

## LA EXTENSIÓN SOLIDARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: CLAVES DE FUTURO

### THE SOLIDARITY EXPANSION OF SOCIAL SECURITY IN LATIN AMERICA: KEYS FOR THE FUTURE

J. Eduardo López Ahumada\*

#### RESUMEN

El presente estudio reflexiona sobre un tema esencial para los sistemas públicos de Seguridad Social de América Latina, siendo uno de los principales retos de futuro para la protección social en la región. La Seguridad Social es uno de los mecanismos esenciales que permiten alcanzar el objetivo del reparto social de la riqueza y desarrollar medidas de justicia social. En América Latina se ha producido en las dos últimas décadas un importante desarrollo de los sistemas de Seguridad Social, especialmente promocionados por la labor de seguimiento de la OIT. La tendencia ha sido progresiva en el camino de la universalización de la protección social. El trabajo analiza la proyección de los principios de universalidad y solidaridad en materia de protección social, que, sin duda, son la clave del propio desarrollo de los modernos sistemas de Seguridad Social. Se trata de principios básicos de protección, que deben mantenerse mediante nuevos y renovados instrumentos legales. Ello requiere tener en cuenta las necesidades actuales y futuras, y organizar las políticas sociales adecuadas para alcanzar el estándar mínimo de protección social. Estaríamos, pues, ante un modelo prevención y de lucha contra los vaticinios de la crisis estructural de los sistemas de Seguridad Social.

**Palabras clave:** Seguridad Social, América Latina, principio de solidaridad, principio de universalidad, igualdad, justicia social

#### ABSTRACT

This paper reflects on an essential issue for public Social Security systems in Latin America. It is one of the main future challenges for social protection in the Region. Social Security is one of the essential mechanisms that make it possible to exercise the objective of the social distribution of wealth and develop social justice measures. In Latin America there has been an important development of Social Security systems in the last two decades. This situation has been promoted by the follow-up work of the ILO.

---

\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá (Madrid, España). Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Investigador principal de la línea estable de investigación en Relaciones Laborales y Protección Social del Instituto Universitario en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT). Email: [eduardo.lopez@uah.es](mailto:eduardo.lopez@uah.es)

The trend has been progressive on the path of universalization of social protection. This report analyzes the projection of the principles of universality and solidarity in matters of social protection. Undoubtedly, these principles are the key to the development of modern Social Security systems. These are basic principles of protection, which must be maintained through new and renewed legal instruments. This needs to take into account current and future needs, and organize appropriate social policies to achieve the minimum standard of social protection. We would be facing a prevention and fight model against the predictions of the structural crisis of the Social Security systems.

**Keywords:** Social Security, Latin America, solidarity principle, universality principle, equality, social justice

## 1. INTRODUCCIÓN

Los temas de Seguridad Social son esenciales para la Región y uno de los principales retos de futuro. Sin duda, la Seguridad Social es uno de los mecanismos esenciales que permiten ejercer el objetivo del reparto social de la riqueza y desarrollar medidas de justicia social. Sin duda, una prueba del interés de la Seguridad en América Latina es el hecho de que la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) eligiera celebrar una importante reunión internacional en México. Concretamente, nos referimos a la XII Asamblea General de la AISS, que se congregó por primera vez fuera de Europa y ubicó su foro de debate en América Latina. Ello se debía al interés regional del tema y a su proyección desde el punto de vista de la internacionalización de la economía y la gran proyección que la globalización tenía y tiene en la región<sup>1</sup>.

En América Latina se ha producido un importante desarrollo de los sistemas de Seguridad Social, especialmente promocionados por la labor de seguimiento de la OIT<sup>2</sup>. Sin duda, la tendencia ha sido progresiva en el camino de la universalización de la protección social. Con carácter general, podemos identificar como un momento de

<sup>1</sup>Dicha reunión fue posteriormente secundada por importantes sesiones de la AISS, celebradas en 1951 en Buenos Aires, en 1952 en México y en 1955 en Caracas. Sin duda, la gran riqueza del tema y la proyección en el desarrollo del modelo social en la región tiene ya un fuerte arraigo y una tradición incuestionada. Dichos foros internacionales vienen analizando progresivamente los institutos de Seguridad Social confrontando el tema con los problemas específicos de América Latina. Ciertamente, se trata de foros internacionales importantísimos que han venido forjando una idea esencial de Derecho de la Seguridad Social Internacional. Vid. MONTROYA MELGAR, "El Derecho Internacional de la Seguridad Social", en *Revista de Política Social*, núm. 61, 1964, p. 395.

<sup>2</sup>Téngase en cuenta el siguiente trabajo de investigación desde el punto de vista de las líneas estrategias de acción de la OIT en materia de Seguridad Social. Vid. PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F., "La Seguridad Social y la OIT", en *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Coord. J.L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete, M.N. Moreno Vida y J. Vida Soria, Ed. Comares, Granada, 2008, pp. 179-190.

referencia en las reformas estructurales el proceso iniciado en 2003 en Chile. Sin duda, este modelo influiría en la región y serviría de fuente de inspiración para otros sistemas de la región. El cambio de modelo supone una profunda modificación de los principios de la Seguridad Social y da lugar a un nuevo prototipo de protección social. Especialmente importante ha sido la consecución de dos importantes instrumentos, de alto contenido social y que se han orientado a fomentar el proceso de integración regional desde la perspectiva social. Se trata de la Carta Social Andina de 1994, vinculada posteriormente a la propia Carta Andina para la promoción y protección de los derechos humanos de 2002. Especialmente en la Carta Social Andina se realza el carácter esencial del principio de universalidad de la protección social como derecho humano. Esta es una manifestación de la preocupación de la Carta por atender los derechos de contenido social, entre los que destaca el carácter preferente del derecho a la Seguridad Social. Asimismo, debemos resaltar la conexión de la Seguridad Social con el Constitucionalismo<sup>3</sup>.

