



LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: RETOS DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF THE BENEFITS OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM

GINA MAGNOLIA RIAÑO BARÓN¹

RESUMEN

Desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la preocupación por la protección de los trabajadores y de los ciudadanos se convirtió en una constante que dio lugar al nacimiento de los sistemas de Seguridad Social. La configuración actual de la protección social no se entiende sin conocer su origen y evolución, tanto de su ámbito subjetivo y objetivo como desde el punto de vista de su gestión y administración, esencial para lograr la máxima eficiencia en su aplicación. En el momento actual, todo ello cobra aún más importancia, pues garantizar la eficiencia en la gestión institucional se puede entender como un aspecto clave para el futuro de los sistemas de seguridad social, cuyo papel esencial se ha puesto de manifiesto de forma clara en la pandemia por el COVID-19.

PALABRAS CLAVE

Sistemas seguridad social | prestaciones | Iberoamérica | COVID-19

ABSTRACT

Since the end of XIX century and the beginning of XX century, the protection of workers and citizens has been a rising worried, which lead the birth of social security systems. It is not possible to understand how these systems are now ignoring its origin and development, even its subjective and objective areas, even its management and administration way, which is essential for getting the best efficiency. Nowadays, it is possible to say that social security systems have a very important challenge, due to its importance have been demonstrated after COVID-19 pandemic, and for it is necessary to recuperate the public management.

KEYWORDS

Social security systems | benefits | Iberoamerica | COVID-19

SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 11 de octubre de 2021 y aprobado para su publicación el 02 de mayo de 2022.

CONTENIDO

1. Origen y evolución de la seguridad social; **2.** Reformas de los sistemas seguridad social en el tiempo; **3.** Gestión y administración de las prestaciones; **4.** Un ejemplo de apoyo a sistemas de protección social; **5.** Retos y desafíos; **6.** A modo de conclusiones. **7.** Bibliografía

1. Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social en la Universidad Alcalá de Henares / OISS

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El derecho a la seguridad social se configura como un derecho esencial y fundamental para todos los ciudadanos. Diversos textos internacionales hacen referencia a él en estos términos. Así, está incluido en el art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948); en los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 1966); en el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ONU, 1981); el artículo 26 de la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989); o en el artículo 27 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (ONU, 1990).

En todos estos textos internacionales se propugna el derecho a la seguridad social como un derecho básico y esencial para la cobertura de las necesidades de los ciudadanos y trabajadores, haciendo especial mención a los colectivos más vulnerables o en riesgo de exclusión social. Las características principales que deben cumplir los sistemas de seguridad social, para alcanzar su objetivo, se pueden resumir en las siguientes:

- **Universalidad y suficiencia:** los sistemas de seguridad social deben garantizar la protección a todos aquellos que la necesiten y con un nivel de prestaciones suficiente para paliar las situaciones de necesidad en que se puedan encontrar las personas ante la actualización de los riesgos, tales como enfermedad, maternidad o paternidad, invalidez, vejez o muerte, entre otras. La forma de la prestación puede ser tanto en especie como dineraria, pero lo esencial es que cubra la disminución o desaparición de los ingresos o el incremento de los gastos.
- **Igualdad y no discriminación:** los sistemas de seguridad social deben garantizar la igualdad en el acceso a los mecanismos de cobertura, así como paliar las diferencias o desigualdades que se puedan producir por razón de género o condición.
- **Asequible y proporcional:** es importante que las cotizaciones o contribuciones que deban hacerse para la financiación del sistema de seguridad social sean adecuadas, proporcionales y asumibles por los obligados a ellas. No deben, además, provocar que se vean comprometidos otro tipo de gastos sociales.
- **Gestión transparente y participativa:** es importante que la articulación de la gestión de las prestaciones que conforman un Sistema de Seguridad Social se realice de forma eficiente, transparente y garantizando la participación de los implicados en el proceso, así como el acceso físico a los servicios gestores.

Una visión de los sistemas comparados de Seguridad Social nos da la opción de observar la evolución de esta desde su origen en los sistemas bismarckianos de seguros sociales, constituidos en Alemania en 1883, a los sistemas beveridgianos, nacidos a partir de 1940, en Inglaterra, configurados por Thomas Beveridge. Esta distinción original ha marcado la evolución de ambos sistemas, que son los inspiradores de los sistemas actuales. De este modo, pueden detectarse diferencias importantes en uno y otro respecto, tanto del ámbito subjetivo como del ámbito objetivo, la organización de la gestión y la financiación.

En relación con los sujetos protegidos, los sistemas bismarckianos, de la Europa continental, se centran en los trabajadores, pues se entendía que el derecho a la protección estaba dado por el esfuerzo de contribución que han realizado a la sociedad, siendo el derecho de la Seguridad Social en este caso derivado totalmente del derecho del trabajo y las relaciones laborales. Por el contrario, el sistema implantado por Beveridge considera sujeto protegido al ciudadano, puesto que tienen como premisa la protección a todas las personas miembros de la colectividad, sin tener en cuenta su actividad profesional, incluso la no realización de actividad profesional alguna.

En el ámbito objetivo los sistemas bismarckianos buscan garantizar el salario de los trabajadores mientras que los sistemas beveridgianos tienden a garantizar un nivel subsistencia mínimo, uniforme e independiente de los ingresos profesionales. Así, en los sistemas bismarckianos la acción protectora se articula en torno a la protección de determinados riesgos en que se pueda llegar a perder el salario, entendiendo las prestaciones sociales como una remuneración indirecta del trabajo, llamado también salario diferido. Por el contrario, los sistemas beveridgianos, buscan liberar a las personas de la necesidad en un sentido amplio, pero no se descarta, desde su inicio, la posibilidad de un nivel secundario de protección que sí tenga en cuenta la situación profesional de las personas. Con este planteamiento, la protección adopta un carácter más bien asistencial, básico y universal.

Los dos modelos adoptan posiciones completamente diferentes en cuanto a su forma de financiación. El sistema implantado por Bismarck hace gravitar la financiación en las aportaciones de los empresarios y los trabajadores; mientras que el sistema británico se basa en una idea de solidaridad general y profesional, por lo que se financia mediante impuestos comunes junto con una financiación complementaria de carácter profesional, que si bien se detrae de los propios interesados, queda comprendida en los presupuestos generales, justificándose en que al tener un carácter universalista, todos van a percibir sus beneficios. De este modo, las prestaciones efectúan una función de redistribución de la renta, al repartir su carga entre toda la población. El sistema de financiación en este caso no tiene nada que ver con los salarios, están más cerca de una exacción parafiscal.

En lo que se refiere a la organización de la gestión de la protección social, las normas que se inspiran en el modelo alemán, que no olvidemos hereda la filosofía de los seguros privados, permite el establecimiento de una gestión con pluralidad de organismos, tantos como riesgos protegidos. Por el contrario, los sistemas universalistas de origen inglés confían la gestión al propio Estado, o como mucho, a un ente instrumental, siendo en este momento cuando aparece el sistema y la gestión como un servicio público. Así, en algunos países se tendió a la configuración de una administración independiente y diferenciada del resto para la gestión de la Seguridad Social, mientras que en otros estados se prefirió incardinar en la administración existente. Con el paso del tiempo, se vio también la necesidad, en muchos casos, de establecer mecanismos de colaboración con entidades de carácter privado.

2. REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL TIEMPO

El transcurso del tiempo, y los cambios sociales y laborales, han hecho evolucionar los sistemas de protección social de tal manera que hoy en día no podemos hablar de sistemas de un corte u otro puro, puesto que ambos han tomado elementos del otro, de cara a alcanzar el máximo posible de protección tanto en lo que a los riesgos protegidos se refiere como a los sujetos objeto de dicha protección, enriqueciéndose mutuamente. Esta evolución resultó de la decisión de los Estados de mejorar sus sistemas respectivos de Seguridad Social, ya que surgen dos demandas importantes: por un lado, la necesidad de atender a todos los ciudadanos, que en su condición de tales esperan tener la garantía de un mínimo social; y por otro, la cobertura específica y concreta de los trabajadores, que reclaman prestaciones que sustituyan las rentas del trabajo que pueden perder como consecuencia de la actualización de determinados riesgos.

Otro punto a tener en cuenta para entender la problemática actual, es que el inicio de los sistemas de protección social propiamente dichos, lo podemos situar a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Desde ese momento, la evolución de la sociedad y los cambios de hábitos han provocado nuevas circunstancias que es necesario identificar.

La evolución de la medicina, de los tratamientos de las enfermedades, los hábitos sanitarios y de higiene han dado lugar a una elevación de la esperanza de vida de forma sustancial. Así, según los

datos del Banco Mundial, la esperanza de vida global² en el año 1960 era de 52,6 años; en 1980, de 62,8; en el año 2000, de 67,6; y en el año 2018, de 72,6. En esas mismas fechas, en América Latina y Caribe³ la esperanza de vida era de 56,1 años; 64,7; 71,7; y 75,4; mientras que en la Unión Europea⁴ encontramos unas edades de 69; 72,7; 77,1; y 81,1 respectivamente.

La incorporación de la mujer al mercado laboral es otro de los aspectos importantes a tener presente en el análisis de la problemática actual, pues ha tenido incidencia en diferentes campos. Por una parte, ha forzado la necesidad de cubrir las situaciones de necesidad derivadas de la maternidad, así como ha sido preciso avanzar en el campo de la igualdad, lo que ha provocado tener que establecer normas facilitadoras de la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, así como la corresponsabilidad entre ambos progenitores, lo que ha dado lugar a la ampliación del ámbito material de la acción protectora, creándose nuevas prestaciones. Además, ha obligado a plantear soluciones alternativas para el cuidado de los niños, los mayores y los dependientes, tradicionalmente asumido por las mujeres.

Asimismo, es importante significar también que el índice de natalidad ha experimentado una caída importante en las últimas décadas de forma generalizada tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Por otra parte, el fenómeno de los fuertes movimientos migratorios provocados por las diversas crisis económicas ha conllevado una disminución de la población activa más joven, en unos casos, de tal manera que la tasa de reemplazo necesaria para garantizar las pensiones en los sistemas de reparto se encuentra en mínimos históricos, poniendo en riesgo la garantía de las prestaciones sociales públicas.

En este contexto, y buscando la mejor vía para solucionar los problemas a los que se enfrentan los sistemas de Seguridad Social para poder continuar con su labor protectora, han surgido diferentes corrientes respecto de las reformas que deben acometerse. Así, en primer término, hay que distinguir las reformas estructurales de las reformas paramétricas. Con las primeras se busca cambiar radicalmente el modelo existente, mientras que con las segundas se pretende alcanzar la viabilidad del sistema vigente por medio de reformas de las condiciones de las prestaciones, tanto para el acceso a las mismas como en su cuantía.

Antes de abordar los diferentes planteamientos existentes, y analizar algunas de las experiencias más recientes, es muy importante recordar algunos de los principios que, según la Organización Internacional del Trabajo⁵, debe cumplir un sistema de Seguridad Social:

- **Diálogo social:** la participación social en el debate sobre las reformas a abordar en un sistema de Seguridad Social, y el calado de las mismas, estructurales o paramétricas, es esencial. Para ello, el diálogo social, con representantes de empresarios y trabajadores, es el baluarte principal.
- **Cobertura universal:** todo sistema de Seguridad Social que se precie de buscar y alcanzar la cobertura universal, debe llegar a la totalidad de la población, sobre todo la más vulnerable,

2 Véase The World Bank. (s. f.). *Life expectancy at birth, total (years)*. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?view=chart>

3 Véase The World Bank. (s. f.). *Latin America & Caribbean*. <https://data.worldbank.org/region/latin-america-and-caribbean>

4 Véase The World Bank. (s. f.) *European Union*. <https://data.worldbank.org/region/european-union>

5 Véanse Organización Internacional del Trabajo. (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social (no. 202). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524 y Organización Internacional del Trabajo. (2021). Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social). https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS_806098/lang--es/index.htm

como son las personas mayores, enfermas, con discapacidad o en situación de exclusión social.

- **Solidaridad:** la solidaridad supone el principio esencial que distingue un sistema de Seguridad Social de un sistema de seguro privado. La solidaridad hay que entenderla como el principio según el cual cada uno aporta al sistema según sus posibilidades y recibe prestaciones según sus necesidades. La solidaridad ha de ser no solo entre la población activa y la pasiva, sino también entre territorios y entre generaciones.
- **Equidad de género:** la igualdad por razón de género debe ser también una premisa inspiradora de los sistemas de Seguridad Social, de tal manera que puedan introducir mecanismos de compensación de la brecha de género mientras esta exista.
- **Eficiencia administrativa y de costes:** en el ámbito de la gestión, se debe buscar siempre la máxima eficiencia, logrando los objetivos previstos con el menor coste posible, por medio de la optimización de los recursos humanos y materiales.
- **Sostenibilidad y viabilidad financiera:** para que un sistema de Seguridad Social alcance los objetivos que tiene marcados, es prioritario que se garantice su viabilidad económica, pues sin ello no será posible cumplir con la principal razón de su existencia, que es dar cobertura a las situaciones de necesidad que pueden sufrir ciudadanos y trabajadores.

A mayor abundamiento, a la hora de clasificar los sistemas de Seguridad Social, se puede distinguir también entre los sistemas de prestación definida, frente a los sistemas de contribución definida. Cuando hablamos de sistemas de prestación definida nos estamos refiriendo a sistemas en los que se conoce la cuantía de la prestación que se va a percibir, siendo los poderes públicos los que en un momento dado soportarán el incremento del coste de las prestaciones. Por el contrario, en los sistemas basados en la contribución definida, lo que es conocido es la aportación que se debe realizar, pero la cuantía de la prestación es indefinida.

