XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

ARIEL JUAN NICOLIELLO RIBEIRO

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos, José Ricardo Caetano Costa, Ariel Juan Nicoliello Ribeiro – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-980-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direitos sociais. 3. Previdência social. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

É com muita satisfação e gosto que apresentamos o sumário de nosso GT de nosso Grupo de Trabalho de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL, ocorrido no XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU, na histórica Facultad de Derecho da Universidad de La República. Foram ao total 14 trabalhos aprovados, sendo que nove foram apresentados, quatro não compareceram e um foi apresentado em outro GT, o qual o Prof. Rogério Borba, um dos autores, estava coordenando. Foram dois blocos de apresentações, seguidos de um rico debate sobre as temáticas afeitas ao GT referido. Apresentamos uma breve sinopse dos trabalhos apresentados.

No artigo denominado "TENDÊNCIAS GLOBAIS NAS TRANSFORMAÇÕES DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO SÉCULO 21 E SUA INFLUÊNCIA NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA URUGUAIA", do Prof. Ariel Juan Nicoliello Ribeiro, o autor analisa a reforma do sistema previdenciário uruguaio introduzida em 2003 pela Lei 20.130, apontando a influência das tendências globais em seus aspetos paramétricos, tanto em termos de restrição de acesso aos benefícios quanto no cálculo dos benefícios previdenciários. Sua pesquisa analisa as bases teóricas dos processos de reforma a partir de uma perspectiva institucionalista. Conclui que as tendências globais se refletem na unificação dos regimes de pensões, no aumento da idade mínima de reforma, no cálculo da prestação, na reforma parcial, na compatibilidade entre reforma e atividade, na melhoria dos níveis mínimos e das pensões não contributivas e na introdução de mecanismos semiautomáticos. Por outro lado, afasta-se das tendências de inversão da componente de capitalização individual.

No artigo denominado “A TRANSGRESSÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS IDOSOS E A JUDICIALIZAÇÃO GLOBAL DOS DIREITOS SOCIAIS”, de Vitória Agnoletto e Anna Paula Bagetti Zeifert, os autores examinam a violação dos direitos humanos dos idosos, focando na judicialização internacional dos direitos sociais, com referência principal à Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos (CIPDHPI). Destacam a desigualdade na proteção judicial dos direitos sociais em comparação aos direitos civis e políticos nos tribunais internacionais, frequentemente atribuída à disponibilidade de recursos financeiros. Apontam que é essencial que a proteção dos direitos dos idosos seja garantida de forma abrangente e não discriminatória. A convenção reforça a importância de

tratar todos os direitos humanos de maneira igualitária, evitando a marginalização dos direitos sociais em favor dos direitos civis e políticos. Afirmam a necessidade de um compromisso maior com a proteção integral dos direitos humanos dos idosos, conforme estabelecido pela CIPDHPI, para assegurar a justiça social e a dignidade dessa população vulnerável.

No artigo denominado “O NEOLIBERALISMO COMO BASE FUNDAMENTADORA DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR”, de Cristina Rezende Eliezer e Marissa Gonçalves Veloso, as autoras analisam o neoliberalismo como base fundamentadora da educação domiciliar, evidenciando o conflito entre interesse público (Estado) e privado (família), considerando os eixos obrigatoriedade versus liberdade. Apontam que esta temática é importante porque o movimento cresce consideravelmente, juntamente com as proposições legislativas, já que os aderentes se encontram em conflito com a lei. Para tanto, evidenciarm o tratamento concedido ao direito fundamental à educação, consolidado constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, que deve ser desenvolvido com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, a fim de proporcionar a qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania. A hipótese defendida pelas autoras é que, consubstanciados em um ideário neoliberal, determinados grupos de propugnadores da educação domiciliar, ao promoverem uma repulsa à compulsoriedade da educação escolar, bem como certa rejeição a um suposto monopólio estatal (ou único sistema nacional de educação), que, para eles, estaria interferindo na liberdade individual, almejam a legalização da prática.

No artigo “PROPOSTA DE ATIVIDADE EXTENSIONISTA PARA PROMOÇÃO DO SUJEITO ECOPOLÍTICO DE PHILIPPE POMIER LAYRARGUES A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE E DA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL”, de Marina Lopes de Moraes, a autora busca apresentar uma proposta de extensão universitária voltada para a promoção do sujeito ecopolítico, baseando-se em experiências brasileiras e argentinas. A proposta foi elaborada a partir de quatro projetos de extensão realizados em duas universidades: a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e a Universidad Nacional del Litoral (UNL), na Argentina. Como objetivos específicos, foram caracterizados a Educação Ambiental – principalmente em sua vertente crítica – e o sujeito ecopolítico, conforme delineado por Layrargues (2020); bem como examinadas as possíveis contribuições dos projetos de extensão Cidadania, Direitos e Justiça (CIDIJUS); (Re)construindo modos de fazer e pensar a Educação Ambiental; Consultorios Jurídicos e Acampe por una justicia ecológica. A autora investigou, a partir destas experiências extensionistas, as atividades de extensão desenvolvidas na Faculdade de Direito (FaDir/FURG) e na Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS

/UNL), organizando suas contribuições para a formulação de um projeto de extensão visando promover o sujeito ecopolítico.

No artigo “PROTEÇÃO DA MULHER E DA MATERNIDADE: ANÁLISE DA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO-MATERNIDADE NO BRASIL”, de Dandara Trentin Demiranda , Vítor Prestes Olinto e José Ricardo Caetano Costa, os autores investigam o benefício do salário-maternidade, que encontra-se dentro dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social brasileiro, diante de sua importância na proteção da maternidade e da criança nesta fase inicial de sua vida. Trata-se de um benefício concedido às trabalhadoras em período de licença-maternidade, visando proporcionar apoio durante o período em que estão afastadas do trabalho. Analisam, primeiramente, a importância social do benefício e das lutas históricas até a sua implementação, bem como a forma de concretização da justiça social e promoção da igualdade de gênero, uma vez que a grande informalidade destas trabalhadores, que não possuem vinculo previdenciário, além do conceito restritivista do que é “família”, termina por excluir parcela significativa destas sujeitas de direito.

No artigo denominado “REVISÃO DA VIDA TODA: AS DECISÕES CONFLITANTES SOBRE O TEMA”, os autores Álvaro Vinícius Paranhos Severo e Camila Riess Karnal, discorrem sobre as decisões judiciais prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal, no tema denominado “revisão da vida toda”, no Recurso Extraordinário nº 1.276.977 e Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 2.110 e 2.111. Abordam sobre as divergências das decisum, visto que proferidas em pequeno lapso temporal, trazendo a questão principal no que se refere sobre a possibilidade ou não de inclusão das contribuições previdenciárias para o cálculo de aposentadoria, vertidas anteriormente a julho de 1994 para segurados inscritos no Regime Geral da Previdência Social, haja vista a publicação da Lei nº 9.876/1999 (a qual criou o fator previdenciário).

