

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL



PRIMERA ÉPOCA

DICIEMBRE

2001

NÚMERO

2



R E V I S T A

CIESS

Revista CIESS 2

Diciembre
2001

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de
la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS DE LOS SEGUROS SOCIALES *

*Antonio Ruzga Barba ***

Crisis del Estado de Bienestar

Harvey Lazar y Peter Stoyko afirman: “Durante los tres primeros decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en las democracias capitalistas avanzadas el crecimiento económico estuvo acompañado de una igualdad de distribución de los ingresos cada vez mayor. Esto ya no ocurre.

“Este distanciamiento de las distribuciones de ingresos se ha asociado con el elevado desempleo, la polarización del mercado de trabajo y el aumento

* Conferencia pronunciada en Buenos Aires en el marco del Seminario "Evolución de las Reformas de la Seguridad Social en América Latina" celebrado del 13 al 17 de noviembre de 2000, copatrocinado por la Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad (AMAOTE) de la República Argentina, con la colaboración de ANSES y la OISS.

** Mexicano, Doctor en Derecho. Es profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Asesor de la Dirección del CIESS.

de la exclusión social. Unidos a la erosión de la familia tradicional, estos sucesos sugieren que el seguro social y los programas de redistribución del ingreso que constituyen la base del Estado de Bienestar moderno se necesitan cada día más. Sin embargo, al par que esas necesidades se han ido acentuando también han cobrado mayor intensidad las presiones que buscan reestructurar y reducir los elementos del Estado de Bienestar que afectan a la población en edad activa.

“El cercenamiento de los programas durante un período de grandes imperativos implica una paradoja: los programas que suministran una seguridad sólo están presentes cuando es escasa la necesidad de ellos. A medida que la necesidad se acrecienta, la disponibilidad disminuye...”(1).

Rafael Muñoz afirma que el Estado de Bienestar es “aquel conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos)” (2).

Otra característica de este tipo de Estado es el uso de una política económica basada en la teoría macroeconómica de Keynes, que plantea el “manejo de la demanda agregada para regular el ciclo económico y tratar de proporcionar seguridad colectiva para los desajustes sociales inherentes a los ciclos económicos. El manejo de la demanda agregada, vía política fiscal y monetaria, está orientada a corregir el desempleo” (3).

La teoría de Keynes fortaleció el desarrollo de una concepción del Estado y de su política social que culminó en el Estado de Bienestar. Estado que se apoyó en muchas instituciones relacionadas con aspectos de salud, educación, vivienda y pensiones, para responder a los problemas sociales.

“A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado de Bienestar

llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones” (4).

La vigencia del Estado de Bienestar dependió del consenso social que aglutinó, en torno de las nuevas instituciones, la política económica y las reformas sociales.

A partir de los años 80 entra en crisis el Estado de Bienestar. Había surgido de las exigencias de una sociedad que, por haber sobrevivido a los crímenes y horrores de la Segunda Guerra Mundial, necesitaba de una existencia más segura, fundamentada en el compromiso de una solidaridad nacional y en la normatividad de un derecho social. La economía adquirió la responsabilidad de lograr el pleno empleo y de proporcionar los ingresos suficientes para una adecuada subsistencia. La política, por su parte, trató de buscar el mayor bienestar posible para la población, consciente de que su legitimación estaba íntimamente unida a las soluciones sociales referentes a la felicidad de los ciudadanos.

En nuestros días, el antiguo Estado de Bienestar —con las nuevas tendencias políticas y económicas— difícilmente puede afrontar los desafíos sociales. El exceso de control social mediante la intervención del Estado ya no se acepta; se reduce su capacidad de actuar en asuntos sociales. El Estado deja de ser aceptado como sistema político-administrativo que decide y gestiona las medidas y los instrumentos de la política social.

La crisis del Estado de Bienestar, según los estudiosos de la política, se deriva de la vigencia de los siguientes nuevos criterios sociales:

- El bienestar social se debe fundamentar más en los intercambios sociales entre los

directamente interesados, que en acciones del Estado.

- La burocracia no ha resultado un instrumento idóneo para proporcionar a la sociedad los bienes y servicios necesarios de manera apropiada.
- Las normas sobre el bienestar social deben emanar de la sociedad misma.
- Los recursos económicos para la atención de las necesidades y de los derechos sociales no deben depender solamente del Estado, sujeto frecuentemente a coyunturas económicas.
- Ante la caída de la natalidad y el crecimiento del envejecimiento, las necesidades de la seguridad social, cada día más crecientes y potencialmente ilimitadas, necesitan de la participación de la sociedad en su conjunto.
- Las minorías sociales y culturales con frecuencia se oponen a un régimen de seguridad social inclusivo y uniformizante.

Para Lazar y Stoyko “se han erosionado los cuatro bloques en los que se asentó el primitivo Estado de Bienestar durante la posguerra. Las generaciones recientes no han tenido que hacer frente a la adversidad de un conflicto bélico o de una depresión en gran escala. Se desenvuelven en una economía y en una sociedad más diversas. La declinación de la experiencia compartida ha sido la causa de que las nociones de solidaridad social y de derechos sociales de los ciudadanos perdieran parte de su brillo. Asimismo, viendo las cosas retrospectivamente, es evidente que los arquitectos del Estado de Bienestar sobreestimaron la perdurabilidad de la familia tradicional y la capacidad del Estado para mantener el pleno empleo. No se consideró que la multiplicación de las familias monoparentales y el aumento de las tasas de desempleo a más de 10 por ciento constituirían una posibilidad. Por consiguiente, no sorprende que haya disminuido

la fe en la aptitud del Estado para administrar activamente la economía, y los instrumentos tradicionales de la intervención estatal han perdido gran parte de su legitimidad.

