

Seguridad social y Protección social ante el desafío de la extensión de la cobertura ¿Una nueva etapa de la Seguridad social?

Cristina Mangarelli

1. Planteamiento del tema

La noción de seguridad social postula que todos los habitantes de un país se encuentren comprendidos en el sistema de seguridad social, por lo menos en lo que refiere a la cobertura de ciertos riesgos y acontecimientos. Dicha noción afirma la idea de que es la sociedad la que debe asegurar o garantizar la percepción de ingresos ante determinadas contingencias.

Sin embargo, un elevado número de personas no se encuentran amparadas en los sistemas de seguridad social. Las investigaciones indican que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y familiares a cargo) no tiene cobertura de seguridad social (1).

En América Latina, la dificultad más importante de los sistemas de protección social es la baja cobertura, tanto en extensión (número de trabajadores y familiares amparados, y riesgos cubiertos) como en calidad de la misma (2). Incluso se ha señalado que dicha cobertura ha disminuido en algunos países en los últimos quince años (3). Asimismo se ha indicado que los grupos menos vulnerables son los que se encuentran más protegidos (4).

En los países industrializados, en los últimos años también se advierten problemas en cuanto a la extensión de la cobertura de los sistemas de jubilaciones y pensiones (5).

La magnitud del problema ha llevado a reafirmar a nivel mundial la idea de la universalidad de la seguridad social, y a emprender campañas para precisar los mecanismos tendientes a extender la cobertura de los sistemas.

En la actualidad no es posible abordar la temática de la universalidad de la Seguridad social sin tener en cuenta la noción de “Protección social”.

El presente trabajo apunta a enfocar la cuestión de la extensión de la cobertura desde la perspectiva de la estrategia de empleo y de la Protección social. Asimismo cabe preguntarse si estamos transitando una nueva etapa de la Seguridad social.

2. La baja cobertura

La baja cobertura de los sistemas de seguridad social obedece a variadas razones. Algunas tienen que ver con cuestiones demográficas, con problemas de financiamiento y de administración de los sistemas, con cambios que se han producido en el mundo del trabajo (6).

Teniendo en cuenta que los sistemas por lo general comprenden a las personas en función de las cotizaciones que se realizan a partir de un empleo formal, las personas

no ocupadas y aquellas que trabajan en la informalidad, se encontrarán sin cobertura. Mencionaremos algunas de las posibles causas de esta baja cobertura:

a) Aumento del trabajo informal

En América Latina, el trabajo informal ha aumentado (7). Los cambios ocurridos en el mundo del trabajo han favorecido la precarización del empleo y han aumentando la informalidad. Asimismo se ha observado que el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo en muchos casos se realiza en el trabajo informal.

El empleo informal también plantea dificultades en los países industrializados. Reynaud ha señalado que las transformaciones en materia de empleo han incidido en los sistemas previsionales de los países de la Unión Europea. Se advierte un aumento de la inseguridad laboral y del empleo informal (8).

b) Aumento del trabajo autónomo

El aumento del trabajo autónomo responde a varias causas. En muchos casos se utiliza la forma de trabajo independiente para esconder una relación de trabajo subordinada. En otros, los cambios en los modos de trabajar y en la organización de las empresas han llevado a que muchos trabajos que antes se desempeñaban en forma subordinada, hoy se realicen en forma independiente (9).

c) Trabajos ocasionales y estacionales

Estos trabajos suponen períodos sin ocupación, lo que implica ausencia de cobertura durante la inactividad (10) o inserción inestable en los sistemas.

d) Desempleo

El desempleo sigue siendo un problema de importancia en muchos países (11). Los cambios tecnológicos también han favorecido el desempleo.

e) Nuevos requisitos de los sistemas

Las reformas de los sistemas de pensiones de América Latina han llevado en muchos casos, a elevar el número de años de trabajo que se requiere para acceder a la jubilación, y han establecido algunas exigencias para acreditar los años de trabajo (12).

f) Trabajadores migrantes.