## **2. LA CENTRALIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD Y SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Los principios de universalidad y solidaridad están en la propia génesis de la Seguridad Social. Son principios que deben mantenerse mediante nuevos y renovados instrumentos legales de protección. Ello requiere tener en cuenta las necesidades actuales

---

<sup>3</sup> Esta situación la encontramos recurrentemente en las Constituciones de los países de la región. En Argentina, la Constitución de 1949 prevé el derecho de Seguridad Social, el derecho del bienestar y el derecho a la salud. Este régimen igualmente se ha mantenido en la Constitución de 1994, siendo desarrollados estos derechos por importantes leyes, destacando la Ley orgánica del Institución de Previsión Social de Argentina, que ha servido de base y modelo común para el desarrollo de las Cajas de Seguro Social en América Latina. La Constitución de Brasil de 1988 contempla igualmente un régimen de Seguridad Social, desarrollándose legalmente los Institutos de Jubilaciones y Pensiones. En el caso de Colombia, la Constitución Política de 1896, reformada en 1945, prevé la asistencia pública a cargo del Estado y el aseguramiento social se mantiene en la Constitución de 1991. En el caso de México, la Constitución de 1917 establece como medida de utilidad pública la promulgación de la Ley del Seguro Social. Por su parte, la Constitución de Chile de 1925, secundada por la Constitución de 1980, asegura la protección de las obras en la Seguridad Social. El Perú sigue la misma tónica y su Constitución de 1936 contempla un régimen de previsión social atendiendo a las consecuencias derivadas de paro, vejez, enfermedad, invalidez y muerte, manteniéndose igualmente dicha protección social en la Constitución de 1979, así como en la Constitución de 1993. En Ecuador, desde la Constitución de 1946 hasta la Constitución de 1998, se prevé un régimen de previsión social, dando carta de naturaleza al Instituto de Previsión Social. Dicha Institución ha sido igualmente un referente de Seguridad Social en los países latinoamericanos. Podríamos seguir realizando citas expresas a las referencias de la Constituciones de otros países de la región, aunque cabe indicar que dichas medidas, y en similares formulaciones, se reproducen en las Constituciones de Panamá de 1941, 1946 y 1972, en la Constitución del Uruguay de 1938 y 1997, en la Constitución del Paraguay de 1940 y 1992, en la Constitución de Bolivia de 1945, 1967 y 2009, en la Constitución de la Republica Dominicana de 1947 y 1994, y en la Constitución de Venezuela de 1947 y 1999.

y futuras, y organizar las políticas sociales adecuadas para alcanzar el estándar mínimo de protección social. Estaríamos, pues, ante un modelo de prevención y de lucha contra los vaticinios de la crisis estructural de los sistemas de Seguridad Social. Ello implica la necesidad de evaluar si la gestión de las Cajas e Institutos de Seguro Social están gestionados adecuadamente. Debemos cuestionarnos si existen mecanismos alternativos de combate del déficit financiero, teniendo como objetivo el superávit o, en su caso, el sostenimiento de los fondos y el deseado equilibrio financiero<sup>4</sup>.

Con todo, dicha noción de Seguridad Social requiere de una evolución progresiva de su carácter universal, como postulado básico de la acción protectora<sup>5</sup>. Como sabemos, la Seguridad Social está configurada generalmente en los ordenamientos jurídicos como un sistema orientado a brindar protección social para todos los ciudadanos, siempre que éstos se encuentren en situación de necesidad. En efecto, se trata de una institución necesaria, que debe atender a los riesgos sociales objetivos, que afectarán a determinados grupos sociales. Ello implica seguir avanzando en una respuesta no tan uniforme a los riesgos clásicos y, en cambio, necesita superar el modelo de imputación basado en el trabajador por cuenta ajena. Estas son las claves esenciales para poder conseguir una garantía adecuada de un nivel mínimo de rentas para todos los residentes de un país, siempre que carezcan de capacidad para obtener ingresos económicos por sí mismos.

Los principios de universalidad y solidaridad son postulados esenciales para entender el modelo de protección social. La universalidad comprende un objetivo expansivo de atención a toda la población, a todos los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad. Esta es una meta dinámica del tiempo. Se trata de un objetivo ciertamente ambicioso que obliga a los Estados a seguir trabajando para conseguir una mayor cuota de población cubierta por la Seguridad Social. Desde el punto de vista

---

<sup>4</sup> A estos efectos, y a fin de buscar una noción generalmente aceptada de Seguridad Social, podemos destacar como definición de Seguridad Social la elaborada por el Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). En este sentido, se entiende que la Seguridad Social “es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionaría la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

<sup>5</sup> En este sentido, conviene tener siempre presente las conexiones del pasado con la propia evolución hacia futuro de los sistemas públicos de Seguridad Social. Vid. PIETERS, D., “La Seguridad Social en Europa: entre la conservación del pasado y la construcción del futuro”, en *El Futuro Europeo de la Protección Social*, Laborum, Murcia, 2010, pp. 265-293.

negativo, ello supone evitar la presencia de capas de población excluidas de la protección social dispensada por los sistemas públicos de Seguridad Social. Igualmente, la perspectiva de protección general y expansiva al conjunto de la población debe conjugarse necesariamente con la debida observancia del principio de solidaridad. El papel del Estado será proteger a la población frente a los riesgos sociales, mediante un compromiso intergeneracional, en virtud de cual se reparta socialmente la protección haciendo justicia social. Esto se produce en los sistemas denominados estrictamente de reparto, donde se produce la aportación de las generaciones jóvenes, que pagan las cotizaciones para atender la financiación de las prestaciones de los mayores o más necesitados. Por tanto, la Seguridad Social responde de forma universal y solidaria al conjunto de las necesidades individuales frente a las situaciones que deben ser protegidas<sup>6</sup>.

Efectivamente los principios de universalidad, solidaridad e igualdad están fuertemente vinculados. Es decir, la protección efectiva depende de su actuación conjunta y desu garantía omnicompreensiva. El principio de universalidad consiste en garantizar a todas las personas el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social, prestando cobertura a los individuos frente a las contingencias con independencia de su condición económica, laboral, social o contributiva. En este sentido, el principio de universalidad orienta a la Seguridad Social a la función protectora de la persona. Por su parte, el principio de solidaridad tiene especial vinculación con la máxima de la universalidad de la protección social. Realmente son principios correlativos, que involucran al conjunto de la sociedad y que necesitan ineludiblemente de una participación activa social, así como una especial sensibilidad por parte de los poderes públicos en su labor de promoción de un sistema de protección social más justo. La conexión entre universalidad e igualdad es evidente y debe estar presente en las condiciones de acceso y en el cálculo de las pensiones en los sistemas públicos. La atención de carácter universalista deberá igualmente promoverse en términos de equidad<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>Estamos, pues, ante un derecho a la Seguridad Social, que se convierte en un derecho fundamental y universal que incorpora a todos los ciudadanos ofreciendo protección, independientemente de su situación personal y social. Ciertamente, el modelo ideal de Seguridad Social, además de ser universalista, debe mantener una protección adecuada y especial hacia los trabajadores respecto de los riesgos que padecen como consecuencia del trabajo, entre ellos, y muy especialmente el desempleo.

