Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 25-36

En torno a una Seguridad Social Mínima

On the Subject of Minimum Social Security

Antonio Ojeda Avilés

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (j), Universidad de Sevilla. Doctor honoris causa por la Pontificia Universidad Católica del Perú y por la Mayor de San Marcos de Lima. Presidente de la International Association of Social Protection-Asociación Internacional de Protección Social, y del Instituto Europeo de Relaciones Industriales. Presidente de Honor de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

https://orcid.org/0000-0002-5752-365X

Sumario

1. Situación actual
2. El panorama y la propuesta doctrinal
3. El contenido de la propuesta
4. Déficit de ratificaciones de los convenios de la OIT y principios generales de la Seguridad Social
5. Tres prestaciones y recomendación OIT 202
6. Peculiaridades de la prestación por desempleo
7. Las reformas de la legislación nacional
8. Reflexiones de futuro
9. Bibliografía

Fecha Recepción: 18/08/2025
Fecha Revisión: 20/10/2025
Fecha Aceptación: 21/10/2025

Cita Sugerida: OJEDA AVILÉS, A.: «En torno a una Seguridad Social Mínima». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 25-36.

Resumen

El bajo índice de ratificación de los Convenios de la OIT sobre Seguridad Social nos pone en alerta sobre la necesidad de un modelo mejor, siquiera sea doctrinal, en torno al cual concentrar los esfuerzos nacionales de convergencia en la elaboración de un núcleo mínimo de prestaciones en torno a lo fundamental. El momento de ponerse en marcha ha llegado, contando con el cambio de percepción de esta materia desde la óptica de la competencia económica internacional, pues tanto la Organización Mundial del Comercio como un número importante de Acuerdos de Libre Comercio (FTA) del máximo nivel han incorporado los mínimos laborales y de seguridad social como elementos sustanciales de la competencia leal en el comercio.

Palabras clave

Convenio OIT 102; Recomendación OIT 202; prestaciones de desempleo; suelo mínimo de Seguridad Social

Abstract

The low rate of ratifications of the ILO Conventions on Social Security alerts us to the need for a better model, even if only doctrinal, around which to focus national efforts on convergence in the development of a minimum core of benefits based on the fundamentals. The time has come to get started, taking into account the change in perception of this issue from the perspective of international economic competition, as both the World Trade Organisation and a significant number of high-level Free Trade Agreements (FTAs) have incorporated minimum labour and social security standards as essential elements of fair competition in trade.

Keywords

Convention ILO 102; Recommendation ILO 202; unemployment benefits; minimal flor of Social Security

1. SITUACIÓN ACTUAL

Cuando tratamos de conocer la situación de la Protección Social (Seguridad Social + Asistencia Social) en las diversas partes del mundo llegamos a percibir una extraña situación, al menos a través de los informes de la OIT sobre regiones y países en esta materia. Pues una cosa es la legislación de este Organismo en torno a un concepto público y contributivo de Seguridad Social, con numerosos Convenios sobre nueve contingencias o riesgos, con el básico Convenio 102 de 1952, Norma Mínima de la Seguridad Social, a la cabeza, y otra cosa muy distinta es la realidad del espectro de países, en donde hay dos modelos principales, el europeo y el norteamericano, con los países de Iberoamérica en una situación intermedia, mientras que el resto de naciones oscila entre un seguimiento libre a cuya virtud los países más desarrollados (básicamente de matriz anglosajona) se acomodan a un buen nivel, mientras que una multitud de países menos desarrollados muestran carencias de todo tipo, ante todo estructurales. Entre esas dos líneas navegan un cierto número de grandes países que, bien por una actitud geoestratégica, o bien por su matriz federal o confederal, arrojan perfiles enigmáticos. En el caso de India, por ejemplo, prevé una libertad para legislar simultáneamente sobre estas materias tanto por la Federación como por los Estados federados, de manera que las medidas de una y otros colisionan en muchos casos, con conflictos de competencia clamorosos[1].

Ante semejante panorama, la legislación de la OIT no arroja una solución adecuada. La búsqueda de consenso entre las tres partes implicadas de su organigrama estructural se hace difícil por momentos, y los acuerdos a los cuales se llega no resultan satisfactorios. Por ejemplo, la división en Partes (Contingencias) del Convenio 102 Norma Mínima y la posibilidad de ratificar solo un número mínimo de esas Partes permiten una dispersión de combinaciones que no conduce a la armonización y ni siquiera a la coordinación entre los países signatarios.

Pero la economía manda, y ya en el interior de los Acuerdos de Libre Comercio comienzan a aparecer soluciones.

Por añadidura, las Declaraciones de Principios de diversos Organismos internacionales, tanto genéricos como específicos, proclaman a la Seguridad Social y los derechos conexos de asistencia como derechos fundamentales desde hace ya tiempo, con un cambio muy importante acaecido en los últimos años. Pues sus pronunciamientos ya no se consideran como normas declarativas, sino que los tribunales nacionales comienzan a aplicarlas de modo imperativo, incluso sustitutivamente de las normas nacionales, en base a lo que se denomina el "test de convencionalidad". Veamos el panorama que se abre en esta nueva perspectiva, a través del análisis de la primera propuesta que conocemos en torno a la cuestión.