“Considerado esto ¿qué papel desempeñará el Estado de Bienestar en los mercados de trabajo del futuro? La existencia de altos niveles de inseguridad hace presumir que no ha desaparecido la necesidad de una intervención del Estado, y esta reflexión suscita la siguiente interrogante: ¿hay un camino alternativo que no sea el mercado libre, relativamente sin trabas, ni el Estado de Bienestar ampliamente intervencionista? Dicho en otros términos ¿qué perspectivas tiene la proverbial “tercera vía”?... (5).

Ante la situación económica que enfrentan la mayor parte de los países de América Latina y los ajustes estructurales hacia una economía de mercado, “existen dudas respecto a la posibilidad de que los programas de seguridad social mantengan estabilidad financiera a largo plazo y logren un mejoramiento en las prestaciones que otorgan”, señala la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Al hacer un análisis de los últimos años, el organismo subraya la preocupación e interés crecientes acerca de la futura viabilidad financiera de las instituciones de seguro social, aún de las reformadas, que en muchos países han reducido sus prestaciones de manera significativa y no han logrado ampliar su cobertura. Afirmar que la disminución en el ritmo de crecimiento económico ha tenido un efecto inmediato importante sobre las políticas de seguridad social. Un factor que limita las posibilidades financieras de los sistemas radica en que hay estancamiento en el mercado de trabajo, lo cual ha reducido el número de contribuyentes.

Lilia Martha Archaga Q., en su artículo *El bienestar social* (6), afirma: “con relación al estado de descontento que muestra el pueblo francés, Jean

Paul Fitoussi, profesor de economía política del Instituto de Estudios Políticos de París y Pierre Rosanvallon, sostienen que el nuevo *malestar* francés halla razón en la existencia de un desempleo masivo cuya persistencia alimenta la doble sensación de una pérdida de identidad y una incertidumbre creciente hacia el futuro. Con la instalación de la *globalización*, surgen relaciones inéditas entre economía, política y sociedad. Nos encontramos por eso ante un gran punto de inflexión de la modernidad.

“Es indudable que el siglo XX ha sido el siglo de consolidación de la protección social y que esta construcción ha sido sacudida por la internacionalización de la economía y por la crisis del Estado Providencia. De allí, el surgimiento de desigualdades que hacen necesario redefinir los elementos del contrato social. Entre sus cláusulas, en efecto, un contrato social debe definir los dominios en que la sociedad pretende promover la igualdad, lo que legitima al mismo tiempo las diferencias que consiente.

“En los hechos, se están dando nuevas formas contractuales, ejemplo de ello es la Unión Europea, que no es únicamente un contrato comercial según pensaron sus gestores, sino que deberá ir más allá. Del mismo modo podríamos referirnos al MERCOSUR o al NAFTA que a medida que avancen las gestiones, surgirán cuestiones sociales como la de los trabajadores migrantes, sobre las que habrá que acordar necesariamente para trazar las directrices del cambio”.

“El escenario que nos presenta este final de siglo no es, desde la óptica del bienestar social en la concepción tradicional, nada alentador. Aparentemente a las viejas desigualdades sociales se han agregado otras nuevas. La fragilidad de los lazos comunitarios y la tendencia a la atomización social constituyen hechos sociológicos que enfrentan al individuo a tener que luchar por sí mismo. El hombre aparece, en cierto modo, separado del conjunto de las

relaciones sociales y cada individuo tiende a vivir las reglas de un nuevo orden como un destino personal, que evidentemente le va creando una crisis de futuro”.

En los informes de los organismos internacionales de la seguridad social, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), se destaca que, ante la falta de consenso sobre el futuro de los seguros sociales, se realizaron cambios radicales en las instituciones, especialmente en los países en desarrollo, donde eran más graves los problemas del financiamiento y la administración.

Sin embargo, hay un criterio generalizado de que en la economía de mercado es necesario que el Estado no sólo se mantenga como coordinador, sino que conserve algunas instituciones que proporcionen ciertos servicios a determinados sectores de la colectividad. Los principales objetivos de estas instituciones son dos:

- Integrar y apoyar un patrimonio colectivo, y
- dar respuesta a las necesidades de ciertos sectores de la población por medio de una gestión de servicio, en contraposición a la de beneficio.

Gracias a estas instituciones se pueden lograr relaciones entre los ciudadanos, distintas a las impuestas por la economía de mercado, y se puede dar sentido y calidez a las relaciones sociedad-Estado.

Andrew Arato escribe: “Ahora debemos echar una mirada al problema de la reconstrucción y descentralización del Estado de Bienestar. Sabemos que no sólo los países pobres sino también los ricos son incapaces de seguir financiando las políticas sociales en la forma centralizada tradicional. Más aún, los negativos efectos secundarios de la intervención burocrática han sido señalados con razón por los críticos del Estado de Bienestar. A la vez sabemos que la

comercialización y privatización de los servicios sociales no pueden satisfacer las necesidades existentes de una forma suficientemente igualitaria. Por lo tanto existen buenos motivos para considerar seriamente las propuestas relativas a la reorganización de las políticas sociales y la reasignación de financiamiento gubernamental a las iniciativas independientes para la institucionalización de la mutualidad y solidaridad desde abajo. A la fecha hay evidencias en los países desarrollados, como Alemania, y en otros con una gran pobreza, como Brasil y Perú, de que la reorganización de las políticas sociales en torno a la sociedad civil puede dar por resultado no sólo una redistribución más económica y efectiva de la riqueza, sino también enaltecer el sentido del orgullo y la participación cívicas. Lo que debemos averiguar es el alcance posible de tales actividades, y las formas de relación entre la legislación gubernamental y la actividad autónoma, que serían necesarias para que esta última no sirva solamente a unos cuantos grupos privilegiados dentro del mapa de las privaciones “ (7).

