grupos de menores ingresos. Por cierto, si se cumple el segundo objetivo, el primero suele cumplirse también, ya que si se mantiene el nivel de vida (temporalmente o no, y normalmente sólo de forma parcial), la persona también suele mantenerse fuera de la pobreza.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre hoy en día, sería de agradecer que los seguros sociales profesionales y también los seguros privados que garantizan una renta de sustitución contribuyeran también a financiar los regímenes universales de seguridad social o de asistencia social.

Hace unos años, junto con el Instituto Europeo de la Seguridad Social, realizamos una encuesta entre unos 80 directivos de las administraciones de seguridad social de 15 países de Europa Occidental. Les preguntamos cuál percibían que era el principal reto para el futuro de la seguridad social de la que eran responsables. La respuesta nos sorprendió enormemente: esperábamos que las cuestiones financieras o demográficas figuraran como los mayores retos. Sin embargo, la principal preocupación de los encuestados era dejar claro a todos en qué consiste la seguridad social: la solidaridad entre los más débiles y los más fuertes. Solidaridad significa también que los asegurados sociales son "participantes", con derechos y deberes, y no meros consumidores de prestaciones sociales. La seguridad social no sólo tiene que ver con los derechos de los

asegurados sociales, sino también con la salvaguarda del interés de la comunidad, el bien común. Esto parece olvidarse a veces: en los regímenes de seguridad social no hay *quid pro quo*, sino que hay que combinar la salvaguarda del derecho fundamental de cada persona a la seguridad social con la protección del bien común de la sociedad.

Si se quiere preservar la seguridad social - los entrevistados subrayaron -, ello implica preservar también los valores fundamentales que la sustentan, como el principio de que todo hombre y toda mujer aptos para el trabajo ocupen un puesto de trabajo en el mercado laboral y así mantiene a sí mismos y a sus familias.

Parecía existir una necesidad fundamental de volver a explicar estas lógicas básicas de solidaridad a la población en general y especialmente a las generaciones más jóvenes. Esto implicaría una estrategia de comunicación bastante nueva, al lado y fundamentalmente diferente de las que la mayoría de las administraciones de seguridad social siguen ahora. Se podría recurrir a la educación, incluso a la educación escolar básica. En este sentido, debe superarse la antigua resistencia contra todo tipo de educación escolar relativa a la seguridad social. Pero también se pueden considerar otras formas de educación creativa de la población, por ejemplo, a través de programas de televisión informativos, pero también a través de mensajes incorporados a todo tipo de entretenimiento (como las telenovelas).

Al hablar de su fe fundamental en la seguridad social, muchos entrevistados mencionaron también la interacción fundamental entre la seguridad social y la economía. Por un lado, ningún sistema de seguridad social sobrevivirá sin una base financiera y económica sostenible; por otro, la seguridad social debe considerarse también como un factor económico positivo. Esta interacción puede considerarse también como una característica esencial de cualquier sistema de seguridad social, que debe ser comprendida por la población y, por tanto, explicada.

Si la gente entiende mejor en qué consiste realmente la seguridad social, sus expectativas respecto al contenido de los regímenes también podrían ser más realistas. Cuando una persona pueda percibirse a sí misma como partícipe del sistema de protección social, comprenderá mejor que tiene que pagar una contribución justa, aunque no sea mínima, y/o que tiene derecho a una prestación justa, aunque no sea máxima. Por supuesto, los ciudadanos seguirán insistiendo en la relación calidad-precio. Pero cuando se entiende la seguridad social, esta "relación calidad-precio" debe evaluarse a nivel colectivo, no individual.

2. Repensar los riesgos sociales

La seguridad social interviene en el caso de los riesgos sociales reconocidos, es decir, cuando se produce un acontecimiento que la comunidad considera que no debe tratarse individualmente sino de forma solidaria. Esta evaluación por parte de la comunidad afectada puede cambiar con el tiempo y así los riesgos sociales pierden su carácter social, mientras que otras eventualidades son consideradas por la comunidad

para ser tratadas de forma solidaria y así se transforman en riesgos sociales. En gran medida, la seguridad social de la mayoría de los países de Europa Occidental sigue siendo la respuesta solidaria a los grandes problemas sociales de hace más de 70 años. Mientras tanto, la sociedad ha cambiado bastante, pero seguimos reconociendo los mismos riesgos sociales, a los que nos enfrentamos de forma globalmente inalterada en las últimas décadas. Cualquier intento de replantear a fondo la seguridad social choca con el conservadurismo y el temor a que cualquier reforma erosione los intereses propios, los derechos adquiridos. Sin embargo, cabe preguntarse si la revisión de los riesgos sociales no podría conducir a un sistema de seguridad social diferente y mejor. Analicemos brevemente algunos de estos posibles cambios. Trataré sucesivamente de: las pensiones de supervivencia, los accidentes laborales, un nuevo riesgo social que hay que reconocer, el riesgo ecológico, las prestaciones por hijos y los regímenes de desempleo, invalidez y vejez.

2.1. Las pensiones de supervivencia

En una época en la que los miembros de la pareja comparten el trabajo dentro y fuera del hogar, en la que ambos se consideran iguales y en la que, de hecho, son libres de dividir el trabajo dentro y fuera del hogar, nos encontramos en una situación fundamentalmente diferente a la de cuando el hombre abandonaba el hogar para trabajar y la mujer se encargaba del cuidado del marido y los hijos en casa. La muerte del sostén de la familia solía ser una tragedia y había que mantener a la viuda mientras no encontrara un nuevo sostén. Esta es la base de nuestras pensiones de viudedad, que más tarde se convirtieron en pensiones de supervivencia. Hoy en día, la muerte de uno de los miembros de la pareja sigue siendo una tragedia, humanamente hablando, pero también desde el punto de vista de los ingresos, porque los gastos y las deudas contraídas por los hogares con dos ingresos deben ser absorbidos a partir de entonces por un único ingreso. Las pensiones de supervivencia que sólo se conceden al miembro de la pareja superviviente sin trabajo remunerado no son una respuesta adecuada a esto e incluso constituyen un incentivo para la inactividad del miembro de la pareja superviviente. Desde entonces, muchos legisladores se han dado cuenta de ello, aunque, por miedo a la opinión pública, no se atreven a hacer la deducción evidente: suprimir las pensiones de supervivencia y sustituirlas por un subsidio de adaptación para hacer frente a la transición a la nueva situación de ingresos durante algunos meses o años, y esto para todos los supervivientes, realicen o no un trabajo remunerado.

2.2. Los accidentes laborales y un nuevo riesgo social que hay que reconocer, el riesgo ecológico

Los regímenes de accidentes laborales de varios países europeos no sólo cubren los accidentes en el lugar de trabajo. Los accidentes en el trayecto del domicilio al lugar de trabajo y del lugar de trabajo al domicilio también se asimilan a los accidentes laborales

y, por tanto, dan lugar a una mayor protección social que en el caso de cualquier otro accidente. Si bien esta disposición pudo tener una razón válida cuando se introdujo, esta razón ha desaparecido y, sin duda, la responsabilidad de la seguridad de los desplazamientos de los trabajadores hacia y desde el trabajo difícilmente puede recaer en los empresarios. Sin embargo, seguimos dando un trato privilegiado a los accidentes de trayecto, pero ¿qué objetivo social se persigue con ello?

En Bélgica se creó hace unos años un Fondo del Amianto para indemnizar especialmente a las personas que sufrieron o murieron de enfermedades bien definidas como consecuencia de la exposición a partículas de amianto. Lo estructuralmente interesante de la introducción de las prestaciones del Fondo del Amianto es que estas prestaciones de la seguridad social no estaban vinculadas al trabajo en lugares peligrosos para la salud, sino que se concedían a cualquier persona que entrara en contacto con la actividad peligrosa, es decir, no sólo a los trabajadores sino también a otros visitantes, residentes locales, etc. Como tal, las prestaciones del Fondo del Amianto bien podrían ser una prefiguración débil e imperfecta del reconocimiento por parte de la seguridad social del riesgo ecológico, que he defendido en trabajos anteriores. La justificación básica de un seguro de riesgo ecológico se injerta en una justificación análoga a la que sustentó el reconocimiento de la enfermedad profesional como riesgo social. Cuando se introdujeron los seguros de riesgos profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional), esto se basó en una especie de *'trade off'* u *compensación*: para los trabajadores, la carga de la prueba de la existencia de un riesgo profesional se redujo en gran medida a cambio de una objetivación y socialización de la indemnización que debía pagar el empresario. En el caso de las enfermedades profesionales, se añadía que la exposición al riesgo (y el empresario) pueden haber desaparecido hace tiempo cuando se manifiesta la enfermedad profesional, por lo que es importante hacer que todos los empresarios de hoy coticen. Pues bien, una compensación similar podría tener sentido en el caso de violaciones graves del medio ambiente que causen daños a la salud, por ejemplo, en el caso de quienes construyeron involuntariamente en un terreno muy contaminado y posteriormente desarrollan enfermedades relacionadas con la contaminación. Aunque estadísticamente está claro que una serie de enfermedades (por ejemplo, determinados tipos de cáncer) son mucho más frecuentes en determinados lugares de lo normal, las víctimas actuales suelen enfrentarse a grandes problemas probatorios para demostrar que sus enfermedades surgieron de la actividad contaminante del pasado. Por ello, en determinados casos (y la contaminación por amianto podría ser uno de ellos), podría producirse una compensación: el seguro contra riesgos ecológicos proporcionaría una indemnización objetivada y socializada a las víctimas, mientras que su carga de la prueba podría aliviarse considerablemente. La financiación correría por analogía con las enfermedades profesionales a cargo de todas las empresas.

2.3. Las prestaciones familiares

Tener hijos conlleva costes. Tradicionalmente los hemos absorbido (en parte) a través de un sistema de prestaciones familiares en efectivo. Sin decir inmediatamente que es mejor suprimir las prestaciones familiares en efectivo, habría de cuestionar la utilidad social de un sistema de prestaciones familiares en efectivo y considerar la posibilidad de dar preferencia a otras políticas sociales que reduzcan los costes de tener hijos. Por ejemplo, la gratuidad de las guarderías, la gratuidad de los materiales de estudio y la gratuidad real de la enseñanza obligatoria, la gratuidad de los bienes necesarios para los bebés (como el kit de nacimiento en Finlandia), la posible gratuidad de los comedores escolares, la gratuidad total de la asistencia sanitaria para los niños, etc.

2.4. Los regímenes de desempleo e invalidez

El seguro de desempleo y los regímenes de invalidez coexisten hoy en día en la mayoría de los países, pero el primero suele ser mucho menos favorable para los beneficiarios de las prestaciones. Esto puede explicarse en parte por una actitud general diferente en la población: para muchos, las personas con problemas de salud son mucho más simpáticas que los desempleados, cuya voluntad de trabajar a veces se pone en duda. Esta actitud diferenciada suele dar lugar a mejores prestaciones, a que no se reduzcan las prestaciones a lo largo del tiempo, a que se realicen menos controles, etc., para los incapacitados. Sin embargo, hay que señalar que la línea divisoria entre ambos riesgos sociales es mucho menos nítida en la práctica, sobre todo cuando se considera el desempleo de larga duración y la incapacidad de larga duración. Mientras que la incapacidad laboral de larga duración solía dar lugar a la asunción de una incapacidad permanente, hoy en día aceptamos que las personas incapacitadas de larga duración también deben intentar volver a trabajar en la medida de lo posible, por lo que se realizan muchos esfuerzos para promover la reintegración laboral de las personas incapacitadas de larga duración. El desempleo de larga duración también repercute en los implicados. Por ejemplo, hay pruebas médicas de que algunos parados de larga duración se convierten en discapacitados parciales, aunque sólo sea porque su ritmo de vida ya no se adapta a la vida laboral. El desempleo y la discapacidad crecen juntos, sobre todo si son de larga duración. Así pues, ¿no deberíamos tener esto en cuenta a la hora de gestionar estos riesgos? En lugar de tratar el desempleo de larga duración simplemente como desempleo y acomodar la discapacidad de larga duración como los periodos de enfermedad de corta duración, podríamos ir más allá acomodando la discapacidad de larga duración y el desempleo de larga duración en uno único seguro de inactividad de larga duración junto con los seguros de desempleo y de incapacidad (enfermedad) de corta duración. En cualquier caso, me parece que merece la pena seguir investigando. Al igual que la cuestión de si debemos seguir manteniendo los actuales subsidios de desempleo para el paro de corta duración en presencia de periodos de preaviso relativamente largos y de una demanda laboral muy elevada en todos los sectores, como ocurre actualmente en algunos países europeos.

2.5. Los regímenes de vejez

También podemos preguntarnos si no sería mejor "repensar" el riesgo cubierto en la vejez. Hoy en día, pagamos pensiones de vejez o de jubilación tanto a los pensionistas plenamente activos de 65 o 70 años como a los pensionistas menos autónomos de 80 o 90 años. De este modo, las pensiones siguen siendo las mismas durante toda la duración de la jubilación, aparte de un ajuste al aumento de los precios de los bienes de consumo o de los niveles de bienestar general. Por supuesto, muchos pensionistas se quejan de lo bajas que son sus pensiones legales, lo cual es comprensible, también teniendo en cuenta los bajos umbrales máximos. No obstante, la mayoría llega a fin de mes en un primer periodo o consigue obtener unos ingresos suficientes realizando todavía algún trabajo remunerado. Sin embargo, esto cambia fundamentalmente en el momento en que el pensionista deja de ser autosuficiente y, por tanto, incurre en gastos importantes para satisfacer las necesidades diarias. El ingreso en una residencia de ancianos se lleva *de facto* no pocas veces la totalidad de la pensión. Otros cuidados de larga duración también pueden hacer que la pensión sea insuficiente. Por lo tanto, hay que preguntarse si no se podría diferenciar más entre los pensionistas jóvenes, la tercera edad por así decirlo, y los pensionistas mayores, la cuarta edad. En el caso de estos últimos, la pensión podría adoptar en parte la forma de hacerse cargo de los gastos asociados a la vejez. La cuantía monetaria de la pensión podría entonces disminuir, pero seguir siendo suficiente para cubrir un patrón de gasto correspondiente a las posibilidades de la cuarta edad. El problema de todo esto, por supuesto, es que hay personas de 70 años que ya están muy necesitadas, mientras que las de 80 e incluso 90 años pueden seguir siendo bastante activas. La solución podría consistir en dejar que el pensionista decida a partir de qué momento la pensión en metálico debe convertirse en una cuantía de pensión inferior y una cobertura sustancial de los gastos asociados a la pérdida de autonomía y la necesidad de cuidados. De este modo, la limitada cobertura del riesgo de los cuidados de larga duración, como la que existe actualmente en algunos sistemas de seguridad social europeos, podría convertirse en una cobertura sustancial de los costes típicamente asociados a la cuarta edad. Sin duda, valdría la pena examinar con más detalle la idea básica de hacer que la previsión social para la vejez/las pensiones sean duales de esta manera.

De todos los ejemplos anteriores, puede quedar claro que el replanteamiento de los riesgos sociales y la correspondiente reforma fundamental de nuestra seguridad social no equivalen a una quiebra social, sino que, por el contrario, permitirían dar una respuesta adecuada a los grandes problemas sociales, no de ayer ni de anteayer, sino de hoy y de mañana. Esto es esencial para la supervivencia de la seguridad social como mecanismo de solidaridad comunitaria, pero también requiere la valentía de cortar con las soluciones y los enfoques anticuados. El árbol de la seguridad social sólo puede prosperar si la poda proporciona nuevas oportunidades de crecimiento.

3. El 'splitting' o reparto de las pensiones

Menciono esta reforma en particular porque mi preocupación es lograr una mayor igualdad en la adquisición de pensiones dentro del hogar. Le doy el nombre de "splitting" o reparto. La idea es sencilla: cuando las personas forman una familia nuclear, un hogar, es decir, una unidad económica, acuerdan entre ellas quién y en qué medida realizará las distintas tareas dentro del hogar y el trabajo remunerado fuera de él. Tanto el trabajo realizado dentro del contexto del hogar como los ingresos adquiridos a través del trabajo en el mercado laboral (como empleado, autónomo o funcionario) contribuyen al mantenimiento y la vida del hogar y sus miembros. Ambos miembros de la pareja pueden compartir las tareas familiares (no remuneradas) y el trabajo (remunerado) exactamente a partes iguales, pero por regla general no será así. Ambos pueden trabajar a tiempo completo, pero uno puede ganar más que el otro. Ambos pueden ocuparse también de las tareas del hogar, pero uno puede hacer algo (o mucho) más que el otro. Incluso puede darse el caso de que, en el contexto del hogar, uno decida permitir que su pareja trabaje sólo a tiempo parcial o no trabaje en absoluto para liberarle de las tareas domésticas en casa. Sin embargo, el problema es que si la relación familiar llega a su fin porque los miembros de la pareja se separan (o uno de ellos fallece), el miembro de la pareja restante que no realizó ningún trabajo remunerado, o lo hizo en menor medida, ve cómo esto se traduce en menores derechos de pensión en la actualidad. Por eso planteamos la idea del *'splitting'* o *reparto de la pensión*: sea cual sea el régimen de pensiones, los ingresos laborales y correspondientes de uno de los miembros de la pareja se imputarían, a efectos de la pensión (y sólo por eso), la mitad (y por tanto no en su totalidad) a él, y la otra mitad al otro miembro de la pareja. Por supuesto, esto también se aplicaría a las rentas del trabajo y a los ingresos correspondientes de esa otra persona. El efecto de esto sería que, si la pareja se rompe, cada miembro de la misma tendría un historial laboral y los correspondientes ingresos laborales iguales a la mitad de la suma de estos dos ex miembros de la pareja durante la duración de la misma. Mientras que hoy en día son las mujeres las que suelen asumir más obligaciones familiares y menos trabajo fuera de casa, esta medida beneficiaría principalmente a las mujeres, y ello respetando la libertad de los miembros de la pareja para organizar la vida familiar y laboral como mejor les parezca. A medida que hombres y mujeres alcancen en el futuro una verdadera igualdad de condiciones salariales y de oportunidades profesionales, y que los patrones culturales también cambien, el *'splitting'* facilitará una distribución óptima entre los miembros de la pareja del trabajo remunerado fuera del hogar y de las tareas domésticas y de cuidado.

Con el *'splitting'*, las pensiones familiares (es decir, las pensiones más elevadas cuando el pensionista tiene una pareja a su cargo que no trabaja ni recibe una pensión) y, en parte, las pensiones de supervivencia también se vuelven gradualmente superfluas. Asimismo, las pensiones mínimas, que hoy benefician principalmente a las mujeres, serán por tanto mucho menos necesarias, si es que se necesitan. Al fin y al cabo, por hipótesis, los dos miembros de la pareja han generado previamente suficientes ingresos laborales para mantener el hogar, por lo que la pensión calculada sobre esa base normalmente también será suficiente. Además, el *'splitting'* en la seguridad social es independiente del régimen económico matrimonial o del tratamiento fiscal de los ingresos.

El '*splitting*' o 'reparto' consigue conciliar varios objetivos aparentemente contradictorios: el respeto a la libre organización de la vida familiar y laboral en el hogar, sin incitar a la mujer a quedarse en casa; la puesta en común de los recursos en la unidad económica del hogar, sin encarcelar al miembro de la pareja que realiza un trabajo menos remunerado o ninguno en una pareja de la que quiere escapar; la eliminación deseable de las pensiones de supervivencia y de las pensiones mínimas, sin victimizar a los que ahora tienen derecho a ellas, es decir, a las mujeres; y el pleno reconocimiento por parte de la seguridad social del valor de la familia, continuando con la individualización de los derechos de la seguridad social.

En un número limitado de países europeos, la normativa de la seguridad social ya estaba adaptada a la idea de '*splitting*' descrita anteriormente, pero en su mayoría sólo en el contexto del divorcio.

4. Una seguridad social basada en todos ingresos

Para concluir, me gustaría abordar las siguientes cuestiones esenciales para el futuro del conjunto de nuestros regímenes de seguridad social: ¿es posible y es bueno mantener un vínculo entre la protección de la seguridad social y el trabajo? ¿O tenemos que aceptar que la seguridad social del futuro se basará en todos los ingresos de los residentes y se financiará con gravámenes sobre todos los ingresos, no sólo sobre los ingresos individuales del trabajo?

4.1. El trabajo y los ingresos del trabajo son fundamentales para todos nuestros regímenes actuales de seguridad social

Cuando se gestiona un sistema de seguridad social basado en la actividad profesional, que cubre a los asalariados y/o funcionarios y/o autónomos, la actividad profesional, es decir, el trabajo, es clave para el acceso al sistema de seguridad social. Sin embargo, sabemos que en muchos países hay muchas personas que trabajan, pero no están reconocidas formalmente como trabajadores y, por tanto, no están incluidas en los regímenes de seguridad social basados en el trabajo.

A escala mundial, un tercio del PIB es producto del trabajo informal y dos tercios del empleo total están empleados en la economía informal. Según las estadísticas más recientes de la OIT (de 2023), la tasa de informalidad regional en América Latina y el Caribe ascendía al 48%. Sin embargo, se observan grandes diferencias entre los distintos países.

La OISS ha realizado enormes esfuerzos para ayudar a los Estados miembros a incluir siempre a más personas en la economía formal y a encontrar formas adaptadas de asegurar también socialmente a grupos específicos de trabajadores "difíciles", como los trabajadores de plataformas, los artistas, etc.

También vemos que otro enfoque consiste en ampliar la protección de la seguridad social introduciendo 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. No obstante, hay que señalar que, en general, estos regímenes universales se dirigen en la mayoría de los casos a beneficiar a las personas con pocos o ningún ingreso del trabajo y son menos relevantes, o incluso no lo son, para las personas con ingresos sustanciales del trabajo. Ello puede deberse a que la comprobación de recursos forma parte del régimen universal, o simplemente a que el nivel de la prestación universal es muy modesto.

4.2. ¿Hacia una seguridad social basada en los ingresos?

Así pues, de un modo u otro, el "trabajo" y los "ingresos del trabajo" son cruciales para nuestros actuales sistemas de seguridad social. Pero, ¿deberá ser así también en el futuro? Cada vez resulta más difícil establecer qué es trabajo y qué no, qué son rentas del trabajo y qué otros ingresos. Esto es cierto, incluso en países en los que casi toda la población activa trabaja en un empleo formalizado. Pongamos algunos ejemplos: ¿qué pasa con las personas que participan en la economía *gig*? ¿Qué pasa con todo tipo de beneficios de los que disfrutaban los asalariados como alternativa a la remuneración, como un coche de empresa, cheques nominativos, acciones participativas? ¿Qué hay de las personas que ayudan ocasionalmente a miembros de su familia y reciben algo de dinero por ello? ¿Qué pasa con las personas que viven de las ganancias de hacer inversiones con el capital que tienen? ¿Qué pasa con las personas que poseen muchos apartamentos y viven de los alquileres? Y, de nuevo, ni siquiera estoy hablando del enorme número de personas activas en el sector informal.

Sin embargo, el problema es más fundamental: debido a la automatización, la informatización y el uso de la inteligencia artificial, siempre será más posible producir más riqueza, con menos personas. En otras palabras, aunque nuestras sociedades podrán producir siempre más, podrán hacerlo con siempre menos trabajadores. Para la seguridad social basada en el trabajo de las personas y en sus ingresos laborales, esto debería ser muy preocupante. ¿Significará siempre menos asegurados sociales? ¿Siempre menos rentas del trabajo con las que financiar la seguridad social? Sé que hay voces que abogan por la introducción de impuestos o cotizaciones sociales sobre la introducción o el uso de la Inteligencia Artificial; voces similares pudieron oírse cuando los ordenadores se hicieron cargo de algunos trabajos manuales hace algunas décadas. Pero tengamos en cuenta el panorama más amplio: los gobiernos no impondrán cargas a la introducción de nuevas tecnologías cuando, por otro lado, harán todo lo posible para estimular la introducción de éstas.

Sé que la problemática es aún más compleja, ya que también implica la cuestión de qué debe ocurrir con el creciente número de personas excluidas del trabajo por las máquinas. Podrían emplearse en el sector social, cultural etc., pero eso supone en

cualquier caso una carga adicional para las finanzas públicas.

Pero permítanme que me centre en la seguridad social. ¿Hay alguna salida posible?

Creo que debemos centrarnos cada vez más en todas las rentas y no solamente en los ingresos procedentes del trabajo formal. Los regímenes de seguridad social deberían basarse más bien en la sustitución de ingresos en una serie de riesgos sociales y financiarse mediante cotizaciones e impuestos sobre todos los ingresos, incluidos los ingresos o beneficios de las empresas y otras personas jurídicas. Esto no quiere decir que tengamos que pasar a financiar todos los seguros sociales con cargo al presupuesto. Podemos mantener regímenes financiados mediante cotizaciones. Es más, mientras que las cotizaciones individuales, pero ahora de todas las personas, podrían mantenerse, las cotizaciones de las empresas y otras personas jurídicas podrían ayudar a reducir las subvenciones estatales a los regímenes de seguridad social.

Soy consciente de que pasar de las rentas del trabajo a todas las rentas no es una operación sencilla y tiene enormes consecuencias. Un primer paso crucial si se quiere ir en esa dirección es saber cuáles son todas las rentas. Esto requiere un sistema fiscal sólido y el cierre de todo tipo de puertas traseras de ocultación de ingresos; pero, ¿no debería ser ése el objetivo de cualquier sistema de impuestos en una democracia que funcione bien y se base en el Estado de Derecho? ¿No es esencial para cualquier sistema solidario?

Pero no hay que desesperar, ya que también en este aspecto las evoluciones modernas pueden operar a nuestro favor. Cada vez más, los pagos no se hacen en efectivo, sino electrónicamente y mediante transferencias bancarias. Estos pagos dejan rastro y también pueden servir para facilitar la vida de la administración y del ciudadano. Permítanme referirme aquí a la llamada "cuenta del empresario" estonio, destinada a encontrar un acceso fácil a la seguridad social para pequeños empresarios y autónomos. ¿Cómo funciona? En primer lugar, el trabajador abre una cuenta bancaria. En segundo lugar, al abrir 'la cuenta de empresario', el trabajador autoriza inmediatamente al banco a hacer deducciones de todos los pagos transferidos por personas físicas 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. Como no se pueden deducir los gastos, el sistema está pensado para beneficiar a quienes no tienen gastos importantes.

4.3. Cuestiones pendientes

¿Debemos pasar inmediatamente a una seguridad social basada en la sustitución de cualquier ingreso en caso de determinados riesgos sociales en lugar de una seguridad social basada en la sustitución de los ingresos procedentes del trabajo? Ciertamente no, pero puede ser importante tener en cuenta que ésta podría ser la dirección en la que

avanzar en los próximos años y décadas. Y al hacerlo, quizá haya que volver a plantearse otras cuestiones. Permítanme mencionar algunas posibles consecuencias de la transición.

En primer lugar, es posible que el problema del gran número de trabajadores informales tenga que abordarse de una nueva manera. No es tanto que haya que formalizar el trabajo, sino que los ingresos tienen que salir a flote. Y para las personas con ingresos muy inciertos y bajos, puede que haya que trabajar con unos supuestos ingresos (bajos). Para algunas rentas altas no basadas en el trabajo, el paso a una seguridad social basada en los ingresos puede ser difícil de digerir, pero ¿hay alguna buena razón para que las personas con rentas altas no procedentes del trabajo escapen a la solidaridad? Recordemos aquí también que la formalización del trabajo sigue siendo un objetivo político global importante, pero que para la seguridad social como tal es primordial incluir en el sistema de solidaridad al mayor número posible de personas y, por tanto, de ingresos.

En segundo lugar, es posible que también haya que redefinir los riesgos sociales. Mientras que también después del cambio se mantendrá el paradigma de que todo aquel que pueda trabajar, debe hacerlo y ganarse la vida, antes de que paguemos prestaciones por incapacidad laboral o desempleo, después del cambio también tendremos en cuenta otros ingresos de los que eventualmente pueda disfrutar alguien sin trabajo. De este modo, los riesgos de desempleo e incapacidad de trabajo se convierten en un riesgo de no poder generar ingresos de ningún tipo. Por otra parte, también podrán compensarse las pérdidas importantes de ingresos que no procedan del trabajo formal. Ya pudimos ver esto de forma embrionaria cuando, durante la crisis del COVID y los cierres patronales relacionados, algunos países proporcionaron una renta a las personas que habían perdido sus ingresos informales.

Una tercera consecuencia importante de la transición de los ingresos procedentes del trabajo a todos los ingresos puede afectar a las normas de coordinación de la seguridad social, ya que siguen basándose en gran medida en la *lex loci laboris*, el lugar donde se trabaja. Esto puede resultar frustrante, ya que la OISS ha trabajado mucho para crear un buen sistema de coordinación. Sin embargo, hay que darse cuenta de que también el lugar de trabajo es un concepto cada vez más difícil de utilizar. Pensemos en los nómadas digitales, en el teletrabajo desde otro país, en la globalización del mercado laboral, en los numerosos trabajadores estacionales en el extranjero, etc. Pensemos también en el creciente número de regímenes universales de seguridad social basados en la residencia. Establecer una coordinación de la seguridad social basada en los ingresos y no en el trabajo podría requerir mucha más solidaridad internacional que ahora. Se trata sin duda de un aspecto del paso del trabajo a los ingresos que habrá que seguir estudiando. Como también lo es, por cierto, la inclusión de las remesas en la cobertura social de los trabajadores, como ya pude defender en otra ocasión en una conferencia de la OISS.

Por último, somos conscientes de que la transición de una seguridad social basada en los ingresos del trabajo a otra basada en los ingresos tendrá importantes repercusiones en las administraciones de la seguridad social y en su modo de

funcionamiento. Probablemente requerirá al menos una mayor colaboración con las autoridades fiscales. Queda abierta la cuestión de si también debería implicar la fusión de las administraciones de recaudación de impuestos y de recaudación de cotizaciones a la seguridad social. Investigaciones anteriores en Europa han demostrado que tal fusión suele traducirse en la práctica en una "absorción" por parte de las administraciones tributarias, que son menos sensibles a los problemas específicos de la seguridad social. Lo que me parece más esencial a este respecto es que para los asegurados sociales siga siendo muy transparente lo que pagan por su protección social y lo que pagan por el presupuesto general. Además, si se utilizan los datos de la administración del impuesto sobre la renta para establecer las cotizaciones a la seguridad social sobre los ingresos, también será importante darse cuenta de que el sistema fiscal a veces persigue objetivos que no son los de un sistema de seguridad social. Por ejemplo, puede tener sentido deducir los pagos hipotecarios de la renta imponible (para promover la propiedad de la vivienda), pero tales deducciones no tienen sentido para el cálculo de los ingresos sobre los que pagar las cotizaciones a la seguridad social.

Conclusión

Mirar al futuro siempre es peligroso, pero es tarea de los responsables políticos pensar en lo que podría deparar el futuro y anticiparse a algunas evoluciones posibles. Puede haber otros escenarios posibles. También soy consciente de que puede que haya planteado más preguntas que respuestas, y de que el reto puede parecer muy alejado de la realidad actual, pero estoy convencido de que los escenarios esbozados merecen al menos una reflexión más profunda; estoy convencido de que la OISS será un foro excelente para esta reflexión.

Condiciones de trabajo y protección social en los Acuerdos de Libre Comercio regionales

Antonio Ojeda Avilés⁴³

1. La prevalencia en el mundo del “modelo OIT”

Como todos sabemos, las relaciones laborales forman parte de ese conglomerado de oscuros complejos cuyos perfiles no solo varían de país a país, sino también de lugar a lugar, y hasta de momento a momento. Cabría decir que cada relación laboral, cada conexión entre un trabajador y un empleador, es diferente de las demás, e incluso de sí misma en cada ocasión. Pueden venir uniformadas por obra de las leyes, las costumbres y los acuerdos, pero esa parte común es solo una pequeña porción del microcosmos formado en torno a las dos personas. Habremos de trascender a los pequeños detalles y buscar las grandes construcciones teóricas de los modelos para hallar patrones o prototipos donde integrar grandes haces de relaciones, unidas por sus características más básicas. Así surgirían los tipos de relación pública o privada, industrial o comercial, subordinada o autónoma, etc. Si tuviéramos que buscar un modelo aún más aglutinador, un arquetipo, no habría muchos problemas para elegir al más conocido de todos. El cual no transitaría por la senda de los países -el modelo norteamericano, el modelo alemán, el modelo japonés, etc.-, sino antes bien por las coordenadas trazadas a lo largo de muchos años por una institución nacida tras la Primera Guerra Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), a través de sus casi doscientos Convenios adoptados por su Conferencia anual. Pese a que su composición tripartita de empleadores, trabajadores y representantes gubernamentales hace difícil llegar a regular todos los aspectos de la relación laboral, y con todas sus imperfecciones en cuanto al control del cumplimiento, lo cierto es que se ha ido acumulando con el tiempo una suerte de pirámide de elementos normativos con los que poder dibujar la figura de una relación laboral ideal y de su construcción paralela, la relación de protección social, durante mucho tiempo consideradas como vinculadas la una a la otra e inseparables, y ahora con una tendencia a adquirir vuelos diferentes. Por esa tendencia actual, permítanme ustedes que busque los ejemplos para asentar mis propuestas en el campo de la Protección Social, aunque prometo no olvidar que estamos hablando de los dos vectores o perfiles.

Pues bien, la ventaja aquí de la Seguridad Social consiste en que los convenios de la OIT a ella referidos, menores en número respecto de los dedicados a la relación laboral, mantienen una cierta cohesión entre sí gracias al Convenio 102 de 1952, denominado de Norma Mínima de la Seguridad Social. A su alrededor aparecen toda una serie de convenios de esa materia con un ámbito más especializado, sobre todo respecto a los sectores de actividad a los que va dirigido y a las contingencias que regula. El modelo de Seguridad Social de la OIT solo mira a la relación pública aseguratoria, que

⁴³ Antonio Ojeda Avilés, Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla. Doctor honoris causa por las Universidades Católica del Perú y Mayor de San Marcos de Lima. Autor de setenta y tres libros de la especialidad y numerosos artículos científicos en materia jurídicolaboral. Presidente de la International Association of Social Protection (IASP-AIPS.org) y del Instituto Europeo de Relaciones Industriales (IERI.es). Premio Fama a la Investigación Científica de la Universidad de Sevilla. Asesor de la Comisión Europea y de los Gobiernos de España y México.

es triangular porque incorpora a la Administración de la Seguridad Social junto al empleador y al trabajador, aun cuando en algunos países se contemple la posibilidad de relaciones aseguratorias con autónomos y/o de carácter privado, y en algún momento también se aplique a la *población activa* como concepto más amplio que de los trabajadores subordinados.

El Convenio de Norma Mínima limita a nueve las contingencias protegidas, que ocupan las partes II a X: asistencia médica (II), prestaciones monetarias por enfermedad (III), prestaciones de desempleo (IV), prestaciones de vejez (V), prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional (VI), prestaciones familiares (VII), prestaciones de maternidad (VIII), prestaciones de invalidez (IX), y prestaciones de sobrevivientes (X). Por añadidura, contiene algunas normas sobre el ámbito de la población laboral protegida, de manera a combatir posibles ficciones de cobertura. Las prestaciones más novedosas quedan fuera, así como el amplio ámbito de la Asistencia Social para la población necesitada, por mucho que gran parte de ella corresponda a los trabajadores que constituyen el foco de atención del legislador internacional: nacida en Europa a fines del XIX para atender a la población activa como espina dorsal de la sociedad, la Seguridad Social se orientó en la época de Bismarck a solo los trabajadores subordinados conforme a los parámetros marcados y el complejo de instituciones ya existentes en los gremios industriales de los siglos anteriores.

No parece demasiado, y de ahí su apelativo de Norma Mínima. Así además le ha parecido al legislador del Consejo de Europa, cuyo Código Europeo de Seguridad Social de 1964 sigue la estela del Convenio 102 OIT, pero exige la ratificación por el Estado miembro, no de tres, sino de, al menos, seis partes o contingencias, aunque la Parte II (asistencia médica) cuenta como dos y la Parte V (vejez) como tres.

Así pues, el Convenio de Norma Mínima de la OIT solo exige ratificar tres de sus nueve partes, a elección del Estado ratificante. Y además, en materia sanitaria los Estados pueden acordar excepciones temporales cuando tengan dificultades para cumplir con los requisitos establecidos. Han hecho uso de estas excepciones temporales Angola, Barbado, Bolivia, Chad, Paraguay, Perú y Turquía. Y, de todas formas, pueden denunciar el convenio a los diez años de su ratificación. Mientras que, de todas formas, la ratificación en sí misma no es obligatoria, en línea con cuanto sucede para cualquier Convenio de la OIT.

Llegados a este punto, podríamos pensar que los Estados miembros de la OIT habrían ratificado en masa un Convenio de tales características. No ha sido así, pues solo 68 países lo han signado de los 187 que conforman el Organismo, lo cual equivale a menos de un tercio del cuerpo social del mismo. Por añadidura, países de gran importancia en el tablero internacional han quedado fuera, como por ejemplo India, Australia, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Indonesia, Malasia, o Sudáfrica. Peor ha ido a los Convenios de Seguridad Social específicos, como han estudiado Humblet y Silva, pues por ejemplo el Convenio n° 128 (1967) sobre invalidez, vejez y muerte ha venido ratificado hasta el momento por 17 países miembros, en tanto que el de enfermedad y asistencia médica n° 130 (1969) recibió 16 firmas, el de desempleo n° 168 (1988) tuvo 8 ratificaciones, etc.

Claro que la importancia de un documento no se mide únicamente por el número de sus firmas. También lo impulsan otros apoyos, y aquí no podemos perder de vista la filiación evidente de ese Convenio del continente europeo, y más en concreto del alma germánica del canciller Bismarck. La fortaleza del Convenio en ese continente es clara, y además se beneficia de la influencia europea en los países donde se asentaron en otras épocas en sus afanes expansivos, y que abarcan gran parte de América, de Asia, de África y de Oceanía. De manera que prácticamente todo el mundo ha recibido la influencia del modelo OIT, directa o indirectamente, y lo ha puesto en marcha en la medida de sus posibilidades.

Por desgracia, el modelo sí es exigente en dos requisitos que podrían pasar desapercibidos en una primera ojeada. En primer lugar, el ámbito subjetivo del modelo abarca a la población laboral, o también activa, que si en principio constituye su más importante acierto de partida, pues reúne a la población con ingresos habituales, tiene a la larga un impacto negativo en la falta de cobertura de la población no laboral, de ingresos escasos o nulos, lo que en definitiva mantiene amplias bolsas de personas necesitadas. Y no se trata tanto del incumplimiento del lema de Roosevelt, la Seguridad Social con el objetivo de liberar a todos los ciudadanos de la necesidad (“freedom from want”), como que la cobertura se abandona a entidades y organismos que en muchos casos no pueden hacer frente al gran reto sustitutorio.

En segundo lugar, la población es también la población registrada, o dicho en otro modo, con situación formalizada. El resto de la población dispone en su mayoría de trabajos no registrados o carece de empleos, con lo cual la labor de asegurarle un mínimo vital adquiere matices complicados. Así tenemos que en América Latina el porcentaje de trabajo informal ronda el 50 por 100 de la población, mientras que en Asia viene a ser del 60 por 100. Por más que se aleguen las diferencias entre unos países y otros, dejar fuera de la protección social a la mitad o más de la población carece de sentido en una institución dirigida precisamente a ampararla.

Tenemos en consecuencia un modelo de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, el propuesto por la OIT, muy extendido, pero débilmente implantado. Salvo en Europa, en el resto del mundo hay una aplicación reducida del modelo, como por ejemplo en los países latinoamericanos, donde nace lo que podríamos llamar con el profesor Gamarra la seguridad social mínima⁴⁴, o bien otros modelos, como en los países asiáticos, basados en la familia. Desde finales del siglo XX la evolución acelera su marcha, y el modelo que habíamos conocido como central y prevalente, moldeado por la OIT, pasa a competir con otros de progresivo empuje.

2. El gran cambio de finales del siglo XX y sus causas

Desde finales del siglo pasado se suceden nuevas revoluciones industriales con las cuales fenece rápidamente el mundo de la gran fábrica y las masas obreras para dar paso a la automatización, la robotización, y la digitalización: un mundo nuevo que a principios del siglo XXI pasa a ser entendido por los especialistas occidentales como el de la

⁴⁴ Gamarra, Leopoldo, *Del Estado de necesidad al Estado de Bienestar. El derecho a la Seguridad Social Mínima*, Madrid: editorial Cinca, 2025.

“muerte del Derecho del Trabajo”, en palabras por ejemplo de Keith Ewing. La visión del fenómeno en marcha que tenía otro gran laborista, Sir Wedderburn of Charlton, es la de una “carrera hacia el fondo”, con los países europeos compitiendo para suprimir niveles y garantías y, consiguientemente, hacer los productos europeos más competitivos frente al resto del mundo. Lord Wedderburn, un abogado surafricano cuya defensa del gran líder de la emancipación Nelson Mandela le había granjeado la animosidad del Apartheid en su país y había debido escapar al Reino Unido, detectaba un rasgo adicional de esa pregonada “muerte del Derecho del Trabajo” que no había sido percibida plenamente por otros colegas suyos, más atrincherados en sus despachos europeos o americanos: la tendencia geoestratégica que marcaba tan profunda crisis.

a) La internacionalización orientalista

La intensidad de lo que en 2010 llamábamos “deconstrucción del Derecho del Trabajo”, con el desmantelamiento de la estructura industrial de Europa y Estados Unidos, no debió todo su paisaje a las sucesivas revoluciones antes mencionadas. También apareció algo más sutil, a la larga de mayor alcance, como fue la internacionalización de la economía. En efecto, aquel desmantelamiento del tejido industrial euroamericano no solamente cedió el paso al trabajo a domicilio, al trabajo virtual o al trabajo robotizado, sino que también, aprovechando los nuevos medios de comunicación físicos y virtuales, internacionalizó la producción, de tal modo que no hubo simplemente una descentralización industrial hacia los países con menores niveles laborales y aseguratorios, sino que se forjaron las llamadas cadenas de suministro o de valor, a cuya virtud el control y dirección de la producción anclada en los países del Tercer mundo quedaban sin embargo en manos de los del Primero. En éstos quedaban las remesas y los beneficios, así como los especialistas del control de las cadenas, mientras que en los países del Gran Sur se asentaban las grandes fábricas de productos de todo tipo, desde automóviles a chips.

Y en ese vendaval internacionalista comenzó a emerger un nuevo equilibrio de poderes. Si la pirámide económica internacional tenía su cúspide en los países del norte occidental, la base giró hacia los países asiáticos, y esos países se industrializaron tan fuerte y poderosamente que fueron capaces de discutir el poder financiero de los occidentales. Un primer aviso llegó con los llamados “tigres asiáticos”, que a partir de la década de los 1960 comenzaron a disponer de un poder financiero propio, respaldado por el poder industrial. Comenzando por países más bien pequeños, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán, a ellos se unieron después otros más de los que han configurado ASEAN, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: Malasia, Indonesia, Tailandia. Hoy día la industrialización y el poder económico asiático lo capitanean China, la India, y en menor medida, Japón, junto a los países de ASEAN.

En los países asiáticos, con diferencias muy acusadas y distintas fases donde aparecen nuevos actores, adquieren una masa industrial considerable cuya capacidad adquisitiva permanece bajo mínimos. En todo caso, aquella descentralización, que había vaciado de fábricas a los países desarrollados occidentales, no había conducido sin más a una des-industrialización en beneficio de una nueva economía, la digital, sino que había creado un *mix* digital e industrial, cuyos centros de poder ocupaban ahora dos sedes en pugna, la occidental y la oriental.

b) Las catástrofes industriales orientales

Junto a la re-orientación del poder económico mundial, un segundo factor igualmente resonante viene a llamar a la puerta del cambio. Grandes accidentes industriales llenan de dramatismo la evolución que comentamos y ocurren asimismo en Asia, epicentro del cambio.

El mayor desastre se produce en Bhopal, al occidente de la India, en 1984, y produce más de 25.000 muertos y unos 500.000 heridos en una fuga de gas tóxico en la gran fábrica de insecticidas de una filial de Union Carbide, la multinacional norteamericana. Las demandas judiciales de indemnización en Estados Unidos, planteadas por los afectados o los supervivientes, vinieron rechazadas por incompetencia de jurisdicción en múltiples ocasiones, aduciendo que la filial de Union Carbide, UCIL, gozaba de autonomía jurídica y el conflicto debía ser resuelto en la India como jurisdicción competente. En 2010, por fin, siete directivos indios fueron juzgados por negligencia y condenados a dos años de prisión y 2.000 dólares a cada víctima declarada, quedando en libertad no bien se dictó el veredicto, como señala Ingrid Eckerman en su estudio sobre “The Bhopal Saga – Causes and Consequences of the World’s largest industrial disaster”.

Por su parte, el desastre industrial con mayor resonancia mundial se produce años más tarde, en 2013, en el edificio Rana Plaza de la capital de Bangladesh, Dacca. Un edificio de oficinas de siete plantas, reconvertido en fábrica múltiple de tejidos, empieza a colapsar por la trepidación de los telares, y las obreras son obligadas a volver al trabajo varias veces. Al cabo se derrumba y entra en llamas, con el resultado de 1.134 víctimas, casi todas mujeres, y multitud de heridas. La cuestión litigiosa cambia aquí porque las diversas factorías eran titularidad de empresarios locales que atendían a pedidos de empresas europeas y americanas de la moda. Por iniciativa de H&M y Shein, empresa sueca, se organiza una coalición de empresas europeas -pues las americanas se niegan- para asumir las responsabilidades y organizar un cuerpo de inspectores de trabajo que vigilaría las condiciones de trabajo en las fábricas de tejidos bangladesíes al objeto de evitar los frecuentes incendios. Grandes sindicatos internacionales y agencias no gubernamentales como IndustriALL, UNI, Ropa Limpia y LabourStart, se incorporan al grupo, mientras que los empresarios locales consiguen el apoyo del gobierno bangladesí frente a lo que consideran una injerencia extranjera. Pero las empresas europeas tienen en sus manos la revocación de la contrata en caso de incumplimiento. Las indemnizaciones se tramitan, y el cuerpo de inspectores sigue adelante, aunque la posición de los empresarios locales y del gobierno bangladesí se endurece, y los incendios en las fábricas no cesan.

Bangladesh es hoy un Estado industrial, el segundo mayor exportador de prendas de vestir del mundo, como indica la OIT en su informe “Diez años después de la catástrofe del Rana Plaza. ¿Qué ha cambiado?”. Hay cuatro millones de trabajadores de la confección, en más del 60 por 100 mujeres, siendo el trabajador típico del sector una mujer de 23 años, que procede de una zona rural y vive con su familia. Pero, pese a lo que indica la OIT en ese informe, los sindicatos internacionales y las multinacionales encuentran toda suerte de obstáculos para aplicar adecuadamente su programa de inspecciones de fábricas. Y si en el primer momento la mala conciencia internacional puso

de relieve hasta qué punto una competencia sin freno podía llevar hasta esos abismos, y los sindicatos internacionales llegaron a un acuerdo con más de doscientas marcas internacionales de ropa sobre indemnizaciones a los afectados, los pagos han ido decayendo con el transcurso de los años, como puso de relieve la Confederación Internacional de Sindicatos, que ya se quejaba en 2015 de ir retrasados con el objetivo de alcanzar los 30 millones de dólares en el fondo de compensación para las familias, en su escrito “Rana Plaza: Compensation for Victims of Industrial Homicide Still Short of Target”. La mitad de los sindicatos surgidos tras el desastre han desaparecido, mientras que, por ejemplo, en la filial de Decathlon, Footwear, las trabajadoras perciben 87 dólares al mes con jornadas de diez horas, seis días a la semana, como indica la ONG Ropa Limpia.

Eso sí, se ha establecido una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y un Plan Nacional de Acción.

3. Un efecto inesperado: la laboralización de los Acuerdos de Libre Comercio

Desde los países occidentales llega un impulso perverso con la internacionalización de sus factorías, pues la reorganización se ha producido en una buena parte de casos buscando al país de menores derechos laborales, como el caso Nike alumbró tempranamente en 1996, con la explotación de menores en Pakistán con jornadas extenuantes y salarios míseros para la fabricación de sus famosos y carísimos botines deportivos. La competencia en base a las misérrimas condiciones laborales de esos países crea, no obstante, un efecto reflejo en los países de donde proceden las multinacionales, cuyos sindicatos impiden que puedan aplicarse en suelo propio, y, ya que no pueden influir en las políticas comerciales de las empresas, se orientan a la opinión pública y los gobiernos, que pasan a introducir en los acuerdos comerciales con otros países cláusulas de respeto a los principios laborales más básicos, como la prohibición del trabajo infantil, el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, el respeto a la mujer trabajadora. En suma, lo contemplado en las Declaraciones internacionales y, en especial, en los Convenios fundamentales de la OIT.

Se inicia así una política nacional de los países occidentales para negociar acuerdos comerciales en donde se establezca el respeto a los derechos laborales básicos. Estados Unidos la inicia tempranamente con el Mercado Común del Caribe (CARICOM), en los años setenta, y desde 1993 la incluye en todos sus tratados de libre comercio regionales y bilaterales, e incluso en acuerdos monográficos como el de textiles con Camboya. Por su parte, la Unión Europea dispone desde 2006 de los llamados Generalized Schemes of Preferences (GSP) sobre estándares laborales fundamentales, que aplica en sus acuerdos comerciales.

No todo es egoísmo por parte de los países occidentales en retener la huída de sus fábricas y empresas al exterior. Los accidentes mayores, las catástrofes industriales acaecidas en Asia, conmueven también a la opinión pública de estos países. De ahí que no solo se trate de evitar más “cinturones de óxido” y ciudades vacías, sino de luchar genuinamente contra los efectos perversos de un salvaje *dumping social* en los países del tercer mundo. Y es en un sector cercano al laboral, el de la defensa del entorno, incluyendo poblaciones, territorio, fauna y flora, donde vemos el alcance de un impulso

generoso cuyas cláusulas de garantía superan en muchos casos a las laborales en los textos comerciales internacionales.

La nueva economía internacional despliega además un nuevo horizonte de países en liza, desconocido hasta el momento. Ahora no son ya los países occidentales compitiendo entre sí y repartiéndose el mercado mundial según bases comunes acrisoladas por los organismos internacionales. Los nuevos competidores se apoyan en antiguas tradiciones y filosofías no coincidentes con las compartidas por la anterior cúspide económica. Así, por ejemplo, la médula del confucianismo, religión extendida en varios de los países industrializados en Asia, predica la obediencia ante los superiores en los sucesivos anillos sociales, unos líderes que van desde la autoridad pública hasta los padres o los hermanos mayores, con obligaciones correspondientes por parte de éstos en cuidado y protección a sus subordinados. No existe, de cualquier modo, la igualdad entre el hombre superior y los subordinados. Y si la igualdad viene a ser el principio más valioso de Occidente, la disciplina se erige en el eje transversal de las relaciones sociales en Oriente.

Pues bien: un exceso de disciplina en esos países, cuando el poder está débilmente controlado, puede permitir también actitudes rigoristas orientadas a reducir derechos. De ahí que unos mínimos laborales expresados en los Acuerdos de Libre Comercio deban impedir los niveles abusivos.

a) Rasgos característicos

De los estudios generales de los Acuerdos de Libre Comercio cabe extraer cuatro rasgos característicos. Veamos cuáles son, antes de entrar en el estudio particular de algunos casos.

En las últimas décadas se ha producido un aumento exponencial de estos Acuerdos dotados con cláusulas de garantías laborales y de seguridad social. La OIT habla al respecto de “rápido aumento” en su estudio sobre este tipo de Acuerdos en 2013. En tal sentido abundan los expertos Doumbia-Henry y Gravel cuando afirman que “los derechos laborales han devenido parte integrante de las negociaciones del proceso justo (“fairer”) de globalización”, y el social dumping se rechaza. A tenor de un estudio de la OIT, “Of the 185 ILO member countries with trade agreements notified to the World Trade Organization (WTO), about 60 per cent are covered by at least one trade agreement with labor provision”. No obstante, añade el estudio, no hay datos que muestren un impacto de mejora de las condiciones de trabajo dentro de los países firmantes. Los mínimos laborales, pues, se establecen como garantía defensiva frente a quien potencialmente puede utilizar unas menores condiciones de trabajo para competir en el mercado abierto que han establecido las partes.

a.1. Las cláusulas sobre indemnizaciones de *seguridad social* son aún mínimas, pero la inclusión, en 2022 y por la Conferencia Internacional de Trabajo, dentro del grupo de Convenios Fundamentales de la OIT, de los dos Convenios principales sobre salud y seguridad en el trabajo, seguramente impulsará la atención a la prevención de riesgos y a las indemnizaciones por lesiones o muerte. Por desgracia, algún reciente indicio va en la dirección contraria, pues India acaba de ratificar diez de los Convenios fundamentales

de la OIT, dejando fuera el 87 (libertad sindical), 98 (negociación colectiva), 155 (occupational safety and health) y 187 (framework for occupational safety and health)⁴⁵.

a.2. Los principios laborales se incluyen a instancias de Europa y Estados Unidos -ya hemos visto sus prevenciones al respecto- de modo que las cláusulas sobre garantías laborales disminuyen drásticamente en los Free Trade Agreements cuando no están presentes esos países.

a.3. El número e importancia de los FTA en Asia-Pacífico superan con mucho a los demás y resultan más innovativos. Ronald Brown se preguntaba en 2016 si no estaríamos considerando una “Next Generation” para las previsiones laborales de esos acuerdos en la región, donde piensan que sería bueno sustituir todos los FTA existentes por uno único. Pero añadía que “Si bien los negocios entre países asiáticos crecen y los acuerdos de libre comercio (ALC) prosperan en Asia y con Asia, la inclusión de disposiciones sobre la dimensión social en los ALC o en los tratados bilaterales de inversión (TBI) es prácticamente inexistente, salvo en los casos en que la influencia occidental parece predominar y se incluyen disposiciones sobre la dimensión social, como en los ALC con Corea del Sur y Singapur”⁴⁶.

b) Análisis de cláusulas laborales en los Acuerdos de Libre Comercio más relevantes.

b.1. El Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá, TMEC o NAFTA-2.0, en vigor desde 2020, reemplaza al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) de 1994 y presenta algunas cláusulas referidas a México respecto al un aumento del salario mínimo y a la ratificación de varios Convenios Fundamentales de la OIT. Quizá el aspecto laboral más interesante sea el referido a la amplia cadena de empresas norteamericanas del sector automovilístico implantadas en el norte de México, donde ensamblan los componentes y devuelven el automóvil ya operativo al país de origen. El Tratado libera de aranceles a los automóviles así elaborados cuando ha sido producido al menos en un 75 por 100 en uno de los países firmantes, y que el 40-45 por 100 del auto debe haber sido fabricado por trabajadores que ganen al menos 16 dólares la hora, y “preferentemente sindicalizados”. Una cláusula defensiva para Estados Unidos y, en menor medida, para Canadá, pues los fabricantes son estadounidenses que envían los componentes a México para allí montarlas por las empresas filiales bajo las condiciones laborales mexicanas. Otras firmas asiáticas han ubicado en la frontera o cerca de ella a sus fábricas de montaje, pero no pueden beneficiarse de las ventajas del Tratado.

b.2. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Unión Europea (CETA) contiene un extenso capítulo 23 titulado “Trade and Labour”, donde contempla las relaciones entre capital y trabajo desde una perspectiva de igualdad. Cabe resaltar por ejemplo la declaración del artículo 23.1.2, a tenor de la cual “*Affirming the value of greater policy coherence in decent work, encompassing core labour standards, and high levels of labour*

⁴⁵ Apud Government of India, Ministry of Labour and Employment, “India and ILO”, sine data.

⁴⁶ Brown, Ronald, “FTAs in Asia-Pacific: ‘Next Generation’ of Social Dimension Provisions on Labor?”, *Indiana International and Comparative Law Review* 26-2 (2016), pp. 69 ss.

protection, coupled with their effective enforcement, the Parties recognise the beneficial role that those areas can have on economic efficiency, innovation and productivity, including export performance. In this context, they also recognise the importance of social dialogue on labour matters among workers and employers, and their respective organisations, and governments, and commit to the promotion of such dialogue”. También merece resaltarse el artículo 23.3.2, a tenor del cual no solo se aplicarán los Convenios Fundamentales, sino también que “cada Parte velará por que su legislación y sus prácticas laborales incorporen y garanticen condiciones de trabajo que respeten la salud y la seguridad de los trabajadores, entre otras vías mediante la formulación de políticas que promuevan principios básicos destinados a prevenir los accidentes y las lesiones que se producen en el trabajo o como consecuencia de él, y que tengan por objeto desarrollar una cultura preventiva en materia de seguridad y salud en la que se conceda la máxima prioridad al principio de prevención”. Una cultura de la prevención, podemos agregar, necesitada de algo más que buenos principios.

b.3. No muy distinto a lo anterior es el texto introducido finalmente en diciembre de 2024 en el Acuerdo Interregional de Cooperación entre Mercosur y la Unión Europea, en el marco de una larga tramitación y con la fuerte resistencia de Francia y Polonia, pero el firme apoyo del resto de países, en especial de Alemania y España. A tenor del nuevo artículo 14, introducido en 2019, las partes se comprometen: (1) a no rebajar sus normas laborales y medioambientales para atraer la inversión, y (2) a respetar los Convenios Fundamentales de la OIT clásicos, esto es, sin los dos Convenios sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, aun cuando advierte que “existen *compromisos* en materia de seguridad y salud en el trabajo y de Inspección de Trabajo”. También se comprometen las partes a promover la responsabilidad de las empresas, un término demasiado ambiguo, aunque adquiriera progresivamente un significado más concreto. Por último, el artículo indica que la materia está sujeta a un procedimiento específico de solución de controversias, formado por denuncias, consultas al Estado infractor, y recurso a un grupo de expertos independientes.

b.4. El Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) firmado en Santiago de Chile en 2018 en sustitución del Transpacific Partnership Agreement (TPP) de 2005, el cual había sido abandonado por Estados Unidos en 2017. El actual comprende una mayoría de países de ambos lados del Océano Pacífico, a los cuales se unió el Reino Unido en 2023. Los demás países son: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, y Vietnam. No aparece Brasil. El Capítulo 19 viene dedicado al Trabajo, y se mueve en los parámetros clásicos, de observar los derechos reconocidos en los Convenios Fundamentales de la OIT anteriores a la incorporación de los dos referidos a salud y seguridad en el trabajo. Pero junto a ello, contiene una declaración adicional, la 19.1.e), por la que reconocen además “condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, jornada de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo”.

b.5. Hay otros Acuerdos de Libre Comercio importantes que podemos también ponderar. Por ejemplo, el todavía sin alcanzar la firma *CJK Free Trade Agreement*, entre

China, Japón y Corea del Sur y con un capítulo referido también al Trabajo⁴⁷. Se trata de un viejo proyecto que se remonta a 2002 y ha sufrido altibajos que alcanzan hasta el presente⁴⁸.

Contrasta ese instrumento con el ya alcanzado con la firma en 2020, el RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership, donde no aparece la protección a los trabajadores. Los países integrantes son también de la cuenca del Pacífico, por lo que algunos coinciden con el CPTPP señalado más arriba, aunque sin países de la orilla americana del Pacífico. Así, son miembros del mismo China, Japón, Corea del Sur, los diez países de ASEAN, Australia y Nueva Zelanda.

Y cabe mencionar, además, el Acuerdo de Asunción (Paraguay) de 1991 sobre constitución de Mercosur entre sus cuatro miembros originarios, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, sin referencias a lo laboral, pero con acompañamiento de un Acuerdo Multilateral de 1997 sobre Seguridad Social en materia de invalidez, vejez y muerte (pensiones), así como de una Declaración Sociolaboral de 1998, revisada en 2015⁴⁹.

Otras dos organizaciones regionales de ese continente son la Comunidad Andina (CAN, 1969: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con Chile como miembro observador), antes Pacto Andino, la cual cuenta con libre circulación de personas y pasaporte “andino”, además de una normativa sobre la “ciudadanía laboral andina” y del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decisión 547, adoptada en 2003 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La otra organización regional es la Comunidad del Caribe (CARICOM, 1973), agrupando a quince países de mayoría angloparlante con dos miembros asociados y otros varios observadores, la cual establece la libre movilidad de personas y capitales, así como un mercado común.

En el lado opuesto parece estar el Consejo de Cooperación de Shangai, fundado en 2001 por los dos grandes países asiáticos y otros países de Asia Central y Oriental⁵⁰, que en sus orígenes -año 2000, en Dusambé⁵¹- se habían opuesto a intervenciones externas “por motivos humanitarios” o “protección de derechos humanos”.

⁴⁷ También se centran, al igual que otros países asiáticos, en las formas de trabajo irregular o informal, en cierta contraposición con la fórmula europea y de la OIT. Véase Cooke FI, y Brown Ronald, “The regulation of non-standard forms of employment in China, Japan and the Republic of Korea”, ILO Working Papers, 2015.

⁴⁸ Midhat, Fatima, “China, Japan and South Korea to strengthen free trade”, AGP, Reuters, 30 de Marzo de 2025. Sin embargo, Slow, Maria, “Talks on China-Japan-South Korea FTA merely ‘symbolic’ given US opposition”, *CMP*, 13 de junio de 2024.

⁴⁹ Lopresti, Roberto P., *Constituciones del Mercosur*, 2ª ed., Buenos Aires, Editorial La Ley 2007.

⁵⁰ China, Rusia, Kazajstan, Kirguistán, Tayikistán, y Uzbekistán, India, Pakistán e Irán, con tres observadores, nueve “socios de diálogo” y otros tres observadores, siempre dentro de Asia central y oriental.

⁵¹ Cuando solo los formaban los cinco primeros, que habían creado en 1996 el grupo denominado “Cinco de Shangai”.

Prospectivas del sistema de pensiones. El Convenio Multilateral Iberoamericano.

Adolfo Jiménez Fernández⁵²

Introducción

En la actualidad se viven tiempos de grandes cambios que inciden en la legislación y condiciones laborales afectando a la cobertura social, especialmente a los sistemas de pensiones que se configuran a lo largo de la vida de los ciudadanos y cuyo futuro viene determinado por la evolución de la población laboral, el incremento de la esperanza de vida, la disminución de la natalidad, los movimientos migratorios, así como por la diversidad en la configuración de las prestaciones a largo plazo, niveles y financiación de la protección.

En este siglo de modificaciones tecnológicas importantes parece que todo se transformará o será modificado radicalmente, como pone de manifiesto la aparición de nuevas formas de trabajo o actividades profesionales. Pero si observamos la evolución y consecuencias de los grandes acontecimientos, incluyendo las guerras mundiales, vemos que la cobertura social, especialmente respecto a los sistemas de pensiones, su filosofía protectora, se mantiene e incluso se ha perfeccionado en este siglo XXI. Ha pasado el COBID, que obligó a adaptar las formas de trabajo personal, pero la protección social sigue jugando una función esencial en el bienestar de la sociedad y su proyección hacia el futuro.

Dentro de la Comunidad iberoamericana y, a su vez, en el espacio europeo, la evolución y modificación del sistema español de pensiones refleja la tendencia de una sociedad con fuerte crecimiento de la esperanza de vida y baja natalidad, en un marco económico desarrollado.

Respecto a los sistemas obligatorios de pensiones en materia de cobertura social, en Iberoamérica, encontramos países donde la protección social de la población es prácticamente total y, por el contrario, zonas donde apenas cubre al 50% de la población activa. La Región muestra gran variedad en el desarrollo de los sistemas de seguridad social, particularmente en cobertura y modelo de pensiones, así como en las exigencias de condiciones mínimas para poder tener derecho a la cobertura del sistema y en el importe de la prestación económica de jubilación; situación de especial importancia cuando por edad o incapacidad laboral se cesa en el trabajo.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social, organismo internacional iberoamericano con más de setenta años de historia en materia de protección social, cuya finalidad es 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”*, ha sido testigo de las transformaciones en el orden político, económico-tecnológico y social, así como partícipe en la evolución y adaptaciones de los sistemas de seguridad social por las profundas modificaciones que se han producido en los ámbitos demográfico, laboral y protección social, impulsando la cooperación y colaboración entre los sistemas

⁵² Economista y Profesor Mercantil; Ex Secretario General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España; Presidente de Honor y Ex Secretario General de la OISS; Profesor Honorífico Investigador de la Universidad de Alcalá.

iberoamericanos e intercambiando sus experiencias mutuas. A su vez, dada la tendencia migratoria que incide en la protección contributiva de seguridad social se ha ido fomentando la promoción de normas internacionales que facilitasen la coordinación entre las diferentes formas de cobertura. Y, en general, promoviendo el estudio, investigación y perfeccionamiento de los Sistemas.

1. La pensión de jubilación y su financiación en el modelo español

En España la evolución del modelo de pensiones, en el último cuarto de siglo, ha estado amparada por un positivo y persistente acuerdo político y social, el Pacto de Toledo, que ha enmarcado las reformas realizadas para afrontar los cambios demográficos y del mercado laboral que condicionan el futuro del sistema, tales como la relación activos/pasivos y el nivel del empleo. Reformas muy significativas que inciden en la configuración de la pensión contributiva, así como en su financiación.

Actualmente, abril de 2025, el modelo español refleja un número de afiliados a la seguridad social de 21,6 millones y 9,3 de pensionistas, por lo que la relación afiliados/pensionistas es de 2,3, porcentaje que facilita la estabilidad económica del régimen de reparto.

Previendo la evolución y envejecimiento de la población, que incide en la sostenibilidad futura del sistema, se ha ido modificando progresivamente las variables más significativas del modelo: incremento de la edad de jubilación hasta haber cumplido 67 años de edad y más de 37 años cotizados o bien tener 65 años y un periodo mínimo de cotización de 38 años y 6 meses, para alcanzar en 2027 como pensión el 100% de la base reguladora (Br); en cuanto al número de Br sobre el que se calcula el importe de la pensión se incrementará anualmente, de modo que 1 de enero de 2037 se calcule aplicando íntegramente el correspondiente periodo de 27 años, teniendo en cuenta que las bases de cotización correspondientes a los 24 meses inmediatamente anteriores al mes previo al hecho causante, momento de la jubilación, se computarán en su valor nominal. Las restantes bases se actualizarán de acuerdo con la evolución que haya experimentado el IPC desde el mes a que aquellas correspondan, hasta el mes inmediato anterior a aquel en que se inicie el periodo referido anteriormente.

Las reformas que afectan a la pensión de jubilación se van aplicando paulatinamente: de modo que el incremento de la edad de jubilación se está llevando a cabo durante 15 años hasta alcanzar plenamente la edad exigida de 67 años en 2027, y el aumento progresivo anual del número de bases de cotización, sobre las que se calcula el importe de la pensión, de modo que la pensión de jubilación en 2037 se calcule aplicando íntegramente periodo de bases de cotización de los últimos 27 años.

En 2025, los datos más significativos respecto a la cuantía actual de las pensiones de jubilación contributivas, son los siguientes:

Pensión máxima: 45.746 € anuales (3.267,60€ por 14 pagas)

Pensión mínima mayores de 65 años sin cónyuge a cargo 12.241,60 €, con cónyuge 15.876,40 € anuales.

La pensión media se estima en 8.314,80 € anuales (1.308,20 € por 14 pagas).

La legislación española actual contempla la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, comportando un suplemento por demora de un 4% adicional por cada año que aplaze la jubilación cumplida la edad

ordinaria de retiro, siempre que la pensión ordinaria alcance el 100% de la base reguladora. La suma del importe de la pensión y el complemento de demora en ningún caso puede superar la cuantía de la base máxima de cotización.

Respecto a la jubilación activa, la Ley General de la Seguridad Social, establece que, reunido el periodo mínimo de cotización, y transcurrido al menos un año entre la fecha de cumplimiento de la edad y la del hecho causante de la pensión de jubilación, la percepción de la jubilación, en la modalidad contributiva, será compatible con la realización de cualquier trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o a tiempo parcial, o por cuenta propia del pensionista. A efectos del cómputo de la edad, no serán admisibles jubilaciones acogidas a bonificaciones o anticipaciones. La cotización efectuada durante la situación de jubilación activa no dará lugar a ningún incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión que se tenga reconocida, ni tampoco incrementará el complemento económico de demora que hubiera correspondido. La cuantía de la pensión mientras se esté trabajando se reduce en un 50% y se revalorizará en su integridad en los términos establecidos para las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

Paralelamente a las reformas en el cálculo de la jubilación se han introducido conceptos adicionales de financiación como el **Mecanismo de Equidad Intergeneracional** que supone un incremento, desde 2023, en las cotizaciones sociales a cargo del trabajador y la empresa; su objetivo es el de preservar el equilibrio económico entre generaciones, fortaleciendo la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo sin que suponga ningún efecto añadido en el cálculo de la prestación de jubilación, así como la cotización adicional de **Solidaridad** sobre los rendimientos que superen la base máxima de cotización.

a) Cálculo de la pensión de jubilación contributiva.

El esquema que sigue a continuación refleja los requisitos y situación tras las reformas que afectan al cálculo de la pensión de jubilación:

Edad para jubilarse	- 2025 : 66 años y 8 meses /65 años si ha cotizado 38 años y 3 meses(tiempo de reforma:2013-2027) - 2027: 67 años / 65 si ha cotizado 38 y 6 meses (edad y años cotizados para poder jubilarse)
Periodo mínimo cotización	- 15 años de cotización. 2 años deben estar dentro de los 15 inmediatos a causar derecho. - Acceso desde situación de alta o asimilada sin obligación cotizar los 2 años dentro de los 15 inmediatos a la fecha en que cesó la obligación de cotizar.
Base Reguladora	- Br = cociente que resulte de dividir por 350 (14 pagas anuales) las bases de cotización durante 300 meses (25 años) inmediatamente anteriores al mes previo del hecho causante, teniendo en cuenta que: Las bases de los 24 meses anteriores se computan por su valor nominal. Las restantes Bc se actualizarán con el IPC desde el mes que aquel corresponda hasta el mes inmediato anterior a aquel que se inicie el periodo anterior. - Aplicación paulatina. En 2027 se considerarán 27 años de Bc.
Cuantía % s/Br	-2025: el 100% con 36 años y 6 meses cotizados. 15% con 15 años de cotización aumentando de modo progresivo según tiempo cotizado. -2027: 100% con 37 años cotizados

b) Cotización al Régimen General.

Desde el 1 de enero de 2025:

La base máxima y mínimas de cotización están establecidas mensualmente en 4.909,50 € y 1.381,20 €.

Los tipos de cotización por **Contingencias Comunes**: empresa 23,60%; trabajad@r 4,70 %; total 28,30%.

Por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: las tarifas establecidas son a cargo de la empresa.

Cotización añadida: correspondiente al **Mecanismo de Equidad Intergeneracional**: 0,67 % a cargo de la empresa; 0,13 % del trabajad@r; total 0,80 %, sobre la base de cotización por contingencias comunes. El MEI supone un incremento, desde 2023, en las cotizaciones sociales a cargo del trabajador y la empresa.

Cotización adicional de **Solidaridad** en función del exceso de rendimientos de la base máxima de cotización: el 0,92 % a la parte de la retribución comprendida entre 4.909,51 euros y 5.400,45 euros, siendo el 0,77 % a cargo de la empresa y el 0,15 % a cargo del trabajad@r; el 1 % a la parte de la retribución comprendida entre 5.400,46 euros y 7.364,25 euros, siendo e 0,83 % a cargo de la empresa y el 0,17 % a cargo del trabajad@r y el 1,17% a la parte de la retribución que supere los 7.364,25 euros, siendo el 0,98% a cargo de la empresa y el 0,19 % a cargo del trabajad@r. La cuota de solidaridad sobre la cantidad que exceda de la base máxima de cotización se aplica desde enero de 2025 y se incrementará gradualmente hasta 2045.

c) Cotización al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

La cotización de autónomos, de acuerdo con la modificación que entró en vigor en 2023, se basa en los rendimientos anuales obtenidos en el ejercicio de todas sus actividades económicas, eligiendo la base de cotización en función de la previsión del promedio mensual de los rendimientos netos anuales conforme a la tabla general establecida, a los que se asocia una base mínima y una máxima. Si se estima unos rendimientos netos anuales inferiores al límite primero de la tabla general de bases se puede elegir una Bc dentro de la tabla reducida que supone una cuota inferior.

Los tipos de cotización que se aplican a la base de cotización para calcular la cuota se desglosa de la forma siguiente: 28,30% por contingencias comunes, 1,3% por contingencias profesionales y el 0.8% por mecanismo de equidad intergeneracional (MEI).

d) Síntesis de la reforma de un sistema desarrollado.

El esquema de las modificaciones introducidas en el sistema español refleja un modelo avanzado de pensión de jubilación sobre una población con alta esperanza de vida y baja natalidad que exige el refuerzo de los recursos que financien el Régimen que, sin duda, se verá afectado por la evolución demográfica, aunque en el momento actual la migración permita una relación de activos/pasivos que permitan la sostenibilidad del sistema.

2. EL Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Y con la finalidad de ampliar y extender la cobertura protectora en materia de pensiones en el espacio iberoamericano, además de los convenios bilaterales y multilaterales que existen sobre la base de una cierta vinculación política entre los países, por impulso de la OISS, en 2005 se inició un proceso voluntario para configurar, con el esfuerzo y aprobación mayoritario de todos y cada una de los Estados, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que una vez entrado en vigor en 2011, actualmente está en aplicación en trece países que representan a 619 millones de ciudadanos; el Convenio permite una cierta internacionalización de la protección social sin exigencia de asociación política.

2.1. La Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

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 intensamente a partir de la década de los setenta a través de la **Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires (1972)**, del **Convenio Iberoamericano de Cooperación de Seguridad Social de Quito (1978)** y del **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 cambio 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 signo 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"*.

Por ello, al comienzo del 2000 la OISS en cumplimiento de los acuerdos iberoamericanos, y habiendo realizado conjuntamente con los distintos países los trabajos técnicos oportunos, disponía del **Código Iberoamericano de Seguridad Social** como norma internacional, texto que sirviese 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, la elaboración del **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 distintas 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. Por ello la Organización Iberoamericana de Seguridad Social colaboró técnicamente en la elaboración del convenio de **MERCOSUR** y del **Instrumento Andino** que afectó al ámbito de la cobertura social entre los países implicados; instrumentos internacionales que se configuraron sobre la base de una cierta **unión política y económica**, semejante el de la Unión Europea.

Desde la OISS, considerando la realidad de la tendencia migratoria 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. La propuesta fue sancionada en la reunión, en ese mismo año, de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos.

2. 2. **Ámbito de aplicación del CMISS.**

Iberoamérica muestra un elevado movimiento migratorio que se acentúa en este 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 contribuido cumplir la exigencia de haber cotizado un periodo mínimo, dado los amplios y diferentes 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.

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 constituye 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.

2. 3. 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 indicó- 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 619 millones de ciudadanos. Así pues, en el 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

4. Contenido del Convenio Multilateral.

Como un 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 las 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, así como 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.

El Convenio 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 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.

3. 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 beneficiario⁵³.

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 ningún problema 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 mismas 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.

⁵³ Art. 8 del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

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”⁵⁴.

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)⁵⁵.

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 UE⁵⁶, 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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Declaración de Santiago CELAC-UE, punto 32 (Santiago de Chile, enero 2013)

⁵⁶ 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).

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).

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 de gestión, así como ser depositario del original del Convenio.

4. Conclusión.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social, vista por un observador muy vinculado a la Institución, tras setenta años de su constitución, desarrolla actualmente una amplia e importante actividad en el espacio Iberoamericano en el ámbito de la 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, que con su larga experiencia historia tiene la capacidad de adaptarse a los tiempos de este siglo XXI, pudiendo influir con su impulso a la modernización y perspectivas de los sistemas de protección social.

Bibliografía.

- 2025. José Luis Monereo Pérez y Guillermo Rodríguez Iniesta. Nuevos escenarios de la compatibilidad en las pensiones para 2025. Revista del Derecho de la Seguridad Social. Laborun, num 42.
- 2022. Jose Luis Tortuero Plaza. Reflexiones sobre la nueva implantación del sistema de revalorización y garantía de las pensiones y su aplicación en 2022. Alerta para navegantes. NET21 Núm. 10; Marzo 2022.
- 2013. Santiago González Ortega, coordinador (2013): "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social". Tirant lo Blanch (monografías).
- 2011. Cristina Sánchez-Rodas Navarro. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ISSN-e 1696-9626, Nº. 26, 2011
- 2002. COMISIÓN EUROPEA (2002) MISSOC: "La protection sociale dans les Etats membres de la union Européene". Situation au 1º de janvier de 2001". Bruselas.
- "Reglamentos Comunitarios de Seguridad Social EU". www.seg-social.es/Internet_1/Masinformación/Internacional/reglamentoscomunitarios2/Index.htm
- 1998. Euzéby, CH. "La Seguridad Social en el Siglo XXI", Revista internacional de Seguridad Social 2/1998. Ginebra.
- 1995. Venturi, A. "Los fundamentos científicos de la Seguridad Social". MTSS.
- 1993. Durand, Paul. "La política contemporánea de la Seguridad Social ». MTSS. Madrid. Colección Seguridad Social.1992. Pieters, D (1992): "Introducción al derecho de la Seguridad Social de los países miembros de la Comunidad Económica Europea". Edit. Civitas. Madrid.
- 1992. Mario Paganini: "Las políticas de previsión y el Estado Benefactor", FCE, México.

Progresos y desafíos para la protección social en América Latina y el Caribe.

Reflexiones desde la OIT⁵⁷

Fabio Bertranou⁵⁸

1. Introducción

Hace tan solo siete años, en 2018, la OIT produjo como parte de su serie Panorama Laboral Temático el informe Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe (OIT, 2018). En dicho informe se identificaron importantes restricciones, desafíos y perspectivas para la protección social como también algunas recomendaciones de políticas. El informe, como toda la humanidad, no anticipó el advenimiento y las importantísimas consecuencias que produjo la pandemia por COVID-19. Tampoco fue posible ponderar la mayor aceleración de procesos de gran relevancia para el mundo del trabajo y la seguridad social como son la digitalización y la irrupción de la Inteligencia Artificial (IA); la profundización del cambio demográfico a partir de una fuerte caída de la natalidad en los últimos cinco años, especialmente en algunos países de la región; y, finalmente, la continuidad de un contexto económico de relativo estancamiento con bajas tasas de crecimiento y limitado dinamismo de la productividad.

Este artículo aporta y actualiza algunas reflexiones respecto a la situación, restricciones y perspectivas que presenta la protección social en la región en un contexto de nuevos desafíos institucionales para el funcionamiento general de sus instituciones y sus democracias.

No deja de ser redundante volver a destacar la importancia que tiene la protección y la seguridad social para las sociedades contemporáneas y cómo, desde el siglo XX, acompañaron el desarrollo económico y social de los países a nivel mundial. Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la protección social y la seguridad social son pilares esenciales para lograr un trabajo decente, ya que contribuyen de manera directa al desarrollo económico sostenible, la justicia social y la cohesión social. Los sistemas de protección social son fundamentales para garantizar que todas las personas puedan contar con seguridad económica y hacer frente a riesgos sociales y económicos como la enfermedad, los accidentes del trabajo, la vejez, entre otros. Así, la protección social apoya el desarrollo del mundo del trabajo y la producción facilitando el acceso al empleo productivo y el desarrollo de empresas sostenibles. Además, contribuye a reducir las desigualdades y promueve la solidaridad, factores clave para la paz social y la cohesión en las sociedades.

Asimismo, es importante recordar que la seguridad social es un derecho universal consagrado tanto en los Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo de la OIT como en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

⁵⁷ Artículo elaborado como contribución a la conmemoración de los 70 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

⁵⁸ Director Regional Adjunto de la OIT para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Economista de la Universidad Nacional de Cuyo, Master en economía del programa ILADES/Georgetown University y Doctor en economía de la University of Pittsburgh.

(1948). Este derecho garantiza la dignidad humana y el bienestar, contribuyendo al fortalecimiento del capital humano y a la construcción de sociedades más equitativas y resilientes frente a crisis económicas, sociales y ambientales. Por tanto, la seguridad social es fundamental para avanzar hacia un modelo de desarrollo justo y sostenible, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A continuación, el artículo contiene una segunda sección que resume la situación de la protección social en América Latina y el Caribe a partir de sus principales restricciones, desafíos y perspectivas. Posteriormente, se aborda la protección social vinculada a una de las características distintivas de la región que refiere a la desigualdad. Luego se discuten los factores determinantes para el desempeño futuro de la protección social, para finalizar con algunas conclusiones y reflexiones para la siguiente década.

2. La situación de la protección social en América Latina y el Caribe

Para tener una dimensión de las complejidades que implica abordar la protección social en América Latina y el Caribe, inicialmente debemos tener presente que la misma de desenvuelve en una región altamente desigual, entre países y hacia dentro de cada uno de ellos. Asimismo, a pesar de compartir un contexto histórico común y entornos económicos similares en cuanto a los ciclos económicos y características estructurales de sus economías, la institucionalidad y las políticas, sus enfoques han sido disímiles no solo entre países sino también entre subregiones. Otros elementos diferenciadores y que han aumentado aún más la heterogeneidad de la seguridad social de la región surgen del impacto que tuvieron las políticas de reforma estructural posterior a la gran crisis de la deuda de 1982 y las reformas que privatizaron algunas ramas de la seguridad social, como las pensiones y la salud, que se iniciaron esa misma década y en la siguiente en algunos países mientras que otros conservaron esquemas mayoritariamente estatales. Finalmente, la crisis por COVID-19 representó nuevos dilemas como también una desigual adopción de respuestas de los países generando incluso oportunidades para adaptar y reformas algunos de los esquemas prestacionales para mejorar su cobertura y eficacia (OIT, 2021).

El informe de OIT (2018) destacaba que la región invertía en protección social (sin salud) una tercera parte de lo que invierte la OCDE y en salud la mitad de la inversión de la OCDE, pero que a pesar de ello, la creciente maduración de los sistemas de pensiones, la incorporación de nuevas responsabilidades de gasto social en la protección social no contributiva, la persistencia de la informalidad y el envejecimiento de las poblaciones ha ido agotando el espacio fiscal y ponen presión sobre la sostenibilidad de la seguridad social.

Luego de varias décadas de desarrollo de los sistemas contributivos, desde inicios de la década de los 2000 comenzó a tomar mayor protagonismo la necesidad de dar cobertura a los trabajadores de la economía informal y sus familias, así como a otros grupos vulnerables usualmente no alcanzados por los regímenes contributivos. La alta incidencia de informalidad llevó al reconocimiento de que la cobertura de los riesgos sociales no podía descansar exclusivamente en la seguridad social contributiva tradicional y las regulaciones laborales, ambas diseñadas para el segmento más formal de la economía, sino que debía incluir una mezcla o combinación de esquemas

contributivos, ligados al empleo formal, con esquemas no contributivos, que alcanzaran a segmentos de difícil cobertura (cuentapropistas, trabajadores rurales, trabajadoras domésticas) y otros trabajadores con baja capacidad contributiva.

El crecimiento de los denominados programas de transferencias condicionadas, junto a otros de carácter semicontributivo y no contributivo, han constituido los principales instrumentos desde los años 2000 para ampliar las garantías de protección, especialmente para la infancia y las familias vulnerables como también, en algunos países, para las personas mayores.

La pandemia de COVID-19 a partir de 2020 puso a prueba en forma sin precedente a los sistemas y programas de protección social, como probablemente no había ocurrido desde que fueron creados. Aunque muchos países adoptaron medidas de protección social a una escala no observada en el pasado para facilitar el acceso a servicios de salud, proteger empleos y mitigar la pérdida de ingresos, la pandemia evidenció profundas deficiencias en la cobertura, suficiencia e integralidad de estos sistemas, especialmente para trabajadores informales, migrantes y grupos vulnerables. Antes de la crisis, solo alrededor del 56% de la población de América Latina y el Caribe estaba cubierta por algún tipo de protección social, y muchos quedaron desprotegidos frente a la pérdida masiva de ingresos. La respuesta fue en la práctica desigual y muchas medidas fueron temporales, lo que subraya la necesidad de fortalecer y expandir sistemas de protección social permanentes y universales. La pandemia reafirmó la importancia de contar con pisos de protección social, capaz de adaptarse y responder oportunamente a crisis futuras, garantizando acceso a servicios esenciales y apoyo económico efectivo. También la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y laborales dejaron importantes enseñanzas que han permitido mejorar los sistemas para su mayor resiliencia social y económica, por ejemplo, en cómo combinar prestaciones económicas por caída o suspensión de las fuentes de ingresos, tanto a desocupados como a familias y personas en la economía informal, y las regulaciones para sostenimiento del empleo. Asimismo, se introdujeron innovaciones en los incentivos para la creación de puestos de trabajo formales para acelerar la recuperación del empleo. (OIT, 2021; OIT, 2022, Beccaria et al., 2022)

En lo que refiere a la seguridad económica de las personas mayores, en la región existe, además de los sistemas contributivos de jubilaciones y pensiones, un gran número de políticas no contributivas. Estas tienen diferente población beneficiaria (universal; focalizada en personas mayores en condición de pobreza o riesgo social, elegibles a partir de una evaluación de medios de vida; y focalizada en las brechas de cobertura de prestaciones contributivas), esquema de financiamiento y de carácter temporal y permanente. El número de países que utiliza este tipo de políticas como instrumento de política social y seguridad del ingreso en la vejez abarca a la mayoría de la región y los presupuestos fluctúan de forma importante, desde un 0,02% a casi 2% del PIB. La diversidad de políticas aplicadas por los distintos países van desde acciones específicas para complementar la cobertura de las pensiones contributivas, por ejemplo los casos de Argentina, Chile y Uruguay; programas focalizados en pobreza o pobreza extrema de las personas mayores como en Paraguay y Perú; y también programas universales como Renta Dignidad en Bolivia que garantiza una pensión no contributiva, aunque modesta, a

todas las personas mayores independientemente si reciben o no un beneficio contributivo.

Los programas de seguridad de ingresos para familias con niños y niñas han experimentado un aumento en el último cuarto de siglo, en particular los de protección social de la infancia mediante transferencias condicionadas. Sin embargo, difieren dependiendo del diagnóstico de las causas de la pobreza y la vinculación necesaria con los servicios esenciales que permitan un acceso a educación, salud, programas de prevención y erradicación de trabajo infantil, transporte, complemento nutricional, entre otros. Los programas de transferencias condicionadas han sido la tendencia dominante, existiendo en la actualidad una importante diversidad entre los países tanto por la población alcanzada como también por el presupuesto asignado. La cobertura de estos programas se incrementó especialmente entre 2000 y 2015 junto con el aumento del número de programas.