La inexistencia de normativa que facilite la acreditación de prestaciones de trabajo realizadas en distintos países, conduce, entre otras razones, a que este grupo quede desprotegido (13).

3. La extensión de la cobertura: la máxima prioridad

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 llegó a varias conclusiones de gran relevancia sobre la seguridad social. También hizo referencia en ellas a la protección social. La importancia de dichas conclusiones queda de manifiesto cuando se observa que los conceptos allí señalados fueron luego compartidos y desarrollados en trabajos posteriores de investigación y académicos sobre la materia.

Una de las conclusiones más importantes a las que arribó la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 es la necesidad de extender la cobertura de la seguridad social. Teniendo en cuenta el elevado número de personas que no tiene cobertura en los sistemas de seguridad social, la Conferencia señaló que debe darse **“máxima prioridad”** a las políticas e iniciativas que den seguridad social a los excluidos de los sistemas, y que cada país debería diseñar una estrategia para lograr una “seguridad social para todos” (14).

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 también indicó que las actividades de la OIT referidas a la seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, en la noción de trabajo decente y en las normas de la OIT pertinentes (conclusión n° 17). La Declaración de Filadelfia (1944) reconoce la obligación de la OIT de fomentar programas que permitan “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa “ (III, f).

Dicha Conferencia propuso el inicio de una campaña mundial para “promover la extensión de la cobertura de la seguridad social”. En junio de 2003 el Director General de la OIT lanzó la “Campaña mundial en materia de seguridad social y cobertura para todos.

Varias otras conclusiones de dicha Conferencia se vinculan con la extensión de la cobertura, y deben tenerse en cuenta por ejemplo:

- la afirmación de que no existe un modelo único de seguridad social (n° 4), y que cada sociedad debe determinar la combinación adecuada de regímenes (n° 13);

- que el envejecimiento de la población repercute en todos los sistemas, y que una de las soluciones para hacerle frente es aumentar las tasas de empleo (n° 11), pero en condiciones de trabajo decente (n° 7);

- que las reformas deben instrumentarse a través del diálogo social, de modo de que permanezcan en el tiempo, asegurando la viabilidad financiera de los sistemas (n° 14 y n° 16);

- que los sistemas de seguridad social se basaron en un modelo de familia distinto del actual, por lo que es necesario facilitar el acceso de la mujer al empleo (n° 9) (15).

Hoy se insiste en la idea de que deben independizarse las prestaciones de seguridad social de las contribuciones, por lo menos para cubrir necesidades básicas de determinados grupos.

La utilización de mecanismos no contributivos, permitirá asegurar ciertos mínimos a los sectores de la población más vulnerables (16).

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 también señaló que si no era posible la integración de los excluidos al sistema de seguridad social, deberían utilizarse otras medidas como la asistencia social (17).

Claro está, que hay que tener en cuenta la existencia de recursos financieros para satisfacer los objetivos que se planteen. Por esta razón las iniciativas de ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social (en el sentido de abarcar a más personas, riesgos y necesidades, y mejorar las prestaciones) deben considerar la eficiencia del sistema en su conjunto (18).

4. Extensión de la cobertura y estrategia de empleo

Distintos trabajos han señalado los vínculos entre seguridad social y empleo (19). Muchas de las prestaciones del sistema de seguridad social tienen naturaleza contributiva, de ahí la importancia de que exista trabajo y en condiciones de formalidad. La ausencia de trabajo (inactividad laboral, desempleo), y la informalidad repercuten en todo el sistema.

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 se refirió a este punto en las conclusiones sobre seguridad social, y le asignó tal relevancia que señaló que la ampliación de la cobertura de la seguridad social, de modo de comprender a las personas que el sistema no abarca, debe tener en cuenta el empleo. Se indicó que la estrategia nacional para trabajar por “una seguridad social para todos” se vincula con la estrategia de empleo (conclusión n° 16) (20).

Se ha advertido que en América Latina es necesario que las instituciones de “protección social” tomen en cuenta las relaciones entre el mercado de trabajo, las familias y el Estado (21).