Los problemas de la seguridad social han sido siempre complejos porque se deben conciliar aspectos financieros y humanos, aún cuando imperativos económicos dominan y limitan la administración de estas instituciones, aseguró Jérôme de Jardin, Presidente de la AISS, y agregó que las instituciones de seguridad social se ven amenazadas por los efectos combinados del envejecimiento de su población y el aumento en los costos de la atención a los asegurados. Recordó que las leyes clásicas del mercado no se pueden aplicar, por ejemplo, al mercado de la salud, ya que éste tiene la particularidad de ser un bien de consumo no sustituible. En su opinión, la salud tiene un precio y éste es más elevado cuando los progresos de la medicina permiten acercarse cada vez más a un diagnóstico preciso, así como a una terapia más eficaz.

El costo de los servicios médicos no aumenta en progresión inversa de las necesidades, y esto no sólo por el envejecimiento de las personas sino

también por la multiplicación de las redes de educación e información, que revelan nuevos métodos para satisfacer necesidades.

Los países de América Latina se hallan enfrentados en la integración de sus economías, lo cual —se espera— permitirá estimular el crecimiento industrial y comercial, promover el desarrollo general y elevar los niveles de vida de la población.

Los seguros sociales, incluso los reformados, se plantean la necesidad de una revisión constante de sus bases conceptuales y operativas, para determinar exactamente la participación que les corresponde dentro de las nuevas tendencias integracionistas.

Existe la opinión generalizada de que, a pesar de la incapacidad de algunos modelos vigentes para hacer frente a los problemas futuros, los gobiernos deben garantizar un sistema de seguridad social universal, justo, equilibrado y solidario; un sistema que genere, mediante medidas racionalizadoras, una mayor proporcionalidad entre prestación y cotización, para lograr una adecuada equidad.

El Estado sin sociedad libre es un Estado totalitario, pero la sociedad sin Estado es una sociedad anárquica, afirmó el escritor Carlos Fuentes, y agregó: no debemos permitir ni una sociedad sometida al Estado, ni un Estado sometido al mercado. Lo anterior lo indicó al dictar su conferencia magistral *La humanidad en el siglo del disfraz y la simplificación ideológica*, durante el seminario *Libertad y justicia en las sociedades modernas*, realizado en México, en 1993.

Por su parte, Federico Reyes Heróles, Director de la revista *Este país*, afirmó que “el Estado moderno puede caminar por el rumbo de un fortalecimiento de la autoridad, de la sociedad política, incluso en ámbitos que fueron de competencia exclusiva civil, en tanto que vaya creando nuevos pesos y contrapesos que

garanticen los derechos ciudadanos y sociales”. Hizo una breve reflexión sobre lo que fue el Estado Benefactor: El Estado desvió recursos que hubieran podido aplicarse directamente al bienestar social, al mismo tiempo se incrementó la burocracia, que sólo trabaja para sus propios intereses. Señaló, sin embargo, que se pueden registrar los efectos negativos de la tesis neoliberal llevada al extremo. Los problemas sociales se agravaron considerablemente; la educación, urbanización, vivienda, salud y ecología están ubicadas en el contrapunto de los efectos del mercado.

Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sostuvo que la eficiencia social y la economía deben unificarse para dar respuesta al progreso. Desde 1989, explicó, vivimos la promesa de un mundo feliz. Sin embargo, ahora se puede ver que el ciclo depresivo de la economía no ha terminado y la idea de una nueva democracia ha quedado atrás. Es por esto, agregó, que la solidaridad se convierte en uno de los tres vértices que conforman el liberalismo social, complementado por la mano invisible del mercado y la mano firme del Estado para procurar justicia y protección ambiental.

El doctor Daniel Bell, ganador del premio Talcott Parsons de Ciencias Sociales - 1992, indicó que el mercado va en dirección a donde está el dinero, y la geopolítica en sus términos actuales va contra los mercados, porque el capital puede fluir libremente pero la gente no. Señaló que el “Estado-Nación se está convirtiendo en un espacio demasiado pequeño para la resolución de los grandes problemas de la vida”.

El filósofo Leopoldo Zea dijo que los sistemas económicos-sociales que se disputaban la hegemonía del mundo han entrado en crisis, ya que las ideas sobre las que se sustentaban, la libertad con detrimento de la justicia y viceversa, han demostrado su superficialidad.

Zea concluyó que la satisfacción de las múltiples demandas de los marginados es tarea del Estado,

buscando siempre soluciones que no impliquen contrademandas. “Es decir, en lugar de imponer relaciones de dependencia, deben imperar relaciones de solidaridad que hagan de los éxitos de unos, alientos y posibilidades para los otros. La solidaridad como conciliación de libertades”. Pero, aseguró, para encontrar la libertad hay que buscar la justicia social.

Es claro que este nuevo Estado tiene el compromiso de garantizar la protección social, dentro del nuevo orden económico social de apertura comercial. Protección social que no ha alcanzado la universalidad. Ni duda cabe que el Estado debe continuar con una función protagonista para asegurar la necesaria estabilidad social. Los cambios económicos, necesariamente, se deben fundamentar en una participación social canalizada por el Estado.

Las transformaciones recientes hacia economías más abiertas, con la consiguiente redefinición del papel del Estado plantean, aún a los seguros sociales reformados, la necesidad de nuevas estrategias.

Necesidad de la seguridad social

Los seguros sociales tuvieron el mérito de haber procedido a hacer un inventario detallado de las contingencias que justificaban la intervención de mecanismos de protección social. En efecto, en un primer momento abarcaron a los riesgos directos del trabajo, pasando después a la protección por ausencia de ingresos en caso de enfermedad, invalidez, edad o muerte. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, sus principales defectos fueron el alcance limitado de la protección y de las personas a las que protegían, la dispersión de regímenes y la inexistencia de una concepción sintética y uniforme de la protección. La concepción fraccionada de su estructura originaba —en muchas ocasiones— una protección diferenciada, según el sector de producción.