2. EL PANORAMA Y LA PROPUESTA DOCTRINAL

Llegan tiempos complicados para la Seguridad Social, y el profesor Gamarra Vilchez se ha curado en salud proponiendo la creación de una Seguridad Social Mínima, anclada en los Tratados Internacionales, y con un respaldo constitucional para evitar las tentaciones reductivas[2]. Ciertamente los antecedentes y el momento existen, y el análisis del profesor Gamarra exhibe una erudición formidable en cuanto a las normas internacionales y nacionales que sustentan su propósito, además de respecto al momento para poner manos a la obra, por más que pueda parecer lo contrario.

[1] *Vid.* Kushboo Rani y Faiz Ayat Ansari, "Las leyes de Seguridad Social en la India", en IASP-AIPS.org, *Discussion Paper* 07, de 7 de noviembre de 2024. Versión en inglés en el mismo lugar.

[2] Gamarra Vilchez, Leopoldo, *Del estado de necesidad al Estado de Bienestar: el derecho a la Seguridad Social Mínima*, Ediciones Cinca, Madrid 2025, 286 páginas.

Porque el momento elegido por el autor para lanzar el reclamo a la colectividad científica y legislativa, 2025, acaba de trasponer los momentos difíciles de la pandemia Covid y tiene a sus espaldas una mochila de grandes Declaraciones e instrumentos de carácter internacional, que finalmente vienen a considerarse con fuerza suficiente para doblegar las tendencias negacionistas de las leyes nacionales y de la jurisprudencia, tan propensas a aferrarse a la tradición y a examinar cum grano salis las novedades: el "test de convencionalidad", a que ahora se someten en un número creciente de países las sentencias nacionales respecto a su correspondencia con lo prescrito por las Declaraciones y Principios internacionales, poco tiene que ver con la consideración escéptica de su fuerza de obligar, hermenéutica, pero no imperativa, con que no hace mucho venían acogidas las máximas de esos textos.

Y ello, a pesar de que no hace mucho, con el cambio de siglo, todo el Derecho del Trabajo en su conjunto venía colocado en el vértice del precipicio ante el advenimiento de la revolución digital y la muerte de la fábrica: la onda crítica abarca aproximadamente desde 1980 hasta 2015, desde Wolfgang Däubler con su interrogante sobre el futuro de la materia en Alemania[3], hasta la posición de autores como Martín Valverde sobre el discreto retorno del arrendamiento de servicios[4], o la posición más radical de Keith Ewing sobre la muerte del Derecho del Trabajo, inclusive del Derecho Comunitario europeo, muy influído por la trilogía de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)[5], hasta que el panorama se ha ido apaciguando y, mal que bien, nos hemos dado cuenta de que el Derecho del Trabajo no ha muerto , pero sí se ha transformado en un nuevo ente, donde los criterios espaciales del lugar y el tiempo han perdido fuerza, junto al de proximidad, para dar paso a relaciones laborales más complejas. Tomemos por ejemplo las reflexiones de Mercader Uguina tras las reformas legales en España que dieron paso a la prevalencia (medida) de los convenios de empresa sobre los sectoriales, con la interpelación del autor respecto a su exacta valoración[6]. O el relativo éxito del *lavoro agile* en Italia, en donde el trabajador elige su ubicación, sin interferencias del empresario, pero renuncia con ello a buen número de normas laborales, como indica Gragnoli[7]. En resumidas cuentas, parece haberse producido una *deconstrucción* del Derecho del Trabajo, que ha surgido de su crisálida/crisis convertido en otra forma con el mismo espíritu[8].

Y la Seguridad Social, entretanto, ha sufrido también una crisis que al mismo tiempo ha sido de decadencia y de crecimiento. En Europa se ha sentido como el debilitamiento del vector más pronunciado y característico, las prestaciones públicas por contingencias legalmente regladas, en gran

[3] Däubler, Wolfgang, "Has das deutsche Arbeitsrecht eine Zukunft?", *Das Recht der Arbeit* 1 (2023), nº. 405, pp. 66 ss., con especial atención a detalles desde el Derecho Común, como la reforma de 2002 del Código Civil alemán para que los Principios Generales del Derecho tuvieran aplicación efectiva sobre el Derecho del Trabajo, o el advenimiento de la economía de las plataformas.

[4] Martín Valverde, Antonio, "El discreto retorno del arrendamiento de servicios", en VV.AA. (Montoya Melgar et al., dirs.), *Cuestiones actuales de Derecho del trabajo: estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*, 1990.

[5] Ewing, Keith, "The Death of Labour Law?", *Oxford Journal of Legal Studies* VIII-2 (1988), pp. 293-300. Del mismo, "The Death of Social Europe", King's Law Journal 26:1 (2015), 76-98.