<sup>7</sup> Dicha protección social deberá ser equivalente ante estados de necesidad semejantes, que puedan afectar a los beneficiarios, y deberá prestarse en condiciones de igualdad. Ello supone beneficios

### 3. LOS OBJETIVOS DE JUSTICIA SOCIAL E IGUALDAD A TRAVÉS DE LAS ACCIONES PÚBLICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Las progresivas reformas sociales siguen manteniendo una presencia de los sistemas de protección separados, es decir, sistemas de pensiones públicos y privados que concurren en la práctica. Se trata de programas separados, que ahondan en la inequidad en el acceso y disfrute de la protección social. En este sentido, la OIT insiste en que, en virtud del principio de solidaridad, todos los trabajadores deberían afiliarse y cotizar al sistema general de forma tendencial. Por tanto, sería cada vez más limitada la proyección de los regímenes especiales que se resisten a la integración a los regímenes generales. Es preciso indicar que el objetivo sería la unificación de los programas separados de protección social en un sistema general de previsión social. Sin duda, esta es una de las medidas claves para avanzar en los principios de universalidad, solidaridad e igualdad, que son esenciales para el fomento de la protección y la justicia social.

Ciertamente, la universalidad subjetiva y la generalidad objetiva tienen que seguir siendo las metas a conseguir por los sistemas de Seguridad Social. Un modelo de protección social basado en un régimen público de carácter marcadamente contributivo y profesional, siendo ello complementado por las medidas de asistencia social. La propia Declaración de Filadelfia de 1944 de la OIT dispuso que todos los miembros de la comunidad internacional deberían estar cubiertos, siendo un objetivo la extensión progresiva de las medidas de la Seguridad Social. Efectivamente, estamos ante un instrumento que garantiza ingresos básicos a las personas en situación de necesidad. Esta declaración igualmente se vio favorecida por la Recomendación de 1944, que establecía la implantación progresiva del seguro social, orientado a la protección a “todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo”<sup>8</sup>. Posteriormente,

---

similares y con requisitos análogos, frente a situaciones parecidas que necesitan una protección social. Dicho planteamiento implica la necesidad de asegurar un acceso universal y uniforme en igualdad de condiciones a los ciudadanos, a fin de poder disfrutar de los beneficios sociales dispensados por los sistemas públicos de Seguridad Social. En este sentido, y debido a la proyección de su carácter público, no cabe duda de que la obligatoriedad es otro aspecto esencial que conecta tanto con la cobertura del sistema, así como con la necesidad de contribución a la Seguridad Social.

<sup>8</sup> Se trata de una inspiración en los orígenes mismos del seguro social, a cuyos efectos conviene tener presente el siguiente estudio. Vid. BEVERIDGE, W., *Plan Beveridge. El Seguro Social en Inglaterra*, edición facsimilar del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (ciess), México, 2008, p. 59.

es preciso destacar la relevancia del Convenio OIT núm. 102 de 1952<sup>9</sup>, así como los Convenios 128 y 130 de 1967. Dichos instrumentos de la OIT vinieron a determinar las coberturas mínimas de las personas, teniendo en cuenta cada una de las contingencias. Un modelo de protección basado entonces en una amplia base de trabajadores asalariados y pensando en la población económicamente activa del sector formal. Con todo, ya se contemplaba la importante proyección de la exclusión de los grupos sociales de difícil cobertura, incluidos los trabajadores provenientes de la economía informal<sup>10</sup>. Estas declaraciones eran especialmente importantes en los países en desarrollo y se contemplaba como una cláusula general y excepcional, que tenía un importante carácter temporal<sup>11</sup>.

Precisamente, la OIT declaró en el año 2000 que la extensión progresiva de la protección social en América Latina es el mayor reto que siguen teniendo los sistemas de Seguridad Social de la región. Efectivamente, el objetivo es desarrollar políticas que aporten Seguridad Social a las personas que no estén actualmente cubiertas y protegidas. Ello se proyecta especialmente en los empleados de las microempresas informales, trabajadores independientes que desarrollan trabajo no declarado o que no declaran su actividad íntegramente, trabajadores temporales, trabajadores a domicilio, trabajadores migrantes irregulares, etc. Efectivamente, se han dado pasos importantes en materia de universalidad. En este sentido, podemos destacar dos países como Argentina y Brasil, que con importantes reformas han conseguido aumentar la cobertura obligatoria de los trabajadores independientes. En estos países se ha llegado a una cobertura de un tercio de la población en ambos casos, hecho que contrasta, por ejemplo, con la cobertura voluntaria de Chile, en cuyo caso, la tasa de cobertura no llega al diez por ciento.

---

<sup>9</sup>En relación al convenio 102 OIT recomendamos el siguiente estudio de referencia. Vid. RODRÍGUEZ RAMOS, M<sup>a</sup>.J., “El convenio 102 de la OIT de norma mínima de la Seguridad Social”, en *Revista de Trabajo*, núm. 98, 1990, pp. 87-106. Desde una perspectiva general de los convenios OIT en materia de Seguridad Social. Vid. MARTÍNEZ GIRÓN, J. – ARUFE VARELA, A., “La Seguridad Social, ‘en general’, en los convenios de la OIT”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 112, 2014, pp. 35-49.

<sup>10</sup> Vid. MASSA, S. - FERNÁNDEZ PASTOR, M.A., *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*, Telam y Prometeo, Buenos Aires, 2007, p. 113. RUIZ MORENO, A.G., *Seguridad social para migrantes y trabajadores informales*, Universidad de Guadalajara, 2006, pp. 104-105.

<sup>11</sup> Ello implicaba que en la medida en que el desarrollo económico y social del país se produjera mayor sería la cuota de población cubierta, avanzando ello en la propia extensión del principio de universalidad. Con todo, toca ahora evaluar si con el paso del tiempo este objetivo de inclusión se ha producido realmente. Ello nos conduce a la necesidad de realizar un juicio periódico del estado de esta cuestión social, justificando si esta exclusión flexible persiste o no en cada coyuntura objeto de análisis.

