



## La seguridad social del ciclo de vida (una cualidad por reforzar)

### SOCIAL SECURITY OF THE LIFE CYCLE (A QUALITY TO BE REINFORCED)

**Luis Eduardo Díaz**

Profesor de Derecho de la Seguridad Social

Universidad del Zulia (Venezuela)

lediaz.led@gmail.com 0000-0003-0541-4715

Recibido: 14.10.2020 | Aceptado: 13.12.2020

#### RESUMEN

La seguridad social necesita afianzar en el ciclo de vida sus propósitos. En materia de pensiones, hay un conjunto de factores que inciden en la baja cobertura. El ciclo de vida en la seguridad social, permitiría identificar los problemas de género y concebiría, desde las asignaciones familiares, un arco de protección antes del nacimiento, conciliaría el ciclo productivo en la vejez, procurando la sustentabilidad de los fondos de pensiones, si se sostiene el gasto y se trata como inversión. La cobertura de los atípicos e informales podría aumentar, porque el ciclo de vida, como metodología y estrategia de análisis, iguala oportunidades desde antes del nacimiento.

#### ABSTRACT

Social security needs to anchor its purposes in the life cycle. Its application in social security would make it possible to identify gender problems and conceive, from family allowances, an arc of protection before birth, reconciling the productive period with old age and ensuring the sustainability of pension funds. The coverage of the atypical and informal population could also be increased, because the life cycle, as a methodology and strategy of analysis, equalizes opportunities from before birth.

#### PALABRAS CLAVE

Seguridad Social  
Asignaciones familiares  
Pensiones  
Ciclo de vida  
Declaración de Filadelfia

#### KEYWORDS

Social Security  
Family allowances  
Pension funds  
Life cycle  
Philadelphia Declaration

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. FACTORES QUE INCIDEN EN LA COBERTURA SOBRE PENSIONES
  - A. La desigualdad de género
  - B. Caída de la tasa de fecundidad y aumento de la esperanza de vida
  - C. Recortes en el gasto social
  - D. Cobertura limitada de trabajadores atípicos
  - E. La informalidad
- III. LA SEGURIDAD SOCIAL DEL CICLO DE VIDA COMO CONTENIDO A REFORZAR
  - A. Las asignaciones familiares
  - B. Las pensiones como parte del ciclo de vida
- IV. CUADRO DE PRESTACIONES DEL CICLO DE VIDA
- V. CONCLUSIONES
- Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

La protección social hasta la sepultura fue parte del discurso *beveridgeano* sobre el cual se construyó el Estado de Bienestar. La frase aún se queda corta, porque debería ser más bien; desde la fecundación hasta después de la muerte, y de una generación a otra, porque es cuando la seguridad social cobra sentido; contrario a aplicar políticas desconectadas de las etapas anteriores a la vejez.

Es cierto que, en la revolución industrial del siglo XVIII, el adulto mayor quedaba socialmente descartado, planteándose dos siglos después un itinerario más activo de integración, participación y desarrollo de todo su potencial. Sin embargo, el grupo de recomendaciones disponibles para ampliar la cobertura ha sido insuficiente, porque las mismas se han ligado principalmente a las consecuencias del ciclo productivo. Es en éste donde la mayoría de los países han concentrado sus políticas, lo que reduce la comprensión y alcance de la seguridad social, como recurso público y como derecho ciudadano que debe dar importancia al gasto social, al ahorro personal y a la capacidad física.

El ciclo de vida comienza con la nutrición materna, por lo que una metodología para un análisis integral de la seguridad social parte de aquí. Después del ciclo prenatal y el posnatal, que comprenden los dos primeros años, se inicia la edad escolar que envuelve la niñez y la adolescencia y luego sigue el período productivo hasta llegar a la vejez. En todo caso, la seguridad social del ciclo de vida, no es un modelo lineal. Se está ante una nueva etapa del mismo, cuando los riesgos y certezas cambian, definiendo un resultado bueno como un empleo mejor o uno malo como una enfermedad. La suma de trances y seguridades es la que definirá el grado de vulnerabilidad. La salud debe estar presente en todas las fases, -como expresan Bonilla y Gruat<sup>1</sup>-, y se

1. Bonilla, A. y Gruat J. V.: *Protección social: Una investigación durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible*, Organización Internacional de Trabajo. Ginebra, papel de trabajo preliminar, 2003.

acompaña de dos cuestiones transversales como la paz social y la igualdad de género, ejecutándose a tal fin un manejo de políticas que en términos generales comprende: los suplementos nutricionales a la mujer embarazada, la atención hasta el parto, la lactancia materna, la vacunación, el control del crecimiento del niño de 2 a 6 meses, de 2 a 5 años, la prevención del abuso infantil, el cuidado de adolescentes y adultos, la alimentación, la actividad física y la educación.

La adopción del ciclo de vida ha adquirido importancia para la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde el año 2000 y, poco después, para el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con su propuesta de crear una economía orientada al consumo y la producción sostenible, desde la adquisición de un producto hasta su desecho<sup>2</sup>. Se trata del uso de energía limpia, sin agotar su fuente, evitar la degradación del ambiente, introducir el eco-etiquetado y la protección del ecosistema.

El ciclo de vida ha sido utilizado también para modelar la atención a la familia, lo que en este ensayo se toma muy en cuenta para insertar a las *asignaciones familiares* como indispensables en esa estrategia. Ha servido también para analizar trayectorias de enfermedades, bajo la influencia de factores propios de cada lapso, tal como lo ha hecho entre otros Neal Halfon<sup>3</sup>. La importancia del ciclo de vida en la seguridad social, se debe a que puede obtenerse una visión completa de las fuentes de riesgo, superando debilidades desde antes del nacimiento.

Las brechas salariales, las que existen en salud o lo que será objeto de nuestra atención -la baja cobertura en pensiones- no pueden limitarse a intervenciones en favor de los más débiles, aunque ello se aprecie como benévolo y justo, porque en realidad el efecto es inverso, aun cuando no fuere esa la intención.

El enfoque del ciclo de vida, confronta a su vez varias antinomias: la de los derechos universales o la de los mínimos sociales; el de la máxima entrega de prestaciones *versus* prestaciones básicas; amplía también la base conceptual de la salud, superando la visión sectorial por una intersectorial, y preconditiona el funcionamiento de la seguridad social a la existencia de un régimen democrático basado en elecciones libres, equilibrio de poderes, diálogo social, derecho de asociación y manifestación, y garantía para el ejercicio de las libertades individuales, sindicales y económicas.

Este artículo elabora una base conceptual para una estrategia que no es nueva, pero que hay que reforzar, porque aumenta la oportunidad de la infancia a vivir alejada de la pobreza y cuya atención ya estaba planteada en el informe Beveridge de 1942, después en la Declaración de Filadelfia de 1944 y más recientemente, en la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2012.

El trabajo lo divido en dos partes. En la primera explicaré los factores que inciden en la cobertura pensional y las políticas llevadas a cabo para mejorarla; y en la segunda, presentaré el enfoque del ciclo de vida como metodología para un análisis integrado de la seguridad social.