[6] Mercader Uguina, Jesús, "El fin de la prevalencia del conenio de empresa en materia salarial: punto de llegada o de partida?", *Labor* 3 (2021, número extra sobre "La reforma laboral de 2021", pp. 111-128.

[7] Para las diferencias entre lavoro agile, teletrabajo y trabajo a distancia en ese país, *vid.* Gragnoli, Enrico, "Cross-border remote work and remuneration", en VV.AA. (Ojeda Avilés, López Fuentes y Solís Prieto, dirs.), *La Protección Social de los trabajadores fronterizos*, Editorial Laborum, en prensa pero 2025, pp. 3-4 del manuscrito, y Santoro Passarelli, Giuseppe, "Lavoro etero organizzato, coordinato, agile e telelavoro: un puzzle non facile da comporre in una impresa in via di trasformazione", en *WPSCLDE* "Massimo D'Antona", 327/2017, 15 ss. Para Gragnoli, Enrico, op. cit., p. 3, el trabajo agile se incluye en la más amplia categoría del trabajo a distancia. Su capacidad de ilusionar a los trabajadores, y la engañosa libertad que les procura, vienen magistralmente expuestas por dicho autor en pp. 5 ss. del manuscrito.

[8] Una configuración inicial de sus nuevos rasgos, en mi ensayo *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, Madrid: La Ley Wolters-Kluwer 2010.

medida aferradas al ámbito laboral, que ya en 1952 habían sido consagradas en el Convenio OIT 102 *urbi et orbe* como las nueve contingencias canónicas. Su debilitamiento por razones financieras y de envejecimiento y dispersión de la población asegurada quedaba a la vista de todos, y los recortes se habían generalizado. Parecía hacerse realidad la "larga marcha hacia el fondo" (*rush to the bottom)* preconizada por Lord Wedderburn of Charlton en su axioma sobre el futuro del Derecho del Trabajo[9]. Pero de ahí surgieron fuerzas bastantes para articular una respuesta, que apareció por doquier, pues la Unión Europea se enriqueció con el denominado "Pilar Social" de normas dedicadas al tema laboral, mientras que el Consejo de Europa produjo nada menos que tres compromisos de suma importancia ya desde muy temprano, como fueron la Carta Social Europea de 1961-1978, el *Código* Europeo de Seguridad Social de 1964, y el *Convenio* Europeo de Seguridad Social de 1977.

Además, la internacionalización aportaba otros profundos cambios en el ámbito de la economía. Por una parte, la emergencia de nuevas regiones económicamente competitivas, como son principalmente los países del Sudeste asiático y su asociación ASEAN, pero también los BRICS, que promueven nuevas fórmulas de atender al problema social incluso al margen o en perjuicio de lo laboral: el dramático incendio del edificio de Rana Plaza, en Indonesia, mostró la pésimas condiciones laborales de los y las trabajadoras -las 1.050 víctimas abrasadas eran casi todas obreras del textil-, como peaje para el asentamiento de las multinacionales en el país, y el aumento de riqueza se vió corroborado por el auge de los servicios públicos y de las ciudades. Hace ya tiempo que Castells había hablado de las tres regiones económicas principales en el mundo, y sus zonas de influencia: Norteamérica, la Unión Europea, y la Región del Pacífico Asiático[10].

Estas nuevas áreas de expansión económica parecen ser las causantes de la proliferación de los Acuerdos de Libre Comercio (Free Trade Agreements, FTA), sobre todo en las riberas del Océano Pacífico.

Por otra parte, la nueva -y sorprendente- actitud de la Organización Mundial del Comercio, hasta el momento refractaria a incorporar el tratamiento de lo laboral en los tratados comerciales, y de pronto enérgica adalid de la incorporación a ellos de cláusulas de protección social y medioambiental: aquella estrategia de las empresas multinacionales de buscar para sus fábricas a los países más débiles, y abaratar sus productos con los menguados salarios y condiciones laborales, había provocado un efecto inverso o colateral, al llevar a la crisis a las fábricas del propio país de origen de dichas multinacionales -así, el "cinturón de óxido" del medio oeste norteamericano-, y con ello a la ruina de una multitud de ciudadanos, amparados por sus sindicatos y sus representantes en las cámaras legislativas. Las nuevas normas mínimas en materia laboral y medio ambiente impiden que la abolición de barreras aduaneras pueda conducir a una ventaja competitiva por las peores condiciones laborales de los países más débiles, lo que los más poderosos no están dispuestos a soportar.

3. EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El profesor Gamarra entra en semejante convulsión de forma sesgada, con una muy interesante perspectiva. Tras un primer capítulo de historia para señalar las diferencias entre, por un lado, los dispersos Seguros Sociales y, por otro, la posterior y sistemática Seguridad Social, se centra en el

[9] Lord Wedderburn of Charlton, reconocido laboralista y mercantilista, la utilizó para alertar a Europa de lo que llegaba, ante la fragilidad del Derecho del Trabajo frente al Derecho de la Empresa, pues el primero debía acomodarse a las circunstancias cambiantes, en tanto que el segundo mostraba su fortaleza en los principios siempre inmarcesibles de la defensa del accionista y la responsabilidad limitada: *vid.* Villiers, Charlotte, "Bridging the gap between Labour Law and Company law: Wedderburn's Legacy: An Appreciation", *Industrial Law Journal*, vol. 54-2, junio 2025, p. 278.

