

CURSO DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL – AÑO 2023

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Generalidades.

1.1.1. La expresión “seguridad social” tiene, al mismo tiempo, un carácter **familiar y lejano**: todos sabemos algo de la seguridad social, por experiencia, pero la seguridad social nos resulta lejana o extraña, por la complejidad de su normativa, de su organización, de su funcionamiento.

1.1.2. El ser humano tiene una necesidad natural de **seguridad**, y su naturaleza de “animal social” tiene mucho que ver con la satisfacción de esa necesidad. Entre las diversas modalidades de esa seguridad, se encuentra la económica: asegurar los recursos vitales a los miembros de la sociedad. Este sería un primer sentido de la expresión “seguridad social”: la seguridad económica que provee la sociedad a sus miembros.

1.1.3. La noción de seguridad social en la actualidad se inscribe dentro de un concepto más amplio, el de “**Estado social**” o “**Estado de bienestar**”, que madura en el siglo XX y que plantea que el Estado debe cumplir funciones sociales, creando las instituciones que aseguren a los individuos y las familias una seguridad económica mínima. Esta idea tiene su origen en Europa occidental, a fines del siglo XIX, y se extiende primero a América Latina, y luego al resto del mundo.

1.1.4. La idea del Estado social está estrechamente vinculada a la de **ciudadanía social**: los derechos civiles y políticos están ligados a los derechos sociales: sin un mínimo bienestar material los demás derechos y libertades se ven, en los hechos, menoscabados. El derecho a la seguridad social es uno de los derechos sociales, junto al derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, a la cultura, etc.

1.1.5. El surgimiento del Estado social está vinculado al proceso de “**modernización**”. La modernización supone: a) en el plano *económico*, el desarrollo de las fuerzas productivas, y en especial, el surgimiento y expansión del capitalismo; b) en el plano *político*, el reconocimiento de los derechos civiles y libertades básicas, y la extensión de los derechos políticos, en particular el sufragio universal; c) en el *plano ideológico y filosófico*, la idea de progreso de la Humanidad y la capacidad del ser humano de transformar la naturaleza y la sociedad; d) en el plano *social*, el surgimiento de las organizaciones sociales (sindicales, filantrópicas, etc.) que se movilizan por la transformación de la sociedad.

1.2. La seguridad social y la economía.

1.2.1. *La seguridad social, la economía liberal y el desarrollo capitalista.* Una primera relación entre seguridad social y economía es de carácter histórico: la idea de una seguridad social a cargo del Estado surge como reacción ante las consecuencias sociales de los procesos de desarrollo capitalista, y la inadecuación de las ideas económicas liberales para resolver la “**cuestión social**”. El capitalismo destruye los antiguos sistemas de protección y crea una clase asalariada cuya subsistencia está ligada a la posibilidad de trabajar.

1.2.2. *Las justificaciones económicas de la seguridad social.* La economía de mercado no resuelve todas las necesidades de las personas porque: a) los mercados son imperfectos (“**fallas de mercado**”); b) existen **bienes colectivos** que no son satisfechos por el funcionamiento del mercado (cohesión, integración y paz social) pero que son indispensables para su mejor funcionamiento. Fallas de mercado: asimetrías de poder y de información, mercados incompletos, externalidades.

1.2.3. *El análisis económico de la protección social.* Los **análisis macroeconómicos** tratan de establecer correlaciones entre datos agregados de la economía (PBI, empleo, precios, consumo, inversión, comercio exterior, finanzas públicas) y la seguridad social (contribuciones, costo laboral, transferencias, prestaciones). Ej.: un aumento de las prestaciones puede tener un efecto sobre el consumo, pero también puede generar un desequilibrio en las finanzas públicas. Para ese fin, se construyen modelos que simplifican el funcionamiento de la realidad y no pueden predecir los comportamientos, pero sin embargo son necesarios para definir políticas, simulando escenarios y evaluando las consecuencias globales de las decisiones de la política social.

Los **análisis microeconómicos** analizan los efectos de los dispositivos de la protección social sobre la situación individual de los hogares, las empresas y los trabajadores. Ej: la dificultad en el acceso a las prestaciones puede constituir un incentivo a la evasión o la subdeclaración de salarios; el nivel de las contribuciones de seguridad social puede influir en las decisiones de las empresas en materia de empleo. La debilidad de los análisis microeconómicos obedece a dos factores: a) la comprobación empírica requiere encuestas y muestreo y por lo tanto son parciales; b) es complejo correlacionar estos datos con los datos macro.

1.2.4. *Las interacciones entre la economía y la protección social.* La protección social tiene efectos beneficiosos sobre el funcionamiento de la economía: a) permite estabilizar (o hacer crecer) la **demand**a de bienes y servicios; b) desarrolla el “**capital humano**” -a través de los sistemas de salud y educación- necesario para la mejora de la productividad; c) permite una mejor adecuación entre **las capacidades de la persona y el empleo**.

