

## **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

EDICIÓN  
BILINGÜE  
BILINGUAL EDITION

PRIMERA ÉPOCA

DICIEMBRE

2004

NÚMERO

8



R E V I S T A

CIESS

Revista  
**CIESS**

8

DICIEMBRE  
2004

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO  
INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS DE  
SEGURIDAD  
SOCIAL**

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

## LOS GRANDES DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL \*

*Luis José Martínez Villalba \*\**

Se me ha pedido, junto a algunos de los ilustres visitantes que nos honran hoy con su presencia —y digo esto porque aunque vengo de México hoy me siento, doblemente, en mi casa: por estar en mi tierra y por estar en nuestra Caja Profesional— que realice algunas reflexiones sobre la realidad de la seguridad social en el mundo de hoy.

---

\* El presente texto reproduce, con pequeñas correcciones de estilo efectuadas por el autor, la conferencia que el Dr. Martínez Villalba impartió en Montevideo el 13 de agosto de 2004, con motivo de los actos celebratorios de los 50 años de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios del Uruguay.

La versión estenográfica de la conferencia mencionada, que coincide en todo lo sustancial, según se dijo, con el documento que aquí se presenta, fue publicada por la mencionada Institución uruguaya, conjuntamente con las demás pronunciadas en esa oportunidad bajo el título «Simposio de seguridad social. Panorama y tendencias a comienzos del siglo XXI».

\*\* Director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

---

---

Las funciones que vengo desempeñando desde enero de 1999 en la Ciudad de México me han dado el privilegio de conocer un panorama suficientemente extendido como para recoger algunas enseñanzas y elaborar algunas ideas. Estas son apenas un aporte modesto a las reflexiones que es preciso hacer, como paso previo a las cosas que es necesario construir.

El conocimiento tiene un valor en sí mismo, especialmente para quien lo adquiere, pero tiene un valor mayor aún en la medida en que es el fundamento necesario de las decisiones que, intransferible e indelegablemente, debe adoptar el sistema político. Incumbe al arte de la política la responsabilidad de prescribir y tomar las decisiones. Cuando éstas no se fundan en el conocimiento ni en los datos que efectivamente nos provee la realidad, tales decisiones constituyen una expresión voluntarista y sólo por casualidad van a aparejar los efectos deseados. Probablemente conducirán a grandes frustraciones. Cuando, por el contrario, se fundan en los datos de la realidad, probablemente tenderán a producir los efectos previstos, más allá de que, dependiendo de las circunstancias de tiempo y lugar histórico y de las ideas predominantes en una sociedad o en un gobierno, podrán tener una u otra orientación.

En ese sentido el aporte que el CIESS realiza tiene, precisamente, una finalidad y un sentido práctico, a mi juicio, muy importante, por cuanto se relaciona de modo directo con las instituciones de seguridad social de todo el continente americano y de esa manera genera un sustento suficientemente verificable para las decisiones que se adopten, las cuales — insisto — deberán ser tomadas forzosamente por el sistema político.

A la hora de repasar la realidad, especialmente la latinoamericana — que es la que nos concierne y afecta de un modo

más directo — no podemos sino partir de la constatación de que, desde hace un poco menos de 25 años, se han ido generando en el continente respuestas a las crisis de los sistemas de seguridad social, y en particular de los sistemas de jubilaciones y pensiones, tal como los conocemos en el Uruguay.

Examinando la realidad de cómo funcionan los regímenes en esta materia en nuestro subcontinente, podemos decir que existen, por lo menos, doce países que optaron, desde 1980 en adelante, por sistemas de capitalización individual, ya sea como excluyentes, complementarios o mixtos en relación con otro tipo de componentes. Mientras, el resto de los países — ocho en total, de acuerdo con los datos que poseemos — mantienen básicamente sus sistemas públicos. Esto es sólo una parte de la seguridad social, la que abarca, según sabemos, toda otra serie de prestaciones de naturaleza diferente, y otras responsabilidades que el Estado ha venido asumiendo desde el tiempo, ya lejano, en el que se construyeron los primeros sistemas de los que fue pionero, entre otros, nuestro país.