Con todo, se indica que realmente los resultados podrían ser mejores. El grado de universalización de la protección social no dejan de ser aún bajo. Se calcula que, con carácter general, en torno a sesenta millones de trabajadores se encuentran cubiertos por la Seguridad Social. Ello equivale a tan solo un tercio de la fuerza laboral de la región. Sin duda, es un reto para América Latina evaluar si estos principios rectores de la Seguridad Social se encuentran o no desfigurados en la región después de las últimas reformas estructurales. En este sentido, se suele indicar que entre los años 1980 a 1990 realmente se perdió una gran oportunidad de mejora en la atención de la protección social. Un período favorable para la aplicación de mejoras sociales, que incluso pudo aprovecharse hasta 1995. Esta coyuntura se considera un tiempo perdido desde el punto de vista de las posibilidades de aumento de la universalidad, al no beneficiarse de las circunstancias favorables del momento en la mejora de la protección social. En efecto, la coyuntura actual es ciertamente diversa y está presidida por el impacto de la pandemia provocada por el coronavirus. Sin ello va demandar nuevas reformas orientadas a apuntalar los sistemas públicos de protección social, reafirmando el derecho a la protección en situaciones de necesidad.

Se tiene que seguir avanzando en ampliar el campo subjetivo de aplicación de la Seguridad Social. Es preciso llegar más allá del estricto ámbito profesional, que conecta con la propia formación del sistema. Sin duda, la presencia de nuevas situaciones obliga a desplazar la frontera subjetiva y objetiva de la protección social, lo que igualmente conlleva trazar nuevos límites entre la seguridad social y la asistencia social. En este sentido, la Seguridad Social también incorpora en su ámbito de acción mecanismos de naturaleza asistencial. Con todo, ello no impide que se siga manteniendo como centro de gravedad la Seguridad Social, siendo ésta la base principal de la acción protectora. Las vías de atención aseguradoras requieren afiliación, alta estable y cotización. Es decir, la dimensión contributiva sigue siendo un pilar clave de la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de seguridad social, e igualmente en este plano de protección el seguro marca la protección contributiva desde el punto de vista del reconocimiento y del propio

cálculo de las prestaciones sociales en función de las aportaciones previamente realizadas al sistema<sup>12</sup>.

#### **4. EL ROL DE LOS ESTADOS EN EL IMPULSO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: LA OPCIÓN DEL INTERVENCIONISMO SOCIAL**

Es importante resaltar el papel que desempeñan los Estados en el mantenimiento y desarrollo de los sistemas de Seguridad Social latinoamericanos. Esta reflexión supone reflexionar sobre el desarrollo de dichos regímenes como modelos de acción pública. Asimismo, es preciso revisar la situación de dichos regímenes de Seguridad Social en América Latina, teniendo en cuenta sus principios constitucionales y las tendencias relativas a los desarrollos legales. Se deben revisar los problemas actuales, realizando las observaciones de conjunto sobre la forma idónea de abordar estas cuestiones actuales que afectan a los sistemas públicos de Seguridad Social. De este modo, los sistemas de Seguridad Social podrán seguir teniendo vigencia en América Latina. El Estado debe garantizar la ejecución de los principios básicos de la seguridad social: universalidad, solidaridad y equidad. Dichos principios se manifiestan como máximas de garantía de protección para toda la población, amparando a aquellos ciudadanos que puedan encontrarse en alguno de los estados de necesidad.

El desarrollo de la universalidad y la solidaridad, en que se basa la Seguridad Social, no es posible sin la directa implicación de los poderes públicos. Ciertamente, las necesidades sociales no pueden quedar atendidas por la acción individual y privada. Precisamente, los nuevos problemas sociales vienen a sobrepasar las situaciones clásicas,

---

<sup>12</sup> Uno de los indicadores esenciales de la extensión del principio de universalidad lo encontramos en el tratamiento de la vejez. Con carácter general, se estima que la cobertura de la población mayor de sesenta y cinco años se encuentra entre el setenta y el ochenta por ciento, dato variable según los países. En los umbrales de mayor protección nos encontramos con los sistemas de protección social de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, e igualmente podemos apuntar el caso de Costa Rica, que se encuentra en torno a una tasa de cobertura del sesenta por ciento. En la cobertura de la vejez y de las pensiones de jubilación, existen países de referencia, como es el caso de Chile o Brasil, que sobrepasan el sesenta por ciento de la población afectada por dicha contingencia. En cambio, el dato es inferior en el caso de Argentina, aunque se encuentra en similares umbrales de protección. Con carácter general, la protección en virtud de pensiones asistenciales sigue siendo un reto de futuro y solamente se percibe con especial protagonismo en los países de vanguardia que estamos apuntando en este informe. Vid OJEDA AVILES, A., "La Seguridad Social y su futuro: ¿ajuste o reconversión?", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 59, 2005, pp. 15-33. MONTOYA MELGAR, A., "Sobre el futuro de la Seguridad Social", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 24, 2000, pp. 95-108. HUMBLET, M. - ROSINDA, S., *Seguridad Social. Normas para el siglo XXI*, OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, pp. 12-13. ALMUNIA, J., "El futuro de la Seguridad Social", en *Documentación Laboral*, núm. 37, 1992, pp. 17-34.

que incluso han aumentado, dando lugar a nuevas situaciones de pobreza y marginación social. Sin duda, ello debe obligar a los Estados a tomar parte de esos problemas sociales, intentando compensar dichas situaciones sociales, aliviando sus efectos que finalmente redundarán en la mejora y el crecimiento social de un país<sup>13</sup>.

Ello requiere el abandono de las posiciones pasivas del Estado, dando paso a una intervención en busca de un equilibrio de las desigualdades sociales y económicas. Sin duda, ello no es más que una manifestación de la deseable tendencia progresiva hacia la consecución de la igualdad real entre los sujetos, procurando asegurar una asistencia vital a los ciudadanos. Sin duda, dicha meta necesita instrumentar las medidas necesarias para permitir a las personas alcanzar las posibilidades mínimas de existencia, que no pueden alcanzar por sí mismas. Estaría, pues, entre los objetivos de los Estados sociales la reducción de la pobreza y la erradicación del desarraigo y la exclusión social de los colectivos que no tienen ninguna protección y que precisan de una atención especial. Este papel del Estado formaría parte del carácter público e institucional de la Seguridad Social<sup>14</sup>. Se trata de una responsabilidad de los poderes públicos, que no pueden renunciar a su desarrollo y garantía como contenido del propio poder gubernativo. En este sentido, podríamos afirmar que el carácter público de la protección sería ciertamente sinónimo de contenido social esencial e inescindible de la propia acción gubernativa. Esto afecta a todos los aspectos de la Seguridad Social, tales como la ordenación del sistema, su financiación mediante aportaciones estatales o cotizaciones profesionales, que se prevén legalmente a fin de conseguir una gestión adecuada de la protección social<sup>15</sup>.