Pero, por otro lado, quienes cuestionan a la protección social afirman: a) que la protección social puede **desincentivar el trabajo y el empleo**; b) que el peso de los impuestos y contribuciones de seguridad social disminuye el **ahorro** de las personas y la **inversión** de las empresas. Esta discusión es muy antigua, tanto como la introducción de los primeros seguros sociales alemanes.

En el transcurso del siglo XX, la discusión sobre el vínculo entre el gasto público social, el crecimiento económico y el empleo continuó, pero terminó prevaleciendo la idea keynesiana de un ciclo positivo; el gasto público creciente sostiene la demanda, y ésta moviliza la economía, que genera los recursos para financiar el Estado social. Las ideas de Keynes se vieron constatadas en la práctica: entre 1950 y 1973 en los países más desarrollados el crecimiento económico estuvo asociado un incremento importante del gasto social.

Con la crisis de 1973, entró en crisis la idea keynesiana, y el pensamiento neoliberal comenzó a expandirse, atribuyendo los problemas económicos al peso del Estado.

La crisis financiera de 2008, la más profunda desde la crisis de 1929, debilitó al neoliberalismo, e hizo resurgir un “keynesianismo de emergencia”, reforzado por la crisis generada por la pandemia de Covid-19.

1.3. La seguridad social y los cambios sociales y laborales.

1.3.1. Los datos socio-demográficos determinan el contexto en el que los sistemas de protección social deben actuar, y los sistemas de seguridad social actúan sobre las estructuras socio-demográficas (las políticas de salud incrementan la expectativa de vida, por ej.). Son especialmente importantes: la natalidad (medida como tasa global de fecundidad, o cantidad de hijos por mujer), la esperanza de vida (en particular a la edad de retiro) y la nupcialidad (en particular la relación entre matrimonio y concubinato, especialmente en materia de pensiones de sobrevivencia).

Todos estos datos impactan en el contexto en el que el sistema de seguridad social debe actuar:

- a) Toda prestación de seguridad social atiende una contingencia teniendo en cuenta un determinado contexto socio-demográfico; los cambios en la pirámide de edades, los indicadores de actividad, etc., repercuten en el equilibrio financiero;
- b) Los cambios en los hogares y las solidaridades familiares impactan en el sistema de seguridad social, porque cambian los roles respectivos de la familia y el Estado (aumentando las demandas hacia éste).
- c) Los cambios en el mundo del trabajo inciden en la cantidad de cotizantes al sistema y su acceso a la protección social.

1.3.2. Los principales cambios de las últimas décadas que han impactado en la seguridad social:

- a) el aumento de la **actividad laboral femenina**: tiene un efecto beneficioso sobre las finanzas de la seguridad social en un comienzo, pero un efecto gravoso una vez que maduran los derechos, por una mayor esperanza de vida (ej. feminización del colectivo en Caja Profesional);
- b) el **envejecimiento**: caída de la tasa de fecundidad y aumento de la esperanza de vida, con sus efectos sobre relación entre activos y pasivo, y la generación de la dependencia, como contingencia a ser cubierta;
- c) la **exclusión social**: división de la sociedad entre quienes acceden a la vivienda, el trabajo y la educación, y quienes por otro lado son expulsados de los circuitos de integración social, por lo que se hacen necesarias las prestaciones no contributivas y la generación de políticas activas de inserción social.

1.3.3. *Los cambios en el mundo del trabajo.* Cambia la estructura del mercado de trabajo, principalmente en los siguientes aspectos:

- a) aumento del **sector terciario**, que se caracteriza por mayor inestabilidad laboral y salarios más bajos;
- b) incremento del trabajo por **cuenta propia y el informalismo**;

c) el trabajo en **plataformas digitales** (parasubordinación).

Estas nuevas modalidades se traducen en una menor densidad de cotización, esto es, la relación entre el período de trabajo y el período efectivamente registrado en la seguridad social, dificultando el acceso a las prestaciones.

1.4. Los modelos del Estado social y la seguridad social.

1.4.1. *El modelo liberal.* Sociedades que confían en el mercado como principal asignador de recursos. El Estado y la familia se ocupan de las situaciones de necesidad comprobada. Las instituciones procuran mitigar la pobreza.

1.4.2. *El modelo social-demócrata.* La finalidad de este modelo es asegurar una cohesión y homogeneidad de conjunto de la sociedad, basada en la idea de ciudadanía social. Los derechos de las personas deben otorgarles cierta autonomía respecto al mercado.

1.4.3. *El modelo corporativo-conservador.* Las instituciones reproducen las desigualdades del mercado; las corporaciones más poderosas tienen una mayor protección social.