Para entonces la seguridad social partía esencialmente de la existencia de una economía que tenía un determinado dinamismo, y que llegó a tenerlo aun mucho mayor en torno a la mitad del siglo pasado. Una enorme cantidad de trabajadores urbanos concurrían a los centros fabriles o a otro tipo de organizaciones empresariales en las que cumplían su tarea, siendo físicamente determinables y fácilmente identificables, como lo eran también gran parte de los patronos a cuyas órdenes trabajaban. La realidad económica de entonces y la tecnología eran diferentes de las actuales. Era posible determinar con bastante exactitud quiénes eran las personas obligadas a contribuir al sistema, sobre la base de la obligación del patrono y del

trabajador de proveer una aportación, independientemente de lo que hiciera el estado como tercer elemento sustentador. Era relativamente fácil identificar a los obligados y verificar si estaban cumpliendo con las prescripciones de la ley.

Por otra parte, los sistemas eran, por entonces, muy rudimentarios. Las personas que se beneficiaban efectivamente de las jubilaciones y pensiones comenzaron a recibir los primeros beneficios unos cuantos años más tarde, por lo que la acumulación de capitales era creciente. Parecía que todo discurría de la mejor manera en el mejor de los mundos.

La realidad de hoy es radicalmente diferente. El pleno empleo, ilusión con la que el mundo despertó de la terrible pesadilla de la segunda guerra mundial, es hoy una realidad lejana. La globalización de la economía determina que las empresas funcionen de un modo radicalmente distinto al del pasado. La identificación de los trabajadores es muy difícil y existen múltiples maneras de evadir las obligaciones de la seguridad social, independientemente de los perversos estímulos que muchas veces ciertas políticas generan en el sentido de promover la informalidad laboral y en detrimento del trabajo debidamente regulado, el llamado trabajo "decente" —por utilizar una expresión que la OIT ha hecho suya desde hace ya largo tiempo.

Hoy tenemos una serie de problemas que afectan decididamente a los sistemas de seguridad social. Relevar esos problemas, examinar cuáles son, determinar su naturaleza y la gravedad que relativamente tienen —porque no todos son de la misma entidad— nos ayudará, seguramente, a pensar cuáles pueden ser algunas de las soluciones. Eso puede enriquecer —como un aporte, muy modesto por cierto entre tantos de inmenso valor— lo que debería ser el examen, suficientemente crítico y

constructivo a la vez, sobre cómo están funcionando nuestros sistemas de seguridad social. Examen que deberá darse en el Uruguay de hoy, en particular, y en el continente todo.

En primer lugar, tenemos como uno de los temas que en los años ochentas y noventas se manejaron persistentemente para proveer soluciones de capitalización individual en muchos de nuestros países: el desempleo, el subempleo y la informalidad laboral, así como el exceso de gastos administrativos, invocados a la sazón como razones fundamentales, entre otras, de las reformas que por entonces se determinaron o se realizaron. Sin embargo, y aun cuando los sistemas han funcionado de diferente manera y en algunos casos con relativo éxito, prácticamente este tipo de problemas sigue existiendo hoy y los tenemos como otros tantos desafíos a los regímenes de la seguridad social tal como existen en la actualidad. De ese modo, podemos verificar la existencia de una gran distancia entre lo que dice la ley y lo que la realidad nos demuestra. Frente a un panorama más o menos ideal que puede tener un egresado de la Facultad de Derecho después que ha rendido la asignatura de Derecho Laboral y Seguridad Social acerca del nivel de la protección social que proveen las leyes en nuestro país, nos encontramos en la realidad de nuestra vida con que hay una enorme disociación.