Los avances en protección social han sido más modestos entre las personas en edad de trabajar. Los programas de seguridad del ingreso para este grupo poblacional que no cuentan con ingresos suficientes buscan otorgar una prestación monetaria que les permita al menos prevenir la pobreza y en la mayoría de los casos mejorar las calificaciones para el ingreso o reingreso al mercado de trabajo. La seguridad del ingreso puede verse afectada por diversos riesgos como el desempleo involuntario, la enfermedad, los accidentes del trabajo, la maternidad y la invalidez.

Aunque el desarrollo de los seguros de desempleo o cesantía es relativamente limitado en la región, la efectividad de la protección ante el desempleo requiere de diseños complejos para lograr los objetivos de sustitución de ingresos, así como de reinserción laboral de los beneficiarios. Para esto último, las políticas suelen complementar las transferencias monetarias con otras acciones que se ejecutan a través de una capacitación tradicional (desarrollo y adquisición de conocimientos para un oficio); capacitación de competencias (habilidades); entrega o complemento de educación formal; apoyo al trabajo independiente mediante asistencia micro financiera, capacitación en temas de ahorro, micro emprendimiento y planificación económica; servicios de intermediación laboral y oferta de trabajo; generación directa de empleo mediante expansión de la demanda a través de planes públicos; y generación indirecta de empleo utilizando subsidios públicos.

En lo que refiere a la protección de la salud, el acceso a una atención esencial de salud en condiciones de oportunidad y accesibilidad constituye una condición necesaria para el bienestar de la población, tal como lo demostró la pandemia por COVID-19, así como también para el desarrollo y crecimiento económico, el aumento de la productividad y los efectos sobre el empleo derivados tanto del aumento de las capacidades físicas de los trabajadores como de la salud mental y de las coberturas de los riesgos sicosociales. En América Latina y el Caribe han predominado los sistemas fragmentados que, en general, tienen grandes dificultades para alcanzar la cobertura universal con servicios de salud de calidad. Si bien la cobertura legal, ya sea por las Constituciones u otras leyes, determina la universalidad de la cobertura, en la práctica distintas barreras impiden un acceso efectivo para toda la población. La fragmentación del sistema, los gastos de bolsillo, el financiamiento, la dotación de recursos humanos del sector y las restricciones

geográficas entre otros, constituyen algunos ejemplos de los desafíos para avanzar en la ampliación de la cobertura de salud en condiciones de oportunidad y asequibilidad.

El financiamiento y la provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, en que coexisten un subsector público (mayormente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo). Los países de América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de incrementar el financiamiento tributario destinado al sector público, reduciendo la dependencia del gasto privado y las cotizaciones sobre la nómina salarial que, en mayor o menor medida, atentan contra el objetivo de lograr sistemas equitativos e integrados que aseguren una mayor cobertura de mejor calidad.

En resumen, si bien los avances a través de las décadas han sido elocuentes, las brechas son todavía de envergadura. La información del último Informe Mundial de la Protección Social muestra que todavía persisten diferencias relevantes en la cobertura de los distintos riesgos sociales. El porcentaje de personas que reciben al menos una prestación en las Américas (incluyendo a Estados Unidos y Canadá) aumentó de 59,6% a 68,2% entre 2015 y 2023, los avances fueron prácticamente nulos para las prestaciones de maternidad que cuenta con tan solo una cobertura del 6,5%. En el otro extremo, la cobertura de prestaciones para personas mayores es alta y ha continuado mejorando por la expansión de las pensiones no contributivas y asistenciales, llegando en 2023 a 90%, mientras que las de niños y niñas alcanzan a superar levemente el 50%. (OIT, 2024a)

3. Desigualdad y protección social

Entre los factores estructurales que caracterizan la región hay que destacar la estructura del empleo con alta concentración en sectores de baja productividad y salarios, como también, como fue señalado anteriormente, la persistencia de la informalidad (OIT, 2018; Bertranou y Gontero, 2025). La fiscalidad, en particular lo que refiere a la política tributaria y el espacio fiscal, es otro factor estructural de gran relevancia. La misma tiene que generar recursos suficientes para el desarrollo de programas de transferencias monetarias de naturaleza no contributiva, y en algunos casos complementar recursos para programas que siguen un criterio contributivo (incluyendo aquellos que se vinculan con la duración en el empleo, aun cuando no se ingresen cotizaciones). Otra característica distintiva del mundo del trabajo en la región es la elevada desigualdad que genera el mercado laboral tanto en cantidad como calidad del empleo e ingresos laborales. Esta situación queda reflejada en diversos indicadores de desigualdad que inciden en la capacidad distributiva de la protección social.

En primer lugar, una manifestación de la alta desigualdad está representada por la cobertura de cotizaciones a la seguridad social para jubilaciones y pensiones. Mientras que el porcentaje de cotizantes como proporción de la población ocupada supera el 50% entre los trabajadores más ricos, llegando a niveles muy altos en Uruguay (99%) y Costa Rica (90%), la proporción de trabajadores que cotizan es muy baja entre los hogares más pobres, siendo solo para los casos de Chile y Uruguay (países con menor incidencia de la informalidad) de 24% y 36% respectivamente. Esta situación plantea el interrogante en

relación con la contribución de la protección social para reducir las desigualdades con un enfoque de solidaridad, en particular si es necesario compensar estas brechas en el diseño del sistema de prestaciones. Por ejemplo, algunos sistemas establecen condiciones más flexibles de acceso a los beneficios para mujeres por maternidad o que tuvieron responsabilidades de cuidado familiar, también se han establecido fórmulas progresivas para las prestaciones en lugar de beneficios estrictamente proporcionales a las cotizaciones salariales.

En segundo lugar, otra dimensión de desigualdad que se origina en el mercado laboral y que escasamente pueden cerrar los sistemas de transferencias monetarias de la protección social, refiere a las diferencias de participación laboral y de ingresos del trabajo que reciben hombres y mujeres a lo largo de su trayectoria laboral. La mujer seguramente seguirá incrementando su participación en el mercado de trabajo, por lo que será esencial afrontar el desafío de expandir y mejorar la coordinación con los servicios de cuidado para personas dependientes como también cambiar patrones culturales de la conciliación entre trabajo y responsabilidades familiares en los que los hombres tengan mayor protagonismo. Por su parte, las diferencias salariales de género son explicadas por distintas causas que van desde el desigual acceso a la formación para el trabajo hasta la segregación ocupacional tanto horizontal (en sectores tradicionalmente con remuneraciones más bajas) como vertical (en puestos de menor jerarquía). En particular, los sistemas de transferencias que cubren riesgos sociales de largo plazo como la vejez, escasamente reducen en sus sistemas prestacionales estas brechas, perpetuando las inequidades de género (OIT 2018). Incluso algunos sistemas en los que se introdujeron componentes contributivos basados en la lógica de la individualización de riesgos no solo reproducen las desigualdades de género que entrega el mercado laboral, sino que también pueden aumentarlas por su propio diseño. Por ejemplo, al permitir edades legales de retiro para las mujeres más bajas que para los hombres y generar prestaciones asociadas a la expectativa de vida de acuerdo con tablas específicas por sexo. Esto significa que, a igual trayectoria laboral entre un hombre y una mujer, a la misma edad de retiro, un sistema de pensiones basado en el ahorro individual genera una prestación menor para la mujer por el hecho de contar con una expectativa de vida esperada mayor. Apesar de la introducción de algunas medidas correctoras como bonificaciones por hijo/a, las diferencias persisten y se amplifican cuando las mujeres acceden al retiro a edades más tempranas, ya sea porque las edades legales lo permiten o porque quedan excluidas del mundo del trabajo a edades relativamente más avanzadas.

Por último, una tercera dimensión de la alta desigualdad social está reflejada en las diferentes incidencias que tiene la pobreza por grupo etarios. En general para todos los países de la región que CEPALSTAT reporta datos, la pobreza de las personas mayores es sustancialmente menor que la de niños, niñas y adolescentes hasta 14 años. Este resultado tiene que ver con los sustanciales avances que ha tenido la cobertura prestacional de los sistemas de jubilaciones y pensiones en la región tanto de sus componentes contributivos como no contributivos que ha permitido bajar la incidencia de la pobreza. La sobrerrepresentación de los niños, niñas y adolescentes en la pobreza es bien conocida y expone las debilidades de los sistemas de protección social de la región para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia. El acceso a la seguridad social en la población infantil y adolescente históricamente ha estado estratificado según el nivel

de ingresos de los hogares donde habitan y, como ya se mencionó, la cobertura del pilar contributivo sigue siendo baja en los sectores más pobres. En este contexto, el impacto de las prestaciones no contributivas especialmente, de los programas de transferencias monetarias han sido muy relevantes, aunque persisten limitaciones tanto en cobertura como en suficiencia, lo que tiene fuertes implicancias en la abolición y prevención del trabajo infantil (OIT, 2018). Esta es, por lo tanto, otra manifestación del espacio que tienen las políticas de protección social para reducir la desigualdad y promover esquemas prestacionales con mayor cobertura.

Estas desigualdades se generan en un contexto institucional y fiscal en el que los sistemas de impuestos y transferencias tienen escasa capacidad redistributiva. La región se caracteriza por alta incidencia de impuestos regresivos y escasa capacidad redistributiva, especialmente si se compara con los países europeos. La información sobre desigualdad y redistribución fiscal en una selección de economías latinoamericanas y de economías europeas muestra que el índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias de los sistemas fiscales en América Latina y el Caribe inciden mucho menos en la reducción de la desigualdad. Esto no solo puede ser explicado por menores capacidades institucionales en América Latina y el Caribe sino también por las actitudes ciudadanas respecto a la redistribución y el balance entre las responsabilidades estatales e individuales. (OIT, 2018)

4. Factores determinantes para el desempeño futuro de la protección social

El futuro de la protección social está estrechamente ligado a los debates alrededor del futuro del trabajo, es decir, la combinación de características estructurales del mundo del trabajo y otras instituciones vinculadas como la fiscalidad que permitan atender los desafíos históricos y actuales.

Por un lado, América Latina y el Caribe es una región caracterizada por la volatilidad macroeconómica y el gasto público históricamente ha presentado un patrón procíclico, siendo que es deseable contar con un gasto público, incluyendo la protección social, jugando un rol anticíclico que contribuya a estabilizar el ciclo económico. Mientras que en países desarrollados la protección funciona como estabilizador automático para defender los niveles de ingreso de las familias y de consumo ante las variaciones del ciclo económico, en nuestra región, el tamaño de la economía informal y el estrecho espacio fiscal son dos de los obstáculos para la incorporación de estabilizadores en la política fiscal.

Asimismo, las tendencias en la reducción del empleo en la agricultura y la industria y el incremento en el sector servicios, caracterizado por mayor informalidad, también desafía la expansión de la cobertura de la protección social. La ralentización del crecimiento en la última década establece condicionantes adicionales a las posibilidades de tener posibilidades de un robusto crecimiento del empleo y reducción de la informalidad.

Otro factor relevante consiste en el cambio tecnológico, especialmente el crecimiento de la digitalización y la irrupción de la inteligencia artificial, que han acelerado la expansión de diversas formas de contratación que incluyen el crecimiento de los

contratistas dependientes, el trabajo independiente, incluyendo cuentapropistas, profesionales y empleadores, formas de trabajo que no están adecuadamente reguladas (como el trabajo a través de plataformas), y en el caso de que lo estén, persiste un cumplimiento limitado de la normativa. La automatización y la digitalización del empleo están ocurriendo en una variedad de sectores en la región, y esto representará un desafío creciente en años venideros, con una sensible transformación de los puestos de trabajo como también potenciales efectos de desplazamiento de empleos y ocupaciones.

En lo que refiere a la protección social y su interacción con las políticas de desarrollo productivo, existe un vínculo entre un modelo de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la creación de más y mejores empleos y trabajo decente. Esto también puede presentar una limitación para el desarrollo robusto de la protección social. Distintas políticas de desarrollo productivo podrían influir y dar forma a un crecimiento más sostenido, inclusivo y sostenible, con mayor productividad, diversificación económica y reducción de las brechas de desigualdad. Por una diversidad de razones, los países de América Latina y el Caribe no han podido avanzar decisivamente en lograr un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible, con la determinación que lo han hecho los países de mejor desempeño, por ejemplo, en Asia. Como resultado, las brechas de productividad siguen siendo amplias, el crecimiento de la productividad es lento limitando el posible crecimiento de los salarios y la capacidad contributiva de las personas trabajadoras.

Las tendencias demográficas consistentes en la reducción de la participación relativa de jóvenes y el incremento, en algunos casos sustanciales, de personas mayores plantea fuertes presiones para la reforma de los sistemas de protección social. El aumento en las tasas de dependencia es más acelerado en países como Cuba, Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, Panamá, R.B. de Venezuela y Costa Rica. En 2050 cuatro países de América Latina tendrán tasas de dependencia cercanas o mayores a 40% (Chile, Brasil, Costa Rica y Cuba) y en 2100 catorce países tendrán tasas de dependencia de 50% o más. Los cambios demográficos y sus consecuencias para las tasas de dependencia son uno de los mayores desafíos que deberán enfrentar los sistemas de protección social que seguramente se acelerarán dados los datos más recientes después de la pandemia para la trayectoria de las tasas de fecundidad (hijos por mujer), especialmente en países como Chile, Uruguay, Costa Rica, Cuba y Brasil en donde han descendido a menos de 1.6 hijos por mujer en 2024.

Finalmente, el cambio climático y las catástrofes naturales han experimentado importantes alteraciones que ponen a prueba las capacidades de las políticas públicas, incluyendo de protección social, para reaccionar. Los riesgos que genera el cambio climático incluyen pérdidas económicas y de bienestar, caídas en la productividad laboral y el trabajo de migrantes bajo condiciones no satisfactorias. Los riesgos pueden ser más elevados para segmentos de la población con ciertas vulnerabilidades estructurales como es el caso de los pueblos indígenas, o los residentes de áreas rurales y costeras. Existe evidencia que muestra que los desastres naturales tienen un impacto más fuerte sobre la población más pobre, con fuentes de ingreso menos flexibles, escaso patrimonio y con una mayor vulnerabilidad a los riesgos de la salud, entre otros factores discriminantes. La falta de sistemas de protección social con cobertura universal inhibe el desarrollo de sociedades resilientes que puedan dar respuestas a quienes han sido afectados por el

cambio climático y las catástrofes naturales. En esta línea, el Informe Mundial de la Protección Social de la OIT 2024-2026 (OIT 2024a) hace un llamado a la acción urgente para fortalecer y expandir los sistemas de protección social con financiamiento adecuado, asegurando que la transición energética y climática sea equitativa, inclusiva y no deje a nadie atrás.

Un último factor de desempeño de la protección social refiere a la gobernanza, entendida como las reglas de financiamiento, capacidades institucionales, procedimientos y mecanismos de coordinación, es clave para explicar las diferencias en el desempeño, en aspectos como cobertura, suficiencia y sostenibilidad. En América Latina, la mayoría de los países han avanzado en la incorporación de tecnologías de información y comunicación, lo que ha permitido la gestión electrónica de afiliaciones y cotizaciones, así como la consulta del historial de aportes y simulaciones de pensiones. Además, experiencias de diálogo social y representación tripartita o cuatripartita en las administraciones de seguridad social han impulsado la mejora de políticas. No obstante, existen aún retos en la gobernanza no solo de las instituciones de carácter contributivo sino también en los programas no contributivos, dado que han tenido avances dispares en identificación de beneficiarios, gestión de condicionalidades, pagos y supervisión, así como en la articulación entre programas contributivos y no contributivos, debida en parte a la falta de coordinación política y financiera. Más recientemente, la generalización en el acceso y utilización de la inteligencia artificial (IA) presenta una excelente oportunidad para escalar la eficiencia y eficacia de la gestión de la protección social.

La gestión eficaz y coherente entre los distintos programas e instituciones es esencial para mejorar el impacto de la protección social. En muchos casos, la fragmentación y la escasa coordinación operativa limitan la capacidad de los sistemas para ofrecer protección integral y sostenible. Mejorar la gobernanza implica fortalecer los procesos administrativos, mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social, así como garantizar la complementariedad entre programas para lograr una cobertura más amplia y una mejor respuesta a las vulnerabilidades sociales. Esto es fundamental para consolidar sistemas de protección social eficientes que impulsen la equidad y el desarrollo social en la región.

5. Conclusiones y reflexiones para la próxima década

Los avances en la protección social en América Latina y el Caribe han sido evidentes, sin embargo, los desafíos que enfrenta la región son aún considerables y complejos. Estos involucran dimensiones que tienen que ver con variables sistémicas como también con la organización y operatividad específica de distintos esquemas de prestaciones. También están presentes factores que se vinculan directa e indirectamente con otras instituciones laborales, del mercado de trabajo y la política fiscal. Las acciones para el presente y el futuro cercano deberían atender en forma prioritaria aspectos críticos como las modalidades de afiliación, las condiciones de acceso, la gestión y el financiamiento de las prestaciones de seguridad social. Es especialmente importante ampliar la cobertura de los programas contributivos para grupos con difícil acceso, y desarrollar pisos de protección social que aseguren seguridad económica a todas las personas, independientemente de su empleo formal o relación de trabajo asalariada.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los planes nacionales de desarrollo de los países de la región establecen metas claras y cuantificables, permitiendo direccionar acciones concretas hacia sistemas de protección social más universales, sostenibles y equitativos. Algunas líneas de acción esenciales vigentes que se plantearon en OIT (2018) siguen vigentes, las cuales fueron reafirmadas por el Informe Mundial de la Protección Social de la OIT (2024a): incrementar el espacio fiscal y mejorar la política distributiva; implementar políticas fiscales contracíclicas; mejorar la formalización de la economía; ampliar la protección social especialmente para niños y niñas; asegurar la sostenibilidad y expansión de pensiones mediante esquemas mixtos; garantizar un piso universal en salud; reforzar la seguridad económica en edad laboral mediante programas que incrementen empleabilidad; reducir la fragmentación y segmentación interna de esquemas; mejorar la coordinación de políticas; y adaptar la protección social frente a cambios tecnológicos, demográficos y climáticos. Estas acciones buscan consolidar una protección social inclusiva, eficiente y resiliente, capaz de enfrentar las desigualdades estructurales y los desafíos actuales de la región.

Una mención especial para imaginar el futuro en América Latina y el Caribe refiere a los sistemas de cuidado y la necesidad de incluirlos como parte de los sistemas de protección social. Los cuidados deben desarrollarse para ser una parte integral de los sistemas de protección reconociendo y remunerando adecuadamente el trabajo de cuidado, principalmente realizado por mujeres, y que redistribuyan estas responsabilidades para aliviar la carga que recae sobre ellas. Estos sistemas deben garantizar el acceso a servicios de cuidado de calidad para personas en diversas condiciones de dependencia (niños, personas mayores, personas con discapacidad, enfermos) y estar diseñados con un enfoque de equidad de género, derechos humanos, interculturalidad e interseccionalidad, atendiendo las múltiples necesidades según raza, identidad de género y situación migratoria. Dicho desarrollo debe contar también con un modelo de gobernanza interinstitucional que articule de manera coordinada a los actores estatales, sociales, privados y familiares, con un enfoque centrado en las personas que cuidan y las que reciben cuidados, implicando promover la profesionalización de las personas cuidadoras, establecer normas y estándares de calidad, fortalecer la gestión de información pública y fomentar un cambio cultural hacia la corresponsabilidad social en los cuidados. (Banco Mundial, 2023; OIT, 2024b; OIT 2025)

6. Referencias

- Banco Mundial. (2023). Sistemas de Cuidado Integral en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/events/2023/01/27/sistemas-de-cuidado-integral-en-america-latina-y-el-caribe>
- Beccaria, L., Bertranou, F. & Maurizio, R. (2022). Covid-19: empleo e ingresos en América Latina frente a una crisis sin precedentes. Revista Internacional del Trabajo, Vol.141, No.1. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ilrs.12200>
- Bertranou, F., & Gontero, S. (2024). *Trabajo, empleo, protección laboral y social en América Latina y el Caribe, 1994-2024*. OIT Cono Sur Informes Técnicos / 50. Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-04/IT50-Trabajo-empleo-proteccion-laboral-America-Latina-Caribe_v5.pdf
- CEPAL (2024). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024 - Desafíos de la protección social. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80858-panorama-social-america-latina-caribe-2024-desafios-la-proteccion-social>
- OIT (2018). *Panorama laboral temático: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/panorama-laboral-oit-2018-america-latina-caribe>
- OIT (2021). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia. Nota técnica. Serie Panorama Laboral. Octubre. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf
- OIT (2022). Panorama laboral 2022 América Latina y el Caribe. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf
- OIT (2024a). Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026. Protección social universal para la acción climática y una transición justa. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-09/SOCPRO_WSPR_2024_Executive_Summary_SP_Web.pdf
- OIT (2024b). Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-06/ILC112-Resolution-V-%7BBRELMEETINGS-240620-001%7D-Web-SP.pdf>
- OIT (2025). *Economía del cuidado y trabajo decente. Escenarios y recomendaciones para América Latina y el Caribe* (Informe conjunto OIT-CEPAL). Disponible en: <https://www.ilo.org/es/publications/economia-del-cuidado-y-trabajo-decente-escenarios-y-recomendaciones-para-america-latina-y-el-caribe>

Perspectiva de futuro de los sistemas de Seguridad Social: Diagnósticos y propuestas a partir del análisis metodológico de las variables intervinientes. La introducción a métodos estocásticos

Daniel Guillermo Pérez⁵⁹

1. Aspectos introductorios

Esta encomienda relacionada con la producción de un trabajo, para integrar la publicación sobre el estudio de prospectivas de futuro de la seguridad social iberoamericana, en conmemoración de los 70 años de la apreciada Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), nos parece todo un honor y un desafío.

El honor, por haber sido convocados para colaborar en tan importante publicación académica de investigación y difusión de ideas de la querida OISS.

El desafío viene por el lado de cumplir acabadamente con la expectativa y lograr – Dios mediante- que este trabajo haga realidad los anhelos volcados en la convocatoria.

El tema elegido o sugerido también representa un gran desafío. Tratar el devenir de la seguridad social y las perspectivas de futuro en la región para las próximas décadas, relacionado ello con las situaciones derivadas del envejecimiento, la digitalización, la inteligencia artificial, los cambios en el mercado de trabajo, entre otros factores, representa como expresamos al principio un gran desafío, pero a la vez una movilizante propuesta.

El objetivo que nos hemos propuesto es analizar el futuro a partir de lo que significa – en forma especial- el envejecimiento poblacional como evidencia científicamente comprobada y tratar de elaborar una proyección de elementos y pautas que procuren contemplar estas evidencias y lograr –en perspectiva- propuestas que puedan resolver la formulación de sistemas de pensiones que tiendan a la eficiencia y la sustentabilidad.

Por supuesto reconocemos que, la propuesta no es nada sencilla, pero siempre se comienza a andar intentando los primeros pasos.

Obviamente debemos primero ubicarnos ante un relato evolutivo. Resulta necesario hacer una recopilación de las ideas y las concreciones a través del tiempo; sobre todo efectuando –antes que nada- un diagnóstico lo que podemos denominar la crisis de los sistemas de seguridad social, sobre todo efectuando –antes que nada- un diagnóstico lo que podemos denominar la crisis de los sistemas de seguridad social.

Obviamente debemos primero ubicarnos ante un relato evolutivo. Resulta necesario hacer una recopilación de las ideas y las concreciones a través del tiempo; sobre todo

⁵⁹ Abogado, Doctorado por la Universidad de Buenos Aires, en Tributación. Coordinador de la Comisión de Tributación de la Seguridad Social del Departamento de Política Tributaria de la UIA (Unión Industrial Argentina). Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. (U. ALCALÁ DE HENARES y OISS).

efectuando –antes que nada- un diagnóstico lo que podemos denominar la crisis de los sistemas de seguridad social.

2. El momento actual. La crisis de la seguridad social

En la actualidad, en sentido más bien general, los sistemas de seguridad social toman elementos de los modelos definidos en las Leyes de Bismarck y en el Informe Beveridge.

Muchos años después de la puesta en marcha de la seguridad social se puede observar que los distintos estados, manifiestan una gran preocupación por el formidable aumento de los egresos de los sistemas, lo que parecería hacerlos inviables. En la Unión Europea y, en general, en todos los países industrializados, se manifiesta una tendencia a emprender reformas los respectivos sistemas sociales para intentar superar la crisis en que se encuentran.

Si tuviéramos que efectuar una aproximación a las causas que van produciendo tal deterioro, teniendo en cuenta los elementos y variables en juego, podríamos en un esquema simple, resumirlas a las siguientes:

- Una situación persistente de desempleo acompañado de una débil tasa de crecimiento económico, que genera importantes gastos en concepto de subsidios e implica una reducción de las recaudaciones.
- Como ya habíamos apuntado, el envejecimiento de la población, que conlleva un aumento de la proporción de los recursos destinados a las personas que no contribuyen directamente a generarlos. Esto supone una carga creciente sobre los ocupados. Adicionado a ello la falta de oportunas correcciones a variables tales como edades y servicios mínimos requeridos, en los casos de los sistemas de pensión
- Los déficits presupuestarios y el alto nivel de endeudamiento, derivados en gran parte por el propio financiamiento de la protección social.
- Los flujos migratorios de los países subdesarrollados.
- Caída de la masa salarial, provocada por el aumento del desempleo y del trabajo informal o no registrado. En este último aspecto, Jorge Paz, investigador del Conicet en el Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE)⁶⁰, analizó la composición del empleo a partir de los datos de la EPH⁶¹, y determinó que del total de personas ocupadas, el 50% declaró ser asalariado registrado (es decir, que cobra un salario y cuentan con descuento jubilatorio, vacaciones pagas y otros beneficios sociales). En tanto, el 26,9% se encuentra como asalariado no registrado (cobra un sueldo por su trabajo, pero no se encuentra en el registro); el 20,1% son cuentapropistas (sus ingresos no provienen de un salario pagado por un empleador, sino de actividades que realizan de forma autónoma) y el 3%, patrones. Pero, como se explica en esa nota, si bien suele asociarse a los cuentapropistas con trabajadores independientes, emprendedores o profesionales (como médicos o abogados, entre

⁶⁰ Paz Jorge Augusto. INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DEL DESARROLLO ECONOMICO - FACULTAD DE CS. ECONOMICAS, JURIDICAS Y SOCIALES - [UNSA] UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA -

⁶¹ Encuesta Permanente de Hogares (EPH), formulada y confeccionada en forma metodológica por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación (República Argentina).

otros), sólo un pequeño porcentaje de este grupo tiene estas características; se los denomina cuentapropistas profesionales y representan el 1,7% del total. Mientras que la mayoría de las personas realiza tareas de baja calificación y remuneración, características que los ubican dentro del segmento de empleo informal como cuentapropistas no profesionales. Una de las afirmaciones más relevantes que surgen del documento consiste en que, la informalidad laboral además de afectar a una proporción significativa de trabajadores, es un fenómeno heterogéneo y complejo; esto por cuanto, no solamente una masa importante de trabajadores dependientes se mantiene al margen de la registración, sino también trabajadores por cuenta propia. De aquella informalidad se puede observar la siguiente composición: un 30% de asalariados se encuentra en unidades formales; un 17% de asalariados en unidades informales. Esto último quiere significar que casi la mitad del trabajo no registrado se da entre asalariados en unidades formales e informales, y en este último caso, se entiende que, no solamente el asalariado se encuentra en calidad de “no registrado”, sino también su empleador. De los demás grupos casi un 20% se refiere a los trabajadores de casas particulares no registrados, lo que en la República Argentina ha constituido y constituye un verdadero problema, a pesar de las medidas que se han ido tomando a través del tiempo para corregirlo. El resto son: Patrones (1%); trabajadores familiares sin remuneración (2%); asalariados sin especificar unidad (6%) y trabajadores por cuenta propia (26%). En resumidas cuentas y agrupando a todos los sectores por actividad, nos da que del total de trabajadores informales, más de un 70% corresponde a trabajadores asalariados. La información sobre los principales indicadores del mercado de trabajo se obtiene de los datos recolectados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), programa nacional que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) conjuntamente con las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE) cuyo objeto es relevar características sociodemográficas y socioeconómicas de la población.

- Ausencia de controles efectivos sobre la evasión de los recursos del sistema.
- Políticas de reducción o supresión de ciertas contribuciones con carga patronal, lo que implica una importante disminución en los ingresos naturales del sistema.
- Deficiente administración de los sistemas
- Procesos inflacionarios que afectan sensiblemente el equilibrio ingresos/egresos de los distintos sistemas y subsistemas

Frente a esta crisis, se han ido ensayando distintas propuestas de cambio, las que, en mayor o menor medida han sido puestas en efecto o están siendo practicadas por los distintos países. Estas tendencias de cambio, se refieren a:

- Reglamentaciones y condiciones más estrictas para acceder al otorgamiento de ciertos beneficios y limitación del derecho a las prestaciones a los casos más justificados.
- Alza de las edades de jubilación y, en determinados casos, ampliación del acceso, voluntario u obligatorio, a la jubilación anticipada.
- Reducción de la carga financiera, mediante la reforma de las reglas de cálculo que determinan las prestaciones medias de los sistemas.

- Delimitación de las fuentes de recursos: a) las prestaciones contributivas se financian mediante las cotizaciones y b) las prestaciones asistenciales a través de otros tributos, fundamentalmente impuestos nacionales o federales
- Privatización de diversos aspectos del sistema de Seguridad Social.

Debemos recalcar, que el problema del financiamiento de los sistemas de seguridad social, no es un tema aislado ni autónomo. Todo lo contrario.

Analizar en forma aislada el problema de financiamiento puede representar un inadmisibles error. No es que haya que financiar cada vez más gasto, es que hay que reconocer cada vez más derechos. El gasto es un mecanismo de protección de las políticas públicas. La seguridad social es un concepto mucho más serio que una aplicación de gastos.

Por tales razones, es que proponemos un análisis y en definitiva, una propuesta de integración entre los distintos valores en juego.

Efectuando un análisis retrospectivo y crítico, en materia de financiamiento de los sistemas de seguridad social a lo largo del mundo y de los distintos tiempos de observación, se arriba a la conclusión que los mecanismos o métodos tradicionales, idóneos para captar las fuentes financieras que permitan un desarrollo armónico y consistente de tales sistemas, distan de haber permanecido en estado puro; es más, habitualmente se pueden encontrar en forma mixta o impura

Es indudable que, de los recursos con que cuenta el estado moderno de derecho, los recursos tributarios son aquellos que provocan ingresos de mayor magnitud y que, no sólo se constituyen en necesarios para la satisfacción de los fines públicos, sino también componen (cada vez más) instrumentos hábiles para el cumplimiento de las funciones más avanzadas; léase: asignación eficiente de bienes y servicios públicos y redistribución, dentro del esquema de la teoría de la Hacienda Múltiple desarrollada primordialmente por Richard Musgrave.⁶²

Los sistemas de naturaleza contributiva han desarrollado la oportunidad de obtener otros recursos tributarios que financien aumentos reales de gasto público en seguridad social, con la complejidad emergente de estas combinaciones y con la circunstancia – además- relacionada con la mutación hacia sistemas de naturaleza asistencial, tal vez, como efecto no deseado.

Por estas razones, entendemos como también de interés el análisis y estudio de las estructuras tributarias para adecuar, complementar y relacionar a los recursos derivados

⁶² Richard Abel Musgrave (1910-2007). Economista norteamericano de origen alemán, nació en Koenigstein en 1910. Estudio en las Universidades de Munich, Heidelberg, Rochester y Harvard. Docente en las universidades de Harvard, Michigan, Princeton y Santa Cruz. Sus principales obras han sido: "A Voluntary Exchange Theory of Public Economy", 1939, QJE; "Proportional Income Taxation and Risk-Taking", con E. Domar, 1944. ; "Distribution of Tax Payments by Income Groups: A case study for 1948", 1951, National Tax Journal; The Theory of Public Finance, 1958. Classics in the Theory of Public Finance, con A.T. Peacock, 1958; "Tax reform: Growth with equity", 1963, AER; Essays in Fiscal Federation, 1965. Fiscal Systems, 1969. Public Finance in Theory and Practice, con P. Musgrave, 1973. "Maximin, Uncertainty and the Leisure Trade-Off", 1974, QJE. Fiscal Reform in Colombia, 1979.

de las cotizaciones sociales con el resto del sistema, en consecución de la eficiencia, la neutralidad y el beneficio.

Esto, por cuanto, desde el punto de vista de la participación del gasto público en seguridad social en los presupuestos del Estado a lo largo del planeta (y con especial énfasis en aquellos países no centrales), necesita de certezas en lo que hace a la política de financiamiento de tales gastos. En tal sentido, entonces, no resulta neutra la política tributaria, ni la diagramación de los ingresos, ni la naturaleza, fuente y aplicación de tales recursos. Todo este cúmulo de interrogantes, a más de la necesaria investigación científica, necesita de la profundización en el tema.

Se aprecia en estos aspectos un elemento por demás contundente y digno de ingresarse al análisis: el derecho positivo, según sea el ámbito de comparación.

Como recuerda Alvarez Juliá *“...el derecho positivo es el conjunto de leyes vigentes, no derogadas y las costumbres. Al decir de CICERON (106-43 AC), la suma de todas las leyes (summa omnia legum)....”*⁶³; o como define Llambías *“...el conjunto de normas aplicadas coercitivamente por la autoridad pública...”*⁶⁴

La trascendencia de los aspectos tributarios dentro de las normas del derecho de la seguridad social ha tenido dispar apreciación por parte de los que, a su turno, debieron aplicarlas, interpretarlas o definirlas doctrinariamente.

Siempre se pensó que la fuerte incidencia de la rama prestacional; o sea, los beneficios que otorgan las normas, eran todo el derecho de la seguridad social y que, los recursos necesarios para financiar tales prestaciones eran una cuestión complementaria, pero indispensable (eso sí) para la concreción de los objetivos de diseño e implementación de las políticas sociales. No se advertía –claro- que las mismas normas, desde el acuñado principio de la obligatoriedad de las cotizaciones, sentaban las bases y establecían los verdaderos institutos del derecho tributario.

El maestro tributarista Valdez Costa ya había tomado razón de las dificultades que presentaba el análisis de la naturaleza de estos recursos, cuando desde sus obras señalaba que: *“...es un esfuerzo vano buscar una calificación jurídica única para todos los recursos de los organismos de seguridad social. Las características de las prestaciones resultarán del sistema adoptado por el legislador; es pues, en definitiva un problema de derecho positivo que será resuelto en cada tiempo y lugar determinados, de acuerdo con los ideales de justicia y las características económicas y sociales imperantes...”*⁶⁵

En el derecho comparado también la tarea ha resultado ardua, así lo expresaba Martínez Azuar, respecto de la situación española: *“...La naturaleza de la cotización de Seguridad Social, en nuestro país y en la mayoría de los de nuestro entorno*

⁶³ Alvarez Juliá Luis; “Introducción al Estudio del Derecho”, Proyecto Editorial, marzo de 2003, página 11.

⁶⁴ Llambías Jorge Joaquín “Tratado de Derecho Civil. Parte General”. Tomo I. Decimosexta edición., Editorial Perrot, Buenos Aires 1995, página 41

⁶⁵ Valdés Costa Ramón; “Curso de Derecho Tributario”, Segunda Edición, Depalma-Temis-Marcial Pons, Buenos Aires-Santa Fe de Bogotá-Madrid 1996, página 211.

*socioeconómico ha sido, y es, uno de los temas objeto de amplio debate tanto en el ámbito de la ciencia jurídica como en el de la económica...”*⁶⁶

Si bien en la República Argentina las discusiones acerca de la naturaleza de estos recursos permaneció ciertamente distante de los ámbitos tributarios, a partir de la asunción de facultades de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución fiscal de estos recursos por parte del Organismo Fiscal (Dirección General Impositiva y Administración Federal de Ingresos Públicos –hoy ARCA-) hubo de descubrirse la trascendencia tributaria de los recursos de la seguridad social y entonces muchas voces se escucharon y muchos eventos académicos se pronunciaron en la materia. Pero el problema no es sólo determinar la naturaleza (tributaria o no) de estos recursos; aunque anticipamos desde ya que la mayoría de la doctrina les otorga naturaleza eminentemente tributaria, existen importantes divergencias acerca de la especie de tributo que representa. En síntesis, las contradicciones tienen carácter complejo, ya desde una u otra óptica, notaremos que las discrepancias se yuxtaponen.

Es innegable (más allá de la consideración de su naturaleza) la estrecha vinculación de estos recursos con los sistemas de protección social. La evolución histórica de la seguridad social como sistema ha tenido cabida y también referencia en estas páginas; referencia sin la cual hubiera resultado más difícil comprender todo el desarrollo que estamos trazando y el que nos proponemos a partir de ahora.

3. La cuestión sustantiva: El envejecimiento poblacional

Los sistemas de seguridad social en todo el mundo y en especial los sistemas de pensiones que cubren las contingencias de vejez, invalidez y muerte, enfrentan un desafío demográfico fundamental: el **aumento constante de la esperanza de vida** de su población. Si bien este fenómeno es un indicador positivo del desarrollo social, implica que las prestaciones previsionales deban pagarse por más tiempo, lo que ejerce una presión financiera considerable sobre la sostenibilidad de los sistemas.

Este trabajo intenta ser una herramienta exhaustiva para comprender las complejidades actuariales de las jubilaciones y pensiones, frente a la permanente evolución de la longevidad. El equilibrio y la sostenibilidad de los sistemas son los desafíos de futuro y casi del presente

Un objetivo central de las políticas públicas es contribuir a que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa, siendo la política fiscal uno de los instrumentos más adecuados para realizar tal contribución.

Resulta en consecuencia relevante reflexionar sobre el presente y proyectar su derrotero a efectos de contar con marcos de referencia que permitan y faciliten evaluar alternativas de reformas y del impacto de las mismas sobre el conjunto de las variables involucradas. Cada una de estas decisiones afecta beneficios de diversos sectores de la

⁶⁶ Martínez Azuar Juan Antonio, “Régimen de las cotizaciones a la Seguridad Social”, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1996, página 24

sociedad en el presente e inter temporalmente y ello debe tenerse en cuenta para seleccionar las políticas que mejor se adapten a las aspiraciones de la población.

Como corolario, es imperioso recordar que el objetivo principal de cualquier sistema de pensiones es la protección contra los riesgos sociales y que su diseño no debe ser ajeno a la realidad demográfica y laboral de la población que pretende proteger, debiendo siempre ocupar un lugar prioritario en la agenda pública.

Las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) son las fuentes más confiables para obtener datos estadísticos sobre población y envejecimiento a nivel global. A continuación, se presentan los últimos datos y tendencias disponibles:

4. Tendencias Globales de Envejecimiento. Información relevante

Los aspectos relevantes de estas tendencias son:

Un crecimiento acelerado de la población mayor. La población mayor de 65 años crece más rápidamente que la población más joven. Se prevé que el porcentaje de la población mundial mayor de 65 años aumente del 10% (en 2022) al 16% en 2050.

Ciertos hitos demográficos. En 2020, el número de personas de 60 años o más superó al de niños menores de cinco años. Para 2050, se estima que el número de personas de 65 años o más en todo el mundo será el doble del número de niños menores de 5 años y casi equivalente al número de niños menores de 12 años.

Un creciente aumento de la esperanza de vida. La esperanza de vida mundial al nacer alcanzó los 73.3 años en 2024, lo que representa un aumento de 8.4 años desde 1995. Se prevé que nuevas reducciones del índice de mortalidad se traduzcan en una longevidad media de unos 77.4 años en el mundo en 2054.

Una importante concentración en países de ingresos bajos y medianos. Se estima que para el año 2050, dos tercios de la población mundial de más de 60 años vivirán en países de ingresos bajos y medianos.

Incremento sostenido de la "cuarta edad". El número de personas de 80 años o más se triplicará entre 2020 y 2050, hasta alcanzar los 426 millones.

Disminución de la fecundidad: Se estima que el nivel mundial de fecundidad se sitúa en 2.25 nacidos vivos por mujer, un hijo menos que hace una generación. Para finales de la década de 2040, se prevé que la tasa mundial de fecundidad descienda a 2.1.

Población mundial máxima. Se prevé que la tasa de población mundial seguirá creciendo en los próximos 50 a 60 años, hasta alcanzar un máximo de 10.300 millones de habitantes a mediados de 2080. Tras alcanzar este pico, se estima que disminuirá gradualmente hasta situarse en torno a los 10.200 millones a finales de siglo.

Como corolario de todo ello, el envejecimiento de la población tiene importantes consecuencias e implicaciones en diversas áreas:

- En cuanto a los sistemas de protección social, una sostenida presión sobre los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria debido a una población activa cada vez más reducida y un número creciente de pensionados
- Respecto del mercado laboral, una posible escasez de cualificaciones y trabajadores. Se proyecta que los medios tecnológicos, la introducción de la robotización y la inteligencia artificial, significarán en el futuro próximo un cambio de paradigmas en el mercado laboral
- Aumento simultáneo de la morbilidad relacionada con el envejecimiento y los costos de salud asociados. La percepción de la salud en las personas mayores puede variar, y un porcentaje significativo enfrenta problemas de salud y malestar psicológico.
- Necesidad de abordar la accesibilidad, la movilidad, el transporte público y privado, y los cambios tecnológicos.
- Aislamiento social y maltrato. El maltrato de las personas mayores y la soledad son problemas crecientes.

Toda esta información, proviene de bases absolutamente públicas y confiables⁶⁷

Todas estas pautas y evidencias hacen a la necesidad de contar con las herramientas de proyección más eficaces que, aseguren la sostenibilidad y eficiencia de los sistemas. Para ello es necesario acudir a los métodos estocásticos y actuariales más apropiados para la consecución de los objetivos deseados.

A partir de los próximos puntos, trataremos de elaborar los mecanismos que generen la posibilidad de contar con sistemas integrados y autosuficientes.

5. La importancia de los métodos de elección en las tablas de mortalidad. Definiciones metodológicas

Las tablas de mortalidad (TM), también conocidas como tablas de vida o tablas actuariales, son las herramientas estadísticas fundamentales. Su objetivo principal es estimar cuánto tiempo vivirá en promedio un grupo específico de personas, como la población de un país o los pensionados. Se considera la herramienta más completa para el análisis de la mortalidad de una población en un momento dado.

Existen diferentes tipos de tablas de mortalidad:

- Tablas de mortalidad previsionales (TM): Estas tablas tienen como propósito medir las expectativas de vida de las personas que están por pensionarse dentro de un sistema de jubilaciones y pensiones. En Chile, por ejemplo, las tablas de mortalidad 2020 (TM 2020) se utilizan desde el 1 de julio de 2023.

⁶⁷ "Perspectivas de la Población Mundial" (World Population Prospects): Esta es la fuente principal de las proyecciones demográficas mundiales. La revisión de 2024, es la más reciente. Se puede encontrar información detallada sobre el envejecimiento en su sección de "Envejecimiento" dentro de "Temas Globales". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Publica informes y análisis específicos sobre el envejecimiento en la región, como "Panorama del envejecimiento y tendencias demográficas en América Latina y el Caribe". Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA): Ofrece análisis y datos sobre el envejecimiento de la población y sus implicaciones.

- Tablas de mortalidad poblacionales: Abarcan a la totalidad de la población de un país. En Chile, estas tablas son producidas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y se usan principalmente para fines estadísticos y demográficos. De manera similar, en México, el INEGI provee datos para su construcción.
- Tablas de mortalidad de periodo (o de contemporáneos): Describen el comportamiento de la mortalidad en un periodo determinado simulando su incidencia sobre una **cohorte o generación ficticia** de individuos, asumiendo que esta cohorte está sujeta a un patrón de mortalidad idéntico al observado en la población de estudio durante el periodo de observación. Este tipo simplifica el cálculo de información sobre mortalidad y supervivencia, permitiendo comparaciones entre diferentes lugares sin el efecto de la estructura de edad.
- Tablas de mortalidad por cohorte (o generacionales): Describen la mortalidad a lo largo del tiempo de **cohortes reales**, a diferencia de las tablas de periodo. Son más adecuadas para la planificación a largo plazo de los sistemas de pensiones, ya que reflejan la experiencia de mortalidad de un grupo nacido en un mismo año.
- Tablas de mortalidad completas o desagregadas: Proveen información en años individuales de vida. Las tablas agregadas, por ejemplo, por grupos quinquenales, resumen esta información.

La relevancia de las tablas de mortalidad es multifacética, abarcando desde la planificación de la salud pública hasta la estabilidad financiera:

- Permiten **reflejar adecuadamente los cambios en las expectativas de vida de la población**, asegurando una distribución apropiada del ahorro previsional.
- Son fundamentales para **evaluar riesgos para la salud** y planificar a futuro.
- Ayudan a profesionales en diversos campos, como aseguradoras, actuarios y planificadores financieros, a tomar decisiones informadas y realizar predicciones precisas.
- Permiten **identificar tendencias y patrones en las tasas de mortalidad** en distintos grupos demográficos, revelando, por ejemplo, tasas más altas en hombres que en mujeres dentro de un grupo de edad, o el impacto de factores socioeconómicos.

Es crucial actualizar las tablas en forma periódica, ya que las tasas de mortalidad cambian debido a avances médicos y cambios en el estilo de vida.

Utilizar las tablas más actualizadas es vital para un análisis y una interpretación precisos, y para evitar que un instrumento de protección social se quede sin financiamiento.

6. Funciones y Construcción de Tablas de Mortalidad⁶⁸

⁶⁸ Para la elaboración de tablas de mortalidad, se utilizan estadísticas confiables. Algunas fuentes incluyen: **INEGI** (México). **INE** (España). **CDC (National Vital Statistics System)** (EE.UU.). **UK National Statistics** (Reino Unido). **OMS** (estadísticas mundiales). **Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL** (América Latina y el Caribe). En Argentina, los principales organismos que gestionan y publican información relacionada con la seguridad social y datos demográficos son: **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)**: Administra el SIPA, publica informes trimestrales de estadísticas de seguridad social e

Para construir una tabla de mortalidad, se consideran varias funciones en relación con la edad, cada una con aplicaciones demográficas. Entre las principales funciones de una tabla de vida se encuentran:

l_x (Función de sobrevivientes): Representa el número de personas de una cohorte inicial que llegan con vida a una edad exacta " x ". El valor l_0 (radix) se establece arbitrariamente, comúnmente en 100.000.

d_x (Función de defunciones): Representa el número de personas de la cohorte inicial que mueren entre la edad exacta " x " y la edad " $x+n$ ".

q_x (Probabilidad de morir): Es la probabilidad de que una persona de edad exacta " x " fallezca antes de alcanzar la edad " $x+n$ ". Para calcular esta función, generalmente se requiere conocer los valores de l_x y d_x .

p_x (Probabilidad de sobrevivir): Representa la probabilidad de que una persona de edad exacta " x " sobreviva hasta la edad " $x+n$ ".

L_x (Población estacionaria): Representa el total de tiempo vivido (en años) por los individuos de la generación ficticia de sexo " s " con edad cumplida " x ".

T_x (Suma de población estacionaria): Representa el total de años-persona vividos a partir de la edad x por la cohorte ficticia.

e_x (Esperanza de vida): Es el promedio de años de vida que le restan a una persona de edad " x ".

La construcción de tablas de mortalidad implica:

- **Recopilación de datos:** Se obtiene información integral sobre defunciones y poblaciones de fuentes confiables, como registros de estadísticas vitales y datos censales.
- **Agrupación por edad:** Los datos se organizan en grupos de edad para facilitar el análisis.
- **Cálculo de tasas de mortalidad:** Se calculan las tasas específicas de mortalidad, que luego se transforman en probabilidades de defunción (q_x).
- **Suavizado y graduación:** Se aplican técnicas para estabilizar las estimaciones y asegurar la consistencia y coherencia de la tabla, ajustando las tasas para alinearse con puntos de referencia teóricos.
- **Proyección:** Se utilizan datos históricos, pero también se realizan proyecciones para reflejar tendencias futuras de mortalidad, ya que las tasas no son estáticas.

En cuanto a las aplicaciones de las Tablas de Mortalidad, con énfasis en sistemas de pensiones y seguros, las tablas de mortalidad tienen un papel crucial.

informes sobre brechas de género y financiamiento. **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC):** Provee datos censales y estadísticas del mercado laboral. **Subsecretaría de Seguridad Social** (Ministerio de Capital Humano, Trabajo, Empleo y Seguridad Social): Publica el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) y los Indicadores Monetarios de la Seguridad Social (IMSS).

Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA-EX AFIP): Su base MECTRA contiene información de las declaraciones juradas de empleadores sobre sus empleados.

En los sistemas de pensiones las TM, son clave para la función de **sostenibilidad**, especialmente aquellos que operan bajo un régimen de reparto (pay-as-you-go), donde los trabajadores actuales financian las pensiones de los jubilados, los que se suele llamar compromiso intergeneracional.

Por nombrar, algunos ejemplos, en el caso de la República de Chile, las tablas de mortalidad son esenciales para calcular la pensión en la modalidad de retiro programado y para determinar las reservas técnicas que las compañías de seguros de vida deben constituir para respaldar las rentas vitalicias. También sirven para calcular los aportes adicionales del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS) y sus reservas.

Permiten asegurar una adecuada distribución del ahorro previsional para que los pensionados reciban las pensiones comprometidas durante su ciclo de vida. Una subestimación de las tasas de mortalidad puede llevar a que un plan de pensiones no tenga fondos suficientes para pagar los beneficios prometidos.

Las tablas proporcionan información sobre la esperanza de vida e ingresos potenciales de jubilación, ayudando a las personas a planificar sus finanzas y decidir cuándo comenzar a recibir beneficios.

En el caso de la República Argentina, el llamado sistema previsional argentino (SIPA), que es contributivo y de reparto, enfrenta retos significativos para su sostenibilidad debido al **desequilibrio demográfico** (el envejecimiento poblacional reduce la relación entre activos y pasivos) y la **informalidad laboral**. Como ya desarrollamos en otro punto, aproximadamente el 43% del mercado laboral se encuentra sin aportes ni registro. Esto genera lo que se puede llamar "lagunas contributivas" y reduce la base de recursos.

Las moratorias previsionales, han constituido durante mucho tiempo una política pública orientada en Argentina, para facilitar el acceso a la jubilación a personas que no cumplen el requisito de los 30 años de servicios con aportes.

Existen una cantidad de actividades que han dependido fuertemente de estos mecanismos moratorios. La Ley 27.705, vigente hasta el 23 de marzo de 2025, permitía "adquirir" una cantidad de meses de aporte. Las moratorias han ampliado significativamente la cobertura (del 68% en 2005 al 91% en 2015 para mayores de 65 años), pero implican un gran incremento de las erogaciones a mediano plazo. Según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, elaborado por la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dependiente del Ministerio de Capital Humano, **en el mes de junio de 2025, el 68,62% de las jubilaciones accedieron a la prestación vía moratoria.**

Continuando en la República Argentina, la denominada **Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)**, introducida como prestación alternativa, buscaba reemplazar las moratorias para quienes no cumplan los 30 años de aportes, ofreciendo un monto equivalente al 80% del haber mínimo. Originalmente, se esperaba que tuviera un mayor nivel de institucionalidad, pero a través de las leyes de presupuesto, se estableció que la autoridad de aplicación, en materia de administración de prestaciones (ANSES), debe realizar evaluaciones socioeconómicas para asegurar el acceso a personas con mayor vulnerabilidad, acercándola a una prestación asistencial y focalizada.

Los cambios constantes en la política pública previsional han generado importantes problemas en el sistema de pensiones de la República Argentina. Con el cambio de sistema a partir de los años 2008-2009 en que desaparece el sistema mixto (capitalización-reparto) de la ley 24.241, se generó con el fondo de capitalización que era

administrado en el sistema por las AFJP, el denominado **Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)**.

El propósito de su instrumentación era garantizar el pago regular de las prestaciones previsionales a modo de fondo anticíclico, invirtiendo los excedentes. Sin embargo, la Ley 27.260 (Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados) lo incluyó como fuente de financiamiento, lo que afectó su valor y capacidad para generar rentas.

La falta de actualización de los haberes jubilatorios y su permanente comparabilidad con los altos índices de inflación y con los salarios en actividad han generado alta litigiosidad. Las disputas sobre la fórmula de movilidad no han hecho más que reflejar diferentes posturas políticas sobre la previsión social.

En conclusión de todas las circunstancias apuntadas, el sistema previsional argentino se ha vuelto **deficitario** y sumamente vulnerable en todo el periodo analizado, con la ANSES siendo el principal componente de este déficit. La informalidad laboral y políticas de reducción de contribuciones patronales han afectado negativamente los ingresos.

En cuanto a los sectores de seguros y salud, las tablas de mortalidad son herramientas indispensables para las compañías de seguros y proveedores de atención médica.

Las aseguradoras las utilizan para determinar con precisión las primas de las pólizas de seguro de vida y las tasas de las anualidades. Al predecir las tasas de mortalidad, pueden asegurar que las primas sean adecuadas para cubrir posibles reclamaciones y mantener la sostenibilidad financiera. Ayudan a cuantificar la incertidumbre sobre cuánto tiempo vivirán las personas, lo que es crítico para las obligaciones financieras de las instituciones.

Son cruciales en las decisiones de subscripción, evaluando el perfil de riesgo de cada solicitante (edad, sexo, salud, estilo de vida) para establecer primas justas. También influyen en el desarrollo de diversas opciones de pólizas.

En cuanto a la salud pública y epidemiología, permiten a epidemiólogos y formuladores de políticas identificar tendencias de mortalidad, evaluar el impacto de enfermedades (como COVID-19), y asignar recursos de manera efectiva para intervenciones de salud pública y estrategias preventivas. Las tablas de mortalidad por causas específicas son particularmente útiles para estos cometidos.

7. La utilización de métodos estocásticos en un contexto de sostenibilidad

Estos métodos utilizan modelos probabilísticos para simular posibles evoluciones futuras de variables clave como la esperanza de vida, las tasas de mortalidad, la inflación, el crecimiento salarial y los retornos de inversión. A diferencia de los modelos deterministas, que usan valores fijos, los estocásticos consideran la incertidumbre inherente a estas variables, generando una distribución de posibles resultados de sostenibilidad (ej., probabilidad de déficit o rango de requerimientos de financiamiento). Esto permite una evaluación más robusta del riesgo y la resiliencia del sistema previsional ante condiciones futuras impredecibles.

Como parte de las variables el **valor presente**, es crucial para estimar los pasivos futuros de un sistema. Implica calcular el valor actual de los beneficios que el sistema está obligado a pagar en el futuro, ayudando a determinar las contribuciones y estrategias de inversión necesarias.

Como hemos desarrollado, las tablas de mortalidad son herramientas analíticas indispensables que permiten comprender y predecir la dinámica de la población y sus implicaciones para diversas áreas. Su correcta aplicación y actualización resultan vitales para la estabilidad y equidad de los sistemas previsionales y de seguros, así como para la planificación de políticas de salud pública.

La integración de métodos avanzados como los estocásticos y el valor presente es crucial para una evaluación robusta del riesgo y la resiliencia del sistema ante la incertidumbre futura.

8. Metodología de Tablas de Mortalidad: cohorte vs. otros métodos

La elección de la metodología para proyectar la mortalidad es crucial para la precisión de los cálculos actuariales y, por lo tanto, para la estimación de las obligaciones previsionales a largo plazo.

Una **tabla de mortalidad cohorte** (o tabla de vida cohorte) es el método más avanzado y preciso para proyectar la longevidad de un grupo de individuos. Esta metodología sigue a una **cohorte de nacimiento** (un grupo de personas nacidas en el mismo período, por ejemplo, en 1960) a lo largo de toda su vida.

En cuanto a las características y su construcción, podemos expresar como modelo:

- **Seguimiento Longitudinal:** Registra las tasas de mortalidad experimentadas por esa cohorte en cada edad a medida que envejecen.
- **Incorpora Mejoras Futuras:** A diferencia de otros métodos, las tablas de cohorte reconocen que las tasas de mortalidad de una persona a una edad determinada pueden mejorar en el futuro (gracias a avances médicos, mejoras en el estilo de vida, etc.). Por ejemplo, las tasas de mortalidad proyectadas para una persona de 60 años cuando llegue a los 80 años serán más bajas que las tasas actuales para personas de 80 años.
- **Modelos Estocásticos para Proyección:** Aquí es donde los modelos estocásticos son esenciales. Analizan tendencias históricas de mejora y proyectan múltiples posibles escenarios de mortalidad futura, no solo uno. Esto permite (i) cuantificar la incertidumbre, midiendo el rango de resultados posibles para la esperanza de vida; (ii) evaluar el riesgo de longevidad, determinando la probabilidad de que los beneficiarios vivan más de lo esperado, un riesgo financiero clave para los sistemas de pensiones.
- **Cálculo Realista de Esperanza de Vida:** Al integrar estas proyecciones de mejoras y su variabilidad, las tablas de cohorte ofrecen la estimación más realista de la esperanza de vida.

9. El Modelo Lee-Carter: Un Ejemplo Clave de Modelo Estocástico en Detalle

El **Modelo Lee-Carter (LC)**, desarrollado por Ronald D. Lee y Lawrence R. Carter en 1992, es uno de los modelos estocásticos más influyentes y ampliamente utilizados para proyectar tasas de mortalidad. Su popularidad se debe a su capacidad para capturar

patrones históricos clave en la evolución de la mortalidad con una estructura relativamente simple.

La esencia del modelo Lee-Carter radica en descomponer el logaritmo natural de la tasa de mortalidad ($\ln(m_{x,t})$) para una edad x en un año t en tres componentes aditivos:

$$\ln(m_{x,t}) = \alpha_x + \beta_x k_t + \epsilon_{x,t}$$

Analicemos cada componente en detalle:

- El símbolo $m_{x,t}$: Es la **tasa de mortalidad** específica por edad y año. Se define como el número de muertes a la edad x en el año t dividido por la población expuesta al riesgo de muerte a esa edad en ese año. El modelo opera sobre el logaritmo natural de esta tasa ($\ln(m_{x,t})$) para linealizar la relación y asegurar que las tasas proyectadas sean siempre positivas.
- El α_x : Representa el **patrón de mortalidad promedio por edad** a lo largo de todo el período de observación. Es un término que solo depende de la edad x y es constante en el tiempo. Describe la forma general de la curva de mortalidad por edad (que típicamente tiene forma de "U" o "J" en países desarrollados, con alta mortalidad en el primer año de vida, un mínimo en la adolescencia/adulto joven y un aumento exponencial en las edades avanzadas). Este componente es estimado como el promedio de las log-tasas de mortalidad para cada edad a lo largo de los años.
- El β_x : Es la **sensibilidad de la mortalidad a los cambios temporales para cada edad**. También es un término que solo depende de la edad x y es constante en el tiempo. Indica cuánto la tasa de mortalidad en una edad x particular responde a los cambios en el nivel general de la mortalidad a lo largo del tiempo. Por ejemplo, si β_x es alto para las edades avanzadas, significa que esas edades son las que más se benefician o son más sensibles a las mejoras generales en la mortalidad de la población. Se estima a través de un análisis de componentes principales de los residuos de las tasas de mortalidad después de remover el componente α_x .
- El k_t : Es el **índice de nivel de mortalidad dependiente del tiempo**. Este es el componente dinámico y crucial del modelo. Captura la tendencia general de la mortalidad de la población a cambiar a lo largo de los años, reflejando factores como avances médicos, cambios en la salud pública o crisis sanitarias. Es el único componente que cambia con el tiempo y se modela como una **serie de tiempo estocástica**. Comúnmente, se utiliza un modelo de **paseo aleatorio con deriva (Random Walk with Drift)** para k_t : $k_t = k_{t-1} + \mu + \sigma z_t$.
 - El μ : Es la **deriva (drift)**, que representa la tendencia promedio de cambio en el nivel de mortalidad a lo largo del tiempo (por ejemplo, una disminución constante en la mortalidad).
 - El σz_t : Es el **componente aleatorio (innovación o shock)**, que incorpora la variabilidad impredecible en la evolución de la mortalidad. z_t es típicamente una variable aleatoria normal estándar.
- El $\epsilon_{x,t}$: Es el **término de error o residuo**. Representa la parte de la mortalidad que no es explicada por los otros tres componentes y se asume que es ruido aleatorio, sin un patrón sistemático.

*“...La introducción del método Lee-Carter (LC) marcó un gran avance en la predicción de la mortalidad, al proporcionar un enfoque estocástico simple pero potente basado en datos. Este método tiene la ventaja de capturar la dinámica del cambio de la mortalidad mediante un único índice temporal casi invariablemente lineal. Esta revisión, que conmemora el trigésimo aniversario de su publicación en 1992, examina el método LC y la amplia investigación que ha generado desde entonces. Primero, describimos el método y presentamos una evaluación ex post de 30 años del pronóstico original de LC para la mortalidad en EE. UU. A continuación, revisamos las extensiones más destacadas del método LC en relación con las limitaciones que buscaban abordar. Centrándonos en la eficacia de las diversas extensiones, revisamos las evaluaciones y comparaciones existentes. Para concluir, comparamos los dos principales enfoques estadísticos utilizados, analizamos otras cuestiones e identificamos varias posibles líneas de investigación futura...”*⁶⁹

10. Colofones

En este trabajo hemos recorrido problemas estructurales, situaciones presentes, proyectos y una suerte de aspiración de un nuevo modelo sustentable.

Deben necesariamente conjugarse los derechos de aquellos que arriban a la situación de pensión a través de una larga vida contributiva, con las posibilidades del estado y con la necesidad inexcusable de una gestión responsable.

Seguramente, las situaciones son variadas y merecen una mirada crítica y analítica para superar definitivamente aquellos problemas que nos persiguen desde hace muchos años.

Las reformas en los sistemas de seguridad social y en especial los sistemas de pensiones, implican una modificación integral y profunda de los regímenes.

La reforma de un sistema cambia métodos de financiamiento de las prestaciones; diseña distintas prestaciones; modifica los requisitos para acceder a ellas; establece formas detalladas de cálculo, restricciones, pérdida o limitación de los beneficios, movilidades. Estas pautas en la medida en que nos encontremos en sistemas de prestación definida. A Latinoamérica le falta todavía bastante experiencia para adoptar en forma decisiva sistemas de contribución definida, en base a distintos pilares.

Respecto de la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo, parece ser que el problema acuciante, es el entorno demográfico. Durante los últimos 20 años, el envejecimiento se viene proponiendo como la razón más importante para la reforma de los sistemas de pensiones, lo más atados a dicha variable de envejecimiento poblacional. Por ello, elaboramos propuestas para la instrumentación de métodos estocásticos para las tablas de mortalidad.

⁶⁹ Ugofilippo Basellini; Carlo Giovanni Camarda en “Treinta años después: Una revisión del método Lee-Carter para pronosticar la mortalidad”. Revista Internacional de Pronósticos. Volumen 39, Número 3 ,julio-septiembre de 2023, páginas 1033-1049.

Cambiar el sistema financiero no cambiará el problema del gasto a menos que conlleve una reducción de los niveles de prestaciones; pero la reducción de las prestaciones puede implicar retracción o supresión de derechos, con lo cual se tornaría ilegítimo. En el esquema tradicional, los ingresos de las personas inactivas se tienen que financiar de un modo u otro a partir del PIB presente y en el marco de la masividad de los sistemas llamados contributivos. Las personas empleadas deberán financiar los ingresos asistenciales de las personas inactivas y jubiladas; esto, mientras tanto se siga manteniendo muy férreamente al colectivo del trabajo como pauta primordial de los sistemas contributivos, sin atender a mecanismos de universalización.

Es evidente que un mayor número de personas de edad avanzada hará aumentar los gastos en pensiones y en asistencia sanitaria en los próximos decenios; especialmente teniendo en cuenta el avance incesante de la ciencia médica que está logrando la drástica reducción de las enfermedades y consecuentemente un alargamiento sustantivo de la vida humana.

No obstante ello y habida cuenta de las medidas de consolidación del gasto que muchos países han aplicado, no existen razones para suponer una amenaza al equilibrio financiero de los sistemas nacionales de protección social ni para el equilibrio fiscal de los presupuestos de la Administración, en la medida que se analicen criterios serios y racionales.

Las claves para una reforma profunda de los sistemas de pensión de prestación definida, se ubican en forma central por el diseño adecuado de las prestaciones. Estas prestaciones deben diseñarse para que el sistema resulte eficiente y sustentable en el tiempo. Debe propenderse a establecer un mínimo garantizado, prestaciones básicas a partir de los niveles de ingresos medios y haberes medios y crear un pilar voluntario para los haberes superiores a los haberes medios, administrado y monitoreado dentro del régimen público.

El futuro de los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica: Entre las reformas neoliberales y la construcción de pactos ecosociales como compromiso civilizatorio

Carlos Alberto Pereira de Castro⁷⁰

Maria Raquel Duarte⁷¹

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Seguro Social, como política pública esencial para la consolidación de la justicia social y la promoción de la dignidad humana, ocupa un papel central en el debate contemporáneo sobre el futuro de los derechos sociales en Iberoamérica. El envejecimiento poblacional, la persistencia de desigualdades históricas, la mercantilización de las políticas de seguridad social y los desafíos impuestos por la plataformización del trabajo y la denominada Cuarta Revolución Industrial revelan la urgencia de repensar los sistemas de protección social desde nuevas perspectivas. En una región marcada por reformas orientadas por agendas neoliberales y por la creciente influencia de los organismos multilaterales, los sistemas de seguro social se encuentran constantemente tensionados entre la lógica fiscal y la necesidad de garantizar mínimos existenciales, reafirmandose como un campo de disputa civilizatoria.

Ante este contexto, el presente artículo propone una reflexión crítica sobre la seguridad social en Iberoamérica, entendiéndola como un derecho humano fundamental y una expresión de fraternidad y solidaridad intergeneracional. Se parte del entendimiento de que la protección social trasciende la dimensión técnico-financiera y debe concebirse como un instrumento de cohesión social, de justicia distributiva y de compromiso ético con las generaciones presentes y futuras.

La investigación se estructura en tres ejes complementarios. El primero examina la historicidad de los derechos sociales y la consolidación de la Seguridad Social como pacto de solidaridad intergeneracional, destacando la importancia de la hermenéutica constitucional como mecanismo de resistencia frente a la desuniversalización de derechos. El segundo analiza las reformas estructurales implementadas en América Latina y sus efectos sobre la universalidad de la protección social, abordando la influencia de las políticas de austeridad, la financiarización, la plataformización del trabajo y los desafíos derivados de la digitalización de la economía. Finalmente, el tercer eje propone un enfoque propositivo sobre los rumbos de la protección social, discutiendo los modelos de reparto y capitalización a la luz de los principios de sostenibilidad, fraternidad y justicia intergeneracional, situando la previsión social como parte de un pacto ecosocial más amplio.

A partir de esta trayectoria analítica, el artículo busca demostrar que el futuro de la protección social en Iberoamérica depende de la reconstrucción de un modelo de seguridad basado en la solidaridad, la sostenibilidad y la dignidad humana. En este horizonte, el Seguro Social debe entenderse como un compromiso civilizatorio capaz de

⁷⁰ Doctorado en C. Jurídicas por U. Autónoma, Lisboa. Máster en C. Jurídicas por UNIVALI. Juez del trabajo de Florianópolis. Coautor, del Manual de Derecho de la Seguridad Social, y de Procedimiento Procesal de la Seguridad Social.

⁷¹ Doctorado en Derecho por la U. Federal de Sta. Catarina; Máster en C. Jurídicas por la UNIVALI y por U. de Alicante. Especialista en Derecho de la Seguridad Social por el CESUSC, Especialista en Derecho Laboral y Procesal Laboral por la UNIDERP/LFG.

garantizar no solo el amparo material, sino también la continuidad de la vida en condiciones justas, igualitarias y sostenibles.

1. DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA SOCIAL Y EL SENTIDO DE LA PREVISIÓN EN IBEROAMÉRICA

El estudio de la Seguridad Social⁷² en Iberoamérica no puede prescindir de una reflexión sobre los fundamentos históricos, jurídicos y políticos que estructuraron los derechos sociales como conquistas democráticas. La trayectoria de la seguridad social, marcada por luchas sociales, procesos de constitucionalización y por el ideal de justicia distributiva, evidencia que la protección frente a los riesgos sociales⁷³ no resulta de concesiones estatales, sino de disputas históricas que redefinieron el papel del Estado y de la ciudadanía.

La interpretación de los textos constitucionales y de las normas infralegales a la luz de los tratados internacionales de reconocimiento de los derechos fundamentales surge, en este contexto, como un instrumento para la consolidación de la dignidad humana⁷⁴, la solidaridad⁷⁵ y la justicia social⁷⁶, pilares que sustentan el Estado de bienestar. Sin embargo, los avances alcanzados a lo largo del siglo XX y consagrados en las constituciones contemporáneas enfrentan crecientes amenazas derivadas de la financiarización de las políticas sociales, de la falta de universalización de los derechos y de la desvinculación de los ingresos destinados a las políticas públicas sociales.

Este apartado busca, por tanto, examinar la historicidad de los derechos sociales y de la seguridad social como derecho humano universalmente reconocido, el papel de la hermenéutica constitucional en la efectividad de los derechos fundamentales y los

⁷² En Brasil, la Seguridad Social se compone de tres pilares: la Salud, la Asistencia Social y la Previsión Social. Esta última corresponde al sistema contributivo responsable del pago de jubilaciones, pensiones y otros beneficios a los trabajadores que cumplen los requisitos legales. Aunque el término “Seguridad Social” también se utiliza en países ibéricos y latinoamericanos, su alcance puede variar. Por ello, en este artículo, al referirnos a la Previsión Social brasileña, tratamos específicamente del subsistema contributivo de la Seguridad Social, equivalente, en términos generales, a lo que en otros países se denomina *previsión social contributiva* o *sistema de pensiones*.

⁷³ “[...] el riesgo social es todo evento cubierto por el sistema de protección, con el propósito de proporcionar al asegurado una renta sustitutiva de su remuneración, como indemnización por secuelas o en razón de cargas familiares [...]” (Ibrahim, 2015, p. 28).

⁷⁴ “La dignidad de la persona humana, como precepto ético y fundamento constitucional, exige del Estado no solo respeto y protección, sino también la garantía de efectividad de los derechos que de ella se derivan. Toda persona es sujeto de derechos y deberes y, como tal, debe ser tratada. Cuando, desde el punto de vista jurídico, hablamos de un ‘mínimo existencial’, nos referimos a algo intrínsecamente vinculado a la realización de los derechos fundamentales, que representan la concreción del principio de la dignidad de la persona humana. La idea que lo orienta se refiere a la preservación y garantía de las condiciones y exigencias mínimas para una vida digna. Esto significa que el derecho al mínimo existencial se fundamenta en el derecho a la vida y en la dignidad de la persona humana” (Weber, 2013, p. 198).

⁷⁵ “[...] El Principio de Solidaridad, aunque no figure expresamente en el listado del artículo 194 de la Constitución Federal de 1988, según CORREIA existe consenso en que constituye un principio fundamental de la seguridad social, haciendo referencia al encabezado del artículo 195, que determina que la ‘seguridad social será financiada por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, en los términos de la ley, mediante recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios [...]’” (Correia, 2013, p. 1904).

⁷⁶ “[...] Es necesario comprender la justicia social desde la perspectiva del principio del Estado Social y reconocer que toda política social tiene como elemento constitutivo la justicia distributiva. Los derechos sociales de protección se orientan hacia la igualdad, garantizando mucho más que el simple suministro de las necesidades animales de subsistencia [...]” (Savaris, 2021, p. 77).

desafíos actuales para el mantenimiento de un modelo solidario de protección social en Iberoamérica.

1.1. Historicidad de los Derechos Sociales y la Consolidación de la Seguridad Social en Iberoamérica

La historicidad de los derechos sociales constituye un elemento fundamental para comprender la evolución de la protección social en Iberoamérica. La consolidación de estos derechos resulta de procesos históricos de democratización y de resistencia social, y no de concesiones estatales. Las luchas por la igualdad material y la redistribución de la riqueza redefinieron la función del Estado y ampliaron los contornos de la ciudadanía. Según Asmman (2025, p. 11), la trayectoria de la seguridad social expresa el “largo proceso de construcción de mecanismos orientados hacia la igualdad y la protección frente a los riesgos sociales”, lo que evidencia su naturaleza ética y jurídica como conquista democrática⁷⁷.

Sarlet (2009, p. 76) define la dignidad de la persona humana como una “cualidad intrínseca y distintiva de cada ser humano que lo hace merecedor del mismo respeto y consideración”, siendo fundamento normativo del orden constitucional. Este principio orienta la protección previsional como un derecho universal e irrenunciable. La dignidad humana, al convertirse en cláusula estructurante⁷⁸ de la Constitución de la República Federativa del Brasil, confiere al seguro social una función protectora y redistributiva, legitimando el deber estatal de garantizar condiciones mínimas de existencia⁷⁹.

La consolidación histórica de la seguridad social en Iberoamérica refleja la incorporación progresiva de los derechos sociales en las constituciones nacionales, traduciendo el proceso de maduración del constitucionalismo social y el fortalecimiento del Estado de bienestar. En Brasil, la Constitución Federal de 1988 instituyó un sistema amplio de seguridad social, estructurado sobre los pilares de la universalidad, la solidaridad y la equidad, al integrar las acciones estatales en salud, previsión y asistencia social (Brasil, 1988, arts. 194 y 195). Dicho modelo reafirma el deber del Estado de asegurar a todos el mínimo existencial y la protección frente a los riesgos sociales,

⁷⁷ “[...] Los derechos humanos y, en consecuencia, los derechos fundamentales, aun cuando no estuvieran previstos en el ordenamiento jurídico nacional, podrían derivarse de una normatividad supranacional de carácter universal, que trasciende los órdenes jurídicos de los Estados Sociales y Democráticos de Derecho. El reconocimiento de los derechos fundamentales se presenta hoy como uno de los pilares de lo que se ha convenido en llamar la Nueva Ética Global, que no conoce límites ni fronteras, y que se fundamenta en los valores de la Dignidad de la Persona Humana, de la Fraternidad y de la Solidaridad intra e intergeneracional, perfeccionando el Estado de Derecho Supranacional. Se trata de un tercer cambio de paradigma (Estado de Derecho, Estado Constitucional de Derecho y Estado Supranacional de Derecho), que pretende abarcar a todos, incluso a aquellos que se encuentran excluidos del sistema de derechos de los Estados Nacionales [...]” (Vaz, 2011, s.p.).

⁷⁸ La dignidad de la persona humana, prevista en el artículo 1º, inciso III, de la Constitución Federal de 1988, constituye uno de los fundamentos de la República y orienta todo el sistema jurídico brasileño. Como valor central del Estado Democrático de Derecho, impone al poder público y a la sociedad el deber de garantizar condiciones existenciales mínimas, asegurando el respeto, la igualdad y la justicia social.

⁷⁹ “[...] La idea de protección social está íntimamente vinculada a los principios constitucionales fundamentales de la dignidad de la persona humana y de la justicia social. Como política social —es decir, como política pública orientada a la concreción de un derecho social—, la Seguridad Social tiene como elemento constitutivo la igualdad material, con el potencial de proporcionar una subsistencia digna junto con el desarrollo humano y social [...]” (Savaris, 2021, p. 79–80).

incorporando el valor social del trabajo como fundamento de la República (CF/88, art. 1º, IV; art. 6º)⁸⁰.

En Ecuador, la Constitución de 2008 establece que “la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, será universal y equitativa, y no podrá ser privatizada” (Ecuador, 2008, art. 367), enfatizando la naturaleza pública y solidaria de la protección social. Por su parte, la Constitución boliviana de 2009 refuerza la dimensión comunitaria e intercultural de la seguridad social al disponer que “todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a la seguridad social”, fundada en los principios de universalidad, integralidad, equidad y solidaridad, prohibiendo expresamente su privatización o concesión a entidades privadas (Bolivia, 2009, art. 45, § II)⁸¹.

En Ecuador, la Constitución de 2008 dispone además que: “Art. 367.- El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad.” (Ecuador, 2008, art. 367).

Asimismo, la Constitución de Bolivia de 2009 garantiza que “I. Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social.” y que “La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.” (Bolivia, 2009, art. 45), añadiendo expresamente que “la seguridad social no podrá ser privatizada ni concedida en administración a entidades privadas” (Bolivia, 2009, art. 45, § II).

Estas disposiciones constitucionales demuestran que Iberoamérica avanza, aunque de forma heterogénea, hacia la consolidación de un modelo jurídico de protección social anclado en la dignidad humana, la justicia distributiva y la solidaridad intergeneracional.⁸² Expresan el reconocimiento de que la previsión social no es una

⁸⁰ “[...] Todo ello indica que los derechos fundamentales sociales forman parte de la esencia de la concepción de Estado acogida por la Ley Fundamental. Dado que las cláusulas pétreas sirven para preservar los principios fundamentales que inspiraron la labor del constituyente originario y que este, expresamente, en un título específico de la Constitución, declaró tales principios fundamentales situando los derechos sociales como centrales para su idea de Estado democrático, los derechos sociales no pueden dejar de ser considerados cláusulas pétreas. En el inciso IV del § 4º del art. 60, el constituyente habrá dicho menos de lo que pretendía; habrá existido una ‘laguna de formulación’, debiendo leerse allí los derechos sociales junto a los derechos y garantías individuales [...]” (Villatore; Rodrigues, 2016, p. 58).

⁸¹ “II. La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.”

⁸² Bertoldi y Massaú (2021, p. 410–411) sostienen que el deber de solidaridad, concebido en el ámbito del Derecho Ambiental, se proyecta como una obligación ética y jurídica que abarca no solo a los seres humanos, sino también a los no humanos. Este principio orienta la efectividad del derecho a un medio ambiente equilibrado y alcanza la dimensión de la equidad intergeneracional, dado que los efectos de las acciones presentes se extienden hacia el futuro. Se trata, por tanto, de una forma de solidaridad orientada a resultados prospectivos, cuya concreción se da a mediano y largo plazo. La efectividad del derecho ambiental, en este sentido, se refleja como un derecho del presente para algunos y un derecho futuro para otros, manteniendo una estrecha analogía con el derecho a la previsión social. Así, la solidaridad intergeneracional, originalmente desarrollada en el ámbito ambiental, tiende a irradiarse hacia otros campos del Derecho, como el previsional, donde también se manifiesta como fundamento de justicia entre generaciones.

mera política compensatoria, sino un derecho humano universal e inalienable, que se proyecta como instrumento de cohesión social y de sostenibilidad democrática.

En este contexto, Savaris (2011, p. 60–62) observa que el seguro social constituye un “sistema constitucional de salvaguarda de la vida”, instrumento que materializa la igualdad material y la dignidad humana. Para el autor, los derechos sociales no se limitan a la asistencia económica, sino que se configuran como expresión de la justicia distributiva, condición indispensable para la efectividad de los derechos humanos.

Los desafíos para garantizar la seguridad social como derecho universal incluyen dificultades relacionadas con el financiamiento y la ampliación de la cobertura, además de requerir una constante adaptación a los cambios demográficos, económicos y políticos. La falta de interés político y la escasez de recursos también dificultan la implementación de políticas eficaces, lo que puede resultar en la perpetuación de disparidades sociales e injusticias en la protección social, frente a la desigualdad en la cobertura. Es necesario, además, fortalecer los mecanismos de fiscalización y promover la integración con mecanismos complementarios, como la previsión privada, a fin de garantizar la dignidad y el bienestar de toda la población, especialmente en la vejez (De Sales, 2024, p. 220).

1.2. El Seguro Social como Derecho Humano Universal y Pacto de Solidaridad Intergeneracional

A lo largo del siglo XX, el auge de las políticas neoliberales transformó profundamente la estructura de los sistemas de protección social. Las reformas inspiradas en modelos de capitalización individual, impulsadas por organismos multilaterales, sustituyeron la lógica solidaria de reparto por esquemas de acumulación financiera, debilitando el principio de universalidad. Da Rosa (2020, p. 66) demuestra que, a pesar de las promesas de sostenibilidad y eficiencia, dichas reformas resultaron en la exclusión de los trabajadores informales, en beneficios insuficientes y en el aumento de las desigualdades, convirtiendo la seguridad social en un producto del mercado financiero.

El análisis de García (2025, p. 4–5) amplía esta crítica al vincular la cuestión de la protección social con las dimensiones ambiental y social del desarrollo. Para la autora, discutir la protección social es también debatir sobre sostenibilidad, género y justicia social, ya que las vulnerabilidades económicas y ecológicas afectan de manera desproporcionada a los grupos más frágiles. Esta lectura conduce a la concepción de la sostenibilidad como un principio jurídico transversal que integra las esferas ambiental, social y económica (Coelho; Araújo, 2011)⁸³. De este modo, la protección social realizada por la Seguridad Social debe entenderse como un eje estructurante del desarrollo humano, en conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

⁸³ “[...] la sostenibilidad debe construirse a partir de múltiples dimensiones que incluyan las variables ecológica, social, económica y tecnológica, teniendo como base principal el medio ambiente. Desde la perspectiva jurídica, todas estas dimensiones se identifican con la base de diversos derechos fundamentales, entre ellos el medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos sociales prestacionales, cada uno con sus particularidades y riesgos. Por la importancia y centralidad que ocupa en el orden político actual, es posible afirmar, por tanto, que la sostenibilidad puede comprenderse como impulsora del proceso de consolidación de una nueva base axiológica para las ciencias [...]” (Soares y Cruz, 2012, p. 410).

De Sales (2024, p. 19–20) subraya que la protección social en la vejez no constituye un gasto público, sino una inversión en cohesión social y estabilidad democrática. La seguridad social se erige como instrumento de solidaridad activa y base del desarrollo sostenible, representando, por tanto, una obligación ética y política de los Estados. Para Ferrer (2012, p. 41), la solidaridad es el “fundamento ético y jurídico angular de la vida en sociedad”, indispensable para el equilibrio entre justicia social y sostenibilidad. La injusticia, sostiene el autor, es en sí misma una forma de insostenibilidad, pues rompe el pacto civilizatorio y compromete la continuidad de la vida colectiva.

Así, la Seguridad Social debe concebirse como un derecho humano universal (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 22; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, art. 9º) y como un pacto de fraternidad intergeneracional, en el que las generaciones activas sostienen a las inactivas y aseguran la perpetuación de un modelo de protección solidaria. Esta relación expresa el deber moral y jurídico de corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado, fundamento de una sociedad que valora la dignidad y la igualdad sustancial.

2 – REFORMAS, CRISIS Y MOVILIZACIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

El análisis de las reformas en los sistemas de protección social en América Latina exige comprender la relación entre las transformaciones institucionales, las crisis económicas y las movilizaciones sociales que moldearon la trayectoria de la protección social.

Desde la década de 1980, las poblaciones de los países latinoamericanos se han visto afectadas por reformas inspiradas en agendas neoliberales que promovieron la sustitución parcial o total de los sistemas de seguro social de reparto por regímenes de capitalización con cotización individual, debilitando su carácter universal y solidario. Dichos cambios, en gran medida justificados por la lógica de la austeridad fiscal, repercutieron de manera desigual sobre las personas, profundizando las vulnerabilidades sociales y ampliando los riesgos de exclusión.

No obstante, las experiencias nacionales también revelan resistencias e iniciativas de reconstrucción, impulsadas por movimientos sociales, gobiernos locales y nuevos paradigmas de ciudadanía digital. Este apartado busca examinar dichos procesos en sus múltiples dimensiones, destacando los impactos regresivos de la financiarización, el papel de la sociedad civil y los desafíos contemporáneos impuestos por la creciente informalidad laboral y por la denominada Cuarta Revolución Industrial.

2.1 Reformas de los sistemas de seguro social y perspectivas para el debate sobre la crisis de los derechos sociales prestacionales

La génesis de las políticas de protección social en el Cono Sur revela que estos mecanismos no surgieron únicamente como instrumentos de protección frente a riesgos biológicos o laborales, sino también como estrategias estatales de control social y político. Según Isuani (1983, p. 383–397), los sistemas de seguro social implementados entre las décadas de 1920 y 1950 fueron estructurados como concesiones del Estado destinadas a apaciguar los conflictos laborales y mantener la estabilidad política. Esta herencia autoritaria consolidó una cultura de seguro social selectivo y excluyente,

orientada a los sectores formales de la economía, que hasta hoy condiciona la universalización de los derechos sociales en la región.

Cardozo (2021, p. 10) observa que los sistemas de seguro social, tanto en los países centrales como en los periféricos, enfrentan desafíos comunes relacionados con el envejecimiento poblacional y la transformación del mercado de trabajo. Estos factores comprometen la base contributiva tradicional, especialmente en economías con alta informalidad y rotación laboral. El autor argumenta que las reformas recientes, al priorizar el equilibrio fiscal en detrimento de la equidad social, provocan una ruptura entre generaciones y desatienden el papel redistributivo de la seguridad social. Complementando esta visión, Pereira De Castro y Lazzari afirman:

“El problema fundamental de la seguridad social no es abordado por el ideario liberal. Si no existe previsión pública, obligatoria y universal, muchos individuos quedarán librados a su suerte. Y la función del Estado no es otra que la de tener como meta garantizar una vida digna a todos, independientemente de que tengan o no condiciones de ahorrar para los tiempos adversos. [...] Las políticas propiamente sociales deben tener un objetivo central: disminuir las desigualdades. Y eso, según lo que hemos visto, no se vislumbra en el porvenir, sino justamente lo contrario, con el achatamiento de los beneficios, especialmente la jubilación por incapacidad permanente [...] y la pensión por muerte, cuyo carácter de subsistencia se destaca por la presumida imposibilidad de sus beneficiarios de generar ingresos” (Pereira De Castro; Lazzari, 2022, p. 194).

En este sentido, las reformas neoliberales introducidas en América Latina reflejan un proceso de financiarización de la política social, en el cual el seguro social deja de ser un derecho para convertirse en una inversión individual sujeta a la volatilidad del mercado. Las consecuencias de esta transformación incluyen la reducción de beneficios, la inseguridad de los ingresos y el aumento de la desigualdad estructural, lo que compromete el pacto social consagrado en las constituciones democráticas de Iberoamérica.

2.2. Estado, agencias multilaterales y los condicionantes de la protección social en América Latina

La influencia de las agencias multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fue decisiva para la formulación de las reformas previsionales latinoamericanas. Estas instituciones difundieron la idea de que los regímenes de reparto eran insostenibles y que la capitalización individual representaba modernización y eficiencia. Sin embargo, Teles (2018, p. 205–208) demuestra que las recomendaciones de dichos organismos desatienden las especificidades históricas y socioeconómicas de América Latina, legitimando ajustes fiscales que resultan en contrarreformas excluyentes, disfrazadas de equidad y prosperidad.