Desde hace mucho tiempo, los sistemas de seguridad social se encuentran en el epicentro de las discusiones sobre su papel en los tiempos actuales, fundamentalmente como consecuencia de los problemas de financiación y sostenibilidad a la que se enfrentan, causados por factores diversos. Conciliar protección social y solvencia económica no es fácil, sin perjuicio del consenso existente sobre el hecho de que se configuran como un pilar esencial en los estados de bienestar. De este modo, hemos visto cómo se ha ido realizando reformas de muy diferente tipo en casi todos los países. Se ha pasado del sistema de reparto a sistema de capitalización; en algunos casos, se ha vuelto al sistema de reparto o se ha combinado reparto con fórmulas de capitalización. Asimismo, se ha abordado reformas de diversa naturaleza, en busca de la mejora de los ingresos, luchando contra la economía irregular y el fraude, y también por medio de la disminución de la protección, sobre todo en lo que a su cuantía se refiere. Todo ello ha influido directamente en la forma de gestionar y administrar las prestaciones de la Seguridad Social.

3. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS PRESTACIONES

Mientras que en los sistemas de la Seguridad Social en Europa el peso de la gestión recae en su mayor parte en la administración pública, estando la participación privada limitada a ámbitos muy concretos y determinados de la protección social, en América Latina el proceso que se ha desarrollado en las últimas décadas ha ido en la otra dirección, adquiriendo cada vez mayor peso la asunción de competencias por parte de las instituciones privadas.

De este modo, nos encontramos con que, en la Europa continental, el grueso de la gestión que conlleva la recaudación de las cotizaciones y el reconocimiento de las prestaciones recae en la administración pública, bien incardinada en el resto de la administración como un todo, bien con

una administración diferenciada, como puede ser el caso de España o Francia, pero sector público, al fin y al cabo, en todo caso. La gestión por parte de organizaciones privadas se limita, más bien, a la protección complementaria o al pilar básico de algunos países como Dinamarca o Países Bajos (fondos de inversión o planes de pensiones, de empresa o individuales) y a algunos aspectos de la asistencia sanitaria, en los que la red pública se apoya.

Por su parte, los países de América Latina y Caribe cuentan con una configuración más reciente y heterogénea. Partiendo de una situación más compleja, en la que la informalidad laboral es un fenómeno frecuente, la financiación y gestión de los sistemas de Seguridad Social están sometidas a grandes tensiones que se intentan solventar con reformas continuadas. Los sistemas de reparto, consolidados en Europa, aún con pequeñas aportaciones de capitalización, se muestran difícilmente generalizables en América Latina, puesto que la financiación con las contribuciones de empresarios y trabajadores, a través de pequeñas aportaciones respecto de sus salarios, es un reto a veces inalcanzable en países donde la informalidad laboral es persistente. De este modo, la porción de la población protegida es mínima. Además, los sistemas de capitalización, sometidos a las fluctuaciones de los mercados financieros y de capitales, han mostrado insuficiencias en el nivel de cobertura alcanzado ante las situaciones de necesidad que pueden padecer los ciudadanos, trabajadores y sus familias.

Las diferencias descritas entre los sistemas de seguridad social de Europa y América Latina tienen un impacto significativo en su organización y, en consecuencia, en su administración. Cuando la gestión es esencialmente pública, es posible una mayor centralización de los procesos y la información con un impacto positivo tanto en el funcionamiento como en la relación con los ciudadanos.

La existencia de bases de datos centralizadas con información sobre beneficiarios, prestaciones y recaudación permite un mayor control tanto de los ingresos como de los gastos. También facilita la implementación de nuevos beneficios o sus cambios.

En sistemas con un gran número de instituciones, algunas de las cuales son privadas, la coordinación es más difícil y costosa. Una mayor dispersión de la información con una posible duplicación y una visión parcial del universo de beneficiarios potenciales hacen que los sistemas sean, posiblemente, más costosos y menos efectivos para perseguir el objetivo final de apoyar a los ciudadanos en momentos críticos.

La reciente pandemia provocada por el virus del COVID-19, ha puesto de manifiesto las debilidades de los sistemas de protección social, siendo aún más crítica la situación de los países en vías de desarrollo, precisamente por carecer de unos sistemas de protección social sólidos, con una fuerte implicación del sector público en la gestión de los mismos. La pandemia ha implicado que se hayan manifestado a la misma vez dos de los riesgos más graves: pérdida de la salud y pérdida de ingresos. En algunos casos, se han aunado las dos situaciones en la misma persona o unidad familiar. Y la progresiva pérdida de la institucionalidad que se ha experimentado en muchos países en la gestión de los sistemas de Seguridad Social ha agravado la situación de los ciudadanos y trabajadores, pues han tenido importantes dificultades para acceder a las ayudas, subsidios o incluso pensiones.

Los momentos de crisis provocan tensiones de todo tipo, económicas, sociales y políticas, que revierten directamente en las decisiones que se adoptan y las reformas que se acomete. Así, por ejemplo, a raíz de la crisis económica y financiera del año 2008, la mayoría de los países optaron por el endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones. En Europa encontramos muchos ejemplos de aumento de la edad de jubilación o del número de años cotizados para tener derecho a la misma. Es de esperar que la experiencia derivada de la pandemia COVID-19 sirva para tomar conciencia de la importancia de las instituciones que llevan a cabo la gestión de la protección social que gestionan las prestaciones no contributivas. Instituciones que en su mayor parte podrían ser de naturaleza pública, sin perjuicio de apoyo o colaboración con entidades de carácter privado, pero

siendo la administración y los poderes públicos el pilar fundamental y principal de dicha gestión. Ha de ser el músculo administrativo estatal, provincial, departamental o municipal el que abogue por la resolución de los problemas de carencia de rentas a los que se puedan enfrentar los trabajadores, los ciudadanos y sus familias.

Una de las primeras alarmas que han saltado desde que comenzó la pandemia ha sido en relación con los sistemas sanitarios, la protección a la salud y la configuración de la misma. El colapso del sistema sanitario ha sido el efecto inmediato de la propagación del virus, y el que ha conllevado la necesidad de adoptar las duras medidas de confinamiento y limitación de derechos y libertades individuales por los Estados. Incluso países que presumían de tener un potente sistema de protección de la salud se han visto superados por la rapidez y el volumen de los contagios, agravado por la cantidad de infectados con necesidad de ser ingresados en las unidades de cuidados intensivos, sobre todo en el comienzo de la crisis. Se ha puesto de manifiesto que la inversión en la protección de la salud es una necesidad prioritaria, sobre todo en la atención primaria, cuya importancia en la detección y rastreo de los casos ha sido determinante.

Cabe señalar que el colapso de los sistemas de salud se debió a problemas estructurales en el diseño de los sistemas y no a una gestión inadecuada. El límite de respuesta de los sistemas, como el número de camas en las unidades de cuidados intensivos, fue menor que la demanda. En una situación como esta, cualquier sistema bloquea.

En este punto, es muy importante destacar que el derecho a la salud se configura como un derecho básico, esencial y fundamental en todos los ámbitos, hasta el punto de que la Organización de Naciones Unidas cuenta con un organismo, la Organización Mundial de la Salud, especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención a nivel mundial en la salud, definida en su Constitución como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades.