En el caso uruguayo, el tema se debatió recientemente en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Allí se señaló que la seguridad social en el Uruguay vincula las prestaciones con la participación en el mercado formal de trabajo. Los cambios ocurridos en el mercado laboral, han llevado a que un grupo numeroso de trabajadores tenga una “inserción inestable” en el mercado laboral, por lo que se encuentran con dificultades para obtener las prestaciones de seguridad social. Se indicó que en dicho contexto es importante analizar el mercado de trabajo (22).

La estrategia en materia de empleo es relevante para lograr que grupos que permanecen fuera del sistema de seguridad social obtengan cobertura. Por esta razón, se presta especial atención a las políticas activas en materia de empleo. Dichas políticas tienen en cuenta la población no ocupada pero en condiciones de trabajar, la desempleada, y la ocupada pero en la informalidad.

La gama de medidas a implementar es amplia, pueden referir a aumentar el número de puestos de trabajo, a que no se pierdan los que existen, a crear nuevas ocupaciones, a ocupar a personas que no trabajan (jóvenes, mujeres, adultos mayores), etc.

Uno de los desafíos a los que se enfrentan los sistemas en la actualidad es la inclusión del trabajo informal. Resulta de interés el diseño de medidas que promuevan el empleo en condiciones de formalidad o que favorezcan el pasaje del trabajo informal al formal (23).

En cuanto a la protección frente al desempleo, además de preverse prestaciones en los períodos de desempleo, se pone el acento en las medidas que vinculen los pagos con la formación y la reconversión profesional (24). Sin perjuicio de reconocer la importancia de la formación profesional en el caso del desempleado, en un mundo cambiante debe asegurarse la capacitación a todos.

La previsión de sanciones ante los despidos, puede funcionar en algunos casos como freno, y mantener la cobertura.

Para comprender a los trabajadores autónomos, se ha propuesto el seguro obligatorio, o seguros especiales. Diversas investigaciones indican que los trabajadores autónomos estarían dispuestos a aportar, en la medida de que obtuvieran algunas prestaciones básicas (25). Teniendo en cuenta que en la actualidad, es común en muchos países que bajo la figura del trabajo autónomo se escondan relaciones de trabajo dependiente, se deberían adoptar medidas que facilitaran la determinación de la naturaleza de la relación.

El aumento del empleo (en condiciones de formalidad) también incide en la ampliación de la cobertura en cuanto a los riesgos cubiertos y en la calidad de la misma. Asimismo se considera el aumento de las tasas de empleo para enfrentar el problema del envejecimiento de la población.

5. Extensión de la cobertura y Protección social

Cabe preguntarse ¿qué papel juega la Protección social ante la falta de cobertura de los sistemas de Seguridad social?

Comencemos distinguiendo Protección social de Seguridad social.

En el pasado se propuso utilizar la expresión “protección social”, pero se prefirió la de “seguridad social” (26). En el momento actual, la temática de la protección social ha cobrado un nuevo impulso. Es común que se analice la protección social cuando se trata la seguridad social (27), pero también numerosos estudios abordan específicamente la protección social (28).

Las diferencias entre seguridad social y protección social parten de la propia denominación utilizada. En la primera aparece la idea de “seguridad”, en la segunda la de “protección”, y en ambas la concepción de que es la sociedad la que responde. Pero también se diferencian en sus contenidos, en los sujetos que intervienen y en las relaciones a las que refieren.

En la noción de *seguridad social* se encuentra la idea de “carga social”, la sociedad debe responder frente a determinados riesgos a los que están expuestos sus miembros (29); se trata de una “responsabilidad social” (30). Las contingencias que por lo general, se entienden comprendidas en la noción de seguridad social son las señaladas en el Convenio Internacional del Trabajo N° 102 sobre seguridad social (norma mínima): enfermedad, desempleo, maternidad, vejez, invalidez, sobrevivencia, accidente de trabajo y enfermedad profesional, cargas familiares (31).