Todo aquel "progreso escritural" —por utilizar una expresión que viene de los viejos tiempos de Domingo Faustino Sarmiento— no es sino apenas la superficie debajo de la cual se encubre una realidad bien diferente. Cuando los nuevos sistemas de capitalización fueron implantados, hubo al respecto un exceso de expectativas, fruto de un conjunto de circunstancias identificables en su contexto histórico. Se trataba del producto de la racionalización de determinadas ideas económicas que parecía que eran inexorables y se imponían

a los hombres con la misma fuerza de las leyes físicas y que llevaban a los países a trastocar en alguna medida ciertas escalas de valores que habían sido tradicionales y fundantes de la seguridad social. Aquellas reformas fueron exhibidas por sus promotores como poseedoras de unas virtudes intrínsecas que harían de ellas la panacea y la solución a los problemas de la seguridad social. Ese exceso de expectativas debe atribuirse al entusiasmo con que los dirigentes políticos frecuentemente presentan las soluciones que creen mejores y a la necesidad de generar consensos sociales.

Sin embargo, hoy sabemos que el sistema —que naturalmente proveyó soluciones para algo que funcionaba muy mal y que trajo algunas ventajas más o menos verificables— no abarca sino a una fracción de la sociedad y de los grupos que debería amparar. No genera para el trabajador ventajas suficientemente verificables a esta altura ni soluciona, mas que parcialmente, los problemas de la seguridad social en su conjunto. Esto no implica forzosamente su fracaso sino que las expectativas que se generaron en su momento eran manifiestamente excesivas respecto de lo que podía esperarse.

Tenemos en la realidad de nuestro Continente hoy, y en América Latina en particular, un problema de insuficiencia de cobertura. La cantidad de personas amparadas por los regímenes de seguridad social es dramáticamente baja en casi todos los países, y lo es incluso en el nuestro, que figura regularmente en todos los estudios comparativos con los mejores índices sobre la materia. Pero los que como uruguayos sabemos esta realidad, no podemos conformarnos sólo con que otros están peor, sino que es preciso que asumamos cuán dramático puede ser que la trama social del país esté comprometida hoy, en tanto no estamos cumpliendo apropiadamente con nuestros deberes y

obligaciones en materia de protección social.

En esto operan toda una serie de concausas, gran parte de las cuales son externas y ajenas, por tanto, al manejo real que pueden hacer los gobiernos, pero otras pueden hallarse en nuestros propios errores y por lo tanto es preciso identificar aquellas que está en nuestras manos solucionar. Por lo pronto sabemos que la cobertura es insuficiente y que aunque, repito, el Uruguay sea el país con los mejores índices en la materia en toda Latinoamérica, dista de estar a la altura de nuestras expectativas. Sabemos que existe en los sistemas actuales de capitalización individual tal como ellos funcionan, un problema en la baja rentabilidad de las inversiones y existen otros problemas como los que se han verificado en países como El Salvador o la República Argentina, derivados de las crisis económicas y de los esfuerzos, las presiones y los constreñimientos de los gobiernos para que las inversiones de las administradoras de fondos de ahorro se canalizaran a títulos denominados en moneda nacional, los que sufrieron un grave deterioro en virtud de los procesos devaluatorios. En el caso salvadoreño, esto ocurrió como consecuencia de la dolarización de su economía.

Sabemos, también, que hay una insuficiencia de información y que gran parte de los afiliados a estos sistemas no los eligen en función de sus bondades intrínsecas ni opta por una u otra administradora en consideración a lo que realmente son sus intereses, sino a toda una serie de elementos que deforman y filtran la información, la que no fluye con la cristalinidad con la que debería hacia los potenciales beneficiarios.

Estos son algunos de los problemas que tenemos en nuestros sistemas pensionarios tal como ellos funcionan actualmente.

Probablemente, si no los hubiéramos reformado los problemas serían mayores, pero en todo caso, estos problemas están y como tales deben ser objeto de análisis y eventualmente de enmienda.