[10] Castells, Manuel, *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid 1998, p. 127, citado por el autor.

análisis de varios países latinoamericanos, entre ellos su propio país[11], en los cuales se produjo el fenómeno sorprendente del "péndulo" aseguratorio, primero con la radical conversión privatizadora del "sistema chileno", adoptado por la mayoría de estos países durante los años noventa del pasado siglo, y revertido después a los sistemas públicos entre 2000 y el tiempo presente, con combinaciones de modelos y reformas parciales. En un "balance necesario" de los Seguros sociales en América Latina, el autor estudia lo que sería "una reforma total de reversión" a partir de la crisis mundial de 2008, con un análisis de los problemas suscitados por aquellos modelos privados de cuentas individuales en los que no vamos a entrar. Analiza a continuación las fórmulas de reversión, en las que se mantiene un cierto nivel de privacidad combinado con la reiniciación del sistema público. El resultado para el profesor Gamarra no es satisfactorio, y no solo porque cada país ha adoptado una fórmula combinatoria diversa entre el sector público y el privado, sino por las limitaciones financieras tanto de un sector como de otro, y por la excesiva preponderancia de la informalidad en las relaciones económicas, que si en Argentina, por ejemplo, viene a ser del 49 por 100 del empleo, en Perú alcanza el 69 por 100. De esta forma, el autor termina ese capítulo con un lamento: si el sistema privado universal se había impulsado en América Latina a causa de las debilidades y restricciones del sistema público, el resultado de la privatización en capitalización individual no obtuvo mejor resultado. Cuán lejos, empero, está una revisión objetiva del seguro social, tras haber aplicado la fórmula privatista durante más de treinta años sin éxito[12].

Si el lector buscaba, tras el análisis del "péndulo" aseguratorio, algo parecido a una inmunización del subcontinente contra nuevas aventuras privatizadoras, con una nueva Seguridad Social pública liberada de viejos problemas, habrá sentido alguna decepción con estas palabras conclusivas. Aunque si dicho lector tiene alguna experiencia con las parcelaciones y disparidades en el maremágnum de seguros, mutualidades, montepíos o sociedades de socorros mutuos que haya encontrado en sus visitas a América, habrá terminado por aceptar la conclusión a la que llega el autor[13].

Aborda a continuación el libro un análisis concreto de la situación en Perú respecto a tres ramas importantes de la Seguridad Social, sobre las que volverá después: la sanidad, el sistema de pensiones y el desempleo, deteniéndose en las dificultades de los dos primeros y en la inexistencia de una cobertura aseguratoria del último.

A partir de aquí el libro da un giro y mira ahora hacia el bloque normativo internacional en la materia, como base de una posible reforma. Lo hace desde una perspectiva selectiva, señalando el impacto de los Convenios de la OIT y la importancia de los principios jurídicos como mandatos optimizadores de valores. No resulta baladí lo que parece un reduccionismo en un ámbito surcado por las grandes Declaraciones de las Naciones Unidas y por multitud de otras fuentes internacionales en materia de Salud, de Pensiones o de Empleo, y de organismos del propio continente americano.

[11] Chile, Bolivia, Perú, Brasil, Argentina, El Salvador, Honduras, Ecuador, Costa Rica, Paraguay: sus detalles, en Del estado de necesidad, pp. 55 ss. El autor indica la orientación teórica suministrada por el denominado "Consenso de Washington" de 1989 entre el Banco Internacional de Desarrollo, el Fondo Monetario internacional, el Banco Mundial, el Gobierno y Congreso de Estados Unidos, la Reserva Federal y el Tesoro del mismo país, los Ministros de Hacienda del G-7 y los presidentes de veinte bancos comerciales, y la propuesta aprobada por ellos de una estrategia con diez instrumentos de políticas públicas específicas para las economías en crisis, de carácter neoliberal (Gamarra, Del estado de necesidad, cit., p. 51), con errores de concepto y de aplicación importantes. Para otros autores, sin embargo, la verdadera influencia radicó en las enseñanzas del economista Milton Friedman, Premio Nobel por sus estudios sobre políticas de estabilización, de gran influencia en el régimen chileno de Pinochet, y la Escuela de Chicago.

[12] *Del estado de necesidad al Estado de Bienestar*, p. 76 y nota 69.

[13] La Comisión Europea ha enviado reiteradamente especialistas para asesorar en los procesos de mejora de tales estructuras. Pero la fragmentación subsiste.