La *protección social* es más amplia que la seguridad social porque comprende la seguridad social y además otros riesgos o necesidades (por ejemplo, programas de reducción de la pobreza, etc.).

La protección social también es más amplia que la seguridad social dado que incluye no sólo la intervención del Estado, sino también las acciones de la sociedad civil.

La protección social se independiza de la relación de trabajo abarcando a todos los individuos frente a determinadas necesidades.

Asimismo puede considerarse que la protección social tiene un alcance más restringido que la seguridad social, en la medida de que la protección social (por lo menos en la actual etapa y en los países en desarrollo) cubre algunos riesgos o necesidades básicas, con mínimos.

En este sentido, en el Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 (Seguridad social: temas, retos y perspectivas) se hace referencia a “una protección social básica”, que brinde “una seguridad mínima” para todos los habitantes, que comprenda servicios básicos de salud, y derechos básicos de alimentación, vivienda y educación en los países en desarrollo (32).

Pero también se observa un interesante vínculo o interacción entre protección social y seguridad social.

Frente a la imposibilidad del cumplimiento del objetivo de universalidad de la cobertura del sistema de seguridad social, se busca amparar a las personas excluidas a través de la protección social, con un ingreso básico ante determinadas situaciones. En cierta forma, la seguridad social recurre a la noción de protección social de modo de extender la cobertura, asegurando por lo menos un mínimo de protección.

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 en sus conclusiones sobre seguridad social ante la existencia del elevado número de personas que no se encuentran cubiertas por los sistemas de seguridad social, postula -en un primer momento- brindar protección social a grupos de excluidos (por ejemplo, a través de la asistencia social, o de seguros voluntarios), y en un futuro integrarlos al sistema de seguridad social (conclusiones n° 5 y n° 16) (33).

A la vez, la noción de protección social, amplía la perspectiva de la seguridad social, brindando ingresos seguros en situaciones antes no siempre contempladas.

Es importante que hoy se insista en la idea que es la sociedad la que debe responder y asegurar ingresos frente a determinados riesgos, y también proteger a los grupos más vulnerables, con prestaciones y servicios básicos ante riesgos y necesidades.

La “protección social” no se reduce a la mera asistencia social, y no tiene un sentido paternalista (34) dado que -como vamos a ver a continuación- se trata de un derecho.

6. Seguridad social y Protección social. Derechos fundamentales

La seguridad social es un derecho humano fundamental. La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 así lo señaló en sus conclusiones sobre seguridad social: “La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza” (n° 2).

Resulta de interés señalar que para Supiot cuando la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 afirma que la seguridad social es un “derecho humano fundamental”, está completando la lista de derechos fundamentales de la Declaración de 1998. En su criterio, esta interpretación se ve confirmada con otra de las conclusiones de la Conferencia de 2001 en la que se indica que debe darse “máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social” a las personas que no se encuentran cubiertas por los sistemas (conclusión n° 5). Y agrega que se trata de “derechos a la protección social”, que van más allá de la relación de trabajo (35).

Asimismo diversos Pactos y Declaraciones de Derechos Humanos recogen el derecho a la seguridad social como derecho humano fundamental. La Declaración Universal de los

Derechos Humanos (O.N.U. 1948) incluye en el elenco de derechos humanos a la seguridad social: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...” (artículo 22).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (O.E.A. 1948) también hizo referencia al derecho de toda persona a la seguridad social: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez, de la incapacidad, que proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, lo imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia” (artículo XVI).

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales pone el acento en el deber del Estado y en el derecho de los trabajadores al señalar que es “deber del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales” (artículo 28), y que los trabajadores “tienen derecho a un sistema de seguridad social obligatorio...” (artículo 31).

El “derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” se encuentra reconocido por los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9 (O.N.U. 1966).

El Protocolo de San Salvador hace referencia al “derecho” de toda persona a la seguridad social, que la proteja ante la vejez y la incapacidad que la imposibilite para obtener medios para llevar una vida digna. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones se otorgarán a sus dependientes. El “derecho de la seguridad social” cubre en caso de personas que estén trabajando, el accidente de trabajo o enfermedad profesional (asistencia médica y subsidio o jubilación), y la maternidad (licencia retribuida) (artículo 9).