2. UNEP: *¿Por qué adoptar un enfoque de ciclo de vida?*, PNUMA-SETAC, Nairobi, 2004.

3. En [https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/?term=Halfon%20N%5BAuthor%5D&cauthor=true&cauthor\\_uid=2397541](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/?term=Halfon%20N%5BAuthor%5D&cauthor=true&cauthor_uid=2397541) (último acceso: 1 de junio de 2020).

La política congenia mejor con la seguridad social cuando las medidas son coordinadas e integradas al sistema, lo que amerita un trabajo aparte. En esta oportunidad el foco de atención lo pondré en cómo plantear una intervención durante todo el ciclo de vida y no al final del mismo, cuando ya es tarde y costoso hacerlo.

## II. FACTORES QUE INCIDEN EN LA COBERTURA SOBRE PENSIONES

### A. La desigualdad de género

Los prejuicios explican tan sólo una parte de la discriminación hacia la mujer. Culturalmente se ha bosquejado qué actividades son las femeninas y cuáles, bajo los auspicios de la tradición dominante, deben ser reconocidas sólo para los hombres. Ya no se trata de considerar a los empleos como marginales y frágiles, que lo son, sino como adecuados trabajos temporales para “ayudar” a la mujer, o hacerle “un favor” o “contribuir” con el sustento de la familia. El extremo opuesto, aunque con el mismo efecto discriminatorio, cree más bien que debe sólo trabajar en el hogar, cuidar del marido y de los hijos. Pero, en cualesquiera de los casos, el recorrido hacia la autonomía estará vedado.

Hay un mayor número de empleos precarios para la mujer en la maquila y en trabajos de temporada en sectores de la industria, la agricultura y el turismo. El dato no es nada halagador, como no lo es tampoco en aquellas tareas donde se pagan bajos salarios, la afiliación es irregular y zozobra la seguridad jurídica de las inmigrantes; son empleos *feminizados*, como el servicio doméstico; pesados, sin horarios legales que puedan ser supervisados, y; al margen del proceso productivo central. Al ser complementarios o estacionales, el cebo de pagar y proteger menos sustituye cualquier política a favor, al quedar relegados por asuntos más propios de la centralidad productiva. Los empleos *feminizados* son formaciones marginales que destruyen la prevención industrial alcanzada, atenuada en algunos países por el desarrollo legislativo, la inspección laboral y la necesidad de una fuerza de trabajo calificada, donde la mujer puede separarse del hogar contratando a otra.

Consecuencia de las funciones reproductivas o de las responsabilidades en el cuidado de los hijos y la asistencia a otros miembros de la familia; la carrera laboral de la mujer se verá interrumpida. Y si llega a obtener la pensión, resultará menor, porque su trayectoria es más corta y sus ingresos más bajos.

En América Latina, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>4</sup>, sólo 4 de cada 10 mujeres han alcanzado el derecho a pensionarse. En escasos 30 años, entre el 70% y el 80%, no tendrá esa posibilidad, salvo que la política cambie por una que pueda sustituir la interesada perspectiva productivista masculina por otra que preste socorro permanente al empleo femenino, reconozca el trabajo en el hogar y proteja, como parte vital del proceso de desarrollo, a las auxiliares domésticas.

4. Bosch, M.: “¿Deben las mujeres jubilarse antes que los hombres?”, 13 de agosto de 2015, blog ¿Y si hablamos de igualdad? [consulta: 15 de mayo de 2020]. Disponible en <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/deben-las-mujeres-tener-edad-de-jubilacion-menor-que-los-hombres/>

En Perú, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)<sup>5</sup>, el 48,6% de los hombres tiene pensión, en contra del 28,8% de las mujeres; en Ecuador, sólo el 18% de las mujeres posee una, en contra del 28% de los hombres; y en Bolivia, el 40% de las mujeres de 15 años y más, no tiene ingresos propios, 3 cuartas partes no está afiliada a la seguridad social y, aun incorporando una *pensión universal no contributiva*, gran parte de la población en edad de jubilarse -conforme a un estudio de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)<sup>6</sup> - está sin protección.

En los *regímenes de beneficio definido*, donde la pensión está determinada por el número de contribuciones del afiliado y con referencia a los últimos salarios, se fija de ordinario como compensación para la mujer una fecha de jubilación más temprana, por la tradicional carga de labores domésticas y de crianza, que hacen que participen menos que los hombres en el mercado laboral (56% frente a 83% en la región), pero, en cualquier caso, el monto de la pensión dependerá de los años y salarios cotizados. En tanto que, en los *regímenes de aportación definida*, donde la pensión está determinada por el valor de los activos acumulados, el menor número de años y los salarios -bajos e irregulares- disminuyen el capital necesario para comprar la futura pensión. Las diferencias se profundizan aún más al no existir la solidaridad de los *regímenes de beneficio definido*, y, en razón de la mayor longevidad de la mujer, se aplican tablas diferenciadas por sexo para el cálculo del flujo de pagos mensuales que resultarán menores, aun teniendo el mismo capital que un hombre. Y contrario a lo que se pensó, tampoco la afiliación sería mayor. En Argentina, por ejemplo, el número de cotizantes hombres disminuyó del 46% antes de la reforma de 1993, al 35% en 2002; y en el caso de las mujeres, del 42 al 31%<sup>7</sup>. Pero, aplicando el ciclo de vida, se rompería con el paradigma productivista y con el de clase social o étnica; se contribuiría a identificar los problemas de género; a diseñar políticas inclusivas de empleo con mejores salarios; y desde las *asignaciones familiares*, se concebiría un arco de protección desde antes del nacimiento.

## B. Caída de la tasa de fecundidad y aumento de la esperanza de vida

Por primera vez en la historia, en el 2050, la proporción de población envejecida será superior a la que se encuentra en etapa productiva. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) señala que, en ese año, habrá cerca de 141 millones de jóvenes en la región y más de 151 millones de adultos mayores de 65 años. Una vez concluida la carrera laboral, las mujeres tendrán una expectativa de vida de 22,5 años y no como en los 70, de 14,5 años, y los hombres tendrán una de 17,8 años y no de 10,5 años.

5. INEI. 27-12-2019, Lima: Agencia Peruana de Noticias, 2019.

6. Organización Iberoamericana de Seguridad Social: *El aporte de las mujeres a la agenda 2030. Las medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, OISS, Bogotá, 2019, disponible en <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/02/medidas-compensatorias.pdf>.

7. Ortiz, I.; Durán-Valverde, F.; Urban, S.; Wodsak, V. y Yu, Z.: *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019. (ESS-Documento de trabajo núm. 63).

Los datos recabados señalan que en Uruguay, 1 de cada 5 personas, es mayor de 60 años; en Argentina, la población adulta mayor representa ya el 25 por ciento del total; en Chile, el 15,6% de la población cuenta con 60 años o más; y en Centroamérica, el envejecimiento se acelerará en 20 años y el 30% de su población habrá alcanzado los 60 o más años<sup>8</sup>.