No artigo “TRAGÉDIAS ANUNCIADAS E PUNITIVE DAMAGES: A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL BRASILEIRA?”, de Alcian Pereira De Souza , Geraldo Uchôa de Amorim Junior e Albefredo Melo De Souza Junior, os autores estudam os fenômenos conhecidos como tragédias anunciadas, destacando quais são os parâmetros normativos, em âmbito nacional, que regulam as responsabilidades do Poder Público e do setor privado quando enfrentadas tais situações. Investigam os casos concretos, como o desastre da Braskem em Maceió/AL, a queda da ponte sob o rio Curuçá no município de Careiro Castanho/AM e o desastre de Brumadinho/MG, perquirindo-se sobre a necessidade de evolução da responsabilidade ambiental clássica, a fim de abarcar novas consequências jurídicas, como no direito consuetudinário, dos danos punitivos (Teoria do Valor do

Desestímulo), bem como esmiuçando os modelos de indenizações coletivas no Brasil e de que forma estes se correlacionam às tragédias anunciadas.

No artigo “A INJUSTIÇA AMBIENTAL E A AUSÊNCIA DE SANEAMENTO BÁSICO ADEQUADO EM MACAPÁ (AP)”, de Andrea Natan de Mendonça, Marcelo Kokke e Clara Sacramento Alvarenga, os autores abordam a história do saneamento básico no Brasil, destacando os avanços e desafios ao longo dos séculos, apontando a relação das disparidades sociais e a injustiça ambiental enfrentada pela população macapaense, principalmente nas regiões periféricas. Também são exploradas as iniciativas recentes no setor, incluindo o marco regulatório do saneamento básico de 2020, que busca atrair investimentos e acelerar a universalização dos serviços. Destacam a importância de políticas e estratégias holísticas, considerando não apenas a gestão sustentável dos recursos naturais, mas também a promoção da igualdade social.

No artigo denominado “O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL: EVOLUÇÃO E DESAFIOS DAS POLÍTICA SOCIAIS NO BRASIL”, de Lucas Baffi, Anna Vitoria Da Rocha Monteiro e Valter da Silva Pinto, os autores afirmam que erradicação da pobreza é um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Assim, as políticas públicas voltadas para a área social exercem um papel fundamental na redução das desigualdades. Objetivam, com o artigo apresentado, refletir acerca do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV), abordando sua evolução, arcabouço legislativo, parâmetros para concessão, além dos limites e desafios de sua implementação efetiva.

Uma ótima leitura e proveito a todos e todas.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

(Universidade Federal de Rio Grande - FURG)

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos

(Universidade Federal do Maranhão)

Prof. Dr. Ariel Juan Nicoliello Ribeiro

(Universidad de la República – Uruguay)

"TENDÊNCIAS GLOBAIS NAS TRANSFORMAÇÕES DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO SÉCULO 21 E SUA INFLUÊNCIA NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA URUGUAIA"

TRENDS IN THE TRANSFORMATIONS OF PENSION SYSTEMS IN THE TWENTY-FIRST CENTURY AND THEIR INFLUENCE ON URUGUAYAN PENSION REFORM

Ariel Juan Nicoliello Ribeiro

Resumo

Face às mudanças demográficas, sociais e económicas, o mundo vive uma fase de transformações do Estado social ou de bem-estar social. A reforma do sistema previdenciário uruguaio introduzida em 2003 pela Lei 20.130 é influenciada pelas tendências globais em seus aspetos paramétricos, tanto em termos de restrição de acesso aos benefícios quanto no cálculo dos benefícios previdenciários. Ao mesmo tempo, aprofunda e alarga a reforma estrutural de 1995 que estabeleceu um regime misto. Esta pesquisa analisa as bases teóricas dos processos de reforma a partir de uma perspetiva institucionalista. O estudo conclui que as tendências globais se refletem na unificação dos regimes de pensões, no aumento da idade mínima de reforma, no cálculo da prestação, na reforma parcial, na compatibilidade entre reforma e atividade, na melhoria dos níveis mínimos e das pensões não contributivas e na introdução de mecanismos semiautomáticos. Por outro lado, afasta-se das tendências de inversão da componente de capitalização individual.

Palavras-chave: Pensões, Reforma, Instituições, Tendências, Comparação

Abstract/Resumen/Résumé

In the face of demographic, social and economic changes, the world is experiencing a stage of transformations of the social or welfare state. The reform of the Uruguayan pension system introduced in 2003 by Law 20.130 is influenced by global trends in its parametric aspects, both in terms of the restriction of access to benefits and in the calculation of pension benefits. At the same time, it deepens and extends the structural reform of 1995 that established a mixed regime. This research analyzes the theoretical bases of reform processes from an institutionalist perspective. The study concludes that global trends are reflected in the unification of pension systems, raising the minimum retirement age, calculating the benefit, partial retirement, compatibility between retirement and activity, improvement of minimum levels and non-contributory pensions, and introduction of semi-automatic mechanisms. On the other hand, it departs from the reversal trends of the individual capitalization component.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Pension, Reform, Institutions, Trending, Comparison

I. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo es producto de la investigación realizada con el objeto de determinar si existen tendencias comunes en la evolución de los sistemas previsionales, y si es posible detectar coincidencias entre esas tendencias y las opciones de reforma adoptadas por la legislación uruguaya en la reforma introducida por la Ley N° 20.130.

La hipótesis de base es que, dentro de la diversidad de los énfasis e instrumentos utilizados por las diferentes matrices de protección social, los cambios introducidos guardan similitudes importantes.

II. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

Desde el punto de vista metodológico, se recurrirá a la comparación entre las distintas trayectorias evolutivas de las reformas de la seguridad social, y su inserción en el marco institucional previo, de modo de detectar las posibles tendencias de las transformaciones.

En la utilización del método comparado, se seguirán las siguientes etapas:

1°) Búsqueda de información sobre los sistemas de pensiones en los países elegidos como muestra; 2°) Detección de aquellos instrumentos que hayan sido introducidos o hayan evolucionado en tiempos recientes; 3°) Identificación de semejanzas y diferencias en la trayectoria de los sistemas previsionales objeto de comparación;4°) Determinación de aquellos aspectos de la reforma previsional uruguaya de 2023 que toman elementos de esas tendencias comunes. La comparación se hará tomando conceptos de otras disciplinas, en particular las ciencias sociales, a los efectos de la mejor comprensión y eficacia de la tarea.

Este trabajo sigue el pensamiento de Simon Deakin (2023) quien sostiene que la investigación jurídica aplicada "es interdisciplinaria y de orientación empírica, sin dejar de ser fiel al núcleo interpretativo del método jurídico, y a la idea y práctica del derecho como institución social". Deakin *et al.* (2017) asumen una posición institucionalista para explicar esa evolución, que también seguiremos, como marco teórico general, en esta investigación. El derecho forma parte de las instituciones sociales, en su sentido más amplio, y por lo tanto forma parte constitutiva del sistema social, condicionando las decisiones políticas y económicas.

Si bien cabe distinguir el enfoque *comparativo* del enfoque *histórico* (Amenta – Hicks, 2010), en esta investigación se efectuará una combinación de ambos, dado que el objeto a estudiar supone tanto una comparación de sistemas jurídicos, como la búsqueda de tendencias evolutivas recientes.