El autor se acoge, al concretar de esta forma, a una evidencia, la de la enorme importancia de los Convenios de la OIT en el desarrollo de la materia jurídicolaboral en Iberoamérica, hasta el punto de que los Tribunales Constitucionales y las Constituciones mismas de sus países han seguido notablemente una alta inspiración en ellos, mientras que, por el lado contrario, son esos países los que figuran, junto con los europeos, como los más fieles ratificantes de los Convenios de este organismo. Para corroborarlo dedica un capítulo al reconocimiento de los Convenios OIT por Perú, dividiéndolo por períodos, y ofrece una panorámica de la doctrina del Tribunal Constitucional basada en ellos, un notable esfuerzo cuyo resultado confirma cuanto cabría descubrir en otros países de la región.

4. DÉFICIT DE RATIFICACIONES DE LOS CONVENIOS DE LA OIT Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Obvia en cambio el crítico valor "democrático" de los Convenios de Seguridad Social de la OIT, reflejado en el número de países ratificantes de ellos, y en especial del Convenio Norma Mínima 102 (1952). Son 60, lo que equivale a un tercio del conjunto de países miembros de la OIT. Ni siquiera la organización de una campaña de ratificaciones en algún momento de su andadura ha conseguido robustecer el apoyo de los países miembros, en la triple representación de Estados, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. Se trata de un déficit del cual escapan los Convenios Fundamentales y poco más, pero no por esa habitualidad podemos menospreciarlo. Por su parte, la Recomendación 202 (2012) tiene naturaleza orientativa, de ninguna manera obligatoria, y ésta en concreto se caracteriza por su adaptación a la modernidad, pero también por un cierto caos en las medidas propuestas de todo tipo. Como se acaba de indicar, el autor obvia todo ello, porque en realidad la importancia de los Convenios de la OIT no depende de su número de votos, sino del prestigio de su aprobación.

En cuanto a los Principios generales de la Seguridad Social, Gamarra señala la enorme influencia obtenida por la obra del profesor Américo Pla y sus escritos sobre los principios fundamentales, aun cuando él mismo haya escrito también sobre la materia respecto a los principios rectores del proceso laboral, y procede a una elaboración doctrinal de la materia en donde apenas se divisa una Declaración Universal o una sentencia de Tribunal Constitucional, sino que se acoge más bien a la obra de pensadores de reconocimiento universal, como Amartya Senn, Dubet, o, desde otro plano, Juan Pablo II o el propio Victor Hugo. Pues bien, en el libro los principios adoptados vienen clasificados en tres categorías: fundantes, operacionales y reglas, y dentro de ellas aparecen sobriamente desarrollados los principios de:

a) Solidaridad,

b) Equidad,

c) Universalidad,

d) Contributividad,

e) Responsabilidad del Estado, y

f) Participación en la gestión.

Seis principios de absoluta evidencia, en donde el autor encajará su propuesta de Seguridad Social Mínima.

La Parte Tercera del libro acomete la que se presenta como una propuesta para una Seguridad Social Mínima en Perú, pero sus enseñanzas pueden también aplicarse a otros países de la región.

Parte para tal formulación de lo indicado en la Recomendación OIT 202 de 2012, sobre pisos de protección social, la cual aboga por el establecimiento paulatino de unas bases mínimas en dos materias: salud básica y seguridad básica de ingresos[14], tendiendo a reconocer tal protección *por lo menos* a todos los residentes. Todo ello sustentado en normas legales, y dotado con procedimientos de reclamación y recursos imparciales. En la Recomendación el avance desde los pisos iniciales a otros de mayor nivel se efectuaría merced al diálogo social y a la participación ciudadana, y se acompañarían con políticas activas del mercado de trabajo y otras medidas auxiliares. De aquí deduce el autor otras posibilidades, como la *garantía institucional* de las definiciones expresadas en las Leyes Fundamentales frente a posibles recortes o disminuciones del nivel alcanzado, con expresa referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional español en su sentencia 37/1994, de 10 de febrero, respecto al contenido expresado por el artículo 41 de la Constitución[15].

5. TRES PRESTACIONES Y RECOMENDACIÓN OIT 202

El nudo o desenlace del libro llega con el capítulo VIII, sobre la propuesta de Seguridad Social Mínima a través de la cobertura universal en tres aspectos: la sanidad, las pensiones y el seguro de desempleo. Se trata, dice el autor, de tres de las nueve prestaciones canónicas consagradas por el Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social. Solo tres de las nueve prestaciones[16], indica, y en ello se desliza un pequeño desajuste entre el Convenio 102 y la Recomendación 202 que debería ser aclarado, pues ésta -la Recomendación- traspone de un salto cuanto ha avanzado la Seguridad Social internacional entre 1952 y 2012, o si se quiere, entre mediados del siglo XX y un siglo XXI ya bien avanzado. Porque el Convenio del siglo pasado hablaba de las contingencias, mientras que la Recomendación del presente siglo habla de las rentas: los pisos de seguridad social deberían comprender al menos, dice en su apartado 5, la atención de salud esencial; el seguro de desempleo; y la seguridad básica de los ingresos que para la población activa debería comprender las situaciones de enfermedad, maternidad, desempleo, e invalidez, lo cual equivaldría en el Convenio 102 a las correspondientes prestaciones, que suman más de tres en su clasificación de nueve[17].