La autora enfatiza que el discurso de la eficiencia encubre la lógica de dependencia estructural que mantiene a los países periféricos subordinados a los centros de poder económico. En este escenario, las políticas de protección social pasan a reproducir un patrón de subdesarrollo funcional al capital global, en el cual el Estado actúa como gestor de políticas residuales, incapaces de romper el ciclo de pobreza y desigualdad. Esta “nueva arquitectura” de las políticas sociales no elimina la desigualdad; por el contrario, la institucionaliza bajo la forma de focalización y condicionalidad.

De manera convergente, Bueno y Preuss (2020, p. 27–28) señalan que la selectividad y la privatización de las políticas públicas consolidan un modelo dual de protección social, en el cual la cobertura integral constituye un privilegio para pocos. La financiarización y la fragmentación institucional generan fragilidad en la gestión de la seguridad social, abriendo espacio para el resurgimiento de discursos tecnocráticos que asocian la previsión social con la eficiencia financiera, y no con la justicia social.

En síntesis, la consolidación de la protección social en América Latina aún se encuentra tensionada por la contradicción entre el reconocimiento jurídico de las prestaciones del Seguro Social como derecho fundamental y la persistencia de condicionantes estructurales que comprometen su efectividad práctica. Aunque los textos constitucionales afirmen los principios de universalidad, solidaridad y equidad, los sistemas permanecen atravesados por la selectividad, la privatización y la fragilidad institucional, factores que restringen el alcance y la integralidad de la seguridad social (Bueno; Preuss, 2020, p. 27–28).

La influencia de las agencias multilaterales, al imponer reformas orientadas por la austeridad fiscal y la focalización de las políticas, refuerza la dependencia económica y política de la región, legitimando ajustes regresivos bajo el discurso de eficiencia y equidad (Teles, 2018, p. 205–208). En este contexto, la tensión entre las agendas nacionales y las presiones externas demuestra que la consolidación de sistemas universales y solidarios requiere no solo reformas legislativas, sino una transformación estructural del modelo de desarrollo latinoamericano, capaz de romper con la lógica de acumulación excluyente y con la posición periférica que históricamente condiciona la efectividad de la justicia social.

2.3. Desafíos contemporáneos: plataformización, Industria 4.0 y ciudadanía digital

Las transformaciones del mundo del trabajo introducidas por la Industria 4.0 ampliaron el abismo entre los sistemas clásicos de Seguridad Social y las nuevas formas de producción. La plataformización del trabajo generó modalidades de ocupación caracterizadas por la informalidad, la ausencia de vínculo jurídico y la transferencia de los riesgos económicos al trabajador. Este fenómeno desafía los marcos normativos tradicionales, exigiendo una reinterpretación de la protección social desde la perspectiva de la ciudadanía digital.

Teles (2018, p. 207–208) destaca que, a pesar de las promesas de modernización e inclusión, la expansión del trabajo digital refuerza la precarización, reduciendo la cobertura contributiva y ampliando el número de trabajadores al margen de la seguridad social. El discurso neoliberal de la libertad de emprender, asociado a la plataformización, disfraza la desprotección y transfiere los riesgos de la actividad económica al individuo. Esta realidad evidencia que el modelo contributivo clásico se encuentra en crisis, haciendo necesario repensar las bases de financiamiento y de solidaridad social.

Las movilizaciones sociales recientes en diversos países latinoamericanos revelan resistencia frente a este proceso. Trabajadores informales, repartidores y conductores de plataformas digitales han reivindicado el reconocimiento de derechos laborales y de los derechos inherentes al seguro social, impulsando debates legislativos y decisiones judiciales de gran relevancia. Dichos movimientos demuestran que la reconstrucción de la protección social dependerá no solo de reformas institucionales, sino

también de un cambio cultural y jurídico que reconozca el valor social del trabajo en todas sus formas.

En síntesis, los desafíos contemporáneos de la previsión social en América Latina combinan factores demográficos, económicos y tecnológicos que se retroalimentan mutuamente. El rápido envejecimiento poblacional presiona el financiamiento de la seguridad social, demandando planificación a largo plazo y medidas de fortalecimiento contributivo (Costanzi, 2023, p. 24). Al mismo tiempo, la digitalización y la Industria 4.0 profundizan desigualdades históricas, amplían la informalidad y evidencian la insuficiencia de los modelos contributivos clásicos para garantizar una cobertura universal (Lanzara; Castro, 2024, p. 7–8).

La plataformización del trabajo, por su parte, se revela como uno de los elementos más críticos de este escenario, al reforzar patrones de sobreexplotación típicos del capitalismo dependiente y debilitar aún más la base de financiamiento de los regímenes previsionales (Batista, 2025, p. 85). Ante este panorama, se vuelve imprescindible repensar los sistemas de protección social desde una perspectiva innovadora, que articule políticas de formalización e inclusión contributiva con la regulación de las nuevas formas de trabajo, reafirmando los principios de solidaridad, redistribución y justicia social como fundamentos indispensables para la sostenibilidad intergeneracional de la previsión social en Iberoamérica.

3 – SOLIDARIDAD, SOSTENIBILIDAD Y MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL SIGLO XXI

El debate contemporáneo sobre los sistemas de seguro social exige un enfoque que trascienda la dimensión estrictamente económica y reconozca su inserción en un contexto más amplio de solidaridad, sostenibilidad y pactos intergeneracionales. El siglo XXI impone la necesidad de repensar los modelos de protección social ante el envejecimiento poblacional, la persistencia de las desigualdades sociales, la crisis del cuidado y la emergencia climática.

En este escenario, la protección social deja de entenderse únicamente como un mecanismo de reposición de ingresos y se afirma como un instrumento de cohesión social, capaz de articular justicia social, justicia ambiental y justicia intergeneracional. Al confrontar los límites del modelo de capitalización excluyente y valorar las alternativas solidarias, este eje busca discutir cómo la economía social, la ciudadanía digital, las experiencias comparadas y la ecología integral pueden orientar la construcción de sistemas previsionales más justos, sostenibles e inclusivos.

3.1. Reparto vs. capitalización y los límites del modelo excluyente

El aumento proyectado de los gastos en protección social en América Latina hasta el año 2100, analizado por Costanzi (2023), evidencia la urgencia de repensar los modelos de financiamiento de la seguridad social. En este horizonte, la capitalización individual se muestra como un arreglo insuficiente, ya que transfiere íntegramente los riesgos al trabajador, debilita los principios de solidaridad y tiende a reproducir desigualdades históricas, especialmente en economías caracterizadas por una alta informalidad en las relaciones laborales.

En contraste, los regímenes de reparto se sostienen en la lógica intergeneracional y en la distribución colectiva de los riesgos, lo que permite una mayor

resiliencia frente a las oscilaciones del mercado y a las transformaciones demográficas. La solidaridad, en este sentido, deja de ser solo un valor normativo para convertirse en una condición práctica de sostenibilidad, reafirmando la previsión social como derecho y como instrumento de cohesión entre generaciones.

Jacobsen (2019, p. 52) observa que los regímenes de capitalización, aunque inicialmente presentados como soluciones modernas y sostenibles, resultaron en un aumento de la exclusión y la precarización, principalmente en países con altos índices de informalidad. Para el autor, “la individualización de los riesgos sociales es el reverso de la solidaridad”, ya que desplaza el eje de la protección hacia el mérito individual y rompe la cohesión comunitaria.

En consonancia, Costa (2024, p. 40) sostiene que el seguro social debe concebirse como una “infraestructura ética del desarrollo”, un bien público que fortalece la economía al garantizar estabilidad social y seguridad de ingresos. La desresponsabilización del Estado y la privatización de la Seguridad Social no solo debilitan el pacto constitucional, sino que comprometen la sostenibilidad de las propias democracias latinoamericanas. Así, el desafío contemporáneo no es únicamente financiero, sino también axiológico: redefinir la solidaridad como criterio de justicia y sostenibilidad.

3.2. Solidaridad intergeneracional, justicia social y futuro de la protección social

La discusión sobre la economía social y la solidaridad intergeneracional constituye un eje fundamental para comprender los desafíos contemporáneos de la protección social. El envejecimiento poblacional, las transformaciones económicas globales y la fragmentación de las políticas de Seguridad Social ponen de manifiesto la necesidad de repensar el pacto entre generaciones como fundamento de la justicia social y de la sostenibilidad de los sistemas de protección social. En este contexto, las experiencias y reflexiones teóricas permiten evaluar los límites y las posibilidades de la protección social en el siglo XXI.

La noción de solidaridad intergeneracional ocupa un lugar central en el debate sobre el futuro de la protección social. Inspirada en el principio de fraternidad⁸⁴ y en la ética de la responsabilidad compartida, expresa el compromiso entre las generaciones presentes y futuras en la preservación de la vida y de la dignidad humana. Ferrer (2012, p. 41) define la solidaridad como “valor estructurante de la convivencia social y condición de sostenibilidad”, en la medida en que vincula la justicia distributiva con la preservación de los bienes comunes⁸⁵.

⁸⁴ El Preámbulo de la Constitución Federal de 1988 inaugura, en el constitucionalismo brasileño, el paradigma del constitucionalismo fraternal al proclamar la justicia como valor supremo de una “sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios”. Este mandato, de naturaleza axiológica y fundacional, proyecta la fraternidad como principio irradiador de todo el ordenamiento jurídico, vinculando la interpretación de los derechos fundamentales a la ética de la corresponsabilidad y de la convivencia solidaria. El Supremo Tribunal Federal ha reconocido expresamente esta dimensión normativa: en la ADPF 811/DF (Rel. Min. Edson Fachin, j. 2022), afirmó que la fraternidad “se proyecta como una directriz hermenéutica del Estado Democrático de Derecho, inspirando la convivencia pacífica y solidaria entre los ciudadanos”; y en la ADI 5543/DF (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 2020), reafirmó que la fraternidad integra el orden constitucional brasileño como un valor que fundamenta la solidaridad y la dignidad humana.

⁸⁵ Rodrigues y Sardinha (2022, p. 132–133) sostienen que el principio de fraternidad, aunque históricamente haya recibido menor destaque en comparación con la libertad y la igualdad, posee fuerza normativa y fundamento constitucional, funcionando como una directriz para la promoción de relaciones sociales más humanas y solidarias. Para los autores, la fraternidad está intrínsecamente vinculada a la propia condición humana, pues el ser humano

Savaris (2012, p. 62) amplía esta visión al afirmar que la protección social es “expresión del deber de justicia entre quienes producen y quienes ya no pueden producir”. Esta reciprocidad, que constituye el núcleo del pacto de seguridad social, refleja una ética pública basada en la cooperación, la empatía y la corresponsabilidad. En este sentido, la solidaridad intergeneracional no es solo un principio jurídico, sino también un imperativo civilizatorio frente a los riesgos de exclusión y fragmentación social.

Los desafíos impuestos por la crisis ambiental y la transición demográfica refuerzan esta necesidad. La sostenibilidad de los sistemas previsionales depende, cada vez más, de la integración entre las políticas sociales, ambientales y económicas. Como señalan Svampa et al. (2022, p. 77), “el colapso ambiental y la desigualdad social son expresiones de una misma crisis de civilización”, que solo podrá superarse mediante pactos ecosociales inclusivos, en los cuales el bienestar colectivo prevalezca sobre el lucro individual.

De esta forma, la solidaridad intergeneracional se proyecta como vector de una nueva racionalidad jurídica, capaz de articular justicia social, ambiental e intergeneracional — una justicia ecológica ampliada —, en la cual la previsión social asume el papel de mediadora entre la economía y la dignidad de la vida humana.

3.3 La Protección Social como Pacto Ecosocial y Desafíos del Futuro

El cierre del estudio invita a reflexionar sobre los horizontes emergentes de la protección social en el siglo XXI, situando los sistemas de seguridad social como parte de un pacto ecosocial ampliado, en el cual la justicia social, la justicia ambiental y la ciudadanía digital se articulan como dimensiones interdependientes de un mismo proyecto civilizatorio.

La sostenibilidad de los sistemas de protección social no puede reducirse a cálculos actuariales o a la oposición entre modelos de financiamiento, sino que debe incorporar la capacidad de articular solidaridad intergeneracional, justicia distributiva y responsabilidad ecológica, insertando la seguridad social en una lógica de cuidado de la vida y de las generaciones futuras. Desde esta perspectiva, la seguridad social pasa a representar un instrumento de cohesión social y ambiental, comprometido no solo con la protección material de los trabajadores, sino con la preservación de las condiciones para una existencia digna de toda la colectividad (Svampa et al., 2022; Benjamin, 2021).

Comprender los sistemas de protección social como pacto ecosocial implica reconocer que deben estructurarse desde una justicia ambiental e intergeneracional, donde la solidaridad se extiende más allá de las relaciones humanas, abarcando el compromiso con la naturaleza y con los límites ecológicos de la vida. Según Svampa et al. (2022), América Latina vive una encrucijada histórica, marcada por la convergencia de crisis — climática, social, alimentaria y energética — que exigen nuevas formas de pactos globales. En este contexto, surge el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur, elaborado por movimientos sociales, académicos y organizaciones civiles como respuesta a los desafíos civilizatorios contemporáneos. Este pacto propone transiciones socioecológicas con enfoque sistémico y redistributivo, ampliando el debate sobre

depende del otro para existir y desarrollarse, lo que impone un deber jurídico de reconocimiento de la dignidad y de la vulnerabilidad ajenas. Así, afirman que la fraternidad exige un nivel civilizatorio capaz de garantizar el mínimo existencial indispensable para una vida digna, siendo incompatible con el mantenimiento de profundas desigualdades sociales.

descarbonización para incluir dimensiones de género, etnia y justicia social, en una agenda que desplaza el enfoque económico hacia el bienestar colectivo y el equilibrio ambiental.

En una perspectiva convergente, Torres y Bemba (2023, p. 1–4) afirman que enfrentar la crisis civilizatoria requiere formular un nuevo constitucionalismo vivo y transformador, capaz de romper con la lógica liberal tradicional que concibe al sujeto jurídico como individuo aislado y propietario. Las autoras defienden la emergencia de un sujeto plural, interdependiente y solidario, para el cual el Derecho debe comprenderse como medio para garantizar “vidas plenas, dignas e interdependientes dentro de los límites ecológicos”.

Así, la protección social deja de ser un mero instrumento de reposición de ingresos para integrarse en un pacto socioambiental fundado en la corresponsabilidad colectiva, la solidaridad intergeneracional y el reconocimiento de los límites ecológicos de la vida. Esta concepción, ya incorporada en las constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), rompe con el antropocentrismo al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos. El precedente de la Corte Suprema de Colombia, al reconocer a la Amazonía como sujeto de derechos en una acción propuesta por niños y jóvenes, consolida la materialización de esta idea al vincular el deber estatal de protección ambiental con la defensa de las generaciones futuras. No obstante, la efectividad de esta agenda depende de la eliminación de barreras jurídicas e institucionales que dificultan la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental, lo que evidencia la necesidad de reconfigurar el Estado de Derecho para responder de forma integrada a la crisis ecológica y social.

La noción de ecología integral, consagrada por la encíclica *Laudato Si'*, de Francisco (2015)⁸⁶, refuerza la inseparabilidad entre justicia social, justicia ambiental y dignidad humana, constituyéndose en un marco ético-normativo de la protección social contemporánea. Benjamin (2021, p. 561–562), inspirado en este magisterio, advierte que “quien habla de justicia social y de derechos sociales no puede olvidar que la naturaleza también necesita justicia”.

Para Benjamin (2021), la degradación ambiental y la degradación social caminan juntas, de modo que no es posible enfrentar una sin la otra. Tal perspectiva inaugura el paradigma de la ecologización de la justicia, que integra la defensa de la naturaleza y la protección de los derechos sociales como expresiones de un mismo deber de solidaridad. Así, pensar la seguridad social en diálogo con la ecología integral significa comprenderla como parte de un pacto socioambiental que articula cuidado, solidaridad intergeneracional y responsabilidad ecológica, asegurando condiciones dignas de existencia a las generaciones presentes y futuras.

⁸⁶ “La noción de bien común también abarca a las generaciones futuras. [...] Ya no se puede hablar de desarrollo sostenible sin una solidaridad intergeneracional. Cuando pensamos en la situación en que se deja el planeta a las generaciones futuras, entramos en otra lógica: la del don gratuito, que recibimos y transmitimos. Si la tierra nos ha sido dada, no podemos pensar solo desde un criterio utilitarista de eficiencia y productividad para beneficio individual. [...] No estamos hablando de una actitud opcional, sino de una cuestión esencial de justicia, ya que la tierra que hemos recibido pertenece también a quienes han de venir” (FRANCISCO, 2015, n. 159).

Esta integración entre justicia ecológica y justicia social también es defendida por Svampa et al. (2022, p. 97), quienes, al reflexionar sobre la pandemia de Covid-19, proponen un “Gran Pacto Ecosocial y Económico” como alternativa civilizatoria frente a la crisis global. Este pacto se estructura en cinco ejes: la institución de una renta básica universal, una reforma tributaria progresiva, la suspensión del pago de la deuda externa, la creación de un sistema nacional de cuidados y una transición socioecológica capaz de sustituir el modelo extractivista y fósil. Para los autores, “las justicias ecológica y social caminan juntas, pues una no sirve sin la otra”, reforzando la idea de que la reconstrucción de las políticas de seguridad social debe asociarse a un modelo de desarrollo solidario y sostenible, centrado en el bien común.

En esta misma línea, la protección social también debe incorporar el debate sobre inclusión y ciudadanía digital, dimensiones fundamentales para democratizar el acceso a los derechos. La digitalización del trabajo y de los servicios públicos impone nuevos desafíos a la universalización de la protección social, especialmente en contextos de desigualdad informacional. Santos y Bacin (2023) demuestran que el Programa de Educación Previsional (PEP/INSS) representa una experiencia relevante de educomunicación ciudadana, al articular educación, información y participación democrática, fortaleciendo el control social sobre las políticas públicas y ampliando el protagonismo de los asegurados. Sin embargo, la exclusión digital sigue siendo un obstáculo significativo: según datos de la CEPAL (2020), más de cuarenta millones de hogares latinoamericanos continúan desconectados, especialmente entre poblaciones vulnerables como niños, jóvenes y personas mayores. Esta exclusión tecnológica, además de comprometer el acceso a la seguridad social, amenaza derechos fundamentales, como la educación y el trabajo.

La importancia de la inclusión digital fue reiterada en 2024 durante el 5º Seminario del Observatorio de Desarrollo Integrado y Sostenible (ODIS), realizado en Ciudad de México bajo la coordinación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), el Instituto Brasileño de Información en Ciencia y Tecnología (IBICT) y el gobierno mexicano. El evento reforzó que la universalización del acceso a internet y a tecnologías digitales es condición indispensable para reducir desigualdades y promover la sostenibilidad. Como afirmó Maria Augusta Ferraz, coordinadora de la ABC, “la inclusión digital es una de las principales herramientas para combatir la desigualdad, pues permite que los más vulnerables se reconozcan como ciudadanos y como iguales ante la ley” (BRASIL, 2024). Así, la democratización de la información y el fortalecimiento de la ciudadanía digital deben entenderse como ejes estructurantes de las políticas sociales contemporáneas, ampliando la efectividad de la protección social y fomentando la formación de una conciencia crítica entre los ciudadanos.

El debate sobre el futuro de los sistemas de protección social, por tanto, supera la dimensión técnica de la sostenibilidad actuarial y se inscribe en la perspectiva de un nuevo marco civilizatorio, fundado en la fraternidad, la solidaridad y la participación democrática. Mendes y Guimarães (2024, p. 71–80) destacan que la consolidación de una democracia sustantiva requiere educación emancipadora, contestación social y participación activa de los sujetos colectivos. La educación popular, al integrar conciencia crítica y compromiso político, transforma la ciudadanía social en una práctica emancipadora de participación colectiva. De este modo, la seguridad social deja de ocupar un papel meramente compensatorio para afirmarse como instrumento de

fortalecimiento de la esfera pública, capaz de promover cohesión social, consolidar valores democráticos y ampliar la legitimidad de las instituciones dedicadas a la protección social.

En esta línea, la protección social debe ser entendida como derecho humano fundamental y como componente ético-político de un proyecto de sostenibilidad social e intergeneracional. La incorporación de las dimensiones ecológica y digital amplía el concepto de seguridad social, insertándolo en una agenda de justicia ecológica y tecnológica, guiada por el cuidado de la vida y la equidad entre generaciones. El pacto de protección social, en este sentido, se traduce en un compromiso civilizatorio con el futuro común, fundamentado en la fraternidad y la solidaridad como principios estructurantes del Estado de Derecho. Así, los sistemas de protección se consolidan no solo como mecanismos de reposición de ingresos, sino como instrumentos de transformación social y de justicia ecológica intergeneracional, capaces de sustentar sociedades más inclusivas, resilientes y comprometidas con la dignidad humana, hoy y en las generaciones futuras.

CONSIDERACIONES FINALES

Frente a la complejidad del escenario iberoamericano, marcado por la desigualdad, el envejecimiento poblacional y las reformas regresivas de la seguridad social, se vuelve urgente repensar el papel de la previsión como un compromiso civilizatorio. Los sistemas de protección social ya no pueden ser concebidos únicamente bajo una lógica fiscal o mercantilista, sino como pilares de la democracia sustantiva, de la justicia social y de la sostenibilidad intergeneracional.

La experiencia reciente de diversos países latinoamericanos demuestra los límites de las reformas orientadas por el modelo de capitalización y sus impactos negativos sobre la cobertura y la suficiencia de los beneficios. En contrapartida, las experiencias de reconstrucción previsional ancladas en la solidaridad y en la economía social revelan caminos alternativos más inclusivos.

Al articular los derechos sociales con la justicia ecológica, el artículo propone la previsión social como parte de un nuevo pacto ecosocial, en el que las juventudes, las mujeres, las personas mayores y los pueblos vulnerabilizados sean reconocidos como sujetos de derechos y agentes de transformación. Este pacto debe romper con la fragmentación institucional y valorar las interdependencias entre protección social, cuidado, medio ambiente y democracia.

Por último, defender la previsión social como un derecho humano universal y un instrumento de cohesión social implica retomar los fundamentos constitucionales de la solidaridad y de la dignidad, afirmando que ninguna reforma será legítima si no contribuye a la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y sostenible.

REFERÊNCIAS

- ASMANN, Sarah Bastos. Historicidade dos direitos fundamentais e seguridade social. *Derecho y Cambio Social*, v. 22, n. 79, jan./mar. 2025. DOI: <https://doi.org/10.54899/dcs.v22i79.148> Acesso em: 26 ago. 2025
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

- BENJAMIN, A. H. LAUDATO SI', ECOLOGIZAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL E O JUIZ PLANETÁRIO. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 560–570, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.651. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/651>. Acesso em: 26 ago. 2025
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 out. 2025.
- BUENO, Nayara Cristina; PREUSS, Lislei Teresinha. Estado e proteção social no Cone Sul da América Latina: um panorama do século XXI. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 56, n. 2, p. 155-163, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/csr/article/view/csu.2020.56.2.04/11914>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- BOLÍVIA. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009. Disponível em: <https://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>. Acesso em: 22 out. 2025.
- CARDOZO, Nelson Dionel. Os desafios da previdência social no mundo: uma polaridade desde América Latina. Campos Neutros - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, v. 1, n. 3, p. 09–32, 2021. DOI: 10.14295/cn.v1i3.9671. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/9671>. Acesso em: 22 ago. 2025.
- COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, Uberlândia, v. 39, p. 261-291, 2011. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/163>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- COSTA, E. R. O porvir da aposentadoria e o seguro social intergeracional contemporâneo. Revista Internacional Consinter de Direito, Paraná, v. 10, n. 18, p. 685–698, 2024. DOI: 10.19135/revista.consinter.00018.31. Disponível em: <https://www.revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/514>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- COSTANZI, Rogerio. Projeções de longo prazo para previdência social na América Latina e Caribe e no Brasil e implicações para o financiamento. Cadernos de Finanças Públicas, v. 23, n. 2, 2023. DOI: 10.55532/1806-8944.2023.217. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/217>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- CORREIA, Marcus O. Gonçalves. Comentário ao artigo 194. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DA ROSA, Samanta Silva. As reformas previdenciárias na América Latina: proteção ou desproteção social? Revista da ABET, v. 19, n. 1, 2020. Disponível

- em: <https://abet-trabalho.org.br/revista-da-abet-volume-19-no-1/>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- DE SALES, DOUGLAS BLASIUS. A finitude humana e a necessidade da tutela estatal na velhice: previdência social como direito universal. *Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*, v. 12, n. 12, p. 206–224, 2024. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3467>. Acesso em: 21 ago. 2025.
 - EQUADOR. Constitución de la República del Ecuador. Quito: Registro Oficial, n. 449, 20 out. 2008. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-y-constitucion>. Acesso em: 22 out. 2025.
 - FERRER, Gabriel. Conferência realizada em 21 de maio de 2012: “Los principios constitucionales y la protección a la vida”, no Curso de Mestrado e Doutorado UNIVALI e Master em Derecho y Sostenibilidad, Universidade de Alicante (UA), Espanha – MADAS 2012. Tradução livre da autora.
 - FRANCISCO, Papa. *Laudato Si’: Encíclica sobre o cuidado da casa comum*. Roma: Santa Sé, 24 maio 2015. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em: 22 out. 2025.
 - GARCÍA, Helena Alviar. Pensando o direito e desenvolvimento com Helena Alviar García. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 21, e2528, 2025. Entrevista concedida a Bruno da Cunha de Oliveira; Débora Santana Ribeiro; Edson Joaquim Raimundo de Araújo Júnior; Emanueli Araújo da Silva; Natali Siqueira de Oliveira; Quéren Samai Moraes Santana; Michelle Ratton Sanchez Badin; Odara G. de Andrade; Natália Santana dos Santos. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202528>. Acesso em: 13 ago. 2025.
 - IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 20 ed. Niterói: Impetus, 2015, p. 28
 - ISUANI, Ernesto A. Políticas de previdência social no Cone Sul. *Revista de Economia Política*, v. 3, n. 3, p. 383-397, jul./set. 1983. DOI: 10.1590/0101-31571983-3125. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31571983-3125>. Acesso em: 22 ago. 2025.
 - JACOBSEN, Gilson. Justiça intergeracional e riscos globais: quem são as gerações futuras e por que protegê-las hoje? *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 15, n. 2, p. 197-211, ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2019.v15i2.3353>. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3353>. Acesso em: 25 ago. 2025.
 - LANZARA, Arnaldo Provasi; CASTRO, Mario Henrique de Oliveira. Mudanças tecnológicas, trabalho e desigualdades na América Latina: repensar as alternativas de proteção social no pós-pandemia. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 29, p. e89305, 2024. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.89305>. Acesso em: 26 ago. 2025.
 - MENDES, Késsia de Sousa Félix; GUIMARÃES, José de Carvalho. A democracia e a desconstituição dos direitos sociais: como assegurar um novo marco civilizatório? *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 29, n. 2, 2024.

- DOI: 10.25192/ISSN.1982-0496.RDFD.V.29.II.2387. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2387>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 22 out. 2025.
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nova York, 16 dez. 1966. Entrada em vigor em 3 jan. 1976. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 22 out. 2025.
 - PEREIRA DE CASTRO, C. A.; LAZZARI, J. B. PANORAMA E PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 178–204, 2022. DOI: 10.26843/relacoessociaistrabalhista.v8i2.450. Disponível em: <https://publicacoes.udf.edu.br/index.php/relacoes-sociais-trabalhista/article/view/450>. Acesso em: 23 out. 2025..
 - RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. *Coringa: uma análise pela perspectiva do princípio jurídico da fraternidade / Joker: an analysis by the perspective of the legal principle of fraternity*. Revista Argumentum – RA, Marília, v. 23, n. 1, p. 131-147, Jan./Abr. 2022. eISSN 2359-6889. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1343>. Acesso em: 26 ago. 2025.
 - SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
 - SAVARIS, José Antônio. Direito processual previdenciário. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
 - SAVARIS, José Antonio. Direito Processual Previdenciário 2021. Curitiba, Alteridade Editora. Edição do Kindle
 - SVAMPA, Maristella; et al. Transiciones justas para América Latina desde el Pacto Ecosocial del Sur: propuestas y disputas frente a los pactos verdes hegemónicos. Ecología Política, Barcelona, n. 64, p. 61-70, 2022. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27203720>. Acesso em: 26 ago. 2025.
 - SANTOS, Francislene dos; BACIN, Miro Luiz dos Santos. Práticas educacionais para inclusão do cidadão à previdência social brasileira. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 261-273, jan./jun. 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79355>. Acesso em: 27 ago. 2025.
 - SILVA GREGORUT, Adriana. O papel do Estado neoliberal na desuniversalização dos direitos sociais. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/88982>. Acesso em: 22 ago. 2025.
 - SOARES, Josemar Sidnei; CRUZ, Paulo Márcio. CRITÉRIO ÉTICO E SUSTENTABILIDADE NA SOCIEDADE PÓS-MODERNA: IMPACTOS NAS

DIMENSÕES ECONÔMICAS, TRANSNACIONAIS E JURÍDICAS. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí (SC), v. 17, n. 3, p. 401–418, 2012. DOI: 10.14210/nej.v17n3.p401-418. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/4208>. Acesso em: 22 ago. 2025.

- TELES, Heloisa. Desenvolvimento e proteção social na América Latina: a dialética das recomendações das agências multilaterais para a região. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8074>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- TORRES, Érika Fontánez; BEMBA, P. R. Un marco jurídico para un nuevo tratado ecosocial. [S. l.], [2023?]. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/105628224/Un_marco_juridico_para_un_nuevo_tratado_ecosocial_pactosecosocialespr.com-libre.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025
- VAZ, Paulo Afonso. A tutela jurisdicional da seguridade social. *Revista de Doutrina do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao045/paulo_vaz.html>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- VILLATORE, Marco Antônio Cesar; RODRIGUES, Marcelo Rodrigues. Novos paradigmas de direitos sociais e a dignidade da pessoa humana, analisada sob o enfoque do direito de personalidade do trabalhador em um mundo globalizado. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 53–71, 2016. Publicado em: 20 fev. 2017. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0057/2016.v2i2.1387> Acesso em: 26 ago. 2025
- WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Revista Filosófica São Boaventura*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 193–208, 2013. DOI: [10.1590/S0100-512X2013000100011](https://doi.org/10.1590/S0100-512X2013000100011)

El reto del derecho procesal de la Seguridad Social, en la perspectiva de un efectivo control de legalidad, de constitucionalidad y convencionalidad del derecho de la Seguridad Social en Bolivia

Iván Ramiro Campero Villalba⁸⁷

I. INTRODUCCIÓN

La dimensionalidad del derecho comprende no solamente las mediaciones de los económico, social y político en las que se encuentran inmersos los seres humanos, sino las proyecciones abstractas entre lo público y lo privado, lo individual y lo **social**, de su configuración jurídica. Aspectos ambos, que generan la matriz constitutiva y lo formal de su construcción valorativa, que informan su naturaleza esencial. Deviene de esta contracción teórica, que emana de la realidad social, la necesidad del Derecho de proteger al ser humano en su contexto integral, no solo desde la concepción del ser humano -ese es el espacio del derecho civil- el Derecho de la Seguridad Social, nace por ejemplo en el seguro de maternidad a partir que la mujer ingresa a la edad fértil y concluye con su capacidad biológica de vida reproductiva, así, en ese ejemplo de dimensionalidad, vemos ahora, que la Seguridad Social despliega su protección al ser humano en todo el accionar como sujeto de protección, es que el **DERECHO PROCESAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, tiene que ser más consistente en la diversidad de esa protección, ya que en varios países de la región y en singular en Bolivia, se identifica un transversal desconocimiento de la realidad de las contingencias a las que el ser humano está sujeto, por lo que la **VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SON HORIZONTAL Y VERTICALMENTE TRANSGREDIDOS**, por el Estado, los **operadores directos de la Seguridad Social**, las **organizaciones Sindicales**, que muy poco avanzan en esta identificación protectiva, **los empleadores**, que no asumen reglas ni siquiera mínimas de protección, **la sociedad en su conjunto** que impone una inercia de incumplimiento de reglas de protección social, ya sea por desconocimiento o subsidiaridad a la problemática social, es en ese contexto de una lectura objetiva de la realidad, que no obstante el armazón jurídico de protección social, tanto desde los **CONVENIOS INTERNACIONALES, LAS CONSTITUCIONES Y LAS YESES DE SEGURIDAD SOCIAL**, nos encontramos en una etapa en la que es importante reasumir una defensa de los **DERECHOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, para que por medio de la **EFFECTIVA TUTELA**, se logre una **PROTECCION SOCIAL CONSISTENTE**, para eso se instrumentaliza los **SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL**, que además de ser sustantivos en su **EFFECTIVA PROTECCION SOCIAL**, deben efectuar una adecuada lectura de toda la arquitectura jurídica protectiva que otorga el **DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, en ese camino el **DERECHO PROCESAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, asume un protagonismo de alta relevancia.

⁸⁷ Abogado por la UMSA-Bolivia, Maestría universidad de Alcalá de Henares-OISS, especialidad Universidad de Salamanca, Doctorado Universidad Católica Argentina, Juez de trabajo y seguridad social, Vocal de Tribunal de Justicia sala social, Presidente Tribunal de justicia la paz, Magistrado suplente del Tribunal Supremo de Justicia, ex Gerente Fondo de Pensiones, expresidente Mutualidad, Órgano judicial docente universitario de pre y post grado, seguridad social.

EL DERECHO PROCESAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, es el mecanismo más importante para lograr una **PROTECCION SOCIAL MATERIAL**, deviene ahora una correlativa relación teórica, para identificar a esta disciplina.

Es así como, de manera magistral, COUTURE expresó el nuevo enfoque procesal: “El derecho procesal de tipo individualista es INSUFICIENTE E INJUSTO para los conflictos derivados de la relación social y de trabajo. UN NUEVO DERECHO PROCESAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, extraño a todos los principios tradicionales, sin exceptuar uno sólo de ellos, ha debido surgir, para establecer, mediante una nueva desigualdad, la igualdad perdida por la distinta condición que tienen en el orden económico de la vida los que ponen su trabajo como sustancia del contrato y los que se sirven de él para la satisfacción de sus intereses.”⁸⁸

Esta situación ha llevado incluso a que sectores importantes de la doctrina sostengan una pretendida autonomía del derecho procesal de la Seguridad Social, frente al derecho procesal común.⁸⁹

Independientemente de que nos ubiquemos o no en una posición autonomista, lo cierto es que la especial naturaleza de las normas del derecho procesal laboral, requieren de normas similares pero diferenciadas que regulen el proceso de la SEGURIDAD SOCIAL. Del mismo modo, se hace necesaria la existencia de tribunales especializados.

Todo lo anterior, ha conducido, de manera categórica a un derecho procesal del trabajo, con principios y características diferenciadoras del proceso común. Tal como destaca MONTROYA MELGAR, tanto las reglas sustantivas como las de procedimiento “obedecen a un mismo fin político: la protección social”.

II. AUTONOMÍA DE LA DISCIPLINA Y MARCO REGULATORIO

La especialidad es uno de los rasgos característicos de la administración de justicia de seguridad social, particularmente expresado en la existencia de una jurisdicción especial de trabajo y SEGURIDAD SOCIAL, que se concreta en la existencia de órganos especializados para la decisión de los conflictos de trabajo, específicamente para aquellos en los cuales se determina la decisión jurisdiccional como medio de solución.

⁸⁸ COUTURE, Eduardo, Estudios de derecho procesal civil, De Palma, Buenos Aires, 1979, tomo I, p.288.

⁸⁹ Wagner GIGLIO indica la existencia de tres corrientes favorables a la autonomía, con grados de intensidad: moderados (Blasco y Alcázar, Alonso Olea, Menéndez –Pidal, Stafforini, Pérez Leñero, Russomano y Coqueijo Costa); avanzados (Tesorieri, Jeger, Tissembaum, Nicolliello, Cristovao Piragive Tostes Malta y Maranhao); y radicales (Sarhou, Couture y Trueba Urbina). Destaca también la corriente opuesta. (FERNÁNDEZ MADRID, Juan Carlos, Desigualdades procesales, desigualdades substanciales e igualdad procesal, Ponencia al IX Congreso Iberoamericano de derecho del trabajo y de la seguridad social, Bogotá, 1986, p. 16). También han sostenido la tesis favorable a la autonomía PLÁ RODRÍGUEZ (Visión crítica del derecho procesal del trabajo, en *Procesado trabalho na América Latina, estudos em homenagem a Alcione Niderauer Correa*, LTR, Sao Paulo, 1992, p.254); y Néstor DE BUEN(Derecho procesal del trabajo, Ed. Porrúa, México D.F., 1988, pp. 72-4).

1. Fundamentación de la especialidad⁹⁰, involucra tres razones fundamentales para que éste componente señalemos:

- La autonomía del derecho de la seguridad social, las peculiaridades que lo caracterizan y su neta separación del derecho común.
- La existencia de normas procesales propias en el derecho de la seguridad social, que llevan a un sector doctrinal a sostener una autonomía del derecho procesal de la seguridad social respecto del derecho procesal común.
- La lentitud y onerosidad que todavía caracterizan buena parte de los procesos ante la jurisdicción común, frente a la exigencia de una justicia rápida y simplificada en materia de seguridad social.

Esta idea de la exigencia de una especialización de la justicia de seguridad social, fue incorporada en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada en Bogotá el 2 de mayo de 1948, cuyo artículo 36 dispone que en “cada Estado debe existir una jurisdicción especial de trabajo y seguridad social, así como de un procedimiento adecuado para la rápida solución de los conflictos”, consagrado en la legislación Constitucional Boliviana en el artículo 50.

2. Ámbito de la justicia de seguridad social, las partes que siguen de nuestro estudio las dirigimos a las formas de administración de justicia que expresan la función jurisdiccional del Estado. Por ello, la función típica y propia de la justicia de trabajo, es la de decidir conflictos de seguridad social.

La regla general es la de atribuir la función jurisdiccional a los tribunales de trabajo y seguridad social, circunscrita a los conflictos jurídicos.

Resulta de relevancia establecer que tanto la ley 1732 como la ley 065 determinan un régimen jurídico procesal en el ámbito del sistema regulatorio, encontrando en la cúspide a la Autoridad de Pensiones Valores y Seguros, como máxima instancia en los recursos administrativos, de impugnación y los de carácter intrainstitucional de las gestoras privadas y públicas.

DIVERSOS AMBITOS DE LA JURISDICCION EN SEGURIDAD SOCIAL

En este ámbito es prudente establecer que existe una dualidad y hasta una triple jurisdicción en la competencia de la justicia de trabajo y seguridad social se extiende no sólo a los conflictos intrainstitucionales, como ocurre en el de las comisiones de prestaciones de las entidades de los seguros a corto plazo, tanto el ámbito de afiliaciones, prestaciones y otros,⁹¹. En todos estos casos deberá tratarse de conflictos relacionados con la aplicación de normas del Código de Seguridad Social y su Reglamento y disposiciones conexas.

⁹⁰ *Alternativas para la justicia laboral*, en Sexto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1992, p. 223.

⁹¹ Néstor DE BUEN identifica en el artículo 604 de la Ley Federal de Trabajo de México, un supuesto de conflicto entre empleadores (Derecho procesal del trabajo, 6ª ed., Porrúa, México, 1998, pp. 86-87).

En el ámbito iberoamericano, la diversidad en la legislación comparada, es asumida con sustantividad a partir del tratadista Néstor DE BUEN indica que en México conocen igualmente de los conflictos derivados de la seguridad social⁹², como ocurre parcialmente en la legislación Boliviana.

La función, en los conflictos jurídicos o de derecho, es una característica del proceso laboral. Puede ejercerse como una posibilidad separada del proceso, es decir una ETAPA EN SEDE ADMINISTRATIVA O DE GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y OTRA EN SEDE JUDICIAL, YA CON SUS PROPIAS REGLAS DE ANDAMIAJE PROCESAL.

GELSI BIDART expresa su preferencia por la incorporación de un etapa conciliadora, tanto en la calificación como vigencia de derechos é incluso en los cobros de las cotizaciones, sea necesaria una conciliación en el curso del proceso (“intra-procesal”), pero manifiesta la validez de un sistema que, además de ella, tenga prevista la conciliación previa, de carácter necesario, pero “ante Juez especializado en la materia del trabajo y seguridad social, para que aporte su conocimiento del Derecho a la dilucidación del conflicto (v. gr. los jueces del trabajo no competentes para el proceso contencioso en el caso concreto)”.⁹³

El mismo autor afirma que la conciliación previa con intervención del juez y de las partes, es en realidad un proceso de carácter previo, preliminar e independiente del proceso principal⁹⁴.

La conciliación como etapa del proceso es la fórmula más generalizada en la legislación latinoamericana. En este sentido, al mismo tiempo que etapa –generalmente obligatoria- del proceso laboral, la conciliación constituye un verdadero modo de terminación de aquél, aunque puede decirse que es más bien un medio para que el proceso termine por el allanamiento a la pretensión o reconocimiento, o bien envuelva la fórmula del avenimiento, con la salvedad de que este último debe revestir particularidades especiales, a fin de que no constituya renuncia de derechos por parte del trabajador.

Podría afirmarse que en el fondo, la conciliación es el acto o etapa procesal prevista para el desarrollo del proceso, que puede tener resultados positivos o negativos; mientras que el reconocimiento o la transacción vienen a constituir el resultado positivo (total o parcial) de este acto procesal.

Efrén CÓRDOVA presenta serias dudas sobre la efectividad en América Latina de las juntas de conciliación en los conflictos colectivos, en especial los de intereses. Indica que esta experiencia resultó poco conveniente y que en algunos casos fue un verdadero fracaso, lo cual condujo a que los gobiernos prefirieran la conciliación administrativa o la instauración judicial.⁹⁵

⁹² DE BUEN, Néstor, *Derecho procesal del trabajo*, Porrúa, México, 1988, p. 78.

⁹³ GELSI BIDART, Adolfo, *Proceso laboral y conciliación*, en *Derecho laboral*, tomo XXII, Montevideo, julio-septiembre, 1979, pp. 473-4.

⁹⁴ IBIDEM, p. 469.

⁹⁵ CÓRDOVA CORDOVEZ, Efrén, *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina: un esfuerzo de reevaluación*, en *La intervención del Estado en las relaciones industriales en la década de los 80*, Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo de España, Madrid, 1980, p. 47.

III. PROCEDIMIENTO AUTOTUTELAR EN LA VIA ADMINISTRATIVA E INTRAINSTITUCIONAL Y COMO CONTROL DE LEGALIDAD EN LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACION COMPARADA)

En la experiencia boliviana, aplica el procedimiento administrativo y la Jurisdicción Contencioso administrativa, para el caso de los seguros a largo plazo administrados por la GESTORA PUBLICA DE SEGUROS A LARGO PLAZO, asumiendo hasta el contencioso administrativo que tiene su funcionalidad en el Tribunal Supremo de Justicia, en contra de las decisiones de la Autoridad de Pensiones Valores y Seguros, que es la entidad de fiscalización en el ámbito administrativo.

En los seguros de corto plazo, Recurso de Reclamación (aplica procedimiento administrativo autotutela de la seguridad social en primera instancia), Jurisdicción Especial en Seguridad Social (Judicatura de Trabajo y Seguridad Social, Tribunales Departamentales de Justicia, Tribunal Supremo de Justicia, ambos con Salas especializadas en materia social (trabajo y seguridad social), rige el principio de la especialidad en materia de seguridad social, Recursos de Reclamación a partir de la segunda instancia. (Recurso de Apelación),

Podríamos identificar con sobrada solvencia académica, en un análisis de los esquemas procesales especializados en seguridad social como un sistema mixto, que asume la parte intrainstitucional administrativa y en control de legalidad a la jurisdicción de trabajo y seguridad social.

PROCEDIMIENTO DE COBRO DE APORTES DEVENGADOS A LAS ENTIDADES DESEGURIDAD SOCIAL

COACTIVO SOCIAL

Es el procedimiento que se asume en la modificación del Art. 223 del Código de Seguridad Social, establecido por el Art. 32 del D.L. 10173 de 28 de marzo de 1.972, norma que determina el carácter sumarísimo del mismo en su naturaleza jurídica monitoria y de dirección preclusiva, se inicia ante el Juez de Trabajo y Seguridad Social, en base a la Nota de Cargo girada por las entidades de los seguros de corto plazo y largo plazo del anterior sistema integral. El Juez de la causa emite el Auto de Solvendo, que representa a sentencia y con el cual se notifica a la empresa deudora, para que dentro de 3 días responda y/o oponga las excepciones o reclamos que considere de relevancia, esta integralidad garantiza el debido proceso, ya que pueden ser heterogéneas las formas de descargar una imputación de suma líquida y comprometer en su caso su liquidez y exigibilidad, con la respuesta el Juez de la causa procede a la apertura del término probatorio común y perentorio de 10 días, en el transcurso de esta estación procesal, se admiten todos los medios de prueba como garantía del derecho a la defensa, transcurridos los cuales en Juez de la causa, emite el AUTO FINAL, que tiene carácter interlocutorio definitivo, que es apelable a las Salas Sociales de los Tribunales

Departamentales de Justicia con expresión de agravios y recurso a ser interpuesto dentro de 3 días de su notificación, el Tribunal Departamental al que corresponda el recurso tramita como apelación de autos interlocutorios definitivos, pronunciando el Auto de Vista que también es impugnante ante el Tribunal Supremo de Justicia en sus Salas Sociales, en el término de 8 días. Luego en la ejecución de fallos ejecutoriados, el Juez natural, es decir el Juez de trabajo y seguridad social ejecuta con el remate de bienes y en su caso el apremio corporal del personero legal de la empresa coactivada.

EJECUTIVO SOCIAL

Este proceso emana de una hibridez procesal impuesta inicialmente por la ley 1732 al identificar un cobro inmediato de aportes devengados en los seguros a largo plazo, administrados por los fondos privados de pensiones, ya que asume, que como entes privados, los gestores de largo plazo, no podían asumir el proceso coactivo social que es propio del Derecho Público, por lo que generan una entelequia procesal denominada PROCESO EJECUTIVO SOCIAL, asumiendo la competencia del juez de trabajo y seguridad social, bajo el procedimiento del Abrogado Procedimiento Civil en sus arts. 486, 487 y siguientes, empero ante la promulgación del nuevo Código Procesal Civil, se asume como proceso monitorio, con la dictación de la sentencia a momento de su admisión y los descargos respectivos y el Auto Final, que tiene un carácter impugnante únicamente hasta la segunda instancia, es decir las salas sociales de los Tribunales Departamentales de Justicia en sus Salas Sociales, sin recurso alguno, se aplica a todos los procesos del sistema de Capitalización individual del Seguro Social Obligatorio desde el año 1.996.

PROCESO COACTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Este proceso emerge del Art. 110 de la Ley 065, imponiendo que con la nota de Debito que deba girar la Entidad Gestora Pública de Pensiones, en el ámbito de la nueva ley de pensiones y cuando exista mora del empleador, la misma será presentada al Juez de Trabajo y Seguridad social, como autoridad competente, en ese ámbito admitida la misma por la autoridad jurisdiccional se emitirán las medidas precautorias respectivas, y luego de 20 días, pronunciara sentencia, se notifica al empleador con la demanda, nota de debito y sentencia para que en 5 días, oponga las excepciones previas y luego se pronuncie la resolución respectiva, que únicamente es apelable en efecto devolutivo, salvo que las excepciones sean declaradas probadas y se concedan en este caso en efecto suspensivo, ante las Salas Sociales de los Tribunales Departamentales de Justicia, sin recuso ulterior.

IV. LEGISLACION COMPARADA DEL DERECHO PROCESAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el ámbito de la Legislación comparada, es de relevancia establecer que no son uniformes las opciones legislativas en orden a la composición de la justicia de trabajo y seguridad social, más específicamente, a la forma como se integran los tribunales de la jurisdicción especial de trabajo y se atribuyen o no funciones jurisdiccionales a otras autoridades o entes de carácter público.

Describimos a continuación varios modelos existentes en Latinoamérica, con la salvedad de que en varios países se da la utilización simultánea de más de un modelo.

1. “Tribunales” de trabajo Y SEGURIDAD SOCIAL con jueces letrados. Se trata de tribunales similares a los de la jurisdicción ordinaria, integrados por jueces togados o letrados, que predominan en nuestra región. Para los efectos de este estudio, entendemos que se trata de “tribunales” de trabajo en sentido estricto. Tal es el caso de Argentina, Perú, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Uruguay, Colombia, Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala y, luego de las recientes reformas, Brasil,

En Ecuador y Bolivia, los tribunales de trabajo y seguridad social tradicionales tienen competencia, pero existen, además, los tribunales de conciliación y arbitraje, que actúan en los conflictos de seguridad social.

En Panamá, desde que se introdujo la justicia especializada de trabajo y seguridad social, con el primer Código de Seguridad Social, existen los tribunales de trabajo y seguridad social, que se mantienen con el Código vigente desde 1972 y sus sucesivas modificaciones.

2. “Tribunales” de trabajo que comparten competencia con jueces ordinarios.

Es el caso de Venezuela, Paraguay, Perú, Honduras, Colombia, Guatemala y Costa Rica, países en los cuales, aunque la competencia en general se atribuye a “tribunales” de trabajo y seguridad social en sentido estricto, por excepción, los jueces ordinarios pueden llegar a conocer de procesos laborales. Se trata, entonces, de una administración de justicia compartida entre la jurisdicción especial de trabajo y la jurisdicción ordinaria.

En Venezuela, son competentes los de Parroquia o Municipio y Distrito en primera instancia, independientemente de la cuantía, en la jurisdicción donde no existan tribunales especializados; y también, siempre en primera instancia, dichos tribunales ordinarios son competentes cuando la cuantía sea hasta el equivalente de veinticinco salarios mínimos, en la jurisdicción donde existan tribunales de trabajo y seguridad social. En todo caso, la segunda instancia se surte ante los juzgados de trabajo y seguridad social.⁹⁶

En Paraguay, los Juzgados de Paz en lo Civil, Comercial y Laboral, conocen de las controversias de seguridad social, cuando la cuantía no exceda del equivalente de sesenta jornales. Si excede de dicho equivalente, la competencia es de los jueces de Primera Instancia del Trabajo y seguridad social. La Justicia de Paz letrada y los

⁹⁶ Cfr. DURÁN LEÓN, Gloria, *La reforma en el proceso laboral venezolano*, en Derecho del trabajo, XVII Jornadas “J. M. Domínguez Escovar”, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Lara, Barquisimeto, 1992, pp. 50-76.

Juzgados en lo Correccional del Menor, conocen también de determinados casos laborales y seguridad social.⁹⁷

En Perú, los Jueces de Paz Letrados (no especializados) conocen de procesos laborales y seguridad social, de poca cuantía y de las demandas relativas a sanciones disciplinarias.⁹⁸

En Honduras, en los Departamentos donde no haya Juez especial de trabajo, son competentes los respectivos Jueces de Letras de lo Civil (art. 674 del Código de Trabajo).

En Colombia, los Jueces Civiles de Circuito conocen de las causas laborales en los lugares donde no haya Juzgados de Circuito Laboral; mientras que los Jueces Municipales conocen de causas con una cuantía que no exceda de dos salarios mínimos.

En Guatemala, los Jueces de Paz conocen de causas laborales con una cuantía que no exceda de los 3,000 quetzales (art. 291 del Código de Trabajo).

En Costa Rica, según el artículo 392 del Código de Trabajo, está prevista la posibilidad de que las alcaldías, en algunos casos, conozcan de causas de poca cuantía.

3. Las propias particularidades de la administración de justicia laboral y seguridad social, derivadas, a su vez, de las peculiaridades del mundo del trabajo y sus protagonistas, llevaron al ensayo de fórmulas como la incorporación de jueces legos y de tribunales de carácter mixto, que trazaron y trazan todavía una categorización de la justicia del trabajo en algunas legislaciones y presentan uno de los puntos de discusión más interesantes entre los tratadistas y los propios litigantes. Esta discusión adquiere ribetes especiales en torno a la bondad o no de la incorporación de jueces no togados a la administración de justicia, provenientes de los tres sectores envueltos en las relaciones laborales, circunstancia que ha llevado a que algunos utilicen la expresión de “tribunales clasistas”.

En ciertos casos, estos tribunales mixtos, como en México, representan el modelo único y, en otros, como en Panamá, es un modelo que coexiste con los tribunales de trabajo tradicionales.

Examinaremos en primer lugar algunas experiencias que ya no están vigentes, para, posteriormente, referirnos a la estructura actual en los países que todavía mantienen esta clase de tribunales.

3.1. Experiencias previas, que no están vigentes.

En España, desde las leyes de 1908 y 1912 se dieron experiencias de tribunales mixtos, en 1926 se crearon los Comités Paritarios, con funciones jurisdiccionales, mientras que en 1931 aparecen los Jurados Mixtos, eliminados en 1938.⁹⁹

En Venezuela, si bien la Ley Orgánica de los Tribunales y Procedimiento del Trabajo integra la jurisdicción especial de trabajo con jueces letrados, para la aplicación de la

⁹⁷ GONZÁLEZ, Carlos Alberto, *La justicia del trabajo en Paraguay*, en *Proceso do trabalho na América Latina*, LTR, Sao Paulo, 1992, 99- 65-70.

⁹⁸ FERRO DELGADO, Víctor; HERRERA VÁSQUEZ, Ricardo; y PASCO COSMÓPOLIS, Mario, *La justicia laboral en el Perú*, en *Encuentro Iberoamericano de justicia laboral*, San José, Costa Rica, 1999, p. 6.

⁹⁹ ALONSO OLEA, Manuel, *Derecho del Trabajo*, 3ª ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1974, pp. 451-469.

derogada ley contra despidos injustificados, existieron las Comisiones Tripartitas. La Ley Orgánica del Trabajo de 1991, en sustitución de estas Comisiones, introdujo la figura de los Jueces de Estabilidad Laboral, pero en la práctica, como ya expresamos, sus funciones se han integrado a las de los jueces de trabajo.

En Brasil, durante alrededor de sesenta años se mantuvo, en todos sus niveles, la llamada justicia “paritaria”, eliminada por la reforma constitucional N° 24, de 9 de diciembre de 1999.¹⁰⁰

Una ruptura significativa con este modelo representa la eliminación en Brasil de la justicia paritaria. GIGLIO, que defendía la existencia de estos tribunales, indicaba antes de su eliminación las principales críticas que se esgrimían en Brasil en contra de los tribunales paritarios:

Falta de preparación de los jueces clasistas, en especial los de las Juntas (primera instancia), que no contaban con asesores.

Su tendencia a votar a favor de la clase que representaban.

Falta de independencia.

El alto costo para la administración de justicia.¹⁰¹

Argumentos parecidos, a los que nos referiremos, se han esgrimido en la doctrina de diversos países.

3.2. Países que mantienen los tribunales mixtos.

3.2.a. México. Es quizás el modelo más conocido en Latinoamérica y, sin duda, uno de los que ha ejercido gran influencia en otras experiencias.

Con una distribución de la competencia, existen en México la Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y también las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que tienen carácter permanente. Igualmente, hay la posibilidad de Juntas accidentales.

Las Juntas se integran con representantes de los tres sectores: gobierno, trabajadores y empleadores. Los representantes de los trabajadores y los de los empleadores, son escogidos por cada sector, luego de una convocatoria especial.¹⁰²

En México se da la particularidad de que las Juntas no dependen administrativa ni funcionalmente del Órgano Judicial, sino más bien del Órgano Ejecutivo, aunque sus decisiones sean susceptibles de revisión por el primero.

3.2.b. Panamá. En Panamá la jurisdicción especial de trabajo y seguridad social se integra en primera y única instancia con tribunales de trabajo y seguridad social.

3.2.c. Sistemas especiales de Juntas. Aparte de estos dos casos claros de tribunales mixtos, se dan algunas experiencias de Juntas que, en lo fundamental, no resultarían equiparables a tribunales de trabajo y seguridad social, porque se integran en atención a un conflicto en particular. Se trata de experiencias en las cuales las Juntas especiales actúan, en los conflictos de seguridad social, con la participación del Juez de Trabajo y

¹⁰⁰ GIGLIO, Wagner, *Direito processual do trabalho*, 11ª ed., Ed. Saraiva, Sao Paulo, 2000, p. 7.

¹⁰¹ IBIDEM.

¹⁰² DE BUEN, Néstor, op. cit., pp. 172-174.

Seguridad Social. Lo peculiar es que esta intervención alcanza los conflictos de intereses.

En México, las Juntas, que en lo fundamental tienen carácter permanente, también pueden intervenir en los conflictos colectivos de intereses. En Costa Rica, Guatemala y Ecuador se pueden formar Juntas específicas, presididas por el Juez de Trabajo, con funciones de conciliación y arbitraje. En el caso de Ecuador, ya expusimos que el Código de Trabajo las denomina Tribunales de Conciliación y Arbitraje y que, por la obligatoriedad del arbitraje, indica que son parte de la administración de justicia.

En Paraguay, para estos efectos, no existen juntas accidentales, sino una Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje, que atiende la conciliación y el arbitraje obligatorio.¹⁰³ De manera similar, en Honduras existen juntas permanentes de conciliación y arbitraje, que no preside el Juez sino un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La tendencia, sin embargo, es la de atribuir las funciones conciliatorias en los conflictos colectivos, en forma excluyente o superpuesta, a la Administración del Trabajo, la cual, como apunta Efrén CORDOVA, resulta, en general, más eficiente y preparada para tal función ¹⁰⁴.

3.3. Naturaleza jurídica de las Juntas o tribunales mixtos.

En México, se ha dado una intensa discusión sobre la naturaleza de las Juntas y donde intervienen en conflictos de seguridad social. Néstor de BUEN recoge las opiniones de BASSOLS (tribunales administrativos); TRUEBA URBINA, FIX-SAMUDIO (tribunales de trabajo); DE LA CUEVA (institución especial, como tribunal de equidad); CARPIZO (tribunales de jurisdicción especializada). DE BUEN concluye que son “organismos constitucionales, autónomos en el ejercicio de sus funciones, pero dependientes administrativamente de los ejecutivos federal y locales, que fungen como tribunales de derecho y están capacitados, con restricciones evidentes, a juzgar de los hechos ‘en conciencia’ ”.¹⁰⁵

3.4. ¿Fallo en derecho o en equidad?

Como ya expresamos, entendemos en general que los tribunales mixtos son tribunales de trabajo y SEGURIDAD SOCIAL, con características especiales y que, por consiguiente, deben fallar en derecho y no en equidad. Una cosa es la posibilidad que se reconoce en algunos países de valorar la prueba “en conciencia” (libre convicción) y otra muy distinta que las Juntas pudiesen prescindir de la sujeción a la aplicación de normas preexistentes, como ocurre con los jurados de conciencia en materia penal. De allí que, en lo que concierne a los conflictos de derecho, individuales o colectivos, su capacidad de decidir el conflicto está condicionada a la aplicación e interpretación del derecho existente.

Los supuestos de intervención en los conflictos colectivos de intereses que tenían estos tribunales mixtos en Brasil (que se mantiene en los tribunales actuales, que no son

¹⁰³ GONZÁLEZ, Carlos Alberto, **op. cit.**, PP. 8-9.

¹⁰⁴ CORDOVA CORDOVEZ, **op. cit.**, p. 227.

¹⁰⁵ DE BUEN, **op. cit.**, pp. 137-155.

mixtos), planteaban una situación diferente, por la naturaleza misma de estos conflictos. Los casos vigentes, antes mencionados, en que el Juez de Trabajo preside una Junta o “tribunal” accidental, con la eventual capacidad de decidir conflictos colectivos de derecho o bien de intereses, perfilan más bien supuestos de arbitraje, tanto cuando el arbitraje es obligatorio (caso de Ecuador), como cuando resulta voluntario.

3.5. Debate sobre la justificación de los tribunales mixtos.

Tradicionalmente, ha existido un encendido debate en torno a la conveniencia o no de esta clase de tribunales.

ALLOCATI, Ramiro PODETTI y PLÁ RODRÍGUEZ, con argumentaciones contrarias a esta experiencia, han subrayado razones de falta de imparcialidad y de conocimientos apropiados.¹⁰⁶

En otro sentido, DE LA CUEVA realizó extraordinarias defensas del modelo mexicano, al cual llegó a considerar como producto de la lucha de clases.¹⁰⁷

Wagner GIGLIO, en su conocida obra sobre el derecho procesal del trabajo, realizó repetidas defensas de esta clase de tribunales. Señala la necesidad de un juzgamiento que imponga un espíritu adaptado a las soluciones de las controversias, que tome en cuenta que la filosofía del derecho del trabajo lo conduce a otorgar especial valoración a bienes inmateriales relacionados con la propia dignidad del hombre. Resalta el aporte que los jueces clasistas tuvieron en el proceso, en relación con la vivencia de los hechos.¹⁰⁸

Son conocidas en el ámbito iberoamericano las duras críticas de Néstor DE BUEN a la experiencia mexicana, vertidas en Congresos, Encuentros, Jornadas y Seminarios en diversos países.

Para Efrén CORDOVA la participación de empleadores y trabajadores como jueces se justifica “en razón del conocimiento práctico que ellos aportan, en la mayor proximidad de los jueces legos a las partes y en la confianza a que ello da lugar”. No obstante, identifica tres problemas básicos derivados de esta participación: el modo de reclutamiento y de la duración del mandato; capacitación y los conocimientos que posean en relación con cada caso; y la falta de objetividad o probable parcialidad.¹⁰⁹

A estos posibles problemas, agregamos la materia atribuida a los tribunales mixtos. En Bolivia, los representantes LABORALES, PATRONALES Y ESTATALES, en las entidades de SEGURIDAD SOCIAL, asumen la competencia mixta de JUECES, ya que determinan DERECHOS, por lo que su conocimiento ínfimo o jueces legos, desvirtúan una EFECTIVA TUTELA. En tal sentido, nos parece provechosa la experiencia panameña, con la competencia limitada a procesos de menor cuantía, despidos injustificados y demandas de trabajadores domésticos. La competencia generalizada, puede plantear problemas de falta de conocimiento técnico.

¹⁰⁶ ALLOCATI, Amadeo, *Derecho procesal del trabajo*, en Tratado de derecho del trabajo, dirigido por Mario L. DEVEALI, La Ley, Buenos Aires, 1979, Tomo I, pp. 21-25.

¹⁰⁷ DE LA CUEVA, op. cit., p. 529.

¹⁰⁸ GIGLIO, Wagner, *Nuovo diritto processual do trabalho*, ed. LTR, Sao Paulo, 1975, pp. 26-28. Similar defensa realizó en ediciones posteriores de su obra.

¹⁰⁹ CORDOVA CORDOVEZ, op. cit., P. 76.

V. MARCO CONCEPTUAL

CONTROL DE LEGALIDAD

El control de legalidad en materia social es **el mecanismo mediante el cual se verifica que las acciones y decisiones de los actores sociales y estatales para en la gestión de los seguros sociales los operadores en su accionar se ajusten a las normas y leyes establecidas en el ámbito de la seguridad social, garantizando que el ejercicio del poder sea conforme al ordenamiento jurídico y a los derechos fundamentales de las personas**. Este control puede debe ser ejercido principalmente por los niveles operativos de los entes gestores de la seguridad social, los organismos del Estado y el propio Poder Judicial, actuando como un elemento preventivo y de sanción para asegurar la justicia social.

Componentes y características:

- **Principio de legalidad:**

La seguridad social es un **DERECHO HUMANO** y en todas las constituciones incluida la boliviana son **DERECHOS FUNDAMENTALES**, por lo que este principio fundamental exige que toda norma o acto estatal en seguridad social, se someta al sistema jurídico y a estrictos controles para evitar vulneraciones.

- **Sujetos de control:**

- **El Estado:** A través de sus distintas ramas (Ejecutivo, Judicial y Legislativo), el Estado ejerce un control estricto para asegurar que sus propios actos se ajusten a la ley.
- **La sociedad civil:** La sociedad organizada, a través de la Participación y Control Social, tiene la capacidad de denunciar irregularidades, proponer proyectos normativos y exigir el cumplimiento de las leyes en el ámbito de su competencia, según establece la normativa en Bolivia, por ejemplo, a través de la Ley 341. Así como la Defensoría del Pueblo.
- **El Órgano Judicial:** Los jueces, como garantes del ordenamiento jurídico y la Constitución, deben realizar controles para determinar si la aplicación de una ley genera una situación inconstitucional y, de ser el caso, motivar la inaplicabilidad dela norma.

Finalidades:

- **Prevenir y corregir irregularidades:**

Su propósito es sanear los vicios procesales que puedan pretenderse en sede administrativa o sede judicial que puedan configurar nulidades o irregularidades en las actuaciones estatales.

- **Garantizar la seguridad jurídica:**

Asegura que las acciones realizadas se basen en normas claras y precisas, que sean previas a los hechos enjuiciados.

- **Proteger los derechos humanos:**

Sirve como una barrera infranqueable que protege al individuo frente a intervenciones estatales indebidas, limitando el poder estatal para salvaguardar los derechos inherentes a la persona humana.

- **Perseguir los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia de la Seguridad Social.**

Mecanismos de control:

- **Control de constitucionalidad y convencionalidad:**

Implica verificar que las normas y actos estatales se ajusten a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos.

- **Recursos administrativos y judiciales:**

Se emplean medios de impugnación extraordinarios para revisar actos o resoluciones que violenten el orden público o las normas procesales.

- **Denuncia ciudadana y participación activa:**

Los actores sociales pueden denunciar irregularidades y participar en la formulación e implementación de políticas pública

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

En Bolivia, asumiendo lo referido por el **Dr. José Antonio Rivera**, se infiere que Sobre la base de la caracterización de los **sistemas de control de constitucionalidad podemos afirmar que en Bolivia se ha adoptado el sistema mixto**. Es decir, la labor del control de constitucionalidad ha sido encomendada a los organismos jurisdiccionales de carácter técnico-jurídico, que la desarrollan a través del conocimiento y sustanciación de las acciones, demandas y recursos planteados por quienes están legitimados por la Constitución y la Ley. Es un sistema en el que concurren los elementos del control difuso, así como del concentrado.

Esta configuración se asume toda vez que la **SEGURIDAD SOCIAL**, se tiene un control constitucional **DIFUSO** a cargo de los operadores de las entidades de la seguridad social y las controversias de la materia en **SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL**, empero también está el sistema **CONCENTRADO**, en el caso que los ciudadanos decidan activas las acciones de tutela ante las instancias del **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, por estos extremos se configura un sistema mixto.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El **Dr. Juan Carlos Sánchez Serrano**, infiere que **el control de convencionalidad**, es un tema de alto impacto en los estudios jurídicos a nivel latinoamericano y que se analiza en el **contexto boliviano, a partir de nuestra Constitución, entendiéndose como la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la**

conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de los Derechos Humanos y su jurisprudencia.

Bolivia tiene el deber de ejercer el control de convencionalidad a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos a partir del cumplimiento de buena fe del principio “*pacta sunt servanda*”, establecido en los arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en virtud a haber ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos mediante Ley N° 1430 de 11 de febrero de 1993, reconociendo la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conforme al art. 45 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, disponiendo como obligatoria de pleno derecho, incondicionalmente y por plazo indefinido, la jurisdicción y competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo al art. 62 del citado instrumento internacional.

En ese marco la Constitución Boliviana infiere el art. 13 que expresamente señala “*...Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia...*”, concordante con el art. 256 que refiere “*...I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables...*”. Podríamos afirmar con certeza de análisis jurídico, al ser la **SEGURIDAD SOCIAL**, es un **DERECHO HUMANO**, conforme la el art. 22 DE LA DECLARACION DE DERECHOS HUMANOS, la contextualización jurídica, asume el posicionamiento que también es un **DERECHO FUNDAMENTAL** y por otro lado que se establece una **SUPRACONSTITUCIONALIDAD** a los **CONVENIOS Y TRATADOS APROBADOS Y/O HOMOLOGADOS POR EL ESTADO BOLIVIANO**, por lo que debemos referir la importancia de la Seguridad Social en el **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD**, así tenemos que el Estado Boliviano, aprueba las siguientes normas de la **OIT en SEGURIDAD SOCIAL**;

Así, Bolivia, también se adhiere y es parte de los **153 instrumentos internacionales de seguridad social** emanados de la **ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL**.

La relevancia se hace tangible, cuando un operador, **ADMINISTRATIVO O JUDICIAL**, que tenga a su cargo determinar derechos de la **SEGURIDAD SOCIAL** en **BOLIVIA**, debe tomar en cuenta las normas internacionales dada su preferente aplicación.

VI. A MANERA DE CONCLUSION

CONTROL DE LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EN BOLIVIA, SU IMPLICANCIA EN EL AMBITO DE LOS DERECHOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LINEAS JURISPRUDENCIALES)

1.- PARA UNA INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES DESDE Y CONFORME A LA CONSTITUCIÓN ASI COMO LOS CONVENIOS INTERNACIONALES, DEBE GENERAR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL UN TEST DE RAZONABILIDAD DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS JURIDICAS SOCIALES PARA LA CONSTRUCCION DE LINEAMIENTOS DE UNA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y ORDINARIA DE SEGURIDAD SOCIAL CON VISION DE ORDEN SOCIAL COMO DERECHO HUMANO.

Tomando en cuenta que las disposiciones legales, sobre cuya base deben promoverse políticas sociales a partir de los Poderes, consignando normas generales y en muchos casos, abstractas se constituyen los enunciados dispositivos, para la aplicación de las disposiciones legales se requiere del desarrollo de una labor interpretativa para asignar un significado normativo al enunciado dispositivo; es decir, para dar concreción normativa a las cláusulas generales o abstractas de la Ley a objeto de aplicar a la resolución de un caso concreto.

Partiendo de esa constatación se llega a la conclusión de que para aplicar una Norma Internacional se debe tomar en cuenta el Art. 410 de la Constitución Política del Estado.

Ahora bien, en un Estado democrático constitucional de Derecho, en resguardo de los valores supremos, principios fundamentales, derechos y garantías constitucionales, esa interpretación debe ser conforme a la Constitución, así como los tratados, convenciones y pactos internacionales sobre derechos humanos, los que según la jurisprudencia constitucional forman parte del bloque de constitucionalidad.

La interpretación de las leyes conforme o desde la Constitución, es aquella que se desarrolla para adecuar y armonizar la ley con la Constitución, eligiendo, en una eventualidad de doble posibilidad interpretativa, el significado que evite toda contradicción entre la Ley y la Constitución, es decir, aquella interpretación que sea plenamente compatible con el sistema de valores supremos, principios fundamentales, los derechos fundamentales y garantías constitucionales consagrados en la Constitución.

Este sistema de interpretación tiene la finalidad de preservar la validez de la norma contenida en la ley, en el marco del principio de la seguridad jurídica. Ello supone que cuando una ley interpretada en contrastación con las normas de la Constitución, presenta un sentido incompatible y otro compatible con la Ley Fundamental, en vez de declararla inconstitucional y retirarla del ordenamiento jurídico, se debe conservar la interpretación conforme a la Constitución, retirando simplemente la otra interpretación, es decir, la incompatible con la Ley Fundamental, lo que en la jurisdicción ordinaria se produce con la inaplicación, es decir, cuando el Juez no aplica la norma incompatible con la Constitución al caso concreto. Para esta finalidad el tribunal constitucional deberá implementar a la brevedad posible un test de razonabilidad de aplicación de las normas jurídicas sociales para la construcción de lineamientos de una justicia constitucional y ordinaria de seguridad social con visión de orden social como derecho humano.

2.- LOS DERECHOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEBEN ESTAR ASUMIDOS DE LA SEGURIDAD JURIDICA Y CERTEZA DE RAZONABILIDAD DE APLICACIÓN DE LA NORMA.

El organismo internacional a 70 años de su creación, asume un contexto sustantivo en lo técnico y normativo, suficientemente sólido, que permite identificar un fin trascendental en el delineamiento de políticas de SEGURIDAD SOCIAL, en nuestros países, ya que a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). A través de esta inclusión se sostiene la idea que, en el mundo de la SEGURIDAD SOCIAL, todo SER HUMANO debe ser protegido por un conjunto de DERECHOS SOCIALES BÁSICOS, con tangibles pisos de protección que asegurasen una protección social integral. En ese escenario los países por sus poderes y/u órganos de decisión de políticas en seguridad social, no pueden soslayar el marco jurídico constitucional y convencional, ya que la arquitectura legal robusta en seguridad social, involucra los convenios de la OIT y de la OISS, también los Pactos Internacionales de 1966, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), el Protocolo de San Salvador (1988), el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales (1950), las Cartas Sociales europeas (1961 y 1988), el Acuerdo de Quito Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, firmado el 26 de enero de 1978. En el caso que los Estados y niveles de decisión, incumplan o transgredan los derechos de la Seguridad Social, deban activarse los controles legales, constitucionales y convencionales, generando efectividad del principio de progresividad y asumiendo seguridad jurídica y certidumbre que los derechos de la seguridad de todo ser humano sea cumplida y asumida en el contexto suficiente de una efectiva protección social. Solo así se concentrarán días mejores para los seres humanos habitantes de Iberoamérica y el mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLOCATI, Amadeo, *Derecho procesal del trabajo*, en Tratado de derecho del trabajo.
- ALONSO OLEA, Manuel, *Derecho del Trabajo*, 3ª ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1974, pp. 451-469.
- DURÁN LEÓN, Gloria, *La reforma en el proceso laboral venezolano*, en Derecho del trabajo, XVII Jornadas “J. M. Domínguez Escovar”, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Lara, Barquisimeto, 1992, pp. 50-76.
- BOCANGEL, Alfredo, *Seguridad Social en Bolivia*, UMSA, 1998. La Paz, Bolivia
- CÓRDOVA CORDOVEZ, Efrén, *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina: un esfuerzo de reevaluación*, en La intervención del Estado en las relaciones industriales en la década de los 80, Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo de España, Madrid, 1980, p. 47.
- COUTURE, Eduardo, *Estudios de derecho procesal civil*, De Palma, Buenos Aires, 1979, tomo I, p.288. Wagner GIGLIO *Alternativas para la justicia laboral*, en Sexto

Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1992, p. 223.

- DE BUEN, Néstor, Derecho procesal del trabajo, Porrúa, México, 1988, p. 78.
- GIGLIO, Wagner, *Nuovo direito processual do trabalho*, ed. LTR, Sao Paulo, 1975, pp. 26-28.
- FERRO DELGADO, Víctor; HERRERA VÁSQUEZ, Ricardo; y PASCO COSMÓPOLIS, Mario, *La justicia laboral en el Perú*, en Encuentro Iberoamericano de justicia laboral, San José, Costa Rica, 1999, p. 6.
- GIGLIO, Wagner, *Direito processual do trabalho*, 11ª ed., Ed. Saraiva, Sao Paulo, 2000, p. 7.
- GELSI BIDART, Adolfo, *Proceso laboral y conciliación*, en Derecho laboral, tomo XXII, Montevideo, julio-septiembre, 1979, pp. 473-4.
- GONZÁLEZ, Carlos Alberto, *La justicia del trabajo en Paraguay*, en *Processo do trabalho na América Latina*, LTR, Sao Paulo, 1992, 99- 65-70.
- RIVERA, José Antonio, Control de Constitucionalidad, Ed. Universidad Mayor de San Simon, 2010, Cochabamba Bolivia.
- SANDOVAL, Isaac, *Derecho Moderno y Derecho del Trabajo*, UMSA, 1996, La Paz, Bolivia

El sistema de Seguridad Social chileno ante los desafíos de los cambios en el mundo del trabajo

Rodrigo Azócar Simonet ¹¹⁰

Yenny Pinto Sarmiento ¹¹¹

María Soledad Jofré Bustos ¹¹²

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han producido profundos cambios sociales, económicos, políticos y demográficos que, junto a otras dinámicas y fenómenos, han transformado de manera significativa el contexto en que operan los sistemas de seguridad social. Estos procesos sumados a otros factores como el envejecimiento de la población, las transformaciones en el mundo del trabajo, las nuevas formas de organización de las relaciones laborales y el aumento en las demandas de equidad y protección social están generando tensiones y desafíos que ponen en cuestionamiento los fundamentos sobre los cuales dichos sistemas fueron originalmente diseñados.

En el caso chileno, esta realidad no ha sido la excepción, evidenciándose la necesidad de revisar y adaptar los mecanismos de protección social para responder adecuadamente a las nuevas condiciones y riesgos que enfrenta la población.

En el presente informe¹¹³ se analizan y describen los principales componentes del sistema de seguridad social chileno y sus principales desafíos, priorizando aquellos que impactan directamente en el mundo del trabajo y distinguiendo la regulación aplicable a cada una de las contingencias que dicho sistema cubre.

1. PENSIONES DE VEJEN INVALIDEZ Y MUERTE

El sistema de pensiones chileno tiene como objetivo hacer frente a la contingencia del término de la vida laboral ya sea por vejez, invalidez total o parcial, o en caso de muerte. El modelo se implementó en la década de los 80, y se caracterizó por su financiamiento basado en la capitalización individual de los afiliados, y la administración de los fondos a través de instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP, las que reciben una comisión por la administración de dichos fondos¹¹⁴.

Sin perjuicio de que el modelo propuesto suponía modernizar y uniformar el sistema de pensiones que existía a la fecha, que se basaba en el reparto de reparto a

¹¹⁰ Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, y en el Departamento de Práctica y Asistencia Jurídica. Magíster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad de Talca y Universidad de Valencia. Magíster en Administración, MBA UC.

¹¹¹ Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Doctora en Derecho. Universidad de Deusto, España. Máster en Derecho de la Empresa. Universidad de Deusto, España.

¹¹² Profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Magíster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad de Talca y Universidad de Valencia.

¹¹³ En primer lugar, se aborda el régimen de pensiones; en segundo término, las prestaciones por cesantía; posteriormente, las prestaciones vinculadas a la maternidad y la paternidad; y, finalmente, se examinan los regímenes de salud común y de salud, y seguridad en el trabajo.

¹¹⁴ El monto de la pensión recibida guarda directa relación con el nivel de ahorro alcanzado, el que a su vez dependerá de diversos factores como los montos de remuneración, la formalidad y estabilidad de las trayectorias laborales, el pago regular de cotizaciones e incluso la capacidad de ahorro adicional.

través de Cajas Previsionales, los resultados obtenidos no fueron los proyectados debido a diferentes factores¹¹⁵.

Dentro de dichos factores es posible identificar el mayor nivel de informalidad en las relaciones laborales que afecta directamente la afiliación al sistema de seguridad social, la que se asocia a la calidad de trabajador; mayor rotación en los puestos de trabajo y trayectorias laborales interrumpidas, como resultado de una mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo; cambios en las estructuras sociales observadas, por ejemplo, en el retraso en la entrada al mercado de trabajo y la incorporación de las mujeres en condiciones menos favorables a los puestos de trabajo; aumento en las expectativas de vida que implican que los ahorros previsionales deben financiar pensiones por períodos más extensos; incumplimiento en el pago de cotizaciones previsionales provocando lagunas previsionales que afectan la rentabilidad de los ahorros y en definitiva, el monto de las prestaciones obtenidas, entre otros.

Estos problemas se agudizan si se consideran además los profundos cambios sociales, económicos, políticos y demográficos que han transformado de manera significativa el contexto en que opera este sistema.

Se ha debatido ampliamente, a nivel de políticas públicas, sobre este diagnóstico y las posibles formas de abordarlo. En atención a lo anterior, se han implementado diversas modificaciones relevantes al modelo, con el propósito de adecuarlo a las necesidades y características actuales de la sociedad, así como a la realidad de las condiciones de trabajo.

La modificación más importante fue aquella realizada en el año 2008, a través de la Ley N° 20.355, conocida como “Reforma Previsional”, la cual introdujo diversas modificaciones al sistema en cuanto a su institucionalidad y regulación, destacándose especialmente dos relevantes cambios al sistema. En primer lugar, estableció la obligación de cotizar para los trabajadores independientes, para quienes hasta entonces la cotización, y por lo tanto la afiliación al sistema de seguridad social, era voluntaria¹¹⁶. Esta reforma entró en vigencia de forma gradual y se hizo completamente exigible en el año 2019, con un mecanismo forzoso de cobro de cotizaciones a través de la retención de impuestos por la emisión de boletas de honorarios.

En segundo lugar, y sin dudas la modificación más importante, fue la incorporación del Pilar Solidario, que consiste en la entrega de prestaciones de carácter no contributivo en caso de vejez e invalidez, para personas que cumpliendo requisitos de edad, focalización y residencia, no tuvieran acceso a prestaciones del pilar contributivo (pensiones solidarias por vejez y por invalidez), y para aquellas personas cuya pensión autofinanciada no alcanzaba montos mínimos definidos por ley (aporte solidario por vejez y por invalidez)¹¹⁷.

El Pilar Solidario fue reemplazado en el año 2022 por la “pensión garantizada universal” o PGU, introducida por la Ley N° 21.419. Esta reforma buscaba ampliar el

¹¹⁵ En efecto, los cambios en las relaciones laborales a partir de la década de los 80, así como otros factores sociales y económicos, influyeron en que no todas las personas trabajadoras pudieran ahorrar lo suficiente durante su trayectoria laboral, a fin de poder obtener pensiones cuyos montos fueran adecuados para dar cobertura a la contingencia de pérdida de capacidad laboral por vejez, invalidez o muerte.

¹¹⁶ Ello implicaba que en la práctica un alto número de personas trabajadoras independientes no generaba ahorro para su pensión y por lo tanto no disponía de financiamiento.

¹¹⁷ Estas prestaciones son financiadas por el Estado y tienen un monto mínimo definido por ley, el que ha ido aumentando cada año.

ámbito de aplicación de las pensiones no contributivas, por lo cual se eliminaron requisitos de focalización a fin de beneficiar a un mayor número de personas pensionadas. A la vez, aumentó el monto de la prestación, estableciendo un monto base para personas sin derecho a pensión autofinanciada o que no supere un determinado piso fijo por ley; y para aquellas personas que exceden dicho piso, pero no superan el tope legal, se entrega un beneficio calculado en base a dichos factores.

Sin perjuicio de que con estas modificaciones se buscaba mejorar la cobertura subjetiva del sistema, así como responder a las demandas de mayor equidad y protección social, dichas reformas constituyeron un primer paso para avanzar en estos ámbitos, aunque aún persisten importantes brechas.

En este contexto, el sistema seguía presentando problemas que hacían cuestionar su sostenibilidad futura, especialmente respecto del mayor gasto público que supone el aumento en las pensiones no contributivas, y las mayores dificultades para de las personas trabajadoras para poder alcanzar un ahorro previsional adecuado en un mercado laboral cada vez más cambiante.

De esta manera, en marzo de 2025 se aprobó la Ley N° 21.735, que mantiene la capitalización individual y mejora la regulación de la PGU, pero incorpora un nuevo fondo de ahorro financiado de forma mixta por los empleadores y el Estado, y que tiene como propósito aumentar el nivel de ahorro para así mejorar los montos de las pensiones.

El gran cambio que introduce es la obligación de los empleadores de contribuir al financiamiento de las pensiones, cotizando un porcentaje que será repartido entre la cuenta de capitalización individual de cada persona trabajadora, y un fondo común denominado Seguro Social, al cual también realizará aportes el Estado, y que servirá para aumentar los montos autofinanciados por cada trabajador¹¹⁸.

Dentro de los resultados más próximos, ya se ha realizado un aumento del monto de la PGU y el próximo año se deberían aumentar las pensiones de quienes ya jubilaron por la aplicación de un beneficio por años cotizados. Mientras que para quienes se encuentren trabajando, sus ahorros se deberán incrementar en los próximos años por el aumento de las cotizaciones. Sin embargo, los cambios más importantes recién se podrán observar a mediano e incluso largo plazo, cuando se podrá analizar el real impacto de esta reforma.

Por ahora, es posible identificar algunas situaciones que seguirán siendo un problema y que no fueron abordadas como es por ejemplo, el envejecimiento progresivo de la población, ya que la edad de jubilación se mantiene en 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, mientras que la tendencia a nivel comparado ha sido la de aumentar la edad de jubilación, entendiéndose que el aumento de la expectativa de vida supone una extensión de las trayectorias laborales. Para ello, se deben implementar las condiciones de trabajo adecuadas que permitan que las personas mayores puedan permanecer en el mercado de trabajo, para lo cual es vital la promoción del envejecimiento saludable, tarea que aún se encuentra en un desarrollo muy inicial en nuestro país.

¹¹⁸ La ley también introduce modificaciones a la institucionalidad del sistema, incorporando nuevos actores en la administración de los fondos, orientados hacia la transparencia y rentabilidad, a fin de otorgar mayor certeza jurídica a los administrados.

Por otra parte, los efectos de la digitalización y el uso de nuevas tecnologías en el mercado de trabajo en las trayectorias laborales afectarán directamente al sistema, por lo cual será un desafío identificar e implementar mecanismos que permitan que las personas trabajadoras en este nuevo y cambiante contexto laboral, no queden excluidas del sistema, y a la vez, lograr que éste pueda seguir siendo sostenible financieramente, considerando los cambios demográficos que se esperan en los próximos años.

2. SEGURO DE DESEMPLEO

En Chile el seguro de desempleo se regula por la Ley N° 19.728¹¹⁹ que establece un seguro obligatorio de cesantía se establece a favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, que inicien o reinicien actividades laborales con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley.

Este seguro establece un sistema de financiamiento tripartito: se financia con cotizaciones de los trabajadores y empleadores más un aporte fiscal, lo que ha sido uno de los criterios clásicos de los sistemas de protección social en los países más avanzados¹²⁰.

El Seguro opera cuando el trabajador pierde su trabajo, ya sea, de forma voluntaria o involuntaria, es decir por aquellas causales señaladas en los artículos 159, 160, 161 y 163 bis, o por la aplicación del inciso primero del artículo 171 del Código de Trabajo. Si la terminación es voluntaria, podrá retirar fondos sólo de la cuenta individual por cesantía, en cambio, si se ha puesto término al contrato de trabajo invocando las causales de necesidades de la empresa, desahucio, vencimiento del plazo establecido en el contrato, conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato y/o caso fortuito o fuerza mayor, tendrá derecho a retirar fondos de su cuenta individual, y en caso de ser insuficiente para cubrir la prestación podrá acceder al fondo de cesantía solidario, siempre que cumpla con los requisitos exigidos por la ley para ello.