Así, con la función conferida a los seguros sociales, éstos tendieron, primero, a dar protección a los trabajadores más pobres. Se justificaba esta orientación en la estrecha relación entre el derecho a los seguros sociales y la legislación industrial, limitándose el seguro obligatorio, en general, a las categorías que disponían de menos recursos. Se consideraba que aquellos que dispusieran de remuneración suficiente podían hacer frente directamente a los riesgos de la existencia, a través de regímenes facultativos de previsión.

Para las personas que estaban obligatoriamente incluidas, los seguros sociales sólo desempeñaban una función parcial de protección contra las contingencias cubiertas, en la medida en que no podían cubrir todos los riesgos. El efecto fue que la protección, en muchos casos, era parcial e insuficiente, lo cual condujo a formular una concepción general de los seguros sociales, a fin de que éstos pudiesen desempeñar un papel social decisivo, en pro de un mejor bienestar individual y colectivo.

La ventaja esencial que ofrecía la técnica del seguro, era la afirmación del derecho de los interesados a la protección que se les reconocía contra determinados riesgos a cambio de su aportación económica —directa o indirecta— para la financiación del régimen.

“Como consecuencia de la aplicación de este modelo, afirma Francisco Romero Montes, en casi todos los países de América Latina, los beneficiados son los trabajadores asalariados y fundamentalmente del ámbito urbano, que no son la mayoría de la población trabajadora. Esta es la razón por la que la cobertura es minoritaria e injusta. Minoritaria, porque los sistemas de la región ni siquiera cubren a la totalidad de la población económicamente activa. Injusta, debido a que el grueso de la población no protegida, de alguna manera, hace posible la existencia del seguro social al cual, contradictoriamente, no tiene acceso por no tener

calidad de asalariado. Esta afirmación se basa en la consideración de que los puestos de trabajo existen en la medida que la población consume los bienes y servicios producidos por los asalariados.

“Por otra parte, la aplicación del modelo de seguro social obligatorio en América Latina ha tenido y tiene serias deficiencias de carácter administrativo. Asimismo, se constata que ha limitado el desarrollo de la seguridad social, estimula la atipicidad y la informalidad laboral, y de esta manera se dificulta la aplicación de los principios de la seguridad social.

“Lo que constatamos hoy es que en casi la totalidad de los países existe preocupación acerca de los logros de la seguridad social. Los pensionistas no están satisfechos con sus pensiones, las prestaciones de salud tienen serias deficiencias en cuanto a su eficacia. Los críticos sostienen que a pesar que se está gastando más en seguridad social, no sólo se mantienen los niveles de pobreza, sino que se vienen acentuando.

“Los inconvenientes no han terminado. Actualmente asistimos a una discusión a escala mundial sobre el futuro de la seguridad social. Nuevos retos han aparecido como consecuencia de la mundialización de la economía; pero el objetivo es el mismo: que la seguridad social continúe siendo un medio de protección frente a las actuales contingencias sociales de las poblaciones del universo” (8).

A nivel internacional se ha fortalecido la certeza de que es necesario mantener la protección social como parte imprescindible del nuevo modelo de sociedad. Se afirma que urge reformar algunas de las instituciones del Estado de Bienestar, para lograr un aparato administrativo menos costoso y más eficaz, ante la creciente competencia económica globalizada, el incremento del costo de la seguridad social y la evolución demográfica desfavorable para el financiamiento del gasto

social. Persisten las incertidumbres sobre la viabilidad económica de los sistemas —antiguos o reformados— de los seguros sociales; se continúa planteando crudamente su posible insuficiencia financiera. Sin embargo, está claro que la seguridad social es un patrimonio irrenunciable de las sociedades modernas.

Ahora, como siempre, la seguridad social necesita de nuevas reformas que, sin duda, no serán las últimas. Son reformas necesarias, cuya responsabilidad se inscribe en el compromiso gradual, necesario y prudente de apoyar su desarrollo.

Se puede afirmar que a la seguridad social le ha sido reconocida ampliamente la virtud de ser uno de los pilares institucionales de las sociedades contemporáneas, y que su importancia para la política económica y social ha resultado de vital eficacia.

Los sistemas de seguridad social desempeñan un papel estratégico en el *enfoque integrado* de la política económica y social, implícito en la *transformación productiva con equidad*.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) los sistemas de seguridad social, “están llamados, en efecto, a cumplir una función decisiva en la estrategia de combate a la pobreza, al ofrecer un vasto potencial para garantizar, sobre una base institucional de solidaridad, un mínimo de bienestar a la totalidad de la población y no sólo a una minoría, como suele ocurrir actualmente. De esta forma, puede salvaguardarse un nivel de vida aceptable para las familias en situación de pobreza extrema, principalmente mediante la provisión de requerimientos básicos de salud y nutrición y sentar así, en las primeras etapas de la vida, las bases del desarrollo del capital humano, que se sustenta más adelante en el acceso a programas de educación y capacitación.

“Los sectores pobres e indigentes suelen quedar al margen no sólo de la protección de las

instituciones de seguro social sino incluso, en una proporción variable, de los servicios sociales básicos de beneficencia que ofrecen las autoridades centrales y otros agentes públicos y privados, sobre una base asistencial. Por lo mismo, su supervivencia ante cualquier siniestro depende de la solidaridad de la familia extendida, o bien de la comunidad. Estos mecanismos tradicionales, por lo demás, suelen alentar la procreación como principal forma de previsión para la vejez y, paradójicamente, tienden a acentuar la incidencia de la pobreza”.