La situación ideal, descrita en el manual de cualquier proyección actuarial, de no menos de 4 activos por cada jubilado, ha variado drásticamente. La caída de la fertilidad presiona los bolsillos de los actuales cotizantes y compromete el equilibrio del *contrato intergeneracional*, por el que la generación activa financia la pensión de la jubilada. Un número cada vez menor de afiliados debe costear las pensiones y la salud de una población más longeva.

En la Unión Europea aumentará el porcentaje de dependencia, de un 24,2% en el año 2000, se elevará en el 2020 a 32,2% y a un 50% en el 2050, produciendo un aumento del porcentaje del PIB dedicado a pensiones de 10,4% a 13,3%<sup>9</sup>. Solamente Grecia y Luxemburgo conservan la edad de jubilación en los 62 años, cuando ya la edad promedio ronda los 65 años.

En los EEUU, la Oficina de Censo, ha indicado que, en el 2019, la población mayor representará el 20%<sup>10</sup>. Y si bien pueden abrirse nuevos nichos de empleo y determinados puestos ser ocupados por la tercera edad -como el de vigilante o guardia, vendedor minorista, conserje y contable-, a éstos se les pagará mucho menos.

La razón de la baja natalidad, no se debe tan sólo a la planificación familiar, sino a la falta de vivienda, de servicios de apoyo en salud y de cuidados infantiles que favorezcan la gestión del tiempo<sup>11</sup>. Para poblaciones demasiado numerosas y donde la fertilidad es causa de pobreza, puede convertirse también en una política de Estado, pero esta intención es limitada porque la indigencia está relacionada con diversos factores, tales como la salud del niño, el empleo de los padres, el grado de escolaridad y la inaplicación -debido a la falta de educación, de interés, la subordinación al hombre y normas religiosas o sociales-, de métodos de contracepción para posponer los embarazos y evitar enfermedades de transmisión sexual<sup>12</sup>.

8. Los datos de Uruguay son tomados de "Uruguay tiene el índice de envejecimiento más alto de la región", *El Observador*, 2 de agosto de 2018, disponible en <https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-tiene-el-indice-de-envejecimiento-mas-alto-de-la-region-201882500>; los de Chile de Condeza, A.R. et al.: "Adultos mayores en Chile: descripción de sus necesidades en comunicación en salud preventiva", *Cuadernos info*, núm. 38, 2016, pp. 85-104; y en el caso centroamericano, se consultó a Ávalos, Á.: "Envejecimiento se acelerará en Centroamérica a partir de 2040", *La Nación*, 17 de octubre de 2016, disponible en <https://www.nacion.com/el-pais/salud/envejecimiento-se-acelera-en-centroamerica-a-partir-de-2040/77GPHDPGKNA7TEZTKYUD6NJU2M/story/>

9. Cándido, A.: *El Futuro del Estado del bienestar* [Trabajo de Fin de Grado], Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia. Universidad del País Vasco, 2015.

10. Bui, Q.: "More older people are finding work, but what kind?", *The New York Times*, 18 de agosto de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/08/18/upshot/as-more-older-people-look-for-work-they-are-put-into-old-person-jobs.html>.

11. Fondo de Población de las Naciones Unidas: *Los desafíos de la baja fecundidad en América Latina y el Caribe*, UNFPA, 2018, disponible en <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Baja%20fecundidad%20en%20ALC%20-%20version%20web%20espa%C3%B1ol.pdf> (último acceso: 15 de mayo de 2020).

12. Banerjee, A. y Duflo E.: *Economía del pobre y las vías para acabar con ella. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Penguin Random House, India, 2013.

Los inmigrantes, por otra parte, pueden suavizar la caída de la tasa de fecundidad, como ha ocurrido en España, que lleva 37 años por debajo del nivel necesario para el mantenimiento a largo plazo de la población, pero entre 1998 y 2008, los emigrados han evitado consecuencias mayores<sup>13</sup>. En América Latina, sólo el 45% de los trabajadores cotiza a la seguridad social, por lo que la formalización de los relegados debería ser la prioridad, antes que revisar hacia la baja los beneficios otorgados a las personas en edad de retiro o aumentar la carga impositiva que recae sobre la población activa o la edad de los que están en curso de jubilarse<sup>14</sup>.

La informalidad, sobre la que trataremos más adelante, se mantiene por existir prácticas y relaciones de dominación, por ser el trabajo barato un recurso productivo, y por ficciones legales que amparan al trabajo esclavo. La incorporación de terceras personas para la prestación de servicio, la producción de bienes o el suministro de personal en beneficio de un contratante, *produce un amplísimo espectro de manifestaciones concretas imaginables*, como la simulación o fraude laboral, la desprotección social o sindical, o la evasión de obligaciones patronales<sup>15</sup>.

En los países de la OCDE, el empleo de las personas mayores se ha incrementado sustancialmente. En el 2017, más de la mitad del grupo entre 55 a 64 años estaba empleado. Y en comparación con el de 15 y 49 años, la curva de aumento del auto empleo había sido más pronunciada. Pero una de las barreras de entrada ha sido la falta de dominio de herramientas digitales básicas<sup>16</sup>. En Grecia, se ha adoptado una política de subsidios para colocar a desempleados crónicos entre los 55 y 67 años en empresas locales y en el sector público. Eslovenia hace lo mismo para su población de 58 o más años desempleada que recibe asistencia social y beneficios de desempleo, pagando un subsidio al empleador que los contrate. En Dinamarca, la pensión puede ser mayor si se prolonga la permanencia en el trabajo. En Canadá, los adultos mayores doblaron su participación en el mercado de trabajo y se ha venido financiando en todos los niveles de gobierno diversos proyectos de inclusión dirigidos a los inmigrantes, indígenas y al sector LGBTQ, que representa el 10% de la población total.

El enfoque que aquí se plantea es el de profundizar en la relación entre políticas públicas y derechos humanos, reconocer a los nuevos sujetos laborales y garantizar el disfrute de los derechos desde el ciclo de vida, lo que implica, entre otros aspectos:

- Evitar condiciones adversas o períodos críticos durante el ciclo productivo, como sería, por poner algunos ejemplos, *el primer empleo*, la necesidad de un techo propio o acceder a un crédito.

13. Cordon, J.: "Natalidad: ¿Cuál es el problema?", 4 de julio de 2018, blog *Economistas frente a la crisis*, disponible en <https://economistasfrentealacrisis.com/natalidad-cual-es-el-problema/> (último acceso: 15 de mayo de 2020).

14. "En el 2050 habrá más adultos mayores que jóvenes en América Latina", *Portafolio*, 3 de octubre de 2018, disponible en <https://www.portafolio.co/internacional/en-el-2050-habra-mas-adultos-mayores-que-jovenes-en-a-latina-521939>.

15. Carballo Mena, C.: "Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales", Caracas: Palacio de las Academias, 5 de diciembre de 2017. disponible en <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2019/09/Discurso-de-incorporacion-242.pdf>.