## **5. LA JUSTICIA SOCIAL A TRAVÉS DE LOS NIVELES DE PROTECCIÓN NO CONTRIBUTIVOS**

---

<sup>13</sup> Sin duda, los nuevos problemas sociales generados por la incertidumbre de los actuales tiempos dan lugar a la atención de nuevos mecanismos de cobertura. De este modo, cobra actualmente especial significado la asistencia social. El objetivo no es otro que conseguir un modelo global de protección social mediante las fórmulas típicas de Seguridad Social con medidas justas de asistencia social.

<sup>14</sup> Vid. OIT, *Seguridad Social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2002 pp. 1-2.

<sup>15</sup> Estamos ante una Seguridad Social con naturaleza jurídica de servicio público y de titularidad estatal en su contenido esencial. Este fundamento debe presidir aspectos como la delimitación del sistema de Seguridad Social y los caracteres generales de la protección, la determinación de las situaciones de necesidad protegibles, la identificación de los sujetos protegidos, el funcionamiento y la administración del sistema y el régimen de prestaciones en virtud de las cuales finalmente se manifiesta la acción protectora de la Seguridad Social. Todo ello deberá asegurar un adecuado nivel de suficiencia ante las situaciones de necesidad de los ciudadanos.

La asistencia social es uno de los ámbitos de imputación que permite atender el objetivo de la universalidad de la protección. La asistencia social guarda una estrecha relación con la necesidad de atención al crecimiento expansivo de las demandas sociales de protección. Efectivamente, se trata realmente de un problema de fondo, puesto que el aumento de los costes de protección se enfrenta ciertamente con los cada vez más limitados recursos financieros de los sistemas públicos de Seguridad Social. Ciertamente la diferencia es esencial, puesto que las técnicas de Seguridad Social permiten atender necesidades o contingencias que compensan los daños económicos que afectan a las personas. Es decir, amparan situaciones que ocasionan la imposibilidad de poder trabajar o, en su caso, aumentan los gastos familiares de las personas que trabajan y que, por tanto, cotizan. Sin embargo, la asistencia social se presenta como un instrumento de protección destinado a atender situaciones de necesidad genéricas. Es decir, situaciones que se caracterizan por la insuficiencia de recursos económicos vitales. Ello afecta esencialmente a grupos especiales de riesgo, que se encuentran en situaciones específicas de necesidad. Precisamente, la atención a estos nuevos riesgos va a marcar el devenir del desarrollo del principio de universalidad de la Seguridad Social. Especialmente habrá que atender a las nuevas realidades impuestas por el Covid-19, promoviendo una nueva noción de universalidad que proteja al ciudadano de forma transversal ante estos nuevos riesgos. Sin duda, ello tendría que abrir nuevos espacios de tutela a través de la protección no contributiva o asistencia por razones de necesidad.

Los avances en el ámbito de la universalidad de la Seguridad Social implican igualmente aproximarse a la noción de asistencia social. El problema de la extensión subjetiva de la protección sigue siendo un objetivo pendiente, que actualmente se posterga debido a la actual coyuntura marcada por una gran incertidumbre. Con todo, el efecto sigue siendo el mismo, o aún más intenso. Siguen fuera de la acción protectora de la Seguridad Social una importante serie de colectivos, que demandan algún tipo de atención y que están desprotegidos porque no acreditan los requisitos legales que activan la acción protectora. Las últimas reformas han avanzado en la línea de reforzar el nivel contributivo de protección social. Se insiste en la protección profesional, con el fin de conseguir prestaciones que guarden relación con las aportaciones realizadas. Es decir, se intenta seguir asegurando una protección proporcional al esfuerzo contributivo de los afiliados, que, sin duda, da seguridad y estabilidad desde el punto de vista de la

financiación de los sistemas de Seguridad Social. Se trata de medidas típicas de la protección prestacional de carácter contributivo, representadas por la típica respuesta del seguro social. A pesar de su evolución en el tiempo, deben conjugarse de alguna manera con algún tipo de protección asistencial, que, aunque sigan ocupando una posición residual o a pesar de contar con un menor espacio, deben seguir aplicándose con el fin de conseguir el deseado efecto de cohesión y justicia social. Sin duda, el desarrollo de una importante modalidad de protección no contributiva de los sistemas de Seguridad Social vendrá a marcar y a diferenciar los modelos de protección social más avanzados<sup>16</sup>.

El camino pasa por avanzar en la asistencia social basada en la carencia de recursos indispensables para una existencia digna. Ello afecta especialmente a los casos de indigencia y pobreza. Estas situaciones afectan a personas que se encuentran en situación de incapacidad para el trabajo, así como ante la imposibilidad de poder generar recursos para salir adelante. Sin duda, este planteamiento implica avanzar en una atención prestacional para cada sujeto necesitado, atendiendo a cada necesidad, como manifestación concreta de la protección para todos<sup>17</sup>. No obstante, es cierto que este planteamiento protector tiene que venir acompañado de mejoras en el sistema de financiación de la Seguridad Social. Actualmente los sistemas de Seguridad Social se encuentran en una situación de adversidad económica, que impide una adecuada atención y una cobertura de todas las prestaciones reconocidas. Sin duda, ello es el principal reto y el colosal hándicap que encuentra actualmente el objetivo de la ampliación progresiva del ámbito subjetivo de protección de la Seguridad Social. Con todo, en este punto es preciso encontrar nuevas fórmulas de sostenimiento de la Seguridad Social. La medida de racionalización del gasto es también una pieza clave de las últimas reformas sociales, que se enmarca en un contexto generalizado internacionalmente, presidido por la contención del gasto público, las medidas de austeridad de las finanzas públicas y la contención, en general, del gasto social. Si bien es cierto que internacionalmente se ha producido una progresiva aproximación de los conceptos de asistencia social y Seguridad Social, se sigue produciendo una menor intensidad de protección de la asistencia social.