Uno de los problemas que ha presentado el seguro, dice relación con que permite descontar de la indemnización por años de servicio por el término del contrato, el aporte efectuado por el empleador a la cuenta individual por cesantía. Sin embargo, surge la duda respecto al artículo 52, es decir, si el trabajador acciona por despido indebido, injustificado o improcedente y por ello se entiende que el término del contrato se ha producido por las causales del artículo 161 del Código del Trabajo. En ese caso, ¿se imputa a la indemnización por años de servicio el aporte del empleador a la cuenta individual por cesantía? Aun cuando es el mismo legislador que en el artículo 52 hace alusión al artículo 13, la duda que surge es si esa alusión es sólo al inciso primero o también al inciso segundo.

Los argumentos para sostener esta tesis han sido básicamente dos. Por un lado, se ha sostenido que no es posible señalar que procede la imputación cuando la causal no ha sido acreditada, ya que aun cuando el artículo 168 del Código del Trabajo señala que “si el juez estableciere que la aplicación de una o más de las causales de terminación

¹¹⁹ Esta ley regula un complejo sistema subjetivo, en términos de cobertura. Hay sujetos protegidos que se incorporan automáticamente al régimen, otros que debieron optar por él y, enseguida, la ley establece una serie de trabajadores a quienes no alcanza la protección legal.

¹²⁰ Una de las grandes innovaciones de este régimen, es la mezcla de dos sistemas propios de la Seguridad Social que hasta la dictación de la ley se utilizaban, pero por separado. Uno de ellos es la capitalización individual, que se denomina cuenta individual por cesantía; y el otro, el sistema de reparto con capitalización, denominado, para estos efectos, el fondo de cesantía solidario.

del contrato establecidas en los artículos 159 y 160 no ha sido acreditada se entenderá que el término del contrato se ha producido por alguna de las causales señaladas en el artículo 161...”. Lo anterior, sin embargo, corresponde a una ficción legal y no de la voluntad del empleador de poner término al contrato de trabajo por necesidades de la empresa o desahucio, por lo que no puede beneficiársele con la imputación de cotizaciones de cesantía.

Por otro lado, un factor determinante es señalar que lo relevante es la causa que efectivamente ha tenido lugar para poner término al contrato. En este aspecto, en primer término, se sostiene la imposibilidad de atribuir consecuencias jurídicas a hechos inexistentes, puesto que por una parte no parece posible admitir que la ley desee atribuir consecuencias jurídicas a partir de un hecho inexistente o que no ha sido judicialmente probado. Esto, porque si no se acredita la causal de necesidades de la empresa, en la realidad el contrato de trabajo ha concluido por simple voluntad del empleador. En segundo término, se argumenta sobre la imposibilidad de conceder beneficios a quien abusa de Derecho, como se ha analizado la imputación del artículo 13 de la ley, lo que implica un beneficio para el empleador desde el momento que le permite disminuir el monto que pagará por concepto de indemnización por años de servicios. En este entendido, no es de lógica que la ley quiera beneficiar al empleador que abusa del Derecho, poniendo fin a un contrato fuera de los casos admitidos por el Código del Trabajo¹²¹.

Otro problema del seguro es que no se adecúa a los cambios que ha experimentado el trabajo en los últimos años, como la realidad laboral de las mujeres y el crecimiento de los trabajadores independientes e informales. Como hemos señalado con anterioridad el ámbito de aplicación del seguro cubre a los trabajadores dependientes, dejando fuera cualquier prestación que no cumpla con esa característica¹²².

Así a pesar de distintos avances, estos trabajadores no se encuentran protegidos frente a la cesantía, lo que representa un gran problema, en la medida que los trabajadores independientes como informales experimentan un gran crecimiento, sobre todo con la incorporación de la tecnología al mundo del trabajo.

Es por lo anterior, que podemos señalar, que aun cuando el seguro de desempleo es un avance en materias de protección de la cesantía, aun presenta varios desafíos hacia el futuro. Sobre todo, por la falta de adecuación a las transiciones laborales, capaz de responder a un mercado de trabajo cada vez más flexible, digital y diversificado. Ello

¹²¹ Actualmente el tema se encuentra zanjado por la Corte Suprema acogiendo la última postura, es decir, que el empleador debe devolver el monto descontado, por el aporte efectuado a la Cuenta Individual por Cesantía, a la indemnización por años de servicio.

¹²² Actualmente, en Chile los trabajadores independientes cotizan y se encuentran protegidos frente a un gran número de contingencias. Podemos mencionar entre las medidas para disminuir la brecha existente en el acceso de beneficios de los trabajadores independientes, la Ley N° 20.255, que introdujo una reforma al sistema previsional, incorporando la cotización de los independientes como ya se ha señalado, y la Ley N° 21.133, que modifica el DL 3.500 y la Ley N° 20.255, en lo relativo a las cotizaciones de los trabajadores independientes. Las reformas analizadas hicieron extensiva la protección de los trabajadores autónomos al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS); el Seguro de Accidentes Laborales y Enfermedades Profesionales (ATEP); Seguro de Acompañamiento de Niños y Niñas (Ley SANNA); Salud (Fonasa e Isapre, conforme al DFL 1, del Ministerio de Salud); y, desde luego, al sistema de pensiones de las AFP. La cotización para pensiones está al final del orden de los pagos y se irá incrementando gradualmente de acuerdo al incremento de la retención.

implica avanzar hacia un sistema que incorpore a los trabajadores independientes, de plataformas digitales y a quienes alternan períodos de formalidad e informalidad, mediante mecanismos de cotización simplificada o incentivos al ahorro previsional voluntario.

Asimismo, será necesario fortalecer la dimensión activa del seguro, vinculando sus prestaciones con políticas efectivas de intermediación laboral, capacitación y reconversión profesional, de modo que no sólo proteja frente a la pérdida de empleo, sino que también facilite la reinserción y la continuidad de las trayectorias laborales. El reto de las próximas décadas será transformar el seguro de cesantía en una herramienta dinámica, que combine solidaridad, sostenibilidad financiera y adaptabilidad a los nuevos modos de trabajo, garantizando una red de seguridad adecuada para todas las personas trabajadoras, sin distinción de su vínculo contractual.

3. DERECHOS Y PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y PATERNIDAD

En Chile respecto de las normas de protección a la maternidad, podemos distinguir tres etapas en su evolución. La primera, en que surgen normas de carácter protector a la mujer y al hijo que está por nacer; la segunda etapa, en la que se comienza a introducir la noción de equidad y considerar las medidas de protección desde la discriminación laboral; y una tercera etapa orientada hacia la corresponsabilidad parental, donde se incorporan progresivamente derechos, beneficios y permisos que se vinculan a la paternidad, a la adopción y al cuidado compartido, reconociendo la importancia que tiene la conciliación entre la vida laboral y familiar¹²³.

Sin embargo, y a pesar de los avances en la materia, podemos observar que nuestras normas laborales no se han adecuado al gran crecimiento de mujeres trabajadoras que se ha experimentado en los últimos años, focalizando y facilitando que estas protecciones se dirijan a las trabajadoras dependientes y manteniendo la idea de la mujer cuidadora y el hombre proveedor. Esto último, lo podemos afirmar a partir de dos aspectos.

En primer lugar, los “descansos de maternidad”. En el Código del Trabajo se regula como un derecho irrenunciable de las trabajadoras cuya duración es de 6 semanas antes del parto, denominado descanso “prenatal”, y de 12 semanas después de éste, denominado descanso “postnatal”. Durante estos descansos queda prohibido el trabajo, otorgando además derecho a subsidio y al fuero maternal. Para hacer uso de los descansos de maternidad, se requiere presentar al empleador un certificado médico o de matrona, que será expedido de forma gratuita, que acredite que el estado de embarazo ha llegado al periodo fijado para obtenerlo.

Asimismo, la “ampliación de los descansos de maternidad”, permite la extensión de los descansos pre y postnatal, en caso de una enfermedad que se produzca como consecuencia del embarazo o del alumbramiento, en cada caso. Debe ser acreditado con un certificado médico, y su duración será determinada por los servicios que tengan a su cargo las atenciones médicas preventivas o curativas.

¹²³ Como se aprecia, en esta evolución histórica de la normativa, existe un tránsito entre una concepción que se centraba en la protección a la maternidad hacia un enfoque más integral y amplio a la corresponsabilidad y a la conciliación de la vida personal y laboral. En este sentido, resalta la idea que el Código del Trabajo establezca un título denominado “de la protección a la maternidad y la paternidad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral”.

El “permiso para el padre por nacimiento de un hijo”, otorga al padre un permiso pagado por el empleador de 5 días en caso de nacimiento de un hijo, el que podrá utilizar a su elección desde el momento del parto, en cuyo caso será de días continuos excluyendo el descanso semanal, o se pueden distribuir dentro del primer mes del nacimiento del hijo. Si no hace uso del permiso durante ese período, se pierde. Este derecho también lo tendrá el padre que obtenga el cuidado personal o la adopción de un menor mediante resolución judicial, contado desde la notificación de ésta.

Adicionalmente, el “permiso postnatal parental” establece un descanso a continuación del postnatal. La particularidad de este derecho es que puede ser ejercido por la madre o compartido con el padre trabajador, y además que establece dos modalidades de ejercicio. En tal sentido, puede ser en jornada completa o en jornada parcial, extendiéndose en el primer caso por 12 semanas y en el segundo por 18, debiendo dar aviso al empleador por carta certificada con 30 días de anticipación de la modalidad elegida. A contar de la séptima semana, puede traspasarse al padre trabajador, en cuyo caso corresponde a la madre indicar la cantidad de semanas de duración, las que deben ubicarse en el período final del permiso y ser ejercidas en el mismo régimen que el elegido por la madre.

Como se puede observar, nuestro ordenamiento establece una gran diferencia, respecto a los descansos, entre la madre y el padre, incrementando las brechas existentes en la incorporación de la mujer al mundo del trabajo¹²⁴.

En segundo lugar, el “derecho a sala cuna”. Este beneficio, procede cuando las empresas ocupan 20 o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, y establece que las empresas deberán tener salas anexas e independientes del local de trabajo, autorizadas o reconocidas por el Estado¹²⁵.

Este ha sido otro de los aspectos que ha generado debate en nuestro país, que al igual que los permisos, no se ha adecuado a los cambios experimentados en el trabajo, generando una gran discriminación de las mujeres en el acceso al empleo. Lo anterior, por dos razones; primero, ha llevado a que los empleadores sólo contraten a 19 mujeres para evitar el pago de este beneficio; segundo, porque es un derecho que se le entrega sólo a las madres y no a los padres. Junto con ello, se trata de un derecho que sólo se entrega a las mujeres dependientes, dejando fuera a las trabajadoras independientes y a las que trabajan a honorarios del sector público. Sin embargo, la Contraloría General de la República, mediante Dictamen Nro. 6381N18 de 2018 ha establecido que se ha extendido este beneficio a las servidoras que realizan labores a honorarios, siempre y cuando se haya reconocido expresamente la entrega de este beneficio en sus respectivos contratos.

Actualmente se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley que busca modificar este derecho, eliminando el requisito de las 20 o más trabajadoras, y que tenga una cobertura universal, extendiéndolo a trabajadores dependientes e independientes.

En el futuro, el fortalecimiento de la corresponsabilidad parental exigirá una revisión integral del sistema de cuidados y de las prestaciones vinculadas al trabajo,

¹²⁴ Respecto del permiso postnatal parental, que permite ceder parte del tiempo de descanso al padre, se ha utilizado en un porcentaje muy bajo, al año 2024 sólo el 0,23% del total de los subsidios fueron utilizados por hombres.

¹²⁵ Las mujeres pueden dar alimento a sus hijos menores de 2 años y dejarlos mientras estén en el trabajo.

incorporando incentivos para la participación activa de los padres, así como mecanismos de financiamiento solidario que no desincentiven la contratación femenina.

Por esto, podemos evidenciar la necesidad de avanzar hacia una regulación que reconozca las nuevas configuraciones familiares y las transformaciones del trabajo, incluyendo a trabajadores independientes, por cuenta propia y a quienes desempeñan funciones en plataformas digitales, de modo que la protección a la maternidad y paternidad se conciba como un derecho universal y no condicionado al tipo de vínculo laboral.

Uno de los avances en nuestro país es el permiso por enfermedad del hijo introducido por la Ley N° 21.063, conocida como “Ley SANNA” que crea un seguro para el acompañamiento de niños y niñas que padezcan las enfermedades que indica, disponiendo reglas especiales para el cáncer, trasplante de órgano sólido y de progenitores hematopoyéticos, fase o estado terminal de la vida y accidente grave con riesgo de muerte o de secuela funcional grave y permanente.

El permiso para cada trabajador o trabajadora en caso de cáncer y de trasplante de órganos tendrá una duración de hasta 90 días, por cada hijo o hija afectado por esa condición grave de salud, dentro de un período de 12 meses, contados desde el inicio de la primera licencia médica. Para la fase o estado terminal de vida, durará hasta producido el deceso del hijo o hija, mientras que, por accidente grave, tendrá una duración máxima de hasta 45 días en relación al evento que lo generó, por cada hijo o hija afectado.

Durante el embarazo y hasta un año después de expirado el descanso postnatal, excluido el permiso postnatal parental, la trabajadora también goza de fuero laboral, es decir, el empleador no puede ponerle término al contrato de trabajo sino con autorización previa del juez competente.

Finalmente, cabe referirse a la facultad y a la práctica de pactar beneficios de manera individual o colectiva. En relación con esta facultad de pactar otros beneficios o modalidades, la última reforma al sistema de relaciones laborales, que entró en vigencia el 01 de abril del 2017, modificó las materias de negociación colectiva, ampliando su ámbito al señalar expresamente en el inciso 2° del artículo 306 del Código del Trabajo que las negociaciones podrán incluir acuerdos para la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, el ejercicio de la corresponsabilidad parental, y adicionalmente pactos sobre condiciones especiales de trabajo, los que pueden tener por objeto la distribución de la jornada de trabajo semanal.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta relevante constatar que muchos de estos derechos consagrados normativamente, se incluían en los instrumentos colectivos, de manera anterior a esta última modificación y en la práctica de las negociaciones colectivas. En estos casos, es habitual encontrar instrumentos colectivos a nivel empresa que establecen derechos laborales superiores a los previstos por la normativa vigente, ya sea porque tales derechos no se encuentran regulados legalmente o porque su regulación legal resulta más restrictiva o de menor alcance en comparación con lo pactado colectivamente.

En el futuro, uno de los desafíos más relevantes en esta materia será transitar desde un sistema centrado en la protección de la maternidad hacia uno enfocado en la corresponsabilidad parental. Lo anterior implica, entre otros aspectos, fortalecer los permisos compartidos, revisar los requisitos y criterios de acceso y cobertura de estos derechos, y avanzar en la implementación de herramientas concretas que favorezcan la

conciliación entre la vida personal y laboral desde una perspectiva de responsabilidad social.

4. PRESTACIONES POR ENFERMEDADES DE ORIGEN COMÚN

La regulación del sistema de protección por enfermedades de origen común distingue entre dos sistemas que se diferencian esencialmente respecto de su forma de financiamiento y entrega de prestaciones, aunque comparten elementos transversales.

El sistema público de salud, que es administrado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y opera bajo la lógica de un sistema de reparto y al cual se incorporan por defecto todas las personas trabajadoras dependientes e independientes y sus cargas obligatorias. El fondo es financiado por los aportes de cada afiliado, además de aportes fiscales determinados por ley, y reconoce también la categoría de beneficiario del sistema respecto de quienes no necesariamente realizan una contribución económica pero que igualmente tendrán derecho a obtener ciertas prestaciones médicas¹²⁶.

Por su parte, el sistema privado de salud que es administrado por las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), tienen el carácter privado, suscribiendo contratos de salud con sus afiliados y entregando prestaciones de salud y pecuniarias. Cualquier persona puede afiliarse a una ISAPRE, en la medida que cumpla con los requisitos de cada plan y pueda pagar su cotización, la que no puede ser inferior a la cotización al sistema público, aunque en general será mucho más alta que dicho monto¹²⁷.

En el año 2024, se introdujeron modificaciones al sistema de salud a través de la Ley N° 21.674, que si bien tiene como eje central incorporar cambios en el sistema privado intenta también fortalecer el sistema público, a través de la incorporación de una nueva modalidad que será de cobertura complementaria y que podrán contratar de forma voluntaria los afiliados, para poder alcanzar un mayor nivel de protección sin tener que recurrir a seguros privados que serán más costosos.

En cuanto al sistema privado, se incorporó la obligación de realizar las devoluciones que correspondan por cobros indebidos, aunque en largos plazos y dando

¹²⁶ Una vez incorporados al sistema, cada afiliado o beneficiario es ubicado en un grupo o tramo que diferencia entre el nivel de ingresos, para efectos de determinar el lugar donde deben recibir las prestaciones médicas, pudiendo distinguir entre la modalidad institucional en la cual las prestaciones médicas son entregadas por el sistema público de forma complemente gratuita; o la modalidad de libre elección, que permite que los afiliados puedan obtener las prestaciones en instituciones de carácter privado en cuyo caso deberán pagar el arancel correspondiente.

¹²⁷ Para poder afiliarse a una ISAPRE se debe escoger un plan de salud de entre las opciones que entrega la institución, de acuerdo a las características del afiliado y de sus cargas de salud obligatorias, o las cargas de salud voluntarias que decida incorporar al respectivo plan. Se debe entregar previamente una declaración de salud y otros antecedentes médicos relevantes, con lo cual puede establecer el perfil de salud de las personas y en base a ello establecer las condiciones del plan, pudiendo establecer períodos de carencia, topes en las prestaciones y otras restricciones. En cuanto a las modalidades de entrega de las prestaciones médicas, cada plan de salud debe indicar si es de libre elección, en cuyo caso podrán elegir dónde recibir dichas prestaciones; si se trata de un plan cerrado, en cuyo caso sólo podrán recibir las prestaciones en aquellas instituciones de salud que tengan convenio con su ISAPRE; o un plan con prestadores preferentes, que es una mixtura de los dos sistemas anteriores. En general, los planes con más opciones tienen un valor más elevado, por lo tanto, la capacidad económica de la persona tendrá directa relación con la calidad de la prestación que reciba. En cuanto a la duración del contrato, la legislación permite que una vez al año se pueda revisar el plan de salud a fin de hacer los ajustes correspondientes y en caso de alza del monto a pagar, se debe dar la opción de un plan por el mismo precio convenido originalmente, aunque con distintas estipulaciones, o la opción de terminar el contrato. Esta situación ha traído como resultado que en la práctica muchas veces las ISAPRES suben los precios de los planes sin que se entregue toda la información a los afiliados para decidir adecuadamente, con lo cual luego se debían realizar las devoluciones correspondientes, un asunto que ha sido altamente judicializado en los últimos años.

prioridad a personas de mayor edad. Además, se estableció la obligación de utilizar una tabla de factores única (TFU), a fin de que las adecuaciones de los planes se basen en criterios más objetivos y no se realicen alzas injustificadas en los montos de las cotizaciones.

En este sentido, es posible señalar que uno de los elementos más importantes del sistema de salud y que se aplica de manera transversal es el Sistema de Garantías Explícitas de Salud (GES), programa que garantiza el acceso, oportunidad, calidad y protección financiera respecto de determinadas patologías que son determinadas por ley y revisadas cada 3 años, alcanzando actualmente a 87 situaciones de salud, que cumplen con el criterio de ser aquellas situaciones que tienen mayor incidencia en la población.

En caso de que una persona sea diagnosticada con una de las patologías de la ley, y cumpla con los requisitos específicos que se determinan en cada caso, tendrá derecho a acceder a dichas garantías. Si se trata de una persona afiliada al sistema público de salud, el acceso al sistema GES y a las prestaciones en caso de padecer alguna de dichas patologías, es de carácter gratuito. Si se trata de una persona que pertenece al sistema privado de salud, su plan de ISAPRE debe considerar el acceso al sistema GES, lo cual estará incorporado en el valor de dicho plan. Además, en caso de padecer alguna patología deberán costear las prestaciones de acuerdo a los valores diferenciados que se establecen en cada supuesto.

El mayor desafío que ha debido enfrentar el sistema, ha sido la entrega adecuada y oportuna de prestaciones médicas, para lograr una cobertura subjetiva universal con prestaciones que puedan ser accesibles para las personas, y que no dependa de su capacidad económica. Actualmente, se estima que más del 70% de la población se encuentra en el sistema público, precisamente atendido al mayor costo que significa acceder al sistema privado y que aún en este caso se establecen restricciones.

Sin embargo, se ha observado que el sistema público no cuenta con la infraestructura y personal adecuados, lo que deriva en problemas como largas esperas para la atención, falta de profesionales médicos especializados, falta de servicios básicos en algunas localidades, infraestructura desactualizada y deficiente.

Por lo tanto, es posible observar que uno de los principales desafíos que enfrenta este modelo, es poder armonizar el sistema público y privado a fin lograr la uniformidad en las prestaciones y alcanzar la cobertura subjetiva universal, con una infraestructura adecuada y una entrega oportuna para todas las personas, con independencia de su afiliación o de su capacidad económica. Para ello, será vital una mirada comprensiva de todas las aristas del sistema, con un enfoque desde la prevención que permita lograr una mayor optimización de recursos y la sostenibilidad del sistema.

5. SALUD Y SEGURIDAD LABORAL

En materia de seguridad y salud en el trabajo, el sistema chileno tiene como objetivo fundamental proteger a los trabajadores frente a accidentes laborales y enfermedades profesionales. Para ello, combina acciones de educación y prevención, y en caso de que se produzca un siniestro, otorga cobertura médica integral y asegura ingresos que guarden relación con la remuneración habitual del trabajador.

En este contexto, uno de los principales desafíos a futuro será lograr una adecuada adaptación del marco normativo y de las estrategias de prevención a los nuevos entornos laborales, especialmente cuando se implementan procesos de automatización e

incorporación de tecnologías y la inteligencia artificial, y en aquellos donde el concepto de “lugar de trabajo” se ha transformado significativamente, como ocurre con el trabajo a distancia y el teletrabajo, el empleo a través de plataformas digitales.

Sin embargo, en el contexto de cambios importantes en la forma en que se prestan los servicios y en cómo se gestionan las organizaciones, se han introducido nuevos riesgos laborales, que desafían la mirada tradicional de la protección. Es por esto que, en los últimos años, se evidencia un fortalecimiento del enfoque preventivo, especialmente a través de la dictación del Decreto Supremo N° 44 y de la ratificación del Convenio N° 155 de la OIT.

Antes de entrar al análisis, conviene señalar que la base preventiva y de protección en el sistema chileno se estructura normativamente en torno al artículo 184 del Código del Trabajo y al Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Este seguro opera en caso que la enfermedad o accidente se encuentre vinculado al trabajo, el cual se encuentra regulado por la Ley N° 16.744.

Este seguro es administrado por el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) o por las Mutualidades de Empleadores. Se financia mediante una cotización básica del 0,90% de la remuneración imponible de cada trabajador, a cargo del empleador, más una cotización adicional diferenciada, determinada por la actividad económica, el nivel de riesgo y las condiciones de seguridad e higiene de la empresa. Esta cotización puede variar entre un 0% y un 3,4%, con la posibilidad de aumentar hasta un 6,8% en casos de alta siniestralidad, lo que genera un incentivo para fortalecer la prevención y la fiscalización a cargo de la Inspección del Trabajo y las SEREMIS de Salud¹²⁸.

En Chile, este sistema fue establecido en 1968 y ha experimentado modificaciones a lo largo de los años, incorporando ajustes normativos, nuevas disposiciones reglamentarias y recientemente tuvo una importante actualización complementaria por la vía administrativa mediante el Decreto Supremo N° 44, así como la ratificación de normas internacionales vinculadas y discusiones de Proyectos de Ley, actualmente en tramitación que buscan modernizar su funcionamiento y fortalecer la protección de los trabajadores.

A continuación se presentan las diferentes modificaciones del sistema sostenidos en el tiempo:

i.- Ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: Desde su publicación el 01 de febrero de 1968, la Ley N° 16.744 ha constituido uno de los pilares fundamentales del sistema de protección social en Chile, al establecer el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Su objetivo central ha sido otorgar cobertura y prestaciones a los trabajadores que sufran daños derivados de su actividad laboral, promoviendo, al mismo tiempo, la prevención de los riesgos en los lugares de trabajo.

¹²⁸ Los beneficios del sistema incluyen tanto prestaciones preventivas y educativas, como prestaciones médicas gratuitas y prestaciones económicas. Por un lado, las prestaciones médicas cubren desde la atención médica primaria o de urgencia, hasta la rehabilitación completa o mientras subsistan las secuelas. Por otro lado, las prestaciones económicas buscan que el trabajador lesionado mantenga sus ingresos mientras dure su tratamiento y se encuentre con licencia médica. El monto va a depender del porcentaje de incapacidad que haya sufrido el trabajador. Entre otras prestaciones, se encuentra el subsidio por incapacidad temporal laboral del 100% de sus remuneraciones; las indemnizaciones; las pensiones de invalidez parcial, total o gran invalidez; y las pensiones de supervivencia en caso de muerte del trabajador.

A lo largo de sus más de cincuenta años de vigencia, esta normativa ha experimentado diversas modificaciones orientadas a adaptarse a las transformaciones del mundo laboral y a las nuevas exigencias en materia de prevención de riesgos y protección de la salud de los trabajadores. Sin embargo, en la última década no se han producido cambios significativos, sino más bien ajustes de carácter puntual¹²⁹.

No obstante, aun cuando no se han introducido cambios o reformas legislativas relevantes, en los últimos años se han producido transformaciones significativas en la aplicación práctica y en el marco regulatorio complementario de esta normativa.

En este contexto, destacan tres hitos recientes que resultan especialmente relevantes para la prevención de riesgos laborales y la gestión de la seguridad y salud de las y los trabajadores. En primer lugar, la dictación del Decreto Supremo N° 44 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que entró en vigencia el 01 de febrero de 2025, derogando los antiguos Decretos Supremos N° 40 y N° 54 y estableciendo un nuevo marco reglamentario sobre gestión preventiva. En segundo lugar, la ratificación por parte de Chile del Convenio N° 155 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la seguridad y salud de las y los trabajadores, que constituye un antecedente relevante orientado a dotar de coherencia al sistema interno y armonizarlo con los estándares internacionales. Finalmente, y en tercer lugar, a partir del debate público surgido en torno al sistema de calificación de las enfermedades profesionales, se encuentra actualmente en tramitación un Proyecto de Ley que propone modificar la Ley N° 16.744 para modernizar dicho sistema, creando una institucionalidad técnica y fortaleciendo la fiscalización.

Por su trascendencia, a continuación, se analizan en detalle los principales contenidos y proyecciones de estos tres hitos que impactan en el régimen jurídico aplicable en materia de seguridad y salud en el trabajo.

ii.- Decreto Supremo N°44, nuevo reglamento sobre gestión preventiva de los riesgos laborales para un entorno de trabajo seguro y saludable: El 01 de febrero de 2025, entró en vigencia el Decreto Supremo N° 44 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que derogó los antiguos Decretos Supremos N° 40 y N° 54. Este nuevo reglamento establece un marco actualizado para la gestión preventiva de riesgos laborales, con el propósito de fortalecer las medidas de seguridad y salud en el trabajo, promoviendo entornos laborales más seguros y saludables.

a.- *Ámbito de aplicación, definiciones, principios y roles:* Este Reglamento fija las obligaciones de las empresas en la gestión preventiva de riesgos, estableciendo medidas de prevención y protección para la vida y salud de los trabajadores, especialmente en el marco del deber de seguridad (artículo 184 del Código del Trabajo).

En él, se incorporan definiciones claves y principios orientadores para la gestión de riesgos, así como los roles y las responsabilidades específicas de los encargados de esta gestión (empleadores, trabajadores y mutualidades).

¹²⁹ Entre ellos destacan la Ley N° 21.400, de diciembre de 2021, que modificó distintos cuerpos legales para regular en igualdad de condiciones el matrimonio entre personas del mismo sexo; la Ley N° 20.830, de abril de 2015, que introdujo modificaciones derivadas de la creación del Acuerdo de Unión Civil; y la Ley N° 21.054, de diciembre de 2017, que eliminó la antigua distinción entre empleados y obreros.

Entre los principios que se explicitan en esta normativa, se encuentra la adopción de un enfoque de gestión centrado en la prevención de los riesgos laborales y en la adaptación del trabajo a las personas, incorporando además una perspectiva de género en la gestión de riesgos por parte de la entidad empleadora. A ellos se suman los principios de compromiso y participación, así como de mejora continua y de responsabilidad de la entidad empleadora y de las demás empresas involucradas en las actividades laborales.

b.- Gestión preventiva de los riesgos en los lugares de trabajo: También se aborda la identificación de peligros, destacando la regulación de la matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos, el programa de trabajo en prevención de riesgos laborales, la prelación de las medidas preventivas, la gestión preventiva en el uso de equipos y otros, la protección de personas trabajadoras especialmente sensibles a determinados riesgos, la protección colectiva de los riesgos laborales y el uso de elementos de protección personal.

Asimismo, se incorporan aspectos de la evaluación del cumplimiento de la gestión preventiva de riesgos y la implementación de programas de prevención, junto con el seguimiento y la mejora continua.

Además, regula la información, formación, consulta y participación de los trabajadores y sus representantes en la gestión de riesgos, junto a los planes de emergencia (situaciones de riesgo grave e inminente y plan de gestión para la reducción de riesgos de emergencias, catástrofes o desastres en los lugares de trabajo) y la coordinación entre empleadores que comparten el mismo lugar de trabajo.

c.- Organización y estructura preventiva en las entidades empleadoras: El Reglamento también aborda la estructura preventiva dentro de las empresas, considerando el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, la constitución y funcionamiento de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad y de los Departamentos de Prevención de Riesgos, así como aspectos importantes de los Reglamentos Internos y de los Mapas de Riesgos.

d.- Otros aspectos relevantes: Asimismo, regula aspectos de la vigilancia del ambiente de trabajo y de la salud de los trabajadores, el traslado del puesto de trabajo y la prescripción de medidas. También incorpora normas sobre la investigación de accidentes y enfermedades laborales, y de registro de la actividad preventiva e indicadores de gestión¹³⁰.

iii.- Convenio N° 155 de la OIT, sobre seguridad y salud para las y los trabajadores: En el contexto de la 113° Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, el 10 de junio de 2025 el Estado de Chile depositó el Convenio N° 155, cuyos contenidos tratan sobre seguridad y salud para las y los trabajadores, con lo cual pasa a cumplir con la ratificación de los 10 convenios fundamentales de dicho organismo.

Es importante destacar que este Convenio entra a regir doce meses después de este hito, en el cual se registra la ratificación mediante el depósito del instrumento correspondiente ante la OIT, con lo cual comienza a regir el 10 de junio de 2026. En

¹³⁰ Finalmente, incluye normas especiales para la gestión preventiva en las empresas de menor tamaño, aspectos de la fiscalización de la actividad preventiva y obligaciones especiales para los organismos administradores de la Ley N° 16.744, garantizando que cumplan con sus deberes en la prevención de riesgos y en la asistencia técnica a los empleadores.

general, este convenio se aplica de manera transversal a todas las ramas de la actividad económica, incluida la administración pública. Establece que los países adherentes deben implementar medidas acordes a las características específicas de cada sector y tipo de trabajo, adaptando así la normativa a las distintas realidades laborales.

a.- Política Nacional: Uno de los pilares fundamentales del Convenio es la obligación de los Estados de desarrollar, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, una política nacional coherente en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo¹³¹.

b.- Acciones a nivel nacional: A nivel nacional, el convenio establece una serie de obligaciones para las autoridades, orientadas a garantizar progresivamente condiciones adecuadas de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo. En particular, se contempla la necesidad de resguardar los implementos utilizados en el interior de las empresas, así como de orientar tanto a empleadores como a trabajadores para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones legales en esta materia.

Asimismo, se exige la existencia de un sistema adecuado de control y fiscalización respecto del cumplimiento de la legislación y de los reglamentos aplicables, el cual debe contemplar sanciones proporcionales en caso de infracciones.

De manera especial, el convenio establece la obligación de proteger las consecuencias que tendría que un trabajador, por motivos razonables, considere necesario interrumpir su actividad laboral ante una situación que implique un peligro inminente y grave para su vida o salud. En la actualidad, esta garantía se encuentra reconocida en el ordenamiento jurídico chileno a través del artículo 184 bis del Código del Trabajo.

Junto con lo anterior, se establece la obligación de incorporar contenidos relativos a seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y formación, incluyendo la educación técnica, médica y profesional, con el fin de responder a las necesidades formativas de todos los trabajadores.

Por último, se contempla la importancia de la coordinación entre las distintas autoridades y organismos competentes, pudiendo incluir el establecimiento de un organismo central que aborde estas temáticas.

c.- Acciones a nivel empresa: El Convenio establece que los empleadores deben garantizar que los lugares de trabajo, los implementos utilizados y los procesos

¹³¹ Dicha política debe formularse considerando las condiciones particulares de cada país y debe establecer de forma precisa las funciones y responsabilidades de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas involucradas en su implementación. Además, esta política no solo debe implementarse, sino que también debe ser objeto de revisión periódica, con el fin de asegurar su actualización y eficacia en el tiempo.

El objetivo central de esta política es prevenir los accidentes del trabajo y los daños a la salud derivados de la actividad laboral. Entre sus áreas prioritarias se incluye la preocupación por los componentes materiales del trabajo, así como la interacción entre estos y las personas que ejecutan o supervisan las labores. Se enfatiza, además, la necesidad de adaptar las maquinarias, el equipo, los tiempos y la organización del trabajo, así como los procesos operativos, a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores.

La política debe contemplar también la formación permanente a los trabajadores, de modo que estos puedan adquirir y mantener niveles adecuados de conocimiento y competencia en materia de seguridad e higiene. Junto con ello, se promueve la comunicación y la cooperación tanto al interior de las empresas como a nivel nacional, como ejes clave para una gestión preventiva eficaz.

Finalmente, el Convenio establece que los trabajadores y sus representantes deben estar protegidos frente a cualquier medida disciplinaria que pudiera derivarse de actuaciones justificadas emprendidas por ellos en el marco de esta política, fortaleciendo así su rol activo en la prevención de riesgos laborales y el resguardo de su integridad física y mental.

desarrollados, sean seguros y no impliquen riesgos para la seguridad y salud. Asimismo, dispone que los agentes y sustancias químicas, físicas o biológicas bajo su control no deben entrañar riesgos para la salud, siempre que se adopten las medidas de protección adecuadas. Cuando corresponda, deberán también proveer ropa y equipos de protección apropiados para prevenir accidentes o efectos perjudiciales para la salud.

Cuando dos o más empresas desarrollen actividades simultáneamente en un mismo lugar de trabajo, el Convenio establece la obligación de colaborar en la aplicación conjunta de las medidas de prevención.

Adicionalmente, los empleadores deberán prever, cuando sea necesario, medidas destinadas a enfrentar situaciones de emergencia y accidentes, incluyendo la disposición de medios adecuados para la administración de primeros auxilios.

Respecto a la participación de los trabajadores, el Convenio establece que en las empresas deben adoptarse disposiciones que aseguren su cooperación en el cumplimiento de las obligaciones preventivas del empleador. Asimismo, en estas disposiciones deben considerarse que los representantes de los trabajadores deben recibir información adecuada sobre las medidas implementadas en materia de seguridad y salud, y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, bajo reserva de no divulgar secretos comerciales.

Además, se agrega que los trabajadores y sus representantes deberán recibir formación apropiada y estar habilitados para examinar y ser consultados sobre todos los aspectos de seguridad y salud vinculados a su actividad laboral.

Igualmente se indica que en las empresas deben adoptarse disposiciones que establezcan el deber de los trabajadores de informar de inmediato a su superior jerárquico sobre cualquier situación que, a su juicio, por motivos razonables, represente un peligro inminente y grave para su vida o salud. En tales casos, y mientras el empleador no haya adoptado medidas correctivas adecuadas, se establece que no puede exigirse al trabajador que retome la actividad en condiciones que mantengan el riesgo señalado.

Por último, el Convenio establece expresamente que las medidas de seguridad e higiene no deben representar ninguna carga financiera para los trabajadores, y que la cooperación entre empleadores y trabajadores, o sus representantes, es esencial para una gestión eficaz de la seguridad y salud en el trabajo.

d.- Implicancia para las relaciones laborales: Es importante señalar que la ratificación de este Convenio podría implicar cambios legales, de políticas públicas y de interpretación de la Dirección del Trabajo y de los Tribunales de Justicia.

Además, esta aprobación se suma a los aspectos de seguridad y salud en el trabajo que se vinculan con la Ley N° 21.643 (Ley Karin) y el Decreto N° 44 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual derogó los D.S. N° 40 y D.S. N° 54, en el cual se establece un nuevo Reglamento sobre la gestión preventiva de riesgos laborales, con el objetivo de asegurar un entorno de trabajo seguro y saludable.

Respecto a esto último, cabe destacar que este Decreto precisamente tuvo como base las obligaciones y recomendaciones que se contienen en el Convenio 155 en materia de seguridad y salud de los trabajadores, teniendo como centro un enfoque preventivo.

Desde esta perspectiva, este Decreto representa un importante esfuerzo por integrar parte de la normativa existente, lo cual puede proyectarse hacia otros ámbitos de la seguridad y salud en el trabajo. Pero, además, permite avanzar hacia un sistema

más integral que incorpore la participación, la formación permanente y el fortalecimiento de una cultura preventiva. Ello implica que el foco no se limite al cumplimiento normativo, sino que se oriente al desarrollo de condiciones laborales seguras y saludables.

iv.- Proyecto de ley, sobre calificación de enfermedades profesionales: Uno de los aspectos más relevantes que actualmente se encuentra en debate respecto de esta normativa dice relación con el proceso de calificación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, el cual ha sido objeto de críticas.

A partir de este cuestionamiento a nivel público, actualmente se encuentra en tramitación un Proyecto de Ley que busca modificar la Ley N° 16.744, para crear un nuevo sistema de calificación de enfermedades profesionales y modifica las leyes que indica (Boletín N° 17237-13), iniciativa ingresada en noviembre de 2024 y que se encuentra en su primer trámite constitucional.

En cuanto al contenido del Proyecto de Ley, éste busca perfeccionar el sistema de calificación del origen de las enfermedades, creando una institucionalidad autónoma y técnica para la calificación del origen de las enfermedades e incorporando la obligación general de continuidad en la entrega de prestaciones médicas mientras se resuelve la calificación, buscando evitar la falta de continuidad de la atención médica mientras se decide el origen laboral o común de la enfermedad.

Asimismo, busca fortalecer la regulación sobre mutualidades y nuevas facultades para la Superintendencia de Seguridad Social en la materia, incluyendo cambios en la Ley Orgánica de dicha entidad. Además, busca implementar cambios en el régimen de alzas, rebajas y recargos de la cotización adicional diferenciada.

También incorpora ajustes en las prestaciones económicas del seguro relacionadas a las Pensiones de Sobrevivencia, así como un régimen simplificado de cotización del seguro para personas trabajadoras independientes.

En consecuencia, el sistema de seguridad y salud en el trabajo enfrenta el desafío de avanzar desde un sistema tradicional y que ponía el foco en la reparación del daño, hacia un modelo preventivo, integral y que considere las características de los puestos de trabajo y las personas. En este proceso, será relevante la revisión del marco normativo, la incorporación de tecnologías que permitan identificar y gestionar los riesgos laborales, así como la articulación de todos los actores del sistema, incluidas las entidades fiscalizadoras y administradoras del seguro obligatorio.

REFLEXIONES FINALES

El análisis y sistematización de los principales componentes del sistema de seguridad social chileno tiene una especial importancia, ya que su estructura dispersa, fragmentada y con escasa coherencia interna, termina dificultando su comprensión y limitando su efectividad.

Abordar esta complejidad permite avanzar en la tarea progresiva de fortalecer y modernizar los sistemas de protección social, identificando sus principales desafíos y oportunidades para el diseño de medidas oportunas, pertinentes y sostenibles frente a los diversos riesgos y contingencias sociales que generan estados de necesidad en la población.

En el caso chileno, las distintas contingencias cubiertas por la seguridad social — como el régimen de pensiones, el seguro de desempleo, las prestaciones por maternidad

y paternidad, y los sistemas de salud común, salud laboral y seguridad en el trabajo—inciden directamente en el mundo del trabajo y en las condiciones de vida de las personas trabajadoras. Sin embargo, en dichas prestaciones existen brechas de cobertura, desigualdades en el acceso y asimetrías en su financiamiento y gestión, lo que refuerza la necesidad de una revisión integral del sistema.

Por lo tanto, es urgente revisar, actualizar y fortalecer los mecanismos de protección social para responder adecuadamente a las nuevas contingencias y población afectada, a fin de poder garantizar efectivamente el derecho a la protección social a todas las personas.

El futuro de la Seguridad Social en la región en las próximas décadas: envejecimiento, la digitalización, la inteligencia artificial y los cambios en el mercado de trabajo: la experiencia de Colombia

Juliana Morad Acero¹³²

Oscar Andrés Blanco Rivera¹³³

Iván Camilo Jiménez Uribe¹³⁴

Introducción

La construcción de sistemas de seguridad social en América Latina ha estado históricamente determinada por contextos de desigualdad estructural, informalidad laboral extendida y capacidades fiscales limitadas. Frente a estos desafíos persistentes, los sistemas pensionales de la región han adoptado una variedad de modelos institucionales y normativos con el propósito de garantizar ingresos a la población en la vejez. Sin embargo, a pesar de los avances en cobertura y diseño normativo, amplios sectores de la población permanecen excluidos de los beneficios pensionales, especialmente en contextos rurales, en el trabajo informal, y entre las mujeres y los trabajadores de ingresos bajos.

Este capítulo se estructura en torno a tres dimensiones que permiten comprender de forma integral los principales retos de los sistemas pensionales en la región: (1) los elementos normativos y de contexto que explican los niveles actuales de cobertura pensional; (2) la experiencia acumulada en América Latina en torno a reformas estructurales dirigidas a enfrentar el descenso de la natalidad y de la población en general; y (3) los desafíos que implica el envejecimiento poblacional y sus consecuencias sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

En las siguientes páginas se desarrollará el primer eje de análisis: los elementos normativos y de contexto institucional que inciden en los niveles de cobertura pensional en América Latina y, en particular, en Colombia. Este enfoque permite revisar los marcos regulatorios, las configuraciones institucionales y las condiciones sociales que han moldeado los sistemas actuales, sin limitarse a las respuestas más recientes o a los debates demográficos. La cobertura pensional, entendida como el acceso efectivo a una pensión en la vejez, constituye un indicador crítico del alcance real del derecho a la seguridad social, y su análisis exige una mirada que combine derecho, política pública y economía institucional.

¹³² Abogada y filósofa; especialista en derecho laboral y especialista de la seguridad social; magíster en políticas públicas y magíster en economía; doctora en economía. Directora del departamento de derecho laboral y del observatorio laboral de la Javeriana; socia de MGL y asociados. Miembro del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia.

¹³³ Abogado especialista en derecho laboral y seguridad social, autor de artículos y libros colectivos, profesor en postgrados universidades Externado de Colombia y Universidad del Rosario, ex Conjuez Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ex Gobernador y Colegiado Emérito del Colegio de Abogados del Trabajo. Miembro del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia.

¹³⁴ Profesor Instructor de la Pontificia Universidad Javeriana y Maestro Jedi Fundador de Ale Consultoría con Propósito. Estudiante de doctorado en psicología y Magister en Derecho Laboral y Seguridad Social. Miembro del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia.

En este apartado se argumentará que, más allá del diseño técnico de los sistemas, existen barreras estructurales que dificultan el acceso universal a la pensión, entre ellas: la fragmentación normativa, los criterios de elegibilidad poco adaptados a trayectorias laborales reales, la desprotección de las personas trabajadoras independientes y el escaso reconocimiento del trabajo de cuidado. Además, se examinarán las principales respuestas normativas e institucionales que han buscado ampliar la cobertura en la región y en Colombia, incluyendo la proliferación de pensiones no contributivas, programas semi contributivos y reformas orientadas a la equidad en el acceso.

A partir de este marco introductorio, el capítulo se enfoca en comprender cómo se ha definido y regulado el derecho a la pensión en América Latina, cuál ha sido la evolución normativa de los sistemas pensionales, y cómo estos elementos han incidido en los bajos niveles de cobertura efectiva que hoy caracterizan a la mayoría de los países de la región.

1. Elementos normativos y de contexto para el análisis de la seguridad social en América Latina

Los sistemas pensionales en Latam son el resultado de trayectorias históricas dispares, influenciadas por modelos de desarrollo económico, estructuras laborales fragmentadas y marcos constitucionales que reconocen la seguridad social como un derecho, aunque su garantía efectiva esté lejos de ser universal. Desde una perspectiva normativa, la mayoría de los países de la región consagran en sus constituciones la seguridad social —por ejemplo, el artículo 34 de la Constitución de México, el artículo 50 de la de Costa Rica, el 41 en Argentina y el 48 en Colombia—, pero la implementación efectiva de ese derecho ha estado condicionada por realidades económicas, políticas y laborales profundamente desiguales.

Un rasgo común en muchos países de Iberoamérica ha sido la coexistencia de sistemas fragmentados entre trabajadores formales, informales, públicos y privados. Fragmentación traducida en marcos regulatorios paralelos, esquemas de aportes diferenciados, y desigualdades en calidad y monto de las pensiones, lo que reproduce las segmentaciones del mercado laboral en el acceso a derechos. A diferencia de modelos universales más consolidados en otras regiones, en América Latina la pertenencia a un régimen pensional depende, en gran medida, de la posición ocupacional, la estabilidad del ingreso y la formalización del vínculo laboral.

Además, las reformas pensionales adoptadas en las décadas de 1980 y 1990 —inspiradas en modelos de capitalización individual promovidos por organismos multilaterales— reconfiguraron los sistemas públicos hacia esquemas privatizados que profundizaron la desigualdad en el acceso. El caso paradigmático es el de Chile, cuyo sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), instaurado en 1981, fue replicado parcialmente en países como México, El Salvador, Perú, Colombia y República Dominicana. Aunque estas reformas se presentaron como mecanismos para garantizar sostenibilidad financiera y transparencia, sus efectos distributivos fueron regresivos: en muchos casos, trasladaron los riesgos del envejecimiento, la informalidad y los bajos ingresos al individuo, sin fortalecer mecanismos de solidaridad ni asegurar pensiones mínimas para las mayorías.

La región ha respondido a este déficit con un crecimiento sostenido de programas de pensiones no contributivas y sistemas híbridos. Por ejemplo, Bolivia y Argentina desarrollaron programas de pensión universal financiados por rentas generales, mientras que países como Brasil —con su Beneficio de Prestación Continuada— han sostenido esquemas de protección social de base no contributiva desde hace décadas. Esta expansión ha permitido mejorar parcialmente la cobertura en la vejez, pero ha generado sistemas complejos, con reglas de acceso disímiles y diferencias sustanciales en los niveles de protección ofrecidos a distintos grupos poblacionales.

En este contexto, el análisis normativo debe ir más allá de los textos legales. Es necesario observar cómo las normas interactúan con estructuras institucionales (como la capacidad de fiscalización de la seguridad social, la interoperabilidad de los registros laborales y los incentivos fiscales para la formalización), y con contextos laborales informales y desiguales. Así, el “*derecho a la pensión*” en la región no puede entenderse únicamente como una norma jurídica consagrada, sino como una posibilidad altamente condicionada por factores sociales, económicos e institucionales que excluyen sistemáticamente a vastos sectores de la población.

1.2. El caso colombiano: entre la dualidad normativa y la exclusión estructural

Colombia constituye un caso paradigmático dentro de América Latina por haber consolidado, desde la Ley 100 de 1993, un modelo dual de sistema pensional: el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), de carácter público y administrado por Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por fondos privados de pensiones. Ambos subsistemas coexisten bajo el principio de libre competencia y afiliación individual, pero compiten de forma asimétrica en términos de cobertura, beneficios y redistribución.

Desde su origen, el modelo respondió a una lógica de mercado orientada a ampliar la cobertura mediante la introducción de capitalización individual, bajo la promesa de mejorar la eficiencia, reducir la carga fiscal del sistema público y promover el ahorro. Sin embargo, tres décadas después, las cifras muestran un escenario alarmante: más del 60 % de los trabajadores ocupados no cotiza regularmente al sistema pensional, y cerca del 75 % de los adultos mayores no accede a una pensión contributiva al momento de su retiro. Esta brecha refleja no solo la informalidad laboral, sino también un diseño normativo que desconoce las trayectorias laborales reales de millones de personas, especialmente aquellas con ingresos inestables, vínculos precarios o cargas de cuidado no remuneradas.

La estructura normativa vigente establece requisitos de cotización que, en la práctica, excluyen a la mayoría de la población trabajadora. En el régimen público, se exige un mínimo de 1.300 semanas cotizadas y una edad de pensión de 57 años para mujeres y 62 para hombres. En el régimen privado, el acceso a pensión depende del monto ahorrado durante la vida laboral, lo que castiga a quienes tienen carreras interrumpidas o ingresos bajos. Además, los mecanismos de traslado entre regímenes están sujetos a reglas poco transparentes y complejas, que generan confusión y decisiones desinformadas entre los afiliados.

A pesar de los principios constitucionales de universalidad y progresividad (artículos 48 y 53 de la Constitución Política), el sistema pensional colombiano ha profundizado desigualdades sociales. Por ejemplo, estudios recientes han demostrado que los subsidios implícitos en el régimen de prima media benefician desproporcionadamente a trabajadores de mayores ingresos, mientras que el régimen privado expone a los más vulnerables a riesgos de mercado y bajas pensiones o, en defecto, los empuja hacia esquemas alternos como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Estos últimos, diseñados como una solución para trabajadores que no alcanzan a cumplir requisitos para pensionarse, son en realidad mecanismos asistenciales de ahorro voluntario con bajo nivel de protección.

La respuesta institucional ante esta crisis de cobertura ha sido gradual y fragmentada. En 2013 se reglamentó el programa BEPS como mecanismo semicontributivo, y en 2024 se promulgó la Ley 2381, que crea un sistema de pilares para reorganizar la protección a la vejez. No obstante, el sistema aún conserva estructuras normativas profundamente excluyentes: el acceso a pensión sigue estando atado al mercado laboral formal, y las respuestas estatales se orientan más a administrar la exclusión que a transformar sus causas estructurales.

Por tanto, en el caso colombiano, los bajos niveles de cobertura no pueden explicarse únicamente por la informalidad laboral o la escasa cultura de ahorro. Deben entenderse como el resultado de un diseño normativo que reproduce la segmentación social del país, castiga la intermitencia laboral y desconoce el valor económico del cuidado. En ese contexto, el análisis de la cobertura pensional en Colombia exige una mirada crítica sobre cómo las normas definen quién tiene derecho a envejecer con dignidad y quién queda excluido de ese derecho.

1.3. Respuestas normativas recientes: el tránsito hacia un sistema de pilares

La baja cobertura pensional y la exclusión estructural que caracteriza al sistema colombiano han motivado múltiples intentos de reforma. Sin embargo, solo hasta la expedición de la Ley 2381 de 2024, se concretó una transformación sustancial del modelo, al establecer un Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la Invalidez y la Muerte, estructurado en tres pilares articulados: solidario, semicontributivo y contributivo. Esta ley, cuya implementación progresiva inicia en julio de 2025, busca reordenar los regímenes vigentes, ampliar la cobertura y fortalecer el papel del Estado como garante del derecho a la seguridad social.

El Pilar Solidario tiene como propósito asegurar una renta básica mensual a las personas mayores en situación de pobreza, garantizando un ingreso mínimo de subsistencia incluso si no cotizaron al sistema. Este componente representa un avance significativo en la aproximación a un modelo de protección universal, al desligar la protección básica de la formalidad laboral. Según estimaciones oficiales, más de 2,5 millones de adultos mayores serán beneficiarios de este pilar, lo que permitiría reducir los niveles de indigencia en la vejez y cerrar brechas históricas de exclusión.

El Pilar Semicontributivo, por su parte, incorpora a quienes, aun habiendo cotizado al sistema durante su vida laboral, no logran cumplir los requisitos para acceder a una

pensión contributiva. A través de la acumulación de recursos en cuentas individuales, sumados a un subsidio estatal, los afiliados pueden recibir una renta periódica durante su vejez. Esta figura rescata trayectorias laborales incompletas y reconoce las limitaciones estructurales del mercado laboral colombiano, en el que los vínculos laborales formales son intermitentes, y donde gran parte de las personas no logra cotizar de manera continua durante su vida activa.

Finalmente, el Pilar Contributivo mantiene la estructura de aportes obligatorios para las personas con capacidad de pago, pero reorganiza los flujos entre Colpensiones y los fondos privados. A partir de un umbral de ingresos (2,3 salarios mínimos mensuales legales vigentes), los aportes se distribuyen entre Colpensiones (para el componente de prima media) y una cuenta individual de ahorro administrada por una entidad privada. Esta redistribución busca fortalecer la sostenibilidad del régimen público y concentrar los subsidios estatales en las pensiones bajas y medias, eliminando las transferencias regresivas que beneficiaban a los sectores de mayores ingresos.

Aunque la Ley 2381 representa un esfuerzo por avanzar hacia un sistema más equitativo y solidario, su implementación dependerá de factores políticos, administrativos y judiciales. La Corte Constitucional devolvió el proyecto al Congreso por vicios de trámite en 2024, lo que obligó a una nueva aprobación en 2025. Este escenario plantea incertidumbres sobre la estabilidad jurídica de la reforma y sobre la capacidad institucional del Estado para desplegarla de manera eficiente y coherente.

Más allá de su estructura técnica, la reforma debe ser leída como un intento por redefinir el alcance del derecho a la seguridad social en el país. Al reconocer explícitamente en su texto que el sistema debe garantizar protección “*desde una perspectiva de derechos, equidad de género y justicia territorial*”, se abre la puerta a una lectura más incluyente de trayectorias laborales, especialmente de mujeres, trabajadoras del hogar, independientes y personas en ocupaciones informales.

No obstante, persisten desafíos críticos: la definición del umbral de cotización, la rentabilidad de los fondos privados, la calidad del acceso en el Pilar Solidario y la permanencia de barreras institucionales que dificultan el tránsito entre pilares. Además, la articulación entre sistemas de información, la interoperabilidad entre entidades, y la formación ciudadana sobre el nuevo modelo serán determinantes para que la reforma no repita los errores del pasado.

1.4. Reflexión crítica: cobertura pensional, justicia social y el derecho a envejecer con dignidad

El análisis del diseño normativo y del contexto institucional de la seguridad social en América Latina y Colombia evidencia verdad incómoda: el derecho a la pensión — formalmente garantizado en las constituciones y tratados internacionales— sigue siendo un derecho condicionado. La mayoría de las personas no accede a pensión como resultado de un sistema que ha sido diseñado para proteger trayectorias laborales estables, continuas y formales, cuando la realidad de los mercados laborales en la región es profundamente precaria, fragmentada y desigual.

En ese sentido, hablar de cobertura no es solo una cuestión estadística: es una expresión de quién cuenta como sujeto de derechos dentro del sistema y quién queda al margen. Las normas que exigen semanas mínimas de cotización, ingresos estables y continuidad laboral, excluyen sistemáticamente a las mujeres cuidadoras, a trabajadores informales, a quienes viven en zonas rurales o apartadas, y a quienes han alternado entre empleo y desempleo durante su vida activa. La exclusión, entonces, no es una falla técnica, sino el resultado previsible de un modelo normativo construido desde lógicas contributivas, mercantiles y fragmentadas.

Frente a esta realidad, las reformas recientes, como la Ley 2381 de 2024, deben ser valoradas en su justa dimensión. Por un lado, representan un avance hacia mayor cobertura y una concepción más solidaria del sistema; por otro, dejan abiertos múltiples frentes de incertidumbre: ¿cómo se garantizará que el Pilar Solidario llegue efectivamente a quienes lo necesitan? ¿Qué mecanismos existen para evitar que las trayectorias de mujeres sigan siendo penalizadas por la falta de reconocimiento del trabajo de cuidado? ¿Cuál será el papel del Estado frente a los riesgos financieros asociados al Pilar Contributivo, aún vinculado al modelo de capitalización individual?

Estas preguntas no pueden responderse solo desde los marcos normativos. Exigen lectura estructural de la seguridad social como campo de disputa política, en el que se decide, en última instancia, quién tiene derecho a envejecer con dignidad y bajo qué condiciones. Requieren también un compromiso ético con la redistribución, la justicia social y el reconocimiento de la diversidad de trayectorias laborales y vitales.

Así, el sistema pensional no puede ser comprendido únicamente como una arquitectura técnica. Es, ante todo, un instrumento de inclusión o exclusión social. La forma en que se definen sus reglas, se configuran sus pilares y se distribuyen beneficios, expresa el tipo de contrato social que la sociedad está dispuesta a sostener. En Latam — y particularmente en Colombia— el reto sigue siendo construir un sistema que garantice derechos en contextos de desigualdad estructural, reconozca múltiples formas de trabajo y no castigue la pobreza con desprotección.

Con este marco en mente, los dos ejes siguientes del capítulo —el impacto del descenso de la natalidad y del envejecimiento poblacional sobre los sistemas pensionales— deben ser abordados no solo como desafíos financieros o demográficos, sino como problemas de justicia intergeneracional y de redistribución de riesgos. Solo así será posible construir sistemas de seguridad social que estén realmente al servicio de la vida, y no únicamente del equilibrio fiscal.

2. La experiencia sobre reformas estructurales en la región que enfrenten el descenso de la natalidad y de la población en general

En el documento CEPAL *“Fortalecimiento de los sistemas de pensiones con la seguridad social y la sostenibilidad en el centro”* (2023), más allá de los diferentes sistemas regulados en varios países de Latam en el Capítulo IV literal C se presentan modelos de integración del componente no contributivo (pág. 47) para enfrentar y prevenir la pobreza en la vejez se resalta que estos componentes públicos no contributivos forman parte de los sistemas de protección social.

A continuación, se recuerda que de acuerdo con la OCDE (2006) existen 4 tipos de planes de asistencia social, pensiones básicas, pensiones mínimas y las prestaciones no contributivas integradas, que de acuerdo con las condiciones de cada país pueden diferir para el acceso y el nivel de prestaciones.

En el caso colombiano, además de lo expuesto en los otros dos insertos de este artículo, es preciso anotar que el artículo 3 de la Ley 2381 de 2024 se estructuran los pilares solidario y semi contributivo de la siguiente manera:

PILAR SOLIDARIO: Lo integran las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional, cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, sin afectar los actuales beneficiarios del programa Colombia Mayor. Este pilar está dirigido a garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres y de hombres mayores de 55 años con discapacidad o mujeres mayores de 50 años que sin ser considerados adultos mayores, poseen una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y no poseen una fuente de ingresos que garantice su vida digna y reúnen los requisitos previstos por el artículo 17 de la presente ley; el cuál será administrado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

PILAR SEMICONTRIBUTIVO: Está integrado por las personas afiliadas al sistema que a los sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años de edad mujeres no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión contributiva habiendo cotizado al sistema, por lo que podrán acceder a un Beneficio Económico, que se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y con sus propios aportes a través de los distintos mecanismos que se adopten para ello por el Gobierno Nacional. Dentro de este pilar también se incluyen las personas que estén en el Programa de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, de acuerdo con la reglamentación que se encuentre vigente.

Estos sistemas se tienen como componentes de protección social integral a la vejez en desarrollo de los artículos 1, 2 y 48 de la Constitución Política. Varios modelos sirven de referencia. Por ejemplo, En el informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo titulado *Envejecimiento sin crisis – Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Washington, 1994), se analiza en el Capítulo 7 (págs. 269 a 294) las razones para establecer un sistema de pilares múltiples que tenga en cuenta el *equilibrio entre las funciones de redistribución, ahorro y seguro de los programas para ancianos y el papel que el gobierno ha de desempeñar respecto a cada una*, y para evitar los problemas que genera un sistema de pilar único recomendó establecer dos pilares obligatorios distintos: *uno de administración pública financiado con impuestos y otro de administración privada y totalmente financiado con ahorro acumulado, complementado con un pilar voluntario para los trabajadores que deseen un beneficio mayor*.

El pilar público *tendría el objetivo limitado de reducir la pobreza en la vejez y proporcionar un coaseguro contra numerosos riesgos.... El segundo pilar obligatorio podría consistir en cuentas de ahorro personales o, en algunos casos, planes ocupacionales, ... debería estar totalmente financiado, ser administrado por el sector privado, pero estar reglamentado por el gobierno, y vincular estrechamente los beneficios con los costos ... El tercer pilar sería el de los planes de ahorro voluntarios, ocupacionales o personales, que proveerían protección adicional para las personas que desearan más de lo que ofrecieran los otros dos pilares.* Estos modelos basados en tres componentes, el que es objeto de nuestro análisis es el relacionado con el sistema público financiado con recursos públicos provenientes del presupuesto de la Nación.

Avanzando en los estudios del Banco Mundial, tenemos que en el titulado *Soporte del Ingreso en la vejez en el siglo veintiuno* (Robert Holzmann y Richard Hinz, y otros, versión final julio 2005), parte de señalar como principios claves que *todo sistema de pensiones debería, en principio, tener elementos que provean la seguridad de un ingreso básico y el alivio de la pobreza en todo el espectro de la distribución del ingreso. Las condiciones fiscales que permitan esto sugiere que cada país debe tener las provisiones para un pilar básico, que asegure que las personas con bajos ingresos a lo largo de la vida o que sólo participen marginalmente en la economía formal sean proveídas de una protección básica en la vejez. Esto puede tomar la forma de un programa de asistencia social, de una pequeña pensión social de acuerdo con los ingresos con prueba de medios ("meanstested"), o de un "demogrant"¹³⁵ universal disponible a edades avanzadas (por ejemplo, a la edad de 70 años o más).*

Agrega el estudio en referencia que el objetivo fundamental de un sistema de pensiones debería ser el de proveer un ingreso en el retiro que sea *adecuado, financiable, sostenible y robusto*. Se dice que un sistema es *adecuado* cuando provee beneficios a toda la población, los cuales son suficientes para evitar la pobreza en la vejez; es *financiable*, cuando se encuentre dentro de la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad y que no desplace otros imperativos sociales; es *sostenible* para indicar que es financieramente sólido y que puede predecir que se mantendrá así; y, es *robusto*, para indicar que está en capacidad de soportar shocks importantes, incluyendo aquellos provenientes de la volatilidad económica, demográfica y política (pag. 23 ibidem).

El mayor problema que enfrenta Colombia al igual que otros países de la región en mayor o menor medida es la informalidad. Este fenómeno ha estado presente en Colombia desde la aparición del régimen de los seguros sociales (1967-1993) y constituye un viejo y actual problema. En estudio adelantado por Ulpiano Ayala (Cepal, 1992, *Sistemas pensionales en América Latina y el Caribe*), destaca la baja cobertura que alcanzó el régimen de seguros sociales que a 1992 solo era del 25%, con un empleo

¹³⁵ Demogrant: prestaciones de asistencia social a la población en general, es decir, programas de prestaciones de seguridad social que se conceden a todos los ciudadanos afiliados, independientemente de sus necesidades o de sus ingresos.

asalariado del 45% sobre la población ocupada y un empleo informal que oscilaba entre un 55% en áreas urbanas y un 60% en áreas rurales.

Estas cifras y porcentajes prácticamente se mantienen hasta el presente. En datos del DANE a julio de 2023 la tasa de informalidad promedio en 23 ciudades era del 47,4% y el promedio en 13 ciudades y áreas metropolitanas del 44,3% sobre una PEA de 24.817.000. Tales porcentajes denotan que cerca de 14.800.000 personas ocupadas lo hacen en actividades informales, aumentados por una tasa de desempleo que hoy se encuentra alrededor del 9,6%.

El gran significado que tienen los datos anteriores es que sobre una población ocupada de aproximadamente de 25 millones de personas, la masa de cotizantes de los dos regímenes apenas alcanza al 40%, por lo que podemos concluir que en el período 1994-2023 la aguja se ha movido ligeramente del 25% (1993) al 40% (2023), lo que constituye un grave problema para el presente y el inmediato futuro para el país al tener que enfrentar el sostenimiento de una población mayor con una protección muy baja y prácticamente dependiente de los auxilios que recibe una parte de adultos en programas como el de Adulto o Colombia Mayor. Según el Departamento de Prosperidad Social adscrito a la presidencia de la República, para el séptimo ciclo que se inició el 30.07.2025, se encuentran inscritas 1.635.343 personas mayores en todo el país habilitadas para recibir los recursos del programa. Se aspira a alcanzar los 3.000.000 de personas en lo que resta del año 2025.

Finalmente, debe decirse que la Cepal en el estudio sobre el Fortalecimiento de los sistemas de pensiones, los componentes públicos no contributivos forman parte de los sistemas de protección social con el fin de prevenir la situación de pobreza en la vejez: asistencia social, pensiones básicas, pensiones mínimas y prestaciones no contributivas integradas que son públicos según la OCDE, pero que admiten algún componente de ahorro del beneficiado, que en todo caso no se relacionan con los salarios sobre los cuales cotizó.

En el reciente estudio de Eduardo Lora *“Los colombianos somos así”*, Penguin Random House, 2025, en el Capítulo 10 sobre Los viejos, analiza 3 generaciones, los nacidos entre 1946 y 1964 llamada la generación de postguerra, que a la fecha ya son todos mayores de 60 años (6,500.000 personas) la generación del silencio los nacidos antes de 1946 son poco más de un millón de personas y la generación X nacidos entre 1965 y 1980 que en 2041 serán mayores de 60 años, donde parea ese entonces los mayores de 60 años pasarán del 14% a casi 20%, lo que lo que significa que Colombia está en medio de un rápido proceso de envejecimiento como resultado de la llamada transición demográfica que empezó con la generación de postguerra, con baja sensible de mortalidad y posterior reducción de la natalidad, al punto que hoy en día el promedio de número de hijos del 3,4 ha descendido a 2,7 hijos y con numerosos casos de familias con un solo hijo o sin hijos. Esta transición, que no es un caso exclusivo de Colombia, afecta notablemente el sistema de pensiones con menos aportantes y un mayor número de años de disfrute de pensión para quienes tienen ese privilegio y siempre que no se

hayan modificado las edades mínimas pensionales, como sucede en Colombia a los 57 años la mujer y 62 años el hombre, sin modificación desde la Ley 100 de 1993.

Pero, lo que debe resaltarse en este artículo es la diferencia de ingresos a 2025 donde los más ricos de las generaciones del silencio y de postguerra ganan 65 veces más que los más pobres, frente a la generación X donde la brecha desciende a 51 veces. Este cuadro muestra la calidad de vida que puede enfrentar un viejo pobre en materia de alimentación y atención de la salud que cubre cerca del 30% que sufren de inseguridad alimentaria. Esto representa un desafío para la población más pobre y vieja del país que empiezan a recibir ayudas con programas como el de Colombia Mayor que permite llegarles con beneficios económicos que no son notables, pero al menos alivian en algo la vejez de los más pobres.

3. Los Retos Derivados del Incremento en la Edad de la Población para las Pensiones en América Latina y Colombia

En diciembre del año 2000, en el número 72 de la Revista de la CEPAL se publicaba un artículo de investigación titulado: *“Envejecimiento de la Población y Sistemas de Pensiones en América Latina”*. En dicho artículo se analizaban las tendencias demográficas de una población mayor de 60 años que crecía rápidamente y que conllevaría un reto en el incremento del gasto en pensiones en proporción al PIB de los países en Latam. Así, aunque se avisaba que en la región los mayores de 60 años eran apenas el 8% de la población a diferencia de la proporción en Europa o en Estados Unidos, ya se empezaba a pensar en una deuda pensional implícita que crecía naturalmente y que invitaba a reformar los modelos pensionales existentes: la mayoría entonces en aseguramiento social (modelo de reparto) y algunas con la insipiente de modelos de capitalización. Veinte años después el Banco de Desarrollo de Latam, presentaba su Reporte de Economía y Desarrollo 2020 denominado *“Los Sistemas de Pensiones y Salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”*, alertando sobre cómo hacia el año 2050 la población mayor a 30 años se duplicaría hasta alcanzar a ser el 18% de la población y como eso implicaría un desafío para los modelos de protección social en materia pensional por las rentas vitalicias, pero también en salud, por las cargas del cuidado y de servicio para adultos mayores. Esto, nos muestra como el envejecimiento de la población viene siendo un problema de estudio desde hace ya un cuarto de siglo en nuestra región, sin que a la fecha se tenga clara la forma de responder ante el mismo, a pesar de los avances.

Dentro de este contexto parece de sentido común, que el envejecimiento poblacional y la disminución de las tasas de natalidad se refleja en un impacto directo sobre los modelos pensionales de reparto, es decir, aquellos donde se busca tener una masa importante de cotizantes jóvenes que apoye el financiamiento de las pensiones de los adultos mayores. Es aquello, que llaman la inversión de la pirámide poblacional y que muchos creen, que solo afecta los modelos de aseguramiento social por vía de sistemas de reparto. Sin embargo, el envejecimiento representa un reto a su vez para los modelos de capitalización individual, pues si la expectativa de vida aumenta, como sucede en efecto con el envejecimiento poblacional, la carga del ahorro para financiar pensiones

vitalicias se hace más alta y por consiguiente, estos sistemas terminan reflejándose en pensiones de baja cuantía, debido a que el capital ahorrado debe distribuirse en más años de vida. De la misma manera, y bajo una lógica muy sencilla, si el envejecimiento poblacional impacta las pensiones tanto en modelos de reparto como de capitalización, lo mismo hará en un modelo de pilares complementarios.

Es por esta razón que conviene estudiar los retos de los modelos de protección de la vejez y como han sido abordados en Latam, pues a este envejecimiento poblacional se suman factores como la informalidad o la típica inestabilidad política y económica de la región. Así, aunque los modelos contributivos aumenten la edad de pensión en los sistemas de reparto o reformen los modelos de capitalización para hacerlos más atractivos, algunos problemas estructurales muestran que la alternativa podría estar en otros espacios, máxime cuando ya para 2024 se muestra que la población mayor de 65 años se ubica en el 9.9% para 2024 y se prevé que llegue al 18.9% en 2050, según el estudio de la CEPAL *Perspectivas Poblacionales Y Cambios Demográficos Acelerados En El Primer Cuarto Del Siglo XXI En América Latina Y El Caribe*, de 2024. El reto es entonces como lograr una efectiva protección del adulto mayor, en una región multicultural donde hay economías rurales, campesinas, indígenas y también industriales, pero donde además la regulación estatal no ha demostrado tener mucha incidencia en la protección efectiva del adulto mayor durante el Siglo XX. Por el contrario, la regulación mostró un intento por copiar modelos europeos y americanos de protección social que no dieron resultado y tan solo en los años 90, se iniciaron agendas legislativas pensadas en Latam.

3.1. Informalidad y el Envejecimiento en América Latina

Dentro de este panorama pensional para Latam, se presentan dos variables comunes en toda la región: 1) Los mercados laborales son altamente informales y 2) La población mayor de 60 años aumenta. Mientras los gobiernos latinoamericanos intentaban emular las regulaciones y modelos industriales europeos y americanos, buena parte de la economía rural, indígena y familiar de la región, se perdió en la ausencia de protección social, es decir, en la informalidad. Bajos ingresos, ausencia de presencia estatal, pandemia y el poco entendimiento de las dinámicas productivas por parte de los Estados, refleja una informalidad del 47.6% en la región, con cifras más alarmantes en mujeres y jóvenes, como lo muestra el informe *“Panorama Laboral 2024 América Latina y el Caribe”*, de la OIT.

Si lo miramos desde el punto de vista pensional, un informe construido por la OCDE, el BID y el Banco Mundial en 2014 (*“Panorama de las Pensiones: América Latine y el Caribe”*), ya mostraba las consecuencias del empleo informal y de un envejecimiento acelerado de la población, que podríamos enlistar así: 1) Baja cobertura de los sistemas contributivos; 2) Amplia dependencia en familiares o programas asistenciales dispersos; 3) Baja sostenibilidad financiera; 4) Falta de integración y estructuración de Sistemas para la Protección de la Vejez; 5) Baja educación previsional. La consecuencia, además, se refleja, según el informe *Panorama de la Protección Social de la OIT* del año 2022, en que el 34.5% de los adultos mayores de 65 años en Latam y el Caribe carecen de ingresos, lo que supone para nosotros una conclusión clara: los modelos contributivos de pensión en Latinoamérica han fracasado en la misión de llevar a una vejez protegida.

3.2. Los Avances a través de Modelos No Contributivos

En un panorama tan oscuro como el planteado, con alta informalidad y un envejecimiento acelerado de la población, los avances de los modelos de protección social de la vejez en América Latina han aparecido de otra manera. Así, el mercado de las pensiones contributivas, se ha convertido en un mercado de “*nicho*” disponible para unas cuantas personas que logran pasar su vidas en el mercado formal del trabajo. En paralelo, quienes transitan la vida entre la informalidad y la formalidad, desarrollando sus actividades productivas en medio de falta de regulación, representan un reto mayor para los estados.

Así, en Latam el avance principal se ha presentado bajo modelos no contributivos, a partir de modelos solidarios que han empezado a ampliar la cobertura de la protección de la vejez y que han permitido pensarse en un modelo sostenible de protección que no dependa de la parafiscalidad, y del modelo laboral industrial. Allí, Latam ha encontrado una alternativa factible que ha ampliado cobertura a más del 30% de la población, y que hoy representa aproximadamente el 85% de la expansión de la cobertura pensional en la región, según cifras del documento de CEPAL titulado “*Sistemas de Pensiones No Contributivas en América Latina y el Caribe: Avanzar en Solidaridad*”. Estos modelos son ampliamente más económicos y garantizan mejor sostenibilidad en el tiempo, permitiendo además, que otras dinámicas productivas distintas del trabajo industrial se vean protegidas. Estos mecanismos permiten pensar en un alivio de desigualdad en la vejez, que se pueda disminuir la pobreza entre adultos mayores y que se invoque un modelo de bienestar basado en la solidaridad intergeneracional, que no dependa de modelos parafiscales, sino de estructuras tributarias.

Los programas de protección basados en modelos no contributivos para proteger la vejez se destacan en 28 de los 33 países de Latam, con incidencia especial en Bolivia, Chile, México Perú, República Dominicana, Honduras y por supuesto, Colombia. Es de destacar países como Brasil a pesar de tener la tasa de coberturas más alta en los modelos contributivos de toda la región, se han implementado extensos programas para amparar al adulto mayor por vía de asistencias sociales. Otros países como El Salvador o Uruguay introdujeron reformas sustanciales al modelo laboral y pensional con el ánimo de ampliar cobertura y mejorar la situación de la población en edad de vejez de forma progresiva. El desafío principal, viendo los buenos resultados de los modelos no contributivos, viene dándose en dos aspectos: 1) La integración de los modelos no contributivos a los contributivos para una protección social integral y complementaria y 2) El fortalecimiento de los mercados laborales y el entendimiento de las dinámicas productivas para tener modelos de protección social que no dependan de los contratos de trabajo y permitan una adecuada transición de la vida laboral productiva a la vejez.

3.3. El Caso de Colombia

En Colombia, el reto del envejecimiento poblacional no es menor. Como bien se ha visto, la pirámide poblacional se ha ido invirtiendo y el incremento de adultos mayores en vulnerabilidad es cada vez mayor. Desde 2021, se ve una clara disminución de la tasa de natalidad y un claro aumento de adultos mayores de 60 años, que representan el 13.9% de la población. El modelo pensional colombiano, tuvo sus orígenes a comienzos

del siglo XX, de forma dispersa y con coberturas diferenciadas: una para el sector público de nivel central, otra para el sector público de nivel territorial y, en el caso del sector privado, bajo la responsabilidad principal de los empleadores. Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX, surgió el Seguro Social con el propósito de integrar a toda la población bajo un mismo sistema. No obstante, hacia 1993, la cobertura seguía siendo muy limitada: pocas personas lograban pensionarse, las mesadas eran altas y el Estado no había cumplido con su promesa de garantizar una protección efectiva para la vejez.

En 1993 surgió la idea de establecer un modelo integral de protección a la vejez y de seguridad social, plasmado en la Ley 100 de 1993 bajo el nombre de Sistema Integral de Seguridad Social. Sin embargo, este esquema dejó por fuera a los regímenes exceptuados y especiales, que no se incorporaron a la nueva normativa. La alta informalidad laboral que ha caracterizado a Colombia —históricamente situada entre el 40 % y el 60 % de la población trabajadora— también dificultó que el sistema lograra aliviar de manera efectiva la falta de protección para la vejez.

Además, el diseño pensional de la Ley 100 se estructuró como un modelo paralelo y competitivo: una parte de la población ingresaría a un esquema de capitalización individual, mientras que otra permanecería en un régimen de aseguramiento social o de reparto. El resultado fue desfavorable. El sistema de capitalización individual terminó ofreciendo cobertura limitada, especialmente para la población de menores ingresos, mientras que el régimen de reparto garantizó mejores pensiones, pero heredó un voluminoso pasivo pensional proveniente de los beneficiarios del antiguo Seguro Social. Este pasivo no podría ser financiado, dado que la mayoría de los cotizantes había migrado hacia el régimen de capitalización individual. En consecuencia, el balance fue negativo desde todo punto de vista: financiero, por la insostenibilidad del pasivo; de efectividad, por incapacidad de garantizar protección suficiente a la vejez; y social, porque una gran proporción de adultos mayores continuó en situación de amplia desprotección. Hacia mediados de la década de 2000 se implementaron nuevos programas de protección social para la vejez.

En 2003 se creó el Sistema de Protección Social y se pusieron en marcha mecanismos de previsión dirigidos a los adultos mayores a través de esquemas de asistencia social. Asimismo, se diseñó el modelo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), orientado a brindar a las personas un ingreso temporal —aunque inferior al salario mínimo— con el fin de ofrecerles cierta protección en la etapa de vejez. Estos avances marcaron el inicio de lo que hoy podría considerarse un sistema de protección integral para la vejez.

Con el tiempo, comenzaron los debates sobre la necesidad de una reforma pensional, motivados por el creciente pasivo pensional y la falta de articulación entre los distintos modelos asistenciales, incluido el esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), aun cuando este ya era administrado por Colpensiones. Diversos gobiernos intentaron impulsar una reforma, pero ninguno llegó a radicar un proyecto de ley definitivo. Finalmente, en 2022, el gobierno entrante presentó una ambiciosa propuesta que culminó con la aprobación de la Ley 2381 de 2024, actualmente suspendida por la Corte Constitucional. Si bien el modelo presentaba deficiencias financieras —tal como advirtió el Ministerio de Hacienda, que estimó la necesidad de una

nueva reforma hacia 2070—, representó un paso hacia la consolidación de esquemas integrales de protección a la vejez. La reforma adoptó un modelo de pilares en el que la capitalización individual y el régimen de reparto dejan de competir para complementarse. Además, incorporó un componente de asistencia solidaria y un esquema semicontributivo para quienes realizan aportes, pero no alcanzan a cumplir los requisitos para obtener una pensión.

Este diseño, pese a sus limitaciones, buscó integrar los distintos mecanismos de protección en un solo sistema, cuya estructura se ilustra en la figura que se presenta a continuación:

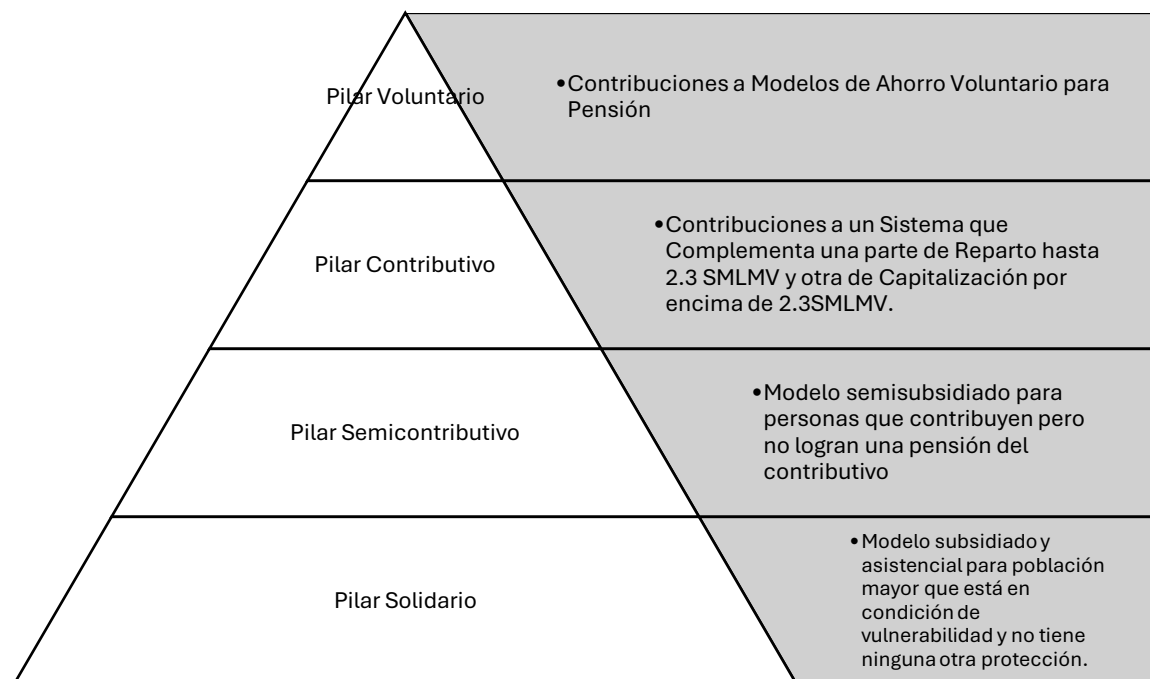


Figura. Modelo de Protección Integral a la Vejez de la Reforma Pensional en Colombia.

Con el nacimiento del modelo integral de protección para la vejez, se vislumbra el posible futuro de los sistemas de previsión social tanto en el país como en la región: esquemas integrales que fortalezcan la asistencia social y avancen hacia una renta universal para las personas mayores, sin dejar de lado los mecanismos contributivos que permitan mejorar las pensiones de quienes permanecen en el mercado laboral formal. El gran desafío radica en garantizar la sostenibilidad financiera y, sobre todo, en mejorar el mercado laboral para que más personas accedan a regímenes contributivos y cuenten con una protección efectiva en la vejez. Esto implica comprender a fondo las dinámicas productivas, que históricamente han estado ancladas a un modelo industrial de trabajo dependiente. Hoy es indispensable incluir a los independientes, así como a quienes participan en modelos colaborativos y cooperativos, diseñando esquemas que reconozcan sus particularidades y su capacidad real de aporte. Si bien aún queda mucho por hacer, el primer paso ya se ha dado: integrar los modelos asistenciales y contributivos en un único sistema de protección para la vejez. Resta saber si la Corte Constitucional

avalará la reforma; de no ser así, al menos ya se perfila con mayor claridad la estructura que podría definir el futuro del modelo integral de protección a la vejez en Colombia.

Referencias

- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad. Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>
- BANCO MUNDIAL: Envejecimiento sin crisis – Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento (Washington, 1994), se analiza en el Capítulo 7 (pags. 269 a 294).
- BANCO MUNDIAL: Soporte del Ingreso en la vejez en el siglo veintiuno (Robert Holzmann y Richard Hinz, y otros, versión final julio 2005).
- CEPAL: 1992, Sistemas pensionales en América Latina y el Caribe, Ulpiano Ayala.
- CEPAL (2000). Envejecimiento de la Población y Sistemas de Pensiones en América Latina.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/12f2372d-3e97-437e-b9f2-7e6586ca6891/content>
- CEPAL (2023): “Fortalecimiento de los sistemas de pensiones con la seguridad social y la sostenibilidad en el centro”.
- CEPAL (2020). Panorama Social de América Latina.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46688-panorama-social-america-latina-2020>
- CEPAL (2024). Sistemas de Pensiones No Contributivos en América Latina y el Caribe: Avanzar en Solidaridad con Sostenibilidad”.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1994d188-ca13-48bc-86ca-ccd05872e980/content>
- CEPAL (2024). Perspectivas Poblacionales Y Cambios Demográficos Acelerados En El Primer Cuarto Del Siglo XXI En América Latina Y El Caribe.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/81020-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2024-perspectivas-poblacionales>
- Constitución Política de Colombia (1991), arts. 48 y 53.
- COLPENSIONES–Indicadores pensionales.
<https://www.colpensiones.gov.co/estadisticas>
- DNP (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/BasesPND2022-2026.pdf>
- ILO (2021). World Social Protection Report 2020–22.
https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572
- OIT (2020). Panorama Laboral 2024 de América Latina y el Caribe.
<https://www.ilo.org/es/resource/news/panorama-laboral-2024-america-latina-caribe-empleo-brechas-informe>
- Ley 100 de 1993. Diario Oficial de la República de Colombia.

- Ley 2381 de 2024. Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte.
- LORA, Eduardo: Los colombianos somos así, Penguin Random House, 2025.
- Mesa de Economía Feminista Colombia (2023). El derecho a la pensión como derecho de las mujeres.
- PNUD (2022). El cuidado en el centro: hacia una agenda nacional de cuidados para Colombia.
- Rodríguez Enríquez, C. (2018). Economía del cuidado y protección social en América Latina. CEPAL. Superintendencia Financiera de Colombia (2025). 30 años del sistema
- Rofman, R. & Oliveri, M. (2012). Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants. World Bank.
- Reuters (2025). Colombian Congress re-approves pension reform after court ruling.
- Superintendencia Financiera de Colombia (2025). 30 años del sistema pensional: hitos y desafíos.
- Valora Analitik y SURA (2023) Reformas Pensionales en América Latina enfrentan una alta informalidad laboral y mayor esperanza de vida. <https://www.gruposura.com/noticia/reformas-pensionales-en-latam-enfrentan-alta-informalidad-laboral-y-mayor-esperanza-de-vida/>

Futuro de la Seguridad Social en Costa Rica

Fernando Bolaños Céspedes¹³⁶

Miguel Pacheco Ramírez¹³⁷

1. Marco Jurídico y caracterización

En Costa Rica, el marco básico de la seguridad social está fundado en los artículos 73 y 50 de la Constitución Política¹³⁸, sobre todo en el primero de ellos, el cual crea los seguros sociales, en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, mediante un sistema de contribución forzosa tripartita por parte del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte y demás contingencias que la ley determine. Asigna además este artículo la administración de los seguros sociales a una sola entidad, de naturaleza pública y de carácter autónomo, que es la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la cual goza no solo de autonomía administrativa, sino también de gobierno.