16. Comisión Europea: "Joint Employment Report", Bruselas, 2019.

- Desarrollar estrategias epidemiológicas para alcanzar una visión más integral de la salud.
- Conciliar el ciclo productivo con la vejez, suavizando la separación del trabajo formal con actividades recreacionales y placenteras.
- Establecer un ingreso universal al adulto mayor, no sólo desde el punto de vista del *cash* que se recibe, sino de los servicios que le son conexos, como el transporte, la seguridad personal, la atención domiciliaria, las residencias de descanso, etcétera.
- Mantener relaciones democráticas como también una visión intersectorial de las políticas de previsión social.

### C. Recortes en el gasto social

Los niveles de endeudamiento son muy altos en Argentina, el 89,4% del PIB es deuda pública; en Brasil el 75,8% y en Costa Rica, el 61,3%. El promedio de la región es de un 49% y ello deja poco espacio para aumentar el gasto<sup>17</sup>.

El período de crecimiento, ya antes de la pandemia del COVID-19, era el más bajo desde la década de 1950 (0,4%). El desempleo se elevará en 3,4 puntos porcentuales (37,7 millones de desempleados) y en 6,9 puntos la pobreza (44,7 millones de nuevos pobres). Con la pandemia el crecimiento será negativo en la región (promedio de -5,3%) y en algunos casos será muy grave, como en Venezuela (-18%), lo que afectará al ingreso de los hogares y la atención de necesidades básicas. Las exportaciones caerán en volumen y precio, afectando las actividades mineras, agrícolas y agro-industriales, pero también algunos sectores internos saldrán muy golpeados, como el comercio, construcción, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento y servicios<sup>18</sup>.

Las condiciones fiscales serán muy desventajosas en la región y las pre existentes antes de la pandemia en la mayor parte de los países no era la mejor. Los recursos de los fondos de pensiones ya se habían evaporado por la corrupción, la falta de planeamiento y la ausencia de políticas públicas. Los planes de salvamento de las instituciones no funcionaron y el pasivo pensional se siguió acumulando<sup>19</sup>. Después de la privatización de los 90, en el nuevo milenio, los programas antipobreza se hicieron populares, apoyados por los altos ingresos en el período de los *commodities*, por lo que los efectos de la crisis financiera de 2008-2013 pudieron ser amortiguados.<sup>20</sup>

17. CEPAL: *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*, Informe especial n. 2, 2020.

18. Como el COVID-19 es viral, la medida principal para evitar su propagación fue el aislamiento, pero la zoonosis deja en pie problemas como la capacidad del sector de salud pública, del sistema de protección social y del propio mercado que puede en algunos casos, mantener las fuentes de empleo en las áreas de alimentos, restaurantes y entretenimiento WEB.

19. Temprano, A. y Torres Villanueva, E.: "La política de bienestar social en los países de la OCDE hasta los años 90: un balance", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 3, 1993, pp. 275-298.

20. Hasta el 2015, el promedio regional invertido en estos programas era de 0,33% del PIB. En Cetrángolo, O. et al.: "Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años 80 hasta el 2015", *Serie Macroeconomía y Desarrollo* 194. CEPAL, 2018.

En Europa, motivado a la teoría de expansión de la demanda, la alianza obrero-patronal y el liderazgo político; la tasa de crecimiento del gasto público fue notable hasta la década de los 70; inclusive, siguió creciendo hasta los 80, aunque emitiendo deuda y aumentando el déficit. La deuda actual de Grecia es del 175,2% de su PIB, y en niveles igual de altos, que rondan el 100% del PIB, se encuentran Italia, Francia y España.

Las transferencias públicas, que proveen más de la mitad de los ingresos en 22 de 36 países de la OCDE, son objeto de recortes. España y Países Bajos, -que cuentan con generosos sistemas de jubilación como el francés-, pagan alrededor del 80% del salario final al jubilado<sup>21</sup>. Los actuarios españoles aseguran que su régimen no es sostenible y sin reformas de calado, en 30 años, el 75% de las pensiones no tendrá cobertura financiera (suponiendo un escenario base con un IPC anual de 1,8% y un crecimiento del PIB de 2%)<sup>22</sup>. Los sindicatos franceses, por su parte, temen una baja de la tasa de reemplazo, en tanto el gobierno dice preocuparse por el equilibrio financiero. La Comisión Europea asimismo ha advertido que debe equilibrarse la balanza en favor de las nuevas generaciones y moderarse el gasto en pensiones. Pero, aparte de la prédica del equilibrio financiero, necesario por demás, el gasto social debería ser creciente, porque ha demostrado que eleva la tasa de cobertura. Y es posible sostenerlo, si se trata como inversión y procura la sustentabilidad de los fondos de previsión social. Para ello hay que ofrecer a los actores sociales un nivel de participación creciente, formalizar esa instancia de diálogo y, durante el ciclo productivo, formular un plan de afiliación y de empleo permanente.

#### D. Cobertura limitada de trabajadores atípicos

La cobertura de trabajadores con carreras cortas, entrecortadas, como independientes o a tiempo parcial, da cuenta de salarios de referencia muy bajos, porque a diferencia de los contratos ordinarios, no pueden tomarse los mejores años o los últimos para el salario base de la pensión, o bien no pudieron aportar los afiliados en sus *regímenes de aportación definida*.

En América Latina, reglamentos especiales prevén la incorporación de los atípicos, pero por falta de interés y responsabilidad política, son esas normas sub legales desechadas de antemano, y, si con ellas se llegaren a contar, se debería indicar el agente de retención tributaria, calcular los ingresos estimados y determinar el número de contribuciones para causar el derecho, lo que muchas veces, por falta de interés o rigurosidad, no se ha hecho. Por otra parte, las preferencias normativas han estado siempre presentes: militares que poseen prerrogativas especiales y determinados

21. La legislatura española aprobó vincular las pensiones al índice de precios, aunque sin concretar cómo se financiaría ese gasto extra, dejando atrás el índice de revalorización de las pensiones y que tenía en cuenta los precios, los ingresos y gastos del sistema. Ver [https://www.elconfidencial.com/economia/2020-05-21/bruselas-gasto-pensiones-solidaridad-jubilados-jovenes\\_2603767/](https://www.elconfidencial.com/economia/2020-05-21/bruselas-gasto-pensiones-solidaridad-jubilados-jovenes_2603767/).

22. Montero, P.: "Así son las pensiones en Europa: prestación definida, cuentas nocionales y hasta sistema de puntos", 12 de diciembre de 2019, disponible en [https://www.65ymas.com/economia/pensiones/pensiones-europa-prestacion-definida-cuentas-nocionales-sistema-puntos\\_11018\\_102.html](https://www.65ymas.com/economia/pensiones/pensiones-europa-prestacion-definida-cuentas-nocionales-sistema-puntos_11018_102.html) (último acceso: 15 de abril de 2020).

sectores de la administración del Estado con mejores jubilaciones y con bajas o inexistentes contribuciones en fondos de reparto deficitarios. El resultado es que el régimen de pensiones por solidaridad resulta muy inequitativo al momento de asignar cargas y beneficios. En ese sentido, Europa resulta más uniforme, salvo en el caso de Francia, donde se ha intentado crear un sistema único<sup>23</sup>.