III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

El marco teórico que seguidamente se sintetiza supone el abordaje de, al menos tres planos: a) la teorización del Estado social o de bienestar desde la sociología y la ciencia política;

b) el análisis económico de la seguridad social, y de los sistemas de pensiones en particular y c) en el nivel de la implementación, cuáles son las variantes técnico-políticas involucradas en el diseño de los sistemas de pensiones en la búsqueda de los objetivos de cobertura, la suficiencia y sostenibilidad financiera y social.

1. La matriz de protección social en perspectiva institucionalista.

La trayectoria de los cambios normativos en seguridad social en general, y en los sistemas de pensiones en particular, está condicionada por un *modelo* de protección social y las *instituciones* que genera.

De acuerdo con el marco teórico institucionalista, la evolución de la sociedad lleva a la creación de instituciones que asumen la función de mantener la integración social. Su configuración organizativa favorece el planteamiento de ciertos planteamientos políticos, y la exclusión de otros.

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

En general, y salvo circunstancias históricas especiales, el institucionalismo sostiene que las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo. North clasifica a las normas en formales (concepto que incluye principalmente a las normas jurídicas) e informales (creencias, valores, principios, costumbres). Aunque las normas formales pueden cambiar abruptamente como resultado de decisiones políticas, las pautas informales de conducta resultantes de costumbres y tradiciones son mucho más resistentes a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico (North, 2014).

Si los cambios son abruptos, se presenta una tensión entre las prácticas culturales y las nuevas normas formales, cuando son incongruentes entre sí. A lo largo del tiempo el resultado tiende a ser una reversión de cambios paramétricos o estructurales introducidos por reformas legales para producir un nuevo equilibrio que es mucho menos estructural.

El institucionalismo histórico propone, en tal sentido, un modelo explicativo basado en la "dependencia de la trayectoria" (*path dependence*). Las instituciones son vistas como elementos persistentes a lo largo de la historia, y uno de los factores centrales que empujan el desarrollo de los sistemas normativos (Pierson, 1993; Pierson y Skocpol, 2008). Enfatiza el impacto de las "capacidades administrativas" y los "legados políticos" en las opciones

subsecuentes. Por otro lado, las políticas anteriores condicionan las siguientes al incentivar la organización de las fuerzas sociales en una determinada dirección.

Las configuraciones organizativas, junto con sus modelos globales de actividad, influyen en la cultura política y jurídica, fomentan la formación de algunos tipos de grupos y de acciones políticas colectivas, y posibilitan el planteamiento de ciertas cuestiones políticas (aunque no de otras). Las estructuras de la administración pública y las organizaciones políticas partidarias, consideradas conjuntamente, contribuyen en gran medida a "seleccionar" los tipos de cuestiones políticas que se incluirán (o se evitarán) en la agenda política de una sociedad (Skocpol, 1989).

En esa línea conceptual, es posible pensar al Estado social o de bienestar como una constelación o conjunto articulado de instituciones formales e informales (Clarke, J., 2008). La controversia o adhesión a las distintas instituciones, por parte de la ciudadanía o sus representantes políticos, puede ser diferente, dando lugar a proyectos separados de transformación. El cuestionamiento del Estado social, más que su retroceso, señala J. Clarke, da lugar a procesos de transformación contemporáneos incoherentes, múltiples y posiblemente contradictorios. Este es un argumento para un enfoque más fino o detallado del Estado de bienestar, ya sea en su estudio evolutivo o comparado.

En consecuencia, desde el punto de vista institucionalista, la resistencia o adaptación del Estado social dependerá de la fortaleza de las instituciones y su legitimidad social. Las reformas pueden aumentar el gasto en ciertas áreas, y recortarlo en otras, más que desmantelar el Estado social en su conjunto (Ellison, 2017).

2. Las recientes transformaciones del Estado de bienestar.

En las últimas décadas, el debate académico ha cambiado considerablemente, y el enfoque institucionalista ha sido cuestionado. Las realidades empíricas demostraron que los Estados de bienestar no eran tan resistentes a los cambios, especialmente en sistemas de pensiones, protección contra el desempleo y políticas familiares.

El debate sobre la "dualización" del mercado de trabajo ha agregado otra faceta: para algunos sectores de actividad o empresas los derechos de los trabajadores son mantenidos, mientras un creciente grupo de trabajadores se sitúan en el margen del mercado de trabajo, y son cada vez menos protegidos por la seguridad social (Kuhlmann – Blum, 2020a). Las reflexiones que se hagan sobre las transformaciones del sistema de seguridad social son aplicables a un número cada vez más reducido de la población trabajadora.

Por otra parte, la investigación ha demostrado que los Estados de bienestar están enfrentados a desafíos similares (envejecimiento, "nuevos riesgos sociales", etc.) pero

reaccionan de diferente modo, tanto en lo que refiere a la política social en general, como a cada una de las políticas sectoriales.

Frecuentemente, los cambios afectan de modo diferente a cada política social en particular, lo que está en gran medida determinado por el consenso o adhesión social que despierta cada una de ellas. A este respecto, la teoría institucionalista puede resultar útil: la fortaleza o debilidad de las instituciones sectoriales explicaría en gran medida la evolución de una política específica. Por lo tanto, para detectar la verdadera dimensión del cambio, en su conjunto, habrá que ponderar la relevancia de cada política sectorial en el conjunto.

Para evaluar y comprender los procesos de cambio, y sus diferencias, se ha recurrido a enfoques multidimensionales. B. Palier (2010b) distingue el contexto y el diagnóstico de los problemas, el contenido de las reformas, el tipo de cambio que implican, los actores y sus constelaciones, y los resultados de las reformas.

Kuhlmann y Blum (2020a) utilizan tres dimensiones:

a) las *regulaciones*, en lo referente a los criterios de elegibilidad para el acceso a las prestaciones, el alcance del beneficio -tipo y nivel- y el financiamiento -impuestos, contribuciones, etc.-;

b) las *ideas o paradigmas* subyacentes al cambio -keynesianismo, neoliberalismo, teoría de la inversión social-;

c) el *tipo de cambio*, considerando los procesos y los resultados.

En lo referente al proceso del cambio, la cuestión central para las citadas autoras sería definir si el cambio tiene lugar en forma predominantemente incremental, esto es, por lentas y graduales adaptaciones, o por cambios rápidos y abruptos. En cuanto al resultado del cambio, distinguen la continuidad -mediante adaptación de los instrumentos- o discontinuidad con el paradigma anterior. En este último caso se estaría ante una reforma estructural o radical.

En lo que refiere a las pensiones en particular, el análisis parece indicar que el retroceso y la reestructuración son claramente dominantes con respecto a la expansión. El retroceso se traduce en la elevación de la edad de retiro, la reducción del nivel de los beneficios, y la restricción del acceso a la jubilación anticipada. La reestructuración, en la privatización de las pensiones y el fortalecimiento de los planes individuales. No obstante, esa reestructuración se ha visto revertida desde 2010, en varios países, evolución que es compatible con el enfoque del institucionalismo histórico.

3. Los regímenes o modelos de Estado social o de bienestar.

De acuerdo con el enfoque expuesto, las sociedades humanas generarán, dadas ciertas condiciones históricas, un conjunto de instituciones protectoras, que tienden a perdurar por su

traducción en reglas básicas recogidas por el orden jurídico constitucional y legal, las técnicas y prácticas administrativas, y la cultura dominante.