En la Agenda 2030 se ha incluido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 3, que asegura que garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades es esencial para el desarrollo sostenible. Antes de la pandemia se lograron grandes avances en este sentido, sobre todo en el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil y materna. De esta situación, junto con la experiencia en la lucha contra otras epidemias como puede ser la de VIH, se pueden concluir importantes enseñanzas, una de las cuales es la necesidad de invertir en salud por parte de los gobiernos. Se ha puesto de manifiesto la importancia de la atención primaria, de la detección precoz y la prevención, así como de la necesidad de identificar con rapidez y prontitud los colectivos vulnerables. Aquellos países que llevaron a cabo recortes más fuertes como consecuencia de la crisis financiera de 2008, así como los que no habían aún logrado potenciar su red asistencial, han sufrido de forma más acusada la debilidad de su sistema sanitario, carencias que se han traducido en importantes cifras de contagios y, sobre todo, de fallecidos.

La gestión de la prestación de la asistencia sanitaria se ha visto fuertemente tensionada, puesto que, debido a su alto costo, tanto económico como en materia de personal, en una multitud de países las administraciones públicas han ido cediendo cada vez cuotas más altas de gestión al sector privado, que no podemos olvidar, vive de la rentabilidad de sus inversiones. La complejidad de la prestación para la cobertura de la pérdida de salud ha generado en la gran mayoría de los países un entramado de atención sanitaria que, en momentos de tensión, se puede ver desbordada, como se ha vivido recientemente en la pandemia. Así, un reto importante en la gestión de esta prestación es la dotación suficiente y adecuada de las diferentes instancias sanitarias, sobre todo en lo que a la atención primaria se refiere, puesto que, en su condición de primer contacto con el ciudadano, necesita tener una base lo suficientemente amplia para poder hacer frente a las situaciones imprevistas.

Otro de los puntos en los que la pandemia ha incidido de forma significativa, es en el aumento de la pobreza. Las medidas de confinamiento y cierre de toda actividad considerada no esencial han provocado una caída directa de la producción y la economía, se ha perdido miles de empleos en cada país, algunos de los cuales serán de difícil recuperación, como puede suceder con todos los vinculados al sector del turismo y la hostelería. Las restricciones a la movilidad, unidas a la preocupación de los ciudadanos tanto por la enfermedad como por su futuro económico y laboral, han dado lugar a un descenso sin precedentes en los viajes y el ocio, arrastrando a las empresas hoteleras, de aviación, navieras, de restauración, etc., a cuantiosas pérdidas.

Como consecuencia de la misma, se han agravado las desigualdades, afectando de manera especial a los grupos más vulnerables de la sociedad, como los niños, las mujeres o los trabajadores informales. En el año 2020, solamente un 46,9%⁶ de la población mundial estaba protegida por al menos una prestación de protección social. Las brechas de protección son especialmente altas en África, los Estados Árabes y Asia, debido a la falta de inversión en Protección Social. La pandemia de COVID-19 ha provocado, además, un importante paso atrás en los avances que se habían alcanzado en la lucha contra la pobreza. La realidad es que la protección social de los trabajadores ante las situaciones que provocan la pérdida de sus ingresos es manifiestamente insuficiente.

Para paliar esta situación, y mitigar en la medida de lo posible el aumento de las personas abocadas a la pobreza, muchos países se han visto obligados a regular nuevas vías de protección, como pueden ser las rentas básicas universales o rentas mínimas. De este modo, países en los que el debate sobre la conveniencia de articular este tipo de medidas estaba encima de la mesa desde hacía tiempo, se han visto abocados a tomar la decisión de implantarlas.

En la implementación de este tipo de medidas, los sistemas de seguridad social han sido determinantes como titulares tanto de información sobre potenciales beneficiarios como de logística para brindar apoyo a los ciudadanos.

En algunos países, el apoyo de emergencia se canalizaba a través de los sistemas de seguridad social, aunque con el apoyo financiero de otras entidades financieras, porque había información y capacidad logística.

En sistemas más descentralizados y con información más dispersa, fue necesario utilizar indicadores indirectos para definir los destinatarios de la ayuda.

A la hora de garantizar a toda la población el derecho a un mínimo vital, existen varios mecanismos posibles, pero se puede hablar de dos grandes sistemas, según la doctrina actual:

- 1) Abonar una renta básica universal a todos los ciudadanos, incluso a la población extranjera con permiso de residencia. Esta opción presenta ventajas, ya que la gestión es más fácil, pues no hay que comprobar el nivel de ingresos de los beneficiarios y, además, no 'estigmatiza' a nadie, dado que no es necesario demostrar que se carece de ingresos para recibir la renta. Económicamente sería viable, puesto que la renta que perciban las personas que disponen de medios económicos retornaría al Estado por vía de impuestos. Sin embargo, la sociedad ofrece resistencias a una renta de este tipo. Por ejemplo, en Suiza se realizó un referéndum en 2016 para implantar una renta básica y fue rechazado por una mayoría de los ciudadanos.

6 Ver al respecto Organización Internacional del Trabajo. (2022). Informe mundial sobre la protección social 2020-2022.

- 2) Extender la cobertura de las rentas mínimas de inserción hasta alcanzar a toda la población en situación de necesidad. En este caso, solo se protegería a la población considerada en situación de vulnerabilidad y necesidad económica.

De cualquier forma, los gobiernos se enfrentan al reto de evitar que el mayor número de personas posible se vean abocadas a la pobreza, sobre todo a la extrema pobreza, debiendo adoptar las medidas de protección social que sean precisas

Por último, se ha visto también la importancia de poder adecuar la protección preexistente a circunstancias sobrevenidas. Así ha ocurrido con prestaciones tales como la incapacidad temporal por enfermedad o el desempleo, que han debido adaptarse a la situación provocada por el Covid-19. En este punto, no se puede dejar de hacer mención al hecho de que, según los datos manejados por la Organización Internacional del Trabajo⁷, apenas el 18,6% de los desempleados en el mundo gozan de protección por desempleo. Aquí también los sistemas con administración pública fueron más efectivos por las razones antes mencionadas.

Los sistemas de protección social tienen un nuevo reto en la era post-covid. Ha llegado el momento de fortalecer y reconfigurar la protección social, para proteger a la mayor parte de la población posible. Es necesario ver esta situación como una oportunidad de explorar nuevas vías de protección y de financiación, así como de gestión y administración. Ha llegado el momento de distinguir los problemas estructurales de los coyunturales, puesto que el tratamiento que requieren es diferente.

Los sistemas de reparto se han manifestado como los más solidarios y de gestión menos compleja, pero también es cierto que su sostenibilidad y financiación conlleva una mayor dependencia de las variables económicas, siendo menos flexible ante determinadas circunstancias como pueden ser los problemas de carácter demográfico. Es tiempo de discriminar realmente qué protección debe ser soportada por las cotizaciones de empresarios y trabajadores, y cuál debe ser asumida por los ingresos generales de los Estados, vía impuestos. Es una realidad que el paso del tiempo ha llevado a muchos sistemas de Seguridad Social a soportar gastos que tienen un alcance general, como puede ser la protección a la familia y todas las prestaciones que lleva aparejada.