Las contradicciones entre el Convenio y la Recomendación no desdicen el valor de la propuesta. El hecho de que el autor se acoja a la clasificación más moderna de la Recomendación, en lugar de a la más antigua y quizá obsoleta del Convenio, podría repercutir en el coste y envergadura de lo considerado como mínimo, y hacerla menos accesible a los países.

En el libro la solución viene enfocada hacia la cobertura del mayor número de beneficiarios, con especial referencia a los no registrados de la economía informal, que constituyen un elevado número en América Latina, como hemos visto. Y se opta por una combinación de sistemas, en lo que se denomina "sistema multipilar de pensiones". Así,

[14] La Recomendación distingue entre seguridad de ingresos para niños, para la población activa y para los ancianos.

[15] El artículo dice así: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso del desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

[16] En el Convenio 102 aparecen las siguientes, comenzando desde el apartado segundo: II, asistencia médica; III, prestaciones monetarias de enfermedad; IV, prestaciones de desempleo; V, vejez; VI, accidentes de trabajo y enfermedad profesional; VII, prestaciones familiares; VIII, prestaciones de maternidad; IX, Prestaciones de invalidez; X, prestaciones de supervivientes.

[17] Al menos serían la Parte V, Prestaciones de Vejez; la Parte VI, Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional; y la Parte IX, Prestaciones de Invalidez. Sumadas a la cobertura de la Salud y del Desempleo, tendríamos al menos cinco de la nueve. La Recomendación se muestra bastante más escueta en la seguridad mínima para los menores de edad y los ancianos.

a) Un pilar básico tendría el carácter de no contributivo y asistencial, a cargo del Estado, para las personas sin medios de vida;

b) Un pilar semicontributivo para los trabajadores independientes o autónomos, de los que el profesor Gamarra indica que en Perú el 86 por 100 no está afiliado a ningún sistema aseguratorio. Para dicho ámbito la afiliación tendría el carácter de obligatoria, y vendría incentivada con la ayuda financiera del Estado, a razón de "un sol adicional por cada sol cotizado" durante los dos o tres años iniciales, y con un máximo de cuantía. El autor alude aquí a un intento frustrado ocurrido en 2012, cuando una ley intentó algo similar, aunque la obligatoriedad de la aportación vino derogada en 2014, con lo que los autónomos volvieron a su generalizada abstención. Recuerda aquí el profesor Gamarra la necesidad de impulsar el empleo formal, y hasta qué punto la lacra informal en Perú existe incluso en el sector formal. Entiende al respecto que el impulso hacia la formalización vendría de la mano de una mejora de la Administración Tributaria, así como de una sola Ley General del Trabajo donde integrar a todos los trabajadores en el mercado de trabajo formal.

c) Un pilar contributivo público obligatorio, en fin, para los trabajadores dependientes, en donde tanto trabajadores como empleadores aportarían sus contribuciones. Hubiera sido muy útil aquí alguna información sobre la situación en Perú y otros países, pues en América Latina coexisten multitud de sistemas más o menos públicos y obligatorios, y en los que cotizan unas veces solo los trabajadores y otras ambas partes de la relación, con porcentajes diversos en este último caso. Y, a la vista de que en Europa solo hay cotización bilateral, pero tiene tres grandes opciones, pues hallamos países en donde el empleador cotiza o paga contribuciones muy superiores a las de los trabajadores (básicamente, los países latinos: Francia, Italia, España, pero también Letonia, Albania, etc.); otros, en cambio, donde ambas parte contribuyen de manera igual, señaladamente Alemania y Austria; y otros en los que la cotización del trabajador supera a la del empleador (países nórdicos, principalmente). A la vista de todo ello, reitero, la propuesta del profesor Gamarra puede tomar orientaciones muy diferentes.

En la redacción de una Seguridad Social Mínima no hallamos, salvo error u omisión, referencia alguna a un nivel complementario y voluntario de carácter privado, como en su momento planteara la propuesta del Banco Mundial de los niveles numéricos 0, 1, 2 y 3. Y es que el libro no está planteando una estructura ideal de la Seguridad Social, sino una estructura de la Seguridad Social Mínima, garantizada por el Estado. Si en alguno de esos estadios el Estado no asume la integridad del coste, se debe a la imposibilidad de un esfuerzo tan enorme para las posibilidades del Estado, y a que las partes de la relación laboral tienen también una responsabilidad en co-financiar tan elevado presupuesto. El trabajador, por su propio beneficio, y el empleador, como parte del contrato de trabajo, en donde desde al menos el Derecho Romano asumía, no solo el salario, sino también el cuidado de los trabajadores, modelo que en la Edad Media resultaría en un espléndido desarrollo del asistencialismo laboral dentro de los gremios, en donde se contemplaba conjuntamente la atención a los agremiados y sirvió de base al canciller prusiano Bismarck para elaborar sus leyes sobre pensiones de finales del siglo XIX.