Desde los años 1950, ha habido esfuerzos teóricos dirigidos a encontrar los rasgos básicos de esa matriz de protección social, y a la clasificación de los diferentes Estados sociales o del bienestar.

Las tipologías pueden ser útiles en tres sentidos. Por un lado, la comparación permite ver el conjunto, los aspectos fundamentales, sobre los aspectos concretos de cada realidad nacional. En segundo lugar, en la comparación es más fácil identificar cierta lógica de movimiento, de evolución, y por ende, de causalidad.

Una de las primeras tipologías fue establecida por R. Titmuss, que plantea la existencia de tres modelos: el modelo residual (*residual welfare model of social policy*), según el cual el Estado interviene cuando fallan los mecanismos "normales" de satisfacción de las necesidades, que son principalmente el mercado y la familia, el modelo industrial o basado en la inserción laboral (*industrial achievement-performance social welfare*) y el modelo redistributivo (*institutional redistributive*), que atribuye un rol central a la redistribución de recursos de modo de satisfacer las necesidades de modo universal (Titmuss, 1974).

Adaptando esa tipología, G. Esping-Andersen formula tres modelos: el liberal-residual, el corporativo-conservador y el socialdemócrata (Esping-Andersen, 1990, 1999).

En el régimen *liberal-residual* se minimiza la acción del Estado, los riesgos se individualizan, y se promueven las soluciones de mercado. El principio es que los individuos deben buscar su subsistencia y desarrollo en el mercado.Predomina la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las reglas para el acceso a los derechos son estrictas y a menudo están asociadas a un estigma, y los subsidios son modestos. El Estado procura estimular el mercado, y en consecuencia, minimiza los efectos de la desmercantilización.

El modelo *corporativo conservador* se origina en la Alemania de Bismarck, y se expande por Europa continental. Consolida las divisiones entre los asalariados, al establecer subsistemas diferenciados de protección, según el *status* social y económico. Da lugar a modelos fragmentados, compuestos de pluralidad de organismos y regímenes legales, que premian a los trabajadores más favorecidos a quienes se exige, al mismo tiempo, requisitos más estrictos de contribución para la generación de derechos.

El régimen *socialdemócrata* es el de los países escandinavos. Es universalista (cubre a todas las personas, no sólo a los necesitados), con un nivel elevado de prestaciones, y tiende a la uniformidad (iguales prestaciones). En este sistema, todos los ciudadanos tienen derechos similares, con independencia de su posición de clase social, o inserción en el mercado.

4. Los sistemas de pensiones y su función económica

En la literatura especializada, se denomina "sistemas de pensiones" al conjunto de instrumentos creados por la seguridad social para atender las contingencias invalidez, vejez y sobrevivencia al familiar fallecido del cual se depende (subsistema "IVS"). Se utiliza el término "pensión" para aludir a la prestación, y "jubilación" para referirse al retiro de la actividad. En nuestro ordenamiento jurídico, las prestaciones correspondientes son la jubilación por incapacidad total y el subsidio por incapacidad parcial, la jubilación común o normal, anticipada y por edad avanzada, y las pensiones de sobrevivencia.

Desde la economía política, los sistemas de pensiones tienen como objetivos centrales los siguientes: a) asegurar ingresos en la vejez o en situación de incapacidad para trabajar, mediante la distribución de recursos obtenidos durante la edad productiva hacia la edad pasiva; b) mitigar la pobreza mediante la redistribución de recursos en la sociedad (Barr – Diamond, 2006, 2009, 2012; Salvador, 2018).

A su vez, el primero de esos objetivos puede subdividirse en la distribución de los ingresos a lo largo de la vida (ahorro) y el aseguramiento frente a los riesgos del fallecimiento, la invalidez y la longevidad (seguro).

Las razones de *equidad* tienen que ver con la justicia social, es de interés general prevenir la pobreza de quienes ya no están en condiciones de generar los recursos necesarios para la decente sustentación, y esto requiere la redistribución de recursos desde quienes tienen mayor capacidad contributiva hacia los más vulnerables.

5. La organización financiera de los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones pueden ser clasificados según la forma en que están organizados financieramente y según la relación entre contribuciones y beneficios (Barr – Diamond, 2006, 2009, 2012; Salvador, 2018).

Existen dos grandes formas de financiar las prestaciones de seguridad social: el reparto y la capitalización, sin perjuicio de la posibilidad de su combinación (sistemas mixtos).

Reparto y capitalización

En el régimen de reparto, con el producido de la recaudación de las contribuciones se pagan las prestaciones actuales. La denominación de este régimen obedece a que los recursos corrientes se distribuyen o reparten entre los beneficiarios, de modo que haya un equilibrio entre ingresos y egresos, en cada ejercicio. El régimen de reparto se funda en la solidaridad entre los individuos y las generaciones, por eso también es llamado, en nuestra legislación, de solidaridad intergeneracional.

En la capitalización plena, en cambio, las contribuciones al sistema no están destinadas al pago de prestaciones actuales, sino futuras, a cuyos efectos se acumula un capital que, con su rentabilidad, atenderá las erogaciones a medida que se hagan exigibles.

Debe distinguirse la capitalización individual y la colectiva. En la primera, las contribuciones son asignadas a la cuenta del asegurado, y están destinadas a cubrir sus prestaciones futuras. En la colectiva, en cambio, el capital acumulado corresponde a una cohorte o generación, y atenderá el pago de los miembros de esa cohorte a media que se verifique la contingencia prescripta.

Prestaciones definidas y contribuciones definidas

Independientemente de que los sistemas sean de reparto o de capitalización, otra forma de clasificarlos es según la vinculación entre las contribuciones y las prestaciones. En este sentido, es posible distinguir sistemas de *prestaciones definidas* y de *contribuciones definidas*. En los primeros, la forma de cálculo de la prestación está predeterminada legalmente, y guarda cierta proporción con la remuneración promedio de actividad. En cambio, en los sistemas de contribuciones definidas, la prestación dependerá de los aportes efectuados, el interés sobre los mismos (o su indexación si se trata de cuentas nocionales), y la expectativa de vida al retiro, de modo que exista un balance o equilibrio actuarial entre contribuciones y prestaciones.

En los sistemas de prestaciones definidas, ante un desequilibrio entre ingresos y egresos, es necesario aumentar las contribuciones, reducir las prestaciones, o diferir el comienzo del pago de las prestaciones.

En los sistemas de contribuciones definidas, el ajuste es automático: si aumenta la expectativa de vida, de no existir un incremento de las contribuciones, se producirá una reducción del monto de la prestación. Son sistemas de contribuciones definidas: la capitalización plena individual, los sistemas de contribuciones definidas nocionales (o "cuentas nocionales") y los sistemas de puntos.

En la capitalización plena individual, las contribuciones del trabajador son acreditadas en una cuenta personal, e invertidas de modo de generar una renta. Al momento de la jubilación, el capital acumulado con su rentabilidad es destinados al pago de prestaciones, bajo alguna de estas modalidades: la renta vitalicia previsional, o el retiro gradual de la cuenta ("retiro programado") hasta agotar el saldo.