En la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se ha interpretado el mencionado artículo 73, señalando los principales principios que se desprenden de esa norma, los cuales serían *“los de universalidad, generalidad, suficiencia y solidaridad social”*¹³⁹

También ha declarado el Tribunal Constitucional costarricense, que en este país existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, derivado materialmente de la prestación del trabajo, y formalmente de los artículos 33 y 73 de la Constitución.¹⁴⁰ Esta definición permitió declarar la inconstitucionalidad de una norma penal que agrega a condenas de carácter civil o penal impuestas por los tribunales de justicia, la pérdida del derecho a la jubilación.¹⁴¹

A propósito de la promulgación de la llamada Ley de Protección al Trabajador, Ley No. 7983 de 16 de febrero de 2000, se planteó la duda constitucional de si esta Ley podía crear como *“segundo pilar”* de la seguridad social, un sistema de jubilación complementario obligatorio, mediante capitalización individual, administrado por entidades públicas o privadas, distintas de la Caja Costarricense del Seguro Social.

¹³⁶ Docente Universitario, exmagistrado Suplente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, abogado litigante con especialidad en materia de derecho social y autor de distintos libros y artículos publicados en Costa Rica, México y España.

¹³⁷ Economista con especialización en banca y finanzas, consultor con amplia experiencia en sector público y privado, así como en organismos internacionales, ex gerente de pensiones de la CCSS.

¹³⁸ Nos referimos a la Constitución de 1949, aunque la creación de la principal institución de Seguridad Social, la CCSS data del año 1941.

¹³⁹ Ver sentencia contenida en el Voto No. 2003-03483 de las 14:05 horas del 2 de mayo de 2003.

¹⁴⁰ Así, en el Voto No. 1147-90, se dijo lo siguiente por parte de nuestro Tribunal Constitucional: *“En primer lugar, la Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, derecho que como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución”*.

¹⁴¹ Voto 1147-90. Ver también comentario sobre este voto en artículo de Eric Briones Briones, “La Jubilación (un Derecho Fundamental de todo Trabajador)”, Revista de la Sala II de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, No. 5, Junio 2008, páginas 83 y 84.

La Sala Constitucional en su voto No. 3483-03 de las 14:05 horas del 2 de mayo de 2003, consideró que la Ley en cuestión no era inconstitucional, y para ello separó en la práctica el segundo pilar, del tronco común de la seguridad social que contenía el artículo 73 antes citado. Para llegar a esta conclusión el Tribunal Constitucional costarricense deslindó las características presentes en el mismo texto constitucional y en el régimen creado por la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social¹⁴², respecto del régimen creado a partir de la Ley No. 7983 – Ley de Protección al Trabajador-, de donde infiere que aparte de no constituir el sistema de pensión complementaria obligatoria creado por esta última ley un sistema de contribución tripartito (pues no aparece el Estado como contribuyente), encontramos otra serie de diferencias importantes entre ambos ordenamientos.

Según se desprende de lo anterior, la sentencia parte del arriesgado criterio de que únicamente los sistemas de reparto o de capitalización colectiva pueden considerarse seguros sociales, aparte de considerar que solo en ellos se cumple el principio de solidaridad, mientras que un sistema fundamentado en la capitalización individual no podría considerarse parte de los seguros sociales ¹⁴³.

Concluamos este apartado de nuestro trabajo señalando que, aunque la Sala Constitucional costarricense ha indicado en sus fallos que la seguridad social es un derecho fundamental, a la hora de precisar el contenido del artículo 73 de la Constitución Política, pareciera haber reducido el ámbito de aplicación de esta norma a los seguros sociales de contribución tripartita y fundados en el principio de solidaridad, descartando otros tipos de seguros. Habría que pensar que al incluir también el artículo 73 antes indicado, de manera expresa, el seguro de riesgos de trabajo – que en Costa Rica financia únicamente el empleador- la condición de derecho fundamental se extiende también a este seguro en particular.¹⁴⁴ Siendo riesgosa, según se dijo líneas atrás, la tesis de nuestro Tribunal Constitucional, guarda sin embargo congruencia con el hecho histórico del surgimiento de los seguros sociales como un seguro fundado en la solidaridad, a diferencia de los seguros fundados en el derecho mercantil.

¹⁴² Ley No. 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas.

¹⁴³ La duda posiblemente surgirá del hecho de que el segundo pilar costarricense, establecido como seguro complementario obligatorio, no queda a la libre de adhesión del contribuyente, sino que se impone al mismo, igual que sucede en el modelo chileno, donde el sistema generalizado de capitalización individual no es voluntario sino obligatorio. Dicha obligatoriedad, acerca el sistema de capitalización costarricense a un concepto tradicional de seguro social, aunque desprovisto ciertamente del componente de la solidaridad, que caracteriza dichos seguros. Posiblemente sea entonces este último el criterio diferenciador más importante que nos permitiría fiar de la justeza de la apreciación del Tribunal Constitucional Costarricense al separar la pensión complementaria obligatoria creada en la Ley de Protección al Trabajador del artículo 73 de la Constitución, pues efectivamente este segundo pilar se estructura como un sistema de capitalización individual, donde la contribución le corresponde únicamente al patrono, a modo de una nueva carga social calculada sobre el salario de cada empleado.

¹⁴⁴ La posición de la Sala Constitucional costarricense encontraría apoyo en las palabras del Prof. Mario Pasco Cosmópolis, qdDg, quien afirma que *“Los sistemas privados no corresponden valorativamente a la idea de la seguridad social, puesto que no se ajustan a los principios inalienables que sustentan a ésta. Desde el punto principista, los sistemas privados, no son, pues, seguridad social”*. Cfr. Ponencia presentada por el autor Mario Pasco Cosmópolis, titulada *“Tendencias Actuales en la Seguridad Social”*, XII Encuentro Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Culiacán-Mazatlan, Sinaloa, 14, 15 y 16 de noviembre de 2001. *“Tendencias Actuales en la Seguridad Social”*, página 10 de la ponencia escrita.

Tal como se desprende del marco jurídico brevemente mencionado, la seguridad social en Costa Rica tiene una fuerte dependencia del aparato público, y específicamente de la CCSS, aunque el artículo 73 de la Constitución solo se refiere a algunos de los principales riesgos sociales, incluyendo el de los riesgos de trabajo, cuya administración no le otorga precisamente a esa institución. Para la atención de otros riesgos sociales, como es el de la pobreza, la desocupación, la prevención de desastres naturales y la salud pública en general, Costa Rica ha creado a lo largo de los años, toda una red institucional, donde también el sector público juega un papel predominante, sin que a la fecha exista propiamente un seguro de desocupación, como se da en otros países, pero sí un sistema de lo que en el país se denominan pensiones del régimen no contributivo, con las cuales se atiende un porcentaje importante de personas ancianas o incapacitadas para el trabajo, carentes de otros ingresos, a quienes las pensiones de los regímenes ordinarios del seguro social no alcanzan. Se trata de una especie de renta básica, limitada en su cuantía, pero que llega a un grupo importante de personas. La Constitución Política menciona en sus artículos 63 y 72 la posible existencia futura de un seguro de desocupación, estableciendo que en el tanto no exista dicho seguro, se debe reconocer un pago de cesantía cuando los trabajadores asalariados sean despedidos sin justa causa. La norma constitucional no es asertiva en esta materia, ya que aparte de que la cesantía no cubre a los trabajadores no asalariados, pareciera confundir lo que es una típica indemnización por terminación de la relación laboral, con un tema de seguridad frente a un riesgo social, como es la desocupación.

A propósito del tema, no existe en este momento ni en el futuro inmediato del país, ninguna probabilidad de que se pudiera establecer un seguro de desocupación, bajo cualquier esquema de financiación, vistos los recursos limitados para obtener una fuente de financiación al mismo, y por la confusión ya señalada entre seguro de desocupación y pago de cesantía, que tornaría imposible jurídicamente en este momento, sin una reforma constitucional, eliminar el pago de la cesantía como derecho indemnizatorio o como derecho real (tal como existe en algunos ámbitos actuales en que la cesantía se paga en todos los casos de terminación de la relación laboral).

Estas circunstancias se dan en un país que recién ingresa al grupo de países de renta media y alta, cuyo ingreso per cápita apenas alcanza los \$20 mil y sus logros sociales a partir de mitad del siglo pasado son explicados en buena parte, en la no existencia de ejército como institución permanente. Su gasto público no alcanza el 20% del PIB, y el gasto social es un 20% del gasto público, lo que comparado con países de la Región es relativamente alto, en algunos casos duplicamos esa orientación del gasto, pero a la vez es insuficiente y muy por debajo de países líderes en atención social de sus habitantes.

Para los autores es inaceptable el nivel de pobreza y de pobreza extrema existente en el país, aunado a la no existencia de un seguro de desempleo. Costa Rica no ha logrado superar históricamente, en forma sostenida, el 20% de pobreza.

Pasando ahora a la caracterización del sistema de seguridad social, algunos autores han destacado el sistema costarricense como un ejemplo de universalismo, entendiendo que las políticas universales son aquellas que llegan a toda la población con transferencias y servicios suficientes, sin que la población deba recurrir a lo privado. Para

los autores Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea, en la historia de la seguridad social en Costa Rica, *“la arquitectura fundacional creó los incentivos para la expansión en pro del universalismo. La implementación de un fondo unificado, desde el inicio, limitó la fragmentación. La inclusión temprana de trabajadores de ingreso bajo y medio incentivó la expansión de abajo hacia arriba para los ricos. La nueva burocracia pública a cargo de la regulación y oferta de servicios, se convirtió en un poderoso actor interesado en seguir ampliando el seguro social”*¹⁴⁵.

En la práctica, si vemos en escorzo la estructura de la Seguridad Social en Costa Rica, encontraremos una intrincada red de entidades del Gobierno Central, de instituciones autónomas, organizaciones de lucro y sin fines de lucro del sector privado, todas las cuales interactúan bajo reglas definidas, que por sus resultados se puede considerar moderadamente eficiente, al menos en comparación con otros países del continente y aún de fuera del mismo. Basada en una serie de iniciativas sociales de la década de los años cuarenta del siglo anterior, la red creada entonces estableció los fundamentos para que de una manera aditiva se fueran ampliando e incorporando nuevos programas, con lo cual hoy tenemos una especie de castillo de cartas, cuyo principal riesgo es por tanto mantenerlo sin que se desplome por alguno de sus vértices. Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, describen el proceso histórico que arranca en 1941, señalando que: *“De haber continuado la arquitectura estando restringida a personas asalariadas y sus familias, Costa Rica no se hubiera convertido en un caso excepcional de universalización en el Sur. Muchos de estos problemas se resolvieron durante la década de 1970 -refiriéndose a los problemas financieros y de crecimiento del sistema- (...) El primero, al eliminar los topes salariales en las contribuciones al salario, el seguro social obligatorio se extendió a grupos de altos ingresos y resolvió temporalmente los problemas de financiamiento. El segundo, el traspaso de todos los hospitales a la CCSS reforzó la unificación de la oferta de servicios y creó incentivos para la incorporación de los pobres al seguro social. Tercero, esta incorporación también fue facilitada por nuevos programas como los de salud rural y comunitaria, financiados por un innovador fondo de asistencia social (FODESAF)”*. Con este nuevo Fondo, mencionado por los señalados autores, se financiaron pensiones no contributivas y la salud básica, así como comedores escolares y capacitación técnica. De este modo, *“a diferencia de los fondos de asistencia social creados en toda América Latina después de 1982, FODESAF- creado en 1975- financió acciones afirmativas sin fragmentar los beneficios en un sistema a dos carriles”*.¹⁴⁶

Iniciativas muy interesantes como la Red Nacional de Cuido se han desarrollado en los últimos años, financiadas con recursos del FODESAF (Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares), las cuales tienen gran potencial en la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema. De hecho, la cobertura de esa red se ha extendido al adulto mayor. Desafortunadamente estas nuevas ideas no han venido acompañadas por nuevos recursos y enfrentan choques con los cambios de gobierno, lo que disminuye su efectividad; de todas formas, en este tema tenemos un gran reto que de lograrse éxito

¹⁴⁵ Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea, *“La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas”*, Editorial Universidad de Costa Rica, 2019, página 141.

¹⁴⁶ Ibidem, páginas 143-144).

revertirá en grandes beneficios tanto para la niñez y las madres trabajadoras, como para la atención de adultos mayores, para quienes el cuidado en sus casas u otras opciones puede resultar en un trato más cálido y menos oneroso que una hospitalización.

2. Los problemas derivados de la llamada mercantilización, así como de algunos vicios y distorsiones de que adolece el sistema.

Es un hecho que con el paso de los años y ante los nuevos retos a que se enfrenta la seguridad social, no solo en Costa Rica, sino de manera universal, resulta difícil hablar de que las políticas públicas de hoy en día mantengan los mismos niveles de universalidad. Existen problemas serios de calidad decreciente de los servicios de salud, desigualdad en la oferta de servicios, y en el caso de los regímenes jubilatorios y de pensiones, una dificultad cada vez mayor de mantener regímenes disímiles, en los cuales aparece el mismo Estado abonando a los sistemas de pensiones contribuciones diferenciadas, según el régimen de que se trate. Para algunos, a esta situación de cierto retroceso ha contribuido también el aumento de servicios privados y la expansión de lo que denominan prácticas duales conflictivas de los médicos de la CCSS con respecto al sistema de seguridad social¹⁴⁷.

Es claro, sin embargo, que así como en el pasado este país tomó decisiones trascendentales para integrar el sistema de seguridad social, como fue la de traspasar todos los servicios de salud a la CCSS y dejar al Ministerio de Salud la rectoría de la salud pública, con el consiguiente traspaso de todos los hospitales a la CCSS, así como la extensión del aseguramiento obligatorio a los trabajadores independientes, mediante la llamada Ley de Protección al Trabajador, de 18 de febrero del año 2000, con todo lo cual al menos un 92% de la población de Costa Rica recibe servicios de seguridad social; es lo cierto también que se han tomado medidas y se han producido situaciones que no han contribuido a fortalecer la universalidad del sistema.

La Ley de Protección al Trabajador, para citar un caso concreto, creó un segundo pilar para el reconocimiento y pago de pensiones, donde admitió la administración del llamado Régimen Obligatorio Complementario de Pensiones (ROP), por medio de entidades distintas de la CCSS, incluidas mandatoriamente sociedades anónimas que son entidades de derecho privado cuyo fin último es el lucro, a pesar de que el registro de afiliados, la recaudación de los fondos y fiscalización de las contribuciones se realiza mediante una plataforma creada y administrada por la misma CCSS como es el llamado SICERE. Sin esa plataforma financiera resultaría prácticamente imposible que un tercero pueda dar ese servicio. Ese es un tema en que queda espacio para avanzar en la universalización de las pensiones en Costa Rica.

Para la prestación parcial de servicios de salud se han contratado entidades privadas, tanto de naturaleza cooperativa, como de carácter mercantil, introduciéndose algunos vicios y tendencias importantes, como es la intermediación de los pagos que

¹⁴⁷ *Ibíd.*, página 176.

realiza la CCSS por servicios de salud, en beneficio de ciertos grupos que subcontratan a terceras personas servicios médicos, de enfermería, técnicos y administrativos en general. Algunas medidas tomadas en torno del pago de remuneraciones laborales en la CCSS, para los profesionales en salud han contribuido a crear prácticas laborales distorsionadas, como podría ser el caso de aumentos anuales considerablemente altos, entre otros, situación que ha empezado a revertirse con la Ley de Empleo Público y otras medidas atinentes.

A lo anterior se suma el manejo que han hecho algunos grupos de médicos especialistas de las llamadas listas de espera, que obstaculizan el acortamiento de las mismas con demandas gremiales, además de la obstaculización de entrada de médicos y especialistas extranjeros a nuestro mercado laboral, cuya bondad no nos corresponde juzgar por la existencia de diversos intereses que confluyen, pero que son elementos que generan discusión en polémica en este momento.

El sistema judicial ha intervenido de manera importante en la asignación de beneficios del seguro social. Así, durante varios años los tribunales de justicia intervinieron dictando una serie de sentencias otorgando pensiones por invalidez mediante la aplicación pura y simple de normas reglamentarias, al punto de que las pensiones dadas por mandato de los tribunales llegaron a alcanzar un 25% del total, a principios de este siglo. A partir del 2010 se realizó una intensa coordinación con el poder Judicial, integrándose una jurisdicción de Seguridad Social, lo que ha permitido una mejor coordinación y un manejo más racional.

Otro factor de distorsión en el sistema de seguridad social, lo constituye el recurso constante de muchos usuarios de los servicios de la CCSS, quienes acuden a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para solicitar la intervención judicial en el otorgamiento de medicamentos.

Un aspecto que cobra cada vez más relevancia para la sostenibilidad financiera del seguro de salud es la demanda por el acceso a medicamentos y tratamientos NO LOM, (LOM: Lista Oficial de Medicamentos) Las enormes posibilidades de conocimiento de lo último de la ciencia médica y farmacéutica conllevan una demanda cada vez mayor de acceso a lo último de la tecnología y los descubrimientos, que por tal condición y por estar en períodos de exclusividad son muy caros. La intervención de la Sala Constitucional en este campo ha abierto una brecha problemática, pues en las sentencias mediante las cuales se concede el derecho al asegurado reclamante, no se considera el costo de los medicamentos, imponiendo en algunas ocasiones cargas demasiado onerosas para el sistema. El reto es alcanzar un equilibrio entre los derechos de los pacientes a la salud y las restricciones financieras del país, lo que consideramos factible dado que el país ha logrado superar esos desequilibrios con anterioridad.

El gran reto de la sostenibilidad financiera de la atención de la seguridad social costarricense se debate entre dos posiciones, una mayoritaria de apoyo a los esquemas existentes impregnada de una fuerte corriente de demandas de más y mejores servicios. En el frente contrario, con gran apoyo económico y acceso desproporcionado a la prensa, se ubica un sector que en general se opone a los esquemas de seguridad social, con una importante carga ideológica, origen ideológico, cuya posición se podría resumir en la

frase, *“todo esquema solidario, tanto de salud, atención social y pensiones, está quebrado”*.

Lo cierto es que la sociedad costarricense mantiene fuertemente el apoyo al sistema de seguridad social heredado del pasado, incluso aun cuando en los últimos 20 años se ha experimentado un aumento de cuotas para los tres sectores que en el caso del Régimen de Pensiones del IVM ha pasado de 7.5 al 11.6 de los ingresos de referencia, o sea un crecimiento de más del 50%. La Mesa de Diálogo sobre pensiones, instrumento tripartito, que debatió la temática por bastante tiempo, ha entregado sus conclusiones en el pasado mes de julio, con un resumen de 36 propuestas, todas de apoyo al Régimen IVM, muchas de ellas con ideas y planteamientos de cómo allegar más recursos a ese Régimen y al Régimen de Pensiones No Contributivas, lo que es un elemento alentador para el futuro de estos programas.

Después de un concienzudo análisis de la situación financiera actual de los seguros administrados por la CCSS, podemos afirmar que la situación no es caótica o de debacle, tampoco está exenta de riesgos y peligros que es necesario afrontar día a día como se cuida una planta.

El seguro de salud, en términos financieros tiene una situación sana y posee múltiples reservas y provisiones que no hacen prever problemas financieros en el mediano plazo. Las ejecuciones de gasto en los últimos años apenas alcanzan al 75% de los ingresos.

En cuanto al seguro de Pensiones del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM), su situación financiera, en términos de un régimen solidario, es buena. Es un seguro que en sus más de 75 años de existencia nunca ha fallado en el pago completo y oportuno de las pensiones. El Régimen acumula reservas, pensamos nosotros más de lo necesario, de manera continua. Sin embargo, también se debe apuntar que el Estado Costarricense ha venido acumulando una deuda que a la fecha alcanza una cifra muy importante, alrededor de 2.000 millones de dólares, derivada del incumplimiento de pago de varios ítems, lo que a corto plazo retrasa el crecimiento de esa reserva y compromete la liquidez del sistema. Confiamos que esta situación anómala se resuelva prontamente, para lo que es necesario que las autoridades de la CCSS hagan pública la situación y demanden la normalización de los pagos en un período razonable.

3. Retos inmediatos de la Seguridad Social en Costa Rica

De seguido vamos a referirnos a algunos de los retos inmediatos más importantes que afronta la Seguridad Social en el presente, aparte de los que se mencionaron en el apartado anterior, más dirigido a algunos vicios y distorsiones que aquejan el sistema. Se advierte que los temas que de seguido se abordan, no agotan la totalidad de retos que puede afrontar actualmente el sistema.

a. El problema de la informalidad y las altas tasas de contribución a los sistemas de seguridad social

Una crítica que proviene de la Organización mundial conocida como OCDE, es que el peso de las contribuciones de seguridad social en Costa Rica duplica el promedio de los países de América Latina y está por encima de la media de esa organización, por lo que sugiere buscar mejorar la contribución y distribución de los impuestos existentes¹⁴⁸. Según el estudio realizado por OCDE, al que aquí hacemos referencia, del total de ingresos percibidos por el Estado de Costa Rica en el año 2019, el 66% corresponde a impuestos y el 34% a cargas sociales, lo cual incluye aportes de patrones y asalariados (en Costa Rica las cargas sociales exigen a los patrones y asalariados pagar un monto equivalente al 37% por cada salario. El 26.5% lo paga el patrono y el 10.5% el trabajador). La propuesta concreta de la OCDE es reducir las cotizaciones de los patrones, a fin de incentivar la formalización de muchos trabajadores, partiendo de que en la actualidad la tasa de informalidad ronda el 40% de la población económicamente activa.

Por su parte el Banco Central de Costa Rica, realizó un estudio, el cual contiene una proyección según la cual, reducir las cargas patronales a la mitad, haría aumentar el empleo formal de un 56% a uno 68%, lo cual permitiría, según esa entidad, hacer crecer la economía y reducir el desempleo¹⁴⁹. Esta propuesta obligaría al Estado costarricense a llenar la brecha con un aporte fiscal de su parte, equivalente al 1.17% del Producto Interno Bruto. Según el Ministro de Hacienda de la época en la cual se realizó el estudio, para el Estado costarricense obtener esos fondos resulta imposible¹⁵⁰.

Un factor que abre opciones de recursos para este fin es la existencia de reservas en el IVM, de gran magnitud, que no están comprometidas actualmente en el pago de pensiones o servicios y que podrían utilizarse parcialmente para ampliar la cobertura mediante la incorporación de fuerza laboral informal. Existen contribuciones obligatorias de las entidades financieras del Estado para esos fines, que superan los 200 millones de dólares y reservas generales de alrededor de 5.500 millones de dólares.

Los autores consideramos que una posibilidad no explorada por el Estado costarricense ni por la CCSS sería el utilizar una parte de esas reservas por un tiempo determinado, por ejemplo, por cinco años, con el fin de rebajar la cuota patronal y aumentar la formalidad en el sistema, con posibilidad de revisar lo actuado al final del ciclo respectivo.

b. El problema de la existencia de distintos regímenes de pensiones alimentados con fondos públicos.

En Costa Rica, subsisten tres importantes regímenes de pensiones con aportación de fondos públicos, ya sea que el Estado contribuya como patrono o como tercer contribuyente, de acuerdo con el esquema tripartito del artículo 73 de la Constitución Política. El principal problema señalado sobre estos regímenes, aparte de lo que en el pasado significó una muy marcada diferencia en cuanto a las tasas de reemplazo y edad de jubilación, situación que tiende a irse modificando, resulta serlo la distinta contribución

¹⁴⁸ El desarrollo de este tema se hace considerando la publicación que sobre este tema hiciera el Periódico “*La Nación*” de Costa Rica, en su edición digital del día 14 de setiembre de 2021, bajo la autoría del periodista Josué Bravo.

¹⁴⁹ Puede verse al respecto el artículo publicado en la edición digital del Periódico “*La Nación*”, del 30 de agosto de 2021, bajo la autoría de los periodistas Josué Bravo y Esteban Oviedo.

¹⁵⁰ Ídem.

que hace el Estado a cada uno de tales regímenes. Nos referimos al régimen de IVM (invalidez, vejez y muerte) gobernado y administrado por la CCSS, el régimen de los empleados del Poder Judicial y el régimen de los Educadores, estos dos últimos con administraciones propias y autónomas, así como beneficios mayores al IVM.

La problemática mayor reside en que el Estado hace aportes menores en el régimen del IVM respecto a los otros dos, lo cual ha sido señalado como una situación de desigualdad legal, aunque es cierto que en los otros regímenes la contribución de los trabajadores es mayor¹⁵¹.

En fechas recientes se han presentado distintas iniciativas para solucionar esta situación. Se dio el caso incluso de un proyecto de ley que pretendía liquidar todos los fondos de pensiones espaciales y trasladar la totalidad de los fondos al régimen de capitalización colectiva conocido como ROP, al que ya nos hemos referido antes y que en Costa Rica se tiene como un régimen complementario de pensiones o segundo pilar¹⁵².

Es evidente que este último proyecto significaría el fin de los principios de universalidad y de solidaridad que ha regido en materia de pensiones en Costa Rica, por lo que fue motivo de gran oposición desde su presentación a la corriente legislativa, sin que a la fecha se haya vuelto a hablar del mismo ni haya avanzado en su discusión.

No obstante, es claro que el desbalance en los aportes debe irse modificando hacia futuro, idealmente llegar la unificación de todos los regímenes en uno solo, que es la tendencia hacia la que se marcha actualmente. Ahora bien, como un paso hacia esa unificación, consideramos los autores que deberían crearse mecanismos para equiparar la contribución del Estado en todos los regímenes, bajo la forma de una contribución mínima universal, sin perjuicio de algunas contribuciones específicas de carácter excepcional para aquellos empleados y funcionarios públicos que asumen un riesgo especial en el desempeño de sus trabajos.

c. El problema del envejecimiento poblacional

Al igual que sucede en otros países, a escala mundial, en Costa Rica ha habido un envejecimiento de su población, entendida como proceso por el cual es cada vez mayor la esperanza de vida de las personas, frente a un decrecimiento de la natalidad, todo lo cual tiene efectos en los sistemas de seguridad social. El porcentaje de adultos mayores (65 o más) representaba en el año 2022 el 13.63% de la población. Para el año 2025, se estima que la tendencia continúa al alza y que para 2030 este grupo alcanzará de 13 a 14%, para llegar a más del 20% en el 2050.

En gran medida ya la población costarricense ha experimentado un cambio muy importante en su estructura por edades, afectado por la tasa de natalidad y también por el crecimiento de la esperanza de vida, merced a políticas sociales y de salud

¹⁵¹ Puede consultarse al respecto, artículo publicado por el Seminario Universidad, en la edición física del 12 de febrero de 2025, página 9, referido a las contribuciones que hacen los trabajadores del Poder Judicial y del Magisterio Nacional.

¹⁵² Ver publicación del Seminario "Universidad", edición en físico, del 06 de julio de 2022, página 10.

ampliamente divulgadas, y la expectativa de lo que podría suceder en el corto y mediano plazo ha sido analizado minuciosamente por estudios actuariales vigentes.

El fenómeno descrito, teniendo pues alguna particularidad por baja fecundidad de las mujeres del país tiene alcance casi universal. Por ello, que la única manera de hacer frente a un dato de nuestra época histórica es encadenando los beneficios sociales y los salarios al crecimiento de la economía. Dicho de otra forma, la única manera de enfrentar este riesgo es a través de crecimiento económico y mejores ingresos para los sistemas de seguridad social, lo que pasa también, indudablemente, por aumentar las tasas de afiliación, que en el caso costarricense conduce a la necesidad de formalizar un porcentaje mayor de su población.

d. Impacto de las nuevas tecnologías y de la inteligencia artificial

Nos enfrentamos también en este caso, con situaciones que afectan los sistemas de seguridad social de todo el mundo.

Como consideración general, bien puede decirse que Costa Rica, ha desarrollado, a nivel de CCSS importantes aplicaciones de nuevas tecnologías y de inteligencia artificial en sus sistemas de diagnóstico y prevención predictiva, y en sus procedimientos administrativos. Así, Costa Rica ha implementado proyectos piloto con IA enfocados en modelos predictivos para enfermedades crónicas como la diabetes, extensivo a otras áreas como salud pulmonar, síndrome coronario agudo y cáncer de mama. También se ha utilizado la optimización de procesos hospitalarios. Un ejemplo de ello lo constituye el llamado Expediente Digital Único en Salud (EDUS), que aun cuando no se ha implementado totalmente para toda la población asegurada, ya constituye una herramienta muy valiosa en el acceso y la calidad del servicio sanitario, permitiendo a los médicos tratantes un acceso más rápido y eficiente a la información médica de cada paciente.

Como retos regulatorios y éticos, Costa Rica debe avanzar en el marco regulatorio para el uso de IA en salud, con el fin de garantizar los derechos a la autodeterminación informativa, al consentimiento informado y el derecho a la intimidad de las personas que reciban tratamientos con nuevas tecnologías.

El desarrollo científico, gracias al avance tecnológico y a la inteligencia artificial, crean también un desafío en cuanto a formación y capacitación del personal médico y sanitario, así como para el establecimiento de regulaciones adicionales a fin de que la supervisión sea efectiva y no meramente formal.

El uso de la inteligencia artificial, igual en la medicina que en otros campos académicos, trae aparejados riesgos por la existencia de sesgos y de factores de discriminación, los cuales deben ser prevenidos. Se requiere transparencia algorítmica que prevenga precisamente tales sesgos.

Como retos futuros del uso de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial, está la equidad en el acceso para toda la población, conforme a principios de igualdad y solidaridad; supervisión y transparencia, mediante marcos regulatorios claves y auditorías externas con participación ciudadana; e innovación continua, lo cual

seguramente requerirá de alianzas público-privadas para la capacitación y formación del personal médico y sanitario, con la meta de mantener estándares internacionales.

Desde el punto de vista del empleo, es evidente que las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial van a crear en el mediano espacio de tiempo grupos perdedores y grupos ganadores. La seguridad social debe servir para compensar los efectos negativos en lo que hemos llamado grupos perdedores y para obtener el mejor provecho de los grupos ganadores, dentro de principios de solidaridad y mutua cooperación.

Es importante enfrentar dentro de la CCSS el reto de la Inteligencia artificial de manera integral y en los diferentes programas. Para ello en los países más desarrollados están surgiendo empresas de consultoría y acompañamiento dedicadas específicamente a promover y desarrollar el mejor uso de avance. En Costa Rica se desarrolla una iniciativa interesante en esta materia, liderada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), con la participación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y otras entidades del ramo, que pretende apoyar a las instituciones del Estado y al sector privado en esta difícil tarea.

e. Persistencia de desigualdades en el acceso y en la distribución de beneficios dentro de la seguridad social

A pesar de que según se vio al inicio de este trabajo, Costa Rica ha tenido éxitos importantes en lo que los autores denominan el universalismo en políticas de seguridad social, es lo cierto que subsisten desigualdades importantes en el acceso a la seguridad social, algunas de las cuales pueden incluso aumentar conforme pasa el tiempo.

Entre las más destacadas situaciones de desigualdad que aquejan el sistema de seguridad social, podemos citar, los siguientes: la alta tasa de informalidad que impide que muchos trabajadores tengan acceso a los regímenes de pensiones, en sus distintas modalidades; insuficiencia de las pensiones por el régimen no contributivo, tanto por lo que hace al porcentaje de personas necesitadas que no reciben ningún ingreso, como por el limitado monto de dichas pensiones; segmentación entre la población que tiene acceso a servicios de salud en el mercado privado de la medicina y quienes solo pueden acceder a los servicios de la CCSS; menor porcentaje de acceso a la seguridad social de ciertos grupos de trabajadores, como las empleadas domésticas, trabajadores de cuidado, trabajadores jóvenes y de la población migrante.

En lo que refiere al trabajo informal, según se ha indicado ya, diversos estudios sitúan el porcentaje de trabajadores informales en un 40%, aproximadamente, de la población empleada, lo cual es un número muy alto. Aunque buena parte de esos trabajadores informales están cubiertos al menos por el seguro de salud, gracias al aseguramiento familiar de que gozan por medio de parientes (aseguramiento indirecto), y de que algunos de ellos cotizan como asegurados plenos, ya sea como trabajadores independientes, o bajo la modalidad de un seguro voluntario, es lo cierto que un porcentaje de ellos carece todavía de afiliación al sistema o de los beneficios del seguro contra el riesgo de invalidez, vejez y muerte (IVM). Se calcula que un 54% de los trabajadores informales no tienen acceso a un seguro directo con ningún sistema de

Seguridad Social¹⁵³, lo cual representa un porcentaje significativo de la población trabajadora que todavía debe ser reclutada por el sistema, no solo para que contribuya con su sostenimiento, sino también para que reciba los beneficios del IVM.

Aunque en el país se han ensayado distintas estrategias de acercamiento de la población de trabajadores informales a los seguros sociales que administra la CCSS, incluidas facilidades para el empadronamiento de trabajadores independientes, o la existencia de seguros voluntarios, es difícil aumentar los porcentajes de afiliación mientras las contribuciones sigan siendo tan altas como sucede en la actualidad. Esto nos obliga a pensar en soluciones de mayor rango imaginativo como las que los autores planteamos líneas atrás en este trabajo para bajar los aportes patronales, extensivo según lo podemos agregar ahora a los aportes de trabajadores independientes, mediante el uso de las reservas existentes.

En cuanto a los desembolsos que realiza el seguro social, bajo administración de la CCSS, del régimen no contributivo de pensiones, el cual ha sido pensado para personas ancianas sin trabajo remunerado o para personas discapacitadas para el trabajo y que no tienen fuentes de ingreso, según estudios realizados por la Universidad de Costa Rica, de toda la población costarricense mayor de 65 años, un 17% aproximadamente tiene acceso a una pensión del régimen no contributivo. Pero, además, del total de personas habitantes mayores de 65 años, solo un 44% está cubierto por un régimen de pensión contributiva básica¹⁵⁴, lo cual deja un porcentaje muy alto de esta población sin posibilidades de ningún ingreso por vía de pensión. EL pago mensual por concepto de esa pensión es actualmente de 82.000 colones, lo cual equivale en este momento a unos 161 dólares de los EEUU, monto que se encuentra muy lejos del salario mínimo más bajo del Decreto de Salarios Mínimos que emite el Consejo Nacional de Salarios (aproximadamente una tercera parte).

Hacia futuro entonces, el sistema de seguridad social en Costa Rica tiene dos retos importantes en este campo. El primero: ampliar el número de personas que tienen una pensión del sistema no contributivo de pensiones, hasta convertirlo en una especie de renta mínima vital que, a diferencia de rentas mínimas vitales pensadas para países desarrollados con altos niveles de desocupación, estaría dirigida exclusivamente a un grupo determinado de personas que por su edad o condiciones de salud no pueden procurarse ingresos mínimos. El segundo reto consistiría en acercar el monto de la pensión a lo que es el salario mínimo oficial, lo cual podría realizarse gradualmente, de conformidad con las posibilidades del sistema.

Si bien, los autores estamos convencidos de que por sus propias características e historia, los seguros sociales en Costa Rica, en lo que es el primer pilar de aseguramiento, deben mantenerse bajo el esquema actual de contribuciones tripartitas (lo cual solo podría cambiarse, por cierto, mediante reforma constitucional), el país debería pensar en un otras fuentes de financiamiento para el Estado, tal que con esas

¹⁵³ Dato obtenido mediante consulta a sistemas de inteligencia artificial.

¹⁵⁴ Ídem.

nuevas fuentes pueda acometerse la reforma de las pensiones del régimen no contributivo, para convertirlas en una renta mínima vital, según aquí se ha explicado.

Por lo que hace a los sectores de trabajadores que encuentran limitaciones de acceso a los seguros sociales que administra la CCSS, al menos a los seguros directos, como son las empleadas domésticas, los trabajadores migrantes, los jóvenes y los trabajadores de cuidado, consideramos que el Estado costarricense debe enfrentar este reto focalizando estrategias de afiliación para dichos sectores, lo cual pasa, necesariamente, por facilitar el empadronamiento de estas personas en el sistema de seguridad social. En este sentido, la CCSS y el estado viene realizando esfuerzos conjuntos, en especial sobre empleadas domésticas, incluyendo algunas facilidades para en registro con varios patronos lo que es encomiable, pero ha sido insuficiente para generar por sí solo un impacto importante en esos sectores.

Ante la posibilidad de fraudes de ley, la CCSS ha establecido, a lo largo de los años, con cierta razón, procedimientos muy rígidos de afiliación para estas personas, como es el caso de los trabajadores independientes a quienes se les cobran cuotas retroactivas de aseguramiento cuando comparecen a empadronarse, lo cual ahuyenta a esta población, o como es el caso del excesivo formalismo que en ocasiones encontramos en algunas dependencias de la institución para que los trabajadores en condición migratoria irregular puedan afiliarse al sistema. Por cierto, que el tema con los trabajadores extranjeros es más complejo de lo que aquí se indica, dada la inexistencia de convenios bilaterales con otros países, de cuyo origen nacional son buena parte de los migrantes que llegan a Costa Rica, para que se puedan acumular los derechos de seguridad social adquiridos fuera del país, y para que cuando se vayan de Costa Rica, si alguna vez lo hacen, puedan trasladar tales derechos hacia su nuevo país de residencia. Esto último ameritaría una política pública dirigida a hacer efectivo el Convenio Iberoamericano existente, haciéndolo operativo mediante convenios bilaterales con otras naciones. No es tarea fácil, lo comprendemos, pero en algún momento deberá asumirse, aunque los convenios se firmen, primeramente, a modo de experiencia, con países más cercanos a los niveles de renta costarricense.

El caso de las personas que deciden optar por la medicina privada, independientemente de que estén o no asegurados a los regímenes ordinarios del seguro de salud, constituye, sin lugar a dudas un reto estratégicamente muy importante. El mantenimiento de los principios de solidaridad y universalismo, dependen de que se encuentre una salida al descontento creciente de las personas con ingresos medios y altos respecto al sistema de salud que administra la CCSS y que los lleva a buscar seguros privados y atención médica fuera de la mencionada institución. Se trata de un problema de que no puede resolver en solitario la mencionada institución aseguradora como entidad que gobierna y administra los seguros sociales.

En el futuro inmediato es importante “*estresar*” el uso de las reservas y provisiones, tanto del seguro de salud como de pensiones, con el fin de incrementar la calidad de los servicios que se prestan con los recursos existentes.

A modo de conclusión

Señalan los autores Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, sobre el futuro de la seguridad social en Costa Rica, lo siguiente: *“Hoy el proceso en Costa Rica conspira contra el universalismo, el crecimiento inicial de opción privada externa ha fortalecido a los actores privados (y a los médicos con intereses particulares en el sector público y privado), quienes ahora presionan por mayor fragmentación y particularmente en lo que respecta a la oferta de servicios, probablemente seguirán otros pasos contra la unificación de la arquitectura, incluyendo copagos de bolsillo para pagar cuotas complementarias del seguro social, la libre elección de proveedores de servicio y el reemplazo de una asignación centralizada del seguro social por cuotas que vayan directamente a los proveedores”*¹⁵⁵.

En los años transcurridos desde que los autores citados hicieron los pronósticos anteriores, lo único que se ha dado es el crecimiento de las opciones privadas externas, fenómeno que ya lleva al menos un par de décadas fortaleciéndose. El resto de situaciones no se han dado, lo que demuestra la fortaleza del régimen constitucional de seguridad social en Costa Rica.

Ahora bien, el hecho de que hayan ocurrido las situaciones de fragmentación que anunciaron los autores indicados, no han hecho desaparecer del horizonte los tremendos retos que enfrenta el sistema de seguridad social, sobre todo a partir de las políticas fiscalistas de los últimos gobiernos de la República, empeñados en disminuir el déficit fiscal y la deuda externa del país, a partir del estancamiento en el gasto social.

Siguiendo esta línea de pensamiento, pareciera muy azaroso pensar en enfrentar los retos que se abren a la seguridad social en Costa Rica, sin aumentar el gasto social y sin encontrar nuevas fuentes de financiamiento para ese incremento del gasto social. Es posible que ante las dificultades y el costo político de impulsar una reforma constitucional que varíe la estructura en que se fundamenta la seguridad social, y ante las fortalezas económicas y financieras que todavía mantiene la CCSS, el sistema se sostenga por un buen tiempo más, aunque lamentablemente con el riesgo de un paulatino deterioro grave de los servicios de salud, y de importantes dificultades para sostener los regímenes de pensiones que se alimentan con fondos públicos, sobre todo de los que no administra la CCSS.

Finalmente, es importante resaltar que los servicios de salud de la CCSS continúan ampliándose territorialmente y atendiendo casos cada vez más complicados como lo son los trasplantes de órganos, a pacientes sin distinción de su capacidad económica.

¹⁵⁵ Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea, op.cit., página 200.

Prospectivas del futuro de la Seguridad Social en México

María Ascensión Morales Ramírez¹⁵⁶

I. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones en el empleo y la disrupción de las tecnologías están obligando a replantear una nueva conceptualización de la seguridad social en general y, de las pensiones, en particular, para que los derechos sociales sean los horizontes normativos, en tanto, las desigualdades y restricciones fiscales sean sólo limitaciones para afrontar, como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para lo anterior, es importante considerar varias dimensiones para la atención médica y el acceso a ingresos: una cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de la seguridad social. En forma paralela, ocuparse de las esferas demográfica, laboral, género, fiscal y de economía política.

Dado lo limitado del espacio para este estudio, no sería posible realizar un análisis de todas las dimensiones, por tal razón, el presente trabajo se circunscribe a los temas más relevantes en México, así como a las acciones emprendidas en los años recientes en esta línea.

II. PANORAMA NACIONAL

En lo que se denomina seguridad social en México, coexisten múltiples leyes e instituciones federales y estatales, sin embargo, destacan dos: la Ley del Seguro Social (LSS) y su organismo gestor: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en donde se encuentran afiliados los trabajadores en general y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (LISSSTE) y su organismo: el ISSSTE, que protege a los servidores públicos. Ambos institutos fueron creados para responder a la protección frente a los riesgos de trabajo, las enfermedades y maternidad, la invalidez, vejez y muerte, situaciones ligadas al empleo formal y tradicional y, entre los dos amparan al 40% de las personas trabajadoras.

Al no cubrir a toda la población económicamente activa, el mercado laboral mexicano asume un carácter dual: formal e informal, lo cual genera distorsiones económicas y reproduce inequidades en el acceso a la seguridad social.¹⁵⁷

Esta dualidad laboral ha experimentado cambios estructurales impulsados por la globalización, la digitalización y el envejecimiento, con profundas consecuencias en

¹⁵⁶ Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la UNAM. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Integrante de la Academia Iberoamericana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹⁵⁷ LEVY, Santiago, *Esfuerzos mal recompensados: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2018.

materia de salud para los trabajadores actuales y futuros, así como en el acceso a pensiones.

Por un lado, el sistema contributivo de pensiones continúa exhibiendo deficiencias y la exclusión de protección a muchas personas, entre ellas, a un importante número de personas mayores, con mayor gravedad en las mujeres. Lo anterior, porque México introdujo el sistema de capitalización individual (ahorro obligatorio con participación de empresas privadas), en la LSS en 1995 y en la LISSSTE en 2007. Dicho sistema al no tomar en cuenta las transformaciones del trabajo, las crisis económicas, la participación femenina y las relaciones laborales precarias ha incrementado la vulnerabilidad de los ingresos en la vejez.

Son muchos los problemas a solucionar en la seguridad social mexicana y se han implementado diversas acciones, entre las que destacan: i) la ampliación de la cobertura para sectores que se ubican en la informalidad o en categorías que la disrupción digital ha creado y ii) el acceso a las pensiones.

1. *Ampliación de la cobertura*

La informalidad laboral en el país es aproximadamente del 55% de la población económicamente activa en general, pero con mayores incrementos en algunos estados como Oaxaca (78.5%), Chiapas (78%) y Guerrero (76%), contrastando con Nuevo León (33.7%), Coahuila (34.2%), Chihuahua (34.3%) y Baja California Sur (37.4%), situación que representa uno de los mayores obstáculos para la expansión de la cobertura de la seguridad social contributiva.¹⁵⁸

Afrontar esta situación, así como las nuevas formas de empleo ha evidenciado la necesidad de mecanismos flexibles de protección que garanticen derechos básicos, como el acceso a la salud y a los ingresos. Para tal efecto, en los últimos años, se han implementado “*pruebas piloto*”, para su posterior regulación en la LSS, a saber:

a) *Personas trabajadoras del hogar*. Con motivo de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2018 se exigió al IMSS realizar una prueba piloto para incorporar a 2.5 millones de personas de este sector.¹⁵⁹ Con base en los resultados de la prueba piloto, el 16 de noviembre de 2022 se reformó la LSS para dar cabida a este sector, en sus modalidades de planta, entrada por salida y las multi-empleadas, con esquemas especiales de aseguramiento y periodicidad del pago de las cotizaciones.

b) *Trabajadores independientes*. Se estimó que el universo de estas personas era de 12.9 millones.¹⁶⁰ La prueba piloto inicio el 21 de enero de 2021. Más de dos años después, la prueba dio como resultado una afiliación del 1%. El 1 de diciembre de 2023

¹⁵⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2024, INEGI, México, 2024.

¹⁵⁹ Las Reglas de Carácter General para la prueba piloto se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 2019.

¹⁶⁰ Las Reglas de Carácter General para la prueba piloto se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 2019.

se reformó la LSS, en la cual se extendieron los beneficios para este sector al otorgarles la protección de las cinco ramas de aseguramiento al igual que los trabajadores dependientes.

c) *Trabajadores en plataformas digitales*. El 24 de diciembre de 2024 se reformó la ley laboral con la finalidad de crear un capítulo especial para este tipo de trabajo. En los artículos segundo y terceros transitorios se estableció la obligación de realizar una prueba piloto, con la idea de proceder posteriormente a la institución de un capítulo para insertar en la LSS a las personas bajo esta modalidad de trabajo. La prueba piloto operará del 1 de julio al 31 de diciembre de 2025. La afiliación y permanencia en el IMSS dependerá de que generen cuando menos un salario mínimo general, después de que se realicen dos penalizaciones a los ingresos obtenidos mensualmente: un porcentaje por el uso de la plataforma y, posteriormente, su división entre días calendario, esto es, no respecto de los días laborados.

Es importante señalar, que las dos primeras incorporaciones, no han tenido los frutos deseados. De 2022 a la fecha, sólo 60,475 (2.5%) de las personas trabajadoras del hogar están afiliadas al IMSS, de un total de 2.5 millones.¹⁶¹ En el caso de los trabajadores independientes sólo 290 mil (2% de los 13 millones), con las características siguientes: mujeres el 47% y hombres el 53%. Predominan las edades promedio de 55 y 56 años y en las ocupaciones de comerciantes (99 mil), profesionistas en ciencias económico-administrativas, ciencias sociales, humanísticas y artes (29 mil 264), profesionistas y técnicos (27 mil 728), en servicios de alquiler (22 mil 580) y vendedores (14 mil 190).¹⁶²

Con relación a la prueba piloto del trabajo en plataformas, la información oficial señaló que más de un millón de personas habían sido afiliadas en julio de 2025. En agosto, el número se redujo al aplicarse las penalizaciones. En la actualidad permanecen asegurados 133,178,¹⁶³ lo cual no es una buena señal.

Otro punto para considerar es que estas medidas, así como el incremento de la esperanza de vida no se han visto acompañadas de una actividad laboral permanente, por ende, continuarán representando un gran desafío para el financiamiento de la seguridad social y, en particular, para las pensiones contributivas.

2. Acceso a las pensiones

A. Pensiones contributivas

En 2021, se pensionaría la primera generación del sistema de capitalización. Toda vez que sólo el 1% de las personas trabajadoras obtendría una pensión, se reformó la LSS a fin de reducir las semanas de cotización y, de esta forma, un mayor número de personas podrían pensionarse. Posteriormente, se realizó una segunda reforma, la cual también alcanzó a la LISSSTE a efecto de crear un Fondo de Pensiones cuya principal

¹⁶¹ IMSS, *Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social*, <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202501/009>

¹⁶² IMSS, 290 mil personas trabajadoras independientes se han afiliado al seguro social, Boletín de Prensa No. 74/2025, 11 de febrero de 2025. <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202502/074>

¹⁶³ IMSS, Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, Boletín de prensa, No. 457/2025, 8 de septiembre de 2025 https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/NR%20IMSS%20457%202025.pdf

fuelle de financiamiento serían las cuentas individuales inactivas de las personas y con este fondo complementar las pensiones obtenidas por el ahorro personal, hasta un monto determinado por la ley.

B. Pensiones no contributivas

Debido a la poca cobertura y a la dualidad del mercado laboral, en los últimos años, se han implementado diversos programas sociales, como la pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la pensión para personas con Discapacidad Permanente, la Pensión para Mujeres Bienestar, entre otras acciones.¹⁶⁴

Si bien este tipo de pensiones garantiza al menos un nivel básico de ingresos y representan avances en términos de equidad, en su gran mayoría lo hacen con un carácter asistencialista (más con fines electorales) y no con criterios de ciudadanía. Por tanto, nunca podrán sustituir a la seguridad social porque sólo esta puede contribuir a compensar y corregir las desigualdades y la exclusión.¹⁶⁵

III. PROSPECTIVAS

Las reformas al sistema contributivo de pensiones no han resuelto el problema de fondo: la alta informalidad, el financiamiento a largo plazo y la fragmentación de los sistemas pensionarios, temas relevantes en los ingresos en la vejez, así como la sostenibilidad financiera.

El Consejo Nacional de Población estima que, la proporción de personas de 65 años y más pasará de 7.2% en 2020 a 14.8% en 2040, lo que duplicará la demanda de servicios de salud y pensiones.¹⁶⁶ Este panorama demográfico exige una planeación estratégica que anticipe las necesidades futuras y garantice la viabilidad de la seguridad social.

Ante este panorama, la seguridad social en México tendrá que adaptarse en lo general, a los nuevos estilos de vida, cambios en el mundo del trabajo, nuevas prácticas empresariales y la digitalización; lo cual permitirá ampliar la cobertura protectora a todas las modalidades y categorías de empleo remunerado (empleos marginales a tiempo parcial o temporales, colaborativos, a demanda y los que en el futuro lleguen a crearse).

En particular, combatir las vulnerabilidades en la vejez desde sus raíces a fin de brindar el acceso al bienestar necesario para vivir en plenitud en esta etapa de vida.

Asimismo, tendrá que debatirse el actual modelo de capitalización individual. Sigue latente la recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el sentido de revertir la privatización en los sistemas de pensiones, porque su sostenibilidad no sólo es un problema de encontrar recursos, sino también una cuestión para alcanzar muchos objetivos, particularmente el que se refiere al nivel de protección, a las exigencias

¹⁶⁴ Gobierno de México, Programas para el bienestar. <https://programasparaelbienestar.gob.mx/programas-bienestar/>

¹⁶⁵ CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*, op. Cit.

¹⁶⁶ Consejo Nacional de Población, Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2020-2070, CONAPO, México, 2023.

demográficas y a la adaptación a los modelos de empleo y carrera laboral más flexible. Esto significa que las reformas que se realicen en el país avancen hacia sistemas obligatorios integrados, equitativos, solidarios y financieramente sostenibles, sin acotar el espacio público en beneficio del privado, con una vinculación deseable entre protección social y mercado laboral, a fin de garantizar una vejez digna y segura.

En este sentido, el paso a dar será un componente mixto, que se constituya en la columna hegemónica de un sistema multipilar. Con dicho pilar, por un lado, el Estado recobraría su papel rector y garante de beneficios y, por otro, mantendría el componente de capitalización individual perfeccionado, para que continúen participando las entidades financieras privadas (administradoras y aseguradoras).

Esta idea es acorde con las recomendaciones de la OIT, la cual reconoce que no existe un modelo de pensiones contributivas ideal para atender los factores demográficos, socioeconómicos y culturales, sin embargo, es imperativo tomar medidas dirigidas a una cobertura universal, con beneficios adecuados y una gestión participativa, con el objetivo de proteger los ingresos, derechos y la dignidad de las personas mayores, además de garantizar al mismo tiempo una financiación sostenible y equitativa de los sistemas de pensiones.¹⁶⁷

Las pensiones no contributivas para alcanzar su mayor repercusión como nivel de subsistencia, independientemente de la existencia o no de una relación de trabajo y, a la vez, compensar la inestabilidad que propician las nuevas categorías de empleo, deberán formar parte del sistema de pensiones general con una debida articulación con el componente contributivo (para complementarse y reforzarse mutuamente), medida que fortalecerá la ampliación de la cobertura, el carácter solidario y la suficiencia de las pensiones con reglas claras que permitan promover incentivos para la cotización en el sistema. Además, incluir la dimensión de género (créditos de maternidad o ampliación de garantías pensionales relacionados con los cuidados) y una institucionalidad efectiva tendente a un sistema inclusivo y eficiente.

Para lograr estas acciones, el Estado debe retomar y reforzar sus responsabilidades en la regulación, otorgamiento de las prestaciones y financiamiento sostenible y equitativo del sistema a fin de dar respuesta al desafío de las actuales y futuras características del empleo (formal, informal, atípico y el derivado de la economía digital), así como garantizar la sostenibilidad financiera del sistema como pieza fundamental para lograr la seguridad de los ingresos en la vejez, a partir de cotizaciones, impuestos y otras fuentes de financiación como las propuestas por diversos organismos internacionales (impuestos específicos, donaciones internacionales, crear fondos específicos, gravar a la economía digital) bajo un enfoque de derechos con el propósito de hacer realidad el derecho humano a la seguridad social, en especial, los ingresos en la vejez.

¹⁶⁷ OIT, *Reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones*, Ginebra, 2018. ARENAS DE MESA, Alberto, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad de América Latina*, Santiago, CEPAL, No. 159, 2019.

En los aspectos operativos deben realizarse estudios actuariales en forma permanente para mantener finanzas sanas. En el campo laboral desarrollar un conjunto amplio y coherente de políticas que apoyen la creación de nuevos empleos con derechos sociolaborales.

En materia de fuentes de financiamiento, la creación de fondos específicos de pensiones deberá servir para mejorarlas y no para subsidiar al sistema de capitalización individual. También dichos fondos deberán ayudar a combatir la crisis climática mediante la inversión estratégica en activos sostenibles y con bajas emisiones de carbono, como lo recomienda la OIT.¹⁶⁸

Un tema impostergable es abordar la problemática de sustentabilidad a largo plazo y la fragmentación del sistema pensionario. Para lo anterior, será necesario realizar acciones como las siguientes:

- a) Instituir un Sistema Nacional de Pensiones.
- b) Realizar un inventario de los esquemas de pensiones en el país y de su pasivo fiscal, porque no se tiene certeza de cuántos son. Algunas fuentes señalan que existen más de 1000 regímenes pensionarios;¹⁶⁹ los cuales provocan grandes costos financieros.¹⁷⁰
- c) Contar con una base de datos sobre la cobertura que permita el monitoreo de activos y pensionados a fin de generar la información necesaria para la evaluación, la toma de decisiones y la elaboración de nuevos modelos de políticas públicas.
- d) Crear un marco normativo que evite inequidades y un costo público alarmante (tasas de cotización, requisitos de adquisición, beneficios, fórmulas para el cálculo de la pensión, la solidaridad generacional, la portabilidad entre los sectores privado o público (o viceversa) para que los trabajadores no pierdan las semanas cotizadas, y de esta forma, puedan tener derecho a una pensión, transparencia y rendición de cuentas, entre otras) y además permita la cobertura de los trabajadores informales y las nuevas formas de empleo.
- e) Incorporar la dimensión de género, que eluda la discriminación directa derivada del diseño de las propias normas que generan diferencias de trato entre hombre y mujer, así como la discriminación indirecta que en la práctica afectan de modo diferente a ambas personas en cuanto a la naturaleza de la actividad laboral, estado civil, situación familiar, entre otros aspectos que repercuten en la cobertura, la calidad y suficiencia de las pensiones. Para lo cual, será necesario crear un mecanismo de compensación de cotizaciones para cuando la madre deje de trabajar por quedarse al cuidado de los hijos,

¹⁶⁸ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026 Protección universal para la acción climática y una transición justa*, Resumen Ejecutivo, Ginebra, 2024.

¹⁶⁹ AGUIRRE FARÍAS, F. M., *Pensiones... ¿y con qué?*, Fineo Editores, México, 2012.

¹⁷⁰ La Auditoría Superior de la Federación sólo reconoce 105 regímenes y al respecto, en 2018 explicó que el valor presente de las obligaciones pensionarias representó 72.3% del Producto Interno Bruto, el cual fue de 23.54 billones de pesos; además, significó tres veces el gasto neto del sector público en el 2018. Cfr. ASF, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018*, México, 2019.

consistente en un crédito de pensión, tal como si hubiera estado empleada y cotizando durante ese tiempo; tablas de mortalidad unisex y reconocer el trabajo no remunerado.

f) Establecer instituciones especializadas, a saber: una instancia rectora pensionaria, que con una visión global coordine y planee a largo plazo esta materia, así como una instancia de inversión.¹⁷¹

g) Crear el fondo de la seguridad social para atender las fluctuaciones en el financiamiento del sistema.

Todo lo anterior, ameritará la creación de empleo, el diálogo social y una decisión política, pues lo que está en juego es el aspecto social y financiero, porque la seguridad social y, por ende, las pensiones, son un espejo de lo que ocurre en el mercado laboral.

¹⁷¹ En la actualidad existen diversas instancias. La CONSAR la supervisión del sistema de capitalización en las dos leyes federales (LSS y LISSSTE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin ser un instituto de seguridad social, administra los pasivos pensionarios de las empresas productivas del estado y paraestatales, entre otros, sin embargo, no cuenta con la información, clara, precisa y transparente de cada sistema del país.

El futuro de la Seguridad Social en México

Tomás Héctor Natividad Sánchez¹⁷²

En México la Seguridad Social se otorga desde 1943, por diversas instituciones Públicas con objeto de garantizar el derecho a la salud de los trabajadores y sus familias o de la población en general, que por sus condiciones de vida y trabajo no tienen acceso a los servicios de salud privados.

Entre estas instituciones destacan:

- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social): Ofrece atención médica a empleados del sector privado o de empresas del Gobierno sujetas a una relación de naturaleza laboral y a sus familias;
- ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado): Ofrece atención a los empleados del sector público;
- IMSS-Bienestar: Antes INSABI, garantiza el acceso a los servicios de salud para la población sin seguridad social de las anteriores instituciones;
- SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional) y SEMAR (Secretaría de Marina), Atienden al personal militar y sus familias;
- Sector Privado: Incluye hospitales, clínicas y consultorios, pagados directamente por el usuario de los servicios de salud.

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la protección de la salud es un derecho de todos los mexicanos; sin embargo, los beneficios que se ofrecen en cada caso de las Instituciones señaladas varían dependiendo de la institución que los ofrece; por ejemplo, se estima que PEMEX invierte cerca de \$20,000 pesos en la atención médica por cada persona, mientras que el IMSS-Bienestar apenas supera los \$1,000 pesos.

Nuestro sistema de salud como se conoce hoy en día nació en 1943, con la creación del IMSS por decreto del presidente Manuel Ávila Camacho, con el objeto de garantizar el desarrollo integral de los trabajadores y actualmente atiende a 74 millones de derechohabientes (entre trabajadores y sus familias); y el ISSSTE creado mediante decreto de diciembre de 1959 por el presidente Adolfo López Mateos.

En ambos casos, la asignación de recursos se basa en aportaciones patronales principalmente y del trabajador, por lo que quedan fuera todos aquellos que no desempeñan un trabajo que implique una subordinación laboral, situación que de alguna forma se subsana con la entrada en vigor del Seguro Popular que para 2018 daba servicio a más de 50 millones de personas; sin embargo, en 2019 se substituyó por el INSABI y actualmente quien presta ese servicio es el IMSS-Bienestar.

¹⁷² Abogado por la Escuela Libre de Derecho y Doctor en Investigación Jurídica por la Universidad Panamericana, es socio fundador y Director General de Natividad Abogados S.C. Preside la Sociedad Mexicana del Derecho del Trabajo y participa activamente en organismos técnicos nacionales e internacionales vinculados al ámbito laboral y previsional.

Como vemos, el sistema de Seguridad Social en México se basa en un esquema 100% laboral; por lo que, si bien funcionó durante muchos años, el día de hoy es insuficiente para dar cobertura a la gran cantidad de personas que trabajan subordinadas en una relación laboral o por su cuenta, es decir, en la economía formal o la informal, que en nuestro país ya representa entre el 55% y 60% de la población económica activa (PEA).

De acuerdo con el censo de 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del total de personas con acceso a la Seguridad Social, el IMSS atiende al 51.03%, el ISSSTE al 8.86% y el IMSS-Bienestar al 36.51%.

Lo anterior refleja un panorama poco alentador:

- El IMSS vive una saturación en los servicios médicos que otorga;
- La falta de equipos, instalaciones hospitalarias y medicinas, cada vez se refleja más, en el malestar de la población beneficiaria de los mismos;
- Se avecina en el tema de pensiones, que tienen fondos insuficientes una gran crisis;
- Las personas que se atienden en el programa IMSS-Bienestar pertenecen a la economía informal y su acceso a los servicios de salud, está en función del nivel de ingresos del usuario del sistema después de solventar otras necesidades básicas como son la alimentación y la vivienda.

En años recientes el gobierno de México, ha implementado programas especiales para brindar acceso a la seguridad social a sectores de la población a los que históricamente se les había negado, como es el caso de las y los trabajadores del hogar, comprendiendo al personal que se dedica a tareas de limpieza, mantenimiento o cuidado; y más recientemente a los trabajadores de plataformas digitales; sin embargo, ello lamentablemente no ha sido posible llevarlo a cabo, sobre todo por falta de recursos que para ello se destinan, en los Presupuestos Federales y Estatales.

Un enfoque importante para destacar es que, es muy bueno, que más personas puedan contar con servicios de salud gratuitos y que puedan aspirar a eventualmente a tener una pensión, pero la realidad es que lo que tenemos ahora como sistema de salud, se está saturando o ya está saturado, un sistema que se sabe no brinda, ni por mucho, el mejor servicio que la población requiere, en el que recurrentemente, hay desabasto de medicamentos, en el que no se tienen los suficientes médicos, enfermeras y personal de apoyo, camas de hospital, aparatos con las nuevas tecnologías, etc., y bajo estos supuestos, de qué sirve tener acceso a lo que ahora existe, si en la práctica es un viacrucis obtener servicios y medicinas? Por ejemplo, en general los tiempos de espera para tener una cita con un especialista o acceder a un estudio de “alta especialidad” pueden ser de hasta 6 meses, o mucho más lo que está muy lejos de lo que propone el derecho humano a la salud digna.

Otro aspecto que considerar en temas de la salud, es la alta incidencia que tenemos en el país por enfermedades como obesidad, diabetes o hipertensión, que requieren medicamentos caros, consultas y atención frecuente, lo que afecta directamente los

presupuestos de los institutos que brindan la atención médica, y medicinas en esas enfermedades.

El tema de pensiones, la problemática no luce nada bien, si bien en 1996 el IMSS reformó su ley para pasar al esquema de cuentas individuales, el afectado directamente es el trabajador, ya que con el régimen de pensiones antes de la reforma (1973) una persona podría pensionarse con el 80% de su último salario; con el nuevo régimen de la ley, las pensiones irán en función del 30% del último salario percibido. Aquí el tema es no solo el recurso económico que van a percibir los pensionados, sino el tiempo que van a percibirlo y el cómo se va a fondear la parte que corresponde aportar al estado.

De acuerdo con el INEGI en México, en 1950, la esperanza de vida era de 46 años. Para 1960, aumentó a 56 años; pasando a 61 años en 1970 y a 66 años en 1980; en las décadas de 2000 y 2010 se ubicó en 74 y en 2020, disminuyó a 69 años (seguramente por el tema de la pandemia COVID). Para 2023, se ubicó en 75 y según las proyecciones de la población de México 2020-2070, la esperanza de vida para el año 2030 será de 77 años, mientras que, para 2070 llegará a 83 años.

Por lo anterior, si tomamos en cuenta que la edad para pensionarse es a partir de los 60 años, estamos hablando de que con el esquema anterior, se paga una pensión por un periodo de entre uno a 10 años; hoy puede ser de hasta 15 años y a un plazo de más de 20, con las expectativas de vida actuales.

A esto hay que añadir que en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, el INEGI dio a conocer que, en comparación con decenios anteriores, la estructura por edad evidenció que la base piramidal de la población es ahora más angosta “debido a la reducción relativa de niñas, niños y jóvenes. También se señala que entre 1970 y 2020 se dio un importante cambio en la estructura de la población; el porcentaje de personas de 0 a 14 años se redujo del 46 al 25 %; la población de 30 a 59 años pasó del 22 al 38 %; y el índice de envejecimiento creció de 12 a 48 personas de 60 años o más. Cifras que en palabras del INEGI demostraban “una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI”.

Aquí un punto a resaltar es que, el incremento en el promedio de vida no impacta solamente en el tema de las pensiones, también en el costo de la atención médica, ya que no es raro que por razones de la edad, se presente una mayor incidencia en enfermedades cardíacas, neurológicas (parkinson, alzheimer, demencia cenil), diabetes, artritis, cáncer, etc.; que requieren un seguimiento médico constante y medicamentos de alta especialidad y costo. Se estima que gasto en la atención de un adulto mayor, puede ser de 3 a 5 veces más alto.

Esto nos lleva a otra reflexión: ¿de dónde provendrán los recursos para pagar estos gastos (médicos y pensiones); a la fecha, las aportaciones patronales y de los trabajadores han sido insuficientes para garantizar pensiones dignas; de acuerdo a la mecánica de ley que corresponda; hasta ahora, estás se han fondeado con los recursos de las aportaciones de los trabajadores en activo, que eventualmente pasaran a formar

parte de la base de pensionados del país, ¿qué pasará entonces?, ¿cuándo la base de pensionados sea mayor, que la de los trabajadores en activo?

En 2024 entró en vigor el Fondo de Pensiones para el Bienestar, cuyo objetivo primordial es garantizar que los mexicanos que se pensionen bajo la ley de 1997 del IMSS y la del 2007 del ISSSTE (esquema de cuentas individuales) y que ganan hasta \$17,364.00 mensuales (salario mínimo promedio en 2025 de los trabajadores registrados ante el IMSS) para que puedan pensionarse con el 100% del último salario registrado, es decir una parte de la pensión, provendrá del ahorro individual y la otra la aportará el fondo. Una de las críticas más fuertes que ha recibido esta reforma es que buena parte de los recursos que integran el fondo provienen de cuentas inactivas de las AFORES, es decir, de trabajadores que hoy en día tienen entre 70 o 75 años de edad y que no han reclamado sus fondos, lo que genera mucha incertidumbre entre un gran número de la población, que teme que eventualmente sus ahorros “desaparezcan”, otro punto a destacar es que la participación del fondo solo aplica a los trabajadores que hayan cotizado ante el IMSS o el ISSSTE, volviendo a dejar fuera una gran mayoría de la población que trabaja por su cuenta y que tendrá que ver cómo se las arregla en su vejez.

Si bien no existe ni puede existir, un porcentaje o cantidad específica para que cada persona en edad productiva ahorre, ya que ello depende de la cultura, nivel educativo y necesidades económicas de cada persona, la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore) aconseja destinar desde del 1 hasta el 13 por ciento del salario mensual, pero en realidad aún estos porcentajes son lejanos para poder al final de la vida laboral acceder a una pensión digna; por ejemplo, una persona de 25 años que actualmente gana \$20,000 pesos mensuales y quisiera pensionarse a los 60 años con el mismo ingreso que percibe actualmente, de acuerdo a la calculadora de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), sería necesario tener ahorrado un saldo total en la AFORE de aproximadamente \$3,304,500 pesos y para ello, tendría que ahorrar desde ahora \$4,122 pesos mensuales; que representan el 20.6% de los ingresos totales de una persona, lo que puede limitar los recursos que destina a otras necesidades básicas y recreativas.

Estableciendo la misma regla en un ingreso de \$17,364.00 mensuales (salario mínimo promedio en 2025 de los trabajadores registrados ante el IMSS), la persona tendría que ahorrar \$3,577 pesos al mes, y reducir en esa cantidad su ingreso para vivir dicho periodo, es decir \$13,787, es decir 8% menos, lo que le resta evidente capacidad de gasto para las necesidades básicas y recreativas

La solución parece clara, hay que incrementar las aportaciones de seguridad social, pero ¿qué pasa con la competitividad?, ¿qué riesgo hay de que por el incremento en las cargas sociales, las empresas mexicanas y extranjeras, decidan migrar a mercados con mano de obra más barata y competitiva?

De acuerdo la revista Expansión, en su publicación de 2023 "Las 500 empresas más importantes de México" el 27.5 de los empleos en México se generan por empresas extranjeras (Walmart, General Motors, BBVA, etc.), y no sólo hablamos del tema de

incremento en cuotas de la seguridad social, sino también en las recientes reformas en materia de vacaciones (diciembre de 2022) y las propuestas de reforma para disminuir la jornada laboral, incrementar los días de aguinaldo (gratificación anual que por ley se paga a los trabajadores y que equivale a un mínimo de 15 días de salario); y otras muchas modificaciones que en mayor o menor grado, tendrán un impacto en el costo del pago de la nómina, sin relacionarse esta a una flexibilidad y productividad, como tal las cuotas de seguridad social y todas las mencionadas.

También es necesario señalar que en el tema de la salud digital en el país, está en su etapa inicial y no es de sorprender, ¿porqué invertir en digitalizar los sistemas, implementar consultas en línea, o expedientes en la nube?, tiene un gran costo, si uno se pregunta, cuanto de ese dinero se debe utilizar en la adquisición de medicamentos y hospitales; ya que a ello se debe añadir que según el INEGI el 21.4% de la población en México, no tiene acceso o no sabe usar el internet.

En conclusión, no parece que las condiciones mejoren pronto para el **futuro de la seguridad social en México**, ya que el presupuesto que se destina a los temas de salud es de aproximadamente 2.4% del PIB, menos de la mitad que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS), que es del 6% del PIB; por el contrario, en años recientes se ha disminuido este, por ejemplo, para 2025 se disminuirían \$881,460 millones de pesos al gasto funcional de la salud, lo que representa una disminución del 10.90% anual; esto al final repercute en el ingreso y gasto de los mexicanos que dependiendo de su capacidad económica tendrán que optar por atender sus necesidades médicas propias y de sus familias en el sector privado, ya sea en la red hospitalaria y médica privada, o en consultorios de farmacias (que en los últimos años se han multiplicado en nuestro país), o en consultorías financiados por la Beneficencia pública o privada.

El futuro de la seguridad social en México presenta los siguientes retos:

- **El reto demográfico**, el bono demográfico que inicio en la década de los 70's y que representaba tener una población mayoritariamente joven (entre 15 y 64 años) que durante todos estos años ha llevado a costas las aportaciones correspondientes al sistema de salud y al de las pensiones, está por llegar a su fin, lo que representa uno de los más grandes retos; que pasará ahora que la pirámide poblacional, se está invirtiendo y será cada vez más una base reducida de trabajadores los que deberán soportar esta carga social, de ahora en adelante.
- **Pensiones:**
 - **Sistema de Cuentas Individuales (AFORE)**, si bien con la intención de apoyar a los trabajadores a tener acceso a una pensión digna se han firmado convenios de "traspaso" de semanas cotizadas entre el IMSS e ISSSTE y recientemente PEMEX; así como otras reformas que buscan incrementar las aportaciones patronales, se estima que los recursos seguirán siendo insuficientes y al final de la vida productiva de la mayoría de los trabajadores gozarán de una pensión mínima garantizada.

- **De Beneficio Definido:** Si bien para los trabajadores representa una mejor opción económicamente hablando, para el Estado y los Organismos a cargo representan un gasto enorme, que amenaza con afectar sus finanzas.

- **Sin derecho a Pensión:** Las personas que pertenecen a la economía informal y que por lo tanto no cotizan en ningún sistema de seguridad social, no tendrán acceso a una pensión y con ello viven en vulnerabilidad económica, dependiendo de programas sociales y representando una carga adicional para el gasto público y para la sociedad en general.

- **Los nuevos retos:**

El cambio de las culturas laborales de las nuevas generaciones, que cada vez menos se preocupan por su retiro laboral, esto se refleja entre otros muchos estudios y documentos, en los resultados de la Encuesta "Ahorro y Futuro ¿Cómo piensan los mexicanos?", realizada por la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore), 72% de la población no ha considerado la posibilidad de enfrentar su retiro laboral; el 65% de los encuestados desconoce las ventajas que ofrecen las Afores; 9% visualiza que ahorrar facilita un mejor futuro; y sólo el 1% reconoce que es para tener una vida digna al dejar de laborar. La misma encuesta arrojó que de las personas entre 18 y 40 años: el 56% piensa que algún familiar (sobre todo los hijos) se hará cargo de ellos durante su retiro; 40% afirmó que no requerirán de nadie y el 4% restante no supo qué responder; el 15% dijo que se mantendrá de sus ahorros; 14% piensa que podrá vivir de su pensión y el 3% confía en que el gobierno se hará cargo de ellos en su vejez.

Esto implica un gran reto para el gobierno, concientizar a la población en general de lo siguiente:

- **Falta de Presupuesto:** Como se vio anteriormente el gobierno no invierte lo mínimo recomendado para garantizar servicios de salud dignos; lo que se traduce en escasez de recursos en las unidades médicas, tiempos de espera prolongados, cancelación de cirugías, etc.
- **Desigualdad en la atención,** ya que la calidad de la atención médica va en función de donde se recibe el servicio, lo cual en principio violenta el principio de igualdad.
- **Nuestro sistema de salud está orientado a curar en lugar de a prevenir,** lo que a futuro podría representar un alivio financiero ya que invertir en prevención a la larga es menos costoso; por otra parte, esto afecta directamente la productividad de las empresas, trabajadores sanos tienen menos incidencias de salud que los obliguen a ausentarse de sus actividades.
- **Escasez de recursos,** y no solo materiales; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que por cada 1000 habitantes debe haber en promedio 3.5 médicos, en México se promedian 2.4 médicos por cada 1000 habitantes; si bien se puede considerar que la diferencia no es mucha, hay que tener en cuenta que la mayoría de los profesionales de la salud se concentran en las grandes ciudades, dejando muchas veces desprotegidas poblaciones

rurales lejanas y de difícil acceso, como puede ser, por ejemplo, la Sierra Tarahumara.

- **Rezago tecnológico**; si bien las autoridades han hecho un esfuerzo por digitalizar muchos de los servicios que ofrecen, por ejemplo, el IMSS cuenta con una plataforma llamada escritorio virtual, o IMSS Digital, la realidad es que muchos de los trámites y/o procesos internos todavía se llevan a cabo de forma “manual”, se requiere acudir a la clínica a surtir una receta, obtener una incapacidad laboral de seguimiento, etc.
- **Inteligencia Artificial**, debe buscarse invertir en este tipo de tecnología que puede permitir los siguientes beneficios:
 - En el tema salud, implementar consultas en línea lo que liberaría la carga presencial en los hospitales o clínicas.
 - En el tema de pensiones podrían implementarse simuladores de retiro inteligentes adaptados a las necesidades y características de cada trabajador.
 - En el tema de administración de cuotas puede apoyar en algoritmos para detectar evasión en el pago de cuotas y de hecho en varios foros empresariales diversas autoridades laborales y de seguridad social han comentado que están iniciando con pruebas piloto para establecer una base de contribuyentes a los cuales revisar por probables incumplimientos.
 - Trabajar en una legislación aplicable, que considere temas de seguridad de la información, confidencialidad de usuario en lo referente a sus datos médicos, personales y financieros.
- Cambios en el mercado laboral, como vimos al principio, el modelo de la seguridad social en nuestro país se basa en la relación laboral “tradicional”, que hoy en día deja fuera a casi la mitad de la población económicamente activa, lo que nos lleva a pensar que es necesario generar cambios de fondo que efectivamente garanticen la seguridad social universal.

El futuro de la seguridad social en México enfrenta un panorama complejo, en el que coinciden importantes cambios demográficos, laborales y tecnológicos que ponen en jaque a los sistemas tradicionales de salud y pensiones. El envejecimiento de la población advierte una presión financiera creciente pues habrá más personas demandando recursos y menos aportando.

La digitalización, tecnología, nuevos equipos y maquinarias médica, y la Inteligencia Artificial, si bien presentan nuevas oportunidades para mejorar la eficiencia recaudatoria y la atención médica, también representan en si mismas un reto en la igualdad social, considerando las muchas desigualdades sociales y económicas que ya existen en nuestro país y que limitan el acceso a la tecnología de una buena parte de los mexicanos.

Por último las nuevas tecnologías de la información han venido a revolucionar los esquemas de trabajo tradicional, dejando obsoletos muchos vínculos tradicionales, migrando a una buena parte de la población al autoempleo, lo que deja a una buena parte de la población en situación de mayor vulnerabilidad y por tanto fuera de la promesa que representa la seguridad social como un derecho humano universal.

Por ello, el futuro de la seguridad social en México no puede evaluarse solo desde el punto de vista económico, debe tomarse en cuenta, el aspecto social y que nuestra sociedad y gobierno, se plantee preguntas como:

¿Si debemos buscar nuevos esquemas para garantizar una seguridad social que no vaya ligados a esquemas laborales tradicionales?;

¿Qué papel jugaran las nuevas tecnologías de la información y la inteligencia artificial en la mejora de los sistemas de salud y de pensiones?;

¿De qué forma vamos a garantizar que su implementación sea en beneficio de todos y no sólo de unos cuantos?; y

¿Qué tanto somos responsables como sociedad frente a los adultos mayores?;

Porque queda claro que el resultado no dependerá solo de reformas legales orientadas a aumentar las aportaciones, sino de reformas sociales que ayuden a fortalecernos para lo que está por venir y la creación de una sociedad más justa y productiva que atienda no solo a determinados grupos sociales, sino a todas las personas que Construimos todos los días a México.

Los desafíos futuros de la Seguridad Social en Iberoamérica y su aplicación en Panamá

Antonio Loaiza Batista¹⁷³

Deika Nieto Villar¹⁷⁴

INTRODUCCIÓN

En el marco del 70 aniversario de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), se impone la necesidad de reflexionar sobre los retos que afrontarán los sistemas de seguridad social en las próximas décadas. El envejecimiento demográfico, la transformación digital, los cambios en el mundo del trabajo y el impacto del cambio climático marcarán la agenda de reformas de la región iberoamericana. El desafío no solo radica en la sostenibilidad financiera de los sistemas, sino también en la capacidad de garantizar suficiencia, cobertura y equidad en contextos de desigualdad social e informalidad laboral.

Panamá constituye un ejemplo ilustrativo de estos dilemas: un sistema previsional en crisis, un proceso acelerado de envejecimiento poblacional y brechas significativas en materia de cobertura y digitalización. La reflexión nacional, situada en un marco iberoamericano, permite identificar tanto las convergencias como las especificidades del caso panameño.

Este ensayo tiene como objetivo analizar los principales desafíos que afrontan los sistemas de seguridad social en la región y en particular en la República de Panamá, destacando propuestas que permitan garantizar su sostenibilidad, suficiencia y universalidad en el futuro inmediato.

El desafío de la gobernanza y la sostenibilidad financiera es el centro de la crisis en Panamá. La gestión de los fondos de la Caja de Seguro Social ha sido objeto de críticas recurrentes, con acusaciones de ineficiencia y falta de transparencia que han erosionado la confianza pública. La sostenibilidad financiera del programa de pensiones, en particular, se ha visto comprometida por una combinación de factores, incluyendo la estructura actual de beneficios, la evasión de aportes y una gestión ineficaz de las inversiones. La situación ha llegado a un punto en el que se requiere un gran pacto nacional, que incluya a todos los sectores de la sociedad, para definir un camino claro hacia la reforma. Cualquier solución viable debe considerar la diversificación de las fuentes de ingresos, la optimización de los gastos administrativos y la implementación de mecanismos de control rigurosos.

La Ley 462, sancionada y publicada en la Gaceta Oficial No. 30238 el **18 de marzo de 2025**, y cuyo texto único fue modificado el **22 de mayo de 2025** en la Gaceta Oficial No. 30284-B, es la pieza clave en la división del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Esta ley estableció en Panamá un sistema dual de pensiones que funciona de manera paralela. El **sistema de reparto (o solidario)** se aplica exclusivamente a los

¹⁷³ Abogado, Magister en Derecho del Trabajo y doctorando en la Universidad de Panamá, donde también ejerce como catedrático. Es socio de la firma Loaiza & De Icaza, primer vicepresidente de la Asociación Nacional de Juristas de Panamá y miembro del Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, compaginando su práctica con la docencia y roles gremiales.

¹⁷⁴ Abogada, Magister en Derecho del Trabajo y Derecho Social de la Universidad Autónoma de Chiriquí, Doctoranda en Derecho de la Universidad de Panamá. Es Directora de Asesoría Jurídica de la Universidad Especializada de las Américas. Presidenta de la Academia Panameña de Derecho del Trabajo.

trabajadores que comenzaron a cotizar **antes del 1 de enero de 2005**. Su principio fundamental es la solidaridad intergeneracional, donde las contribuciones de los trabajadores activos financian directamente las pensiones de los jubilados. Este modelo, si bien promueve la equidad social, se enfrenta a una creciente presión debido al envejecimiento de la población. En contraposición, el **sistema de cuentas individuales** aplica a los trabajadores que comenzaron a cotizar a partir de esa fecha. Este funciona bajo un esquema de capitalización y ahorro personal, donde los aportes del trabajador y el empleador se acumulan en una cuenta propia que genera rendimientos. La pensión final del individuo depende directamente del monto ahorrado y de la rentabilidad que generen estas inversiones. Esta dualidad es la fuente de un intenso debate sobre la equidad y la sostenibilidad, ya que cada sistema tiene sus propias vulnerabilidades: uno ante la demografía y el otro ante las fluctuaciones del mercado financiero.

CAPÍTULO 1. ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y CUIDADOS DE LARGO PLAZO

Este capítulo desarrolla un análisis académico-jurídico sobre el tema planteado, con énfasis en la situación de la República de Panamá. Se abordan tanto las condiciones estructurales como los desafíos que enfrenta el país. Asimismo, se presentan propuestas de política pública y marcos normativos necesarios para fortalecer la seguridad social. El análisis se apoya en fuentes estadísticas nacionales (Caja de Seguro Social, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Contraloría General de la República) y en informes internacionales (OISS, CEPAL, OIT, Banco Mundial). Finalmente, se incorporan reflexiones doctrinales sobre los derechos fundamentales y el principio de progresividad en materia de seguridad social.

La seguridad social, pilar fundamental del Estado de bienestar, enfrenta una encrucijada crítica en Iberoamérica. Originalmente concebida bajo modelos de reparto, estos sistemas se ven presionados por profundos cambios demográficos, económicos y laborales que desafían su sostenibilidad a largo plazo. Este ensayo explora los principales desafíos que afronta la región, con un énfasis particular en la compleja realidad de Panamá, donde la Caja de Seguro Social (CSS) se encuentra en el centro de un debate nacional sobre su viabilidad futura.

El envejecimiento demográfico constituye uno de los fenómenos sociales y jurídicos más relevantes en el siglo XXI. En el caso de Panamá, se trata de un proceso acelerado y desigual, que plantea importantes desafíos a la seguridad social, a las políticas públicas de salud y, en especial, a la configuración de un sistema nacional de cuidados de largo plazo que garantice la dignidad y el bienestar de las personas mayores.

Es por ello, que uno de los retos más acuciantes es el cambio demográfico. La transición hacia una sociedad con menor natalidad y mayor esperanza de vida está alterando la proporción entre la población económicamente activa y los jubilados. En muchos países iberoamericanos, la base de cotizantes se está estrechando mientras la población de beneficiarios se expande, lo que pone una presión insostenible sobre los fondos de pensiones. Panamá no es ajeno a esta tendencia. La población panameña envejece gradualmente, y se estima que la relación entre trabajadores y jubilados continuará disminuyendo, exacerbando las deficiencias del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Esta dinámica requiere una reforma profunda que equilibre las contribuciones y los beneficios para garantizar la solvencia del sistema.

Aunado al factor demográfico, el crecimiento de la informalidad laboral representa un grave obstáculo para la recaudación de fondos. La economía informal, prevalente en gran parte de Iberoamérica, excluye a un sector significativo de la fuerza laboral de los mecanismos de cotización formal. Sin la participación de estos trabajadores, la base de aportaciones para sostener las prestaciones de salud y jubilación se debilita considerablemente. En Panamá, a pesar de su relativo éxito económico, la informalidad persiste, afectando desproporcionadamente a ciertos sectores y regiones. Abordar este problema exige no solo políticas de formalización laboral, sino también la creación de modelos de seguridad social flexibles que se adapten a las nuevas formas de trabajo, como el empleo por cuenta propia o la economía gig, que a menudo carecen de protección social.

Tendencias demográficas

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2021), en el año 2000 la población de 60 años y más alcanzaba apenas 244 mil personas, mientras que para 2025 se estima que superará las 597 mil y para 2050 sobrepasará el millón de habitantes, equivalente al 22,3 % de la población total. Este incremento proyectado coloca a Panamá dentro de los países latinoamericanos que más rápidamente perderán su bono demográfico.

La esperanza de vida al nacer alcanzó en 2020 los 78,6 años (81,7 para mujeres y 75,7 para hombres), situando al país por encima del promedio regional (MIDES, 2024). A ello se suma que la esperanza de vida a los 60 años asciende a 24,3 años, lo que supone que las personas mayores panameñas requieren atención social y sanitaria durante periodos prolongados de su vejez.

No obstante, el fenómeno del envejecimiento es territorialmente desigual. Provincias como Herrera y Los Santos ya superan un índice de envejecimiento de 100, mientras que en comarcas indígenas como Ngäbe Buglé la esperanza de vida se mantiene en apenas 72 años (La Estrella de Panamá, 2023). Esta disparidad plantea la necesidad de políticas diferenciadas que consideren las brechas sociales, económicas, étnicas y territoriales.

Retos jurídicos y sociales de los cuidados de largo plazo

La transición demográfica genera una presión creciente sobre la Caja de Seguro Social (CSS) y sobre los sistemas de salud, que deben atender patologías asociadas a la edad como enfermedades cardiovasculares, neurodegenerativas y discapacidades. Sin embargo, el aspecto más crítico es la ausencia de un sistema nacional formal de cuidados de largo plazo.

Históricamente, el cuidado de las personas mayores en Panamá ha recaído en la familia, y particularmente en las mujeres, lo que reproduce patrones de desigualdad de género y limita la inserción laboral femenina. Este modelo es insostenible en el largo plazo, tanto por el acelerado envejecimiento como por los cambios en las estructuras familiares.

El Estado panameño ha impulsado algunas iniciativas relevantes. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con apoyo de la Organización Mundial

de la Salud (OMS), han desarrollado programas de capacitación de cuidadores para mejorar la atención en centros especializados (WHO, 2023). Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha financiado estudios técnicos para diseñar un sistema de cuidados con enfoque de género y perspectiva de derechos humanos (BID, 2022).