Mirando el contexto general —no ya el aspecto estrictamente vinculado a las jubilaciones y pensiones y al sistema de capitalización— de la seguridad social como un todo en términos sistemáticos, podemos identificar, entre los problemas mayores en América Latina, y adicionalmente a la insuficiencia de cobertura —aunque vinculada de un modo inescindible con ella— a la informalidad laboral. La Dra. Archaga señalaba hace un momento las tasas de informalidad de los nuevos empleos; y cuando recientemente la OCDE evaluaba, en un informe que no tiene más que unas pocas semanas, las perspectivas del empleo en el mundo, señalaba que la expansión del empleo que puede esperarse se hará a partir, básicamente, de un porcentaje creciente del empleo informal. Esto significa, pues, que tenemos un empleo de baja calidad, que en términos sociales estamos perdiendo la batalla contra la insolidaridad, que en términos laborales estamos dejando de proteger a quienes se debe proteger y, sobre todo, que estamos generando una espiral de desigualdades que es intrínsecamente negativa y promoviendo una segmentación de la sociedad que va en el sentido contrario del progreso social consistente en la genuina democratización a través de la igualdad de oportunidades y las posibilidades de trasvasamiento y ascenso social entre unos grupos y otros.

Esto es particularmente dramático en el Uruguay, donde aun sin caer en la idealización o en la descripción de una Arcadia feliz que no existió nunca, muchos de los que ahora tenemos unos cuantos años pudimos acceder, a través de la educación y de la cultura provista por el

estado gratuitamente en condiciones de acceso razonablemente equitativo, a mejorar nuestra condición social y a proveer a nuestros descendientes de algunos bienes en el orden de su preparación, de su formación, de su cultura y también en el orden material que es parte natural de las expectativas de la vida de una persona. Niveles de vida mejores y más decorosos de los que habían tenido las generaciones que nos precedieron.

Desafortunadamente, hoy se instalan en el país —por primera vez y a semejanza de lo que pasa en otros lugares cuyas realidades pensábamos que nunca íbamos a vivir— franjas de marginalidad para las cuales el acceso social a otros niveles y a otras esferas se vuelve prácticamente imposible. Y ese es uno de los dramas que como sociedad tenemos, y que aun conservando toda una serie de bondades más o menos intrínsecas al sistema que hemos construido durante decenios, no debemos dejar de ver ni debe dejar de ser motivo de honda preocupación.

Pero esto es mucho más grave en otros países donde la informalidad laboral es una expresión, frecuentemente, de la imposibilidad real que la gente tiene de adscribirse a sistemas de seguridad social, porque ni siquiera está acostumbrada a que algún día va a recibir sus beneficios. Veamos el caso de México, un gran país —la mayor economía de América Latina en este momento— que tiene evidentemente cosas magníficas, unas posibilidades notables y unas cifras macroeconómicas excelentes, pero donde en una población que ya supera los cien millones de habitantes, la cantidad de gente que recibe realmente pensiones tan sólo está por encima de los dos millones de personas. Lo que exhibe una dramática desproporción, comparándolo por ejemplo con el caso uruguayo, donde tenemos una cantidad de pensionados muy grande que representa objetivamente un peso sobre las finanzas públicas y que traduce un sistema de

características muy peculiares, en tanto se funda en una masa laboral relativamente reducida y en una economía verdaderamente pequeña. Todo lo cual implica una serie de difíciles problemas que resolver, claro está.

Cuando se proveyeron las reformas a los sistemas pensionarios en América Latina, existía una insuficiencia de cobertura como hoy y había una exclusión más o menos sistemática de ciertos grupos. Hablo de América Latina, e insisto que el caso del Uruguay es comparativamente un poco mejor que el promedio. Lo cierto es, en todo caso, que hay sectores que han estado tradicionalmente excluidos de la seguridad social. Por ejemplo, la realidad del sector rural y de los trabajadores agrícolas es dramática. Nosotros hemos tenido experiencias en México y hemos llegado a ver, a constatar y a verificar mediante datos y mediante la observación de la realidad, de qué manera sectores enteros de la sociedad —y otro tanto pasa en gran parte del continente— están definitivamente, y casi diría resignadamente, excluidos de la seguridad social. Y esto se asume como un fatalismo, tal como alguna gente asume la pobreza: algo que ya le viene dado y contra lo que es en vano luchar. El sector rural es, en todos nuestros países —y en el caso del Brasil supongo que el problema es semejante por la similitud de la estructura social de este enorme país con la de México— uno de los más desprotegidos. Lo es también en el Uruguay, y no podemos ni debemos silenciarlo, aunque la magnitud del problema sea comparativamente un poco menor.