Más recientemente, la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR (1998) establece en el artículo 19 que los trabajadores del MERCOSUR tienen “derecho a la seguridad social” de acuerdo a las legislaciones de cada país, y los Estados se comprometen a: “garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes frente a la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, buscando coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios”.

La consideración de la seguridad social como derecho humano fundamental hoy no se discute. Como la protección social abarca la seguridad social, en este sentido puede sostenerse que la protección social es un derecho fundamental.

Pero también es posible afirmar que la protección social es un derecho fundamental en áreas que no coinciden con la seguridad social. Se trata del derecho de la persona a recibir un mínimo de amparo de parte de la sociedad, ante algunas situaciones o necesidades (36).

7. ¿Protección social, una nueva etapa de la Seguridad social?

Considero que estamos en presencia de una nueva etapa de la seguridad social. Por varias razones:

- Hay consensos en materia de seguridad social respecto de algunas ideas que están contenidas en las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, las

que aparecen compartidas en los estudios académicos y de investigación sobre esta temática.

- Existe una estrecha relación entre todas las conclusiones de la Conferencia de 2001, de modo tal que deben considerarse cada una de ellas y en su conjunto.

- Una de las principales conclusiones de dicha Conferencia es la que refiere a dar máxima prioridad a la extensión de la cobertura de los sistemas de seguridad social, lo que ha llevado a sostener conjuntamente con la afirmación de la misma Conferencia de que el derecho de la seguridad social constituye un derecho humano fundamental, que se ha ampliado la nómina de derechos fundamentales de la Declaración de la OIT de 1998.

- Hay coincidencia en afirmar que es necesario extender la cobertura de los sistemas de seguridad social para alcanzar a las personas que no están amparadas.

- Un camino hacia la extensión de la cobertura -por lo menos en una primera etapa- puede encontrarse a través de la protección social, esto es asegurar a la población más vulnerable mínimos de cobertura ante algunos riesgos y necesidades.

- La consideración de la seguridad social como un derecho humano fundamental si bien no es nueva, aparece en la actualidad con una fuerza singular que acompaña el movimiento mundial en materia de derechos humanos. También la protección social constituye un derecho humano fundamental. No es posible hablar de derechos sin tener en cuenta las obligaciones, no sólo de los sectores trabajador y empleador sino también del Estado y de toda la sociedad.

Conclusiones

Estamos transitando una nueva etapa de la seguridad social, o de una refundación de la misma a través de algunos consensos y de la utilización de la noción de protección social.

Uno de los postulados básicos de esta etapa es la necesidad de extender la cobertura de los sistemas de seguridad social para abarcar a las personas que se encuentran excluidas.

Los mecanismos de generación de empleo, de lucha contra el trabajo informal, de capacitación de los desempleados, y de mantenimiento del empleo, entre otros son relevantes en la ampliación de la cobertura.

También parece firme la idea en esta etapa de asegurar a todas las personas un mínimo de protección social de modo de hacer frente a determinadas necesidades.

La protección social así concebida -al igual que la seguridad social- constituye un derecho humano fundamental.

(1) Ver Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo 89.^a reunión 2001, cit., p. 38 “Seguridad Social: temas, retos y perspectivas” (Seguridad Social. Un nuevo consenso, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2002) p. 38.