La suerte de los trabajadores atípicos no es mejor en los países OCDE: apenas el 6% de los independientes cotizan. Y salvo en Islandia e Israel, las tasas de afiliación de los autónomos son muy desiguales a la de los trabajadores por cuenta ajena. Están además los autónomos, 3 veces más expuestos al riesgo de la pobreza que los de tiempo completo y sus ingresos son un 20% menos<sup>24</sup>.

En la Unión Europea, los de tiempo parcial, si bien son generalmente cubiertos por un régimen de pensiones, su acceso resulta limitado, dependiendo de la categoría profesional y con derecho sólo a una pensión básica. Los remedios tiran por el lado de aliviar las diferencias salariales entre los aportantes. El gobierno directamente, o la seguridad social, subsidia los periodos de suspensión laboral (maternidad, invalidez y enfermedad), los del cuidado familiar (menores y discapacitados) y aquellos trabajos penosos o pesados. Se otorgan subsidios a los jóvenes *primer empleo* y a los autónomos, financiando parte de sus cotizaciones para completarles el derecho a pensión. El Comité de Protección Social de la Comisión Europea recomienda para elevar la cobertura de los autónomos generar incentivos, moderar el costo y afinar la competitividad. Debe definirse igualmente una base de contribución e irse reduciendo el número de esquemas voluntarios y las posibilidades de excepción. Otra forma de intervención es la de introducir incentivos, sea con ahorros voluntarios, sea aplazando la edad de retiro a cambio de un incremento, o con *jubilaciones parciales* que permitan seguir aportando y trabajando, o bien *anticipadas* si se cumplen con las cotizaciones exigidas antes de la edad<sup>25</sup>.

La cobertura de los atípicos podría aumentar, si se asume como estrategia la seguridad social del ciclo de vida, porque la misma iguala oportunidades desde su primera etapa y extiende, por su propia naturaleza, la educación inicial, la formación profesional y la solidaridad para el pago de las pensiones.

## E. La informalidad

Las diferentes alternativas de políticas arriba señaladas lucen aún más limitadas por la informalidad de nuestros mercados laborales, debida, entre otras causas, a la ausencia de inversión, formación profesional e inspección laboral. En Brasil, los efectos

23. Desde diciembre de 2019 comenzaron huelgas y manifestaciones, hasta que empezó el tratamiento del plan de pensiones en el pleno de la asamblea nacional, entre votos de censura, enmiendas, una solicitud de referendo, la renuncia de su principal proponente en el gabinete y la pandemia.

24. La pobreza en Estonia y Hungría de los trabajadores a tiempo parcial alcanza al 37% en comparación al 19% de los de tiempo completo.

25. Comité de Protección Social: *Pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU*, vol. 1, Comisión Europea, Bruselas, 2018.

de la recesión económica, entre 2015 y 2016, la carga fiscal sobre la mediana y pequeña empresa y el trámite de formalización son los principales motivos a destacar<sup>26</sup>. En Colombia existe cierto consenso para explicar que su origen está en el alto costo de los parafiscales, que alcanza al 56% de la nómina<sup>27</sup>. En México, está asociada a la crisis económica de 2008 y a la falta de incentivos para promover el paso a la formalidad<sup>28</sup>. En Venezuela, se explica por los largos períodos de contracción, el costo de la regulación laboral y por diferentes distorsiones económicas<sup>29</sup>.

Para el adulto mayor que no es titular de una jubilación, se ha planteado como remedio en la región el acceso a una *pensión social no contributiva* que alcanza al 0,65% del PIB. La población de 60 o más años cubierta llega ya en 16 países al 25% (19,3 millones de personas)<sup>30</sup>. Entre los beneficios de esta modalidad de protección social destaca la provisión de algún ingreso a mujeres, indígenas y campesinos que de otro modo no lo tendrían, y adherirse a algún plan de salud, capacitación o micro emprendimiento. Entre los riesgos destaca la insuficiencia de la pensión, conforme a los siguientes casos que sirven de evidencia:

- En Costa Rica, desde 1974, existe un *régimen no contributivo de pensiones por monto básico*, administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), dirigido a adultos mayores de 65 años, discapacitados que no puedan trabajar y sean menores de 65 años, huérfanos, viudas e indigentes. Los solicitantes deberán probar que necesitan la ayuda del Estado. El programa tuvo un aumento realmente importante a partir del 2010, cuando el monto de la pensión se incrementó al triple. Pero luego, desde el 2015, el monto permaneció congelado, lo que provocó una pérdida en el valor adquisitivo por los efectos de la inflación<sup>31</sup>. En el 2020, el régimen no contributivo amparaba a 126 mil personas (alrededor de 70 mil pertenecen a la tercera edad), devengando alrededor de USD 140, por debajo de la línea de ingreso que define la pobreza<sup>32</sup>. El esfuerzo fiscal debería aumentar no sólo en el monto, sino en la cantidad de beneficiarios, porque sólo la mitad de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión.

26. OIT: *Brasil, un camino simple hacia el empleo formal*. 09 de octubre de 2014. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_312177/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_312177/lang-es/index.htm) (último acceso: 14 de abril de 2020).

27. “¿Cómo será la reforma pensional de Duque?”, *Revista Dinero*, 5 de marzo de 2020, disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/como-es-la-reforma-pensional-del-gobierno-duque/282390> (último acceso: 16 de marzo de 2020).

28. OIT: *El empleo informal en México, situación actual, políticas y desafíos*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2014.

29. Las dos primeras causas, la contracción económica y el costo de la regulación laboral, persisten de forma estructural en el mercado laboral desde hace más de 20 años. Véase a Orlando, M. B.: “La pobreza en Venezuela, causas y posibles soluciones”, *Papeles de trabajo*, n.º 15. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, UCAB, 2000.

30. Cecchini, S.: *Protección social universal en América latina y el Caribe*. Textos seleccionados 2006-2019, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2019.

31. Robles Cordero, E.: *El Sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos*, Academia de Centroamérica, San José, 2019.

32. Córdoba, J. y Valverde R.: “Pobreza en Costa Rica se mantiene en 21%, aunque baja la pobreza extrema”, Seminario Universidad, 17 de octubre de 2019. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/pobreza-en-costa-rica-se-mantiene-en-21-aunque-baja-la-pobreza-extrema/> (último acceso: 16 de mayo de 2020).