6. PECULIARIDADES DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO

El perfil de la Seguridad Social Mínima culminaría con un seguro de desempleo, ya existente con diversas denominaciones en la mayoría de países de América Latina, aunque en Perú no se dé el caso. Se le conoce de diversas maneras en los países donde existe, como auxilio de cesantía, indemnización por antigüedad, compensación por tiempo de servicios, etc. El Profesor Gamarra propone al respecto la reconducción de los pagos hechos actualmente por los empleadores a la

Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) al pago de un seguro de desempleo, dirigido a todos los trabajadores dependientes en régimen privado con aportaciones ya realizadas de al menos dos años. La compensación actual ofrece la posibilidad de retirar el monto existente en caso de enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer, con otras peculiaridades que podrían mantenerse o no. El problema al cual se enfrenta el seguro consiste en la calificación de las relaciones laborales que pueda demostrar el trabajador para el cobro de la prestación.

En ninguna de las otras partes de esta propuesta vemos con mayor claridad que en la del desempleo su proximidad a lo que en Europa viene denominada como Seguridad Social Asistencial[18]. El hecho de que trabajadores y empresarios también contribuyan a su financiación mediante un mínimo de cotizaciones nos lleva, sin embargo, a incluir las medidas propuestas dentro del amplio marco de la Seguridad Social Contributiva. A nuestros efectos aquí, ello no empece para privar al análisis y propuesta del profesor Gamarra de su valor como base de partida para el minimalismo predicado, si tenemos en cuenta que establecer un mínimo para la población carentes de recursos en un país donde el 70 por 100 de los trabajadores no están declarados en la economía formal[19] podría llevar a un camino sin salida, en el sentido de que el trabajador informal, por definición, carece de las prestaciones a las que llegan los encuadrados en un régimen explícito.

7. LAS REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El libro se cierra con el análisis de las reformas legales básicas que se juzgan necesarias para llevar a cabo la propuesta en el país. Ante todo, la prohibición al Estado de planificar la economía, existente en el artículo 58 de la Constitución peruana, ha impedido en buena parte el desarrollo de lo social en Perú. De las palabras del profesor Gamarra se induce la falta de una orientación (planificación) centralizada de los aspectos más relevantes de la propuesta, lo que chirría con la agresividad de las estrategias planificadoras de algunos países significativos, como China, y el carácter rector de la economía asumido por algunos Departamentos gubernamentales en los países desarrollados, incluído Estados Unidos. Para el profesor Gamarra, la ratificación de los Convenios OIT en materia laboral y de seguridad social implican un compromiso para los Gobiernos de impulsar medidas legales o convencionales en las cuestiones planteadas, y ese compromiso no otra cosa significa que el liderazgo y el protagonismo para ordenar los mínimos asumidos, aunque no así para ponerse al frente de la economía de un país. En otras palabras, el protagonismo en las leyes no implica el protagonismo en la economía, ni siquiera -entendido dicho liderazgo en su máximo expresión-, en cuanto a "planificar la actividad económica general" (pág. 245), como propone el libro, siempre que se mantenga la libertad de empresa. El punto crítico se encontraría en la creación de poderosos monopolios estatales con prohibición de la actividad privada, cosa que el autor no pretende.

El mismo discurso lo vemos reflejado en la propuesta de reforma del artículo 11 de la Constitución peruana, donde se reconoce actualmente la actividad privada y pública en la actividad sanitaria, de manera átona y externa, impersonal, sin constituir un derecho para la ciudadanía o al

[18] A la que el Código alemán de Seguridad Social (SGB, Sozialgesetzbuch) dedica un complejo Libro, el XII, de cuya envergadura actual con 147 parágrafos da cumplida cuenta la traducido al español por el profesor Arufe Varela, con una interesante introducción del profesor Martínez Girón. Véase Arufe Varela, Alberto, La asistencia social en Alemania. Un comentario del Libro XII del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español, Barcelona: Atelier 2024. La expansión en España es similar. Véase Agulles, Juan Manuel, "La evolución de la asistencia social en España: del Estado corporativo a la sociedad implosiva", *Revista OBETS*, Universidad de Alicante 19-2 (2024), pp. 149-166.

[19] Instituto Peruano de Economía, "El 70 por 100 de trabajadores en Perú es informal", 1 de mayo de 2025. "Esto significa que no acceden a beneficios laborales como vacaciones pagadas, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), seguro de salud (EsSalud) o aportes a una pensión", añade.

menos para los trabajadores[20]. Desde una perspectiva positiva, en cambio, viene considerada como un derecho de los ciudadanos en multitud de Constituciones y leyes ordinarias, y más en concreto en las de los países europeos, estimulados por las Declaraciones internacionales al respecto, como puede ser la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[21]. En ese ambiente de reconocimiento de la salud como derecho fundamental, no es extraño que se encomiende al Estado un papel relevante, como vemos por ejemplo en la Constitución española, cuyo artículo 43, apartado 2, indica que "Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios".

