

Cristina Mangarelli ✉

Desafíos de la Seguridad Social y de la Protección Social. Presente y futuro

Challenges of Social Security and Social Protection. Present and future

Desafios da Segurança Social e Proteção Social. Presente e futuro

✉ Decana de la Facultad de Derecho. Universidad de la República.
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.
Directora de la Revista.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2349-304X>.
✉ cristina.mangarelli@fder.edu.uy

Resumen: *La pandemia de la Covid-19 dejó en claro la necesidad de ampliar y extender la Protección Social. Ampliarla en el sentido del requerimiento de otorgar nuevas prestaciones o subsidios o nuevas formulaciones de los subsidios existentes. Y extenderla a más personas. Se requiere una nueva formulación de la Seguridad Social que tenga en cuenta las nuevas realidades y desafíos.*

Palabras clave: *Seguridad Social, Protección Social, Covid-19*

Abstract: *The Covid-19 pandemic made clear the need to expand and extend Social Protection. Expand it in the sense of the requirement to grant new benefits or subsidies or new formulations of existing subsidies. And extend it to more people. A new formulation of Social Security is required that takes into account the new realities and challenges.*

Keywords: *Challenges of Social Security, Social Protection, Covid-19*

Resumo: *A pandemia Covid-19 deixou clara a necessidade de expandir e estender a Proteção Social. Ampliar no sentido da exigência de concessão de novos benefícios ou subsídios ou de novas formulações de subsídios existentes. E estendê-lo a mais pessoas. É necessária uma nova formulação da Previdência Social que leve em consideração as novas realidades e desafios.*

Palavras-chave: *Desafios da Segurança Social, Proteção Social, Covid-19*

Editorial

La Seguridad Social es cada vez más importante en nuestro país y en el mundo. Con la reciente pandemia quedó de manifiesto esta relevancia.

Diversos informes de la OIT vienen señalando que la pandemia ha puesto de manifiesto la urgencia de establecer sistemas de protección social que incluyan pisos de protección social. Estos pisos fueron definidos por la Recomendación núm. 202 (2012) como garantías básicas de seguridad social que aseguren a las personas necesitadas durante todo el ciclo de vida el acceso a la atención de salud esencial, y a una seguridad básica del ingreso para los niños, para las personas en edad activa que no puedan alcanzar ingresos suficientes (en especial por enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez), y para personas de edad.

A mi modo de ver la pandemia de la Covid-19 dejó en claro la necesidad de ampliar y extender la Protección Social. Ampliarla en el sentido del requerimiento de otorgar nuevas prestaciones o subsidios o nuevas formulaciones de los subsidios existentes. Y extenderla a más personas, es decir que un mayor número de personas puedan recibir estos subsidios.

Y esto comprende las prestaciones contributivas y no contributivas.

En la pandemia fue necesario prolongar el subsidio de desempleo, regular modalidades especiales como el seguro de paro parcial, extender el plazo del seguro de enfermedad, considerar como enfermedad profesional la contraída por profesionales de la salud con la Covid -19.

Pero también se debieron otorgar prestaciones fuera del sistema contributivo para personas que no conseguían empleo, personas que no podían acceder al seguro de paro, personas que laboran en la informalidad. Asimismo, se requirió realizar transferencias a hogares de menores recursos. Las medidas han sido similares en los distintos países.

Corresponde hacer referencia a lo que ha acontecido en los últimos años con la Seguridad Social y la Protección Social.

Como es sabido, la Protección Social es un concepto más amplio que el de Seguridad Social. La Protección Social comprende además de la Seguridad Social otros riesgos o necesidades, por ejemplo, programas de reducción de la pobreza o situaciones de emergencia como la que estamos viviendo. Es ajena a la relación de trabajo y refiere a la acción del Estado y también de la sociedad civil.

Pero a la vez, la Protección Social tiene un alcance más restringido que la Seguridad Social en la medida de que se protegen necesidades básicas.

Debe destacarse que con la noción de Protección Social se reafirma la idea de que es la sociedad la que debe responder y asegurar ingresos y prestaciones frente a determinadas necesidades de las personas de modo de proteger a grupos vulnerables.

También debe advertirse que la Protección Social no tiene un sentido paternalista, sino que se trata de un “derecho” de la persona, de un derecho humano fundamental.

Aquí radica la diferencia con el pasado, la idea de “asistencia social” se ha dejado de lado, pasando la Protección Social al rango de derecho humano.

El Profesor francés Alain Supiot hace referencia a la protección social como derecho humano, independizado de la relación de trabajo. Destaca que la Conferencia Internacional en 2001 al afirmar en la Conclusión sobre Seguridad Social N° 5: “Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes”, ha completado con derechos a la protección social alejados de la relación de trabajo la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998 relativa a derechos fundamentales en el trabajo (Semaine Sociale Lamy, Supplément n° 1272, 2006).

Justamente la OIT ha llamado la atención acerca de que más de la mitad de la población mundial se encuentra fuera de la cobertura de los sistemas de seguridad social y que es necesario extender dicha cobertura (Conclusiones sobre Seguridad Social, Conferencia Internacional 2001).