“Un buen desempeño del sistema de seguridad social debe tener impactos en el bienestar del capital humano, que se reflejan en una elevación de la productividad de la economía en su conjunto. En particular, modernizar y restituir a las instituciones de seguro social su eficiencia, solvencia financiera, y con ello su credibilidad en cada una de sus áreas de acción —atención de salud, accidentes de trabajo, pensiones, etc.— son objetivos que entrañan efectos potenciales de primera magnitud en términos de la transformación y dinamización de las ramas productivas conexas, entre las que destaca la fabricación de insumos y equipos médicos y hospitalarios. Asimismo, las estructuras financieras nacionales —y regionales— podrían fortalecerse con el acelerado desarrollo del mercado de capitales y de seguros... En fin, las transformaciones de los mercados laborales que responden en buena medida a la reestructuración de la producción, en proceso a nivel mundial, exigen igualmente readecuaciones en los sistemas de previsión social, de forma tal que la afiliación de asegurados pueda extenderse al creciente número de trabajadores que carecen de una relación contractual, además de los que anualmente se incorporan al mercado laboral. La extensión de la cobertura de estas instituciones puede inducir a un mayor ahorro en estratos que, por imposibilidad de posponer su consumo o por falta de una cultura de previsión, merecerían, de otra manera, un tratamiento asistencial. A nivel nacional, todo ello se reflejaría en una mayor tasa

de ahorro que encontraría fácilmente un cauce de inversión en el campo social” (9).

Los principios básicos en los que se fundamenta todo sistema de seguridad social, aceptados en América Latina por los gobiernos y las instituciones relacionadas con estos programas, pero aún no logrados, se pueden resumir de la siguiente manera:

UNIVERSALIDAD

La universalidad abarca la totalidad de los habitantes de la nación. Toda persona, por el hecho de serlo, debe estar asegurada contra todos los riesgos, *desde la cuna hasta la tumba*.

En América Latina, los procesos de universalidad han sido muy lentos. Aún en nuestros días, su campo de aplicación resulta muy reducido. Las instituciones especializadas que administran los seguros sociales no han logrado abrirse campo a las modernas ideas de la solidaridad social obligatoria para implantar una verdadera seguridad social.

Los regímenes de seguros sociales universalizados transforman las estructuras económica, política y social de los Estados. Generan consecuencias trascendentales en la redistribución de la renta nacional, en el incremento de la productividad de la mano de obra, en la formación de ingentes reservas monetarias que, bien utilizadas, pueden impulsar la economía nacional y el bienestar social, y hasta en las relaciones sociales. La lucha de los Estados por la justicia social, meta indiscutida y ansiosamente perseguida por todos, encuentra en los seguros sociales universalizados el mejor de sus instrumentos.

Los trabajadores del llamado *sector informal* de la economía, en líneas generales, no se encuentran cubiertos por los seguros sociales. Los regímenes de seguro social, o no han encontrado el modelo que se adapte a sus características, o no tienen

intención política para incorporarlos. Sin embargo, desde 1980 el *sector informal* de la economía ha crecido de manera impresionante hasta alcanzar cifras superiores, en América Latina, al tercio de la población económicamente activa de las áreas urbanas, según estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A pesar de los progresos logrados en algunos países americanos por cubrir a la población campesina, la lentitud en la extensión de la protección es clara. Las marcadas diferencias del sector campesino, su dispersión geográfica, su condición de aislamiento y pobre integración, son obstáculos importantes; pero en algunas partes falta la decisión política. Sin embargo, urge encontrar formas para acelerar el proceso de cobertura que abra el camino para las soluciones integrales de una seguridad social basada, fundamentalmente, en la solidaridad.

La expansión de los seguros sociales no ha encontrado mayores obstáculos cuando ha debido cubrir al sector formal del mercado de trabajo, donde predominan relaciones asalariadas relativamente estables. Las dificultades aparecen cuando debe enfrentar la cobertura de los sectores desempleados, subempleados y de bajos ingresos en general. Estos sectores no suelen poseer capacidad contributiva y plantean dificultades en términos de la implantación de mecanismos eficaces de recolección de las contribuciones.

En muchos países existen programas asistenciales no contributivos, pero ellos manejan escasos recursos y, por ende, sólo alivian la situación de un número ínfimo de individuos o familias, en relación al conjunto no cubierto. De esta forma, existen dos posibilidades respecto de la protección social: aquéllos que contribuyen y, en consecuencia, disfrutarán de alguna protección en el momento de su retiro, si además cumplen con los requerimientos que prevean las normas vigentes; y aquéllos que no poseen capacidad de contribución y, por lo tanto, están condenados a formas alternativas, por lo general miserables, de enfrentar los riesgos de vejez o invalidez.

SOLIDARIDAD

Todos los integrantes de una sociedad adquieren la responsabilidad del destino de la misma y de la suerte de cada uno de ellos. La solidaridad se manifiesta, con frecuencia, en el apoyo a las aspiraciones que los seres humanos se han fijado en la búsqueda de un mundo mejor. El alma humana resulta especialmente sensible y solidaria frente a la miseria o la enfermedad de sus semejantes. Se es más solidario con los vecinos que con los que se encuentran lejos; más con los sucesos presentes que con los futuros. No es fácil expresar, en forma práctica, los sentimientos de solidaridad. Los actos de solidaridad, sin embargo, sólo logran ser valiosos si se materializan en prestaciones y auxilios con claro significado económico.

Los miembros de una sociedad nacional tienen el deber de enfrentarse unidos a los problemas que la vida social les impone. Adquieren solidariamente la responsabilidad de compartir luchas y triunfos. La enfermedad, la invalidez, la vejez sin protección, la falta de trabajo y la miseria son los principales retos de una sociedad solidariamente organizada. En estas circunstancias, la solidaridad —además de un deber social y moral— se manifiesta como un deber económico y jurídico. Mediante los programas de seguridad social el Estado puede organizar todo un sistema solidario de protección social. La solidaridad social, como deber, se transforma en el principio fundamental que da solidez al sistema. Los programas de la seguridad social han llegado a ser los más completos y solidarios esfuerzos colectivos para lograr el mejoramiento social de los habitantes de un Estado.