A pesar de estos esfuerzos, aún no existe un marco jurídico integral que reconozca los cuidados como un derecho social y que articule prestaciones económicas, servicios comunitarios y profesionalización de cuidadores.

Propuestas de política pública y marco jurídico

Desde una perspectiva académico-jurídica, el envejecimiento debe abordarse bajo el principio de progresividad de los derechos sociales y la obligación del Estado de garantizar la dignidad humana (artículos 17 y 109 de la Constitución de Panamá). El derecho a la seguridad social, entendido en sentido amplio, comprende no sólo pensiones y salud, sino también servicios de apoyo y cuidado para las personas dependientes.

Por ello, es urgente impulsar la creación de un Sistema Nacional de Cuidados de Largo Plazo, con las siguientes características:

1. Reconocimiento normativo: una ley marco que establezca el cuidado como derecho social y deber estatal.
2. Profesionalización del cuidado: programas de formación y certificación para cuidadores.
3. Servicios diversificados: residencias asistidas, atención domiciliaria, centros comunitarios.
4. Financiamiento sostenible: aportes estatales, cotizaciones solidarias y posibles impuestos saludables.
5. Enfoque de género y territorialidad: garantizar igualdad y cobertura en provincias y comarcas indígenas .

Conexión con estándares internacionales

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) y las recomendaciones de la OISS y la CEPAL sobre la sociedad del cuidado, refuerzan la obligación de los Estados de reconocer el cuidado como un eje central de la seguridad social. En el caso de Panamá, la ratificación e implementación de estos instrumentos debe traducirse en políticas públicas concretas.

CAPÍTULO 2. CRISIS Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES EN PANAMÁ

Este capítulo desarrolla un análisis académico-jurídico sobre el tema planteado, con énfasis en la situación de Panamá. Se abordan tanto las condiciones estructurales como los desafíos que enfrenta el país, integrando referencias comparadas con otros Estados iberoamericanos. Asimismo, se presentan propuestas de política pública y

marcos normativos necesarios para fortalecer la seguridad social. El análisis se apoya en fuentes estadísticas nacionales (CSS, INEC, Contraloría) y en informes internacionales (OISS, CEPAL, OIT, Banco Mundial). Finalmente, se incorporan reflexiones doctrinales sobre los derechos fundamentales y el principio de progresividad en materia de seguridad social.

El sistema de pensiones constituye uno de los pilares esenciales de la seguridad social en Panamá, regulado por la Constitución Política de 1972 (artículos 105 y 109) y administrado por la Caja de Seguro Social (CSS). A través del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), el Estado garantiza prestaciones económicas a quienes cumplen con la edad y las cotizaciones requeridas. Sin embargo, desde hace dos décadas este régimen enfrenta una crisis estructural que compromete su sostenibilidad financiera y, en consecuencia, la vigencia efectiva del derecho a la seguridad social.

El diagnóstico actuarial realizado por la CSS (2020) advirtió que el programa IVM entraría en déficit a partir de 2024, situación confirmada por el aumento del gasto en pensiones y la disminución relativa de aportes debido a la creciente informalidad laboral y la baja densidad de cotizaciones. A ello se suma el envejecimiento poblacional: la proporción de personas mayores de 60 años alcanzará el 22 % en 2050, reduciendo la relación cotizantes/pensionados a niveles críticos.

Los factores estructurales que explican esta crisis son múltiples: (i) la elevada informalidad laboral, que ronda el 44 % de la población ocupada según el INEC (2023); (ii) la evasión y morosidad en el pago de cuotas por parte de empleadores; (iii) la falta de diversificación en las fuentes de financiamiento del sistema; y (iv) el diseño del sistema dividido en subsistemas (solidario y mixto), que ha generado inequidades y resistencias sociales a las reformas.

Desde el punto de vista jurídico, la crisis del IVM amenaza con vulnerar principios constitucionales como la igualdad, la progresividad de los derechos sociales y la seguridad jurídica de los pensionados. El riesgo de una regresividad en las prestaciones —ya sea por reducción del monto de las pensiones o por endurecimiento de requisitos de acceso— compromete el mandato del Estado de garantizar una vida digna en la vejez.

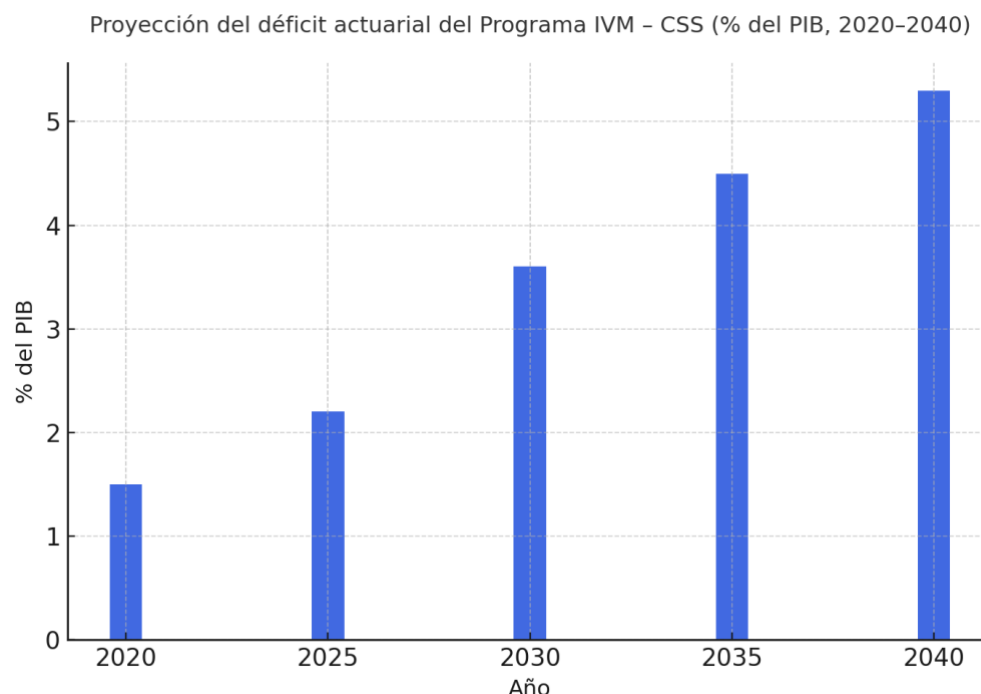
Las alternativas de reforma en discusión incluyen: (a) la adopción de un sistema multipilar que combine un pilar solidario básico, un pilar contributivo obligatorio y un pilar voluntario complementario; (b) el incremento gradual de la edad de jubilación, acompañado de políticas activas de empleo para personas mayores; (c) la creación de nuevas fuentes de financiamiento mediante impuestos finalistas o aportes estatales progresivos; y (d) el fortalecimiento de la gobernanza institucional de la CSS, con transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones.

En el plano internacional, organismos como la OIT (2021) y la OISS (2023) recomiendan reformas que garanticen simultáneamente sostenibilidad financiera y suficiencia de las prestaciones. Experiencias comparadas en América Latina, como Uruguay y Costa Rica, muestran que los sistemas multipilares y la ampliación de la base contributiva son claves para equilibrar solidaridad y sostenibilidad.

En conclusión, la crisis del sistema de pensiones en Panamá no puede entenderse únicamente como un problema financiero, sino como un reto jurídico, social y político que exige un pacto nacional. La sostenibilidad del IVM debe construirse sobre la base de la justicia social, la transparencia y la corresponsabilidad, garantizando que las

generaciones futuras tengan acceso a un sistema de pensiones suficiente, equitativo y sostenible.

Figura 1. Proyección del déficit actuarial del programa IVM - CSS (% del PIB, 2020–2040)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Caja de Seguro Social (CSS, 2020).

CAPÍTULO 3. INFORMALIDAD Y NUEVAS FORMAS DE EMPLEO

La informalidad laboral constituye uno de los principales retos estructurales de la seguridad social en Panamá. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 2023), aproximadamente el 44 % de la población ocupada se encuentra en condiciones de informalidad, lo que implica exclusión del régimen contributivo de la Caja de Seguro Social (CSS) y una fuerte limitación en el acceso a pensiones, salud y prestaciones económicas.

Este fenómeno no solo afecta la sostenibilidad del sistema, al reducir el número de cotizantes efectivos, sino que también plantea un problema jurídico: la desigualdad material en el acceso a la seguridad social. La Constitución panameña, en su artículo 109, reconoce la obligación del Estado de organizar, dirigir y reglamentar la seguridad social, asegurando su carácter obligatorio. No obstante, la realidad muestra que casi la mitad de la fuerza laboral queda fuera de este mandato, generando una brecha estructural entre los derechos formales reconocidos y su efectividad real.

La situación se agrava con la aparición de nuevas formas de empleo asociadas a la economía digital. Los trabajadores de plataformas (Uber, Rappi, servicios de delivery), el teletrabajo y la economía freelance han generado nuevas dinámicas de contratación

que escapan a la regulación laboral tradicional. En la práctica, la mayoría de estos trabajadores no están afiliados a la CSS, lo que constituye un vacío jurídico y una vulneración indirecta del derecho a la seguridad social. La OIT (2021) ha advertido sobre esta tendencia global, instando a los Estados a crear mecanismos innovadores de inclusión de trabajadores no tradicionales.

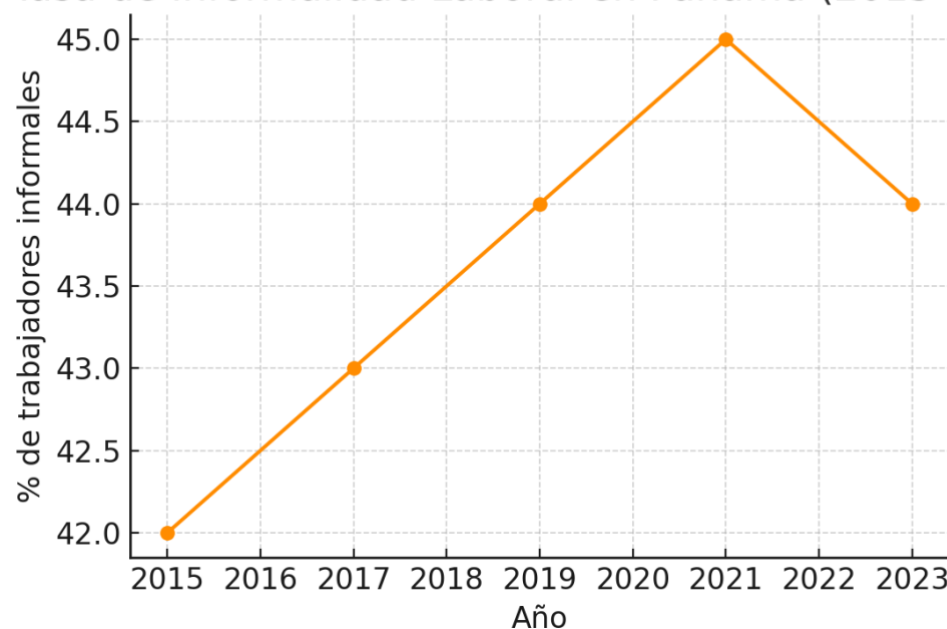
En Panamá, se han planteado propuestas como la creación de regímenes simplificados de cotización para trabajadores independientes, el uso de la tecnología para registrar aportes a la CSS en tiempo real y la implementación de incentivos fiscales para las empresas que formalicen relaciones laborales. Estos mecanismos deben acompañarse de políticas de educación financiera y de concienciación social sobre la importancia de la seguridad social como derecho y no solo como obligación contributiva.

Desde un enfoque comparado, países como Uruguay y Costa Rica han avanzado en la formalización progresiva y en la extensión de la cobertura a trabajadores independientes y de plataformas digitales. La adopción de estas experiencias, adaptadas al contexto panameño, permitiría ampliar la base contributiva y garantizar mayor equidad en el acceso a la protección social.

En conclusión, la informalidad laboral y las nuevas formas de empleo constituyen un desafío central para el futuro de la seguridad social en Panamá. Superarlo requiere un marco normativo flexible, inclusivo y progresivo, que reconozca la diversidad del mundo del trabajo, asegure la sostenibilidad financiera del sistema y garantice la universalidad del derecho a la seguridad social.

Figura 1. Evolución de la tasa de informalidad laboral en Panamá (2015–2023). Fuente: INEC (2023).

Tasa de Informalidad Laboral en Panamá (2015–2023)



CAPÍTULO 4. DIGITALIZACIÓN, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y GOBERNANZA DE DATOS

La transformación digital constituye uno de los ejes estratégicos para el fortalecimiento de la seguridad social en Panamá. En la actualidad, la Caja de Seguro Social (CSS) enfrenta múltiples limitaciones tecnológicas, entre ellas la fragmentación de sus sistemas de información, la falta de interoperabilidad entre bases de datos y los retrasos en la digitalización de expedientes médicos y registros de cotización. Estas debilidades generan ineficiencia administrativa, duplicidad de trámites y dificultades en la fiscalización de aportes.

No obstante, en los últimos años se han producido avances. Panamá ha mejorado su índice de gobierno digital y ha implementado iniciativas como la ventanilla única, la historia clínica electrónica y plataformas digitales de atención al usuario. Según datos de la CEPAL (2022), Panamá se encuentra por encima del promedio regional en desarrollo digital, aunque aún rezagado respecto de países líderes como Uruguay o Chile.

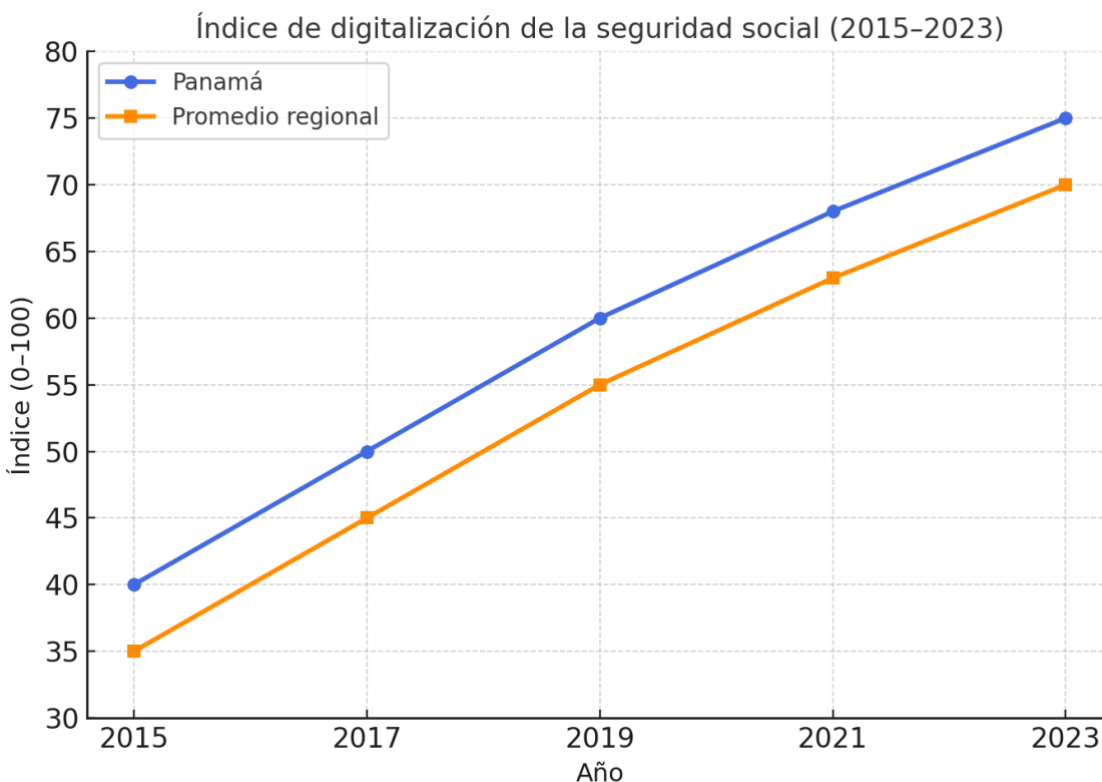
El proceso de digitalización abre nuevas oportunidades para la seguridad social. El uso de inteligencia artificial (IA) puede aplicarse en la detección de fraudes, la optimización de los procesos de otorgamiento de pensiones, la gestión de riesgos actuariales y la predicción de demandas en servicios de salud. Asimismo, el análisis masivo de datos permitiría mejorar la eficiencia de las políticas públicas y focalizar programas sociales con mayor precisión.

Sin embargo, también existen riesgos jurídicos y éticos. La protección de los datos personales de los asegurados es un aspecto fundamental, en tanto involucra información sensible de carácter laboral, financiero y de salud. La Ley 81 de 2019 sobre protección de datos personales en Panamá constituye un marco relevante, pero aún insuficiente frente a los desafíos que plantea la inteligencia artificial y el big data. La ciberseguridad y el principio de confidencialidad deben ser reforzados mediante políticas públicas robustas y controles institucionales efectivos.

En este contexto, la OISS (2023) ha recomendado a los Estados iberoamericanos acelerar la transición digital de sus sistemas de seguridad social, garantizando al mismo tiempo la gobernanza de datos y la protección de derechos fundamentales. La OIT, por su parte, ha subrayado que la digitalización debe concebirse como un medio para ampliar la cobertura, reducir brechas y garantizar la inclusión, evitando nuevas formas de exclusión social.

En conclusión, Panamá debe profundizar la digitalización de la seguridad social no solo como una medida de eficiencia administrativa, sino como un requisito para garantizar la universalidad y la sostenibilidad del sistema en el siglo XXI. Se requiere un pacto nacional por la modernización digital de la CSS, acompañado de un marco normativo sólido en materia de ciberseguridad, gobernanza de datos e inteligencia artificial responsable.

Figura 1. Índice de digitalización de la seguridad social en Panamá frente al promedio regional (2015–2023). Fuente: CEPAL (2022).



CAPÍTULO 5. CAMBIO CLIMÁTICO Y PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTATIVA

El cambio climático representa uno de los mayores desafíos contemporáneos para la seguridad social en Panamá y en el mundo. La vulnerabilidad geográfica del país, con costas expuestas al aumento del nivel del mar, regiones propensas a inundaciones y sequías prolongadas, lo convierte en un territorio especialmente sensible a los efectos del calentamiento global (Banco Mundial, 2022). Estos fenómenos impactan de manera directa en la economía, la salud pública y el empleo, lo que a su vez repercute en la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

En Panamá, los desastres climáticos han ocasionado pérdidas económicas considerables en la última década, afectando particularmente a sectores como la agricultura, la vivienda y las infraestructuras básicas. Las inundaciones en áreas urbanas y rurales generan desplazamientos de población, pérdida de medios de vida y mayores demandas de apoyo estatal. Desde una perspectiva de seguridad social, estos eventos incrementan la necesidad de seguros de salud, subsidios por desempleo y asistencia directa a los hogares.

La Constitución panameña, en sus artículos 118 y 119, establece el deber del Estado de prevenir la degradación ambiental y garantizar un desarrollo sostenible. Ello implica que el marco jurídico de la seguridad social debe incorporar medidas específicas

de adaptación frente al cambio climático. La protección social adaptativa se concibe como un conjunto de mecanismos flexibles capaces de responder a emergencias ambientales y socioeconómicas, asegurando la continuidad de las prestaciones y la resiliencia de la población.

Entre las propuestas relevantes se encuentran: (i) la creación de seguros climáticos para pequeños productores agrícolas; (ii) el establecimiento de fondos nacionales de emergencia financiados parcialmente con impuestos verdes; (iii) el fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas para hogares afectados por desastres; y (iv) la inclusión de criterios de sostenibilidad ambiental en la planificación del sistema de pensiones y salud. Estas medidas no solo buscan proteger a la población, sino también garantizar la sostenibilidad del propio sistema de seguridad social en contextos de crisis climática.

En el ámbito internacional, organismos como la CEPAL y la OIT han promovido la integración de la protección social adaptativa como política prioritaria en América Latina. El Banco Mundial, por su parte, recomienda estrategias de financiamiento innovadoras que permitan a los Estados mitigar el impacto de los desastres naturales y asegurar una respuesta rápida a las poblaciones vulnerables (Banco Mundial, 2022). La OISS también ha planteado que la resiliencia climática debe articularse con la universalidad de la seguridad social en la región.

En conclusión, Panamá requiere fortalecer su marco jurídico e institucional para articular el cambio climático y la seguridad social. La construcción de un sistema de protección social adaptativo no es sólo un imperativo ambiental, sino un requisito para la garantía de los derechos fundamentales en un contexto de creciente vulnerabilidad climática.

CAPÍTULO 6. MIGRACIÓN Y PORTABILIDAD DE DERECHOS

La migración constituye un fenómeno estructural en Panamá debido a su posición geográfica estratégica y a su condición de país de tránsito, destino y retorno migratorio. El Canal de Panamá, la economía de servicios y las dinámicas regionales han hecho del país un polo de atracción para migrantes de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. No obstante, la mayor parte de esta población enfrenta serias barreras de acceso a la seguridad social y altos niveles de informalidad laboral.

Según datos del INEC (2023), la población migrante ha mostrado un crecimiento sostenido en la última década, alcanzando aproximadamente 400 mil personas en 2023, lo que equivale a cerca del 9 % de la población nacional. Muchos de estos trabajadores se insertan en sectores como la construcción, el comercio informal, el servicio doméstico y la agricultura, caracterizados por bajos salarios y ausencia de cobertura contributiva.

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política de Panamá, en su artículo 19, establece el principio de igualdad ante la ley, sin distinción de raza, nacimiento o condición social. Asimismo, el artículo 109 reconoce la obligación del Estado de garantizar la seguridad social. En consecuencia, la exclusión de facto de los migrantes del sistema de la CSS contradice estos mandatos constitucionales y pone en tensión el principio de universalidad.

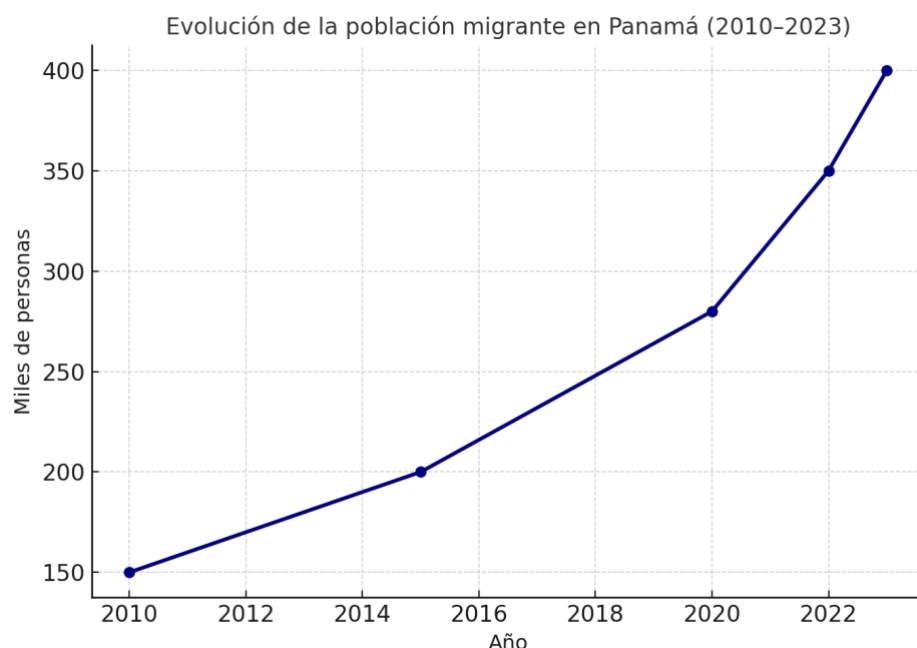
En el plano internacional, Panamá es Estado miembro de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), que promueve la portabilidad de derechos

entre países iberoamericanos. Sin embargo, en la práctica, el país cuenta con pocos convenios bilaterales en materia de seguridad social, lo que limita el reconocimiento de cotizaciones realizadas en el extranjero. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) también ha enfatizado la necesidad de ampliar la cobertura a trabajadores migrantes en el marco del principio de no discriminación.

Entre las propuestas de política pública se destacan: (i) la firma de convenios de seguridad social con países emisores de migrantes, que permitan reconocer y transferir aportes; (ii) la inclusión de trabajadores migrantes en regímenes simplificados de cotización; (iii) la creación de programas de regularización laboral que incentiven la formalidad; y (iv) el fortalecimiento de la cooperación regional bajo el marco de la OISS y la CEPAL.

En conclusión, la migración y la portabilidad de derechos constituyen un desafío central para Panamá en el siglo XXI. La construcción de un sistema de seguridad social inclusivo y regionalmente articulado es clave para garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes y para avanzar hacia la cohesión social en el país.

Figura 1. Evolución de la población migrante en Panamá (2010–2023). Fuente: INEC (2023).



CAPÍTULO 7. EQUIDAD DE GÉNERO Y TERRITORIALIDAD EN LA COBERTURA

La equidad de género y la territorialidad constituyen dos ejes fundamentales en el análisis de la cobertura de la seguridad social en Panamá. A pesar de los avances normativos y políticos, persisten brechas significativas que afectan de manera diferenciada a mujeres, poblaciones rurales y comunidades indígenas, generando desigualdades estructurales en el acceso a prestaciones y servicios.

En términos de género, la feminización de la pobreza se refleja en los menores niveles de cobertura contributiva entre las mujeres. De acuerdo con la OISS (2023), la mayor parte de las mujeres se concentra en sectores informales o de bajos ingresos, lo

que limita su capacidad de cotización en la CSS. Además, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado recae principalmente en las mujeres, afectando sus trayectorias laborales y pensionales. Ello se traduce en una menor densidad de aportes y en pensiones más bajas, reproduciendo desigualdades de género en la vejez.

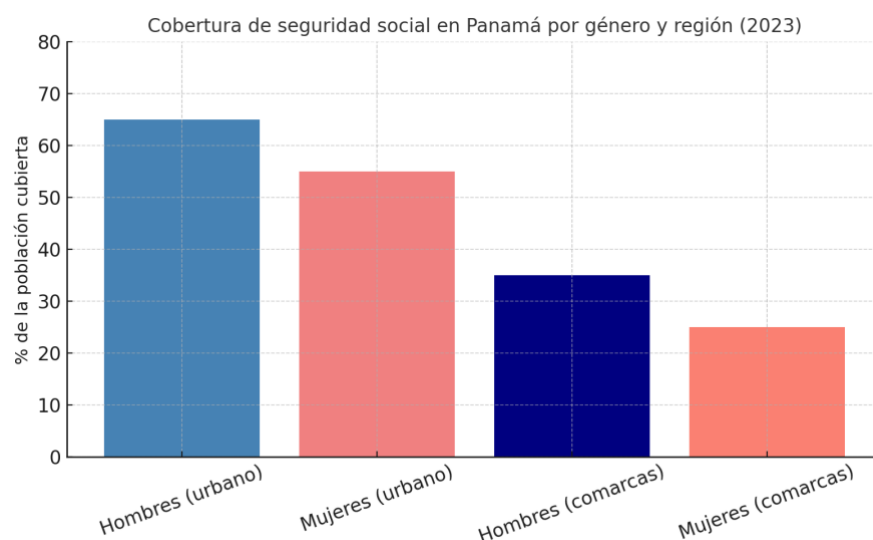
Desde la perspectiva territorial, el contraste entre áreas urbanas y rurales, así como entre provincias y comarcas indígenas, es igualmente marcado. Mientras en Ciudad de Panamá y Colón la cobertura de salud y pensiones supera el 60 % de la población, en comarcas como Ngäbe Buglé o Emberá la cobertura no alcanza el 30 %. Estas disparidades reflejan la falta de infraestructura, las dificultades geográficas y las barreras culturales que limitan el acceso a los servicios de seguridad social.

En el plano jurídico, la Constitución panameña consagra en su artículo 19 el principio de igualdad y en el artículo 109 la obligatoriedad de la seguridad social. Asimismo, Panamá es Estado parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, lo que refuerza su obligación de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio a la seguridad social.

Entre las propuestas para avanzar en equidad y territorialidad se destacan: (i) el reconocimiento del trabajo de cuidados mediante regímenes de cotización subsidiada; (ii) la implementación de incentivos a la formalización laboral de las mujeres; (iii) el fortalecimiento de los servicios de salud y pensiones en comarcas indígenas y áreas rurales; y (iv) la promoción de políticas de corresponsabilidad social y familiar en materia de cuidados.

En conclusión, garantizar la equidad de género y territorialidad en la seguridad social panameña es una condición indispensable para avanzar hacia un sistema inclusivo, justo y sostenible. La reducción de brechas en el acceso y la cobertura no solo implica un mandato jurídico y ético, sino también una estrategia clave para consolidar la cohesión social y la justicia distributiva en el país.

Figura . Cobertura de la seguridad social en Panamá por género y región (2023).
Fuente: INEC (2023).



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El caso panameño refleja en escala nacional los grandes retos de la región iberoamericana: envejecimiento, informalidad, sostenibilidad de las pensiones, digitalización pendiente y vulnerabilidad climática. La reforma del sistema panameño es impostergable y debe articular pilares contributivos y no contributivos, cuidados, salud y estrategias digitales. Se recomienda implementar una política nacional de cuidados, reformar el sistema de pensiones bajo un esquema multipilar, crear regímenes simplificados para trabajadores informales y de plataformas, desarrollar una estrategia de digitalización de la seguridad social, integrar mecanismos de protección social adaptativa frente al cambio climático y fortalecer la portabilidad de derechos mediante la cooperación internacional.

El fortalecimiento de la cooperación técnica a través de la OISS y la adopción de un pacto social renovado permitirán que la seguridad social en Panamá y en la región no solo proteja frente a los riesgos, sino que se consolide como motor de cohesión, equidad y justicia social.

Panamá enfrenta un proceso acelerado de envejecimiento poblacional que presionará los sistemas de salud, pensiones y cuidados. La falta de un sistema formal de cuidados de largo plazo revela una vulnerabilidad estructural que amenaza la dignidad de las personas mayores.

El déficit actuarial del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja de Seguro Social compromete la suficiencia y sostenibilidad de las pensiones. Este escenario exige reformas estructurales bajo criterios de progresividad y solidaridad intergeneracional.

La elevada informalidad laboral (cerca del 44 %) limita la densidad de cotización y la cobertura efectiva de la seguridad social. Además, la expansión de la economía digital y el trabajo en plataformas plantea retos jurídicos inéditos.

La CSS ha avanzado en la digitalización, pero aún enfrenta rezagos tecnológicos y riesgos de ciberseguridad. La gobernanza de datos y la inteligencia artificial deben fortalecerse con un marco jurídico robusto que proteja la privacidad de los asegurados.

Panamá es altamente vulnerable a desastres climáticos, lo cual genera pérdidas económicas, desplazamientos y afectaciones en empleo y salud. La seguridad social debe evolucionar hacia un modelo adaptativo y resiliente frente a estos riesgos.

La población migrante crece de manera sostenida y enfrenta altos niveles de informalidad y exclusión de la CSS. La falta de convenios bilaterales limita la portabilidad de derechos, contradiciendo el principio constitucional de igualdad.

Las mujeres y las comunidades indígenas son los grupos más afectados por la exclusión social. La feminización de la pobreza y la baja cobertura en las comarcas evidencian una deuda histórica en materia de equidad e inclusión social.

Los desafíos de la seguridad social en Iberoamérica son complejos y multifacéticos, y Panamá es un claro ejemplo de su urgencia. La transición demográfica, la persistencia de la informalidad laboral y los problemas de sostenibilidad financiera son los ejes centrales de una crisis que amenaza con dejar a las futuras generaciones sin la protección necesaria.

Para Panamá, la única salida es a través de un diálogo inclusivo y una voluntad

política firme que permitan establecer un modelo de seguridad social equitativo, transparente y financieramente sostenible, garantizando así un futuro más seguro y justo para todos sus ciudadanos.

Propuestas de Política Pública

- Crear un Sistema Nacional de Cuidados de Largo Plazo que reconozca el cuidado como un derecho social, incorporando servicios domiciliarios, comunitarios y residenciales, con profesionalización de cuidadores y corresponsabilidad familiar y estatal.
- Reformar el sistema de pensiones bajo un modelo multipilar que combine un pilar solidario básico, un pilar contributivo obligatorio y un pilar voluntario complementario.
- Implementar regímenes simplificados de cotización para trabajadores independientes y de plataformas digitales, con incentivos fiscales para empresas que formalicen empleo femenino y juvenil.
- Fortalecer la interoperabilidad de datos de la CSS, garantizar la ciberseguridad y aplicar inteligencia artificial en prevención de fraudes, gestión actuarial y planificación de servicios.
- Desarrollar seguros climáticos, fondos de emergencia y transferencias condicionadas para comunidades vulnerables, financiados parcialmente por impuestos verdes.
- Impulsar convenios internacionales de seguridad social con países emisores de migrantes para reconocer cotizaciones, bajo el marco de la OISS y la OIT.
- Establecer políticas de corresponsabilidad en cuidados, reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres en los sistemas de cotización, e invertir en infraestructura social en comarcas indígenas y áreas rurales.

ANEXOS

Figura 1. Proyección de la estructura poblacional de Panamá para 2050. Fuente: Contraloría General de la República (2021).

Estructura Poblacional de Panamá (Proyección 2050)

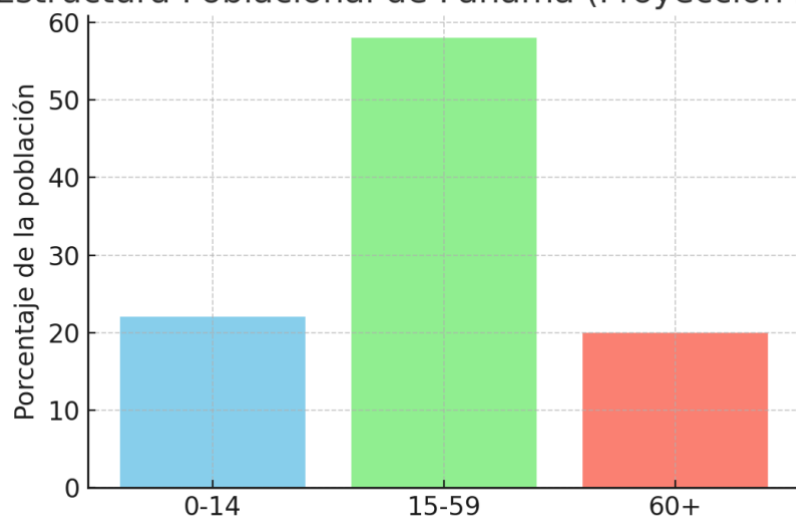


Figura 2. Evolución de la tasa de informalidad laboral en Panamá (2015–2023). Fuente: INEC (2023).

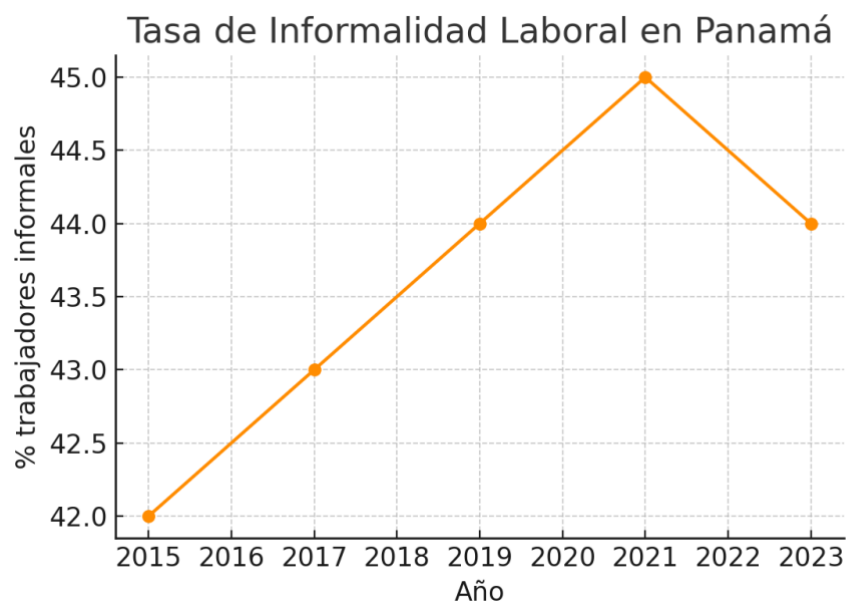


Figura 3. Proyección del déficit actuarial del programa IVM de la CSS (% del PIB, 2020–2040). Fuente: CSS (2020).

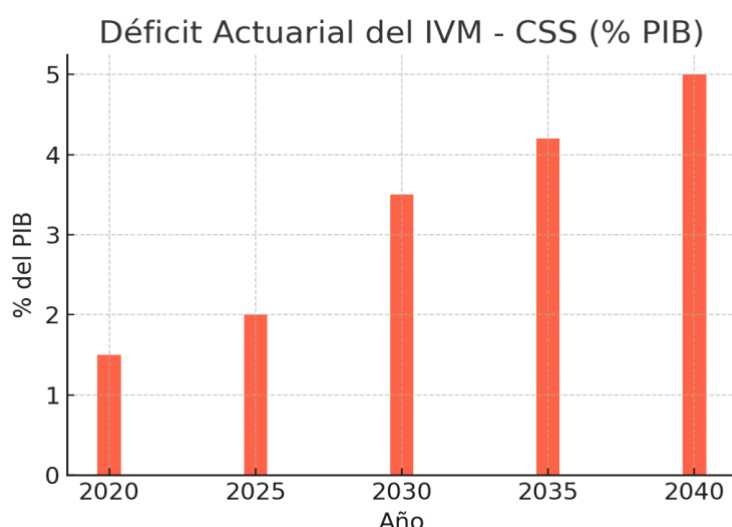


Figura 4. Cuadro Comparativo: Sistemas de Pensiones en Panamá (Ley 462)

Aspecto	Sistema de Reparto (Solidario)	Sistema de Cuentas Individuales
Principio Fundamental	Solidaridad intergeneracional. Los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados.	Capitalización y ahorro personal. Los aportes se acumulan en una cuenta individual.
Población Aplicable	Trabajadores que comenzaron a cotizar antes del 1 de enero de 2005 .	Trabajadores que comenzaron a cotizar a partir del 1 de enero de 2005 .
Fuente de la Pensión	Aportes directos de los cotizantes activos.	Monto acumulado en la cuenta individual más los rendimientos de las inversiones.
Vulnerabilidad Principal	Presión por los cambios demográficos y el envejecimiento de la población.	Riesgos asociados a las fluctuaciones y la estabilidad del mercado financiero.
Legislación Clave	Ley 462, sancionada el 18 de marzo de 2025 y modificada el 22 de mayo de 2025.	Ley 462, sancionada el 18 de marzo de 2025 y modificada el 22 de mayo de 2025.

Referencias Bibliográficas

- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** (2022). *PN-T1323: Diseño de un sistema de cuidados con enfoque de género en Panamá*. BID.
- **Banco Mundial.** (2022). *Panamá: Evaluación del cambio climático y desarrollo*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- **Caja de Seguro Social (CSS).** (2020). *Informe actuarial del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)*. CSS.
- **Caja de Seguro Social (CSS).** (2020). *Informe de gestión tecnológica*. CSS.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (2022). *Índice de desarrollo digital en América Latina*. CEPAL.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (2022). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (2022). *Panorama de la migración internacional en América Latina*. CEPAL.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (2022). *Panorama social de América Latina 2022*. CEPAL.
- **Constitución Política de la República de Panamá.** (1972, con reformas).
- **Contraloría General de la República de Panamá.** (2021). *Proyecciones de población 2020–2050*. Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.** (2015). Organización de los Estados Americanos.
- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).** (1979). Naciones Unidas.
- **Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).** (2023). *Encuesta de Mercado Laboral*. Contraloría General de la República.
- **Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).** (2023). *Estadísticas de población y migración*. Contraloría General de la República.
- **La Estrella de Panamá.** (2023, 12 de septiembre). Panamá alcanzará 6.1 millones de habitantes en 2070, según CEPAL.
- **Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.** (1954, con reformas).
- **Ley 81 de 2019.** *Régimen de protección de datos personales*. Gaceta Oficial de Panamá.
- **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).** (2024). *Política pública a favor de las personas mayores en Panamá 2024–2030*.
- **Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).** (2023). *Informe sobre la seguridad social en Iberoamérica*. OISS.
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT).** (2021). *World Social Protection Report 2020–2022: Social protection at the crossroads*. OIT.
- **Organización Mundial de la Salud (OMS).** (2023). *Strengthening the capacities of caregivers to improve long-term care in comprehensive care centres for the elderly in Panama*. OMS.

Prospectivas de la Seguridad Social en Paraguay: Informalidad Laboral y Cobertura de Seguridad Social

María del Pilar Callizo¹⁷⁵

ANTECEDENTES

La Organización Internacional del Trabajo (OIT - 2022) define la informalidad laboral como toda actividad económica realizada fuera del marco regulatorio, sin contrato formal, sin cobertura de seguridad social y sin acceso a beneficios laborales básicos. Según el Banco Mundial, esta situación se vincula directamente con bajos ingresos, inestabilidad laboral y exclusión social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por su parte agrega que la informalidad es más prevalente en sectores de baja productividad y con alta dependencia del trabajo no calificado.

En Paraguay la informalidad laboral constituye uno de los principales desafíos estructurales del mercado de trabajo, así como en gran parte de América Latina. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE - 2023), más del 62 % de la población económicamente activa trabaja en condiciones informales, es decir, sin contrato laboral, aportes previsionales ni acceso garantizado a la seguridad social. Este fenómeno tiene consecuencias directas sobre la calidad de vida de los trabajadores, la sostenibilidad del sistema previsional y el desarrollo económico del país.

En Paraguay, la informalidad adopta varias formas:

- I. Trabajadores por cuenta propia sin registro tributario.
- II. Empleados de microempresas que no cotizan al Instituto de Previsión Social (IPS).
- III. Trabajo doméstico no remunerado.
- IV. Actividades agrícolas de subsistencia.

Este fenómeno tiene consecuencias directas sobre la calidad de vida de los trabajadores, la sostenibilidad del sistema previsional y el desarrollo económico del país.

En números, la informalidad afecta al 60,6% de los hombres o su equivalente a 808.915 hombres en informalidad. En el caso de las mujeres, afecta al 64,8% de aquellas ocupadas en trabajos informales, 713.697 mujeres en informalidad. Se aclara que aunque la tasa es mayor entre mujeres (mayor probabilidad relativa de informalidad), en valores absolutos hay más hombres en informalidad por mayor participación masculina en la ocupación total.

¹⁷⁵ Abogada, Máster en Política Global y en Política y Gestión Pública, postgrados realizados en Derecho Político y Laboral. Además, lincursiona en el ámbito de la aplicación de comités de riesgos, seguridad y salubridad en las empresas. Ha colaborado en la elaboración de propuestas de leyes que a la fecha se encuentran vigentes en Paraguay, en temas relacionados a Derecho del Trabajo y Seguridad Social, MIPYMES y Competencia, entre otras. Arbitro y Mediadora del Centro de Arbitraje y Mediación del Paraguay de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay. Docente de grado y postgrado.

En relación al área de residencia, 58,2% corresponden al área urbana y 74,7% de ocupados informales en el área rural. Así la informalidad es mucho más alta en zonas rurales (7 de cada 10) que en las áreas urbanas (6 de cada 10).

Por categoría ocupacional los trabajadores por cuenta propia y empleados domésticos concentran las tasas más altas de informalidad (78% y 95% respectivamente), en contrapartida el empleo público es el más formalizado.

Los datos citados permiten advertir posibles aplicaciones sobre las políticas de formalización enfocadas en ruralidad, mujeres, microempresas y apoyo a transición de cuenta-propista hacia empresas registradas o empleo asalariado formal.

I. SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social por su parte se encuentra consagrada en la Constitución Nacional del Paraguay y establece que; ***“Todos los habitantes tienen derecho a la seguridad social. La ley regulará la forma en que se organiza y funciona el sistema, en beneficio de la persona y su familia. La seguridad social debe cubrir situaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, riesgos profesionales, desempleo, y otras contingencias de previsión social”***. De esta forma se constituye en un mecanismo de protección que garantiza ingresos y acceso a servicios principalmente de salud frente a contingencias vitales, así como otros riesgos sociales como maternidad, invalidez, vejez, accidentes laborales, desempleo y fallecimiento, con base en los principios de **universalidad, solidaridad, eficiencia y unidad**. En Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS) es el principal proveedor de prestaciones contributivas, incluyendo jubilaciones, pensiones por invalidez y atención médica.

La importancia de la seguridad social no solo radica en su carácter o medio de protección a los individuos frente a riesgos como enfermedad, desempleo o vejez, sino que también como instrumento de cohesión social y estabilidad económica, fundamental para avanzar ante la informalidad. Su fortalecimiento permite reducir la pobreza en la vejez, garantizar atención médica a sectores vulnerables y generar ingresos fiscales sostenibles a largo plazo.

La seguridad social es el medio por el cual se mide el avance de la formalidad laboral, en Paraguay no es la excepción, puesto que los datos generados por el IPS en cuanto a la cantidad de asegurados, así como los registros de las demás cajas existentes, permiten obtener un valor cierto de la formalidad o informalidad, según se concrete el avance o retroceso en cada caso.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde la creación del IPS en el año 1943, el sistema de seguridad social en Paraguay estuvo enfocado en trabajadores urbanos formales, principalmente empleados públicos y del sector privado organizado. Durante las décadas de 1950 a 1980, la economía

nacional se caracterizó por un predominio del trabajo agrícola familiar, sin vinculación formal con la seguridad social.

Con la apertura económica de los años 90 y la expansión del comercio y los servicios, la informalidad se trasladó a sectores urbanos, afectando sobre todo a jóvenes y mujeres. Las políticas implementadas en las últimas décadas incluyen la formalización del trabajo doméstico, programas de monotributo social y la digitalización de aportes al IPS.

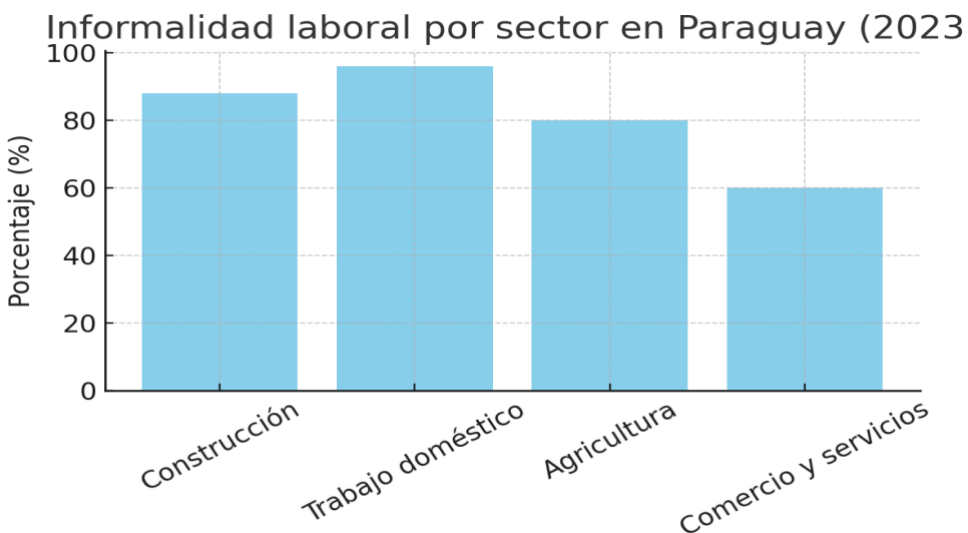
El IPS se basa en un sistema de reparto o régimen solidario en el que los aportes de trabajadores y empleadores de hoy financian las prestaciones de los jubilados y pensionados actuales, sin cuentas individuales, basado en la solidaridad intergeneracional. Este punto es estratégico al pretender comprender la importancia de la formalidad, su relación con la seguridad social y el sostenimiento de este sistema.

III. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Paraguay ha experimentado una transición demográfica; de una población predominantemente joven y rural en el año 1950, pasó a una población urbana mayoritaria (69% en ciudades) y con envejecimiento gradual proyectado para el año 2050. Esto equivale a contar actualmente con:

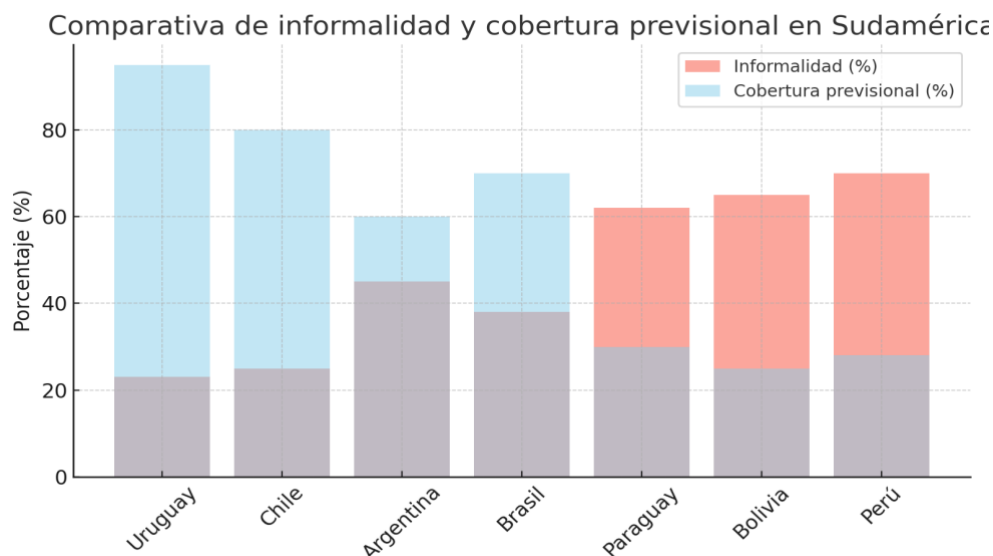
- i. Una población ocupada compuesta por el 55% de hombres, 45% de mujeres, lo cual proyecta una mayor concentración de jóvenes en sectores informales.
- ii. Una distribución sectorial en la agricultura (30%), comercio y servicios (45%), industria y construcción (25%). Esta composición impacta directamente en la cobertura de seguridad social, pues los sectores más informales son los que menos cotizan al IPS.

Los datos estadísticos más recientes provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas sobre la informalidad laboral confirman que existe una tasa general de informalidad del 62%, con base a registros del año 2023. Esta se observa mayormente en el ámbito rural con un 80%, frente al 52% en el casco urbano. Igualmente son los jóvenes de entre 15 a 24 años quienes componen la mayor franja de trabajadores informales con un 75%, los que rondan entre 25 a 44 años conforman el 60% y los mayores de 45 años el 55% de la mano de obra informal. Los sectores críticos lo componen el trabajo doméstico (96%), el sector de la construcción (88%), la agricultura (80%) y el comercio minorista (60%). Un dato no menor y altamente preocupante señala que menos del 40% de los trabajadores aportan de manera regular al sistema previsional.



Se estima que en Paraguay existen aproximadamente 1.4 millones de cotizantes activos, frente a un total de 280.000 jubilados y pensionados, lo que representa una población con cobertura en salud del 25% con respecto al total de habitantes a nivel país. Esto significa que en la medida donde aumente el número de jubilados y disminuya el número de cotizantes activos con motivo principal en la informalidad, generará un déficit actuarial hacia el año 2040.

A nivel regional Paraguay se encuentra solo por delante de Bolivia y Perú en cuanto a mayores porcentajes de informalidad y menor proporcionalidad de cobertura previsional.



IV. REALIDAD DE LOS JÓVENES EN PARAGUAY

Los jóvenes enfrentan una inserción laboral frágil, tasas de desempleo juvenil relativamente altas, elevado peso del empleo informal y mayor vulnerabilidad frente a la falta de acceso a la seguridad social. Esto desde ya exige políticas públicas integradas que actúen simultáneamente sobre la demanda (crear empleos de calidad), la oferta (habilitar y certificar competencias), y la protección social (extender cobertura a trabajadores informales y transitorios).

Muchos jóvenes ofrecen mano de obra con formación media o incompleta, niveles de experiencia bajos y habilidades terciarias en crecimiento, pero con brechas entre la formación y las habilidades demandadas por empleadores. El empleo juvenil muestra mayor presencia en empleos informales, por cuenta propia y en micro actividades. Por su parte la demanda privada en Paraguay genera empleos pero con limitada absorción de jóvenes en puestos formales y calificados. Sectores de crecimiento (agroexportador, construcción, comercio y servicios) crean oportunidades; sin embargo, muchas de estas plazas para jóvenes son temporales o informales. Como resultado, se evidencia un doble problema; el desempleo entre quienes buscan y el empleo de baja calidad/forma para quienes entran al mercado con alta rotación y escasa protección social. Esto afecta expectativas de carrera y acumulación de capital humano.

V. FACTORES DE LA INFORMALIDAD EN PARAGUAY

La informalidad laboral en Paraguay no es un fenómeno reciente ni aislado, sino el resultado de múltiples factores estructurales e históricos que interactúan entre sí, tales como;

- Factores económicos

El predominio de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en la economía nacional explica gran parte de la informalidad. Más del 94% de las empresas paraguayas son MIPYMES, con baja capacidad de generar empleos formales y limitada capacidad de pago de aportes al sistema previsional.

La baja productividad de los sectores informales también es un factor crítico. Actividades como la agricultura de subsistencia, el comercio minorista y el trabajo doméstico generan ingresos insuficientes para cubrir contribuciones previsionales, lo que refuerza la permanencia de la informalidad.

La realidad de la mano de obra ocupada informal en Paraguay muestra que es un fenómeno estructural, con más de la mitad de la población ocupada en la informalidad. Es especialmente alta en jóvenes, mujeres y en áreas rurales y afecta a causas múltiples: bajo acceso a empleo formal, barreras institucionales, bajos ingresos, falta de exigencias de formalidad en muchas actividades económicas.

- Factores institucionales

La débil fiscalización laboral y los complejos trámites burocráticos para registrar trabajadores limitan la formalización. Por ejemplo, muchas MIPYMES enfrentan procesos de inscripción al IPS engorrosos, pagos acumulativos y multas que desincentivan la regularización. Además, existe una limitada coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el IPS y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, lo que dificulta la implementación efectiva de políticas de formalización.

La rigidez y costos en el sistema de aportes donde el sistema de seguridad social (IPS) funciona bajo reglas rígidas y poco flexibles, exige aportes fijos sobre el salario. Esto desalienta la formalización principalmente de microempresas, trabajadores por cuenta propia y empleo temporal/estacional, que no pueden asumir esos costos. No existen esquemas de cotización diferenciada o proporcional para jóvenes, emprendedores, trabajadores independientes o por jornada parcial.

El IPS concentra su cobertura en trabajadores asalariados dependientes, principalmente en las áreas urbanas. Gran parte de los trabajadores rurales, cuentapropistas y de microempresas quedan excluidos porque no se adaptan al modelo contributivo actual. La falta de alternativas para otros segmentos de población activa perpetúa la exclusión.

Institucionalmente debe sumarse que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene capacidad limitada de inspección en empresas pequeñas y en zonas rurales. Se observa una baja presencia institucional fuera de Asunción y ciudades del área central. Esto genera un alto nivel de incumplimiento de registros laborales, contratos y aportes sin sanción efectiva.

La extrema burocracia o la propia informalidad en la atención y guía en las instituciones en la realización de trámites para registrar trabajadores en el MTESS e IPS son percibidos como engorrosos, centralizados y costosos en tiempo. Muchas micro y pequeñas empresas prefieren “ahorrarse el papeleo” y permanecer en la informalidad.

Incluso programas sociales como Tekoporã, Pensión Alimentaria, subsidios que operan paralelo al sistema contributivo del IPS, genera brechas de coordinación en donde la población pobre recibe asistencia, pero no se integra al sistema contributivo que asegura derechos de largo plazo (jubilación, seguro de salud).

Los beneficios percibidos de la formalidad (seguro de salud, jubilación, protección laboral) no compensan, en muchos casos, los costos inmediatos para empleadores y trabajadores.

Especialmente en jóvenes y cuentapropistas, la falta de credibilidad en la gestión del IPS (demoras en jubilaciones, problemas de calidad en salud) reduce la voluntad de aportar.

En cuanto a políticas efectivas, Paraguay aún no cuenta con una estrategia integral sostenida de formalización laboral, como sí ocurre en algunos países vecinos. Existen

planes aislados; Pytyvõ “probados” durante la pandemia así como programas de empleo juvenil con apoyo OIT, pero sin un sistema continuo de incentivos para la formalización de jóvenes, mujeres y microempresas.

- Factores sociales

La cultura de la informalidad está arraigada en la sociedad paraguaya. Muchos trabajadores y empleadores consideran “normal” trabajar sin contrato ni aportes previsionales, especialmente en sectores rurales o en actividades familiares. La informalidad es tan fuerte en la mente de los propios trabajadores que en muchos casos son estos mismos quienes advierten a sus empleadores que no quieren ser inscritos al seguro social del IPS, puesto que ven como una desventaja o pérdida de sus salarios, la retención hecha para el aporte obrero (9%). Esto a su vez se extiende a los empleadores quienes no advierten que se trata de un derecho irrenunciable y sostienen la falsa creencia de que no tendrán obligación posterior por la propia declaración o manifestación de sus trabajadores sobre no contar con el IPS.

Otros factores que pueden añadirse a esta situación son; la desigualdad educativa considerando que el 35% de la población ocupada no completa educación secundaria, limitando el acceso a empleos formales y la falta de información sobre beneficios de seguridad social, muchos trabajadores desconocen las ventajas de cotizar al IPS. La informalidad es el resultado de un sistema económico fragmentado, instituciones débiles y una cultura social tolerante a la informalidad.

Esta informalidad laboral desde ya impacta en múltiples dimensiones, para el trabajador, representa una ausencia de pensiones y jubilaciones, en donde la mayoría de los trabajadores informales no acumula derechos previsionales, dejando a millones de personas vulnerables al envejecimiento sin ingresos estables. Muchos de ellos no sienten preocupación por su eventual jubilación sino cuando entran en la edad y se dan cuenta de que no tiene aportes o no son los suficientes por la falta de regularidad de empleos formales.

El acceso limitado a salud, la cobertura de salud formal es muy baja donde más del 60% de trabajadores informales dependen de servicios privados o públicos precarios. Igualmente la precariedad laboral que registra contratos informales que a su vez generan inestabilidad, bajos ingresos y ausencia de indemnizaciones por despido o accidente laboral.

En cuanto al Estado también observa impactos a consecuencia de la informalidad, una menor recaudación fiscal, al no registrarse ni cotizarse, la informalidad reduce los ingresos tributarios, limitando los recursos para programas sociales y pensiones. Una fragilidad del IPS, donde la base contributiva insuficiente genera déficits y compromete la sostenibilidad del sistema previsional a mediano y largo plazo.

A nivel social todas estas situaciones se traducen en la reproducción de desigualdades, la informalidad perpetúa la pobreza intergeneracional, especialmente en hogares rurales y urbanos marginados, el aumento de la pobreza en la vejez, sin contribuciones regulares, donde los adultos mayores dependen de apoyos asistenciales limitados y sujetos a presupuestos fluctuantes del Estado. Incluso a estados

macroeconómicos, la informalidad limita la inversión formal, la productividad nacional y el crecimiento económico sostenible.

En Paraguay y como forma se intentar salir del podio a nivel regional sobre trabajo informal, se han aplicado e implementados políticas y programas en Paraguay en respuesta a la informalidad, tales como la asistencia al primer empleo: Destinado a jóvenes de 18 a 29 años, combina capacitación laboral con incentivos para empresas que formalicen empleados. Programas juveniles y de capacitación: Buscan vincular a jóvenes en sectores formales, con énfasis en habilidades técnicas y digitales. Formalización de trabajadores domésticos con leyes recientes establecen la obligación de cotizar al IPS, con planes de transición y tasas reducidas para incentivar la formalización gradual. Se han creado guías y registros digitales que facilitan a los empleadores cumplir con la normativa.

La Digitalización de aportes y registros. El IPS ha implementado plataformas online que permiten pagos mensuales simplificados y generación de reportes automáticos. Esto reduce costos administrativos y aumenta la transparencia, incentivando a microempresas y trabajadores independientes a registrarse.

Las limitaciones de las políticas son factores que igualmente contribuyen a la informalidad y que en esta ocasión igualmente corresponde dedicarles un breve análisis. El alcance limitado de la cobertura formal sigue siendo insuficiente, además de la falta de incentivos significativos para sectores de ingresos bajos. Esto a su vez genera una necesidad de complementar políticas con fiscalización activa y programas educativos sobre seguridad social. Reducir la informalidad y ampliar la cobertura de seguridad social requiere estrategias integrales como incentivos fiscales y simplificación de trámites. Reducir las cargas impositivas para microempresas que formalicen empleados y simplifiquen procesos de inscripción y aportes al IPS.

Entre los puntos estratégicos o reformas necesarias para combatir la informalidad, se requiere de las reformas en densidad de aportes y esquemas flexibles, así como la introducción de contribuciones proporcionales a ingresos. Igualmente permitir aportes escalonados para trabajadores independientes o por temporadas.

Fortalecimiento de la fiscalización laboral. Las inspecciones regulares y sanciones más efectivas para empresas y empleadores que incumplen normas, así como destinar el uso de tecnología para controlar en tiempo real y seguimiento de las cotizaciones. Estamos en una etapa de digitalización y uso continuo de las nuevas tecnologías por lo que estas consideraciones no pueden representar un impedimento práctico en la normativa paraguaya.

La Expansión de prestaciones no contributivas. En este punto se podría ampliar los programas asistenciales para adultos mayores, personas con discapacidad y hogares en extrema pobreza y vincular prestaciones a incentivos para formalización laboral.

Promocionar el empleo decente y para tal efecto incentivar sectores emergentes como el de la economía digital, servicios sostenibles, innovación tecnológica y la capacitación laboral enfocada en productividad y empleo formal.

Finalmente debemos advertir sobre las perspectivas futuras y escenarios posibles (2025–2050), donde la evolución de la informalidad determinará la sostenibilidad del sistema previsional.

En un escenario optimista se podría prever la reducción de la informalidad al 40%, una cobertura de seguridad social amplía a más del 70% de trabajadores activos y el equilibrio financiero y capacidad de ofrecer jubilaciones y atención médica sostenible por parte del IPS.

En un escenario sostenido la informalidad podría mantenerse en la franja del 60%, con un déficit del IPS aumentando progresivamente y programas asistenciales que se volverían insuficientes frente a una población envejecida.

En un escenario crítico la informalidad podría crecer más allá del 65%, impulsada por la precariedad y la falta de empleo formal, lo que a su vez generaría un colapso financiero del IPS antes del año 2040, así como un aumento significativo de pobreza en la vejez, sobrecarga del gasto social y desigualdad estructural.

VI. ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Se ha visto que la problemática de la informalidad en Paraguay constituye un desafío estructural, ya que más del 60% de las personas ocupadas se desempeñan sin contratos formales, sin cobertura previsional y con ingresos generalmente más bajos y menos estables. Esta situación no solo limita el bienestar de los trabajadores, sino que también afecta al propio sistema de seguridad social, que depende de un número reducido de aportantes para sostener a una creciente población beneficiaria. A fin de revertir esta tendencia y garantizar la sostenibilidad futura, es necesario avanzar en una estrategia integral con diversas dimensiones y mecanismos específicos.

Una de las principales barreras para la formalización es el costo elevado y rígido de las cotizaciones actuales, que en muchos casos resultan inviables para trabajadores independientes, micro emprendedores y pequeñas empresas. La creación de esquemas simplificados y progresivos de aportes permitiría ampliar el universo de cotizantes.

En este sentido, podría implementarse un régimen simplificado contributivo, donde los aportes se calculen en función de tramos de ingreso y no bajo una tarifa única. Este mecanismo abriría la puerta a que trabajadores de ingresos bajos o variables, como vendedores ambulantes, jornaleros o productores rurales, puedan cotizar sin que ello represente una carga imposible de sostener. La formalización debería ir acompañada de un paquete de beneficios básicos y proporcionales, de modo que el trabajador perciba un retorno directo por su esfuerzo contributivo.

Por su parte el Estado paraguayo destina recursos importantes a programas de asistencia no contributiva, como Tekoporã o la pensión alimentaria para adultos mayores. Sin embargo, dichos programas no están diseñados para facilitar la transición hacia el sistema contributivo, lo que provoca que gran parte de sus beneficiarios quede atrapada en un esquema de ayuda sin derechos de largo plazo.

Una estrategia eficaz consistiría en convertir estas transferencias en puentes hacia la seguridad social, mediante mecanismos de cofinanciamiento de aportes. Por ejemplo, el Estado podría cubrir una parte de las cotizaciones durante los primeros años, mientras el trabajador asume un porcentaje creciente hasta alcanzar la contribución plena. De esta manera, se lograría transformar la asistencia en un escalón hacia la formalidad, evitando la dependencia perpetua y fortaleciendo la base contributiva del sistema.

La mayoría de los empleadores informales en Paraguay son micro y pequeños emprendimientos que no encuentran incentivos suficientes para ingresar al circuito formal. Por lo tanto, es fundamental implementar medidas que reduzcan la carga inicial de formalizarse y que, al mismo tiempo, les ofrezcan ventajas palpables. Esto puede lograrse mediante una ventanilla única digital y territorial que simplifique los trámites de registro laboral, tributario y municipal. Además, las empresas que se formalicen deberían acceder automáticamente a beneficios como créditos blandos, programas de capacitación, asistencia técnica o preferencia en las compras públicas. En otras palabras, la formalidad debe convertirse en una condición que facilite el crecimiento empresarial, en lugar de ser percibida únicamente como una obligación costosa.

En un contexto de alta informalidad, muchos jóvenes y mujeres enfrentan enormes dificultades para acceder a un primer empleo formal. Para revertir esta tendencia, es recomendable implementar subsidios o reducciones parciales y temporales de aportes patronales para aquellas empresas que contraten trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables. Estos incentivos no deben ser permanentes, sino diseñados para durar un período determinado, como 12 o 24 meses. De esta forma, se logra aliviar el costo inicial de la formalización para el empleador sin comprometer la sostenibilidad del sistema a largo plazo. Al mismo tiempo, los trabajadores obtienen experiencia, cotizan desde etapas tempranas y aumentan la probabilidad de mantenerse dentro del circuito formal en el futuro.

El mundo del trabajo contemporáneo se caracteriza por la creciente fragmentación laboral, donde las personas combinan distintos empleos temporales, de medio tiempo o de carácter autónomo. El sistema de seguridad social paraguayo, sin embargo, está diseñado para un modelo tradicional de empleo asalariado estable y de tiempo completo.

Para aumentar el número de cotizantes es indispensable adaptar el sistema a la realidad actual, permitiendo aportes por jornada trabajada, pagos fraccionados o cotizaciones proporcionales al ingreso efectivo de cada mes. Asimismo, deben desarrollarse cuentas previsionales portables, que acumulen derechos sin importar la frecuencia o el tipo de empleo que se realice. Este esquema garantizaría que incluso quienes trabajan en condiciones atípicas puedan acceder a la seguridad social y mantener continuidad en sus aportes.

La falta de control efectivo es uno de los factores que perpetúa la informalidad en Paraguay. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el IPS enfrentan limitaciones en recursos humanos y tecnológicos, lo que impide un monitoreo adecuado de las condiciones laborales en miles de pequeñas empresas y en zonas rurales.

Es necesario avanzar hacia un modelo de fiscalización inteligente, basado en el cruce de datos entre la administración tributaria, el sistema financiero y los registros laborales. Con tecnología digital, pueden identificarse patrones de evasión y priorizar las inspecciones en los sectores de mayor riesgo. A esto debe sumarse una política de sanciones progresivas, que combine primero advertencias y programas de regularización voluntaria, y posteriormente multas efectivas para quienes persistan en la evasión.

El futuro del sistema de seguridad social depende de que los jóvenes se integren tempranamente en el circuito formal. Actualmente, muchos egresan del sistema educativo sin oportunidades de empleo estable y, por tanto, quedan atrapados en trabajos informales desde el inicio de su vida laboral.

Para revertir esta situación, se requieren programas de aprendizaje dual y pasantías formales, donde las empresas reciban apoyo para capacitar y contratar jóvenes bajo contratos registrados. Estos programas deben incluir certificaciones de competencias que mejoren la empleabilidad de los participantes y que aseguren una relación temprana con la seguridad social. De esta forma, se amplía la base de cotizantes desde el inicio de la vida productiva.

Finalmente, ningún esfuerzo de formalización será sostenible si los propios trabajadores y empleadores no perciben valor en el sistema de seguridad social. En Paraguay existen críticas recurrentes a la calidad de los servicios de salud prestados por el IPS y a las demoras en el acceso a jubilaciones, lo cual genera desconfianza y desalienta el aporte.

Por ello, una estrategia integral también debe contemplar el fortalecimiento institucional del IPS, mediante mejoras en la gestión, mayor transparencia en el uso de los recursos y rendición de cuentas pública. Cuando los cotizantes observan que sus aportes se traducen en servicios de calidad, la motivación para mantenerse dentro del sistema crece y se genera un círculo virtuoso de confianza y sostenibilidad.

VII. CONCLUSIÓN

En conclusión, combatir la informalidad y ampliar la cobertura de seguridad social de calidad en Paraguay exige una estrategia coordinada, escalonada y con fuerte voluntad política. Las soluciones pasan por hacer de la formalidad una opción más sencilla, asequible y atractiva para trabajadores y empleadores, combinando regímenes simplificados, incentivos, beneficios asociados, digitalización, fiscalización eficiente y programas de inserción laboral juvenil. Solo así podrá construirse un sistema inclusivo, sostenible y justo, que garantice derechos y fortalezca el desarrollo del país.

Reducir la informalidad y ampliar una seguridad social de calidad en Paraguay requiere una estrategia coherente, escalonada y focalizada. Las políticas deben hacer que la formalidad sea sencilla, asequible y valiosa: regímenes simplificados, incentivos temporales, beneficios vinculados, cotizaciones flexibles, ventanillas digitales y fiscalización inteligente. Con pilotos robustos, coordinación interinstitucional y una visión

territorial, Paraguay puede acelerar la transición hacia empleos más protegidos y una mayor inclusión social.

Podemos sostener que la formalización laboral no es solo un objetivo social, sino una necesidad económica. Las políticas actuales deben combinar incentivos, fiscalización y educación laboral para garantizar sostenibilidad a largo plazo. La informalidad laboral en Paraguay limita la cobertura de seguridad social, amenaza la sostenibilidad del IPS y perpetúa la desigualdad. Para avanzar, se requiere un enfoque integral que combine incentivos fiscales, simplificación administrativa, fiscalización efectiva y políticas inclusivas, articulando al Estado, empresas y trabajadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DGEEC/INE. Estadísticas Laborales Paraguay 2023.
- OIT (2022). *Desafíos de la cobertura previsional en Paraguay*.
- CEPAL (2020). *Protección social universal en América Latina*.
- Banco Mundial (2021). *Informalidad y desarrollo en la región*.
- IPS (2023). *Informe anual de cobertura*.
- ABC Color, Última Hora, La Nación, El Nacional.
- ILO — Strategy for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean (FORLAC).
- World Bank — Pathways to Formalization / Country memoranda Paraguay.
- OECD — Informality and households' vulnerabilities in Latin America (2024).
- Estudios sobre regímenes simplificados y experiencias regionales (SIMPLES, Monotributo, etc.).
- Roadmap Paraguay – Global Accelerator on Jobs and Social Protection (2024).

El futuro de la Seguridad Social en el Perú: Envejecimiento, mercado laboral, digitalización e inteligencia artificial

César Gonzáles Hunt¹⁷⁶

César Abanto Revilla¹⁷⁷

I. Estructura de la seguridad social en el Perú

La seguridad social es un sistema de protección del ser humano frente a las contingencias (estados de necesidad) que se presentarán a lo largo de su vida, originando la disminución (transitoria o permanente) de su capacidad para atender sus necesidades; procura la elevación del nivel de vida y el bienestar colectivo, en base a la redistribución de la renta (Fajardo, 1992: p. 21).

Por su naturaleza, cruza transversalmente las estructuras que conforman a un país, al tener un impacto social, económico, político y jurídico.

En el Perú, las prestaciones fundamentales de la seguridad social son la salud y las pensiones, que se brindan a través de entidades públicas, privadas o mixtas¹⁷⁸, de acuerdo con la autorización y parámetros previstos en el artículo 11 de la Constitución Política de 1993 (en adelante, C93).

Si bien subsiste hasta la fecha la discusión respecto de la conveniencia de una existencia paralela de lo público y privado para la atención de la seguridad social, en la realidad histórica ha quedado demostrado –principalmente con los excesos del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS)– que el Estado carece de infraestructura suficiente, personal idóneo y tecnología adecuada para el otorgamiento de prestaciones oportunas, suficientes y eficientes, que justifiquen un monopolio absoluto en la materia.

En la actualidad, la estructura de nuestra seguridad social es la siguiente:

1. Prestaciones de salud

- a. Salud pública:** a inicios del siglo pasado, estuvo a cargo de las Cajas de los Seguros Sociales de los obreros y los empleados, hasta que mediante Decreto Ley N° 20212 (1973) se creó el Seguro Social del Perú, que unificó la gestión de ambas entidades: existió hasta el 28 de diciembre de 1987, que se creó al IPSS (Ley N° 24786), posteriormente reemplazado por el Seguro Social de Salud - EsSalud, mediante Ley N° 27056 (1999); entidad que solo asumió las prestaciones contributivas de salud, pues en 1992 las del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

¹⁷⁶ Abogado y Magister en Derecho del Trabajo del Trabajo y de la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Estudios Avanzados de la Seguridad Social por la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España). Profesor de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Socio Líder del área laboral de Phillipi Pietrocarrizosa Ferrero DU & URJA en Perú.

¹⁷⁷ Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Maestro en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad Internacional de La Rioja (España). Profesor de la Maestría de Derecho del Trabajo de la Universidad de San Martín de Porres. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Socio del área laboral del Estudio Rodríguez Angobaldo.

¹⁷⁸ Para las entidades privadas o mixtas, el Estado supervisará su eficaz funcionamiento a través de entidades públicas denominadas “Superintendencias”.

se transfirieron a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), conforme a lo dispuesto por el Decreto Ley N° 25967 (1992).

Con la Ley N° 26790 - Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud (1997), se habilitó la participación de la empresa privada a través de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS).

El Ministerio de Salud (MINSA), como ente rector de la política nacional en salud, brinda atención médica a la población no afiliada a un régimen sanitario, para lo cual cuenta –desde el 2002– con el apoyo del Seguro Integral de Salud (SIS), que utilizando de base un Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) otorga cobertura para más de 1,400 diagnósticos y a diciembre de 2024 contaba con más de 26 millones de asegurados, bajo modalidades subsidiadas y semisubsidiadas.

También existe, de forma independiente, el régimen de sanidad de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales.

- b. Salud privada:** el 18 de mayo de 1997 la empresa privada ingresa a la seguridad social en salud (Ley N° 26790), a través de las EPS, que brindan planes base (con cobertura obligatoria) y adicionales (beneficios sin los condicionamientos de ley), respecto a la denominada capa simple (intervenciones de mayor frecuencia y menor complejidad), en función que se complementa con la de EsSalud (que asume la capa compleja), en aquellos centros de labores que sea aprobada por la mayoría (mitad más uno) de trabajadores su implementación, conforme al procedimiento previsto en el artículo 46 del Decreto Supremo N° 009-97-SA.

A diciembre de 2024, funcionan cinco EPS (Sanitas Perú, Rímac, Pacífico, Mapfre y La Positiva) que registran 3,3 millones de afiliados, entre titulares, dependientes y potestativos.

Como se aprecia, tenemos un sistema paralelo de mecanismos subsidiados y contributivos; la participación privada se ejecuta de manera complementaria, entre las EPS y EsSalud, coexistiendo con regímenes espaciales (sanidad militar policial) y los aseguramientos particulares absolutos (clínicas y seguros), siendo todos –públicos y privados– supervisados por la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD.

2. Prestaciones pensionarias

- a. Pensiones públicas:** que comprenden a cuatro regímenes: (i) SNP (Decreto Ley N° 19990); (ii) militar policial¹⁷⁹; (iii) servidores públicos¹⁸⁰; y (iv) servidores diplomáticos¹⁸¹.

El SNP es administrado por la ONP, institución del Sector Economía y Finanzas, y actualmente cuenta con 4,5 millones de asegurados y más de 400,000 pensionistas.

El antecedente originario de las pensiones públicas en nuestro país es la Ley de Goces, Cesantía y Montepío de 1850, que otorgaba prestaciones de retiro, invalidez y sobrevivientes, solo para los servidores del Estado.

¹⁷⁹ Regulado por el Decreto Ley N° 19846 (1972). Fue reformado (casi) integralmente el 10 de diciembre de 2012, con la dación del Decreto Legislativo N° 1133.

¹⁸⁰ Regulado por el Decreto Ley N° 20530. Fue cerrado de forma definitiva el 17 de noviembre de 2004, pero hasta la fecha genera reclamos administrativos y judiciales.

¹⁸¹ Regulado por el Decreto Legislativo N° 894. Fue cerrado por Ley N° 28091 (2003), pero reabierto el 1 de octubre de 2009 por el Decreto Supremo N° 065-2009-RE.

b. Pensiones privadas: el 6 de diciembre de 1992, mediante Decreto Ley N° 25897 se permite a las AFP (modelo copiado de Chile) la gestión de los aportes de los afiliados bajo el sistema de capitalización en cuentas individuales, en contraposición al tradicional régimen de reparto colectivo solidario intergeneracional.

En la cuenta individual de los afiliados se depositan mensualmente sus aportes (obligatorios y/o voluntarios), que deberían generar rentabilidad, producto de las inversiones que en realicen las AFP –en el Perú y el extranjero–, bajo la supervisión del Estado.

En la actualidad existen cuatro AFP (Hábitat, Integra, Prima y Profuturo) que cuentan con unos 10 millones de afiliados y administran un fondo de USD 32 mil millones de dólares, aproximadamente.

La fiscalización inicial del SPP estuvo a cargo de la Superintendencia de AFP (SAFP), pero diversos cuestionamientos a su labor originaron que a partir del 2000 (Ley N° 27328) la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) asumiera dicha función.

Cuando un trabajador dependiente ingresa a laborar por primera vez tiene que elegir entre el SNP o el SPP, por tanto, coexiste de forma excluyente y en una aparente competencia los sistemas de reparto y capitalización; a ello, se deben agregar esquemas asistenciales públicos (no contributivos) para las personas en estado de extrema pobreza, tanto para la vejez (Pensión 65) como para la invalidez (Programa Contigo).

Cabe destacar que el 24 de setiembre de 2024 fue publicada la Ley N° 32123 – Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que entrará en vigencia de forma gradual y tiene por objetivo modernizar el modelo actual, con la incorporación de medidas como la afiliación obligatoria de los mayores de 18 años, trabajadores independientes, informales, etc.

Realizado este breve resumen de la estructura del sistema de seguridad social del Perú, corresponde analizar y reflexionar sobre su futuro, a partir de ciertos factores como el envejecimiento poblacional, la realidad del mercado laboral y el impacto de la digitalización y la Inteligencia Artificial (en adelante, IA).

II. Envejecimiento y seguridad social en el Perú

2.1 Evolución demográfica: pasado, presente y futuro (1950-2050)

Durante las últimas siete décadas, el Perú ha experimentado una transformación demográfica profunda, pasando de una estructura poblacional predominantemente joven a una marcada tendencia hacia el envejecimiento.

En la década de 1950, el país contaba con aproximadamente 7,7 millones de habitantes, de los cuales solo el 5,7% tenía 60 años o más, y la esperanza de vida al nacer era de apenas 44 años (INEI, 2022: pp. 72 y 84). Este escenario reflejaba una sociedad con alta natalidad y mortalidad, donde el envejecimiento no representaba un desafío relevante para las políticas públicas ni para el sistema de seguridad social.

Esta situación ha ido variando progresivamente, de manera tal que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el descenso sostenido de la fecundidad y las mejoras en las condiciones sanitarias y de salud pública han modificado la pirámide poblacional.

Así, tenemos que para el año 2025, la población peruana alcanzó un aproximado de 34,3 millones de habitantes, de los cuales el 12,6% corresponderá a adultos mayores (60 años o más), y la esperanza de vida se ha incrementado a 77 años (INEI, 2025: p. 1). Estos datos nos llevan a afirmar que estamos frente a un proceso de envejecimiento poblacional, hecho que implica no solo un aumento en el número absoluto de personas mayores, sino también un cambio en la estructura de dependencia y en las demandas sociales, económicas y de salud (CEPLAN, 2024: p. 259).

Las proyecciones demográficas para el año 2050 anticipan un hito histórico: por primera vez en la historia del país, el grupo de personas de 65 años y más superará en número a los menores de 15 años. Se estima que el 16% de la población peruana será adulta mayor, mientras que el porcentaje de niños y adolescentes menores de 15 años descenderá a menos del 18% (CEPLAN, 2024: p. 223).

Este fenómeno, conocido como "envejecimiento por la cúspide de la pirámide", representa un desafío sin precedentes para la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, la planificación de servicios de salud y la estructura del mercado laboral. La siguiente tabla resume la evolución de la estructura etaria en el Perú en los últimos 70 años y su proyección futura:

Año	0-14 años	15-59 años	60+ años	Fuente
1950	≈ 40 %	≈ 54 %	≈ 6 %	INEI (2022)
2023	24,1 %	63,0 %	12,9 %	INEI (2025)
2050*	< 18 %	≈ 66 %	> 16 %	CEPLAN (2024)

* Proyección media

Las proyecciones demográficas permiten identificar con claridad los ámbitos en los que deben centrarse las políticas públicas actuales. En primer lugar, se prevé que aproximadamente el 66% de la población para el 2050 estará en edad de trabajar, lo que exige la creación de condiciones laborales que promuevan la formalización y el desarrollo de un mercado laboral capaz de absorber esta fuerza laboral. Para ello, será fundamental anticipar las necesidades futuras en cuanto al tipo de mano de obra requerida, así como invertir en tecnología y programas de capacitación.

Por otro lado, el incremento significativo de la población adulta mayor plantea desafíos urgentes en materia de protección social. Será necesario diseñar modelos que garanticen una renta mensual adecuada y el acceso a servicios médicos integrales, asegurando así una vejez digna y protegida.

La concentración urbana de la población adulta mayor añade complejidad a estos retos. En 2023, el 82% de los adultos mayores residía en zonas urbanas, con una alta concentración en Lima Metropolitana (INEI, 2025: p. 24). Este fenómeno responde a los procesos de migración interna y a la búsqueda de mejores servicios y oportunidades en las ciudades, pero también genera nuevas demandas en términos de infraestructura, accesibilidad y servicios sociales.

Comprender esta realidad a partir de un diagnóstico preciso constituye la base para el diseño de políticas públicas que respondan de manera efectiva a las necesidades de la población envejecida, tanto en el ámbito laboral como en el previsional y de salud (INEI, 2022; CEPLAN, 2024).

En efecto, si el objetivo es construir un país que reduzca las brechas de desigualdad y alcance estándares sostenibles de modernidad y crecimiento económico, este proceso debe ir necesariamente acompañado de una protección integral para toda la población. Ignorar o postergar la atención a los desafíos del envejecimiento poblacional puede derivar en políticas públicas que proyecten una imagen de desarrollo ilusoria, marcada por profundas desigualdades estructurales. Solo mediante un enfoque inclusivo, anticipativo y centrado en las personas será posible consolidar un modelo de desarrollo verdaderamente inclusivo, integral y especialmente beneficioso para toda la población.

III. Mercado laboral y seguridad social en el Perú

3.1 La informalidad crónica

El mercado laboral peruano se ha caracterizado por una persistente y elevada informalidad, que constituye uno de los principales obstáculos para la consolidación de un sistema de seguridad social universal y con una fuente de financiamiento sólida. Desde mediados del siglo XX, la proporción de trabajadores informales ha permanecido consistentemente por encima del 70%, a pesar de los diversos intentos de reforma y de la implementación de políticas orientadas a la formalización (INEI, 2022: pp. 17-18). Esta situación se explica por factores estructurales como la migración del campo a la ciudad, la baja productividad, la segmentación del mercado laboral y la prevalencia de micro y pequeñas empresas, así como por la insuficiente fiscalización y los incentivos limitados para la formalización (CEPLAN, 2024; MTPE, 2024).

En el siguiente cuadro se presenta la evolución del mercado laboral formal en el Perú, donde se evidencia que el fenómeno de la informalidad ha sido una constante transversal en nuestra realidad nacional, sin que hasta la fecha existan señales claras de haber sido superado:

Año	PEA (millones)	Informalidad	Formalidad	Contexto normativo
1950	3,5	> 80 %	< 20 %	Economía rural, ausencia de legislación moderna
1990	8,5	≈ 75 %	≈ 25 %	Ajustes estructurales y flexibilización laboral
2010	15,7	≈ 74 %	≈ 26 %	Bonanza exportadora,

				regímenes especiales
2022	17,3	74,0 %	26,0 %	Post pandemia, estancamiento en formalización
2024	17,4	70,9 %	29,1 %	Registro Nacional de Trabajadores Informales (MTPE)

Fuentes: INEI (2022, 2025); MTPE (2024)

La magnitud de la informalidad laboral tiene consecuencias directas sobre la cobertura y sostenibilidad de la seguridad social en el país, ya que tenemos un sistema de protección que depende directamente de la formalidad laboral.

Actualmente, más de 12 millones de personas trabajan en condiciones informales, lo que significa que carecen de aportes regulares a los sistemas de pensiones y de salud, y por tanto, quedan excluidos de los beneficios y protecciones que estos ofrecen (INEI, 2025; MTPE, 2024). Esta situación debilita la base financiera de los regímenes contributivos y agrava las desigualdades sociales, ya que la protección social, como reiteramos, se encuentra estrictamente vinculada a la formalidad laboral. Además, la informalidad limita la capacidad del Estado para responder a los desafíos del envejecimiento poblacional y para garantizar una vejez digna a toda la ciudadanía (CEPLAN, 2024).

En ese sentido, el mercado laboral informal peruano —que, como muestran los datos comparativos de América Latina, comparte una problemática estructural común en la región— no parece contar aún con una solución integral ni con una estrategia claramente definida dentro de la política laboral nacional. Por ello, resulta urgente dejar de concebir la protección social exclusivamente como un beneficio derivado de la relación laboral formal, y también superar la visión limitada que la restringe únicamente a situaciones de pobreza extrema.