En el sistema de cuentas nocionales, las contribuciones son registradas en la cuenta personal del trabajador, y actualizadas según un indicador predeterminado (generalmente IPC o IMS). Al momento del retiro, la prestación se determina de forma de lograr el equilibrio

individual, considerando la expectativa de vida (Holzmann – Palmer – Uthoff, 2008; Holzmann, 2019).

En los sistemas de puntos, el aporte se convierte a puntos (según el "valor de adquisición"), y los puntos son registrados en la cuenta personal. Al momento de la jubilación, se determina el saldo acumulado convirtiendo el total de puntos acumulados según un "valor de servicio" del punto. En lo demás, funciona como los restantes sistemas de contribuciones definidas.

6. Cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera.

Los sistemas de pensiones procuran cubrir a toda la población en la vejez. Lo hacen mediante diferentes instrumentos: pensiones contributivas, asistenciales, universales, mecanismos de ahorro obligatorio o voluntario, etc.

De acuerdo con el principio de suficiencia de la seguridad social, debe garantizarse un nivel adecuado de la prestación. Esa adecuación puede verse en un sentido absoluto -el ingreso necesario para atender todas las necesidades básicas- o relativo -el ingreso que guarde una proporción razonable con los ingresos de actividad-.

A mayor cobertura y nivel de las prestaciones, mayor el gasto en pensiones. Si la trayectoria del gasto es continuamente ascendente, se generan problemas de sostenibilidad financiera en el largo plazo, que es necesario atender.

De este modo, cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera guardan una relación recíproca. Estudios realizados en los países latinoamericanos correlacionan envejecimiento demográfico, cobertura y nivel de las prestaciones (Arenas de Mesa, 2019). No es comparable el gasto en pensiones de distintos países -con relación al PBI, por ejemplo-, si no se toma en cuenta el nivel de las prestaciones y la cobertura.

7. Sostenibilidad social y diálogo social.

La sostenibilidad de un sistema de pensiones supone asegurar, además del equilibrio financiero, la cobertura universal y la suficiencia de las prestaciones, así como un balance adecuado entre pensiones y otras políticas sociales. Si la ciudadanía visualiza al sistema de pensiones como injusto o inadecuado, su legitimidad social se ve cuestionada.

Las formas y los consensos para adoptar una reforma resultan importantes. En tal sentido, el amplio diálogo social y político es un camino recorrido por muchos países para darle legitimidad social y durabilidad a las reformas. Dado que el diálogo social es un instrumento -y no un fin en sí mismo-, su efectividad o autenticidad, así como su eficacia -el alcance de los acuerdos logrados- resultan claves de la sostenibilidad social.

En tal sentido, ha expresado la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT: "Se requiere un diálogo social eficaz para alcanzar un alto nivel de cooperación y coordinación entre las diversas partes, elemento esencial de la buena gobernanza, la coherencia de las políticas y la distribución justa de los costos y beneficios de las reformas" (OIT- Comisión de expertos, 2011).

Un relevamiento efectuado por técnicos de OIT sobre los procesos de reforma en numerosos países constata un general apartamiento de los procesos de consulta y negociación con los interlocutores sociales (Sarfati – Ghellab, 2012). No obstante, señala experiencias exitosas en Canadá, España, Finlandia y Uruguay (en este último caso, analiza el diálogo social transcurrido entre 2007 y 2008). En esas experiencias, entre otros aspectos clave, relevó los siguientes: a) el gobierno no impuso un marco temporal y esperó a que las negociaciones se hubiesen terminado y se hubiese concluido un acuerdo; b) el gobierno tuvo la voluntad política de escuchar a los interlocutores sociales e incorporar sus propuestas en la búsqueda del acuerdo; c) el acuerdo involucró compromisos para todas las partes, d) los desafío que plantea el envejecimiento fueron analizados en conjunto con los desafíos de los cambios del mundo del trabajo; e) la movilización y cooperación de los sindicatos es útil para una negociación exitosa; f) a través del diálogo social efectivo y la negociación, el envejecimiento puede tornarse un activo para la sociedad.

8. La edad mínima pensionable o de jubilación. Jubilación normal y anticipada.

La contingencia vejez se configura a una edad prescripta por la legislación nacional, que no debe superar, en principio, los 65 años, como lo establecen los convenios internacionales del trabajo 102 y 128.

No obstante, muchos ordenamientos nacionales establecen dos edades diferentes: la edad "normal", a la que se tiene derecho la "pensión plena o completa" (*full pension*) y la edad "mínima", como primera edad elegible, a la que se puede solicitar la pensión en forma anticipada, con una penalización en la cuantía. Otros, en cambio, establecen una única edad, bonificando la postergación del cese en la actividad.

La "edad normal de retiro", por lo tanto, es la edad en la que las personas pueden adquirir el derecho a todos los componentes de la pensión sin penalización por retiro anticipado.

La edad normal de retiro es menor para la mujer en varios países (Austria, Colombia, Costa Rica, Hungría, Israel, Lituania, Polonia, Suiza, Turquía), unos tres años menos en promedio. Algunos de estos países prevén eliminar la diferencia de género en los próximos años.

Algunos países hacen variar la edad de jubilación según la extensión del período de contribución al sistema, habilitando la jubilación anticipada por extensa trayectoria laboral, sin penalización en la cuantía.

9. El requisito de un tiempo mínimo de servicios reconocidos.

En los sistemas contributivos, la legislación establece un período mínimo de trabajo y aportación al sistema, además de la edad, para acceder a la pensión. Requisito que no se exige para las prestaciones asistenciales no contributivas, y que tampoco exigen los regímenes universales.

El período mínimo para acceder a la prestación jubilatoria es muy variable en el derecho comparado. Es de un trimestre en Francia, un año en Países Bajos, 5 años en Alemania, 10 años en Estados Unidos de América y Reino Unido, 15 años en España, 20 años en Brasil e Italia, para poner algunos ejemplos.

Una vez que cumple ese requisito mínimo, la cuantía de la asignación jubilatoria en los regímenes contributivos generalmente está vinculada al período de contribución.

10. Diseño de los sistemas de pensiones. El modelo multipilar.

En el diseño de los sistemas de pensiones, desde algunas décadas se viene afirmando como opinión más generalizada la que entiende que, dado que es necesario cumplir distintos objetivos, sería adecuado combinar diferentes instrumentos, cada uno de ellos con financiación adecuada a su naturaleza.

Así es como surge la idea de "pilares" que sustentan el sistema, cada uno centrado en un objetivo propio. Un primer pilar, tendría por finalidad sustituir los ingresos de actividad, con prestaciones definidas, hasta un límite máximo. Un segundo pilar, se agregaría al primero, buscando mejorar la asignación jubilatoria pero bajo el principio de equilibrio financiero, de modo de asegurar la sostenibilidad, bajo un esquema de contribuciones definidas (capitalización individual, contribuciones definidas nocionales, sistemas de puntos, sistemas ocupacionales por empresa o sector de actividad).

Un tercer pilar, de capitalización individual, obligatorio o voluntario, estaría destinado a complementar la prestación para los trabajadores de mayores ingresos.