Reconocida la existencia de una estructura desigual de los ingresos y la falta de protección de ciertas capas de la población, la vigencia de la solidaridad social en el sistema implica que los sectores de mayores ingresos, afiliados o no, deben contribuir en mayor medida a fin de que

los sectores protegidos de menor nivel contributivo tengan acceso a beneficios dignos y de que estos beneficios se extiendan a los sectores no cubiertos.

OBLIGATORIEDAD

La obligatoriedad, como consecuencia directa del principio de solidaridad como deber, tiene los siguientes aspectos:

- *Trabajadores:* todo ciudadano adquiere la responsabilidad social solidaria del destino de sus semejantes; responsabilidad obligatoria por convencimiento y por mandato inexorable de la ley. Los seguros sociales fundamentan su vigencia en esta solidaridad social obligatoria. El hombre vive en sociedad y su vida, su salud y su trabajo son bienes colectivos de gran trascendencia para la comunidad. Por eso, la colectividad establece el concepto de previsión social como una función socialmente obligatoria. La obligatoriedad deriva de la solidaridad, de la necesidad de la previsión y de la aplicación de la ley de los grandes números en los seguros sociales.
- *Patrones:* los patrones tienen la obligación de contribuir al fondo social, no sólo porque son parte de la sociedad que lucha por el bienestar de la nación, sino porque deben ser solidarios con la suerte de sus obreros. El patrón sabe que el obrero es el factor coadyuvante más inmediato en la producción de la riqueza nacional y el bien más importante como parte de los intereses de la empresa. Los seguros sociales contribuyen al incremento de la productividad de las empresas, al generar mejores índices de salud en los trabajadores.
- *Instituciones aseguradoras:* las instituciones aseguradoras están obligadas a garantizar una protección adecuada y eficiente, sin ninguna clase de discriminación.

- *Estado*: la principal razón de la existencia del Estado se encuentra en la promoción de la seguridad y el bienestar de la nación. Tiene la obligación de estimular, sostener y velar por lograr la protección de la sociedad, ante toda clase de riesgos y peligros, mediante un régimen adecuado de seguridad social.

EQUIDAD

La equidad excluye toda discriminación por motivo de edad, sexo, estado civil o actividad ocupacional. Las normas de los seguros sociales relacionadas con los aportes, prestaciones y condiciones para disfrutarlas deben mantener uniformidad en el tratamiento de los trabajadores.

Posibles perspectivas de la seguridad social

Es importante indicar que existe una convicción generalizada entre los directores de las instituciones de seguridad social de América Latina, de que los cambios son necesarios e inevitables. En los últimos años no han constituido una novedad los ajustes propiciados por las necesidades sociales y las condiciones económicas. Más aún, existe consenso de que los cambios deben llevarse a cabo con políticas y orientaciones de mayor alcance. El futuro de la seguridad social necesita de reformas estructurales más audaces.

Ante el debate que enfrentan los enfoques público y privado para lograr el control administrativo de las instituciones de seguridad social, los organismos internacionales hacen las siguientes observaciones:

- los enfoques del sector privado sobre la protección social podrían no dar lugar a una disminución del gasto público;
- tales enfoques pueden brindar niveles adecuados de protección para la minoría

constituida por los más ricos, pero no necesariamente para la población en general y,

- los riesgos combinados de la inflación y de la quiebra son suficientemente frecuentes, desde el punto de vista histórico, como para hacer dudar a cualquier inversionista antes de poner toda su carne en el asador del sector privado.

Se suele indicar que uno de los principales dilemas a que se enfrentan los regímenes de seguro social, después de las reformas llevadas a cabo, es que se usó una gran cantidad de energía para resolver los problemas básicamente de financiamiento a corto plazo, y que aún no se han tratado suficientemente los problemas relacionados con los principios fundamentales de la seguridad social, meta anhelada en discursos y declaraciones de los gobiernos e instituciones de seguro social de América Latina.

Para los estudiosos de este tema, como Lilia Martha Archaga Q., cuyo documento *El bienestar social*, cité con anterioridad, y que por su importancia y trascendencia me permitirá hacer referencia a continuación, la solidaridad y las formas de redistribución que estaban presentes en el contrato social después de la posguerra parecen haber claudicado frente a las exigencias de competitividad y flexibilización que impone la globalización.

Archaga cita el libro de J. Rifkin, *El fin del trabajo* (10) que plantea desde su título una visión apocalíptica. Sin embargo, en el desarrollo de su ensayo, señala la posibilidad de escapar a ese futuro tan sombrío que se vislumbra en el porvenir de las sociedades en la nueva era. A partir del análisis del concepto del trabajo, como fundamento de la estructuración de las sociedades desde los tiempos más remotos, pone el acento en la revolución tecnológica a la que domina la tercera revolución industrial, que alterará de tal forma la sociedad llevando a millones de personas a perder el trabajo por eliminación de los puestos tradicionales. La globalización de la economía y

la tercera revolución industrial imponen la rápida *reingeniería* que tiene por resultado una disminución del 40% en los empleos de una empresa y la reducción del 75% de su masa laboral, siendo los mandos intermedios los más afectados.

“La idea de una sociedad no basada en el trabajo resulta tan extraña respecto a cualquier idea que podamos tener sobre la forma de organizar a muchas personas en un todo social armónico, que nos vemos enfrentados con la perspectiva de tener que replantearnos las bases mismas del contrato social comúnmente aceptadas”.

Es difícil, por cierto, situarse en el panorama de una sociedad sin trabajadores. Si bien estamos asistiendo al incremento del desempleo en cifras alarmantes, con el agravante de la precarización del empleo por vía de la disminución del valor del trabajo, no podemos imaginarnos a tal punto la desaparición del concepto bíblico del trabajo ligado a la evolución del hombre.