Y como una de las medidas para extender la cobertura de la seguridad social se ha postulado cubrir necesidades básicas de grupos más vulnerables con ingresos

provenientes de prestaciones no contributivas. La idea de asegurar una cobertura básica en seguridad social no es nueva. La Declaración de Filadelfia hace referencia al fomento de programas que permitan extender las medidas de seguridad social de modo de garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.

Más recientemente la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo en su informe de 2019 (OIT, Ginebra 2019) señaló la necesidad de proporcionar una protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez para todos los trabajadores, que incluya el empleo por cuenta propia, con una financiación sostenible. Se trataría de un sistema basado en los principios de solidaridad y de reparto de riesgos, con un nivel básico de protección para las personas que lo necesiten, complementado por regímenes contributivos de seguridad social con mayores niveles de protección.

Considero que estamos transitando una etapa de refundación de la Seguridad Social con la noción de Protección Social para llevar a la práctica la idea de universalidad subjetiva y de solidaridad social que la Seguridad Social no ha podido cumplir a cabalidad.

En el futuro la necesidad de otorgar prestaciones no contributivas seguirá aumentando, no sólo por el requerimiento de extender la cobertura actual de la Seguridad Social a personas que hoy se encuentran fuera de toda cobertura, sino también para atender a situaciones de emergencia sanitaria, climática, entre otras.

Ahora bien, ¿cómo compatibilizar la necesidad que ha demostrado la pandemia de ampliar la protección social con la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social?

Se debe tener en cuenta que tenemos por delante sistemas de seguridad social con un importante déficit y que las personas viven más años. Y aunque se pretenda ampliar la protección social se debe asegurar la sostenibilidad del sistema. Todo lo cual está apuntando al requerimiento de cambios en la formulación y financiación de los sistemas de seguridad social.

En este sentido en algunos ámbitos se ha propuesto financiar la seguridad social con impuestos a las ganancias y dejar el régimen de contribuciones vinculadas al trabajo que consideran encarecen los puestos de trabajo. Pero, por otro lado, se advierte que lo que funciona bien debe dejarse como está, por ejemplo, las contribuciones de empleadores y trabajadores en un empleo formal.

A los cambios de la financiación de la Seguridad Social se deberán agregar políticas que incentiven el empleo y la conservación del empleo para evitar despidos, y otras que apunten al pasaje del empleo informal al formal, de modo de que más personas queden comprendidas en la protección. Y sistemas que combinen la jubilación y el trabajo parcial, y que tengan en cuenta que las personas tendrán períodos de trabajo y otros de falta de trabajo, y que el concepto de familia con el varón proveedor ha cambiado.

Así como entiendo que va a ser necesario construir un nuevo Derecho del Trabajo adaptado a las nuevas formas de organización del trabajo con variados estatutos protectores (uno de los cuales puede ser el relativo a los trabajadores subordinados), también se requerirá una nueva formulación de la Seguridad Social con el complemento de la Protección Social, que tenga en cuenta las nuevas realidades y desafíos, como el envejecimiento de la población y el déficit de los sistemas de seguridad social.

El Profesor español Antonio Ojeda Avilés ha señalado la necesidad de desvincular la seguridad social de la asistencia social por razones de sostenibilidad del sistema. Afirma que si no separamos la asistencia social de la seguridad social la primera hará desaparecer a la segunda. Considera que deben tener estructuras administrativas diferentes y financiación separada (Jornada organizada por la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y la Pontificia Universidad Católica del Perú en 2020).

Quizás el punto de equilibrio pueda estar en un Sistema General de Protección Social que comprenda el de Seguridad Social con aportes de las empresas y de los trabajadores y del Estado, pero que no necesariamente tendrá que ser igual a los actuales, y el de Protección Social en sentido estricto, alejado de la relación de trabajo y compuesto por prestaciones y subsidios no contributivos con un financiamiento que puede consistir en distintos tipos de impuestos.

A modo de reflexiones finales señalo las siguientes:

- Con la pandemia ha quedado demostrada la importancia de la Seguridad Social y de la Protección Social como mecanismos de redistribución de los ingresos en una sociedad y de protección de las personas.
- Persiste la necesidad de ampliar la Protección Social con prestaciones no contributivas que son las que darán protecciones básicas a grupos vulnerables en el marco de una pandemia o fuera de ella.

- Quizás el futuro de los sistemas de Seguridad Social y Protección Social pueda estar en la combinación de las prestaciones contributivas y no contributivas. Aunque seguramente existirán algunos cambios en la financiación y formulación general de los sistemas.

- Por último, parece claro que no sólo la Seguridad Social es un derecho humano, sino que también la Protección Social es un “derecho humano fundamental” lo que implica el “derecho” a que las necesidades básicas de las personas se encuentren cubiertas por toda la sociedad.

El presente Número Especial sobre Seguridad Social en Homenaje al Prof. Dr. Eduardo Ameglio, contiene los temas más relevantes y actuales de la Seguridad Social y la Protección Social, y cuenta con destacadas contribuciones nacionales e internacionales. Esperamos que sea una obra académica de referencia para el estudio teórico y la práctica de esta temática.

Montevideo, 22 de octubre de 2021.