---

<sup>16</sup> Sin duda, esta protección se mostrará como un rasgo de identidad cualitativo, que permitirá la respuesta a una generalización progresiva de nuevas situaciones de necesidad a las que puede dar respuesta la asistencia social.

<sup>17</sup> Se trataría, pues, de un planteamiento necesario si queremos superar el mero formalismo legal, muchas veces inobservado en la realidad. Estas son cuestiones necesarias para mejorar en la consecución de un mayor margen de cumplimiento de las proclamaciones legales.

Estamos, pues, ante un tema estructural que se proyecta en el ámbito de expansión subjetiva de la Seguridad Social.

La asistencia social y los servicios sociales siguen caracterizándose por su presencia marginal en la región. Las pensiones asistenciales se conceden de forma limitada, destacando en su desarrollo países referentes como Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay. Con carácter general, la tendencia es la reducción de los programas orientados a combatir la pobreza. Con todo, podemos destacar a países como Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela, que han avanzado en la creación de sistemas de pensiones asistenciales, aunque se encuentran aún en fase de aplicación progresiva. Por tanto, la protección asistencial tiene una presencia residual respecto de la protección general y de carácter profesional y contributiva. Todo ello se debe a las restricciones financieras a la sostenibilidad económicas de los sistemas y a las necesidades de contención de los déficits públicos. Los Estados encuentran dificultades de financiar los costes sociales en los mercados internacionales. Se trata ciertamente de un tipo de servicios que tienen un contenido protector reducido. Esta situación está relacionada con el alto coste que implica desde el punto de vista de la financiación de la Seguridad Social. No obstante, no cabe duda que su finalidad es ciertamente justificable desde el punto de vista de su capacidad paliativa y de su labor de integración social<sup>18</sup>.

Efectivamente, se trata de una situación nada fácil. Ello se debe al progresivo aumento del coste de los regímenes de jubilación y a su sostenimiento mediante pensiones, así como con el aumento de los vertiginosos gastos de salud<sup>19</sup>. Ambos temas están irremediabilmente relacionados con el aumento de la expectativa y la mejora de la calidad de vida de la población. Estamos ante una problemática transversal y global, que se proyecta en todas las regiones del mundo que prestan atención a la protección social. Se trata de un contexto complejo que plantea múltiples interrogantes a la sociedad y a los poderes públicos. Dicha situación se magnifica con la coyuntura adversa para el empleo y

---

<sup>18</sup>Esta meta ciertamente es loable en atención a la respuesta necesaria a los nuevos retos derivados de las nuevas formas de exclusión social, así como a otros factores de diversa naturaleza. Nos estamos refiriendo a la proyección del envejecimiento de la población, la transformación familiares ligadas al nuevo modelo de familia y, como no, a las propias dificultades de acceder y permanecer en activo en el mercado de trabajo, que, como sabemos es la base de los sistemas de naturaleza contributiva y profesional.

<sup>19</sup> Vid. MESA LAGO, C., *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Naciones Unidas-CEPAL, 2005, p. 22.

el aumento correlativo del desempleo<sup>20</sup>. Una situación ligada al cuestionamiento del modelo clásico de trabajo y al debate sobre las líneas maestras del futuro del trabajo. Se trata de cuestiones que lógicamente deben seguir contando con la garantía del empleo digno y protegido con medidas específicas de Seguridad Social. Ciertamente, los Estados no pasan sus mejores momentos por cuestiones financieras, por la volatilidad de la economía y las fluctuaciones monetarias que hacen en muchas ocasiones culpable de todos los males a la Seguridad Social. Una valoración injusta que descuida las medidas de compensación y redistribución justa de la riqueza. No sería justo culpar a la Seguridad Social de los problemas financieros de los Estados, que deben constitucionalmente dar soporte al bienestar social<sup>21</sup>.

Los desequilibrios económicos no puede ser un freno a la meta de la universalidad de la protección social, sino que deben contemplarse nuevos mecanismos que garanticen la estabilidad de los sistemas de Seguridad Social. Es preciso tener en cuenta los cambios que afectan a las instituciones de la Seguridad Social. Especialmente en el caso de Latinoamérica, dada la alta presencia de la informalidad laboral y de las personas excluidas de la Seguridad Social. Se debe asegurar por parte de los poderes públicos el principio de universalidad de la protección social. Los sistemas de Seguridad Social deben ciertamente mostrar una especial sensibilidad respecto de la garantía de la protección a los sectores de la población más desprotegidos. Igualmente, se debe tener en cuenta los nuevos problemas que afectan a los sectores de población cubiertos y que no disponen de una protección suficiente. Se debe asegurar una respuesta suficiente que no se vea alterada por el aumento del colectivo y analizar los nuevos desafíos que la protección social. La protección social debe tener en cuenta la acción protectora a los colectivos excluidos del sistema<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Vid. LÓPEZ SANGUOS, D. – BUDIA ALDANA, P.J. – SANTOS CUENCA, L., “La Seguridad Social en el informe de la OIT sobre empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 119, 2015, pp. 67-69.

<sup>21</sup> Se trata de un contenido mínimo que los poderes públicos deben mantener asegurando medidas e incluso políticas de mejora en materia de salud, servicios sociales, prestaciones económicas, modalidades de financiación de los fondos de pensiones, entre otras, provisiones a adoptar institucionalmente.

<sup>22</sup> En este sentido, podríamos destacar como grandes retos de atención, la atracción de los trabajadores independiente o autónomos, que muchos de ellos desarrollan su actividad en el sector de la economía informal y sin ningún tipo de cobertura, los problemas de otros sectores no contribuyentes y el problema de la migración irregular y no declarada, que afecta y se proyecta con la garantía más esencial de los derechos humanos.