No obstante, según lo anticipan los nuevos *augures*, en la *posmodernidad*, legiones de desempleados poblarán el mundo en el siglo XXI con el añadido que, caer en el desempleo significará incorporarse a una masa de *desclasados* que la integrarán aquéllos que no tendrán cabida, conforme lo fijan las leyes del mercado. Muchas personas desempleadas formarán parte de una subclase permanente y la desesperación para procurar su subsistencia los llevará a caer en la economía irregular o aceptar trabajos ocasionales a cambio de comida y alojamiento.

A pesar de todo, el autor que se comenta —indica Lilia Martha Archaga Q. — vislumbra una opción salvadora para la reconstrucción de un mundo en peligro, que puede radicar en la creación de una tercera fuerza que *florézca* independientemente del mercado y del sector público. Este *tercer sector*, entre el público y el privado, con cierto arraigo y tradición en la población de los Estados Unidos de América,

basado en la capacidad de organización de la propia comunidad, es el sector de las organizaciones voluntarias. El *tercer sector* se propone como vehículo para la creación de una era *posmercado*. Conforme las prácticas que han desarrollado hasta el presente, las actividades de la comunidad abarcan aspectos que van desde los servicios sociales a la asistencia sanitaria. Hoy, millones de norteamericanos trabajan en forma voluntaria en diferentes organizaciones que contribuyen con cerca del 6% de la economía y representan el 9% del empleo total.

Sheila B. Kamerman y Alfredo J. Kahn afirman : “las investigaciones muestran que los prestadores de servicios no lucrativos muestran antecedentes claramente mejores que las firmas lucrativas al prestar servicios de interés de sus clientes, más allá de lo que puede especificarse con precisión en los contratos. Por ejemplo, un reciente examen de los registros reguladores del estado de Wisconsin reveló que se han recibido muchas más quejas contra asilos lucrativos que contra los asilos gubernamentales o no lucrativos...”

“Por tales razones, el empleo de contratistas no lucrativos para que presten servicios de beneficencia social tiene antecedentes que se remontan hasta el siglo XIX. En décadas recientes se ha convertido en un enfoque general. Las agencias de beneficencia social basadas en la Iglesia colocan y vigilan a niños en asilos mantenidos con finanzas públicas; los trabajadores no calificados reciben enseñanza para tener mejores oportunidades de empleo de acuerdo con contratos gubernamentales cedidos a organizaciones de base comunitaria como la Urban League...”

“Quienes proponen la prestación de servicios por el sector no lucrativo, suelen afirmar que la prestación será a la vez más eficiente (a menos costo) y más humana y eficaz. La innovación en los esfuerzos privados, la ausencia de una burocracia costosa e innecesaria, la capacidad de identificar con precisión a los *realmente necesitados*

por medio de un conocimiento local o personal, el empleo de voluntarios *gratuitos* o de materiales donados y la experiencia empresarial del sector privado: se considera que todo esto contribuye a estos resultados.

“El principal objetivo, al recurrir a canales no lucrativos, no es mayor eficiencia al prestar algunos servicios que de todas maneras podrían ser prestados, sino antes bien, llegar a los clientes o desempeñar papeles para los cuales no serviría una dependencia pública....

“En resumen, aunque la evidencia empírica no es abundante, probablemente podamos concluir que la privatización no lucrativa constituye un enfoque factible a la prestación de muchos servicios complejos de bienestar social, para los cuales la privatización lucrativa sería arriesgada por la incapacidad de especificar los objetivos de sus programas y sus normas de desempeño. Podrían lograrse algunas ganancias en eficiencia otorgando poderes a las instituciones no lucrativas mediadoras, como sistema de prestación. Pero, ya sea que la eficiencia aumente o no, podemos esperar mejoras en la determinación y calidad de los servicios “ (11).

En 1999, el Gobierno de España destinó 65,000 millones de pesetas a las organizaciones no gubernamentales (ONG's). La mayor parte de esta cantidad se la llevaron las veinte más importantes, entre las que se encontraba la Cruz Roja, y Fe y Alegría, montada por el *Opus Dei*. Fue una lástima no encontrar entre esta lista a alguna organización preocupada directamente en aspectos fundamentales de la seguridad social.

El tercer sector constituiría el elemento cohesionante de una identidad social unida, vista como panacea frente al impacto que habrá de causar en la sociedad, en las décadas venideras, la globalización de la economía y la tercera revolución tecnológica.

La tercera vía, según Lazar y Stoyko, citados con anterioridad tiene, en general, los siguientes retos sociales:

- Un amplio sector social poco favorecido por la fortuna continúa en la necesidad de la protección ante las situaciones imprevistas.
- Se ha incrementado el desempleo o el aumento de los puestos de trabajo ha sido muy precario.
- Las tasas de crecimiento económico no han resultado las adecuadas.

Ante esta problemática, es un hecho que las organizaciones sociales no pueden sustituir totalmente al Estado como garante último para las personas en mayor desventaja y como organizador y coordinador del sistema de seguridad social. Además, no se tiene un conocimiento suficiente sobre la efectividad de las organizaciones sin fines de lucro en actividades de previsión social.

En los últimos años han surgido visiones que si bien no alcanzan a conformar una teoría acerca de la cuestión social en el nuevo escenario mundial, conforman una tendencia que, desde distintos lugares, trata de explicar el presente y de encarar la búsqueda de soluciones ante la preocupación común por *lo porvenir*.

Es evidente que existe verdadera preocupación en la sociedad frente al desafío del nuevo modelo, pero esta preocupación también está presente en los propios formuladores de las nuevas políticas, y en todos los foros internacionales. Con relación al flagelo del desempleo, la CEPAL, en el *Balace de la Economía de América Latina y el Caribe para 1996*, observa como positivo el patrón de crecimiento con estabilización de precios que se está llevando a cabo en América Latina a través de las políticas de ajuste, pero advierte que el desempleo se ha convertido en una de las mayores sombras en las transformaciones emprendidas por los países de la región en la década de los

noventa. La inelasticidad del empleo con relación al producto constituye una de las causas de la distribución desigual de los beneficios del conocimiento.