(2) Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación, Oficina Internacional de

- Trabajo, Ginebra 2000, p. 211-214; Bertranou, Fabio M., Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2006. p.16.
- (3) Informe del Director General de la OIT “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015” presentado ante la XVI Reunión Regional de los Estados americanos Miembros de la OIT (mayo 2006), p. 43. Puede verse en <http://www.ili.org/public/spanish/standards/reim/rgmeet/americas.htm>.
- (4) Bertranou, Fabio M., Envejecimiento... cit., p.16-17.
- (5) Dificultades derivadas de las transformaciones tecnológicas, el desempleo y la informalidad. Ver Reynaud, “Reformas previsionales en los países de la Unión Europea: Desafíos, respuestas y el proceso de reforma”, en El futuro de la Previsión Social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional, Buenos Aires, 20 de abril de 2004, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago 2004, p. 35.
- (6) Ver nota (5).
- (7) Mesa Lago indica que en el período 1990 a 2000 el sector informal aumentó de 42% a 47% del empleo urbano. Lo atribuye “en parte” a la flexibilización, a la globalización y a la competencia mundial (Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, Serie Financiamiento del desarrollo N° 144, Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, 2004, p.101). Ver también Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo 89.ª reunión 2001, cit., p.67.
- (8) ob. cit. p. 35
- (9) Incluso se ha advertido que hay nuevas formas de trabajo “a medio camino” entre trabajo dependiente e independiente, ver Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, cit. p. 212. Pocos países en América Latina tienen cobertura obligatoria del trabajo autónomo, ver Mesa Lago, ob. cit. p. 101.
- (10) Ver Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, cit. p. 213.
- (11) En el Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo 89.ª reunión 2001 se indica que el número de desempleados a finales de 1998 era alrededor de 150 millones, cit., p. 58. Ver también Reynaud, ob. cit., p. 38.
- (12) Otros trabajadores pese a haber aportado durante años, no llegan a los años de trabajo exigidos para obtener la jubilación. Ver Bucheli, Ferreira-Coimbra, Forteza, Rossi “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: cuántos y quiénes lo lograrían?”, CEPAL, Oficina de Montevideo, Serie Estudios y perspectivas 4, 2006, ps. 33-34.
- (13) La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 hace referencia a la necesidad de extender la protección a los trabajadores migrantes, en las conclusiones relativas a la seguridad social (n° 5).
- (14) Conclusiones n° 17, n° 5 y n° 16.
- (15) El texto completo de la Conclusiones relativas a la Seguridad Social de la Conferencia Internacional del trabajo, 89ª reunión, 2001, puede verse en Seguridad Social. Un nuevo consenso, cit., p.1-7.
- (16) Ver la Protección social de cara al futuro. Acceso. Financiamiento y solidaridad. CEPAL (2006), ps. 43 y 62.
- (17) Conclusión N° 5, ob. cit, p. 2.
- (18) En este sentido han señalado Titelman y Uthoff: “Los sistemas de protección social enfrentan serios descalces entre la necesidad y la disponibilidad de recursos financieros para cubrir las demandas. Por ello, tanto la contención de los costos como la necesidad de aumentar la cobertura poblacional de los sistemas son elementos de cualquier propuesta de reforma. Para avanzar hacia la universalidad de los beneficios hay que fortalecer simultáneamente la eficiencia y la solidaridad” (“El papel del aseguramiento en la protección social”, Revista de la CEPAL 81, 2003, p. 103).
- (19) Entre otros, Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo 89.ª reunión 2001, cit. p. 46-64; documento “La protección social de cara al futuro: Acceso,

financiamiento y solidaridad” (CEPAL), cit., p. 43-62; Uthoff, Andras “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, Revista de la CEPAL 78, 2002.

(20) ob. cit. p. 5.

(21) Uthoff, Andras, Vera, Cecilia, Ruedi, Nora, Serie Financiamiento del desarrollo N° 169, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, 2006, p. 6.

(22) Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, Mesa Temática 2: Inclusión, Trabajo y Seguridad Social, Informe de la Comisión Ejecutiva (p.1). En dicho informe se expresa que alrededor de la mitad de las personas de 20 a 59 años no son contribuyentes al sistema, por no tener participación laboral, estar desocupadas o trabajar en la informalidad. Teniendo en cuenta que muchas personas no se desempeñaron en la formalidad laboral (de modo continuo), por lo que no alcanzan los años de trabajo requeridos para jubilarse, se “consensuó” recomendar elevar la sugerencia de disminuir los años de servicios de 35 a 30 años (p.3) (www.dialogoseguridadsocial.org).