## 6. EL IMPACTO DE LOS PROCESOS DE REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Los países latinoamericanos se han visto sumidos en un proceso intenso de reforma de los sistemas públicos de Seguridad Social. Las reformas en la región igualmente van por la senda de la separación de los programas de pensiones y los sistemas de salud<sup>23</sup>. Se orienta el sistema a una financiación con una fuerte presencia del sector privado, correspondiendo al Estado las funciones de supervisión y distribución. Se trata de un modelo alternativo, sugerido por las recomendaciones del Banco Mundial, partidario de las reformas estructurales con clara orientación al ahorro individual. Todo ello genera sistemas privados con claros y fuerte incentivos para la afiliación y consecución de la protección de forma autónoma, garantizando el Estado una pensión mínima, a modo de zócalo base, que se percibe como una cobertura meramente asistencial para los grupos de bajos ingresos. Este un modelo muy antiguo en realidad, y que preconiza el éxito de su desarrollo en la reducción de costes para el estado y el aumento de trabajo personal orientado al ahorro personal. El proceso de reformas de contenido neoliberal y de ajuste en materia de Seguridad Social afecta especialmente a América Latina, donde el principio de universalidad ya regía limitadamente en muchos países desde el punto de vista de su efectividad real<sup>24</sup>.

Los sistemas de Seguridad Social deben tener en cuenta la presencia de nuevos riesgos sociales y el aumento del sector informal de la economía. Ciertamente, existen

---

<sup>23</sup>En relación a las claves generales del proceso de reformas. Vid. CEPAL, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Carmelo Mesa-Lago, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales Secretaría Ejecutiva Santiago de Chile, marzo de 2004.

<sup>24</sup> Con carácter general, podemos destacar a Colombia o Chile como ejemplos de reformas en materia de Seguridad Social. En estos países el sistema privado de pensiones concurre con el modelo público de protección social. La protección privada es muy sensible a factores externos, especialmente, a la evolución adversa de la inflación. En el caso colombiano, la reforma legal ha intentado asegurar los principios de universalidad y solidaridad, aunados a las ideas de equidad, suficiencia y participación social. No obstante, la proyección de estos principios clásicos en materia de protección social convive con otros nuevos postulados que alteran el equilibrio en materia de protección social. Nos referimos claramente a la manifestación de nuevos principios que inspiran un nuevo régimen de protección, tales como el criterio de libre elección, competencia y eficiencia de la protección social. En el caso de Chile se ha producido igualmente un debate análogo, que ha venido a alterar las bases de la reforma inicial del sistema de Seguridad Social llevado a cabo por el gobierno militar, y que se ha vuelto a revisar progresivamente desde el año 2003. Dicho proceso se ha producido ya en un período de consolidación democrática. Igualmente podemos apuntar el caso de Argentina, país en el que existe un sistema de riesgos del trabajo, que se basa, por ejemplo, en la delegación de la administración de la cobertura a los gestores privados, es decir, a las administradoras de riesgos del trabajo. En este sistema el Estado únicamente se posiciona como garante de la protección en términos de equidad en la cobertura social.

riesgos sociales con una presencia nueva y reforzada, como sucede con el aumento de la indigencia, especialmente en las grandes ciudades, o el envejecimiento de la población, que viene acompañado de la disminución de la tasa de natalidad, el aumento del desempleo ante el desarrollo incierto de un nuevo modelo de trabajo, y el desarraigo de la población inmigrante en nuevo tiempo de flujos migratorios descontrolados. Evidentemente en la región es muy importante el tema del envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, que tiene un fuerte impacto en el coste de las pensiones. Dicho coste aumenta progresivamente, siendo ello una carga para las generaciones jóvenes en los sistemas de reparto<sup>25</sup>.

Sin duda, se trata de grandes retos que deben ser afrontados desde un nuevo sistema de Seguridad Social, que debe avanzar, pero que se encuentra lastrado por las profundas dificultades financieras. Ciertamente, se produce una importante tesitura que se desarrolla entre el crecimiento expansivo de las demandas sociales de protección y los recursos económicos cada vez más limitados de los sistemas de Seguridad Social. Ello se debe a los importantes efectos de las fluctuaciones de las economías, con profundos períodos de recesión, y sus efectos en el mercado de trabajo con un aumento considerable del desempleo. Ciertamente, la ampliación de la protección está estrechamente ligada a la dimensión del sector formal de la economía y al grado de industrialización de un país. Igualmente, se ha convertido en un importante lastre en la región los males endémicos de este tiempo, tales como las crisis económicas, los programas de ajustes estructurales, la globalización y las aperturas sin límite de las economías. Todo ello ha incidido en la Seguridad Social, presentándose esta como un desincentivo a la inversión, que a la postre se manifiesta en más desempleo. En síntesis, se ha abierto paso a un nuevo escenario que ha causado un evidente retroceso en materia de protección social y ha venido a crear nuevos desafíos que condicionan la efectividad del principio de universalidad.

---

<sup>25</sup> Precisamente, esta es una de las claves que vienen a rechazar la proyección del principio de solidaridad entre generaciones. Estos nuevos riesgos sociales concurren con un aumento correlativo del sector informal, que se encuentra en promedio en torno al cuarenta por ciento desde el punto de vista de la protección social. Estamos ante un índice que es mayor en países menos desarrollados que tienen una cobertura más baja a efectos de las pensiones. En este último sentido podemos destacar a países como Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y, en menor medida, Perú. En relación a la problemática peruana destacamos el siguiente trabajo de investigación. Vid. ROMERO MONTES, F.J., "Presente y futuro de la seguridad social en el Perú", en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 8, 2009, pp. 35-37.

La nota común de los sistemas de América Latina es la configuración de la institución del seguro social, que plantea problemas de sostenimiento y de cumplimiento del principio de solidaridad. Los seguros sociales se configuran programáticamente en algunas Constituciones, que tienen un importante contenido social. Los seguros sociales se desarrollan y consolidan posteriormente en las legislaciones nacionales. En Latinoamérica la cobertura se fraguó en los grandes grupos de trabajadores y empresas formales, y el sistema se fue extendiendo progresivamente. No obstante, el desarrollo de este modelo tuvo como importante límite la gran presencia de pequeñas empresas, el trabajo doméstico, el trabajo por cuenta propia y los trabajos agrícolas y ocasionales, que son realmente un hándicap para la universalización<sup>26</sup>.