- En el Ecuador, el *Bono de Desarrollo Humano* es un subsidio monetario directo implementado en septiembre de 1998 y comprende, entre otros programas, una pensión para 75 mil adultos mayores que devengan mensualmente USD 50. Y con el objeto de apoyar la cobertura universal y reducir la desigualdad de ingresos, se planteó aumentar la pensión no contributiva de USD 50 a USD 100 a 270.000 adultos mayores identificados en condiciones de extrema pobreza, conforme al índice del Registro Social 2013 (*Pensión Mis Mejores Años*)<sup>33</sup>. El monto, sin embargo, está 5 veces por debajo de la canasta mínima vital y 7 por debajo de la canasta básica familiar<sup>34</sup>.
- La *Pensión 65*, en Perú, se creó el 19 de octubre del 2011, con el fin de proteger a los adultos de 65 o más años. Se entrega a 431.000 beneficiarios alrededor de 70 USD, de acuerdo a una clasificación socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares<sup>35</sup>. Pero el monto está muy por debajo de la canasta alimentaria mensual, inclusive de la estrictamente alimentaria. Y, aunque el porcentaje de personas adultas mayores en situación de pobreza monetaria es algo menor que el de la población en general, llegando al 16,4% en el 2016, únicamente el 1% de los adultos mayores pobres extremos tienen acceso a algún tipo de pensión y la mayor proporción de adultos mayores en situación de pobreza extrema viven en hogares de 1 o 2 miembros, lo cual acentúa su vulnerabilidad<sup>36</sup>. El porcentaje de los adultos mayores en pobreza monetaria tiende a aumentar conforme avanzan en edad (18,2% en mayores de 70 y 13,9% en los de 60 a 64 años). Asimismo, la incidencia de la pobreza monetaria es mayor en el área rural que en la urbana, aunque por fortuna, su descenso en la última década ha sido significativo<sup>37</sup>.

Los casos expuestos constituyen la regla y una de las razones es porque, aun cuando la inversión, la formación profesional y la competitividad, son variables del ciclo productivo, hay cuestiones previas ligadas a él; patrones de desempeño correlacionados con la alimentación, la capacidad inmunológica y la protección a la familia que lo preceden y son los que permiten llegar en igual o mejor condición al mercado de trabajo.

33. Robalino, J.: "Ejecutivo incrementará monto de bonos y número de beneficiarios", *Pichincha Comunicaciones*, 1 de julio de 2019, disponible en <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/ejecutivo-incrementa-montos-de-bonos-y-pensiones-y-numero-de-beneficiarios/>.

34. Domínguez, C.: "En \$716,14 se sitúa la Canasta Básica en Ecuador en enero 2020", *Pichincha Comunicaciones*, 6 de febrero de 2020, disponible en <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/en-71614-se-situa-la-canasta-basica-en-ecuador-en-enero-2020/> (último acceso: 22 de mayo de 2020).

35. V. <https://www.gob.pe/437-sistema-de-focalizacion-de-hogares-sisfoh>.

36. Olivera, J. y Clausen, J.: "Las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social", *Economía*, Vol. 37, núm. 73, 2014, pp. 75-113.

37. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza: «Envejecimiento con dignidad: Una mirada a los derechos de las personas adultas mayores en el Perú», Lima, 2018.

### III. LA SEGURIDAD SOCIAL DEL CICLO DE VIDA COMO CONTENIDO A REFORZAR

La ciencia actuarial aplicó modelos matemáticos rigurosos para calcular las contingencias de la industria, por lo que muchas de las recomendaciones para elevar la cobertura en pensiones están basadas en el *homo operarius*. Ello definió la identidad de los seguros sociales y con la Declaración de Filadelfia de 1944, logra pasar a otro nivel de impacto<sup>38</sup>.

Después de los estragos de la Segunda Guerra Mundial, el ceremonial probabilístico sería elevado a una dimensión política. Se trataba de re-organizar a la sociedad industrial, la producción y el consumo del *animal laborans*, ahora con más avidez y vehemencia<sup>39</sup>.

#### A. Las asignaciones familiares

Las asignaciones familiares, practica mutualista de los empleadores belgas y franceses en la década del veinte para que sus empleados recibiesen un ingreso extra por hijo, desarrollaron sin saberlo una virtud: la de pasar, sin sobresaltos, de una sociedad empresarial pura a una familiar, ya no considerando al trabajador masculino exclusivamente. Se institucionalizaron luego *las cajas de compensación familiar* para distribuir la carga entre todos los empleadores, y, ligándose al régimen de seguridad social, dieron otro paso más, siendo como son una de las ramas de protección del Convenio 102 OIT sobre la norma mínima de seguridad social de 1952 (artículos del 39 al 45).

Las asignaciones familiares, igualmente, mantuvieron a buena parte de la población infantil escolarizada<sup>40</sup>. Un efecto de cascada que crearía su propio cauce hacia un conglomerado menos ligado a la sociedad post industrial de la información y la globalización. Sociólogos como Daniel Bell, han propuesto que cada familia reciba al menos un ingreso mínimo, pero está consciente que bien pudiera no bastar para proveer salud y educación.

El ingreso mínimo pudiera ser una trampa de la pobreza. Las *asignaciones familiares*, en cambio, podrían representar el comienzo de una política social, donde el ciclo de vida sustituya al productivo, por un *tempus* más largo y bondadoso.

En Argentina, el eje de esta política se fue armando desde 1968, cuando se simplifica normativamente el régimen, al que le siguió en 1996, el de prestaciones, que además de bajar la alícuota de los empresarios, se focalizó en las remuneraciones medias y bajas, hasta que en el 2009 se extendió a las familias de la economía informal<sup>41</sup>.

38. Ver <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>.

39. Arendt, H.: *La Condición Humana*, Paidós, Argentina, 2009.

40. Rofman, R.; Grushka, C. y Chebez. V.: "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina", *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, panel "Ingreso Social: conceptos y aportes para su implementación", Argentina, 2001.

41. El componente central de las transferencias a los niños y adolescentes menores de 18 años ha sido el régimen contributivo, introducido en 1957. Anteriormente ya existían, desde 1934, asignaciones consistentes en un

La mayoría de los niños y adolescentes tiene cobertura de prestaciones monetarias por asignación familiar, y un 89% de los adultos mayores de 65 años recibe una prestación de jubilación o pensión<sup>42</sup>.

El régimen, el que aquí no se evalúa por sus montos sino por el tipo y cantidad de prestaciones, cubre a los dependientes públicos y privados, monotributistas, pensionados y beneficiarios de la *Asignación por Embarazo para Protección Social* y la *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (ver más adelante), considerando al grupo familiar a los efectos del pago, en lugar de los ingresos de un solo titular.

Se establecen las siguientes prestaciones, que son muy ilustrativas de nuestra recomendación para el desarrollo de un ciclo de vida de la seguridad social:

- *Asignación por hijo*, que consiste en el pago de una mensualidad por cada hijo menor de 18 años de un trabajador en relación de dependencia, o monotributista, jubilado y pensionado.
- *Asignación por cada hijo con discapacidad*, sin límite de edad.
- *Asignación prenatal*, la que se abona desde el momento de la concepción hasta el nacimiento del hijo.
- *Asignación por ayuda escolar anual* para la educación inicial, general básica y polimodal o bien, cualquiera sea su edad, si concurre a establecimientos oficiales o privados donde se imparta educación diferencial.
- *Asignación por maternidad* que consiste en el pago de una suma igual a la remuneración que la trabajadora hubiera debido percibir en su empleo y que se abonará en el periodo de licencia legal.
- *Asignación por nacimiento o por adopción*, la que se paga en el mes que se acredite tal hecho.
- *Asignación por matrimonio*.
- *Asignación universal por hijo para protección social* para trabajadores informales, servicio doméstico y desempleados con hijos menores de 18 años (hasta 5), o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado.
- *Asignación por Embarazo para protección social* desde las 12 semanas para informales, servicio doméstico y desempleadas, y;
- *Asignación familiar por cónyuge*, la que se cobra por uno de los integrantes del matrimonio, titular de jubilación o pensión<sup>43</sup>.