Por su parte, los sistemas de capitalización se enfrentan al reto de proporcionar una protección adecuada y suficiente, siendo sistemas con una mayor fortaleza en lo que a la financiación se refiere, la realidad es que su nivel de protección, en general, dista del nivel que se puede alcanzar con un sistema de reparto, teniendo como su principal debilidad la falta de solidaridad y la complejidad gestora.

Como se puede ver, nos encontramos en un entorno cambiante, con muchos y nuevos retos que deben afrontar los sistemas de protección social. Esta pandemia debe enseñarnos que la mejor protección empieza por lo básico, por lo inmediato, que sobre todo la salud es un bien público común que merece un tratamiento especial. Por delante queda un duro trabajo a fin de que la protección social ocupe el lugar que le corresponde, pilar básico y fundamental en los estados de derecho y bienestar. Es el momento de no dejar a nadie atrás.

Para abordar esta misión pueden adoptarse medidas tendentes a reformas estructurales o reformas paramétricas, pero en ambos casos hay una serie de principios básicos que no se pueden perder de vista, al amparo además de lo indicado por la Organización Internacional del Trabajo, particularmente: Garantía de cobertura suficiente y universal, participación de representantes de empresarios y trabajadores, aseguramiento igualitario, y eficacia y eficiencia en la gestión. Es muy importante también hacer una apuesta hacia la administración electrónica, de modo que se puedan

⁷ Ver al respecto Organización Internacional del Trabajo. (2022). Informe mundial sobre la protección social 2020-2022.

evitar trámites de manera presencial, con el ahorro que eso supone tanto en medios materiales como humanos.

Los sistemas de protección social en general, y los de Seguridad Social en particular, constituyen hoy en día un pilar básico y esencial para el desarrollo de los estados de derecho y de bienestar social. Ningún país puede avanzar en la configuración de un estado de derecho sin un sistema de protección de los ciudadanos ante las situaciones de necesidad que surgen como consecuencia de la actualización de diferentes riesgos, como pueden ser la pérdida de los ingresos por no poder trabajar de forma temporal o definitiva a raíz de una maternidad, paternidad, una enfermedad o una jubilación. Asimismo, no se debe olvidar la situación que se puede producir en caso de fallecimiento de quien aporta la fuente de ingresos familiar.

En este punto, dentro del ámbito de la gestión y administración de las prestaciones de los sistemas de la Seguridad Social es imprescindible hablar no solo de la importancia de la institucionalización, sino también de la inversión y avance en la digitalización. Las nuevas tecnologías se configuran como un elemento imprescindible en el desarrollo de la gestión, puesto que pueden actuar en variables diferentes. Por un lado, facilitan el acceso de los ciudadanos y beneficiarios de la protección a las prestaciones; por otro lado, alivian la carga administrativa, lo que proporciona una mayor agilidad en la tramitación y reconocimiento de los derechos. Una gestión digitalizada, bien dimensionada, que tenga en cuenta las circunstancias de cada población, será el pilar esencial y nuclear sobre el que debe pilotar el futuro de la gestión de la Seguridad Social.

De este modo, no solo pueden llevarse a cabo trámites a través de internet con ordenador, sino que también puede acercarse la gestión a los ciudadanos gracias a los dispositivos móviles e, incluso, las redes sociales. Hay ya experiencias contrastadas en las que a través de las redes sociales se hace llegar la información a todos los estratos de la sociedad, y el uso de los mensajes de telefonía es cada vez más frecuente para comunicar a los ciudadanos la resolución de sus expedientes, comunicar que han sido dados de alta o de baja o que deben aportar alguna documentación adicional.

Punto importante también para reflexionar es el papel del Estado en la Seguridad Social, que puede apreciarse desde dos perspectivas bien diferenciadas: por un lado, está la posición doctrinal que considera a la Seguridad Social como una institución, en la que el Estado se encuentra en una posición de supremacía, haciendo valer su poder externo sobre ella; por otro lado, está la posición que considera a la Seguridad Social como un sistema de relaciones jurídicas propio, con lo que el Estado ya no tendría esa posición de supremacía, sino que se convertiría en una parte más de dicha relación jurídica, incardinándose en ella.

En este aspecto, la discusión fundamental radica en si se opta por la unidad gestora o, por el contrario, se opta por la pluralidad gestora. Frente a la opción de que la administración de la Seguridad Social sea confiada a los propios interesados en una gestión plural, a través de organizaciones o mutualidades desconectadas entres sí, se configura el principio de unidad gestora o coordinadora, en virtud de la cual dicha administración debe encomendarse a un único ente u organismo coordinador. Si la Seguridad Social se concibe hoy en día como un servicio público, que tiende a comprender a la totalidad de la población de un país, que busca satisfacer un interés público y lograr un fin social que afecte a la totalidad de la población, no puede ser otro que el Estado, o las administraciones públicas que se determinen, quienes asuman su gestión.

Sin embargo, aun siendo el Estado el que asuma la gestión, puede llevarla a cabo bien de forma directa con sus propios órganos, o bien disponer de una administración indirecta a través de entes creados para la gestión inmediata de la Seguridad Social. La realidad es que, en la mayor parte de los supuestos, el Estado se vale de entes instrumentales como la administración indirecta. Según la doctrina, la unidad de gestión se puede entender tanto en sentido propio como impropio. En el primero de los sentidos, la gestión de la Seguridad Social se asume por un único ente con la titularidad

exclusiva de la función gestora, con lo que le compete la ordenación de toda la actividad que conlleva tanto la recaudación de los recursos del sistema como el reconocimiento de las prestaciones. Así, la Seguridad Social se configura como un servicio público en pro del interés de la colectividad, que afecta a la totalidad de la población y por tanto es responsabilidad del Estado. En este modelo, poco permeable, no se cuenta con la participación de otros entes, ni se comparte la titularidad de la Seguridad Social con ningún otro ente, como pudieran ser los entes territoriales, las organizaciones sindicales o empresariales, mutualidades, etc.

Por el contrario, el concepto de unidad de gestión en sentido impropio contempla la descentralización funcional en favor de otro ente institucional, al que le corresponde la competencia en exclusiva, pero en el que dicha descentralización busca la descongestión de la actividad estatal.

4. UN EJEMPLO DE APOYO A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

En el mundo global de hoy, y con cambios y desafíos permanentes, los sistemas de seguridad social y protección social son relevantes, el conocimiento y el intercambio de experiencias, particularmente cuando es necesario responder a situaciones extremas como la pandemia de COVID-19.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), como organismo multilateral que promueve el bienestar económico y social de los países iberoamericanos a través de la coordinación y el intercambio de experiencias en materia de protección social, elaboró y puso en marcha dos estrategias de apoyo a las instituciones para hacer frente a la pandemia de COVID-19 y fortalecer su respuesta frente a los ciudadanos.

La primera estrategia enfocada a la creación y puesta a disposición de herramientas de consulta sobre la evolución del virus, las medidas adoptadas por los gobiernos de la región y las sugeridas por Organismos Internacionales.