(23) Ver Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, conclusiones sobre seguridad social (n° 6), cit. p. 2-3. Conte-Grand destaca las posibilidades de los microseguros, y las transferencias a los grupos más vulnerables de modo de lograr una seguridad social nacional integrada (Reflexiones y comentarios sobre la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo/2001 relativa a la seguridad social, p. 3).

(24) Así lo señala la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 en sus conclusiones sobre seguridad social (n° 7), cit. p.3.

(25) Ver Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, cit., p. 216-217; Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, conclusiones sobre seguridad social (n° 5), cit. p. 2.

(26) Plá Rodríguez recuerda que la expresión “protección social” recibió críticas de la doctrina. Entiende que es más restringida por su carácter instrumental y más amplia porque refiere a todos los instrumentos con los que la sociedad protege a los individuos; la expresión “seguridad social” señala la limitación de las garantías de la sociedad, ante los riesgos que llevan a la inseguridad (“Introducción. Conceptos Generales”, La Seguridad Social en el Uruguay, FCU, 2ª ed., Montevideo 1991, p. 18).

(27) Por ejemplo, en el Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo 89.ª reunión 2001 “Seguridad Social: temas, retos y perspectivas” se hace referencia en reiteradas ocasiones a la protección social (Seguridad Social. Un nuevo consenso, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2002, ps. 45-47).

(28) Por ejemplo, el Informe sobre el trabajo en el mundo 2000 (OIT), cit.; el documento “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, CEPAL, Montevideo 2006.

(29) Ver De Ferrari, Francisco, Los principios de la seguridad social, 2ª ed., Depalma, Buenos Aires 1972, p.91

(30) Deveali, Mario L., Lineamientos de Derecho del Trabajo, Tea, Buenos Aires 1948, p. 373.

(31) En el Informe sobre el trabajo en el mundo 2000 se define la seguridad social como: “la protección que proporciona la sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para compensar la inexistencia o una reducción radical, de los ingresos del trabajo a causa de diferentes eventualidades (en particular, la enfermedad, la maternidad, los accidentes de trabajo, el desempleo, la invalidez, la vejez y la muerte del sostén de la familia); proporcionar asistencia médica; facilitar prestaciones a las familias con hijos”, cit., p. 32.

(32) Seguridad Social. Un nuevo consenso, cit., p. 45. Se señala que en los países industrializados, la protección social puede comprender otro tipo de medidas, como los seguros contra pérdidas de ingresos en determinadas situaciones. La protección social ha sido definida por Bertranou como “el conjunto de intervenciones de entidades públicas y privadas que buscan aliviar a los hogares y a las personas de la carga que puede significar una serie de riesgos y necesidades” (“Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social”, en: Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago 2005, p.179). El Informe sobre el trabajo en el mundo 2000 (OIT) comprende en la

“protección social” a los sistemas de seguridad social y a los planes privados o no obligatorios con un objetivo similar (por ejemplo, mutuas, planes profesionales de pensiones, dispositivos de solidaridad colectiva, subsidio del empleador o del Estado, etc.) cit., p. 32. En el documento de la CEPAL “La protección social de cara al futuro. Acceso. Financiamiento y solidaridad” (2006) se consideran los sistemas de salud, los sistemas de pensiones, y los programas sociales (por ejemplo, de reducción de la pobreza, de emergencia vinculados al empleo, de transferencias de recursos a familias pobres con el compromiso de cumplir metas en educación, salud y nutrición).

(33) Seguridad Social. Un nuevo consenso, cit., p. 2 y 5.

(34) Era una de las críticas formuladas a la expresión “protección social”.

(35) Supiot, Alain, “La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail”, Protection sociale et travail décent, Semaine sociale Lamy, Supplément N° 1272, 4 septembre 2006, p. 9.

(36) En “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad” (CEPAL 2006) se hace referencia a un pacto social fundado en “el derecho a la protección social”, p. 41.