Dadas las limitaciones del sistema contributivo, tanto en materia de cobertura como de suficiencia de las prestaciones, se agrega la idea de un "pilar 0" o piso mínimo de protección social, no condicionado a la inserción formal en el mercado de trabajo ni a un mínimo de contribución al sistema. Ese nivel mínimo es logrado mediante una pensión mínima universal, complementos a las pensiones contributivas, pensiones asistenciales condicionadas a la demostración de carencia de recursos, o una combinación de estos instrumentos.

Han sido señaladas como ventajas del diseño multipilar las siguientes: permite una distinción de objetivos entre la reducción de la pobreza y la sustitución de los ingresos de actividad, diversifica los riesgos, y permite introducir la capitalización disminuyendo el costo de transición (Holzmann, 1997).

IV. TENDENCIAS GENERALES OBSERVADAS.

El examen comparativo nos permite encontrar algunos aspectos comunes en la evolución reciente de los instrumentos utilizados por los sistemas de pensiones.

1) Unificación o armonización de los regímenes previsionales y eliminación progresiva de los regímenes especiales. El examen comparado permite advertir una leve tendencia a la unificación de los regímenes -y en su caso los organismos- previsionales, en particular la equiparación del régimen de los funcionarios públicos y empleados privados. Dentro de los países estudiados, es posible encontrar esta tendencia en las reformas recientes de Brasil y de Francia.

2) Reformas paramétricas, en lo referente tanto al acceso como al cálculo de las prestaciones. Con el fin de contener el gasto público social, varios países, más los europeos que los americanos, han aumentado el período requerido de trabajo y de contribución para el acceso a la prestación jubilatoria, así como han incrementado las edades normales o mínimas de retiro (Fouejieu et al., 2021). De esa forma, se busca alargar el período de trabajo y contribución al sistema, y reducir el período de percepción de las prestaciones. Otra forma de contener los egresos del sistema previsional consiste en reformular los parámetros de cálculo de las prestaciones legalmente definidas, de modo de incentivar la postergación del retiro y penalizar el retiro temprano.

3) Reformas estructurales, que introducen, expanden o revierten regímenes de capitalización individual, o introducen sistemas de contribuciones definidas nocionales, también en la búsqueda de la sostenibilidad financiera. Desde la reforma chilena de 1980, y hasta el año 2008, un total de 30 países realizaron reformas estructurales que introdujeron componentes obligatorios de capitalización individual. Desde la crisis de las hipotecas *subprime* de 2008, 18 de esos países revirtieron total o parcialmente la privatización de sus sistemas (Orenstein, 2011; Ortiz y otros, 2019; Busquets – Pose, 2021; García Rapp, 2023).

La reversión se dio por dos motivos principales: a) el mal desempeño de las inversiones de los fondos previsionales de capitalización, por crisis financieras, en particular la de 2008, y b) el crecimiento descontrolado de la deuda pública, que incluye la deuda por bonos de reconocimiento y el pasivo futuro del sistema pública frente a los anteriores asegurados (Carone

et al., 2016). Aparece el problema del "doble pago": es necesario atender el pago de las prestaciones ya generadas al tiempo que se reducen los ingresos al sistema público que se dirigen a las cuentas individuales de capitalización.

El sistema de contribuciones definidas nocionales, como alternativa a la capitalización individual, fue desarrollado teóricamente -y seguidamente implementado- en Italia y en Suecia en los años noventa.

4) Creación o ampliación de niveles mínimos de protección, no contributivos, financiados con impuestos, para mitigar los efectos no deseados (pérdida de cobertura y de adecuación) causados por las reformas paramétricas y estructurales.

Al tiempo que se refuerza el vínculo entre contribuciones y prestaciones, buscando el equilibrio financiero, se advierte que esa tendencia castiga a quienes se encuentran más desfavorecidos en el mercado de trabajo.

La densidad promedio de cotización era en 2009 del 56 % en Argentina, 51 % en Chile y 60 % en Uruguay. A los 60 años, el tiempo promedio de contribución se estima en 23, 22 y 25 años, en Argentina, Chile y Uruguay, respectivamente (Forteza et al, 2009).

La densidad de cotización guarda una correlación positiva con el ingreso. Estudios realizados para Argentina y Uruguay, indican que, a mayor ingreso, mejor densidad de cotización (Apella 2022, Lorenzo 2020). Se genera de este modo un grave problema de equidad: los trabajadores más vulnerables, quienes es más probable que necesiten de la seguridad social en la vejez, tendrán mayores dificultades para la cobertura en la edad pasiva, aunque hayan aportado durante largos períodos y contribuido al sistema mediante el pago de impuestos.

El paradigma *bismarckiano* muestra sus límites y genera brechas de cobertura. Se postula, entonces, la necesidad de garantizar a todas las personas un ingreso básico en la vejez, con independencia del sistema contributivo, de modo de asegurar la cobertura y una mejor justicia social.

5) Modificación de las normas sobre compatibilidad entre jubilación y actividad y jubilación parcial, de modo de incentivar la prolongación de la vida laboral.

En el derecho comparado, se denomina "jubilación parcial" a un período transitorio de trabajo a tiempo reducido que transcurre entre la actividad laboral plena y el retiro total de la actividad, durante el cual se percibe una pensión parcial o completa (Latulippe – Turner, 2000). También se utiliza la expresión "retiro flexible", o "gradual", aludiendo a ese período de transición, en el que coexisten la disminución del tiempo de trabajo y la pensión de jubilación (OECD, 2017; Bredt, 2008).

El retiro anticipado es una de las causas del aumento de la tasa de dependencia y el desequilibrio financiero de los sistemas de pensiones. La jubilación parcial es una forma de incentivar la continuación de la actividad (Pugliese – Naranjo, 2012).

La compatibilidad es total en Alemania, Austria y Canadá. También lo es en Bélgica y Francia, pero no da lugar a la reliquidación de la pensión.

En algunos países, la compatibilidad entre el goce de la jubilación y la actividad está condicionada por un límite de ingresos. Superado ese umbral, se comienza a reducir la cuantía de la prestación. En Dinamarca, ese límite está fijado en 2/3 partes del ingreso promedio.

En otros países, la compatibilidad y la cuantía de la asignación jubilatoria dependen de diversos factores, como la postergación del inicio de pago de la prestación, o la contratación de trabajadores dependientes.

6) Introducción o modificación de mecanismos de ajuste automático, que aseguren la sostenibilidad financiera en el largo plazo.

Los denominados "mecanismos de ajuste automático" (MAA) refieren a reglas predefinidas que cambian automáticamente los requisitos de generación de la pensión o el monto de los beneficios en base a la evolución de indicadores demográficos, económicos o financieros.

Junto a los mecanismos de ajuste plenamente automáticos -que operan por sí mismos, sin intervención legislativa- también existen otros que son "semi-automáticos", en cuanto requieren una disposición legislativa que los confirme.

Además de los ya mencionados sistemas de contribuciones definidas -capitalización plena individual, cuentas nocionales o regímenes de puntos- dentro del catálogo de los MAA se incluye a los siguientes:

a) *Ajuste automático de la edad de retiro según variación de la expectativa de vida*.

b) *Ajuste del nivel de los beneficios según indicadores demográficos, salariales o del PBI.* Algunos países ajustan el monto de las prestaciones según la variación de la expectativa de vida, la evolución del PBI, o indicadores salariales (IMS, masa salarial, tasa de dependencia).

c) *Mecanismos de equilibrio automático*. Los mecanismos de equilibrio automático buscan asegurar el equilibrio presupuestal del sistema público de pensiones. Pueden ser diseñados para asegurar el equilibrio financiero en el largo plazo, o para evitar los desequilibrios de corto o mediano plazo. Pueden contener una variedad de ajustes, tanto de las prestaciones como de las contribuciones, que se disparan por desequilibrios financieros actuales o proyectados.