Compuesta por 5 pilares:

- 1) Monitoreo y recopilación de medidas sanitarias, económicas y sociales (200 documentos)
- 2) Análisis técnicos y recomendaciones (87 documentos)
- 3) Intercambio de experiencias (20 seminarios virtuales y 3 diálogos ministeriales), "Avances en la regulación del trabajo no presencial, trabajo remoto y la protección de la seguridad y salud en el trabajo en el contexto del COVID-19", "Medidas para asegurar el ingreso, preservar el empleo y apoyo a PYMES ante la crisis derivada de la COVID-19 en Iberoamérica", Reunión de autoridades de seguridad social en Iberoamérica.
- 4) Formación diplomados y micro formación (14 cursos)
- 5) Difusión: 53 BLOSS, más de 200 actividades, beneficiando cerca de 50 mil funcionarios

La segunda estrategia, enfocada en el proceso de vacunación y la postpandemia compuesta por 6 ejes:

- 1) Análisis Técnicos y recomendaciones (12)
- 2) Herramientas de seguimiento (4)
- 3) Monitoreo y recopilación (75)
 - a) Estrategias y planes de vacunación en Iberoamérica
 - b) Situación de la vacunación por COVID-19 en Iberoamérica

- c) Situación del COVID-19 en América Latina
- 4) Intercambio de experiencias (1)
 - a) Diálogos Ministeriales (1)
 - b) Seminarios Internacionales (1)
- 5) Formación y micro formaciones (8 micro formaciones, 1 curso)
- 6) Información y difusión (29 BIOISS)⁸

5. RETOS Y DESAFÍOS

Como ya se ha indicado, el origen y nacimiento de los sistemas de protección social podemos situarlo a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Europa, siendo básicamente el siglo XX en el que tiene lugar su desarrollo y consolidación, abarcando cada vez a un mayor colectivo de personas protegidas y dando cada vez más amplitud a las situaciones protegidas. Tras años de desarrollo y crecimiento, no exentos de problemas y tensiones, sobre todo financieros, llegamos al siglo XXI con una situación cada vez más preocupante y con más voces que dudan de la viabilidad de los sistemas de protección social y Seguridad Social.

El principal riesgo que se ciñe sobre ellos es su viabilidad o sostenibilidad financiera. Y ello es debido a diversas cuestiones, que ninguna es independiente respecto de las demás, y sobre las que sería no solo importante, sino muy necesario abrir una línea de debate y estudio sosegado, en el que las organizaciones internacionales podrían desempeñar un importante papel canalizador e impulsor. A continuación, vamos a analizar algunos de los aspectos que constituyen un importante reto de futuro:

1.- Sostenibilidad financiera, incluyendo en este apartado las fuentes de financiación y los sistemas de financiación. En relación con los sistemas de financiación, tradicionalmente, se han distinguido dos: sistema de reparto o sistema de capitalización. Los sistemas de reparto tienen como punto esencial la garantía de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, puesto que los cotizantes actuales sufragan las prestaciones actuales con la expectativa de que los cotizantes futuros sufraguen sus prestaciones futuras. Además, la gestión de los sistemas de reparto puede ser más sencilla que la gestión de los sistemas de capitalización. En estos, cada cotizante va generando el ahorro oportuno que percibirá en el momento en el que se actualicen los riesgos futuros, constituyéndose fondos gestionados por entidades públicas como privadas en colaboración, y sujetos a las fluctuaciones del mercado.

2.- Impacto demográfico: el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la natalidad provocan tensiones económicas en los sistemas de seguridad social, siendo más sensibles a ellos los sistemas de reparto, puesto que las cohortes generacionales de las décadas de los 50 y 60 son sustancialmente más numerosas que las posteriores, lo que significa que un menor número de cotizantes ha de dar cobertura a un mayor número de pensionistas y durante un mayor periodo de tiempo. El aumento de la esperanza de vida es más acusado en América Latina como consecuencia del acelerado envejecimiento de la población.

3.- Suficiencia de la cobertura: La finalidad esencial de los sistemas de Seguridad Social, es la cobertura de las situaciones de necesidad. Situaciones de necesidad que además van cambiando en el tiempo, puesto que los cambios sociales impactan directamente en la protección social. El ejemplo más claro de ello lo ha supuesto la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, que ha incidido en varias circunstancias. Por un lado, ha sido necesario articular mecanismos que aseguren a la mujer en el momento de la maternidad, tanto desde la óptica sanitaria como económica, y además se ha visto la necesidad de dar cobertura también a la paternidad. Por otra parte, la realización por parte de la mujer de trabajos fuera del hogar familiar dificulta que pueda dedicarse al cuidado de

⁸ Véase I y II Estrategia de la OISS frente a la COVID-19. www.oiss.org.

los mayores y las personas con discapacidad, por lo que se vuelve necesario articular mecanismos de atención social de los colectivos vulnerables.

En este contexto, es el momento de ver cuáles son los retos que deben afrontar los sistemas de Seguridad Social de cara al futuro y cuál puede ser la posición de las organizaciones internacionales en este nuevo escenario, teniendo también muy presente la influencia que la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia del COVID-19 tiene en todos ellos.

Como ya se ha indicado a lo largo de esta exposición, el reto esencial de los Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI será dar respuesta a las situaciones de necesidad que se susciten desde una solvencia económica y financiera. Aquí es importante remarcar la necesidad de dar respuesta a las situaciones de necesidad por delante de la solvencia económica y financiera. Esto es así porque desde hace unos años, el debate se ha centrado únicamente en la viabilidad financiera de los sistemas, tendiendo a olvidarse cuál es su verdadera razón de ser. Obviamente se puede argumentar que sin sostenibilidad o viabilidad no puede haber protección, y eso es innegable, pero es importante poner el foco en el fundamento, origen y justificación de los sistemas de Seguridad Social en particular y de los sistemas de protección social en general. Es decir, no se puede hablar de un aspecto sin tener en cuenta el otro, pues tienen que ir de la mano. No es admisible poner el foco solamente en uno de los objetivos, puesto que lo que está sucediendo en la mayor parte de los casos es que la sostenibilidad se busca por medio del recorte de los derechos, lo que lleva a un incremento de las desigualdades y de la pobreza. No hay que olvidar, además, que el fin del hambre y de las desigualdades son dos de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Así, podemos afirmar que los sistemas de Seguridad Social deberían tener como prioridades de cara a sus reformas: **la cobertura universal, la sostenibilidad financiera y la suficiencia de las prestaciones.**

En relación con el primero de los debates, entre sistemas de capitalización o de reparto, se entiende generalizadamente que la solidaridad intergeneracional se consigue mejor con el sistema de reparto, teniendo además una gestión más sencilla. Es el sistema que impera en Europa, sin perjuicio de que se fomenten vías complementarias de capitalización, obligatorias o voluntarias, asumidas directamente por los trabajadores o por los empleadores. Los sistemas de capitalización tienen el riesgo de las fluctuaciones de las inversiones, que puede llevar a que las pensiones que se obtengan se sitúen muy por debajo de los últimos salarios percibidos por el trabajador. En algunos países, incluso se ha permitido rescatar un porcentaje del fondo de pensiones a los trabajadores para superar la pandemia, pero esto provocará que en el futuro sus pensiones puedan ser más bajas, lo que les pondrá en situación de riesgo de pobreza.

Por otro lado, los sistemas de Seguridad Social se enfrentan a los retos de la economía informal o economía sumergida, la inmigración y la demografía.