La OIT ha destacado en relación a la población no cubierta por los sistemas de Seguridad Social, que habría que incorporar medidas menos ambiciosas, pero más efectivas que los seguros sociales. Es decir, desarrollar una especie de seguros voluntarios efectivos, medidas de microseguros o el recurso a las técnicas de asistencia social. Una de las críticas que se formulan a la técnica del seguro social, se refiere a que muchos sistemas públicos basados en el seguro social no son realmente solidarios. Eso es así en la medida que los seguros sociales no cubren a gran parte de la población. Sin duda, el reto más importante es no cesar en el ambicioso objetivo de la ampliación subjetiva y generalista del seguro social, meta está de naturaleza progresiva y dinámica en el tiempo. Podríamos decir que esta meta es la esencia de la protección y se proyecta sobre el conjunto de los países latinoamericanos, pero su desarrollo se produce con diversas variantes, en función del modelo que analicemos. La protección se intenta extender a la mayoría de los sectores laborales de la población, teniendo aún un gran peso la protección especial del trabajador. Esta tutela es distinta en función de las particularidades de los países. Con todo, podemos abstraer como modelo de cobertura en América Latina la conjunción legal de los mecanismos de seguro social, asistencia pública y salubridad popular, como un triángulo social asegurado por las legislaciones nacionales.

---

<sup>26</sup> Con carácter general, podemos destacar la presencia de un fuerte seguro social campesino o rural en países como México, Brasil y Ecuador. En este sentido, es preciso indicar que se trata de países con una cobertura basada fuertemente en el seguro social, que necesita de cotizantes regulares. En el caso de México recomendamos el siguiente estudio de referencia. Vid. HERNÁNDEZ CERVANTES, A., *La seguridad social en crisis, el caso del seguro social en México*, Porrúa, México, 2008, p. 41.

La identificación en la región de la cotización como un impuesto impide el desarrollo del principio de universalidad. Ello concurre con la sensación de la existencia de unas tasas de cotización elevadas, desvinculadas de la protección final que reciben las personas. Sin duda, las cuantías de las pensiones son claros desincentivos y contribuyen a la evasión y al fraude social. Todo ello viene, sin duda, a reducir la afiliación a los sistemas de Seguridad Social y, al postre, generan altas cuotas de población desprotegida. Efectivamente, en la medida en que la relación entre aportación y protección mejore, ello producirá ineludiblemente un claro incentivo para afiliarse y cotizar a un sistema público en perjuicio de las opciones al aseguramiento privado. Y todo ello convive con la presencia de unos recursos fiscales generalmente insuficientes, que deberían insistir en la protección de los grupos más vulnerables y especialmente necesitados, como mecanismos que permiten avanzar en la universalidad. Igualmente, la aportación regular y consolidada se percibe como un sobrecoste de personal. Se aprecia como una distorsión en el mercado de trabajo, que encarece el precio del trabajo y lastrala competitividad del país, generando desempleo y economía informal. Sin embargo, no se observan los beneficios que tiene la reversión del gasto social en la inclusión social, la cohesión y el desarrollo social de un país. Sin duda, estos objetivos posicionan a una sociedad avanzada y próspera, que atrae igualmente inversión, actividad económica y riqueza<sup>27</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMUNIA, J., “El futuro de la Seguridad Social”, en *Documentación Laboral*, núm. 37, 1992.

---

<sup>27</sup> No cabe duda de que desde la perspectiva de los seguros sociales el trabajo autónomo representa un verdadero problema. El trabajo independiente tiene una cobertura obligatoria en Argentina, Brasil y Uruguay y están en proceso de implementar esta medida progresivamente Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Por otro lado, en otros países esta protección es voluntaria o simplemente no se orienta a la protección real y efectiva. En cualquier caso, se trata de un segmento de la población activa que encuentra importantes límites a su inclusión en los sistemas latinoamericanos de Seguridad Social, entre otras razones, debido a su carácter estacional e inestable, así como debido al bajo nivel de las aportaciones, que están estrechamente ligadas a los salarios bajos percibidos. De igual modo, es preciso destacar que la proliferación de este régimen de trabajo autónomo está relacionada con el nivel general de protección. Ciertamente, si existe mayor protección menor será la proporción del trabajo autónomo informal, como sucede en Chile, que representa un tercio de la población activa, estando protegidos solamente en torno a un diez por ciento. En Brasil, por ejemplo, el veinticinco por ciento del trabajo autónomo se encuentra cubierto y, además, de forma obligatoria, y en países en los que el sistema es voluntario el índice de cobertura no llega al uno por ciento. Sin duda, la obligatoriedad se muestra como un mecanismo efectivo, al menos formalmente, puesto que lo realmente relevante es la protección final realmente conseguida.

BEVERIDGE, W., *Plan Beveridge. El Seguro Social en Inglaterra*, edición facsimilar del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (ciess), México, 2008.

HERNÁNDEZ CERVANTES, A., *La seguridad social en crisis, el caso del seguro social en México*, Porrúa, México, 2008.

HUMBLET, M. - ROSINDA, S., *Seguridad Social. Normas para el siglo XXI*, OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 2002.

LÓPEZ SANGUOS, D. – BUDIA ALDANA, P.J. – SANTOS CUENCA, L., “La Seguridad Social en el informe de la OIT sobre empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 119, 2015.

MARTÍNEZ GIRÓN, J. – ARUFE VARELA, A., “La Seguridad Social, ‘en general’, en los convenios de la OIT”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 112, 2014.

MASSA, S. - FERNÁNDEZ PASTOR, M.A., *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*, Telam y Prometeo, Buenos Aires, 2007.

MESA LAGO, C., *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Naciones Unidas–CEPAL, 2005.

MONTOYA MELGAR, “El Derecho Internacional de la Seguridad Social”, en *Revista de Política Social*, núm. 61, 1964.

MONTOYA MELGAR, A., “Sobre el futuro de la Seguridad Social”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 24, 2000.

OIT, *Seguridad Social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2002.

OJEDA AVILES, A., “La Seguridad Social y su futuro: ¿ajuste o reconversión?”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 59, 2005.

PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL, F., “La Seguridad Social y la OIT”, en *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Coord. J.L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete, M.N. Moreno Vida y J. Vida Soria, Ed. Comares, Granada, 2008.

PIETERS, D., “La Seguridad Social en Europa: entre la conservación del pasado y la construcción del futuro”, en *El Futuro Europeo de la Protección Social*, Laborum, Murcia, 2010.

RODRÍGUEZ RAMOS, M<sup>a</sup>.J., “El convenio 102 de la OIT de norma mínima de la Seguridad Social”, en *Revista de Trabajo*, núm. 98, 1990.

ROMERO MONTES, F.J., “Presente y futuro de la seguridad social en el Perú”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 8, 2009.

RUIZ MORENO, A.G., *Seguridad social para migrantes y trabajadores informales*, Universidad de Guadalajara, 2006.

Submetido em 10.10.2020

Aceito em 21.10.2020