Brasil, por ejemplo, ha instrumentado políticas eficaces en los años recientes mediante prestaciones de carácter no contributivo que han logrado dignificar la vida de mucha gente que ni siquiera estaba inserta realmente en la economía monetaria y vivía poco menos que en el marco de una realidad en que el trueque

formaba parte de su vida cotidiana, sobre todo en aquellas lejanas regiones del norte amazónico. Pero no quiero internarme, ya no en el norte amazónico, sino en las honduras de esa impenetrable realidad brasileña y mucho menos en presencia de mi amigo, el Dr. Schwarzzer, Secretario de Previsión Social de la República Federativa del Brasil. Como quiera que sea, el problema de la informalidad en el medio rural o de los trabajadores que desarrollan sus labores en los hogares, del servicio doméstico, es algo que alcanza niveles desmesurados y globalmente —en el sentido de abarcar al conjunto de grupos humanos que deberían estar protegidos— hay países, entre ellos varios centroamericanos, donde el problema de la desprotección en materia de seguridad social es particularmente intenso. Una parte significativa de los países centroamericanos, de América del Sur y del Caribe adolecen de problemas de naturaleza semejante.

Tenemos entonces: la insuficiencia de cobertura, la informalidad laboral y la permanencia de la exclusión de ciertos grupos como unas constantes que nos indican que no hemos dado los pasos necesarios y suficientes. Los cambios reales se han operado en el sector formal, pero el resto ha permanecido prácticamente igual.

Adicionalmente, tenemos un problema que puede ser considerado estructural, pero que es más grave en unas partes que en otras: la evasión en términos estrictos. No hablo de la evasión genéricamente considerada, que significa sustraerse a la legislación en materia de seguridad social por falta de aportes, por no estar inserto ni declarado en el sistema. Hablo de la evasión en su acepción jurídica más estricta: el acto mediante el cual una o más personas —ya que en una relación laboral se necesitan dos partes— dejan de aportar al sistema lo que tienen obligación de

aportar. Ya sea por la evasión lisa y llana, consistente en el llamado trabajo en negro, o por la subdeclaración, que frecuentemente obedece a una especie de colusión entre patrono y trabajador, pero que más frecuentemente obedece a que el trabajador no tiene otro remedio que optar por las condiciones laborales que las circunstancias le permiten alcanzar y no puede ejercer efectivamente sus derechos y prerrogativas.

La evasión puede ser combatida de muchas maneras. Es evidente que las altas tasas de contribución pueden ser uno de los elementos coadyuvantes para que la evasión se produzca, pero no explican por sí mismas sino una pequeña parte de este fenómeno. Frecuentemente hay que añadir la falta de voluntad política para combatirla de modo eficaz.

Este es uno de los grandes problemas que efectivamente afectan a la seguridad social. Y la afectan doblemente, porque tiene una repercusión no solamente económica, cuantificable en dinero, sino también ética, muy delicada. Disuadiendo a los cumplidores, a los que acatan los preceptos de la ley y premiando a los que la transgreden como si se tratara de una viveza en vez de un delito que atenta contra la sociedad en su conjunto.

De manera que en esto lo que naturalmente se requiere no son sólo buenas leyes, sino aplicarlas con mano dura. En Brasil, por ejemplo, en los tiempos recientes se ha estado deliberadamente combatiendo la evasión de una manera enérgica y suficientemente pública, de modo que incluso figuras de primera línea del ámbito empresarial y demás, aparecen señaladas en la prensa como responsables de evasión. Esto ha tenido un efecto que no solo repercutió en la mejora de la recaudación sino, sobre todo, un efecto ejemplarizante que hace del evasor un sujeto identificable

en términos de su conducta antisocial y ayuda a enaltecer —por contraposición— al empresario cumplidor.

La mayor parte de los problemas reseñados reclaman ciertas condiciones socio-económicas para su solución.