El caso argentino constituye un buen ejemplo de como *las asignaciones familiares* representan un periodo que pasa de ser un complemento salarial en la esfera privada

---

subsidio por maternidad y algunos beneficios por hijo para los trabajadores de algunos sectores, como el bancario. Sin embargo, no es hasta 1957 que se establece un sistema más integral, con algunos acuerdos en las paritarias y la conformación de la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI). Otros sectores siguieron esta tendencia, constituyendo sus propias Cajas de Asignaciones Familiares.

42. Bertranou, F. (coord.): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, OIT, Buenos Aires, 2010.

43. Ver <https://www.anses.gob.ar/asignaciones-familiares>.

a tomar en serio en la pública un papel menos ligado al ciclo productivo, rompiendo con la relación empleo-salario-cotización, desde luego importante, pero no suficiente. Importante, porque encuadra en el Convenio 102, pero insuficiente, porque no ha representado una solución a la trampa de la pobreza, como los microcréditos, un seguro para los más pobres que, entre la falta de confianza y educación de sus destinatarios, la práctica de *selecciones adversas* y la intervención del Estado que malea las conductas y no permite que el ciudadano se independice; terminan –según Banerjee y Duflo<sup>44</sup>–, por convertirse tan sólo en una estrategia de economía de la sobrevivencia.

## B. Las pensiones como parte del ciclo de vida

Las pensiones, ligadas a todo el ciclo de la vida, parten en este ensayo de las siguientes premisas:

- Ofrecer iguales oportunidades para el desarrollo de las habilidades de cada ser humano.
- Centrarse en el desarrollo de las competencias básicas y no en el otorgamiento de ingresos mínimos.
- Proveer un hábitat y un hogar.
- Asumir a la Declaración de Filadelfia como manifiesto.

El ahorro también formaría parte del grupo de proposiciones, porque brinda la ocasión de tener autonomía y oportunidades para realizar las aspiraciones personales, potenciando el futuro. Sin embargo, la capacidad de ahorro está mermada y en los *regímenes de aportación definida* -como es el caso de Perú y México- ello se pone en evidencia al ser muy bajo. Una propuesta de reforma en Perú del año 2017 planteó establecer carteras de inversión de referencia al ciclo de vida, divididas por grupos etarios, como lo haría México 2 años después, como remedio a la situación<sup>45</sup>.

## IV. CUADRO DE PRESTACIONES DEL CICLO DE VIDA

Se plantea a continuación una atención previsional centrada en la mujer y en la familia, distinta al del ciclo estrictamente productivo, que prevenga el embarazo precoz y atienda a la embarazada.

44. Ob. cit.

45. La Ley No. 31017 de 01-05-20, establece la posibilidad de retirar hasta el 25% de los fondos acumulados en las cuentas individuales; se puede retirar hasta el 25% para la compra de la primera vivienda; aparte de la liberación del 95,5% de las cuentas individuales, cumplidas sean determinadas formalidades.

## Seguridad social del ciclo de vida. Cuadro de prestaciones

Ciclos	Prestaciones
Ciclo 1 desde el embarazo hasta la maternidad.	Nutrición madres embarazadas. Licencia por maternidad con pago del salario mientras dure la suspensión, extensible a independientes. Bono por embarazo, a partir de la concepción. Bono por Hijo, hasta determinado número y edad, condicionado a la vacunación, escolarización o discapacidad. Bono por vivienda establecido por metro de construcción, efectivo al momento de protocolizar la operación <sup>46</sup> .
Ciclo 2 Educativo, desde la educación inicial hasta la universitaria.	Subvención parcial de la matrícula por escala de ingresos. Beca universitaria por rendimiento académico o deportivo.
Ciclo 3 Productivo, de empresa o trabajo independiente.	Garantías de empleo y protección ante el desempleo. Fondo solidario para financiar prestaciones previstas en el Convenio 102 o superiores. Reconocimiento de periodos de suspensión laboral a los efectos del cómputo de cotizaciones de la seguridad social en periodos de maternidad, nacimiento de hijos, enfermedad, invalidez, cuidado de terceras personas y del trabajo en el hogar. Fondo de ahorro complementario para la vejez.
Ciclo 4 Vejez	Goce por el descanso y el ocio. Pensiones sociales no contributivas. Casas de descanso y asilo. Intervenciones locales variadas para ofrecer garantías de transporte, de combate a la soledad y el aislamiento social, evitar abusos y maltratos; brindar opciones residenciales independientes, con asistencia o internación, como adaptaciones interiores de vivienda; desarrollar tecnologías de apoyo y uso de redes; seguridad personal, y; actividad física para mantener la movilidad <sup>47</sup> . Financiamiento de cuidados domiciliarios profesionales y apoyo financiero a los cuidadores <sup>48</sup> .

La población de 75 años y más se habrá triplicado entre el 2000-2050 y requerirá de cuidados diarios o periódicos que necesitan que su condición sea más llevadera y autónoma. Y es poco probable que la suerte de los pensionados mejore aplicando procedimientos que le trasladen el riesgo de la vejez.

En determinados países, como Venezuela, el discurso antipobreza podría imponerse, encauzado más a un tipo de universalismo básico que a una seguridad social del ciclo de vida, la que puede dejarse de lado por 2 razones. Una, es porque su elaboración necesita consenso y tiempo que muchas veces la emergencia no permite y

46. La idea central es la de fijar a valor de mercado a cada ciudadano desde su nacimiento, el acceso a una vivienda en la adultez como soltero o con pareja.

47. Organización Mundial de la Salud: *Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud*, OMS, Suiza, 2015.

48. Huenchuan, S.: "¿Qué más puedo esperar a mi edad? Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado", en Huenchuan, S. y Rodríguez R.I. (eds.): *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las pensiones mayores*, CEPAL, Ciudad de México, 2014, pp. 153-168.

el político tampoco quiere. En el caso venezolano, segunda razón, la fragmentación social podría agravarse, entre la clase media y la pobre, porque, de producirse un cambio político, el abordaje de lo popular caería en sospecha, consecuencia del fracaso del *chavismo* que se apropió de ese relato. La tarea, por tanto, de las fuerzas democráticas será doble, convencer que el planteo es igualitario, universal y solidario, y que acercarse a lo popular no tiene nada que ver con aquél.

## V. CONCLUSIONES

La seguridad social del ciclo de vida es una metodología de análisis de políticas públicas que contiene al ciclo productivo, pudiendo en consecuencia, obtener una visión más integral de las fuentes de riesgo y superar las vulnerabilidades desde antes del nacimiento. Rompería con el paradigma productivista y, en el caso del trabajo femenino, haría retroceder la interesada perspectiva masculina en torno a éste; y, aparte de identificar los problemas de género, concebiría desde las *asignaciones familiares* un arco más completo de protección.