7) Modificación de las reglas de indexación de las pasividades, mediante la sustitución de los indicadores asociados a salarios por indicadores de variación de precios, **también en la búsqueda de la sostenibilidad financiera.**

En algunos países, las pensiones se actualizan según la variación de la inflación, en otros según el índice medio de salarios, y en otros utilizando un promedio (simple o ponderado).

Señalan Barr y Diamond que el dilema es "coste versus adecuación". Cuando más rápidamente crecen las prestaciones más caro es el sistema; cuanto menos rápidamente crecen, los jubilados estarán por debajo del nivel de vida medio. La indexación con los precios se centra más en contener los costes al tiempo que se mantiene el poder adquisitivo; la indexación por los salarios, en la adecuación de las prestaciones con relación al ingreso de los activos. Se seguirá un criterio u otro según el modelo de pobreza que se utilice: si se mide en términos absolutos, basta indexar por precios, pero si sigue un concepto de pobreza relativa, importa la evolución del consumo de los jubilados con respecto a los trabajadores activos. La combinación de ambos criterios de indexación procura contemplar ambos objetivos.

Los impactos distributivos son diferentes. Si el crecimiento de las jubilaciones supone un crecimiento constante del costo, es probable que deban reformarse los parámetros de acceso o de cálculo de la prestación para las generaciones más jóvenes. Cuando mayor sea el crecimiento de las prestaciones, menor debe ser la tasa de sustitución inicial, si se busca mantener el equilibrio financiero. La opción elegida es una decisión política (Barr – Diamond, 2012).

La tendencia indica la adopción de un criterio de indexación asociado a los precios. Pasar de indexar por salarios a indexar por precios lleva a una contención del gasto en pensiones, dado que los salarios tienen una tendencia a aumentar más que la inflación en el largo plazo (Hinrichs, 2021).

8) Modificación de las tasas de contribución y creación de fondos de reserva del sistema público, con la finalidad de mejorar la ecuación financiera del sistema en el corto, mediano y largo plazo.

La tendencia general es la de no incrementar las contribuciones del empleador, de modo de incentivar el mantenimiento y aumento de los puestos de trabajo. Y de reducir o exonerar las contribuciones del empresario para promover el empleo de personas desfavorecidas en el mercado de trabajo (discapacitados, jóvenes, desempleados de larga duración, etc.).

En algún caso, el incremento de las contribuciones se ha efectuado, no con la finalidad de obtener ingresos actuales, sino de otorgar sostenibilidad financiera al sistema en el largo plazo. En ese sentido, España ha creado el denominado "Mecanismo de Equidad

Intergeneracional" (MEI), estableciendo una cotización adicional del 0,6 % a cargo de la empresa y las personas trabajadoras, para ser ingresada al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, entre 2023 y 2032.

Más allá de las contribuciones obligatorias, también se ha promovido las contribuciones voluntarias a sistemas de capitalización complementarios, y con tal fin se ha elaborado, como incentivo, la idea de "contribuciones compartidas" (*matching contributions*), mecanismo mediante el cual, si el trabajador efectúa un aporte a su cuenta voluntaria, el empleador -o el Estado- realiza un aporte de similar cuantía a su cuenta (Hinz et al., 2013).

V. VALORACIÓN DE LOS CAMBIOS EN EL MARCO INSTITUCIONAL PREVIO

Aunque puedan implicar reducción en los beneficios, las tendencias relacionadas se inscriben dentro de lo que Peter Hall (1993, 1996) denomina cambios de primer orden (ajuste de los instrumentos) o de segundo orden (cambio o incorporación de nuevos instrumentos).

De acuerdo con la teoría institucionalista, es previsible que los gobiernos recurran a sus capacidades administrativas y a sus aprendizajes previos (y aquellos de los beneficiarios) priorizando un ajuste de los instrumentos, y cuando éstos se revelan insuficientes, se cambien los instrumentos, como parece surgir del estudio realizado.

Sin perjuicio de una importante convergencia en las políticas utilizadas, las variaciones observadas pueden explicarse por los distintos marcos institucionales y modelos de Estado social preexistentes, y también por la orientación política de los gobiernos.

VI. RECEPCIÓN DE LAS TENDENCIAS RELACIONADAS EN LA REFORMA PREVISIONAL URUGUAYA DE LA LEY 20.130.

1. Unificación de los regímenes previsionales.

En cuanto dispone la creación de un Sistema Previsional Común, al que convergerán los distintos regímenes jubilatorios actualmente existentes, la reforma uruguaya va en el sentido de la unificación de regímenes, con una mayor profundidad que otras reformas recientes.

2. Cambio en la edad mínima de jubilación.

La elevación de la edad mínima a 65 años, en forma gradual, está alineada a las modificaciones introducidas en gran número de países, en los últimos años, con la diferencia que los países europeos ya prevén un incremento aún mayor de esa edad (67 años o más).

3. Creación de causales de jubilación anticipada.

El establecimiento de una edad menor -dos o tres años menos-, para la configuración de la causal jubilatoria, cuando se reúne una larga trayectoria laboral (40 años), sin penalización por retiro anticipado, puede verse en el régimen jubilatorio de varios países.

Del mismo modo, el retiro anticipado en puestos de trabajo particularmente exigentes se aproxima al concepto de jubilación anticipada por mayor exigencia o penosidad del trabajo, que puede verse en otros ordenamientos.

4. Mejora de prestaciones del primer pilar.

La creación del "suplemento solidario", para complementar las jubilaciones de cuantía más baja, con carácter decreciente a medida que sube esa cuantía, es una solución alineada con la tendencia general a mejorar las prestaciones más bajas, buscando el objetivo de mitigar la pobreza en la vejez.

5. Modificación en el cálculo de las prestaciones.

La introducción de mecanismos de cálculo que conducen a reforzar el vínculo contributivo -especialmente la tasa de adquisición de derechos-, van en la línea de lograr el equilibrio individual entre contribuciones y prestaciones, que es de verse también en otras reformas recientes.

6. Extensión de la capitalización plena individual.

La Ley 20.130 extiende la capitalización plena individual a otros subsistemas, y establece el ahorro individual obligatorio aún para los ingresos que quedan comprendidos en la primera franja o nivel. En este caso, la reforma uruguaya se aparta de la tendencia mundial a revertir o disminuir el peso de la capitalización individual.

7. Mejora de prestaciones no contributivas.

La reforma de la Ley 20.130 mantiene las pensiones no contributivas, flexibiliza los requisitos y establece complementos de su cuantía en algunos casos. Esto va en la línea de extender las prestaciones no contributivas, como es común en muchos países del mundo, aunque no llega a la universalidad que se ha visto en otros países.