Ambos enfoques, en sus extremos, resultan nocivos para la construcción de un sistema de seguridad social inclusivo y sostenible. Esta transformación debe ir acompañada de una fuente de financiamiento sólida, capaz de gravar tanto dentro como fuera de la formalidad, mediante mecanismos que faciliten la incorporación progresiva de trabajadores y empleadores al sistema, sin que la formalización sea la única vía para acceder a la protección. Se trata de construir un modelo que no incentive la informalidad, pero que sí reconozca la diversidad del mercado laboral y haga partícipe a toda la sociedad en el sostenimiento de la seguridad social.

3.2 Cobertura en salud: aseguramiento formal que no se traduce en protección efectiva

Como hemos mencionado, la seguridad social en salud en el Perú se estructura en torno a tres grandes subsistemas: el MINSA (y el SIS), EsSalud y las EPS.

En cuanto a la protección en salud, se ha logrado avances significativos en términos de aseguramiento real y tangible, alcanzando una cobertura cercana al 100% en 2024, principalmente gracias a la expansión del SIS (MINSA, 2024: pp. 55-59; INEI, 2025: pp. 7-9). No obstante, este logro estadístico contrasta con la realidad cotidiana de millones de peruanos, ya que persisten importantes brechas en la calidad de los servicios, los tiempos de espera, la disponibilidad de medicamentos y la infraestructura sanitaria, situación que se ve claramente agravada en las zonas rurales y amazónicas.

La fragmentación del sistema de salud, la concentración de centros de atención en áreas urbanas y la falta de articulación entre los diferentes subsistemas (MINSA, SIS, EsSalud, EPS) limitan el acceso efectivo y equitativo a la atención médica (IPAE, 2025; SUSALUD, 2024).

Sistema 2024	Afiliados	% población	Redes asistenciales
SIS	26,3 millones	70,8 %	> 8 000 establecimientos públicos
EsSalud	8,5 millones	22,9 %	≈ 400 hospitales y policlínicos
EPS	2,6 millones	≈ 7 %	Clínicas privadas

Fuentes: INEI (2025); SUSALUD (2024)

El nivel de efectividad y la cobertura de los sistemas de salud administrados por el Estado —específicamente el SIS y EsSalud— presentan deficiencias evidentes, en cuanto a su capacidad de respuesta. A pesar de que se ha avanzado en la universalización del aseguramiento, esto no se traduce necesariamente en un acceso oportuno ni en una atención de calidad. De hecho, solo el 24% de los usuarios manifiesta estar satisfecho con los servicios recibidos, lo que pone en evidencia las limitaciones estructurales del sistema. (IPAE, 2025: pp. 4-7).

En consecuencia, la cobertura formal, si no se acompaña de una constatación empírica de su eficacia, termina siendo meramente simbólica y carente de impacto real, por lo que urge fortalecer la red de servicios, mejorar la gestión y la inversión en salud pública, y reducir las inequidades territoriales y socioeconómicas (MINSA, 2024; INEI, 2025).

3.3 Cobertura previsional: brechas persistentes

En el ámbito previsional, la cobertura de los sistemas de pensiones en el Perú es limitada y presenta profundas brechas. Solo el 31,2% de la población ocupada está afiliada a algún sistema de pensión —ya sea el SNP, el SPP u otros regímenes especiales—, mientras que el 68,8% restante llegará a la vejez sin acceso a una pensión (CEPLAN, 2024: p. 168).

Esta situación refleja una falta percepción de protección previsional, donde la afiliación no necesariamente se traduce en el acceso efectivo a una pensión, debido a la

discontinuidad de los aportes, la baja densidad contributiva y la prevalencia de retiros anticipados en el sistema privado (SBS, 2024; ONP, 2022).

Indicador 2024	SNP-ONP	SPP-AFP	Pensión 65
Afiliados totales	4,63 millones	9,20 millones	0,82 millones
Aportantes activos	1,43 millones	2,60 millones*	n/a
Pensionistas	656 993	≈ 104 000	824 351
Pensión promedio	S/ 500 mensuales	S/ 1 300 mensuales	S/ 350 bimestrales
Pensionistas/afiliados	14,2 %	1,1 %	100 %

Fuentes: ONP (2022); SBS (2024); MIDIS (2022). *Estimación SBS

Se apreciará entonces que el SNP, continúa siendo el principal proveedor de pensiones en el país, aunque enfrenta serios problemas de sostenibilidad financiera. Actualmente, solo el 31% de sus afiliados realiza aportes mensuales, lo que obliga al Estado a cubrir el déficit mediante transferencias fiscales (ONP, 2022: p. 22).

En los últimos cinco años, el nivel de protección que brinda el SNP se ha ampliado, gracias a la reducción del requisito mínimo de años de aportes, que pasó de 20 a 10 años. Esta medida ha permitido incrementar la cobertura previsional del 34% al 46%, lo que representa un avance significativo en términos de progresividad y acceso. Sin embargo, este aumento en la cobertura no ha venido acompañado de una mejora sustancial en el monto de las pensiones. Las prestaciones otorgadas bajo el nuevo esquema reducido alcanzan apenas los 100 dólares mensuales, en contraste con los aproximadamente 200 dólares que recibe un pensionista con el régimen ordinario. Esta brecha evidencia que, si bien se ha logrado incluir a más personas en el sistema, persiste el reto de garantizar pensiones adecuadas que aseguren condiciones de vida dignas en la vejez. La sostenibilidad y equidad del sistema previsional dependerán, en adelante, de su capacidad para equilibrar cobertura, suficiencia y financiamiento.

Por su parte, el SPP cuenta con un mayor número de afiliados, pero la mayoría opta por el retiro total o parcial de sus fondos antes de la jubilación, lo que reduce la densidad de aportes y resulta en una tasa muy baja de conversión de afiliados en pensionistas (SBS, 2024). Esta tendencia pone en riesgo la función protectora del sistema previsional y evidencia la necesidad de reformas estructurales orientadas a ampliar la cobertura, mejorar la suficiencia de las pensiones y fortalecer la sostenibilidad del sistema (CEPLAN, 2024: pp. 258-261).

En efecto, el sistema previsional que concentra el mayor número de afiliados y aportantes (SPP) enfrenta una contradicción estructural: a pesar de estar diseñado constitucional y legalmente para otorgar pensiones, en la práctica, la gran mayoría de sus afiliados no accede a una pensión mensual. Las reformas legislativas recientes, muchas de ellas carentes de una comprensión adecuada del propósito de los sistemas de seguridad social, han generado un escenario perjudicial. Se ha permitido el uso de los fondos previsionales para la compra de una primera vivienda o se ha habilitado el retiro parcial sin un destino previsional claro.

Estas medidas, han debilitado la función protectora del sistema, desfinanciando el fondo que debería sostener la pensión futura. El problema se agrava al final de la vida

laboral, cuando casi la totalidad de los afiliados opta por retirar el 95,5% de su fondo acumulado, lo que se traduce en una entrada de capital única, pero también en la ausencia total de una pensión mensual que garantice ingresos sostenidos durante la vejez.

Este escenario, como hemos mencionado, ha intentado ser corregido mediante la reforma previsional aprobada por la Ley N° 32123, que busca –entre otros aspectos– restringir los retiros de fondos del SPP. Sin embargo, mientras no exista una conciencia política clara sobre los efectos nocivos de estas medidas, persiste el riesgo de que futuras reformas incluyan excepciones que reabran la posibilidad de retiros masivos o de “pensionarse” bajo la lógica de un retiro único. Para que el sistema previsional cumpla su función esencial, es indispensable volver a entender a este sistema como uno que debe estar diseñado y proyectado para asegurar cuanto menos una renta mensual mínima a sus beneficiarios.

3.4 Retos en el mercado de trabajo

El mercado laboral peruano, en el contexto de la era digital y el avance de la IA, enfrenta transformaciones significativas, especialmente en el ámbito de la gran industria. Estos cambios están impulsados por la automatización y la creciente incorporación de tecnologías basadas en IA, que afectan principalmente a los procesos repetitivos y estandarizados. No obstante, este fenómeno no se replica con igual intensidad en las pequeñas y microempresas, donde las brechas tecnológicas y educativas constituyen barreras estructurales para una transformación digital integral.

En este sentido, investigaciones recientes estiman que alrededor del 40% de las profesiones podrían verse afectadas directa o indirectamente por la automatización en las próximas dos décadas, con mayor incidencia en sectores industriales de gran escala (CEPLAN, 2024). Aunque el 65% de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el Perú expresa su intención de incorporar IA para mejorar su productividad, el 73% enfrenta una brecha significativa de habilidades digitales, siendo el acceso a tecnologías avanzadas uno de los principales obstáculos para su transformación.

Este escenario plantea desafíos urgentes para el sistema de seguridad social, que actualmente se encuentra estrechamente vinculado a la formalidad laboral. En un mercado laboral cada vez más flexible, informal y digitalizado, limitar la cobertura previsional a quienes mantienen una relación laboral formal implica excluir a una gran parte de la población económicamente activa. Esta exclusión no solo afecta la sostenibilidad financiera del sistema, sino también la cobertura adecuada en salud.

Por ello, es necesario repensar el modelo de financiamiento de la seguridad social: la cobertura formal, sin una verificación efectiva en la realidad, se convierte en una promesa ilusoria. Para ampliar la cobertura y garantizar prestaciones adecuadas, el sistema no debe depender exclusivamente de la existencia de una relación laboral.

Es indispensable explorar fuentes alternativas de financiamiento vinculadas al consumo, al pago de tributos o a gravámenes específicos sobre servicios, que permitan captar ingresos sostenibles y trazables con fines previsionales, sin necesidad de pasar por la formalización laboral.

IV. El uso e impacto de la digitalización y de la Inteligencia Artificial en la seguridad social en el Perú

En el Perú, la digitalización y el uso de la IA han empezado a transformar de manera significativa la gestión de la seguridad social, particularmente en los sistemas de salud (MINSA, SIS y EsSalud) y de pensiones (ONP y AFP). Estas innovaciones representan un paso decisivo hacia la modernización de instituciones tradicionalmente percibidas como burocráticas y poco confiables.

Este proceso, sin embargo, no está exento de retos, que van desde la brecha digital que afecta a millones de peruanos, hasta las exigencias de protección de datos personales y transparencia en el uso de algoritmos.

El marco jurídico peruano en materia digital se encuentra encabezado por el Decreto Legislativo N° 1412 - Ley de Gobierno Digital, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2021-PCM. Estas normas establecen la base de gobernanza de los servicios digitales en el Estado, incluyendo identidad digital, seguridad de la información e interoperabilidad.

La Presidencia del Consejo de Ministros también aprobó la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (2021), que reconoce a la IA como un instrumento de transformación del aparato estatal, con énfasis en la mejora de servicios esenciales como salud y pensiones. En paralelo, la Ley N° 29733 - Ley de Protección de Datos Personales, establece obligaciones de seguridad y confidencialidad que cobran mayor relevancia ante la digitalización de expedientes médicos y previsionales.

4.1 Digitalización en el sector salud: MINSA, SIS y EsSalud

El MINSA ha impulsado el uso de la telesalud, prevista desde el 2016 por la Ley Marco (Ley N° 30421), que la concibe como una estrategia de prestación de servicios de salud, a fin de mejorar su eficiencia y calidad e incrementar su cobertura mediante el uso de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el sistema nacional de salud. Esta herramienta, que se consolidó durante la pandemia de la COVID-19 y ha sido reconocida como mecanismo permanente para garantizar cobertura en zonas rurales y urbanas marginadas, es utilizado por la Dirección General de Telesalud, Referencia y Urgencias (DIGTEL), que gestiona las plataformas que permiten el uso de la teleconsulta, el telemonitoreo y el telediagnóstico. A esto se suma el proyecto de Historia Clínica Electrónica interoperable, destinado a unificar los registros médicos de los pacientes a nivel nacional.

Por otro lado, este año 2025 se han implementado aplicativos móviles como “SIS: Asegúrate e Infórmate”¹⁸², que permiten la afiliación en línea, la consulta de cobertura y la actualización de datos en dicho régimen de salud pública. Este paso es relevante para reducir la burocracia y facilitar el acceso a información en tiempo real. No obstante, aún enfrenta limitaciones en materia de accesibilidad para poblaciones vulnerables y de escasa alfabetización digital.

¹⁸² <https://www.gob.pe/institucion/sis/campa%C3%B1as/5037-app-sis-asegurate-e-informate/>

EsSalud ha desarrollado una experiencia avanzada en transformación digital a través de la plataforma “EsSalud en Línea” y del aplicativo “EsSalud Mi Consulta”¹⁸³, que ofrecen funcionalidades de agendamiento de citas, revisión de recetas médicas y acceso a información del historial clínico. Asimismo, viene aplicando herramientas analíticas de datos para reducir las listas de espera. La proyección de la IA en este ámbito puede incluir algoritmos para priorizar pacientes según la urgencia médica o para optimizar la asignación de recursos hospitalarios.

4.2 Digitalización en el sistema de pensiones: ONP y AFP

La entidad estatal implementó en el año 2020 “ONP Virtual”¹⁸⁴, un canal de atención digital que permite el inicio de solicitudes, el seguimiento de expedientes y la obtención de información sobre pensiones. Esta herramienta ha sido especialmente valiosa para los adultos mayores, quienes tradicionalmente debían desplazarse hasta oficinas físicas. A futuro, la IA puede utilizarse para clasificar expedientes, detectar incoherencias en la información laboral y prever cargas de trabajo.

En el ámbito privado, la Asociación de AFP administra desde el año 2010 la plataforma “AFPnet”¹⁸⁵, que centraliza el pago de aportes previsionales por parte de los empleadores; además, cada AFP ofrece aplicaciones móviles que permiten a los afiliados consultar saldos, proyectar pensiones y gestionar aportes voluntarios. La IA tiene el potencial de mejorar la educación previsional mediante sistemas personalizados y de prevenir fraudes en los retiros o aportes indebidos.

4.3 Uso e impacto de la Inteligencia Artificial

El desarrollo de la IA en el Perú, aplicado a la seguridad social en salud, muestra avances concretos en el análisis predictivo de datos clínicos y la gestión de citas médicas. EsSalud ha comenzado a implementar algoritmos que permiten identificar patrones en listas de espera, priorizar pacientes según riesgo clínico y anticipar la demanda de camas hospitalarias. Aplicaciones como el uso de IA para triaje en hospitales en el departamento de La Libertad, chatbots para salud nutricional (fase beta) del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud e Investigación (IETSI), para garantizar el control de calidad en el servicio de Hemoterapia y Banco de Sangre del Hospital Nacional Guillermo Almenara Irigoyen (Lima), aunque todavía incipientes, nos muestran iniciativas positivas en la búsqueda de mejorar la eficiencia en el sector público.

El MINSA, por su parte, inició la búsqueda de proyectos de IA para la vigilancia epidemiológica¹⁸⁶, utilizando algoritmos capaces de detectar brotes en tiempo real a partir de reportes médicos y bases de datos hospitalarias. Esto constituye un aporte valioso a la salud pública, en tanto permite una respuesta rápida ante emergencias sanitarias; sin embargo, se advierte la necesidad de consolidar una infraestructura robusta de datos interoperables que garantice confiabilidad y calidad en los resultados.

¹⁸³ <https://miconsulta.essalud.gob.pe/>

¹⁸⁴ <https://onpvirtual.pe/>

¹⁸⁵ <https://www.afpnet.com.pe/>

¹⁸⁶ <https://www.gob.pe/institucion/ins/campa%C3%B1as/112968-reto-de-innovacion-del-instituto-nacional-de-salud/>

En el ámbito del SIS, la IA puede apoyar la identificación de perfiles de riesgo entre los asegurados, optimizando la asignación de recursos y programas de prevención. La automatización inteligente de procesos de afiliación y validación de información también puede reducir errores administrativos, evitando la exclusión injustificada de beneficiarios.

En pensiones, la ONP podría aprovechar la IA para la digitalización avanzada de expedientes, con herramientas de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y algoritmos de clasificación que permitan organizar documentación histórica en menor tiempo. Además, la IA puede contribuir a detectar fraudes mediante el cruce inteligente de datos laborales, tributarios y previsionales, apoyando la transparencia y sostenibilidad del sistema.

En las AFP, la IA ya se perfila como un recurso clave para personalizar la información a los afiliados, a través de sistemas de recomendación que orientan sobre aportes voluntarios o estrategias de ahorro. También se utilizan modelos de machine learning para detectar transacciones sospechosas, fortaleciendo los mecanismos de seguridad financiera. No obstante, estas prácticas requieren de marcos regulatorios claros que aseguren la explicabilidad de los algoritmos y la revisión humana de decisiones críticas.

El impacto de la IA en la seguridad social peruana es ambivalente: si bien ofrece eficiencia, rapidez y mayor cobertura, también plantea riesgos éticos y jurídicos. La opacidad de ciertos algoritmos puede derivar en decisiones difíciles de cuestionar por los usuarios; por ello, resulta imprescindible avanzar en la implementación de evaluaciones de impacto algorítmico y en la formación de capacidades técnicas dentro de las instituciones públicas y privadas que gestionan salud y pensiones.

4.4 Observaciones críticas

El avance de la digitalización en salud y pensiones enfrenta un límite concreto: la brecha digital. Según datos oficiales, cerca del 40% de hogares peruanos aún no tiene acceso a internet de calidad. Esto repercute directamente en la posibilidad de usar aplicativos de salud o pensiones, generando un riesgo de exclusión.

La situación es más grave en adultos mayores, quienes además de las barreras económicas enfrentan limitaciones de alfabetización digital y resistencia cultural al uso de nuevas tecnologías. En este grupo poblacional, que constituye el núcleo de los beneficiarios de la seguridad social, el riesgo de exclusión digital es evidente.

La implementación de algoritmos en la toma de decisiones administrativas en salud y pensiones plantea riesgos importantes. Entre ellos destacan: la opacidad en el funcionamiento de los modelos predictivos, la posibilidad de sesgos en la asignación de recursos y la vulnerabilidad de los datos personales frente a ataques informáticos.

Resulta necesario establecer protocolos de evaluación de impacto algorítmico, mecanismos de control humano en las decisiones críticas y auditorías tecnológicas independientes. La supervisión ciudadana y el rol de organismos reguladores, como la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, resultan esenciales para garantizar derechos.

El reto de la seguridad social digital en el Perú no consiste únicamente en desplegar tecnología, sino en garantizar que la misma sea accesible, transparente y respetuosa de derechos. En salud, ello implica culminar la interoperabilidad de la historia

clínica electrónica y robustecer la telemedicina en zonas rurales. En pensiones, la tarea es integrar bases de datos de la ONP, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la SBS y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), de modo que la historia laboral de los trabajadores y asegurados (titulares y derivados) se encuentre consolidada y sea fácilmente verificable.

Una seguridad social 4.0 exige también políticas de alfabetización digital sostenida, acompañamiento a los adultos mayores, y la implementación de mecanismos de accesibilidad digital que permitan la participación plena de todos los ciudadanos.

V. Reflexiones conclusivas

1. La seguridad social peruana requiere un nuevo pacto intergeneracional y social: el envejecimiento acelerado de la población, que llevará a que en 2050 los mayores de 65 años superen a los menores de 15, obliga a repensar los modelos de pensiones y salud para asegurar sostenibilidad y suficiencia. No basta con ampliar cobertura estadística: es indispensable garantizar prestaciones adecuadas y dignas para una vejez en condiciones de justicia social.
2. La informalidad estructural es el mayor obstáculo para un sistema sólido de seguridad social: con más del 70% de trabajadores en la informalidad, el vínculo exclusivo entre protección social y empleo formal deja fuera a millones de personas. El futuro exige esquemas de financiamiento alternativos (tributos, consumo, gravámenes específicos) que permitan incluir progresivamente a toda la población sin depender únicamente de la formalización laboral.
3. La cobertura formal en salud y pensiones no garantiza protección efectiva: aunque casi el 100% de la población aparece como asegurada en salud y la afiliación previsional se ha ampliado, persisten graves brechas en acceso real, calidad de servicios, montos de pensión y densidad de aportes. La seguridad social debe centrarse en eficacia tangible y no en cifras estadísticas que encubren desigualdades estructurales.
4. La digitalización y la IA son una oportunidad, pero requieren control ético y legal: experiencias como la telesalud del MINSA, el aplicativo del SIS, “EsSalud en Línea” o “ONP Virtual” muestran avances concretos en eficiencia y accesibilidad. Sin embargo, la IA aplicada a listas de espera, vigilancia epidemiológica o detección de fraudes plantea riesgos de opacidad, sesgos y vulneración de derechos, que deben mitigarse con evaluaciones de impacto algorítmico, auditorías y supervisión humana.
5. La brecha digital amenaza con profundizar la exclusión: cerca del 40% de hogares carece de internet de calidad, y los adultos mayores enfrentan limitaciones tecnológicas y culturales. El despliegue de IA y servicios digitales debe ir acompañado de alfabetización digital sostenida, diseño accesible de plataformas y canales alternativos presenciales o telefónicos para no dejar a nadie atrás.
6. El futuro de la seguridad social peruana depende de un enfoque integral, inclusivo y anticipatorio: para consolidar una “Seguridad Social 4.0” es urgente articular políticas públicas que combinen sostenibilidad financiera, integración de bases de datos (ONP, SUNAT, SBS, RENIEC, MINSA, SIS, EsSalud), ética en el uso de algoritmos y estrategias de inclusión digital. El reto no es solo tecnológico, sino político y social: garantizar que la innovación sirva para ampliar derechos y no para restringirlos.

VI. Referencias y fuentes bibliográficas

- Abanto, C. (2022). *La aplicación (y el impacto) de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en la seguridad social en pensiones*. Lima: Revista Laborem N° 26, SPDTSS.
- CEPLAN. (2024). *Sistema previsional peruano y envejecimiento poblacional*.
- Cruz Saco, M., Seminario, B., Leiva, F., Moreno, C. y Zegarra, M. (2020). *El porvenir de la vejez: demografía, empleo y ahorro*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Gonzáles, C. y Paitán, M. (2017). *El derecho a la seguridad social*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Fajardo, M. (1992). *Teoría General de la Seguridad Social*. Lima: Ediciones Luis Alfredo.
- INEI (2022). *Perú: 50 años de cambios, desafíos y oportunidades poblacionales*.
- INEI (2025). *Situación de la población adulta mayor. Informe técnico 04-2025*.
- IPAE (2025). *CADE Salud: propuestas y conclusiones*.
- Kurczyn, P., Mendizabal, G. y Sánchez, A. (2019). *Industria 4.0. Trabajo y Seguridad Social*. México: UNAM
- MIDIS (2022). *Informe final de la Encuesta de Percepciones de Pensión 65 2021*.
- MINSA (2024). *Perfil nacional de salud 2024*.
- MTPE (2024). *Registro Nacional de Trabajadores Informales. Boletín estadístico N° 01-2024*.
- ONP (2022). *Boletín estadístico: marzo 2022*.
- SBS (2024). *Boletín semanal: evolución de nuevos afiliados al SPP*.

Desafíos que afrontan los sistemas de Seguridad Social

Frank Aristy De Castro¹⁸⁷

Los principales desafíos de la seguridad social en América Latina incluyen:

- 1) La alta informalidad laboral.
- 2) Baja cobertura en materia de salud y pensiones; y
- 3) La longevidad.

Informalidad laboral

La informalidad laboral es un problema generalizado en América Latina. De acuerdo con la OIT, la fuerza laboral informal representa aproximadamente la mitad del total de los trabajadores en América Latina. La informalidad laboral se refiere a empleos que no están registrados ni regulados por las leyes laborales, lo que implica falta de protección social y derechos laborales para los trabajadores. Esto significa que no tienen acceso a beneficios como seguro médico, jubilación, vacaciones pagadas, subsidios por enfermedad, maternidad y lactancia, entre otros.

Los países con los más altos índices de informalidad laboral, según datos recientes, incluyen principalmente a naciones de Latinoamérica como Bolivia, Perú, Honduras, Ecuador, y Paraguay.

Bolivia registra el mayor índice de informalidad de la región y uno de los más elevados a nivel mundial, con cerca de ocho de cada diez trabajadores en el sector informal. Perú y Ecuador también enfrentan una alta informalidad laboral, con más de dos tercios de su población ocupada en el sector informal. Mientras que, en México y Brasil, las mayores economías de América Latina, este porcentaje asciende a un 54.8% y a un 37%, respectivamente. Chile y Uruguay muestran, por el contrario, más empleo formal que informal, ambos con una tasa de informalidad por debajo del 30%.

La afiliación de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social representa un reto para los sistemas de seguridad social, debido a que se dificulta su afiliación por no tener un empleador que funja como agente de retención para el pago de las cotizaciones de la seguridad social. Por tal motivo, como no tienen un empleador, en algunos países los trabajadores por cuenta propia tienen que pagar la totalidad de las cotizaciones de la seguridad social, es decir, la partida de la cotización que le corresponde al empleador y la que le corresponde al trabajador, lo cual no consideramos justo.

Por ejemplo, en Colombia, a pesar de que la afiliación de los trabajadores por cuenta propia es obligatoria, sólo el 16.93% se encuentran afiliados a la seguridad social. En República Dominicana no se ha implementado el Régimen Contributivo Subsidiado, por lo que actualmente los trabajadores por cuenta propia no cuentan con la protección del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

Los países que han alcanzado mayor tasa de protección de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social son Uruguay, Brasil y Argentina.

¹⁸⁷ Abogado. Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social (SDSS) y Máster en Prevención y Protección de Riesgos Laborales, expedido por la OISS y la Universidad de Alcalá. Profesor Universitario y Conferencista en Seguridad Social. Ex Director Jurídico de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales de República Dominicana.

A continuación, le presentamos un cuadro con las tasas de informalidad laboral de los países latinoamericanos:

PAIS	TASA DE INFORMALIDAD LABORAL APROX.
Bolivia	80-84%
Honduras	82-83%
Guatemala	80%
Perú	72-74%
Ecuador	68-69%
Paraguay	62-63%
República Dominicana	54%
Colombia	55-56%
México	52-56%
Brasil	36-38%
Costa Rica	35-37%
Argentina	44-47%
Chile	25-27%
Uruguay	22-26%

Baja cobertura de los servicios de salud a través de la seguridad social

Los Estados tienen dos formas principales de financiar los servicios salud a la población:

- 1) La primera forma que tienen los Estados de financiar los servicios de salud es a través de los **tributos**. En este caso los servicios los otorga el Estado de manera gratuita a través de los hospitales públicos, adscrito al Ministerio de Salud. En este caso los servicios de salud se otorgan de manera integral, no están sujetos a un plan básico de salud.
- 2) La otra forma que tienen los Estados de financiar los servicios de salud es a través de las **cotizaciones de la seguridad**, que pagan los empleadores y trabajadores en el Régimen Contributivo. De esta manera los Estados se liberan de erogar recursos con cargo al presupuesto general de la nación. En este caso los servicios de salud son otorgados a través de establecimientos de salud públicos, privados o mixtos, como ocurre en Chile, Colombia, México y República Dominicana, entre otros.

A través de los años hemos podido comprobar que la cotización que pagan empleadores y trabajadores, a través de la seguridad social, es insuficiente para ampliar la cobertura de los planes de salud de la seguridad social, con el objeto de alcanzar una

protección integral, oportuna y satisfactoria. Por ejemplo, esto ha acontecido en Chile, Colombia y República Dominicana.

El GES en Chile (Garantías Explícitas en Salud), también conocido como AUGE, es un programa de la seguridad social que asegura a las personas afiliadas a Fonasa o a las Isapres el acceso a atenciones de salud, para un conjunto de ochenta (87) enfermedades específicas. Para financiar la cobertura que le garantiza el GES, los trabajadores contribuyen con el 7% de su salario. Sin embargo, no se trata de una protección integral, pues aquellos servicios de salud que no contiene el GES no tienen cobertura, teniendo los afiliados o asegurados que comprar planes o seguros de salud complementarios, para poder constar con una protección adecuada.

Lo mismo ocurre en Colombia con el Plan Obligatorio de Salud (POS), que es un conjunto de servicios de salud que todas las Entidades Promotoras de Salud (EPS), sin excepción, deben prestarles a todas las personas que estén afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud del Régimen Contributivo. El tiempo ha demostrado que la cotización que pagan los empleadores y trabajadores para financiar los servicios de salud que le garantiza el POS en Colombia, ha sido insuficiente para garantizar a la población una protección integral, de manera que muchos afiliados o asegurados también tienen que comprar planes de salud complementarios para poder constar con una protección en salud satisfactoria.

De igual manera, en la República Dominicana el sistema de seguridad social le garantiza a la población afiliada un Plan Básico de Salud (PBS), pero los afiliados se quejan de baja cobertura, teniendo también que adquirir planes complementarios de salud, aquellos trabajadores que tiene mayor poder adquisitivo.

Baja cobertura en materia de Pensiones

Muchos sistemas de pensiones enfrentan déficits financieros debido al envejecimiento de la población, bajas tasas de natalidad, baja tasas de cotización y sistemas de cálculo de beneficios que no son sostenibles a largo plazo.

Es importante señalar que el déficit financiero afecta más a los sistemas de pensiones de reparto que a los sistemas de pensiones de capitalización individual, debido a que los sistemas de pensiones de capitalización individual no contemplan prestaciones definidas, sino que el monto de las pensiones depende de los ahorros que haya acumulado el trabajador en su cuenta de capitalización individual y de su esperanza de vida al momento del retiro y el monto de la pensión se determina mediante cálculos actuariales.

En Chile, México, Colombia y República Dominicana, entre otros, establecieron sistemas de pensiones de capitalización individual que no les han garantizado a los trabajadores una pensión digna. Esto se ha debido a las bajas tasas de cotización.

Nosotros entendemos que cualquier sistema de pensiones, ya sea de reparto o de capitalización individual, puede garantizar pensiones dignas a los trabajadores, todo depende del financiamiento, es decir, que se establezcan tasas de cotización que permitan crear reservas técnicas suficientes para garantizar pensiones dignas a los trabajadores en el tiempo.

La tasa de reemplazo es el porcentaje por concepto de pensión que va a recibir el trabajador en relación con su salario al momento de su retiro. En ese sentido, he visto a algunos técnicos señalando que tenemos baja tasas de reemplazo de las pensiones, porque tenemos bajos salarios. A nuestro juicio eso es un error, la tasa de reemplazo no depende del monto del salario de los trabajadores, la tasa de reemplazo depende del financiamiento, es decir, de la tasa de cotización que se establezca para financiar las pensiones.

La Longevidad

La longevidad representa un desafío para la seguridad social porque aumenta las obligaciones financieras a largo plazo, ya que las personas viven más tiempo y reciben pensiones por más años de los previstos, lo que genera escasez de fondos y afecta la sostenibilidad de los sistemas. También incrementa la demanda de servicios de salud y cuidado de larga duración.

Para el año 1950, la esperanza de vida media mundial se estimaba en alrededor de 46 años, aunque la cifra variaba significativamente según la región, siendo más alta en América del Norte y Europa, con promedios superiores a 60 años, y más baja en África Occidental, con alrededor de 33 años.

La esperanza de vida para el año 2025 varía significativamente según la región, pero a nivel mundial, se proyecta que sea de aproximadamente 73.5 años para ambos sexos, siendo de unos 76.2 años para mujeres y 70.9 para hombres. En algunos países desarrollados, la esperanza de vida puede superar los 87 años, mientras que en otros países es menor a 60 años.

Por consiguiente, debido a que la esperanza de vida ha aumentado a nivel mundial, los sistemas de seguridad social están abocados a aumentar la tasa de cotización y la edad jubilación.

Nuevas Tendencias

La nueva tendencia en América Latina ha sido en los últimos años lo siguiente:

- 1) Aumentar la edad de jubilación: Brasil y Uruguay.
- 2) Aumentar la tasa de cotización: México, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Brasil.
- 3) Aprobar sistemas de pensiones de dos pilares: un pilar básico de reparto y un pilar complementario obligatorio o voluntario de capitalización individual.
- 4) La afiliación de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social, mediante el pago de la totalidad de la cotización.

Los países que han aprobado recientemente sistemas de pensiones de dos o más pilares, con un pilar de reparto y otro pilar de capitalización individual, han sido los siguientes:

- 1) En Colombia, mediante la Ley No. 2381, **de fecha 16 de julio de 2024**, se aprobó el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte. Esta nueva ley creó un sistema de pensiones de dos pilares, en el que los trabajadores

cotizan hasta 2.3 salarios mínimo, para el sistema de reparto y por el resto de su salario, para las AFP.

- 2) En Uruguay, mediante la Ley 20130, de fecha 2 de mayo de 2023, se estableció un sistema de pensiones dos pilares: Un primer pilar de reparto, administrado por el Banco de Previsión Social (PBS) y un segundo pilar de capitalización individual, gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).
- 3) En Chile, desde el año 2008 se estableció un sistema de pensiones de dos pilares: un primer pilar de capitalización individual y un pilar solidario financiado por el Estado, como complemento del sistema de capitalización individual. Es importante señalar que en Chile recientemente introdujeron cambios en su sistema de pensiones, mediante la Ley 21735, la cual entró en vigencia el 1° de agosto del presente año. Esta ley estableció un aporte adicional del 8.5% por parte del empleador, además del 10% a cargo del trabajador. De ese 8.5%, el 4.5% se depositará en las cuentas de ahorros individual de cada trabajador y el 4%, lo va administrar una entidad estatal denominada Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP).

Entre los países latinoamericanos que cuentan actualmente con sistemas de pensiones de dos pilares, con un pilar básico y un pilar complementarios, con estructuras y características diferentes, podemos mencionar los siguientes:

- 1) Colombia.
- 2) Uruguay.
- 3) Chile.
- 4) Panamá.
- 5) Costa Rica.
- 6) Perú.

México cuenta con un sistema de pensiones mixto, es decir, los empleados públicos están afiliados a un sistema de reparto que administra el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mientras que los empleados privados están afiliados al sistema de pensiones de capitalización individual, a cargo de las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORE).

DESAFIOS QUE ENFRENTA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN RD

En fecha 9 de mayo del año 2001, fue promulgada la Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

El artículo 1 de la Ley 87-01, establece que la referida ley tiene por objeto establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en el marco de la Constitución de la República Dominicana, para regular y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía

por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales.

Para proteger a toda la población contra los riesgos señalados precedentemente, la Ley 87-01 contempla tres (3) seguros obligatorios: **1) El Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia; 2) El Seguro Familiar de Salud; y 3) El Seguro de Riesgos Laborales.**

De igual manera, para financiar el pago de las prestaciones que establecen los tres (3) señalados precedentemente, la ley contempla tres (3) regímenes de financiamiento:

- 1) **Régimen Contributivo.** Es el régimen de financiamiento basado en la contribución de los trabajadores asalariados públicos y privados y los empleadores, incluyendo al Estado como empleador. El empleador contribuye al financiamiento del Régimen Contributivo, con el setenta por ciento (70%) del costo total de la cotización, y al trabajador le corresponde el treinta por ciento (30%) restante.
- 2) **Régimen Subsidiado:** Es el régimen de financiamiento que comprende a los trabajadores por cuenta propia, con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado en su totalidad por el Estado Dominicano.
- 3) **Régimen Contributivo-Subsidiado:** Es el régimen de financiamiento que comprende a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

Implementación del Régimen Contributivo Subsidiado, para proteger a los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

En el artículo 2 de la Ley 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001, se estableció que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) tenía que someter a la promulgación del Poder Ejecutivo el Reglamento del Régimen Contributivo Subsidiado en un plazo de dieciocho (18) meses; sin embargo, ya ha transcurrido 24 años de promulgada la Ley y a la presente fecha el CNSS no ha cumplido con someter el Poder Ejecutivo dicho reglamento.

Asimismo, el artículo 7 establece que el Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo Subsidiado tenía iniciar su ejecución a los 24 meses de promulgada la Ley y el Seguro Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia dicho Régimen, a los 48 meses de promulgada la Ley.

Tal como señalamos precedentemente, el artículo 7 de la Ley 87-01, establece que el Régimen Contributivo Subsidiado será financiado mediante una contribución de los trabajadores por cuenta propia y un subsidio estatal para suplir la falta del empleador. El artículo 19 establece que el subsidio estatal será inversamente proporcional a los ingresos de los trabajadores por cuenta propia.

La Ley 87-01 fue promulgada el 9 de mayo del año 2001, sin embargo, todavía no se ha implementado el Régimen Contributivo Subsidiado, por lo que los trabajadores por cuenta propia o autónomos no cuentan actualmente con la protección del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). En la República Dominicana el 54% de la población económicamente activa son trabajadores informales, por lo que la afiliación de los trabajadores por cuenta o autónomos representa un reto o desafío para el SDSS.

Cobertura insuficiente del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia (Pensiones)

En la República Dominicana existían dos (2) sistemas de pensiones de reparto, antes de promulgarse la Ley 87-01. Teníamos un sistema de pensiones de reparto para los empleados del sector privado, instituido por la Ley 1896, del año 1948, sobre Seguros Sociales, mediante la cual se creó la Caja del Seguro Social, posteriormente denominada como Instituto Dominicano de Seguros Social (IDSS). La Ley 1896, era una ley excluyente, debido que solamente estaban obligado a cotizar los empleados del sector privado que devengaban bajos salarios. El IDSS concentraba todos los servicios, es decir, era la única entidad administradora de los riesgos y prestadora de los servicios, tanto en materia previsional, como en materia de salud y riesgos laborales.

La Ley 1896, sobre Seguros Sociales, establecía el derecho a una pensión por vejez a partir de las 800 cotizaciones semanales (15 años de cotización), equivalente al 40% del salario cotizable y un suplemento de un 2% por cada 100 cotizaciones semanales o su proporción, que excedan del mínimo requerido para tener derecho a la pensión por vejez.

También teníamos un sistema de pensiones de reparto para los empleados públicos, instituido por la Ley No. 379, del año 1981, sobre Jubilaciones y Pensiones de los Funciones y Empleados Públicos. Esta ley les garantizaba a los empleados públicos una pensión por vejez de la siguiente manera:

- a) De veinte (20) a veinticinco (25) años de servicios y sesenta (60) años de edad, una pensión equivalente al sesenta por ciento (60%) del promedio de los salarios cotizados de los últimos tres (3) años.
- b) De veinticinco (25) a treinta (30) años de servicios y sesenta (60) años de edad, una pensión equivalente al setenta por ciento (70%) del promedio de los salarios cotizados de los últimos tres (3) años.
- c) De treinta (30) a treinta y cinco (35) años de servicios y sesenta (60) años de edad, una pensión equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio de los salarios cotizados de los últimos tres (3) años.
- d) De más de treinta y cinco (35) de años de servicios, sin importar la edad, una pensión equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio de los salarios cotizados de los últimos tres (3) años.

En virtud de la Ley 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001, se adoptó por primera vez en la República Dominicana el sistema de pensiones de capitalización individual. Este sistema de pensiones consiste en que cada trabajador tiene una cuenta de ahorro individual donde se depositan mensualmente sus fondos de pensiones. Para calcular el monto de la pensión en este sistema, se toma en cuenta los fondos acumulados por el trabajador en su cuenta de capitalización individual y su esperanza de vida al momento de su retiro.

Esta nueva ley concesionó al sector privado la administración de los riesgos y la prestación de los servicios, en salud y pensiones. De modo que las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) tienen como responsabilidad administrar el riesgo de la provisión de la cobertura del Plan Básico de Salud (PBS) de los afiliados, mediante un pago per cápita previamente establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Por otra parte, la referida ley puso a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) la responsabilidad de administrar los fondos de pensiones de los afiliados, así como el pago de las pensiones por vejez y las pensiones por discapacidad y sobrevivencia, a través de las compañías de seguros contratadas por las AFP.

La tasa de cotización del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia es un 9.97% del salario cotizante, distribuida de la siguiente manera: Un 7.10% a cargo del empleador y un 2.87% a cargo del trabajador. Con esta cotización se financian los siguientes rubros:

- a) Un 8.40%, destinado a la cuenta personal de los afiliados o para el sistema de reparto, si el empleado se encuentra afiliado al sistema de reparto.
- b) Un 0.95%, para cubrir el Seguro de Discapacidad y Sobrevivencia (SDS) del afiliado y sus beneficiarios.
- c) Un 0.4%, destinado al Fondo de Solidaridad Social.
- d) Un 0.07%, para financiar las operaciones de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
- e) Un 0.1%, para financiar las operaciones de la Tesorería de la Seguridad Social.
- f) Un 0.05%, para financiar las operaciones de la Dirección de los Afiliados (DIDA).

Tal como se puede observar, en la República Dominicana tenemos la tasa de cotización en materia de pensiones más bajita de América Latina (9.97%), donde solo se deposita en la cuenta de ahorro individual de cada trabajador el 8.40% de su salario. Tomando en cuenta la esperanza de vida del dominicano, es imposible, matemáticamente, que un trabajador ahorrando el 8.40% de su salario, pueda recibir al momento de retiro una pensión digna por vejez, por lo menos equivalente al 60% de su salario.

La primera cotización del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia del Régimen Contributivo entró en vigencia en el mes de junio del año 2003, es decir, ya tenemos 22 años de cotización para financiar las pensiones por vejez.

De acuerdo con los ejercicios que hemos realizados, con la tasa de cotización actualmente vigente y tomando en cuenta la rentabilidad que han tenido los fondos de pensiones, si un trabajador cotizara 30 años y se retira a los 60 años, va a recibir una pensión por vejez equivalente al 35.3% de su salario, la cual es una pensión que no cumple con el Convenio 102 de la OIT, sobre Normas Mínimas en Materia de Seguridad

Social, el cual establece una pensión mínima que deben garantizar los Estados, equivalente al 40% del salario.

Es importante señalar que la Ley 87-01 establece que el Estado tiene que entregar a los trabajadores que estaban en los sistemas de repartos y pasaron al sistema de pensiones de capitalización individual, un bono de reconocimiento por el monto de los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigencia de la referida ley, el cual ganará una tasa de interés anual del dos por ciento (2%) por encima de la inflación, redimible al término de su vida activa. De manera que, al momento de su retiro, para el cálculo de su pensión se tomará en cuenta los fondos de pensiones acumulados y el bono de reconocimiento, mas rentabilidad obtenida a través del tiempo. Sin embargo, el Estado no ha entregado a los afiliados el bono de reconocimiento, a pesar de que hace 24 años que fue promulgada la Ley 87-01.

Por consiguiente, constituye un desafío para el Sistema Dominicano de Seguridad Social, modificar la Ley 87-01, para aumentar la tasa cotización del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia, con el objeto de garantizar a los trabajadores una pensión digna al momento de su retiro, por lo menos equivalente al 60% de su salario.

De acuerdo con los estudios que hemos realizado, en este sistema de pensiones de capitalización individual, para que un trabajador pueda recibir una pensión equivalente por los menos al 60% de su salario, se debe depositar mensualmente en su cuenta ahorro individual el 14.3% de su salario.

Cobertura insuficiente del Plan Básico de Salud del Seguro Familiar de Salud

El Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo contempla las siguientes prestaciones: A) Prestación en Especie: Plan Básico de Salud; y B) Prestaciones Económicas: Subsidios por enfermedad, maternidad y lactancia.

El artículo 129 de la Ley 87-01, establece que el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) garantizará, en forma gradual y progresiva, a toda la población dominicana, independientemente de su condición social, laboral y económica y del régimen financiero a que pertenezca, un Plan Básico de Salud (PBS), de carácter integral, compuesto por los servicios descritos en dicho artículo. El artículo 129 contempla siete (7) literales, donde se mencionan los servicios que debe contener el Plan Básico de Salud, pero en los siete (7) literales termina diciendo que es de *“acuerdo con el listado de prestaciones que determine el CNSS”*. Es decir, el alcance de las prestaciones o servicios cubiertos por el PBS, lo determina y aprueba el CNSS.

El Seguro Familiar de Salud tiene una tasa de cotización de un 10.13% del salario cotizable. El costo per cápita (prima) del Plan Básico de Salud se financia con el 9.58% de la cotización del Seguro Familiar de Salud.

La población dominicana se queja de la baja cobertura del Plan Básico de Salud del Seguro Familiar de Salud, teniendo que adquirir planes complementarios de salud, aquellos trabajadores que tiene mayor poder adquisitivo. Dicen que la salud no tiene preciso, pero tiene un costo. Durante varios períodos el Seguro Familiar de Salud ha tenido un déficit financiero, de manera que los recursos que se han recaudado no son suficientes para pagar a las ARS el per cápita del Plan Básico de Salud del Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo. Por tal motivo, nosotros entendemos que es necesario aumentar dos (2) puntos a la tasa de cotización del Seguro Familiar de Salud,

con el objeto de aumentar las recaudaciones para incrementar la cobertura de los servicios del Plan Básico de Salud (PBS).

Implementación del Primer Nivel de Atención o Atención Primaria

El artículo 152 de la Ley 87-01, establece que las Administradoras de Riesgos de Salud deberán contar con Proveedoras de Servicios de Salud (PSS) que, en conjunto, cubran y articulen los niveles de atención, cumpliendo, al menos, con las condiciones mínimas siguientes:

- Un nivel de atención primaria como puerta de entrada a la red de servicios, con atención Profesional básica a la población a su cargo, dotado de adecuada capacidad resolutive y centrado en la prevención, en el fomento de la salud, en acciones de vigilancia y en el seguimiento de pacientes especiales, que cubra las emergencias y la atención domiciliaria;
- Un nivel de atención ambulatoria especializada con capacidad profesional y tecnológica para atender a los pacientes referidos desde el primer nivel de atención;
- Un nivel de hospitalización general y complejo dotado de los recursos humanos y tecnológicos para atender la demanda de pacientes que requieren internamiento y cirugía, referidos por los niveles ambulatorios o por emergencias;
- Un sistema de referencia desde el nivel de atención primaria hacia la atención ambulatoria especializada, y/o la hospitalización general y compleja, y viceversa.

Sin embargo, a pesar de que la Ley 87-01 fue promulgada el 9 mayo del año 2001, todavía no se ha implementado el Primer Nivel o Atención Primaria como puerta de entrada para la cobertura de los servicios del Plan Básico de Salud del Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo. La implementación del Primer Nivel de Atención significará ahorros de recursos para el Seguro Familiar de Salud, debido a que, según los expertos, el 80% de los problemas de salud, se resuelven en la atención primaria. También la implementación del Primer Nivel de Atención como puerta de entrada para la cobertura del Plan Básico de Salud del Seguro Familiar de Salud representará la reducción significativa del gasto de bolsillo de la población, debido a que en el Primer Nivel de atención no habrá copago a cargo de los afiliados.

Pérdida de la cobertura de salud de los pensionados por vejez por las AFP.

El Párrafo II del artículo 140 de la Ley 87-01, establece que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) establecerá la contribución de los pensionados para la cobertura del Plan Básicos de Salud del Seguro Familiar de Salud de los Regímenes Contributivo y Contributivo Subsidiado. Sin embargo, a la presente fecha el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) no ha establecido la contribución de los pensionados por vejez, para la cobertura del Plan Básico de Salud (PBS).

Por tal motivo, el Gobierno Central ha tenido que crear, mediante decretos, cinco (5) planes de servicios de salud transitorios para pensionados y jubilados, que reciben su pensión a través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) del Ministerio de Hacienda. Por consiguiente, cuando a un trabajador lo pensiona por vejez una AFP, pierde la cobertura del Plan Básico de Salud del Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo.

Déficit financiero del Fondo de los Subsidios por Enfermedad, Maternidad y Lactancia.

Tal como señalamos precedentemente, el Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo contempla el derecho de las trabajadoras y trabajadores a los subsidios por enfermedad, maternidad y lactancia.

El Seguro Familiar de Salud tiene una tasa de cotización de un 10.13% del salario cotizable. Los subsidios por enfermedad, maternidad y lactancia se financian con el 0.48% de la cotización del Seguro Familiar de Salud.

Sin embargo, hace más de diez (10) años que el Fondo de los Subsidios por Enfermedad, Maternidad y Lactancia tiene un déficit financiero, de manera que las recaudaciones mensuales no son suficientes para el pago de los subsidios, teniendo el Gobierno Central que haber aportado recursos con cargo al presupuesto general de la nación, para poder cumplir con el pago de los subsidios a las trabajadoras y trabajadores. Por consiguiente, para eliminar el déficit del Fondo de los Subsidios, es necesario aumentar la tasa de cotización del Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo.

En conclusión, los desafíos que enfrenta la seguridad social en la República Dominicana son los siguientes:

- 1) La afiliación a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, los cuales representan el 54% de la población económicamente activa.
- 2) Modificar la Ley 87-01, con el objeto de aumentar la tasa de cotización del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia, para garantizar a los trabajadores una pensión digna al momento de su retiro, con una tasa de reemplazo, por lo menos, equivalente al 60% de sus salarios.
- 3) El Estado debe entregar el bono de reconocimiento a los empleados que pasaron del sistema de pensiones de reparto al sistema de pensiones de capitalización individual, para que estos trabajadores puedan recibir una mejor pensión al momento de su retiro.
- 4) Modificar la Ley 87-01, con el objeto de aumentar la tasa de cotización del Seguro Familiar de Salud, para garantizar a los afiliados una cobertura de salud integral a través del Plan Básico de Salud (PBS), así como para aumentar la partida para financiar los subsidios por enfermedad, maternidad y lactancia.
- 5) La implementación del Primer Nivel de Atención o Atención Primaria como puerta de entrada para la cobertura de los servicios del Plan Básico de Salud del Seguro Familiar, con el objeto de reducir los costos y el gasto de bolsillo de los afiliados.

Envejecimiento y diversidad de estructuras familiares

Ernesto Murro Oberlín¹⁸⁸

INTRODUCCION

De la invitación¹⁸⁹ a este aporte, se seleccionan dos aspectos:

“El **envejecimiento de la población**, consecuencia del aumento de la longevidad y de la disminución de la fertilidad, que ejerce presión sobre la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, debido al cambio de la relación activos/no activos”, en interrelación dialéctica con el “aumento de la **diversidad de las estructuras familiares**, como resultado del cambio en su dimensión, de la reducción en las tasas de fertilidad y en su composición, y del aumento de familias monoparentales”.

Para considerar “cuáles son los principales desafíos”, dado que “ha habido cambios que afectan significativamente los sistemas”, donde además pueden mencionarse otros como la incorporación creciente de la mujer al mercado laboral; los contratos de corta duración, precarios y tiempo parcial; las nuevas tecnologías y la economía de las plataformas; la transición ecológica y cambio climático; la litigiosidad y judicialización de la seguridad social; las enseñanzas y consecuencias de la pandemia COVID 19, la obesidad creciente. Y muchos de estos cambios son irreversibles. Y se pregunta: “¿Cuáles deben ser las respuestas?” y “¿qué posibles medidas deberían tomarse” para proteger la sostenibilidad, la suficiencia y adecuados niveles de cobertura?”¹⁹⁰

Este aporte trata de encarar algunos factores interrelacionados con el envejecimiento y las diversidades familiares, que han tenido menor o más reciente consideración (como las nuevas parejas, la soledad, el edadismo) y también otros temas con más tratamiento (envejecimiento, nuevos arreglos familiares, natalidad). Se ordena el desarrollo de cada tema en algunos Conceptos, Datos/Diagnósticos y Acciones/Propuestas¹⁹¹.

ALGUNOS CONCEPTOS GENERALES

Se consideran como base, algunos pronunciamientos y definiciones:

Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030** de Naciones Unidas, proponen un nuevo pacto y metas, entre ellas la 1.3: “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030 lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

¹⁸⁸ Ministro de Trabajo y Seguridad Social (2015-20); Presidente del Banco de Previsión Social- BPS (2005-15) y de OISS (2012-16); Director por trabajadores en BPS (1992-2001), Delegado en Conferencias de OIT 1988-2001-11-17-19; Miembro de comisiones administradoras de Convenios de Mercosur e Iberoamericano; consultor externo en OIT, CEPAL, ONU, OPS, OISS, AISS, gobiernos y organizaciones; docente, expositor, autor y coautor de libros y documentos.

¹⁸⁹ Se valora y agradece muy especialmente a la querida Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS– por esta nueva invitación a participar de una publicación sobre tan imprescindible temática de **Prospectiva**, a presentarse en el próximo Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

¹⁹⁰ Texto de Invitación a participar de publicación OISS hacia próximo Congreso, por parte de la Secretaria General de OISS Dra. Gina Riaño Barón y Director OISS Chile, Dr. Hugo Cifuentes Lillo

¹⁹¹ Buscando facilitar la lectura se destacan en **negrita** organizaciones, países, temas

OIT¹⁹²: “La pandemia ha puesto de manifiesto las profundas desigualdades y las importantes brechas en la cobertura, la integralidad y la adecuación de la protección social en todos los países (...) y ha provocado una respuesta política sin precedentes en el ámbito de la protección social. (...). Establecer la protección social universal y hacer realidad el derecho humano a la seguridad social para todos es la piedra angular” considerando que “Las crisis anteriores han demostrado que la austeridad deja profundas cicatrices sociales, perjudicando a los más vulnerables de la sociedad”¹⁹³.

Y tripartitamente se destaca: “A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social (...) y “es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia”. Y “administrada correctamente, aumenta la productividad” y es “un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible”¹⁹⁴.

CEPAL¹⁹⁵: También post pandemia destaca: “No cabe duda de que los costos de la desigualdad se han vuelto insostenibles y que es necesario reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la creación de un verdadero Estado de bienestar, tarea largamente postergada en la región”.¹⁹⁶ Pero a su vez, “El mayor rol del Estado provocado por la pandemia, en especial en la gestión y financiamiento de la protección social, se ha implementado sin mayor discusión en la región”¹⁹⁷. El Estado recupera valor en la sociedad.

AISS¹⁹⁸: “Los gobiernos y las organizaciones internacionales están tomando medidas rápidas para mitigar el impacto económico y social del COVID-19. Siguiendo las experiencias vividas durante la crisis financiera de 2007, la seguridad social toma un rol clave en esta respuesta”¹⁹⁹.

La OISS en la **Declaración Iberoamericana de Santo Domingo**²⁰⁰, destaca la necesidad de “un nuevo pacto social con la ciudadanía iberoamericana, centrado en el bienestar social y económico de la población”, para tratar de “alcanzar la mayor cobertura posible en los colectivos más necesitados” de forma de “superar la pobreza, combatir la discriminación y la desigualdad” así como fortalecer la perspectiva de género y “el envejecimiento activo y saludable”, como “ruta para la reactivación socioeconómica, consolidación de la democracia y el logro del bienestar para la comunidad iberoamericana”.

En relación a lo que se plantea respecto al desarrollo de la región, **CEPAL** propone 11 transformaciones²⁰¹, que califica de fundamentales para superar los desafíos del desarrollo en América Latina y el Caribe y construir un futuro más próspero y equitativo.

¹⁹² Organización Internacional del Trabajo, único órgano tripartito de Naciones Unidas.

¹⁹³ Extractado del Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-22, OIT, Ginebra.

¹⁹⁴ Extractado de la Resolución tripartita sobre Seguridad Social de la 89a Conferencia de OIT, Ginebra, 2001(NR: el autor es uno de los 15 miembros de la comisión de redacción de dicha Resolución).

¹⁹⁵ Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas.

¹⁹⁶ Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, 2021.

¹⁹⁷ Alberto Arenas: “Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del Covid 19”, CEPAL, 2021.

¹⁹⁸ Asociación Internacional de la Seguridad Social.

¹⁹⁹ Página web oficial de AISS sobre COVID 19. Varios documentos disponibles.

²⁰⁰ República Dominicana, 13-16.12.2021, XVII Congreso Iberoamericano de seguridad social, OISS: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

²⁰¹ CEPAL, Julio 2024, declaración en red X de su Secretario Ejecutivo. Por ampliación véase web CEPAL.

De ellas se destacan en relación a esta temática en consideración, las siguientes: Crecimiento alto, sostenible e inclusivo con políticas de desarrollo productivo (y diversificación) orientadas a la productividad y el empleo; Transformación digital para todos; Sistema agroalimentario sostenible y resiliente; Inversión en capital humano y desarrollo de capacidades; Sistema fiscal justo y eficiente y Financiamiento para el desarrollo sostenible; Gobernanza multinivel y participación ciudadana.

Es así, siempre es sustancial la **Democracia** y la **Paz**. Su afectación en general, las decisiones unilaterales de los poderosos sobre países y organismos internacionales²⁰², la debilidad creciente de éstos, la reducción de ayudas a los países vulnerables, las guerras, invasiones y muros, son fenómenos crecientes y de alto impacto.

Diversos estudios destacan la caída de la democracia en el mundo. Uno de ellos, destaca que baja o se mantiene en 130 de 167 países considerados. América Latina baja por noveno año consecutivo y sólo califican Uruguay y Costa Rica como democracia plenas; España permanece en esta categoría y Portugal asciende a ella en 2024. Chile la integra hasta 2022²⁰³ Otro estudio, muestra que en el 54 % de los países, hay un descenso de al menos un factor democrático²⁰⁴. En América Latina se informa que con la excepción de Uruguay, los ciudadanos han estado insatisfechos con las democracias en los últimos 30 años siendo los más jóvenes y los más pobres, los más desencantados²⁰⁵. Al mismo tiempo, hay 50 guerras, invasiones y conflictos violentos en distintas regiones del mundo.

Mesa Lago destaca la relación entre dictaduras y privatización de las pensiones con carencia de diálogo social.²⁰⁶ Patricia Roa destaca: “Las dictaduras impuestas en casi todos los países de la región fueron responsables del aniquilamiento de las instituciones republicanas, la violación sistemática de los derechos humanos y el deterioro de nuestra vida cultural” (...) pero “también dieron lugar a un extraordinario proceso de reorganización económica y social que ayudó y fue ayudado por la represión política”.²⁰⁷

Y en la reciente cumbre de Presidentes progresistas en Chile, y luego en la 80ª. Asamblea de Naciones Unidas²⁰⁸, diversos presidentes progresistas y demócratas alertan sobre estos peligros. “Reafirmamos nuestro compromiso con la defensa de la democracia, el multilateralismo y el trabajo conjunto para abordar las causas profundas y estructurales que socavan nuestras instituciones democráticas, sus valores y legitimidad” (...) “como respuesta al deterioro institucional y al avance de proyectos autoritarios, regresivos y excluyentes”²⁰⁹.

²⁰² Basta como ejemplo el discurso del Presidente de los EE.UU. en la 80ª. Asamblea de ONU y diversas acciones de su parte, entre ellas, se advierte la afectación en OIT, que se informa en diversos ámbitos.

²⁰³ Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit (EIU) para 168 países. Se realiza desde 2008.

²⁰⁴ IDEA, Estocolmo, The Global State of Democracy 2025.

²⁰⁵ Corporación Latinobarómetro 2024.

²⁰⁶ “Evaluación de 4 décadas de privatización de las pensiones en América Latina (1980 – 2020) Promesas y realidades”

²⁰⁷ Doctora y docente en Magister en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

²⁰⁸ 23 – 29.9.25, Nueva York.

²⁰⁹ Declaración “Democracia Siempre”, 25.7.25, Presidentes de Chile, Brasil, Colombia, España y Uruguay; Palacio La Moneda, Chile

1.- ENVEJECIMIENTO ALGUNOS CONCEPTOS

OMS: “Desde un punto de vista biológico, el **envejecimiento** es el resultado de la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales, a un mayor riesgo de enfermedad y, en última instancia, a la muerte. Estos cambios no son lineales ni uniformes.” Se apoya el enfoque multidimensional sobre envejecimiento: “Las actuales condiciones de vida de las personas mayores de 65 años dependen en una parte importante de experiencias pasadas tales como sus trayectorias laborales y familiares, o su capacidad de acumulación de activos monetarios y físicos a lo largo de la vida, pero también de la forma en que las oportunidades y riesgos del pasado se articulan con la estructura de protección presente”. Y las posibilidades de revertir y modificar y modificar esa “herencia” disminuyen.²¹⁰

OIT: “El envejecimiento (...) está repercutiendo significativamente tanto en los sistemas de pensiones financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto como en el costo de la asistencia médica”; y las soluciones principales están en las medidas para aumentar el empleo (particularmente en las mujeres, los trabajadores mayores, los jóvenes y las personas con discapacidad) y en el crecimiento sostenible que genere empleo productivo.²¹¹ Posición particularmente importante recordando tiempos donde desde los promotores de las reformas estructurales de privatización como el Banco Mundial²¹², se recetaban otras concepciones que afectaron y aún afectan a las personas y a los sistemas.

OISS: “debemos preparar nuestros sistemas de seguridad social para enfrentar este fenómeno de envejecimiento, que es un éxito de las sociedades pero que nos plantea desafíos muy grandes, de cómo garantizar el acceso a la salud de calidad a las personas mayores, su seguridad económica y su participación activa en la vida de la sociedad” considerando que “Si no tuviste una vida digna, con acceso a derechos y a salud, eso se va a reflejar en la vida adulta mayor”.²¹³

En este capítulo conceptual acerca del envejecimiento, un tema que se considera primordial encarar es el **edadismo**.

La **OMS**, lo define como la forma de pensar, sentir y actuar con respecto a los demás o a uno mismo en función de la edad. Es una forma de discriminación social basada en estereotipos sobre la edad, especialmente hacia las personas mayores. Son “caros”, son “carga” para las finanzas públicas, dado que suelen ser vistas como beneficiarias pasivas que no contribuyen al crecimiento económico²¹⁴.

Por ejemplo, “En los últimos tiempos, en **Uruguay** ha surgido un preocupante

²¹⁰ “Personas Mayores en Uruguay- Un estudio multidimensional” Ec. F. Bellomo y Lic. T.S. I. Nuñez. Asesoría General en Seguridad Social –AGSS- del Banco de Previsión Social –BPS- , Uruguay, 1.2022

²¹¹ Resolución tripartita de la 89ª Conferencia Internacional de OIT sobre Seguridad Social, 2001. (NR: el autor participa como miembro de la Comisión de Redacción de la citada Resolución). Ítem 19

²¹² “Envejecimiento sin crisis”, Banco Mundial, 1994: “Como los países iniciar este proceso y efectuar la transición los que ya tienen grandes pilares públicos: Las metas finales son las mismas para todos, pero el camino a seguir y el tiempo que se necesite dependerán de las circunstancias de cada país”.

²¹³ Secretaría General de la OISS Dra. Gina Riaño Barón en El País de Uruguay 26.6.25.

²¹⁴ Adriana Rovira, docente e investigadora de la Universidad de la República, Ex Directora del instituto Inmayores de Uruguay y miembro de la Comisión de redacción de la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos. La Diaria, Uruguay, 17.10.2024.

discurso que plantea una supuesta contraposición entre la atención a la niñez y la protección de los derechos de la tercera edad (...) no solo es engañosa, (...) responde a una estrategia que, en el marco de políticas neoliberales, intenta justificar recortes en sistemas de protección social”. (...) la necesidad de atención a todos los grupos vulnerables es un imperativo social y ético”²¹⁵.

Diversas investigaciones y evidencias prueban la importante redistribución a todas las edades en hogares con los ingresos por jubilaciones y pensiones. Un estudio para 8 países de **América Latina** de OIT en 2007²¹⁶, informa una reducción de la pobreza en toda la población entre 0,5 y 10 pp²¹⁷ según haya o no transferencias, en particular jubilaciones y pensiones. La baja de la pobreza en toda la población llega a ser entre 7,5 y 10 pp para Brasil, Argentina y Uruguay y entre 22 y 50 pp en personas mayores de 65 años.

Uruguay es un país con baja pobreza en adultos mayores, resultado de diversas políticas de origen social y decisiones políticas, históricas²¹⁸ y recientes, en particular en gobiernos progresistas del siglo XXI. La reforma constitucional de 1989 por iniciativa de asociaciones de jubilados, determina desde entonces que las pasividades se ajustan según salarios, y hace salir de la pobreza entre 35 y 40 % de las personas mayores de 65 años²¹⁹. Otro estudio posterior concluye que “Los impuestos directos y las transferencias directas disminuyen la desigualdad y reducen la pobreza”, siendo las transferencias directas pensiones no contributivas, asignaciones familiares y alimentos. El efecto combinado del gasto social y los impuestos reduce el coeficiente la desigualdad (índice Gini) en 10 pp y las transferencias directas reducen la tasa de pobreza extrema de 5,1 por ciento a 1,5 por ciento, mientras los impuestos indirectos (como el IVA) la elevan a 2,3 por ciento.²²⁰ Recientemente, otro estudio destaca: “si retiramos todas las transferencias nos queda una pintura de pobreza radical, dejamos de ver un sesgo hacia la infantilización de las carencias para tener una muy elevada pobreza en los tramos de mayor edad”, (...) destacándose el asombro de los investigadores cuando al eliminar las transferencias vía jubilaciones “se incrementa la pobreza en todos los tramos etarios”, ya que ese ingreso también lo usan para subsistir otros miembros del hogar: el Índice Gini crece “en 3,6 puntos porcentuales”, desde 0,38 hasta 0,416, mostrando un cambio “sustantivo” hacia una menor redistribución.²²¹

En **Brasil**, hay otra evidencia: en 2022, las transferencias previsionales y asistenciales las personas mayores tuvieron un efecto de reducción de la pobreza en la población de 14 pp. Sin seguridad social, la pobreza sería 43 % en lugar del 29 %

²¹⁵ Sixto Amaro Presidente de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas –ONAJPU–, Uruguay, en Caras y Caretas, 18.3.2025.

²¹⁶ OIT en base a datos SEDLAC/Universidad Nacional de La Plata (2007) para Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, México, Bolivia, Paraguay y Honduras).

²¹⁷ Puntos porcentuales.

²¹⁸ La primera ley de pensiones (1829) es anterior a la primera Constitución (1830) y hacia fines del siglo XIX ya se generaban los primeros sistemas tripartitos, pocos años después de Bismarck en Alemania

²¹⁹ Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República- UDELAR.

²²⁰ “¿Cuánta redistribución logra Uruguay a través del gasto social y los impuestos?”. Marisa Bucheli. M.Rossi, F. Amabile (Universidad de la República, Uruguay), Nora Lustig (Universidad de Tulane, Nva. Orleans, Louisiana, EE.UU) En base a encuestas de Hogares y de Gastos e Ingresos 2009 y 2006, publicado 11.2013.

²²¹ Observatorio de Seguridad Social de CINVE, Uruguay, 14.12.2021, Zunino, Pereira, Parrilla, Souto. “Impactos distributivos del sistema de seguridad social”.

existente²²².

Y en **México**, recientemente la Presidenta Sheinbaum²²³ destaca como se transita hacia una mayor igualdad: “La diferencia entre los más ricos y los más pobres (era) un abismo; todavía es muy grande, pero pasamos de ser uno de los países más desiguales del mundo a uno de los países menos desiguales de nuestro continente” (...) “En 36 años de neoliberalismo el salario mínimo no aumentó” (...) se pagaba lo mismo a la gente. Ahora, del 2018 al 2025, el salario mínimo aumentó 135 %”, y ello, junto a las mejoras en pensiones Bienestar y asistencia social, mejoran la calidad de vida.

El Secretario General de **Naciones Unidas** Sr. Kofi Annan, ya alertaba hace dos décadas que “En muchos países (...) la adopción precipitada de un modelo neoliberal de las funciones y responsabilidades del Estado en muchas ocasiones ha privado a grandes grupos humanos de estructuras institucionales eficaces que ofrezcan protección social y programas sociales más amplios”.²²⁴ El neoliberalismo, también ha redefinido la vejez como una responsabilidad individual, exacerbando nuevas formas de exclusión y vulnerabilidad para las personas mayores²²⁵. Ese individualismo creciente en la sociedad, se experimenta en el excesivo fomento del emprendedurismo y la meritocracia exclusiva, el aislamiento, la disminución de la participación democrática, social y política y hasta en uso de la pantalla individualizada, la vida individualizada, generando variadas consecuencias como la digito dependencia, etc.²²⁶ Todo un tema nuevo también a profundizar en sensibilizar y regular. Piketty²²⁷, concluye que este enfoque es parte de una dinámica más amplia que promueve la acumulación de riqueza en los sectores financieros a expensas de la protección social de los más vulnerables. Y algunos autores, desde ahí, señalan que la feminización del trabajo informal y el trabajo de cuidados no remunerado es promovida para sostener el modelo económico, mientras se recorta la participación del Estado en el bienestar social.²²⁸

ALGUNOS DATOS-DIAGNOSTICOS

ONU:²²⁹ “la población mundial seguirá creciendo durante los próximos 50 o 60 años y alcanzará un máximo de unos 10.300 millones hacia 2085”, dos mil millones más que ahora y bajaría hacia 2100. Y se pronostica un aumento del envejecimiento: hacia 2070-80, donde los mayores de 65 años o más alcanzaría los 2.200 millones, y también crecen los mayores de 80 años.

Pero también se informa²³⁰, que, en 30 años de estudios, es la primera vez que se

²²² IPEA: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Brasil. Vinculado al Ministerio de Hacienda. Informe 2941 de 11.2023

²²³ Presidenta Claudia Sheinbaum, 12.9.25 en Puebla; ratificado además en Gaceta UNAM 7.8.25 con aumento de casi 16 % en ingreso de los hogares entre 2018-24, según Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI, México, destacándose que ello no ocurría desde 1984

²²⁴ Consejo Económico y Social de ONU, Secretario General de ONU, 39o. Periodo de sesiones, 02/2003. N de R: el autor de este trabajo participa como comentarista de dicho informe del Secretario General.

²²⁵ Adriana Rovira, docente e investigadora de la UDELAR, 17.10.24 en La Diaria, Uruguay.

²²⁶ Especialista Rafael Yuste del Centro de Neurotecnología de la Universidad de Columbia. De la Conferencia con su presencia del Dr. José Antonio Iglesias en el 10. ENAITU de Inspectores de Trabajo en Uruguay. 30.5.25- “Los neuroderechos son nuevos derechos humanos que protegen la actividad del cerebro y la información cerebral”.

²²⁷ Thomas Piketty “La crisis del capital en el siglo XXI”, 2014.

²²⁸ Nancy Frazer, 2016: Expropiación y explotación en el capitalismo financiero.

²²⁹ Perspectivas de la Población Mundial 2024, web ONU

²³⁰ Fuente: Informe de ONU - PNUD sobre Desarrollo Humano mundial, 9.2022: “Tiempos inciertos, vidas inestables”.

produce un descenso de esperanza de vida en el 90 % de los países del mundo, con un retroceso de 5 años. “Morimos antes, estamos menos educados y nuestros ingresos van en caída”²³¹.

Antes ya alertaban que en todos los jóvenes y adultos de edad media de los Estados Unidos, cayó la expectativa de vida desde 2015 a causa de sobredosis, adicciones, suicidios y enfermedades (aumentó en 10 años desde 1959)²³².

OCDE²³³ considerando el envejecimiento, afirma que de un escenario de escasez de empleos se transita a uno de escasez de trabajadores. Y destaca que, de no mediar reformas, el crecimiento del PBI per cápita en la OCDE podría desacelerarse un 40%, bajando del 1% anual registrado entre 2006 y 2019 al 0,6% hasta 2060.

Un estudio que analiza el impacto de la pandemia COVID 19 en estos países desarrollados “observó una reducción en la esperanza de vida en varones (mayor en ellos) y mujeres, en casi todos los países estudiados” (31 de 37). La mayor reducción de la esperanza de vida se observó en Rusia y Estados Unidos. Asimismo, los años de vida perdidos, en todos esos 31 países en 2020, fueron más altos de lo esperado (y 5 veces más que con la influenza de 2015).²³⁴

Europa: “Aumentar las edades aumenta el empleo de los mayores, pero también aumenta de manera importante el número de trabajadores en seguro de desempleo, enfermedad o invalidez en se tramo etario (...). También aumenta la proporción de inactivos entre los trabajadores afectados por los cambios. Los trabajos empíricos disponibles indican que por cada 100 trabajadores que postergan su retiro por cambios en el sistema de pensiones, menos de 50 continúan trabajando”. Van al desempleo, enfermedad, invalidez, inactividad. Ejemplos: reformas en Francia a partir 2010 (de 60 a 62 años) y en Austria que aumenta edad 200/04.²³⁵ Otros estudios en Suecia, Alemania y España al respecto muestran también que reducir edad de retiro tiene efectos positivos en la salud mientras que aumentarla, incrementa posibilidades de muerte prematura, en particular entre 60 y 69 años, afectando además especialmente a trabajadores poco calificados y con exigencias psico físicas²³⁶.

Portugal, según Censo 2021, registra un alto envejecimiento, con 23 % de la población mayor de 65 años y 7 % mayor de 80²³⁷. Por otra parte, aumenta la inmigración que ya representa 5 % de la población del país (principalmente desde Brasil y Angola). En **España** en 2024 se registra un alto envejecimiento histórico, y se espera que continúe creciendo.

América Latina²³⁸, experimentará un drástico envejecimiento en los próximos 25

²³¹ PNUD, Achim Steiner, Administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2025

²³² Universidad de Virginia, Estados Unidos, 2019.

²³³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, con 38 países desarrollados miembros, París. Publicación: “Perspectivas del empleo de la OCDE 2025”

²³⁴ Univesidad de Oxford, Reino Unido, 2021. “Efectos de la Pandemia del COVID-19 en la Esperanza de Vida y la Mortalidad Prematura en 2020: Análisis de series de tiempo en 37 países”.

²³⁵ Informe de Dra. Graciela Sanroman, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay, 3.2021 para la Comisión de Expertos para la reforma de la seguridad social en dicho país – CESS en base a estudios de Rabaté y Rochut (2018) para Francia y de Staubli y Zweimüller (2013) (NR: El autor fue uno de los miembros de dicha Comisión (2020-22) en representación del partido Frente Amplio).

²³⁶ Belles, Jiménez, Han, sobre Alemania, Suecia y España, en Fundación de Estudios de Economía Aplicada – FEDEA, España 2022.

²³⁷ Instituto Nacional de Estadísticas de Portugal, 2022

²³⁸ Secretario Ejecutivo de CEPAL José Manuel Salazar-Xirinachs, declaraciones en 21.6.25 Swissinfo, Agencia EFE

años: Para 2050 se duplicarán las personas adultas mayores de 60 años (hoy 15 %) y se triplicarán las mayores de 80 años.

Hacia el año 2100, Chile, Costa Rica y Puerto Rico liderarán el indicador con 91 años, Panamá 90 años, Colombia, Cuba y Uruguay con 89, Argentina, Ecuador y Perú con 88. En 1965, Uruguay lideraba en la región con 66 años y Chile se ubicaba con solo 53.

Pero deben tenerse en cuentas las heterogeneidades, como lo evidencian diversos estudios realizados en ciudades latinoamericanas y en especial en Santiago de Chile: "Esperábamos que existiesen brechas amplias en Santiago, dados los niveles de desigualdad generales en Chile", pero no "que este nivel fuera tan amplio": 9 años en hombres y 18 años en mujeres. "Fue una sorpresa y creemos que es un resultado importante que compartir con la ciudadanía" afirma el epidemiólogo español Usama Bilal²³⁹.

Otro estudio que abarca desde 1990 a 2017,²⁴⁰ señala que, en los barrios de mayores ingresos como Providencia, Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, La Reina de la capital chilena, las expectativas de vida de las mujeres son de 87 – 88 años, mientras que en La Pintana y Quilicura (menores ingresos) están entre 74 y 77 años. Once años de diferencia.

México era un país de jóvenes. En el 2000, la edad mediana era 22 años, hoy es 30 y se proyecta 43 para 2050. Y con algunas particularidades: la feminización del envejecimiento puede explicarse allí por factores biológicos, "pero también por aspectos sociales y estructurales, como la elevada mortalidad de los hombres en edades jóvenes y adultas (frecuentemente asociada a accidentes, violencia o enfermedades)" y emigración.²⁴¹

Región Andina: también están envejeciendo heterogénea y rápidamente. El país más envejecido es Chile y el menos envejecido es Bolivia, mientras que el grupo poblacional que más rápidamente envejece es el de 80 años y más.²⁴²

Uruguay: en base al Censo 2023, se pronostica que, la población mayor de 65 años aumentará del actual 16 % al 32 % en 2070²⁴³.

Estos datos ilustran sobre la heterogeneidad y variabilidad multidimensional de los procesos demográficos, aspecto a tener muy en cuenta al diseñar políticas públicas.

ALGUNAS ACCIONES – PROPUESTAS

²³⁹ Estudios de SALURBAL *Proyecto Salud Urbana en A. Latina, publicada en The Lancet Planetary Health* y por la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile con Universidad de Drexel (Filadelfia, EEUU), Bilal es autor principal del estudio que también comprende las ciudades de Panamá, México, Buenos Aires, Belo Horizonte y San José de C. Rica.

²⁴⁰ "Desigualdades sociales: las expectativas de vida de los chilenos", Cristóbal Huneeus, Director de Unholster y panelista de Pauta Bloomberg

²⁴¹ Gobierno de México, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional de Población 2025, web.

²⁴² Las Personas Mayores en la Región Andina: Hacia el logro del Envejecimiento Saludable para la Década 2021-2030 Organismo Andino de Salud –Convenio Hipólito Unanue, 8.2024 con participación de miembros de la academia y gobiernos de Perú, Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela

²⁴³ Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay – INE- 7.2025

OIT: propone un enfoque multidimensional del envejecimiento: “Las realidades de los trabajadores mayores se caracterizan por su heterogeneidad. El estado de salud e invalidez, capacidades y el ambiente laboral varían sustantivamente de persona a persona, y a su vez se enlazan con condiciones socioeconómicas y el sector específico en que se relacionan las personas mayores. Una dimensión importante de esta heterogeneidad son las diferencias significativas en la expectativa de vida entre diferentes grupos socioeconómicos” como se ha visto en estudios de Salurba y Unholster. Y a partir de ello, destaca que cuando “aumentar la edad de retiro es visto como una solución a la sostenibilidad financiera, la edad de retiro efectiva en la mayoría de los países de altos ingresos continúa por debajo de la edad de retiro legal”²⁴⁴. Esto sugiere que se requiere un conjunto de políticas más amplias (...) y “en coordinación con políticas de empleo y productividad” (...) “fomentando así la transición hacia la formalización laboral (...) ya que la inserción laboral entre personas mayores tiende a ser en trabajos por cuenta propia o informales”²⁴⁵.

OCDE: Propone una estrategia de activación laboral centrada en cuatro pilares: jóvenes, mujeres, migrantes y trabajadores mayores, considerando que esos colectivos representan reservas de talento subutilizado que pueden ayudar a compensar el declive demográfico si se los incluye activamente en el mercado laboral. Por ejemplo, políticas activas como igualdad salarial de género, guarderías accesibles, acceso a sectores tecnológicos. En cuanto a los migrantes, considera que ya cubren vacantes, pero reclama una política migratoria más ambiciosa, con integración real y acceso a servicios públicos.

CEPAL: el Secretario Ejecutivo de CEPAL, destaca que el envejecimiento es un desafío, y una oportunidad. “Si se hacen las inversiones necesarias en infraestructuras de cuidado, esta será una de las fuentes de empleo más dinámicas del futuro y de empleos de calidad” con “millones de mujeres ingresando al mercado laboral”, aumentando el crecimiento económico e integrando sectores económicos diversos.²⁴⁶

OISS: la Secretaria General destaca 4 recomendaciones a los Estados al respecto del envejecimiento:²⁴⁷

Considerar que debe ser un hecho heterogéneo y por lo tanto adecuando las políticas públicas (adaptando los servicios a las necesidades de las personas mayores, potenciando programas de envejecimiento activo de la población, así como programas de preparación para la jubilación); Garantizar una seguridad económica para las personas Adultas Mayores; Adecuar los servicios de salud a las necesidades de este colectivo; Potenciar los servicios sociales, especialmente para las personas mayores y dependiente, para garantizarles una calidad de vida en el marco de mayor cohesión social en la región.

Región Andina: “Promover la creación de sistemas de atención a largo plazo” (...) Conformando y manteniendo equipos de trabajo sostenibles y debidamente capacitados; (...) “la creación de entornos adaptados a las personas mayores” impulsando “el

²⁴⁴ Eurofound, 2016; OCDE, 2019.

²⁴⁵ OIT en Comisión de Expertos para la reforma previsional en Uruguay - CESS-, 2021 “Aportes de la experiencia internacional sobre dialogo social para la reforma de la seguridad social en Uruguay”, OIT CONOSUR, Informe Técnico.

²⁴⁶ Swiss info, 21. 6.2025, declaraciones de José Manuel Salazar-Xirinachs

²⁴⁷ El 29.5. 2025 en Casa de América en Madrid en evento sobre “Envejecimiento y protección social en Iberoamérica”.

desarrollo de las ciudades amigables con las personas mayores” y “Creando estrategias regionales para combatir la discriminación por motivos de edad”; “difundir la Convención Interamericana de Derechos Humanos de las personas mayores” y “Colaborando para diseminar y apoyar el envejecimiento saludable en todas las políticas y a todos los niveles de gobierno”²⁴⁸. Pero, salvo algunas experiencias puntuales, en estos países no están funcionando sistemas nacionales de cuidados.

En **Uruguay** y **Chile**, por ejemplo, el aumento de edad ha sido y es tema permanente de discusión. En 1981 durante la dictadura del Gral. Pinochet²⁴⁹ se impuso una reforma de privatización total y se fijó la edad legal a los 65 años. Algún tiempo después se verifica que la edad real promedio era 58 y hubo que realizar diversas reformas particularmente desde 2008 hasta la actual de la Presidencia de Boric, para atenuar los impactos generados en la población y el sistema²⁵⁰. En Uruguay durante la reciente reforma de 2023²⁵¹, se propuso inicialmente por el gobierno del Presidente Dr. Luis Lacalle Pou, un aumento rápido de la edad de 60 a 65 años. Sin embargo, la movilización social y política opositora y la negociación dentro de la misma coalición en el Gobierno, determinaron una relativa flexibilización, aunque manteniendo dicha edad para los nacidos desde 1977.

Actualmente se inicia otro proceso de Diálogo Social en Uruguay, sobre reformas en Protección Social y Seguridad Social, liderado por el cuarto gobierno del Frente Amplio en este siglo XXI²⁵² y se centra en 4 ejes: protección a la infancia, sistema de cuidados, protección a las personas activas (trabajadores), y régimen de jubilaciones pensiones.

2.- NATALIDAD

ALGUNOS CONCEPTOS

Indicadores de **Natalidad**: referentes a los nacimientos ocurridos en una población. Indicadores de **Fecundidad**: referentes a los nacimientos en relación con la población en la que tienen lugar, es decir, las mujeres en edad fértil²⁵³.

“La población del planeta se ha duplicado con creces en tan solo 50 años y la tasa de fecundidad mundial continúa por encima de los 2,1 nacimientos por mujer (lo que se considera el “nivel de reemplazo”) (...) pero “la fecundidad se ha reducido de un promedio de 5 nacimientos por mujer en 1950 a 2,3 en 2021, lo que indica que la población —y en especial las mujeres— ejercen cada vez más control sobre su vida reproductiva”²⁵⁴.

Hay distintas opiniones sobre cómo encarar estas realidades. Por ej. “no basta con incentivar a las mujeres a tener más bebés” y “eso se debe con frecuencia a los

²⁴⁸ Las Personas Mayores en la Región Andina: Hacia el logro del Envejecimiento Saludable para la Década 2021-2030 Organismo Andino de Salud –Convenio Hipólito Unanue, 8.2024.

²⁴⁹ Decreto Ley 3500 de 11.1980.

²⁵⁰ Ley 20.255 de 2008 y Ley 21.735 de 3.2026.

²⁵¹ Ley 20130 de 5.2023.

²⁵² Se inicia el pasado 16 de Julio con presencia del propio Presidente de la República.

²⁵³ Definiciones del Instituto Nacional de Estadísticas de España, 11.2024.

²⁵⁴ Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA 2023.

obstáculos que tiene la mujer para combinar su vida laboral y familiar”²⁵⁵. A partir de esta opinión, se concluye que, en países escandinavos, las políticas de fertilidad han funcionado mejor que en los asiáticos, dado que tienen un buen sistema de bienestar, más igualdad de género y menor costo en la crianza de niños/as. En esa orientación, el Informe 2024 del UNPFA²⁵⁶ revela que uno de cada cinco adultos en edad reproductiva cree que no podrá tener el número de hijos que desea y que una de cada tres mujeres mayores de edad ha tenido un embarazo no deseado. Según este organismo “Esto no es una historia sobre personas que renuncian a la maternidad o la paternidad, sino sobre personas a las que se les está impidiendo ejercer ese derecho por barreras económicas, sociales y sistémicas” (...) “Incluso en los países con las tasas de fertilidad más bajas, la mayoría de las personas quiere tener dos o más hijos. El problema es que no pueden”²⁵⁷. Más adelante, se considera otra posible variable: las nuevas diversidades y temporalidades de parejas²⁵⁸.

Pero, por otra parte, también hay movimientos **anti natalidad**²⁵⁹ desde hace unos 50 años. Iniciados en Estados Unidos (1972), Canadá (1984) y Gran Bretaña (2000), e históricamente, de discusión religiosa. También en América Latina y otras regiones del mundo, se han desarrollado políticas de control de natalidad muy cuestionadas, con participación de Estados Unidos en su promoción expresa²⁶⁰. En este país, las leyes y políticas de esterilización forzada existen desde 1907, en particular para las mujeres indígenas americanas, las afrodescendientes, pobres y con discapacidad. Entre 1907 y 1939, más de 30.000 personas en 29 estados fueron esterilizadas sin saberlo o contra su voluntad. Recientemente, la Cámara de Representantes aprobó una investigación al Departamento de Seguridad Nacional sobre esterilización forzada en mujeres indígenas.²⁶¹

ALGUNOS DATOS – DIAGNOSTICOS

Mundo: Sólo en 4 países se observan mejoras de la natalidad (Filipinas, Tailandia, Malasia y Noruega) y en otros, caídas mayores al 10 % (Repca. Checa, Irlanda y Polonia). Se destaca entre otros, el impacto del COVID²⁶²;

La cantidad de hijos por mujer en edad fértil (15 a 49 años) entre 2000 y 2022 cae en el mundo de 2,7 a 2,3; en América Latina y Caribe de 2,6 a 1,9 (era casi 6 en 1960), en Japón de 1,4 a 1,3 y en Uruguay de 2,2 a 1,3 (particularmente desde 2015).

Sin embargo, se pronostica sólo en Europa una caída de la población hacia 2050,

²⁵⁵ Alanna Armitage Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México, y Directora para Cuba y la República Dominicana.

²⁵⁶ UNPFA: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

²⁵⁷ Declaración de la Directora Ejecutiva del UNFPA, Natalia Kanem, 6.2025. UNPFA realizó encuesta a 14 mil personas en 14 países del mundo.

²⁵⁸ Investigación del Centro de Estudios Políticos de Chile, ver en 4.- NUEVAS RELACIONES DE PAREJAS

²⁵⁹ Childfree, childless by choice, no kids.