Si partimos de la idea de una evolución constante, única forma de admitir el progreso podemos pensar un tanto utópicamente que será la propia sociedad seguramente la que asumirá compromisos más adecuados para sortear la transición, y a un ciclo de ajustes y restricciones seguirá el crecimiento real de las economías. El problema será, entonces, cómo resolver la distribución de ese crecimiento que se promete. Tal vez la fórmula ya no responda al clásico concepto del Estado de Bienestar, sino al de la *Sociedad de Bienestar*.

El Bienestar Social se puede abordar bajo diferentes ángulos, como *idea*, como *doctrina*, y como *política instrumental*. A nuestro juicio, deberíamos repensar la idea, construir una nueva doctrina para instrumentar los modelos que acompañen el cambio. Cada país implementará la política instrumental que más se avenga con su propia realidad, pero como parte de un mundo cada vez más integrado, muy distinto al de las décadas pasadas.

La seguridad social "... ha crecido en medio de una espesa niebla de ignorancia pública sobre ella." Esta afirmación está recogida en la Recomendación 155 de *La seguridad social en la perspectiva del año 2000* (OIT, 1984).

El futuro parece condicionado por las definiciones de desarrollo humano que hoy se adopten. Este es, precisamente, el desafío ético que tienen las democracias actuales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera al *desarrollo humano* como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de vida de los seres humanos, lo que implica ampliar las oportunidades de los individuos de acceso al bienestar alcanzado por una sociedad.

En base a estos parámetros, el Bienestar Social es la posibilidad de las personas de disponer de los recursos materiales necesarios para desarrollarse en la comunidad. Hoy, también se ha agregado la preocupación ecológica por el hábitat del hombre, en términos de defender al planeta, incorporándose así la preservación del medio ambiente como base para el *desarrollo sustentable*.

Tal vez nos encontremos en el punto más álgido de la crisis y, por ello, en la etapa más oportuna para refundar la política social, focalizando la emergencia en la transición, pero promoviendo la inversión social mediante mecanismos más participativos de los propios actores sociales en el marco de un modernizado *Estado Social*.

En el texto de Lilia Martha Archaga Q. se incluye la siguiente cita de Martín Hopenhayn: "Es imprescindible resituar la dimensión social del desarrollo en el centro de la acción y preocupación públicas. La política social no puede funcionar como la ambulancia que va recogiendo los damnificados de un desarrollo concentrador y generador de pobreza múltiples. Tampoco puede reducirse el *Estado Social*, a una instancia de compensación o asistencia en casos de urgencia social." (12). La fórmula sería, a partir de una reflexión crítica, promover una articulación sinérgica entre el desarrollo social y el desarrollo económico.

Muchos estudiosos de la problemática social sostienen la necesidad de hallar un nuevo equilibrio de responsabilidades entre el Estado, las empresas y los ciudadanos; dicho de otro modo, Estado, mercado y sociedad.

En estos tiempos, parece imposible concebir una sociedad donde impere la ley del más fuerte, o donde existan réprobos y elegidos. Por ello, más que nunca, le cabe a la seguridad social interpretar los cambios para recrear sus instituciones. Durante muchas décadas se proclamó a la seguridad social como el mayor estabilizador

social y la mejor fórmula para no caer en la *inseguridad social*. Desde un enfoque crítico, deberíamos admitir que estas reglas no siempre se cumplieron acabadamente y, algunas veces, fueron fuente de inequidades o de mantenimiento de ciertos privilegios. El cambio tiene que provenir de los propios actores sociales, quienes revaloricen la seguridad social como un bien social.

Sin abdicar de ciertos principios que son parte del ser humano, y que hacen imposible destruir los lazos de solidaridad, la sociedad deberá superar este ciclo a través de políticas instrumentales eficaces para crear un verdadero y sustentable Bienestar Social.

Referencias bibliográficas

1. Lazar, Harvey y Stoyko, Peter, **El Futuro del Estado de Bienestar**. Revista Internacional de Seguridad Social, Asociación Internacional de la Seguridad Social, 3/98, Ginebra, Suiza, pags. 3 y 4.
2. Muñoz, Rafael (Comp.), **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**. Alianza, 1989, España, pag. 25.
3. Villarreal, René, **Liberalismo social y reforma del Estado**. Fondo de Cultura Económica, 1993, México, pag. 116.
4. Offe, Claus, **Contradicciones en el Estado de Bienestar**. CONACULTA, 1993, México, pag. 137.
5. Lazar, Harvey y Stoyko, Peter, Op. Cit., pags. 35 y 36.
6. Archaga Q., Lilia Martha, **El bienestar social**. Publicado en ...**Reflexiones sobre las reformas en la seguridad social**, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Serie Estudios 34, México, D. F.
7. Olvera, Alberto J. (coordinador), **La sociedad civil de la teoría a la realidad**. Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura, Arato, Andrew. El Colegio de México, Primera Edición 1993, México, D.F., pags. 129 y 130.
8. Romero Montes, Francisco, **La reforma de las pensiones en América Latina**. Boletín de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, número 5-1999, Buenos Aires, Argentina.
9. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, **Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano**. 1994, México.
10. Rifkin, Jeremy, **El fin del trabajo**. Edit. Paidós, Buenos Aires, 1996.
11. Kamenman Sheila B. Y Kahn Alfredo J., **La privatización y el Estado benefactor**. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición 1993, México, D.F., pags. 135 a 137.
12. Hopenhayn, Martin, **Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones desde la experiencia latinoamericana**. Revista Reforma y Democracia (CLAD) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 7, Caracas, Venezuela, Enero 1997.