Bajo esta perspectiva, la caída de la tasa de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida conduciría a conciliar el ciclo productivo con el de la vejez, fijando un ingreso *social* en función de los servicios que le son conexos y no exclusivamente por el *cash* pagado. En este sentido, no se trata de confrontar la sustentabilidad fiscal con el gasto social, siempre que este sea considerado como inversión. Ambas variables macro se llevarían bien, si la inversión social se convierte en soporte de la sostenibilidad financiera. Estrangular el gasto es frenar la inversión y los efectos serían desde luego contraproducentes.

La protección a la infancia, a la educación básica y profesional, así como la extensión de la solidaridad, podrían disminuir las contrataciones atípicas o proteger a los que en ella permanecen. Existen precondiciones que podrían ser satisfechas y que mejorarían las competencias de los que ingresan al mercado de trabajo, como lo sería, la protección a la familia, la alimentación y la salud.

Las pensiones, por último, al ser parte del ciclo de vida, harían menos ostensibles las diferencias profesionales y las corporativas, porque se basarían en la igualdad de oportunidades, en la mujer, en la familia, en el ahorro, en la pertenencia a un hábitat ecológicamente sano y en la titularidad de una vivienda.

## Bibliografía

- Arendt, H.: *La Condición Humana*, Paidós, Argentina, 2009.
- Ávalos, Á.: "Envejecimiento se acelerará en Centroamérica a partir de 2040", *La Nación*, 17 de octubre de 2016, disponible en <https://www.nacion.com/el-pais/salud/envejecimiento-se-acelerara-en-centroamerica-a-partir-de-2040/77GPHDPGKNA7TEZTKYUD6NJU2M/story/>.
- Banerjee, A. y Duflo E.: *Economía del pobre y las vías para acabar con ella. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Penguin Random House, India, 2013.

- Bertranou, F. (coord.): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, OIT, Buenos Aires, 2010.
- Bonilla, A. y Gruat J. V.: *Protección social: Una investigación durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible*, Organización Internacional de Trabajo, Ginebra, papel de trabajo preliminar, 2003.
- Bosch, M.: "¿Deben las mujeres jubilarse antes que los hombres?", 13 de agosto de 2015, blog ¿Y si hablamos de igualdad, disponible en <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/deben-las-mujeres-tener-edad-de-jubilacion-menor-que-los-hombres/>.
- Bui, Q.: "More older people are finding work, but what kind?", *The New York Times*, 18 de agosto de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/08/18/upshot/as-more-older-people-seek-work-they-are-put-into-old-person-jobs.html>.
- Cándido, A.: *El Futuro del Estado del bienestar*, Trabajo de Fin de Grado, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia. Universidad del País Vasco, 2015.
- Cecchini, S.: *Protección social universal en América latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2019.
- CEPAL: *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*, Informe especial n.2, 2020.
- Cetrángolo, O. et al.: "Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años 80 hasta el 2015", *Serie Macroeconomía y Desarrollo* 194. CEPAL, 2018.
- Comité de Protección Social: *Pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU*, vol. 1, Comisión Europea, Bruselas, 2018.
- Condeza, A. R., et al.: "Adultos mayores en Chile: descripción de sus necesidades en comunicación en salud preventiva", *Cuadernos info*, núm. 38, 2016.
- Córdoba, J. y Valverde R.: "Pobreza en Costa Rica se mantiene en 21%, aunque baja la pobreza extrema", *Seminario Universidad*, 17 de octubre de 2019. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/pobreza-en-costa-rica-se-mantiene-en-21-aunque-baja-la-pobreza-extrema/>
- Cordón, J.: "Natalidad: ¿Cuál es el problema?", 4 de julio de 2018, blog *Economistas frente a la crisis*, Disponible en: <https://economistasfrentealacrisis.com/natalidad-cual-es-el-problema/>.
- Domínguez, C.: "En \$716,14 se sitúa la Canasta Básica en Ecuador en enero 2020", *Pichincha Comunicaciones*, 6 de febrero de 2020, disponible en <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/en-71614-se-situa-la-canasta-basica-en-ecuador-en-enero-2020/>.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas: *Los desafíos de la baja fecundidad en América Latina y el Caribe*, UNFPA, 2018, disponible en: <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Baja%20fecundidad%20en%20ALC%20-%20version%20web%20espa%C3%B1ol.pdf>.
- Huenchuan, S.: "¿Qué más puedo esperar a mi edad? Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado", en Huenchuan, S. y Rodríguez R. I. (eds.): *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las pensiones mayores*, CEPAL, Ciudad de México, 2014.
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. *Envejecimiento con dignidad: Una mirada a los derechos de las personas adultas mayores en el Perú*, Lima, 2018.
- Montero, P.: "Así son las pensiones en Europa: prestación definida, cuentas nocionales y hasta sistema de puntos". 12 de diciembre de 2019, disponible en [https://www.65ymas.com/economia/pensiones/pensiones-europa-prestacion-definida-cuentas-nocionales-sistema-puntos\\_11018\\_102.html](https://www.65ymas.com/economia/pensiones/pensiones-europa-prestacion-definida-cuentas-nocionales-sistema-puntos_11018_102.html).
- Olivera, J. y Clausen, J.: "Las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social", *Economía*, vol. 37, núm. 73, 2014.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social: *El aporte de las mujeres a la agenda 2030. Las medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, OISS, Bogotá, 2019, disponible en <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/02/Medidas-compensatorias.pdf>
- Organización Mundial de la Salud: *Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud*, OMS, Suiza, 2015.

- OIT: *Brasil, un camino simple hacia el empleo formal*, 9 de octubre de 2014, disponible en [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_312177/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_312177/lang--es/index.htm).
- OIT: *El empleo informal en México, situación actual, políticas y desafíos. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2014.
- Orlando, M. B.: "La pobreza en Venezuela, causas y posibles soluciones", *Papeles de trabajo*, N. 15. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, UCAB, 2000.
- Ortiz, I.; Durán-Valverde, F.; Urban, S.; Wodsak, V. y Yu, Z.: *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.
- Robalino, J.: "Ejecutivo incrementará monto de bonos y número de beneficiarios", *Pichincha Comunicaciones*, 1 de julio de 2019. Disponible en <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/ejecutivo-incrementa-montos-de-bonos-y-pensiones-y-numero-de-beneficiarios/>.
- Robles Cordero, E.: *El Sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos*, Academia de Centroamérica, San José, 2019.
- Rofman, R.; Grushka, C. y Chebez. V.: "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina", *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, panel "Ingreso Social: conceptos y aportes para su implementación", Argentina, 2001.
- Temprano, A. y Torres Villanueva, E.: "La política de bienestar social en los países de la OCDE hasta los años 90: un balance", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 3, 1993.
- UNEP: *¿Por qué adoptar un enfoque de ciclo de vida?*, PNUMA-SETAC, Nairobi, 2004.