8. Compatibilidad entre jubilación y actividad. Jubilación parcial flexible.

En la misma línea de muchas reformas recientes, la Ley 20.130 facilita la transición de etapa activa a la jubilación, facilitando la compatibilidad entre jubilación total e inicio de nueva actividad laboral, o mantenimiento del empleo con reducción del tiempo de trabajo con acceso parcial a las prestaciones de pasividad.

9. Ajuste semi-automático de parámetros.

La Ley 20.130 prevé la modificación de los parámetros de acceso y liquidación de las prestaciones de ocurrir un incremento de la esperanza de vida. El ajuste es semi-automático, en cuanto requiere la aprobación del Poder Legislativo.

Bibliografía

Amenta, E. – Hicks, A. (2010), *Research methods*, en F. Castles et al. (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Apella, I. (2022), *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado*, Banco Mundial, Washington.

Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.

Arenas de Mesa, A. (2020), *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del Covid-19*, CEPAL, Santiago de Chile.

Barr, N. (2006), *Pensions: overview of the issues*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 22, N° 1.

Barr, N. – Diamond, P. (2006), *The economics of pensions*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 22, N° 1

Barr, N. – Diamond, P. (2009), *Reforma de las pensiones: principios, errores analíticos y orientaciones políticas*, Revista Internacional de Seguridad Social, V. 62, 2/2009.

Barr, N. – Diamond, P. (2012), *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*, Madrid.

Bredt, S. (2008), *Entre el mercado de trabajo y las pensiones de jubilación – la transición flexible ¿es un nuevo paradigma para las sociedades en proceso de envejecimiento?*, Revista Internacional de Seguridad Social, V. 61, 4/2008.

Busquets, J.M. – Pose, N. (2021), *Las re-reformas de los sistemas de pensiones en América Latina y Europa Central y Oriental (2008-2016)*, Revista de la Facultad de Derecho, N° 52, Universidad de la República, Montevideo.

Carone, G. – Eckefeldt, P. – Giamboni, L. – Laine, V. – Pamies, S. (2016), *Pension reforms in the EU since the early 2000's: achievements and challenges ahead*, Publications Office of the European Commision.

Clarke, J. (2008), *Reconstructing nation, state and welfare: the transformation of Welfare States*, en Seeleib – Kaiser (eds.), *Welfare State transformations: comparative perspectives*, Palgrave – Macmillan, N. York.

Deakin, S. – Gindis, D. – Hodgson, G. – Huang, K. – Pistor, K. (2017), *Legal institutionalism: capitalism and the constitutive role of law*, en Journal of Comparative Economics, Vol. 45, N° 1.

Deakin, S. (2023), *La investigación jurídica aplicada: teoría y método*, en Mangarelli, C. (coord.), *La investigación jurídica y el Derecho del trabajo. Ciclo de conferencias dictadas por el Profesor Simon Deakin*, FCU, Montevideo.

Ellison, N. (2017), *The transformation of Welfare States?*, Routledge, N. York.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press, Oxford.

Forteza, A. - Apella, I. - Fajnzylber, E. - Grushka, C. - Rossi, I. - Sanroman, G. (2009), *Contributions to social security in Argentina, Chile and Uruguay: densities, transitions and duration*, Económica, LVII.
Fouejieu, A. – Kangur, A. – Romero Martínez, S. – Soto, M. (2021), *Pension reforms in Europe. How far have we come and gone?*, DP/2021/016, IMF, Washington.
García Rapp, J. (2023), *Las AFP, reformas y reversiones en la región*, en Dos Passos, F. – Berwanger, J. – Monteiro Pessoa, R. (coord..), *Previdencia Social. Un século de história. Estudo sobre a evolucao da protecao previdenciária no Brasil em seus primeros cem anos*, Ed. Alteridade, Curitiba.
Hall, P. (1993), *Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain*, Comparative Politics, 25.
Hall, P. – Taylor, R. (1996), *Political science and the three new institutionalisms*, Max Planck Institut, Köln.
Hinrichs, K. – Lynch, J.F. (2010), *Old age pensions*, en F. Castles et al. (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
Hinrichs, K. (2021), *Recent pension reforms in Europe: more challenges, new directions. An overview*, rev. Social Policy & Administration, 55.
Hinz, R. – Holzmann, R. – Tuesta, D. – Takayama, N. (eds.), (2013), *Matching contributions for pensions. A review of international experience*, World Bank, Washington.
Holzmann, R. (1997), *A World Bank perspective on pension reform*, Washington.
Holzmann, R. – Palmer, E. – Uthoff, A. (2008), *Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, CEPAL, Bogotá.
Holzmann, R. (2019), *The ABCs of NDCs*, World Bank, Washington.
Kuhlmann, J. – Blum, S. (2020a), "Reform pathways of European welfare systems. Analysing change and continuity in a broadened geographical and temporal perspective" en Blum, S., **Kuhlmann, J., Shubert, K.**, *Routledge Handbook of European Welfare States*, 2nd edition, New York.
Kuhlmann, J. – Blum, S. (2020b), "Landscapes in motion. Welfare system reform in 28 european countries", en Blum, S., Kuhlmann, J., Shubert, K., *Routledge Handbook of European Welfare States*, 2nd edition, New York.
Latulippe, D. – Turner, J. (2000), *Jubilación parcial y política de pensiones en los países industrializados*, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 119, N° 2, OIT, Ginebra.
Lorenzo, F. (2020), *El sistema de pensiones en el Uruguay. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*, CEPAL, Santiago de Chile.
North, D.C. (2014), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
OECD (2017), *Pensions at a glance 2017. OECD and 20G indicators*, OECD Publishing, Paris
OIT – Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2011), *Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*.
Orenstein, M. (2011), *La crisis de la privatización de las pensiones: ¿desaparición o resurgimiento de una tendencia política global?*, Revista Internacional de Seguridad Social, V. 64, N° 3/2011.
Ortiz, I. – Durán Valverde, F. – Urban, S. – Wodsak, V. – Yu, Z. (2019), *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)*, OIT, Ginebra.
Palier, B. (2010a), *Continental Western Europe*, en F. Castles et al. (comps.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Palier, B. (2010b), "Ordering change: understanding the bismarckian welfare reform trajectory", en Palier, B. (ed.) *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
Pierson, P. (1993), *When effect becomes cause. Policy feedback and political change*, en World Politics, N° 45/4.
Pierson, P. – Skocpol, T. (2008), *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea, en Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, N° 1.
Pugliese, L. – Naranjo, M. (2012), *Jubilación parcial. Análisis descriptivo de algunos países europeos*, en Comentarios de Seguridad Social, N° 36, Segundo Trimestre de 2012, Asesoría General en Seguridad Social – BPS, Montevideo.
Rodríguez Azcúe, Á. (2019), *Los tres mundos del Estado del bienestar y sus retos en la concepción de Gosta Esping-Andersen*, rev. Derecho Laboral, T. LXII, N° 275, julio-setiembre 2019, Montevideo.
Salvador Cifre, C. (2018), *Economía de la seguridad social*, Tirant lo blanch, Valencia.
Sarfati, H. – Ghellab, Y. (2012), *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, OIT.
Skocpol, T. (1989), *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*, en revista Zona Abierta, N° 50, Madrid.
Titmuss, R. (1974), *Social Policy: an introduction*, Pantheon Books, Nueva York.