Las páginas siguientes del libro analizan "la reforma tributaria imprescindible de los ingresos fiscales", con especial análisis de su relación con la informalidad (págs. 249 ss.), y proponen cambios necesarios, así como la propuesta de una Ley General del Trabajo con la finalidad de obviar la segmentación de regímenes laborales donde se esconden los privilegios y la confusión.

8. REFLEXIONES DE FUTURO

Hemos llegado al final, y solo quedan unas palabras de cierre. Nos hallamos ante un libro valiente, formidablemente expuesto en su ambicioso objetivo, a pesar de las duras condiciones por las que atraviesa el país. Plantear un objetivo es tener ya la mitad del camino recorrido, y si lo hacemos con el enorme bagaje internacional, normativo y estadístico con que lo hace el profesor Gamarra, tendremos mucho más. Sin duda el análisis realizado impulsará reformas y ordenará claridades para apartar normativas obsoletas y creencias desfasadas. Luego, el estado de la nación determinará si puede llegarse al final o no. Pero la defensa del papel motor del Estado, y el derecho a la salud y a las pensiones como derechos fundamentales, suponen ya de por sí un enorme vuelco, ante la realidad y el ejemplo internacional que presenta el autor con gran precisión.

9. BIBLIOGRAFÍA

Agulles, Juan Manuel, "La evolución de la asistencia social en España: del Estado corporativo a la sociedad implosiva", *Revista OBETS*, Universidad de Alicante 19-2 (2024), pp. 149-166.

Arufe Varela, Alberto, *La asistencia social en Alemania. Un comentario del Libro XII del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Barcelona: Atelier 2024.

Caballero Pérez, María José, "El derecho a la salud en el ámbito internacional y de la Unión Europea. Tratamiento actual y desafíos futuros", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* número extraordinario 4 (2022), pp. 55 ss.

Castells, Manuel, *La era de la información,* Alianza Editorial, Madrid 1998.

Däubler, Wolfgang, "Has das deutsche Arbeitsrecht eine Zukunft?", *Das Recht der Arbeit* 1 (2023), nº. 405.

Ewing, Keith, "The Death of Labour Law?", *Oxford Journal of Legal Studies* VIII-2 (1988), pp. 293-300. Del mismo, "The Death of Social Europe", *King's Law Journal* 26:1 (2015), 76-98.

Gamarra Vilchez, Leopoldo, *Del estado de necesidad al Estado de Bienestar: el derecho a la Seguridad Social Mínima*, Ediciones Cinca, Madrid 2025, 286 páginas.

[20] Artículo 11 de la C.P.: "El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas". La garantía del "libre acceso" nada tiene que ver con la garantía del acceso.

[21] Por todos, Monereo Pérez, José Luis, "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, número extraordinario 4 (2022), pp. 13-54; Caballero Pérez, Maria José, "El derecho a la salud en el ámbito internacional y de la Unión Europea. Tratamiento actual y desafíos futuros", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, número extraordinario 4 (2022), pp. 55 ss.

Gragnoli, Enrico, "Cross-border remote work and remuneration", en VV.AA. (Ojeda Avilés, López Fuentes y Solís Prieto, dirs.), *La Protección Social de los trabajadores fronterizos,* Editorial Laborum*,* en prensa pero 2025, pp. 3-4 del texto original.

Kushboo Rani y Faiz Ayat Ansari, "Las leyes de Seguridad Social en la India", en IASP-AIPS.org, *Discussion Paper 07*, de 7 de noviembre de 2024.

Martín Valverde, Antonio, "El discreto retorno del arrendamiento de servicios", en VV.AA. (Montoya Melgar et al., dirs.), *Cuestiones actuales de Derecho del trabajo: estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*, 1990.

Mercader Uguina, Jesús, "El fin de la prevalencia del convenio de empresa en materia salarial: punto de llegada o de partida?, *Labor* 3 (2021, número extra sobre "La reforma laboral de 2021", pp. 111-128.

Monereo Pérez, José L., y Fernández Bernat, Juan A., "El Convenio OIT 102 (1952) sobre norma mínma de la Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* 7, número extra 0 (2019), dedicado a la Conmemoración del Centenario de la OIT, pp. 90-123.

Monereo Pérez, José Luis, "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, número extraordinario 4 (2022), pp. 13-54.

Ojeda Avilés, Antonio, *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, Madrid: La Ley Wolters-Kluwer 2010.

Santoro Passarelli*,* Giuseppe, "Lavoro etero organizzato, coordinato, agile e telelavoro: un puzzle non facile da comporre in una impresa in via di trasformazione"*,* en *WPSCLDE "Massimo D'Antona",* 327/ 2017, 15 ss.

Villiers, Charlotte, "Bridging the gap between Labour Law and Company law: Wedderburn's Legacy: An Appreciation", *Industrial Law Journal,* vol. 54-2, junio 2025.