²⁶⁰ Perú: El gobierno de A. Fujimori (1990-2000) fue acusado de realizar esterilizaciones forzadas a mujeres de bajos recursos para cumplir metas de reducción poblacional, según el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM); Puerto Rico (estado asociado de EE.UU.): Durante 1950 y 1960, EE.UU. implementó políticas de control de natalidad incluyendo la promoción de la esterilización femenina. IA.

²⁶¹ NIWRC Centro Nacional de Recursos para Mujeres Indígenas de Estados Unidos.

²⁶² Informe internacional del banco británico HSBC, publicación The New York Times e Infobae, 1.2.24.

mientras que en otras regiones continuará aumentando: Asia Central, Sudoriental y Meridional, América Latina y el Caribe y América del Norte.

Al mismo tiempo, la cantidad de países que quieren incrementar su fertilidad se ha más que triplicado desde 1976 (entre ellos se destacan Japón, China²⁶³, Corea del Sur Singapur²⁶⁴, Nórdicos, Alemania, Rusia²⁶⁵, Estados Unidos²⁶⁶, Israel²⁶⁷, entre otros).

En **América Latina**, Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y Colombia están en proceso de caída de la natalidad. En **Uruguay**, se continúa con una veloz e intensa caída que fue impredecible para los expertos y hoy se dan más fallecimientos que nacimientos. Otro dato: se registra igual cantidad de nacimientos que en 1888, cuando la población del país era un quinto de la actual y la esperanza de vida, unos 45 años. En esos tiempos, hubo obispos que calificaban de pecado el coito interrumpido como anticonceptivo natural²⁶⁸. Una de las razones de esta caída actual es el positivo descenso del embarazo adolescente logrado por acciones de política pública. Un reciente informe²⁶⁹, prevé para 2070 una reducción de los actuales 3:5 millones a 3 millones.

ALGUNAS ACCIONES – PROPUESTAS UNICEF

Propone cuatro medidas para apoyar la natalidad²⁷⁰, en base a la experiencia de países europeos. Un estudio en 16 países concluye que las licencias por maternidad/paternidad y los subsidios a la guardería reducen el retraso en la maternidad y aumentan ligeramente la fertilidad, mientras que las ayudas directas²⁷¹ no tienen impacto significativo:

- Incentivos financieros y fiscales: deducciones fiscales, ayudas a la vivienda o la reducción de impuestos, principalmente a familias con ingresos medios-altos.
- Servicios públicos de cuidado infantil asequibles como las guarderías subvencionadas o financiadas con fondos públicos, comedores escolares todo el año y otros servicios de apoyo²⁷². Una mayor disponibilidad de servicios formales de cuidado infantil, con reducción de costos, se asocia con tasas de fecundidad más elevadas, principalmente en primeros nacimientos. También se destaca el rol de los abuelos en el cuidado, el empleo materno y la fertilidad. En Europa también se investiga el rol de niñeras inmigrantes al respecto.

²⁶³ China lleva 3 años seguidos de descenso de natalidad; Japón destina 2 % de su PIB estas medidas de natalidad, pese a su gran endeudamiento externo – el mayor del mundo en relación a PIB).

²⁶⁴ Aumenta el bono otorgado desde tercer hijo a 10 mil dólares hasta los 6 años y medio.

²⁶⁵ 27 regiones de Rusia han creado polémicos pagos para estudiantes universitarias embarazadas e incluso menores que buscan revitalizar la maternidad, en un país con tasa de natalidad en constante declive.

²⁶⁶ Reciente norma creando Bono de mil dólares en cuenta de nuevos recién nacidos a cobrar en su mayoría de edad: la "Trump Accounts Contribution Pilot Program"(Cuentas Trump) incluida en la "One Big Beautiful Bill" (OB BB – la Gran y Hermosa Ley... así se llama). Comunicado Oficial de la Casa Blanca 9.6.25.

²⁶⁷ Una particularidad israelí es la promoción de fertilización in vitro, una de las medidas que ayudaría a mantener su tasa de fertilidad en 2,9 (2022). Otra opinan destaca la influencia religiosa ortodoxa.

²⁶⁸ El Observador de Uruguay, 9.4.25.

²⁶⁹ La Diaria, Instituto Nacional de Estadísticas, 17.7 2025.

²⁷⁰ UNICEF, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, en el Día Mundial de la Población 11.7.25 con lema: "Empoderar a la juventud para que puedan formar las familias que desean en un mundo justo y lleno de esperanza". En web UNICEF puede ampliarse información y ejemplos de países con experiencias y acciones en c/u de estas propuestas.

²⁷¹ "El impacto del gasto en políticas familiares sobre la fecundidad en Europa occidental" Adriaan Kalwij, 5.2010.

²⁷² Decisiones sobre fertilidad y tipos alternativos de cuidado infantil. Pronzato, Picco, Ottone. 10.2024.

- Licencias parentales igualitarias y prolongadas: maternidad, paternidad, para recién nacidos.²⁷³
- Políticas de corresponsabilidad e igualdad de género, erradicando la discriminación en el empleo y el hogar.²⁷⁴

España: partiendo de que en el 75 % de los hogares no tienen niños/as, se proponen diversas medidas. Entre ellas avanzar hacia la gratuidad de la educación infantil de 0 a 3 años en todas las comunidades autónomas²⁷⁵ y una mejora fiscal²⁷⁶ dado que siendo el país con mayor pobreza infantil de la Unión Europea (29 %) sólo invierte un tercio de lo que lo hace la comunidad en transferencias familiares (0,5 del PIB respecto a 1,5 %).

Por otra parte, a partir de 1.2026, se aplicará un importante cambio en el cálculo de la pensión dirigido a mejorar la situación de quienes han tenido que dejar de cotizar para cuidar de sus hijos y han visto por ello, reducidas sus pensiones²⁷⁷. Habrá que ver si ello incide en la futura natalidad.

Uruguay: Desde 2008 con la reforma jubilatoria inclusiva²⁷⁸, se otorga un año de trabajo por hijo (hasta 5) a las madres trabajadoras y ello ha tenido notable impacto en acceso a jubilaciones para decenas de miles de mujeres. Sin embargo, no se ha evidenciado efecto positivo en aumento de natalidad. En 2023, la reciente reforma ratifica este instrumento y lo mejora para nacidos con discapacidad severa. En 2022 una comisión parlamentaria²⁷⁹ aprobó por unanimidad de partidos una solicitud al Poder Ejecutivo para promover una ley de fomento de la natalidad a través de estímulos impositivos (deducciones por gastos) a las familias y empresas y mejora de licencias parentales. No se ha aprobado, pero en el país existen varias medidas de protección social (históricamente y particularmente desde este siglo) que directa o indirectamente están relacionadas al respecto, aunque como se ha visto, la caída de natalidad es notable y significa importante desafío multidimensional.

3.- NUEVOS ARREGLOS FAMILIARES

ALGUNOS CONCEPTOS

Otro cambio sustantivo en el mundo. Históricamente, “las familias desempeñan funciones esenciales como la socialización y el cuidado que son primordiales para el acceso de las personas al bienestar en un sentido amplio” mediante arreglos diversos, tanto por alternativas ofrecidas por las políticas públicas, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil²⁸⁰.

En **Uruguay**, las llamadas familias tradicionales, los dos padres y los hijos, dejaron de ser la mayoría... Ese era el modelo hegemónico y muy mayoritario, hace 30 años. Hoy

²⁷³ Alemania, España y Uruguay entre otros, han avanzado en este camino.

²⁷⁴ Un estudio en países nórdicos mostró que la participación activa paterna fomenta que las familias tengan un segundo hijo. “Políticas de licencia parental y continuación de la maternidad en Islandia, Noruega y Suecia” 18.6.2019.

²⁷⁵ A través del Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030).

²⁷⁶ Propuesta de La Plataforma de Infancia y UNICEF- España.

²⁷⁷ Real Decreto 2/ 2023

²⁷⁸ Ley 18.395

²⁷⁹ Proyecto de ley como Minuta de Comunicación del partido Cabildo Abierto.

²⁸⁰ La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado. CEPAL, 2014. Ullman, Maldonado y Rico.

es minoritario.²⁸¹ "En los últimos 15 años, esa revolución dejó el silencio y se hizo pública, aumentó su velocidad y dejó de ser invisible"²⁸².

"En los aspectos socio - culturales ha ocurrido una revolución sexual tanto por el uso de anticonceptivos como por la separación de la sexualidad y reproducción, Por otra parte, aumentan la cohabitación sin matrimonio formal, sube la edad promedio del matrimonio y de la procreación del primer hijo. En los sectores pobres aumenta el embarazo adolescente y la condición de madre soltera y la ilegitimidad de los hijos, entre otros"²⁸³.

Pero, además, se considera que "El escenario es irreversible. No es razonable pensar que haya un retorno a una mayoría abrumadora de hogares basados en familias nucleares (padre, madre e hijos). Lo principal es no intentar revertir esa tendencia, sino más bien adaptar las políticas para lograr los objetivos de bienestar de las personas".²⁸⁴

ALGUNOS DATOS- DIAGNÓSTICOS

OCDE: "Los modelos de familia están evolucionando rápidamente en los países de la OCDE. (...) Hoy en día, las familias tienen un aspecto muy diferente (...) y ahora hay muchos más niños que viven con padres y madres que cohabitan sin estar casados, en familias monoparentales o en familias «reconstituidas». (...) El porcentaje de recién nacidos con padres no casados casi se ha triplicado, pasando del 18 % en 2000, al 47 % en 2018 y con un incremento de más del 50 % en la proporción de madres con empleo en las últimas dos décadas" generando la doble fuente de ingresos predominante, por ejemplo, en España. ²⁸⁵

Europa: Otro problema creciente es la cantidad de niños/as y adolescentes institucionalizados: alrededor de 340 mil de 0 a 17 años en 36 países europeos que crecen en centros de acogida, a pesar del conocido y devastador impacto de la separación familiar y la institucionalización infantil²⁸⁶. Se estima que tiene el triple del promedio mundial.

Portugal: se registra un descenso del matrimonio tradicional, disminución del tamaño de la familia a 2,5 personas, aumento de uniones de hecho, de divorcios, monoparentales y soledad.

América Latina: "La diversificación de las estructuras familiares es una tendencia compartida y que se mantiene en marcha (...) independientemente de su nivel de desarrollo económico y la fase de la transición demográfica (...) ha aumentado la frecuencia de los hogares unipersonales, caído el porcentaje de hogares nucleares biparentales y crecido el de hogares monoparentales con jefatura femenina (tanto extensos como nucleares)". Todo con una gran heterogeneidad. "El aumento de hogares

²⁸¹ Demógrafo, Economista Juan José Calvo, referente Fondo de Población de Naciones Unidas, UNPFA. 28.5.2017, El Observador, Uruguay.

²⁸² Sociólogo Gustavo Leal, El Observador, Uruguay, 28.5.2017.

²⁸³ Algunos indicadores sobre arreglos familiares en Adultos Mayores". AGSS/BPS. Lic. Inés Núñez. 9.2008.

²⁸⁴ Ignacio Pardo, demógrafo, docente y coordinador del Programa de Población de la Universidad de la República de Uruguay, El Observador 28.5.2017.

²⁸⁵ Modelos de Familia en evolución en España. OCDE - OECD (2022), *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*, OECD Publishing, Paris.

²⁸⁶ Web UNICEF, 9.2024.

no familiares (unipersonales y sin núcleo) y la caída acelerada de los hogares nucleares biparentales” es más en los hogares de estratos más altos.” La caída menos pronunciada de los hogares nucleares biparentales y el aumento acelerado del porcentaje de hogares monoparentales con jefatura femenina (extensos y nucleares)” es más en los estratos bajos²⁸⁷.

Centroamérica: ya desde la década de los 90, se observa también alguna especificidad con impactos hasta la actualidad²⁸⁸ : “El aumento de la pobreza, junto con la inestabilidad social y política”. Así “vive el 70% de las familias urbanas y rurales de la región: las tres cuartas partes de las familias de **Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala**, la mitad de las familias de **Panamá** y una cuarta parte de las familias costarricenses”. Un estudio realizado por entonces “en **Costa Rica** (Vega 1994) -el país más estable y con el menor índice de pobreza de la región- constató que alrededor del 50% de las familias coincidían con los rasgos de la familia nuclear conyugal típica”, pero el “resto diferían de este modelo y, en muchos casos, no presentaban siquiera los rasgos principales”. En su Censo de 1990, ya el 37 % de nacimientos eran hijos/as de madres solteras.

Argentina: “es notorio el crecimiento de hogares de tipo unipersonal por encima de los hogares multipersonales”: crecieron 12 pp respecto a 1991, del 13 al 25 %. Y la cantidad de personas promedio por hogar se redujo de 3,9 a 2,5²⁸⁹.

Uruguay: según Censo 2023, el tamaño medio de los hogares ha experimentado una reducción constante desde 1985 hasta hoy: de un promedio de 3,4 personas, se cae a 3 en 2004 y 2,5 en 2023. En concordancia, los hogares unipersonales se duplican (del 15% en 1985 al 29% en 2023), crecen algo los conformados por dos personas, pero se reducen los de mayor cantidad de miembros. En 2011, ya el 16% de los hogares con un hijo menor de 18 años son reconstituidos (no todos los hijos son de ambos miembros de la pareja)²⁹⁰. Por otra parte, entre 2010-18 se observa que las jefaturas de hogar masculinas bajan 10 pp (64 a 54 %) y las femeninas suben igual (36 a 46 %).

Estas realidades también se observan en **personas adultas mayores**.

América Latina²⁹¹: se constata que tienden a vivir solos o en hogares unipersonales, lo que hace diferencia respecto a las conductas prevalecientes en otras regiones, particularmente en nórdicos.

“La propensión de los padres a vivir con los hijos depende de las necesidades de coresidencia por parte de los adultos mayores como del ciclo de vida en el que se encuentran los hijos (...) depende de un proceso de toma de decisiones. Entre 1990 y 2000, los mayores porcentajes de hogares con personas adultas mayores son en Uruguay (38% - 40%), Argentina (34% - 34%) y Chile (29% - 30%), siendo menores en Ecuador (27 %), Brasil, Bolivia, Paraguay, Venezuela (22-24 %). También aquellos 3 países son los que aparecen con mayor jefatura de adultos mayores.

Uruguay: se observa crecimiento de hogares unipersonales integrados por

²⁸⁷ La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010. Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado”. 2014. CEPAL – UNICEF. H. Ullmann, C. Maldonado Valera, M. Nieves Rico.

²⁸⁸ María Angélica Fauné Faundez: “Transformaciones en las familias centroamericanas”.

²⁸⁹ “Alerta demográfica en Argentina”, Observatorio del Desarrollo Humano y la Vulnerabilidad de la Universidad Austral de Argentina, 5.2025.

²⁹⁰ Atlas Sociodemográfico de la Desigualdad en Uruguay, 2015. INE-UNPFA-MIDES-OPP- Programas de las Facultades de Ciencias Sociales y de Economía de la Universidad de la República, Coordinado por J. J. Calvo.

²⁹¹ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, 2006.

personas de edad y un aumento del envejecimiento de la jefatura de hogares. Hacia 2020, en 1 de cada 3 hogares del país reside al menos a una persona mayor de 65 años y en el 85 % de esos hogares, ellas ejercen la jefatura del mismo.²⁹² A mayor edad, más unipersonales y más similares a países desarrollados. Las personas más longevas muestran una mayor disposición a vivir solas o sólo con otra persona, lo que aumenta la edad y es notoriamente mayor en mujeres solas (aproximadamente más del 45 % en mayores de 65 y más del 55 % en mayores de 85 años; mientras que, en los hombres, menos del 20 % en ambos tramos). Algunas razones pueden verse en la mayor expectativa de vida de las mujeres, en la tendencia a casarse con hombres mayores, y que estos son más proclives luego de la separación a una segunda pareja.

ALGUNAS ACCIONES – PROPUESTAS

En este caso, se recurre a la **Inteligencia Artificial** para buscar un acercamiento, aunque sea polémico, a estas realidades. La IA en relación a las acciones entre las personas cercanas, indica: “Para encarar nuevos arreglos familiares, es fundamental enfocarse en la comunicación abierta y honesta, el respeto mutuo, y la adaptación gradual. Es importante establecer nuevas rutinas y límites con paciencia, reconociendo que se está construyendo un nuevo tipo de relación familiar”. (...) “Prestar atención a los sentimientos y emociones de los demás” (...) promover ambientes donde todos se sientan seguros para expresarse, reconociendo y respetando diferencias; gradualidad en los procesos.

Asimismo, pueden destacarse algunas experiencias concretas de políticas gubernamentales vinculadas a la **migración**: en **España**, por ejemplo, el Arraigo Familiar busca reagrupar en padres o tutores de menores comunitarios y familiares cuidadores de personas comunitarias; en **Portugal**, el visado D6 (Reagrupación familiar) permite a familiares de residentes portugueses, titulares de visados o ciudadanos de la UE reunirse con ellos, incluyendo cónyuges, parejas, hijos y padres.

4.- NUEVAS RELACIONES DE PAREJAS

ALGUNOS CONCEPTOS

Tinder, Bumble, OkCupid, Hinge, Badoo, etc. Estas nuevas aplicaciones de citas y otros instrumentos como Speed Match, se han vuelto habituales en el mundo y nuestra región, en el marco de los profundos y veloces cambios en las relaciones de parejas y nuevos arreglos de familias. Ya en 2014 en Uruguay una encuesta indica que 22 % de usuarios de internet, usaban estas aplicaciones.

“Hay un cambio en las conductas sexuales de riesgo, vinculado fundamentalmente con las citas a través de plataformas digitales, el no uso de métodos de barrera en las relaciones sexuales y, en general, una baja en la guardia o en el foco sobre la importancia que tiene prevenir las enfermedades de transmisión sexual”, dice el Viceministro de Salud

²⁹² Según datos de la Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

de Uruguay agregando que entre esas enfermedades, además de la sífilis, están el VIH, la hepatitis B y el HPV (relacionado con el cáncer de cuello de útero)²⁹³.

Desde la academia, se resumen causas en los cambios en conductas sexuales (más parejas y uso de apps de citas), menor percepción de riesgo, debilitamiento de programas preventivos, uso de drogas recreativas, y estigma social que retrasa diagnósticos²⁹⁴. Como también la advertencia de que “viene circulando” en redes la promoción del no uso de preservativo “como una forma de encuentro sexual incluso más atractiva o que capta más atención”.²⁹⁵

Estudio reciente en 50 países²⁹⁶, concluye que las parejas que se conocen por plataformas —ya sea aplicaciones o redes sociales— reportan, en promedio, menor satisfacción en la relación, niveles más bajos de intimidad, pasión y compromiso, comparten características socioeconómicas y culturales similares, se dan en todas las edades y sus relaciones más fugaces.

En **Francia**, aparece una experiencia desde 2009 en Aviñón, “La Logitude”, de convivencias intergeneracionales, con contrato, donde parecerían combinarse las necesidades de acceso a vivienda de jóvenes y la soledad de personas mayores ²⁹⁷

ALGUNOS DATOS - DIAGNÓSTICOS.

España: “Las infecciones por sífilis y gonorrea han aumentado un 215 % en personas mayores de 65 años en Andalucía en los últimos cinco años”, y “tres de cada cuatro nuevos casos de infecciones de transmisión sexual (ITS) afectan a personas mayores que han iniciado nuevas relaciones” (...) “La mayoría” (...) tras enviudar o divorciarse. Es aumento se relaciona con el menor uso de preservativos y el tener más de una pareja sexual.²⁹⁸ Por otra parte, mientras sólo casi 4 % se reconoce como bisexual, la cifra se cuadruplica a 16% entre 18 y 24 años (generación Z) y supera el 22% en mujeres de esa edad²⁹⁹ **EE.UU. y Reino Unido:** muestran similares tendencias en relación al aumento de personas que dicen tener vínculos bisexuales, mayor en mujeres y jóvenes³⁰⁰: casi 8 % de las personas adultas se identifican como LGBTQ, más del doble que en 2012, y la proporción aumenta desde los baby boomers (2 %) a la generación Z (20 %), en la cual, además 15 % de jóvenes se reconocen bisexuales en el país norteamericano, mientras en británicos también duplican entre 2018-23.

²⁹³ Declaraciones del Viceministro de Salud de Uruguay Dr. Leonel Briozzo, El País de Uruguay, 21.7.25 e informe “Situación epidemiológica en Uruguay: 2020 a 2025”, MSP.

²⁹⁴ Dr. Julio Medina, profesor titular de la Unidad Académica de Enfermedades Infecciosas de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, Uruguay. El País, 21.7.25.

²⁹⁵ La Diaria, 31.7.25, infectó loga Susana Cabrera, del Área Programática ITS-VIH/SIDA del Ministerio de Salud Pública (MSP). También está la Ley 18.426 de Salud Sexual y Reproductiva (2008), que facilita acceso gratuito a preservativos.

²⁹⁶ Universidad de Wroclaw – Polonia, con la colaboración de Universidad Nacional Australiana, liderado por Dra. Marta Kowal; publicación en Montevideo Portal y El Tiempo 15.8.25

²⁹⁷ Infobae, 5.9.25

²⁹⁸ Centro Nacional de Epidemiología de España: “Se mantiene la tendencia creciente de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) en España en 2023”. 21.10.2024.

²⁹⁹ “Encuesta sobre relaciones sociales y afectivas pospandemia”, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2023, CHILE

³⁰⁰ Consultora Gallup, 2024

Argentina: el análisis de las tasas de VIH por edad y sexo registrado muestra que, al comparar 2018 con 2023, ellas caen entre los varones hasta 24 años, pero aumentan a medida que sube la edad y principalmente que desde 65 y más, casi duplican en hombres y triplican en mujeres.

Uruguay: Entre 2020-24 el Ministerio de Salud (MSP) detectó duplicación de casos de sífilis, también en gestacional y congénita. Y continúa en 2025, además de ser una de las principales causas de mortalidad fetal y neonatal, aunque sea una enfermedad antigua y de bajo costo en tratamiento y prevención.

Estados Unidos: “La terapia de reemplazo hormonal, los lubricantes vaginales y la aprobación del sildenafil (Viagra) y sus derivados han prolongado la vida sexual de las personas”³⁰¹ y ello implica nuevas realidades y riesgos en las personas mayores, que es necesario investigar.

Chile: una reciente investigación³⁰² concluye respecto a la caída de la natalidad en dicho país, que “Un factor menos explorado detrás de este fenómeno es la menor formación de parejas, una tendencia también presente en el país”³⁰³. Considerando que “las políticas de fomento a la natalidad deben adoptar una mirada amplia, que considere las condiciones sociales, económicas y culturales que facilitan o dificultan la vida en pareja”, dado que casi un tercio declara que la relación estable es clave para tener hijos. “Desde 2006, la fecundidad de este grupo (quienes viven en pareja) se redujo en un 29%, mientras que entre las mujeres solteras y separadas/divorciadas la caída fue de 31% y 70%, respectivamente”, al tiempo que se ha duplicado la cantidad de hombres solteros mayores de 30 años.

ALGUNAS ACCIONES - PROPUESTAS

Se considera relevante este desafío reciente. Habrá que investigar, sensibilizar, educar. Por ejemplo, ¿Cuánto incide el uso del viagra³⁰⁴ y similares en las relaciones interpersonales de las personas adultas mayores, en la soledad de las mujeres mayores, en la salud mental, en la conformación de parejas de hombres mayores con mujeres menores de su edad, en los contratos intergeneracionales de conveniencias, en las prestaciones, servicios y financiamiento de la seguridad social y la salud, etc.?

O que efectos tienen las nuevas diversidades y temporalidades de parejas en la natalidad, sistema de cuidados, acompañamientos/soledades en la vejez?

Sin duda todo un campo de investigaciones abierto.

5.- SOLEDAD.

ALGUNOS CONCEPTOS

³⁰¹ Dra. Sandra Adamson Fryhofer, miembro del consejo de la American Medical Association - AMA y enlace de la misma con el Comité Asesor sobre Prácticas de Inmunización (ACIP).

³⁰² Centro de Estudios Públicos, Chile, investigación de G. Ugarte, Salgado, Gamarra. "Trayectorias generacionales en la formación de pareja en Chile: implicancias para la fecundidad" Publicado en Emol, Chile, 29.9.25, por Sofia Campos

³⁰³ Obviamente, es un tema a profundizar y al tiempo prevenir que estas posiciones no sean utilizadas para menoscabar el derecho humano de las personas a la libertad e identidad de género.

³⁰⁴ En 1998 la Administración de Alimentos y Medicamentos de Estados Unidos (FDA) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) aprueban su uso. Su venta alcanza los mil millones de dólares en el primer año, duplicando en 2012.

Reino Unido y Japón han creado en los años recientes, Ministerios de la Soledad, como existen los Ministerios de Trabajo, Salud, Economía, etc. España desarrolla diversas institucionalidades al respecto. Es un tema fundamental de estos tiempos. La **soledad** es un concepto relativamente reciente, que comienza a tener eco en la ciencia a partir de 1980. Podría definirse como “un fenómeno multidimensional, psicológico y potencialmente estresante; resultado de carencias afectivas, sociales y/o físicas, reales o percibidas, que tiene un impacto diferencial sobre el funcionamiento de la salud física y psicológica del sujeto”³⁰⁵.

OMS³⁰⁶, “el aislamiento social y la soledad son determinantes sociales importantes, aunque desatendidos, para personas de todas las edades, incluidas las personas mayores” (...) “Numerosas investigaciones demuestran (---) que tienen un grave impacto en la salud física y mental, la calidad de vida y la longevidad” por lo cual cada vez más se reconocen “como un problema prioritario” en todos los grupos de edad. Se le asocia a la obesidad, falta de actividad física, tabaquismo, abuso de sustancias, y se la considera entre las causas de mortalidad, sobre todo entre las personas mayores.

Soledad: el sentirse solo/a más allá de los contactos sociales que se tenga.

Aislamiento: no tener contactos sociales.

Entre las causas estructurales, se destaca la priorización del valor capital al personal y social, lo que podría traer como consecuencia, un debilitamiento de las relaciones interpersonales, familiares, de amistad, así como en los entornos laborales y sociales, los cuidados, las redes y el acceso a las tecnologías. También la soledad puede asociarse a eventos dolorosos, pérdida o cambios, que lleva a que las personas no encuentren sentido a su vida y tengan una visión negativa de ésta. La evidencia revisada da cuenta de una mayor vulnerabilidad de experimentar este sentimiento por parte de personas mayores³⁰⁷.

Tipos de soledad:³⁰⁸ Exterior, cuando se vincula con lo que se vive en el entorno; e Interior, cuando es relativa lo que se siente o se experimenta. Emocional: cuando no se tiene compañía cercana (por ej. cuando los lazos familiares se rompen) y Social, cuando no se tiene con quien compartir, ni sentido de pertenencia a un grupo o redes. Y hay diversas mediciones al respecto³⁰⁹

ALGUNOS DATOS – DIAGNOSTICOS

Mundo: según OMS, “Alrededor del 16 % de la población mundial” y “un 12 % de las personas mayores” se encuentran en soledad. El COVID-19 ha afectado a la población y en particular a personas adultas mayores. Debido a las medidas de distanciamiento social, confinamientos, cuarentenas, y a su mayor vulnerabilidad al virus.

Europa: la prevalencia de la soledad en adultos mayores, evaluada en 30 países entre 2000 y 2019 (antes del COVID-19), mostró ser alta y mayor en los países del sur

³⁰⁵ Ma. Montero López Lena y J.J. Sánchez Sosa, citado por “Un acercamiento al tema de la soledad”, AGSS/BPS Lic. TS Núñez y E. P Sanguinetti, 4.2023.

³⁰⁶ Aislamiento social y soledad entre las personas mayores, OMS, 29.7.21.

³⁰⁷ Estudios de la AGSS del BPS al respecto (de Lic. TS Núñez, 2023, y otros).

³⁰⁸ “Un acercamiento al tema de la soledad”, AGSS/BPS Lic. TS Núñez y E. P Sanguinetti, 4.2023.

³⁰⁹ Universidad de California y Los Ángeles -UCLA- (1980); escala Jong Gierveld (1985); Universidad de Granada con la escala ESTE I, que prioriza en personas mayores y la escala ESTE II, que prioriza en soledad social; la escala SESLA-ESLI, que prioriza la social y emocional.

(entre el 16 y el 19%). En los primeros meses de la pandemia, el 25% de los ciudadanos de la UE declararon sentirse solos más de la mitad del tiempo (el doble que en 2016)³¹⁰.

Portugal: se ubica en el entorno del 15 %, algo menor al promedio europeo.

España: entre las personas mayores, la soledad se experimenta en mayor proporción entre quienes viven solas. Un estudio 2020 indica un 44 % de hogares unipersonales, pero que, en mayores de 65 años, 71 % son mujeres.

Otro estudio anterior ³¹¹destaca diferencias culturales entre España y Suecia. Mientras en España “la soledad es considerada como un problema y existen estudios y programas que trabajan en esta línea”, en “Suecia las estadísticas son reducidas” y no encuentran esta situación como dificultad preocupante”. Una explicación puede ser “el modelo «familista» española con fuertes redes familiares y sociales”, diferente a Suecia.

Uruguay: Un estudio en Montevideo en 2019³¹², aplicando las escalas UCLA y ESTE II, para 5 generaciones (Zers, Millennials, X, Boomers y Mayores)³¹³ concluye según UCLA, que hay una mayor soledad subjetiva (características de la persona para relacionarse con otras) de Zers y Millennialls (jóvenes por entonces mayores de 22 y 38 años) en torno al 65 %, mientras que en personas mayores en torno a 38 – 47 %. En la escala ESTE II, la soledad social es mayor entre personas adultas mayores. Aunque al analizar cómo viven, se constata una fuerte diferencia:³¹⁴ la soledad en personas adultas mayores de 65 es del 46 % y en el total de la población es 17 %. Y con una grave diferencia por sexos: 25 % son hombres y 75 % mujeres. Hacia 2012, una encuesta del BPS en complejos habitacionales de jubilados/as de menores recursos, registraba que 3 de cada 4 nunca recibían visitas.

A partir de datos de otra encuesta³¹⁵ para las personas mayores, se observa que el 12 % de mayores de 65 años necesitan apoyos para la realización de sus actividades diarias y el 24 % en mayores de 80 años. Por otra parte, el gasto en atención de salud de mayores ³¹⁶ representa un alto valor, y más en mujeres, junto al importante gasto en cuidados por servicios contratados de acompañamiento a empresas privadas. Más recientemente, otra Encuesta (2022)³¹⁷, en personas de 65 a 79 años, destaca la importancia de las relaciones intergeneracionales y de género, en la mejora de la calidad de vida.

La **salud mental**³¹⁸, muy emparentada con la soledad, debe ser más un derecho humano y por ello se la ha considerado emergencia nacional en el país. Uruguay,

³¹⁰ Revista Portuguesa de Salud Pública 5.2023, Vol. 41, Núm. 1.

³¹¹ “La soledad de las personas mayores en España y Suecia: contexto y cultura” (2010).

³¹² Centro Interdisciplinario de Envejecimiento (CIEn) y Núcleo de Estudios de Envejecimiento y Vejez (Nieve), Universidad de la República.

³¹³ Boomers desde 1946, X desde 1965, Millennialls 1981, Zers 1997 y Alfa 2013.

³¹⁴ AGSS del BPS sobre Encuesta Continua de Hogares 2021.

³¹⁵ Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-17, Uruguay, citado por “Políticas integrales para las personas mayores”, AGSS/BPS, 2.2023, T. Álvarez Brero.

³¹⁶ A partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay – 2008, se desarrolla un proceso de cobertura casi universal. En el mismo, las instituciones de asistencia médica colectiva –IAMC- conocidas como mutualistas o sociedades, captan 2/3 de la población total, incluidos jubilados y pensionistas y personas con discapacidad.

³¹⁷ Encuesta de Generaciones y Género realizada entre 10.2021y 12.2022, comprendiendo 7.245 casos (muy extensa en el país), en poblaciones urbanas mayores de 5000 habitantes y patrocinada por Sistema de Cuidados (SNIC – MIDES), BPS, BID, UNICEF y UNPFA con colaboración del INE. Hay antecedentes en la Encuesta Nacional de Detección de Población Adulta Mayor Dependiente (2012 - (Mides, Nieve) así como en algunos estudios específicos.

³¹⁸Salud mental: “estado de bienestar en el que la persona es consciente de sus capacidades, es capaz de afrontar las tensiones normales de la vida, de trabajar productiva y fructíferamente y de contribuir a su comunidad”.

además, tiene una alta tasa de **suicidios** (entre los mayores 7 países del mundo y triplicando su promedio)³¹⁹, Particularmente en hombres (triple que en mujeres), en mayores de 75 años y con un creciente aumento en jóvenes y adolescentes.

También la soledad se interrelaciona con la **obesidad**, una “compleja enfermedad crónica que se define por una acumulación excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud”³²⁰ generando riesgos de diabetes, cardiopatías, salud ósea y reproducción, apnea, determinados tipos de cáncer. A su vez, genera enfermedades de impacto laboral, en salud y protección social, en la vida cotidiana, ausentismo, disminución del rendimiento, dificultades para determinadas tareas, serios problemas en personas adultas mayores. Sin dudas, otro importante tema a seguir investigando. Más aún, considerando que desde 1990, la obesidad se ha duplicado con creces entre los adultos de todo el mundo y se ha cuatriplicado entre los adolescentes³²¹, siendo **América Latina y El Caribe** la zona con mayor prevalencia de obesidad a nivel mundial, duplicando las cifras globales.

ALGUNAS ACCIONES – PROPUESTAS

Reino Unido: a partir de 2017 a iniciativa de la parlamentaria Jo Cox, creándose la “Jo Cox Loneliness Commission”, con parlamentarios, organizaciones sociales y academia con el objetivo de que el gobierno generara un Ministerio de Soledad para todas las edades. Partieron de una experiencia en el condado de Norfolk, donde habían proyectos intergeneracionales entre jóvenes y personas mayores para compartir habilidades digitales³²². En 2018 se crea el Ministerio de la Soledad dependiente del Ministerio de Cultura, Deporte y Sociedad Civil y se desarrollan investigaciones y estadísticas. Entre otras conclusiones, reportan una mayor soledad en las personas marginadas (minorías étnicas, problemas de salud mental, en situación de calle, personas transgénico, etc.).

Japón: el Ministerio de la Soledad es creado en 2021, influenciado por el COVID 19 y su aumento de suicidios, aunque luego se amplían sus competencias a los riesgos de aislamiento y soledad. “Se entiende que el crecimiento económico en este país ha modificado de forma acelerada un cambio en los hábitos de consumo, valorando la materialidad antes que las relaciones interpersonales”, lo cual “debilita el vínculo con la familia, las relaciones laborales, el contacto con las amistades como así también un alejamiento hacia la comunidad local”. Además, se crean diversos planes al respecto.

España: existen diversas acciones en instituciones nacionales y en Comunidades Autónomas. El IMSERSO realiza la “Estrategia Nacional frente a la Soledad no deseada”, que se presenta al Consejo de Ministros, generando espacios para la discusión en los ámbitos académicos, comunidades, ayuntamientos, sociales, entre otros. La Fundación ONCE³²³ dispone del Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada – soledadES.

³¹⁹ Hernán Scorofitz, psicoanalista, docente Universidad de Bs. Aires, La Diaria, 15.8.25, Uruguay

³²⁰ Definición de la OMS

³²¹ OMS, Organización Mundial de la Salud, 7.5.25.

³²² También funciona un programa similar en Barcelona “Viure i Conviure” y en Uruguay hay alguna experiencia puntual al respecto en la ciudad de TALA, entre el Liceo y la Asociación de Jubilados y Pensionistas, desarrollando diversas actividades intergeneracionales también con escuelas primarias rurales de la zona. BPS ha apoyado esta iniciativa, entre otras.

³²³ Organización Nacional de Ciegos Españoles, fundada en 1938.

A nivel de las comunidades, hay diferentes experiencias, donde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) desde 2022, acuerda priorizar el tema y así se avanza en Barcelona, Andalucía, Galicia, Madrid, Navarra. Con algunas originalidades como en Andalucía: Hidralia, la empresa privada que gestiona el agua con la Universidad de Málaga³²⁴ y Cruz Roja, crean el “Sistema de alerta ante cambios de rutina en el consumo de agua de personas que viven en soledad” con el objetivo de que al detectar derroches o falta de consumos, alertar a los servicios sociales. Lamentablemente, diversas circunstancias han dificultado su continuidad.

América Latina: hay escasas experiencias y puntuales. Ocho países tienen o están elaborando normas en relación a sistemas de cuidados³²⁵.

Colombia: se inicia la “Política Nacional de Cuidado” con el objetivo de garantizar el derecho de las personas a cuidar en condiciones dignas, así como a recibir cuidado, asistencia o apoyo cuando lo necesiten³²⁶.

México: El sistema nacional se inicia este año, y propone articular las políticas públicas para todas las personas, especialmente de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Comienza en Ciudad Juárez, Chihuahua para beneficiar a hijos e hijas de trabajadoras de la maquila y agrícolas, y se irá ampliando gradualmente a todo el país³²⁷.

Uruguay: Avanza a partir de 2015 con base en su buen sistema de protección social, hacia un Sistema Nacional Integrado (SNIC)³²⁸, con ambiciosos objetivos que lamentablemente no han tenido la concreción necesaria. Hoy nuevamente se prioriza en actual Diálogo Social en marcha. Además, con el Tercer Plan de Envejecimiento y Vejez³²⁹ También se destacan diversas medidas desde el BPS, en particular desde 2010³³⁰ y luego diversas acciones piloto de teleasistencia, servicio de emergencias móviles gratuitas, cursos de capacitación de acompañantes, preparación para la jubilación, talleres intergeneracionales, turismo social, apoyo técnico y económico a organizaciones sociales de adultos mayores, participación social en elaboración y gestión de políticas públicas, uso de nuevas tecnologías – programa Ibirapitá con una Tablet o móvil gratuito para menores ingresos-, convenios con Fundación Astur³³¹ sobre envejecimiento activo, entre otras), operaciones gratuitas de cataratas en cooperación de Cuba para más de 100 mil personas, etc..

Chile desarrolla el servicio de Teleasistencia (Fono Mayor) y la atención del Servicio Nacional del Adulto Mayor –SENAMA-en contención y acompañamiento psicológico.

³²⁴ A efectos de profundizar en esta experiencia, el autor agradece muy especialmente a autoridades de la Universidad de Málaga, y en particular al Prof. Ismael Navas Delgado, con quien se realiza entrevista virtual el 16.9.25, así como al Sr. Director del Instituto Universitario de Tecnología e Ingeniería del Software de la Universidad de Málaga Pedro Merino.

³²⁵ Exposición de representante de CEPAL Ana Gúezmes, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL en lanzamiento de Diálogo Social en Uruguay el 16.7.25.

³²⁶ Documento CONPES 4143, del 14.2.2025.

³²⁷ Web Gobierno de México, 17.1.25

³²⁸ Ley 19.353, 11.2015.

³²⁹ Desde el Instituto Nacional de las Personas Mayores – INMAYORES-.

³³⁰ Documento de 246 págs., elaborado multidisciplinariamente por Resoluciones del Directorio del BPS de 2007 con Ministerios, UDELAR, organizaciones sociales. “Bases para un Sistema Nacional de Atención al Adulto Mayor”.

³³¹ Fundación liderada por el prestigioso Cdor Enrique Iglesias, ex Presidente del BID, ex canciller de Uruguay, ex Secretario General Iberoamericano. Entre las acciones con BPS se desarrolla el envejecimiento activo en Complejos Habitacionales de Jubilados y pensionistas de bajos ingresos, considerando la soledad como parte de la vulnerabilidad de este colectivo.

Brasil: el servicio “Disque 100 Derechos Humanos”, además de iniciativas estatales.

Colombia: se destaca el programa “Tunosinspiras” promoviendo el uso de tecnologías para atenuar el aislamiento.³³²

³³² En base a “Soledad: Acciones a nivel internacional y nacional “– Segunda parte Lic. T.S. Inés Núñez 6.2023, AGSS/BPS.

El presente y futuro de la Seguridad Social en la región: Un desafío multidimensional desde la perspectiva venezolana

Iván Mirabal Rendón³³³

1. Introducción.

La seguridad social, a nivel general, entendida como un derecho humano y una función esencial Estatal, se encuentra en una encrucijada histórica. Los sistemas creados bajo esquemas contributivos vinculados al empleo formal enfrentan hoy múltiples desafíos, transiciones demográficas, automatización, nuevas formas de empleo y debilitamiento institucional. En América Latina, y particularmente en Venezuela, la sostenibilidad del modelo vigente está comprometida por factores tanto internos, como globales.

En Venezuela, aunque el modelo constitucional reconoce la universalidad del derecho a la seguridad social, Art. 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)³³⁴, el sistema sigue siendo predominantemente contributivo y laboral dependiente, es decir que, la persona laboralmente no dependiente debe inscribirse en la seguridad social y cotizar mensualmente para poder optar por el derecho a la seguridad social pues, la cobertura de salud del seguro social de los independientes es voluntaria en la mayoría de los casos y supone que los independientes pueden hacer uso de la red pública³³⁵, de lo contrario se produce una exclusión tácita del sistema.³³⁶

Señala mi Maestro Luis Eduardo Díaz que: *“Para la seguridad social el asunto va más allá, lo que corresponde es protegerlos a todos, pero si bien a nivel doctrinal el debate es menos agitado y crítico, no menos cierto es que, dar cobertura universal, es el gran problema y el centro principal de todas las preocupaciones de las agencias y organismos internacionales de protección social”*.³³⁷

³³³ Vicepresidente de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por América del Sur (2024-2027). Director Universitas Fundación. Presidente de la Asociación de Profesores Universitarios de Derecho del Trabajo de Venezuela.

³³⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 el 30 de diciembre de 1999 y ENMIENDA N° 1 de fecha 15/02/2009, publicada en la G.O. N° 5908 de fecha 19/02/2009. Prevé en su Artículo 86 que: Todas las personas tienen derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación y responsabilidad de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.

³³⁵ Véase: DÍAZ, Luis Eduardo. *Experiencias y dificultades en la cobertura de los trabajadores independientes*. Seguridad Social. Fundación Universitas. Compilador: Iván Mirabal Rendón, pp. 89-116 (Barquisimeto, Venezuela 2022).

³³⁶ *Ibidem* p. 112.

³³⁷ *Ibidem* p. 92.

En el caso venezolano, el marco normativo garantiza el derecho a la seguridad social como un servicio público no lucrativo (artículo 17 LOTTT)³³⁸, sin embargo, como se señaló, el contexto económico, social y tecnológico actual, plantea interrogantes críticos sobre su sostenibilidad y universalidad.

2. Envejecimiento poblacional: Un desafío para esquemas contributivos.

Para tratar este tema en Venezuela, nos preguntamos ¿Cómo sostener un sistema de pensiones cuando el tiempo, como juez implacable, acelera el paso de las generaciones, mientras los pilares que sostienen la solidaridad social se agrietan bajo el peso de la informalidad, la migración y la desvalorización monetaria?

Ciertamente, uno de los mayores retos que enfrenta la seguridad social contemporánea es el envejecimiento poblacional y la consecuente obligación de garantizar ingresos suficientes para las personas mayores durante el resto de sus vidas. En este contexto, las pensiones constituyen un pilar esencial pues, suelen ser la principal y en muchos casos, la única fuente de ingresos cuando la edad avanzada impide continuar en el mercado laboral. Los ahorros personales y el apoyo familiar, cuando existen, rara vez alcanzan para asegurar una subsistencia digna y, con mayor razón, resultan insuficientes para mantener un nivel de ingresos que permita cubrir de forma adecuada las necesidades materiales y sociales propias de esta etapa de la vida.³³⁹

Los sistemas de seguridad social en América Latina, nacieron bajo la luz de una promesa, una base laboral amplia, joven y formal, capaz de sostener el tejido de las prestaciones con el equilibrio justo entre quienes aportan y quienes reciben. Era un pacto entre generaciones, un puente tendido entre el vigor del trabajo y el sosiego de la vejez. Sin embargo, la marea demográfica ha comenzado a cambiar. El incremento sostenido de la población adulta mayor y la lenta disminución de la natalidad erosionan esa premisa original, como el río que, con paciencia, desgasta la roca más firme.

En Venezuela, el artículo 17 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) consagra la seguridad social como un derecho tanto de dependientes, como de independientes. Pero la letra de la ley, se topa con una realidad áspera, una cobertura efectiva limitada, recaudación contributiva insuficiente y un éxodo de jóvenes trabajadores y profesionales que, al partir de su país, dejan vacíos los asientos de quienes deberían sostener el sistema. Así, mientras las filas de mayores de 60 años crecen con el paso implacable del tiempo, la relación entre cotizantes y beneficiarios se afloja como una cuerda gastada, amenazando con quebrar la sostenibilidad del sistema previsional y, con ello, la protección social y económica de la vejez.

La protección a la vejez en Venezuela por medio de los instrumentos legales que regulan la protección a los adultos mayores en el país, comienza con la Ley del Seguro

³³⁸ DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS. Decreto N° 8.938 publicado en Gaceta Oficial el 30 de abril de 2012: **Seguridad Social Artículo 17.** Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo. Los trabajadores y trabajadoras sean o no dependientes de patrono o patrona, disfrutarán ese derecho y cumplirán con los deberes de la Seguridad Social conforme a esta Ley. El trabajo del hogar es una actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social, de conformidad con la ley.

³³⁹ En parafraseo a la profesora FERNÁNDEZ María Eugenia. *Hacia una pensión universal de vejez en Venezuela.* SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS SOLIDARIA E INCLUSIVA ESTUDIOS EN HOMENAJE A CARMELO MESA-LAGO. pp. 162. Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México y Fundación Universitas en Venezuela (2023).

Social; en segundo lugar, la Ley de Servicios Sociales, que aunque vigente desde 2005, prácticamente no se aplica, siguiendo con el Decreto que crea la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, y finalmente, la Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, promulgada en 2021.³⁴⁰

En este sentido, conforme a la Ley del Seguro Social de Venezuela (LSS) tienen derecho a la pensión de vejez los hombres al alcanzar los sesenta (60) años de edad y las mujeres a los cincuenta y cinco (55), siempre que tengan acreditadas un mínimo de setecientas cincuenta (750) cotizaciones semanales (artículo 27 LSS). El régimen financiero previsto en la LSS es de beneficio definido y en consecuencia solidario, los trabajadores activos contribuyen a pagar las pensiones de la población en edad de retiro y éstas deben calcularse teniendo en cuenta el salario de referencia del trabajador, es decir, el salario promedio de cotización de los últimos cinco (5) o diez (10) años anteriores a la solicitud (artículos 16 y 42 LSS).³⁴¹

Por otra parte, existe en Venezuela la Ley de Servicios Sociales y constituye el instrumento normativo que regula el Régimen Prestacional de Servicios Sociales aplicable al Adulto Mayor y a otras categorías de personas, en el marco del Sistema de Seguridad Social previsto en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), concebida como la norma fundamental o ley marco del denominado “nuevo” sistema de seguridad social venezolano. Este cuerpo normativo establece un conjunto de prestaciones de carácter no contributivo, orientadas a la garantía de la protección social universal para todos los nacionales de sesenta (60) o más años de edad y para los extranjeros de igual edad que cuenten con residencia legal en el territorio nacional. Asimismo, extiende su cobertura a venezolanos y extranjeros residentes legalmente menores de sesenta (60) años que se encuentren en situación de necesidad y que no estén protegidos por otros regímenes legales, institucionales o programáticos, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Servicios Sociales.³⁴²

A su vez, está la ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, promulgada el 13 de septiembre de 2021, esta ley constituye el marco jurídico más reciente en materia de protección al adulto mayor en Venezuela. Su objeto es garantizar el respeto a la dignidad humana, el ejercicio pleno de derechos y garantías, así como el reconocimiento de la autonomía y libre desenvolvimiento de la personalidad de las personas mayores, mediante una atención integral a cargo del Estado, la familia y la sociedad, orientada a su bienestar, calidad de vida, seguridad y envejecimiento saludable, activo y digno (arts. 1 y 2). La ley reconoce derechos específicos, tales como la autonomía e independencia, la integración e inclusión social, la participación, el acceso al trabajo sin discriminación por edad, derechos económicos, atención a la salud -incluida la atención domiciliaria-, alimentación adecuada, vivienda, educación, cultura, recreación y un envejecimiento digno y activo (arts. 12 al 25).

³⁴⁰ *Ibidem*. pp. 165-166.

³⁴¹ Véase Fernández María Eugenia *Ibidem*.

³⁴² En la doctrina del Derecho de la Seguridad Social, las prestaciones de carácter no contributivo se diferencian de las contributivas en que no exigen el previo cumplimiento de aportes o cotizaciones por parte del beneficiario, sino que su otorgamiento se fundamenta en criterios de ciudadanía, residencia legal y situación de necesidad. En Venezuela, estas prestaciones se inscriben dentro del subsistema de *Seguridad Social Asistencial*, previsto en la LOSSS, y tienen como objetivo garantizar un nivel mínimo de protección frente a contingencias sociales, de conformidad con el principio de universalidad y con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular el Convenio N.º 102 sobre la Norma Mínima de la Seguridad Social.

Asimismo, establece regímenes especiales para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, incluyendo miembros de pueblos indígenas, personas privadas de libertad o en pobreza tras cumplir condena, milicianos y militares, personas sin apoyo familiar o sin residencia, y víctimas de catástrofes y calamidades públicas, correspondiendo al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS) la atención de algunos de estos grupos (arts. 33 al 40). No obstante, la norma carece de disposiciones específicas sobre prestaciones económicas, fuentes de financiamiento o mecanismos de gestión, salvo menciones puntuales al INASS y a la obligación del Estado de asignar recursos en el presupuesto público y formular políticas, planes y programas para promover el envejecimiento activo (arts. 11 y 27).³⁴³

La arquitectura jurídica que sustenta la protección a la vejez en Venezuela evidencia una voluntad normativa sólida, enmarcada en principios constitucionales de dignidad, universalidad y equidad. La Ley del Seguro Social, la Ley de Servicios Sociales y la más reciente Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores configuran un entramado legal que, al menos en su letra, reconoce derechos esenciales a las personas mayores, tanto en su dimensión contributiva como no contributiva. Sin embargo, esta promesa legal tropieza con obstáculos estructurales profundos, una economía altamente informalizada, el éxodo masivo de la población económicamente activa, la precariedad de los ingresos y la devaluación constante de la moneda nacional. La brecha, entre norma y realidad, se ensancha cada vez más, amenazando con desdibujar la esencia solidaria del sistema previsional.

La progresiva reducción de la base cotizante, sumada al envejecimiento sostenido de la población y la erosión del valor real de las pensiones, expone al sistema a una vulnerabilidad extrema. La desvinculación entre quienes trabajan y quienes dependen del sistema no es solo financiera, sino también simbólica y cultural, se rompe el pacto intergeneracional que da sentido y legitimidad a la seguridad social. Por ello, el desafío no se limita únicamente a legislar más, sino a construir un modelo de protección eficaz, financieramente sostenible, con mecanismos de actualización automatizados, cobertura efectiva e inclusión de trabajadores autónomos e informales, utilizando herramientas tecnológicas y enfoques innovadores, sin comprometer las garantías de derechos fundamentales.

Hoy, en Venezuela, el envejecimiento ya no es solo un tránsito biológico, sino también un proceso de desamparo. El anciano no solo carga con los años de la vejez, sino la incertidumbre de si su vida será acompañada por un ingreso digno. Las pensiones, otrora símbolo de justicia social, se diluyen con cada devaluación monetaria, convertidas en sombra de sí mismas sumado a la ruptura del núcleo familiar por la masiva migración de la familia pues, el anciano que se quedó en el país, no va a poder contar con la ayuda de sus familiares más jóvenes.

Mientras tanto, los jóvenes que podrían sostener el andamiaje del sistema migran del país en busca de futuro, dejando vacíos los libros de cotización y llenas las salas de espera del duelo migrante. Pero aún queda esperanza, si comprendemos que un sistema de seguridad social no es solo una fórmula actuarial, ni una suma de leyes sin

³⁴³ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del 3 de agosto de 2021. Así lo señala la sentencia N° 0382-2021, con ponencia de la presidenta de la Sala Constitucional, magistrada Lourdes Suárez Anderson.

presupuesto. Es, ante todo, un pacto ético. Es decidir, como sociedad, que nadie debe envejecer en el abandono; que la dignidad no expira con los años; y que la vejez no es una carga, sino la raíz de donde proviene nuestra memoria y civilidad.

Será necesario, entonces, reinventar la seguridad social, no como un relicto del pasado industrial, sino como un instrumento vivo y adaptable que respire al ritmo de los nuevos tiempos: digital, inclusivo, descentralizado y profundamente humano. Ciertamente, el éxodo migratorio de trabajadores jóvenes y altamente capacitados, casi 8 millones de venezolanos según estimaciones de ACNUR,³⁴⁴ agrava el desequilibrio entre cotizantes y beneficiarios, reduciendo aún más la sostenibilidad financiero-previsional del sistema.

3. Digitalización e inteligencia artificial: Nueva frontera del trabajo y la protección social.

La expansión acelerada de las tecnologías de la información, combinada con fenómenos como la globalización, la automatización y la pandemia por COVID-19, reconfiguraron de forma estructural la manera en la que se conciben, organizan y prestan los servicios laborales. En este escenario, surge la notoria expansión del teletrabajo y emergen nuevas formas de trabajo mediante plataformas digitales y el trabajo *freelance*, que plantean retos de interpretación y adaptación sin precedentes para el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. En este contexto, surgen desafíos entre flexibilidad, autonomía laboral y protección social, que obligan a repensar dentro del contrato de trabajo los conceptos clásicos de subordinación, prestación personal del servicio, ajenidad y remuneración.³⁴⁵

Plataformas como *Uber*, *Rappi*, *Glovo* o *Upwork* han generado nuevas formas de prestación de servicios donde el vínculo entre el trabajador y la empresa se diluye en una combinación tecnológica que oculta, en ocasiones, verdaderas relaciones de dependencia laboral. La flexibilidad, tan celebrada por este modelo, frecuentemente se traduce en inestabilidad con falta de protección social y jurídica.

Así, las sentencias judiciales en el derecho comparado han mostrado criterios dispares. Mientras algunos tribunales han reconocido relaciones laborales por la existencia de subordinación y control por parte de las plataformas, otros han optado por negar tal vínculo bajo argumentos de autonomía del prestador de servicios. Esta disparidad revela la urgencia de redefinir los elementos del contrato de trabajo para tener criterios objetivos sobre esta nueva realidad. Naturalmente, si hay dudas sobre la existencia de una relación laboral individual al prestar servicios mediante plataformas digitales, esta situación afecta en mayor medida al Derecho Colectivo del Trabajo (libertad

³⁴⁴ ACNUR, *Plataforma R4V: Datos de refugiados y migrantes venezolanos*, actualización 2025.

³⁴⁵ En otro estudio de investigación que fue enviado y aceptado para publicar a la organización del Congreso Regional Americano de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social el cual se celebra del 10 al 13.09.2025, hemos planteado un escenario de exploración por los caminos posibles que conduzcan hacia un equilibrio jurídico que permita armonizar la transformación tecnológica, las nuevas formas de organización empresarial y la tutela efectiva de los trabajadores en un marco de justicia social. El trabajo se titula: TRANSFORMACIÓN DIGITAL, ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL Y TUTELA LABORAL: UNA TRILOGÍA QUE DEBE ADAPTARSE PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ERA DIGITAL. Por Iván MIRABAL RENDÓN, identificada con el número 7016019.

sindical) y a la Seguridad Social en los modelos contributivos.³⁴⁶

Frente a este escenario, el marco normativo venezolano, aunque proteccionista en esencia, muestra vacíos significativos. La LOTTT reconoce el trabajo como hecho social (art. 1) y extiende protección incluso a trabajadores contratados en Venezuela para prestar servicios en el extranjero (art. 3), pero carece de disposiciones específicas sobre trabajo digital o plataformas transnacionales.

La inteligencia artificial, por su parte, genera un triple impacto, sustituye puestos de trabajo en sectores como transporte, servicios y análisis de datos; construye otros tipos de empleos y abre el debate sobre la existencia de nuevas “*formas de dependencia*” sin empleador tradicional. Estas realidades ponen en alerta la tradicional tríada: “*trabajador-patrono-estado*”, como base del sistema de seguridad social.

Por su parte, lejos de representar únicamente un desafío al modelo tradicional de relaciones laborales, la economía digital emerge como una oportunidad estratégica para reconfigurar los fundamentos del Derecho del Trabajo, ajustándolos a los nuevos esquemas productivos derivados de la transformación tecnológica global. Este fenómeno, caracterizado por el uso de plataformas digitales, algoritmos y sistemas automatizados para la organización del trabajo, no puede interpretarse como ajeno a los principios de justicia social, solidaridad y equidad que inspiran el ordenamiento jurídico-laboral venezolano y los convenios internacionales suscritos por el Estado.

En tal sentido, el Derecho del Trabajo está llamado a reafirmar su vocación protectora y su función social que, busque garantizar a las innovaciones tecnológicas no se traduzcan en una regresión de derechos, ni en formas de precarización laboral encubiertas. Como lo consagra el artículo 1 de la LOTTT, 2012, pues, esta normativa tiene por objeto “*proteger el trabajo como hecho social y garantizar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras*” en el marco de un Estado social de derecho y de justicia (Art. 2 CRBV).

Adicionalmente, el uso de plataformas digitales no debe oscurecer la presencia de los elementos esenciales que configuran una relación laboral, a saber: la ajenidad a la producción en sí misma y en los riesgos del negocio que no deben ser trasladados a los trabajadores, la prestación personal del servicio, la percepción de una remuneración y la subordinación jurídica. Si estos elementos se configuran, debe presumirse la existencia de un vínculo laboral, con independencia del medio tecnológico que medie la relación. Así lo ha establecido reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) al priorizar la realidad de los hechos sobre las formas aparentes (principio de primacía de la realidad).³⁴⁷

Además, el artículo 3 de la LOTTT establece que los derechos laborales son irrenunciables y que cualquier intento de ocultar una relación de trabajo bajo la apariencia de servicios independientes viola el orden público laboral. En el caso de los trabajadores de plataformas digitales -llamados “*colaboradores*”, “*socios*” o “*asociados*”- que prestan

³⁴⁶ Véase, variedad de sentencias citadas sobre este tema por MIRABAL RENDÓN, Iván. En: NUEVAS TECNOLOGÍAS Y TRABAJO EN TIEMPOS DE CUARENTENA MUNDIAL. PERSPECTIVAS DEL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ERA DIGITAL. Ob. Pub. En: Revista Derecho del Trabajo de Universitas Fundación. N° 24 (Extraordinario 2020) pp. 333-348. Barquisimeto, Venezuela (2020).

³⁴⁷ Véase Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, sentencia N° 1265 del 6 de agosto de 2008, caso Álvarez vs. Inversiones 1012, C.A., donde se reiteró que la calificación de la relación de trabajo no depende del nombre o forma del contrato, sino de la concurrencia de los elementos materiales que la configuran.

servicios regulares, bajo control y con una contraprestación, la tecnología no debe ser usada como un escudo de irresponsabilidad patronal, sino como una herramienta que respete y refuerce los derechos humanos laborales.

Desde la perspectiva de la seguridad social, consagrada constitucionalmente en el artículo 86 de la CRBV, todo trabajador o trabajadora tiene derecho a acceder a un sistema integral de protección social frente a los riesgos derivados del trabajo. La digitalización de los medios de producción, no exime a los empleadores de sus obligaciones contributivas, ni puede excluir a los trabajadores de plataformas del goce de prestaciones, beneficios y protección social.

En síntesis, la irrupción tecnológica no debe eclipsar la centralidad humana del trabajo. El Derecho del Trabajo venezolano, nutrido por principios constitucionales, normas imperativas y criterios jurisprudenciales, debe proyectarse hacia la economía digital, no con temor, sino con determinación, reafirmando que la protección del trabajador no es negociable, ni sustituible por algoritmos. En consecuencia, debe impulsarse el reconocimiento de la relación laboral, cuando así lo dicte la realidad, con garantía al acceso pleno de la seguridad social y a la justicia laboral, sin discriminación por el medio tecnológico usado.

4. Transformaciones del mercado laboral: ¿Hacia el fin del empleo tradicional?

El panorama contemporáneo del trabajo se encuentra marcado por una transición estructural que cuestiona los fundamentos mismos del empleo dependiente tal como lo conocimos durante el siglo XX. La precarización creciente, la persistencia de una informalidad progresiva y la proliferación de nuevas modalidades de contratación, trabajo *freelance*, *outsourcing* digital, colaboraciones atípicas e informales, han configurado un escenario que interpela, tanto a la dogmática laboral, como a la arquitectura financiera de los sistemas de seguridad social. En atención a los indicadores del mercado laboral venezolano, diversos estudios (ENCOVI 2021; PoliData 2025; informes del IESA) han determinado que más del 50 % de la población ocupada en Venezuela se encuentra en condición de informalidad³⁴⁸. Esta situación compromete gravemente el acceso efectivo a los derechos laborales reconocidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (art. 89), la LOTTT (art. 2 y 3) y los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT, ratificados por Venezuela y el carácter masivo de la informalidad, exigen medidas urgentes que garanticen el trabajo decente, con inclusión, estabilidad y protección social efectiva y vale destacar que solo una fracción de la fuerza de trabajo realiza cotizaciones regulares al sistema de seguridad social.

Estas transformaciones exigen un replanteamiento integral del sistema de protección social, que trascienda el paradigma del empleo formal y evolucione hacia modelos sustentados en la ciudadanía social, la universalidad de la cobertura y la justicia fiscal. En este nuevo marco, la *gig economy*, el teletrabajo transnacional que cada día se expande aún más y los contratos *freelance* desafían los moldes normativos tradicionales,

³⁴⁸ Véase: ENCOVI 2021 (Encuesta de Condiciones de Vida, UCAB); *Tendencias de la Informalidad Laboral en Venezuela y América Latina* (PoliData, 2025); Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), “Transformación de la fuerza laboral”, 2023; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 89; Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (Gaceta Oficial N.º 6.076 Extraordinario, 07/05/2012); Convenios de la OIT núm. 87 (1948) y 98 (1949), ratificados por Venezuela en 1982 y 1999 respectivamente.

diluyendo las fronteras entre trabajo subordinado y trabajo autónomo pues, el trabajo autónomo parte en la realidad con una marcada debilidad en los mecanismos de protección social. Por su parte, en Venezuela, el trabajo autónomo transita los bordes del reconocimiento legal, como quien camina una cuerda floja entre la dignidad y el olvido. Aunque crea riqueza, sostiene hogares y mueve la economía informal, permanece al margen del abrigo efectivo del sistema de seguridad social. Su exclusión, silenciosa pero persistente, lo despoja de derechos que, por justicia social y mandato constitucional, deberían acompañarlo en la realidad y no solo en el papel.

Si bien la LOTTT contempla figuras como el trabajo a domicilio y el trabajo profesional (arts. 7 y 209), la legislación venezolana carece todavía de una regulación específica y eficaz que incorpore a su ámbito protector las formas emergentes de trabajo digitalizado. Esta omisión normativa amenaza con ampliar las brechas de desprotección y acentuar la exclusión social de amplios sectores de trabajadores que, aunque activos económicamente, permanecen fuera de la cobertura formal.

En la doctrina internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través del Convenio N.º 102, ha subrayado la necesidad de universalizar la cobertura de la seguridad social, extendiéndola más allá del empleo dependiente tradicional. En esta misma línea, la Recomendación N.º 198 sobre la relación de trabajo insta a los Estados a garantizar que las normas laborales protejan a todas las personas que trabajan, independientemente de la forma contractual utilizada, reforzando el principio de primacía de la realidad³⁴⁹. En consecuencia, el marco jurídico venezolano debe expandir sus fronteras conceptuales y operativas para integrar de forma eficaz al trabajo autónomo, incluido el digital y a todas aquellas modalidades emergentes que, aun desprovistas de subordinación jurídica clásica, participan activamente en la producción de valor en la economía contemporánea con goce de derechos eficaces y eficientes de protección social.

5. Vulnerabilidades del sistema venezolano de seguridad social.

A los retos comunes que enfrenta la seguridad social en el contexto internacional envejecimiento poblacional, cambios tecnológicos, transformación del mercado laboral, crisis climática y sanitaria, Venezuela añade singularidades críticas que agravan su vulnerabilidad y condicionan su capacidad de respuesta. La pregunta que en estos momentos nos ocupa es: ¿Cómo proteger a las personas mayores en la era digital?

En primer lugar, la fragmentación institucional debilita la coherencia del sistema, coexisten esquemas dispersos y escasamente articulados, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), el Subsistema de Salud Ocupacional (SSO), el Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda (FAOV), las cajas de ahorro y regímenes especiales, lo que produce solapamientos, vacíos y duplicación de funciones. Esta dispersión contradice el mandato de integralidad previsto en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), comprometiendo la eficacia en la

³⁴⁹ OIT, Recomendación N.º 198 sobre la relación de trabajo (2006), párrafos 4 y 9; OIT, Convenio N.º 102 sobre la norma mínima de la seguridad social (1952). En el ámbito comparado, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de España, Sala de lo Social, N.º 805/2020 (caso Glovo), que reconoce la existencia de relación laboral entre repartidores y plataformas digitales a partir de la concurrencia de los elementos esenciales de ajenidad y dependencia, a pesar de la intermediación tecnológica.

administración y acceso a las prestaciones.

En segundo lugar, se observa un debilitamiento financiero crónico del IVSS y de los fondos públicos asociados, derivado de una prolongada desinversión estatal, la erosión inflacionaria y una devaluación sostenida que licúa el valor real de las cotizaciones. A ello se suma una proyectada evasión patronal generalizada, que limita los ingresos del sistema contributivo y desplaza el peso de la protección social hacia mecanismos asistenciales de cobertura restringida.³⁵⁰

Un tercer factor es, la migración masiva de trabajadores y profesionales cotizantes, que ha reducido drásticamente la base contributiva y, con ella, la capacidad recaudatoria. Según cifras de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para 2025 cerca de 7,9 millones de venezolanos se encuentran en condición de refugiados o migrantes en el mundo, siendo la mayoría residentes en América Latina y el Caribe. Este éxodo implica no solo una fuga de recursos humanos calificados, sino también la pérdida de cuadros técnicos indispensables para la gestión eficiente del sistema³⁵¹.

En el caso venezolano, pueden señalarse entre otras: la mora legislativa, la dispersión de recursos, programas paralelos, pero ninguna es tan importante como la informalidad. Apenas el 9% de la población está asegurada. De cada 10 trabajadores, 4 se desempeñan en el sector informal, un 40% de la población, de acuerdo a cifras oficiales, pero se trata en todo caso, de un 18% de la población total; 5 millones de personas que se desenvuelven en la informalidad. El número de independientes sobrepasa los 2 millones de personas, un 24% de la fuerza de trabajo. El 62% del sector informal está representado por independientes. El trabajador por cuenta propia está en definitiva desprotegido por partida doble, primero, porque la mayor parte se encuentra laborando en el sector informal y segundo, porque los mecanismos de inserción previsional son declarativos y poco efectivos (SISOV, 2007).³⁵²

A ello se añade la obsolescencia tecnológica y administrativa, expresada en plataformas digitales desactualizadas, carentes de interoperabilidad y con deficiente capacidad de procesamiento. Este rezago tecnológico, no solo retrasa la gestión de trámites y pagos, sino que también impide la construcción de un registro único e integral de beneficiarios, herramienta esencial para garantizar la transparencia, la fiscalización y la planificación estratégica.

El resultado de esta combinación de factores es un sistema de seguridad social altamente excluyente, con pensiones mínimas que distan de cubrir el costo real de la vida y una cobertura médica fragmentada y precaria. Estas deficiencias amenazan no solo la viabilidad financiera del sistema, sino también su legitimidad como pilar de cohesión social y garantía de derechos fundamentales.

El sistema venezolano de seguridad social se encuentra ante una disyuntiva impostergable, reformarse o resignarse a la irrelevancia. No basta con remiendos administrativos, ni con discursos de ocasión; se requiere un cambio que integre las instituciones dispersas, revitalice financieramente al IVSS, recupere la base contributiva y modernice la gestión con tecnología de vanguardia. Solo un modelo que combine

³⁵⁰ Véase: Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (Sala de Casación Social), sentencia N° 1.265 del 6 de agosto de 2008, caso Álvarez vs. Inversiones 1012 C.A., donde se recordó la obligación patronal de cotizar oportunamente al sistema, así como la responsabilidad solidaria por incumplimiento, reforzando el principio de sostenibilidad financiera del régimen contributivo.

³⁵¹ ACNUR, *Plataforma R4V: Datos de refugiados y migrantes venezolanos*, actualización 2025.

³⁵² DÍAZ, Luis Eduardo. Ob Cit. (2022) p. 108.

sostenibilidad económica, universalidad de cobertura y justicia fiscal podrá rescatar su función originaria para ser escudo frente a la vulnerabilidad y puente hacia la dignidad. La seguridad social no es un privilegio que el Estado concede, sino un derecho humano que debe garantizarse incluso en tiempos de crisis. Y si Venezuela asume con coraje esta tarea, podrá transformar su sistema, no en un vestigio de un pasado que se extingue, sino en un pilar renovado de justicia y cohesión social para el siglo XXI.

6. Propuestas para una reforma estructural del sistema venezolano de seguridad social.

La sostenibilidad y legitimidad de la seguridad social venezolana dependen de una reforma que no sea meramente correctiva, sino transformadora, capaz de integrar las exigencias de un siglo XXI marcado por la interdependencia global, la disrupción tecnológica y la creciente movilidad laboral. Desde una perspectiva integradora, orientada por el principio de universalidad (art. 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y la noción de trabajo como hecho social (art. 1 LOTTT), se proponen las siguientes líneas estratégicas:

6.1. Transición hacia un sistema mixto, solidario y universal.

Es imperativo sustituir el esquema eminentemente contributivo, dependiente de una base laboral formal en progresiva reducción, por un modelo mixto que combine el financiamiento mediante impuestos generales progresivos con cotizaciones flexibles. Este diseño híbrido se alinea con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con experiencias comparadas exitosas, como el modelo uruguayo y el costarricense, donde la recaudación tributaria permite sostener prestaciones básicas universales, complementadas por aportes vinculados a ingresos reales³⁵³.

6.2. Ampliación de la base protegida.

La cobertura debe extenderse de forma efectiva a trabajadores independientes, digitales, por encargo y no tradicionales, hoy en su mayoría fuera del sistema. La inscripción voluntaria eficiente, incentivada por subsidios cruzados y beneficios fiscales, puede convertirse en un mecanismo para formalizar la protección social de estos sectores. Ello encuentra sustento en la Recomendación N.º 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la formal, que insta a los Estados a eliminar barreras administrativas y financieras de acceso³⁵⁴.

6.3. Modernización tecnológica del IVSS y entes conexos.

La digitalización integral de los procesos administrativos, con interoperabilidad entre organismos y uso de inteligencia artificial (IA), resulta indispensable para superar

³⁵³ OIT, *World Social Protection Report 2020–22*, Ginebra, 2021; CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2024*.

³⁵⁴ OIT, Recomendación N.º 204 sobre la transición de la economía informal a la formal, 2015. Revisado en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204 el 05-08-2025.

la fragmentación institucional y mejorar la eficiencia operativa. La IA permitiría no solo automatizar tareas y reducir cargas burocráticas, sino también implementar mecanismos predictivos de gestión de riesgos y detección de fraudes, optimizando el uso de los recursos públicos.

6.4. Reforma normativa adaptativa.

Es necesario incorporar al marco jurídico laboral y previsional nuevas categorías profesionales y contractuales vinculadas a la economía informal, digital y al expansivo teletrabajo transnacional. Ello implica redefinir el concepto de relación de trabajo conforme al principio de primacía de la realidad (art. 22 LOTTT) y a la Recomendación N.º 198 de la OIT, garantizando eficazmente que la naturaleza jurídica del vínculo prevalezca sobre la forma contractual empleada.

6.5. Reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados.

La LOTTT consagra en su artículo 17 y 348³⁵⁵ el principio de protección social al trabajo doméstico y el de cuidados. Sin embargo, su implementación requiere de medidas concretas y efectivas que otorguen cobertura previsional a quienes realizan estas tareas, en línea con lo establecido por el Convenio N.º 189 de la OIT sobre el trabajo doméstico y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela que reconoce el valor social y económico del trabajo doméstico³⁵⁶, así como también debe serlo el trabajo de cuidados.

Las mujeres en edad avanzada sufren, consecuencia de lo antes dicho, de una doble discriminación. En hogares pobres, sobrecargadas de tareas de cuidados, son discriminadas por su edad y por la falta de habilidad para obtener los beneficios de la economía digital. Los estereotipos que prevalecen sobre la incapacidad de las mujeres y niñas sobre el uso de las TIC's, no hacen sino que acentuarse en las personas mayores.³⁵⁷

6.6. Plataformas de cotización para trabajadores independientes y digitales.

El desarrollo de plataformas digitales de cotización, constituye una herramienta estratégica para ampliar la cobertura efectiva del sistema de seguridad social y reducir las asimetrías que históricamente han marginado a los trabajadores independientes. Estas soluciones tecnológicas, concebidas bajo criterios de simplicidad operativa y

³⁵⁵ (LOTTT) Asistencia familiar. Artículo 348. El Estado en corresponsabilidad con la sociedad mediante las organizaciones del Poder Popular, desarrollará programas de atención especializada en el marco de la Seguridad Social, para brindar apoyo a los trabajadores y trabajadoras en el cuidado y protección de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y otros miembros de la familia, cuando requieran algún tipo de atención especial, o cuando no puedan valerse por sí mismos.

³⁵⁶ TSJ, Sala de Casación Social, sentencia N° 1.044 del 15 de julio de 2014, caso Rosa Mendoza vs. Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), donde se reconoció el valor social del trabajo doméstico y su relación con el principio de protección social.

³⁵⁷ Kats, R. L. (2018). Capital humano para la transformación digital en América Latina. Santiago: CEPAL-Cooperación Alemana. A su vez citado por Díaz, Luis Eduardo. Del teléfono al iPhone: políticas de protección social para la tercera edad en: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL "ISLA DE MARGARITA" Venezuela. 08 al 10 de noviembre de 2023.

accesibilidad universal, deberían permitir el cálculo automático de los aportes en función de los ingresos reales del trabajador, incorporando algoritmos de ajuste que contemplen la variabilidad propia de las rentas en el trabajo autónomo.

La experiencia comparada, particularmente en países como Estonia, Uruguay y Brasil, demuestra que la digitalización de los canales de afiliación y pago, no solo disminuye la carga administrativa, sino que también incentiva la formalización al ofrecer opciones de pago flexibles, escalonadas y compatibles con flujos de ingresos irregulares.³⁵⁸ Esto permite que incluso quienes perciben ingresos modestos o inestables puedan acceder a la seguridad social, sin que el aporte mensual se convierta en una barrera de entrada.

Asimismo, estas plataformas podrían integrarse con sistemas de facturación electrónica y pasarelas de pago nacionales e internacionales, facilitando el cumplimiento para trabajadores que ofrecen servicios en mercados globales. La interoperabilidad con registros tributarios y laborales permitiría consolidar información en tiempo real, optimizar la fiscalización y prevenir la evasión.

Desde una perspectiva de derechos humanos y conforme al principio de universalidad recogido en el artículo 86 de la Constitución venezolana, este tipo de herramienta digital no debe concebirse como un mero canal de recaudación, sino como un mecanismo de inclusión social. De igual forma, la Recomendación N.º 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la formal, respalda la implementación de mecanismos adaptados a las realidades de los trabajadores no tradicionales (como antes se mencionó), particularmente mediante soluciones digitales que simplifiquen la afiliación y reduzcan la informalidad.

En el ámbito interno, la jurisprudencia venezolana ha reconocido que el acceso a la seguridad social es un derecho fundamental que el Estado debe garantizar sin discriminación por condición laboral³⁵⁹. La incorporación de plataformas de cotización especializadas para trabajadores digitales sería, por tanto, no solo una medida de modernización administrativa, sino también un paso decisivo hacia la materialización efectiva de ese mandato constitucional.

6.7. Inteligencia artificial aplicada a la gestión de riesgos y fraudes.

La incorporación de inteligencia artificial (IA) al sistema de seguridad social representa una oportunidad estratégica para optimizar la gestión administrativa, fortalecer los mecanismos de control y garantizar la sostenibilidad financiera. A través de algoritmos de aprendizaje automático (*machine learning*), la IA puede analizar en tiempo real grandes volúmenes de datos históricos y transaccionales para detectar patrones de

³⁵⁸ Véase: Banco Mundial. (2020). Digital solutions for informality: Lessons from Brazil's MEI program and Estonia's e-residency model. Washington, D.C.: World Bank Group; Durán Valverde, F., Pacheco, J. F., & Pena, H. (2019). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_713927/lang-en/index.htm; Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). Extensión de la protección social a los trabajadores independientes en Uruguay: Lecciones aprendidas. Ginebra: OIT. https://www.ilo.org/budapest/information-resources/public-information/press-releases/WCMS_648781/lang-es/index.htm

³⁵⁹ TSJ, Sala Constitucional, sentencia N° 1.016 del 15 de julio de 2008, caso María del Carmen Zabala y otros, donde se reafirma que el derecho a la seguridad social tiene carácter progresivo y universal, debiendo el Estado remover obstáculos que limiten su ejercicio.

cotización inusuales, identificar posibles casos de sub-declaración de ingresos o evasión patronal, y predecir desbalances financieros antes de que estos comprometan el equilibrio actuarial del sistema.

En el ámbito comparado, experiencias como la de la *Social Security Administration* (SSA) en Estados Unidos y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en España, han demostrado que la incorporación de inteligencia artificial para el análisis predictivo y la verificación cruzada de datos tributarios y laborales no solo mejora la precisión en la identificación de fraudes, sino que también reduce los costos operativos y agiliza la resolución de reclamos. En el caso estadounidense, la SSA ha desarrollado un inventario de casos de uso de IA en cumplimiento con directrices federales de innovación tecnológica, incluyendo herramientas de detección de fraude que analizan patrones y anomalías en cuentas de beneficiarios, requiriendo incluso verificaciones presenciales en casos de alerta³⁶⁰. Por su parte, en España³⁶¹, el INSS utiliza desde 2018 un algoritmo que prioriza automáticamente la revisión de expedientes de baja laboral, identificando posibles casos irregulares mediante análisis de patrones de comportamiento³⁶². Modelos de este tipo podrían adaptarse en Venezuela para monitorear la congruencia entre la facturación empresarial, los pagos tributarios y las cotizaciones a la seguridad social, cerrando así brechas de evasión y sub-registro.

La inteligencia artificial, como herramienta eficaz, aplicada con rigor ético y transparencia institucional, se convierte en un vigía invisible que recorre los circuitos de la administración pública, desentrañando irregularidades y anticipando riesgos antes de que se materialicen en crisis. Las experiencias antes mencionadas de la SSA y del INSS nos enseñan que la tecnología, lejos de ser un mero instrumento frío, puede actuar como un guardián silencioso de la integridad financiera y de la confianza ciudadana. Adaptar estos modelos a la realidad venezolana, no sería simplemente importar una herramienta, significaría sembrar, en el corazón del sistema de seguridad social, un mecanismo vivo de prevención, justicia y eficiencia, capaz de cerrar las grietas por donde se escapan recursos y esperanzas.

Adicionalmente, la IA puede facilitar la gestión personalizada del riesgo mediante la segmentación de perfiles de cotizantes, beneficiarios y empleadores, permitiendo asignar auditorías y recursos de inspección con criterios basados en evidencia. Esto haría posible, pasar de un sistema reactivo a uno preventivo, donde las alertas tempranas reduzcan la incidencia de irregularidades y optimicen el uso de los recursos de supervisión.

Desde una perspectiva jurídica, la Recomendación N.º 202 de la OIT sobre pisos de protección social respalda la modernización tecnológica de los sistemas de seguridad social como condición para garantizar su eficiencia y universalidad. En el plano

³⁶⁰ La *Social Security Administration* (SSA) de EE.UU. ha desarrollado un inventario de casos de uso de inteligencia artificial, alineado con políticas federales para promover la transparencia y gestión de riesgos, como parte de su plan de cumplimiento con la Orden Ejecutiva 13960 y la Memorización OMB M-24-10. Esto refleja su innovación tecnológica aplicada a procesos administrativos. (americandisabilityactiongroup.com, ssa.gov).

³⁶¹ En España, una investigación de *El Confidencial* y *Lighthouse Reports* reveló que desde 2018 el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) utiliza un algoritmo de inteligencia artificial para priorizar automáticamente la revisión de expedientes de baja laboral, lo cual ayuda a detectar posibles casos de fraude mediante patrones de comportamiento. (elconfidencial.com).

³⁶² El 12 de abril de 2025, la SSA implementó nuevas herramientas de prevención de fraude para trámites telefónicos, capaces de analizar patrones y anomalías en las cuentas de beneficiarios. Frente a señales irregulares, el sistema solicita una verificación presencial de identidad, fortaleciendo la integridad del servicio. (ssa.gov).

constitucional, el artículo 141 de la Constitución venezolana³⁶³ establece que la administración pública debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, lo que otorga fundamento normativo a la adopción de herramientas tecnológicas de última generación.

Es esencial, sin embargo, que la implementación de estos sistemas respete las garantías de privacidad y protección de datos personales, en consonancia con estándares internacionales como el Convenio 108 del Consejo de Europa y el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea, a fin de evitar que el control tecnológico derive en una vigilancia desproporcionada.³⁶⁴

En síntesis, la inteligencia artificial, aplicada a la seguridad social no debe concebirse únicamente como un instrumento de fiscalización, sino como un catalizador para un modelo más transparente, ágil y sostenible, capaz de anticipar riesgos, prevenir pérdidas y reforzar la confianza ciudadana en la gestión pública.

7. Conclusiones.

El porvenir de la seguridad social en Venezuela y en la región latinoamericana se perfila como un horizonte donde la luz y la sombra coexisten, donde las posibilidades se entrelazan con desafíos que amenazan con fracturar su esencia. En palabras del Observatorio de Seguridad Social y Trabajo (2025): *“la historia nos entregó un sistema pensado para un mundo laboral estable, formal y predecible”*³⁶⁵. Sin embargo, la realidad presente lo confronta con un escenario fragmentado, atravesado por el éxodo venezolano de millones, la persistencia obstinada de la informalidad, la corrosión silenciosa de la obsolescencia tecnológica y la irrupción, casi intempestiva, de formas productivas que disuelven las fronteras geográficas y jurídicas del trabajo. Allí donde antes la relación laboral servía de columna vertebral a la protección social, hoy se levanta un mosaico cambiante y disperso, que desafía las categorías clásicas y erosiona la base contributiva sobre la que descansaba la promesa de universalidad.

En consecuencia, el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de Venezuela se halla en un umbral decisivo de su historia, en esa frontera donde las normas pueden erigirse como faro de modernidad o, por el contrario, anclarse en las tinieblas de un modelo de empleo que se desvanece. El siglo XXI no admite miradas estrechas, exige un horizonte jurídico que abrace la pluralidad de las formas productivas, que trascienda la retórica y asuma la reforma como empresa estructural, capaz de tejer un sistema de protección social auténticamente universal. Un sistema que reconozca el trabajo en toda su diversidad y que haga de la innovación tecnológica un instrumento al servicio de la

³⁶³ Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

³⁶⁴ Véase: Consejo de Europa. (1981). Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (Convenio 108). Estrasburgo. <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108> ; Parlamento Europeo y Consejo. (2016). Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento General de Protección de Datos). Diario Oficial de la Unión Europea, L119, 1–88. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

³⁶⁵ En parafraseo a Bertranou, Fabio. *El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo*. Organización Internacional del Trabajo Cono Sur • Informes Técnicos /1. Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Santiago de Chile.

dignidad humana, jamás un pretexto para la exclusión o la precariedad. Solo así, fiel a su misión originaria, el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social, como hermanos gemelos, podrán seguir equilibrando juntos las fuerzas desiguales en la relación productiva y asegurar que el progreso, lejos de dejar a alguien atrás, sea un camino compartido por todos.

Ciertamente, en Venezuela, esta encrucijada alcanza un dramatismo singular, un marco constitucional y legal que proclama la seguridad social como derecho humano universal, convive con una institucionalidad dispersa, un financiamiento exhausto y una cobertura que se desvanece como arena entre los dedos. Entre la letra solemne de la ley y la áspera textura de la realidad, se abre una grieta peligrosa, capaz de vaciar de contenido la noción misma de protección social y con ello quebrar su legitimidad como pacto de cohesión nacional.

El reto que enfrentamos no es únicamente económico, ni meramente técnico; es, sobre todo, un desafío político, ético y civilizatorio. La pregunta no es si preservaremos el pasado, sino si tendremos el coraje de forjar un nuevo pacto social que abrace la presente complejidad del siglo XXI. Un pacto que reúna lo tradicional y lo emergente; que reconozca el valor de todo trabajo, remunerado dependiente o autónomo; que incorpore al trabajador digital, al independiente y al migrante, y que haga de la tecnología una aliada de la dignidad humana, jamás un ardid para justificar la precariedad.

Por ende, la reforma del sistema de seguridad social venezolano no debe ser un acto técnico aislado, sino la construcción de ese nuevo pacto social que coloque a la persona en el centro y a la dignidad humana como horizonte. Es tiempo de comprender que la protección social no se reduce a una planilla de cotizaciones o a un cálculo actuarial. Es, en esencia, la materialización de la solidaridad intergeneracional y la garantía de que el progreso económico no se edifique sobre la desprotección de los más vulnerables.

Si el país tiene la voluntad de unir lo tradicional y lo emergente, de usar la tecnología como aliada de la equidad y no como excusa para la exclusión, y de extender la protección a cada trabajador, sin importar su modalidad o ubicación, Venezuela podrá erigir un sistema inclusivo, robusto y sostenible. No se trata de salvar un edificio que se desmorona, sino de levantar, sobre cimientos nuevos, la casa común donde todos -sin distinción- podamos habitar la protección, la seguridad y la esperanza con aroma de justicia social.

En última instancia, el dilema que enfrenta Venezuela es también el dilema del mundo, o la seguridad social se reinventa, para acoger la diversidad y fluidez del trabajo contemporáneo, o se deslizará hacia la irrelevancia, arrastrando en su caída la esperanza de millones. La historia que está por escribirse dependerá de la decisión que tomemos hoy, permanecer entre las ruinas de un modelo que se apaga, o erigir, con voluntad política y visión de futuro, un sistema inclusivo, solidario, universal y sostenible que asegure que, en el vasto territorio de lo humano, ningún ciudadano quede fuera del amparo común.