La llamada economía informal o economía sumergida es uno de los grandes problemas de los sistemas de Seguridad Social, puesto que el empleo irregular detrae ingresos sustanciosos y provoca la desprotección de los trabajadores que se encuentran en esta situación. Si todas las personas que realizan trabajos a cambio de una remuneración estuvieran correctamente en alta y cotizasen por las cuantías que les corresponden, sin perjuicio de obtener la protección que por derecho se les atribuya, la situación financiera de los sistemas de Seguridad Social sufriría tensiones económicas mucho menores. No hay que olvidar que según los datos del Banco Mundial⁹, la economía sumergida representa un 70% del empleo y un 30% del producto interior bruto en los países emergentes y en desarrollo, situación que se ha visto agravada por la pandemia del Covid-19. La lucha contra el

⁹ Véase Ohnsorge, F., y Shu Y. (Eds.). (2021). *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policy*. Advance Edition, World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/research/publication/informal-economy>

fraude y la economía irregular debe convertirse en un objetivo prioritario para los gobiernos y las administraciones, por medio de la articulación de normas taxativas respecto de la evasión fiscal y de seguridad social, la articulación de cuerpos de inspectores específicos en materia laboral y de seguridad social y, sobre todo, por medio de la colaboración y cooperación entre instituciones. Medidas coercitivas fuertes que supongan un efecto indirecto para la incentivación del cumplimiento de las normas son esenciales. Una organización de la recaudación ejecutiva fuerte impacta directamente en una mejora de la recaudación en el procedimiento ordinario o voluntario.

Hay que hacer una referencia a la transición demográfica, que con mayor o menor intensidad se presenta a la mayoría de las sociedades, en dos líneas: por un lado, en el descenso de la natalidad, sobre todo en los países desarrollados, y por otro en el envejecimiento de la población consecuencia del incremento de la esperanza de vida. La realidad es que no todas las naciones llegan a este problema al mismo tiempo, lo que pone de manifiesto la importancia de observadores imparciales y externos de los problemas y las soluciones que van adoptándose, de modo que a través de ellos se puedan intercambiar experiencias, tras haberlas sometido al pertinente análisis y estudio.

En este punto, es importante resaltar de nuevo el hecho de que el derecho a la protección social y a la Seguridad Social tiene la consideración de derecho fundamental, cuya realización debe ser garantizada por los estados.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente recogido, se puede afirmar sin duda que las organizaciones internacionales tienen su razón de ser precisamente en la importancia de encontrar fórmulas que ayuden al intercambio de experiencias entre los diferentes países, de ejercer una función de promover el conocimiento e impulsar el estudio y debate de aquellas cuestiones que vayan detectando. Precisamente, su posición privilegiada de conocedoras de diferentes realidades les permite captar hacia dónde va la sociedad y cómo reaccionan los poderes públicos y sociales ante los nuevos escenarios. Así, podemos decir que cada vez es más importante el ejercicio de un rol dinamizador por su parte, suscitando el debate y el estudio del camino que se debe seguir. En un mundo cada vez más conectado, más dinámico y más inmediato, es muy fácil cometer el error de adoptar decisiones o reformas de calado que no han sido suficientemente meditadas y que serán de muy difícil reversión. Más aún cuando dichas medidas provocan un recorte o disminución en la protección de las personas. La línea que separa la garantía de la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y la disminución de la protección es muy fina, y muchas veces los gobiernos nacionales no son tan conscientes de ello como puede serlo un observador imparcial como es una organización internacional.

Por ejemplo, en la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social dispone de puntual y precisa información sobre la situación en los países de América Latina, España, Portugal y Andorra, lo que permite en muchas ocasiones conocer el lado positivo y negativo de todas aquellas medidas que se han adoptado, las reformas que han tenido éxito y aquellas que no ha resultado como se esperaba. Una participación más activa permitiría trasladar ese conocimiento a los diferentes actores, de tal manera que se pudiesen enriquecer con las experiencias ya vividas por los demás. Todo ello, en un contexto en el que hay que entender que el camino a seguir pasa por la reconfiguración de los sistemas de protección social para hacerlos universales y sostenibles, fortaleciendo la institucionalidad, tanto nacional como internacional, y promoviendo la cultura previsional.

Alcanzar la universalización de los sistemas de Seguridad Social en 2030, para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, es uno de los más grandes desafíos que tiene Iberoamérica, donde casi el 40%¹⁰ de su población todavía no tiene acceso a los sistemas formales de la seguridad social.

10 Ver al respecto Organización Internacional del Trabajo. (2022). Informe mundial sobre la protección social 2020-2022.

Por tanto, hay un gran desafío, como es el de extender estos sistemas a la mayor cantidad de la población, reto que va ligado a otros como el del envejecimiento de la población y los cambios en el mundo laboral, con nuevas formas de trabajo, con otras concepciones de remuneración y estabilidad, las migraciones, etc. Será necesario que los países iberoamericanos, confieran prioridad a la mejora de los sistemas de seguridad social dentro de sus planes de desarrollo hacia el año 2030.

El siguiente reto a abordar sería la migración. En un mundo cada vez más globalizado, es importante articular los instrumentos necesarios para que nadie quede desprotegido, para que los movimientos migratorios no dejen a las personas en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza, y en todo momento se garanticen sus derechos laborales y sociales.

En el ámbito de la Seguridad Social, esas herramientas se articulan por medio de los convenios bilaterales, pero dejan al albur de las circunstancias a aquellas personas que realizan cotizaciones en diversos países, llegando a darse el caso de que por aplicación de las normas nacionales, en relación con las normas internacionales, haya personas con largas carreras de cotización en diferentes países que terminen por no tener la posibilidad de acceder a las prestaciones, quedándose totalmente desprotegidas. Precisamente para paliar esta situación, se impulsó, desde la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social, teniendo en cuenta la creciente movilidad entre los diferentes estados y partes del mundo. Serán destinatarios del mismo aquellas personas que hayan estado sujetas a la legislación laboral y de Seguridad Social de uno o varios Estados Parte, así como sus familiares, beneficiarios y derechohabientes, puesto que en su acción protectora se cubren las prestaciones económicas derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, la invalidez, jubilación o vejez y las derivadas del fallecimiento de la persona trabajadora.

Desde su aprobación en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007, ha sido suscrito por 15 países, siendo de aplicación efectiva, una vez depositados los instrumentos de ratificación, en 13 de ellos. De este modo, se ha logrado dar cobertura a más de 450 millones de personas, confiando en llegar a una población más amplia con la extensión a los países que faltan por lograr su plena aplicación.

Este Convenio es el primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de la Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos.

El Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social se configura como un instrumento esencial en la protección de los trabajadores y sus familiares, ya que el Convenio se aplicará a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación en materia de Seguridad Social de uno o varios Estados Parte, así como a sus familiares y derechohabientes. Las ramas de protección a las que se aplica son:

- a) Prestaciones económicas de invalidez
- b) Prestaciones económicas de vejez
- c) Prestaciones económicas de supervivencia
- d) Prestaciones económicas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional

Los principios básicos en los que se sustenta el Convenio son:

- a) Igualdad de trato
- b) Determinación de la legislación aplicable, operando con carácter general la *lex loci laboris*, es decir, la aplicación de la legislación del país en el que se prestan los servicios laborales, sin perjuicio de la excepción que suponen los trabajadores desplazados o las demás situaciones especiales expresamente comprendidas en el texto del Convenio
- c) Totalización de periodos cotizados en los diferentes Estados Parte para el reconocimiento de las prestaciones
- d) Exportación de prestaciones, de tal manera que las mismas se abonarán en el país de residencia del beneficiario sin experimentar por ello reducción, modificación, suspensión o retención, a salvo de los costes de transferencia
- e) Cooperación administrativa, disminuyendo al máximo la carga para las personas trabajadoras, en cuanto a la tramitación de sus prestaciones

Para el buen funcionamiento del Convenio, se constituye el Comité Técnico Administrativo, que está compuesto por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados Parte, asistidos por consejeros técnicos, si fuese necesario. Sus funciones principales son:

- Posibilitar la aplicación uniforme del Convenio, fomentando el intercambio de experiencias y de las mejores prácticas administrativas
- Resolver las cuestiones de interpretación y administrativas que puedan suscitarse
- Promover la colaboración entre los Estados Parte
- Fomentar el uso de las nuevas tecnologías

Se encomienda la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) la Secretaría Técnica del Comité Técnico Administrativo del Convenio, Comité que ha realizado 4 reuniones adoptando importantes Decisiones para la correcta aplicación de este instrumento.

6. A MODO DE CONCLUSIONES

La seguridad social es un derecho fundamental, reconocido en varios textos internacionales y su desarrollo se guio por dos modelos tipo. Uno, bismarckiano, destinado a proteger situaciones de pérdida de ingresos del trabajo y, por lo tanto, financiado por trabajadores y empleadores; otro, beveridgiano, con el fin de garantizar la protección de los ciudadanos y, como tal, financiado por impuestos. Esta diferencia también condiciona los modelos de gestión. Mientras que en el modelo bismarckiano las aportaciones pueden considerarse ahorros para afrontar riesgos futuros, teniendo sentido capitalizarlos, en el modelo beveridgiano no existe tal relación y la capitalización no es una hipótesis.

Actualmente, no existen sistemas puros y en la mayoría de los países encontramos modelos con componentes para asegurar una subsistencia mínima, y financiado por impuestos, y beneficios derivados de aportaciones que en algunos casos son gestionados en capitalización por entidades privadas.

Algunas de estas diferencias, y su impacto, son evidentes al comparar los sistemas entre países de Iberoamérica, en particular entre los europeos y los de América Latina. En Portugal y España, los sistemas se basan en las cotizaciones de trabajadores y empleadores con la gestión pública. En América Latina hay varios países con sistemas de capitalización individual, pero las bajas tasas de contribución no permiten que el valor acumulado garantice la suficiencia de las prestaciones.

El alto nivel de informalidad laboral en América Latina limita la capacidad de los sistemas para satisfacer las necesidades de la generalidad de los ciudadanos e impide el acceso a las prestaciones para afrontar situaciones de necesidad.

Independientemente del modelo de organización y gestión, de las fuentes de financiación, los sistemas de seguridad social deben proporcionar cobertura universal, prestaciones suficientes, ser financieramente sostenibles y eficientemente gestionados.

La pandemia fue una prueba de estrés para los sistemas de seguridad social de los países. Este tipo de pruebas se caracterizan por poner un sistema en situaciones extremas y analizar su reacción y, sin ninguna duda, la pandemia fue una situación extrema, a lo que los sistemas de seguridad social de Iberoamérica respondieron positivamente, pasando en lo teste. Hay muchos desafíos —informalidad, igualdad de trato, personas con discapacidad, igualdad de género, incapacidad para las prestaciones, digitalización—, pero la pandemia ha demostrado la capacidad de gestión existente.

Esta capacidad de gestión y las diversas medidas adoptadas por los gobiernos pueden ser la base de los futuros Sistemas de Protección Social que garanticen una recuperación justa y sostenible que no deje a nadie atrás.

Los sistemas de seguridad social respondieron a la pandemia con toda una serie de medidas a corto plazo —ampliación de las prestaciones por desempleo, condiciones más favorables para la concesión de diversos tipos de prestaciones, reducción o suspensión de cotizaciones, posibilidad de retiradas de fondos de capitalización— que tuvieron un efecto positivo y crearon expectativas en las personas. Pero los problemas son a largo plazo y es necesario discutirlos, buscar soluciones, mirar hacia el futuro que pone los sistemas de seguridad social en un momento clave para su desarrollo. De muchas de las decisiones que se adopten dependerá su evolución y garantía para las próximas generaciones de trabajadores, pensionistas y ciudadanos en general.

La reducción de los importes de los fondos de capitalización debido a los retiros efectuados, la creación de subsidios de desempleo para los trabajadores informales, las jubilaciones anticipadas de los trabajadores desempleados son situaciones que, a largo plazo, pueden significar prestaciones por debajo del mínimo de existencia. Esto traerá como consecuencia la necesidad de complementos siendo la renta básica una alternativa a considerar.

El impacto diferenciado de la situación vivida por las mujeres durante la pandemia, como cuidadoras y trabajadoras, debe conducir en la búsqueda de soluciones para la protección social del trabajo no remunerado, con la creación de sistemas integrales de cuidado durante todo el ciclo vital.

La falta de información sobre la situación laboral, las cotizaciones y los datos familiares de muchos ciudadanos, han dificultado la concesión de apoyo a muchas personas. Es necesario evaluar los sistemas de información y aprovechar los medios digitales y las nuevas formas de comunicación sin olvidar; no obstante, que muchos de los más excluidos en todos los ámbitos, incluidas las tecnologías de la información, son los que más necesitan apoyo.

Es necesario una llamada a la acción de los actores, públicos y privados, para renovar el pacto social, fortalecer los sistemas de seguridad social, universalizar la protección social, invertir más y mejor en las capacidades de las personas, en los sistemas de salud, mejorar la gestión y la coordinación entre los sistemas contributivos y no contributivos de protección social.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. En C. Danani y S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- González, S., S. De Soto, Barcelón, S., Gómez, R., Arenas, M., Vinuesa, M. (2015). *La institucionalización normativa y funcional de los sistemas de Seguridad Social*. Ministerio Coordinador Desarrollo Social.
- Ohnsorge, F., y Shu Y. (Eds.). (2021). *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policy*. Advance Edition, World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/research/publication/informal-economy>
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (2020). I Estrategia de la OISS frente a la COVID-19. www.oiss.org.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (2021). II Estrategia de la OISS frente a la COVID-19. www.oiss.org.
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social (no. 202). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal (no. 204). https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social). https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/texts-adopted/WCMS_806098/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). Informe mundial sobre la protección social 2020-2022.
- Pérez y Soto Domínguez, A. y Calderón, Y. (2012). El concepto de seguridad social: una aproximación a sus alcances y límites. *IUSTITIA*, (10), pp. 75-99.
- Székely, M. (2006). *Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina*. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social.