Es verificable, de un modo indiscutible, que, por ejemplo, el crecimiento del PBI aparea casi necesariamente un crecimiento del gasto social. Por ende, el crecimiento económico, en tanto promueve mejores perspectivas de empleo, constituye una condición *sine qua non* de la existencia de un sistema de seguridad social sano. La seguridad social puede ser entendida como un sistema en términos académicos, en términos de disección científica, pero no puede aislarse del contexto de la política social de la que forma parte. Tenemos en esta materia desafíos que vamos a continuar enfrentando por largo tiempo. A diferencia de lo que ocurría diez o veinte años atrás, hoy es imposible, para cualquier responsable de decisiones políticas en el orden que sea, eludir el problema de la seguridad social o prescindir de su consideración. No se trata de algo que esté dado y sobre lo cual no sea preciso reflexionar, sino de una de las responsabilidades mayores de los gobiernos, sobre las cuales los políticos tendrán que volver recurrente y crecientemente en el futuro y por lo tanto todos los que trabajamos en esta materia y en esta área tenemos sobre nuestros hombros una gran responsabilidad. Pasa a ser una asignatura de enorme importancia en la realidad contemporánea de todo el planeta y lo continuará siendo por mucho tiempo. De manera que es preciso que nos aboquemos con serenidad, con persistencia, pero con la suficiente prisa a conocer los problemas, a identificarlos y a pensar cuáles pueden ser las soluciones.

A los problemas estructurales de insuficiencia de cobertura, informalidad laboral, exclusión de ciertos grupos, evasión, a los que me referí anteriormente, deben agregarse como problemas de carácter relativamente menor, en orden a su naturaleza, porque son de cierto modo instrumentales o contingentes y no estructurales, los de la migración laboral, la superposición de regímenes diversos, las oscilaciones de las tasas de contribución y la eventual regresividad de los sistemas tributarios. Veamos el caso de la migración laboral: en el mundo de hoy, crecientes cantidades de personas atraviesan las fronteras para desarrollar sus tareas en países cercanos o lejanos al de su nacimiento. Y mucha gente más que en el pasado, trabaja hoy a lo largo de su vida en dos o tres países diferentes. Este fenómeno, verificable en el Uruguay de hoy como consecuencia, lamentablemente, de la emigración de gente joven motivada por razones económicas, es de una trascendencia enorme también en otros países de Sudamérica, en Centroamérica y en México, donde las corrientes migratorias van del sur al norte, de modo que muchos centroamericanos llegan a México y muchísimos mexicanos — millones — se van a trabajar a los Estados Unidos, con carácter más o menos permanente o por lapsos que oscilan de 8 a 10 meses cada año. Esta situación es de tal magnitud que las remesas de dinero enviadas por inmigrantes en los Estados Unidos han llegado a constituirse en el primer rubro proveedor de divisas en algunas economías centroamericanas. En México se encuentra en el segundo lugar, solo superado por las divisas que provee el petróleo, y eso porque los precios en el mercado internacional están en niveles nunca antes alcanzados. Ha superado, inclusive, al turismo, lo que en el caso mexicano es mucho decir, ya que este último provee al país de recursos inmensamente cuantiosos, atento a su ubicación estratégica y a contar con toda

una serie de atractivos turísticos de diverso carácter.

Este fenómeno determina lo que con carácter técnico se denomina frecuentemente la "no portabilidad de los derechos". En otras palabras, significa que las contribuciones efectuadas en un régimen o sistema nacional no son computables para el trabajador a la hora de recibir su jubilación y, frecuentemente, habiendo trabajado en muchos lugares durante mucho tiempo termina su vida laboral, sin tener ningún ingreso y ninguna posibilidad de jubilarse.

Esto requiere, naturalmente, el influjo de los organismos internacionales, voluntad política, esfuerzo y, obviamente, la suficiente decisión para encarar un problema que ya no podemos soslayar.

Permítaseme a esta altura una breve digresión aclaratoria: no tengo las cifras a mi disposición en este momento, pero podría suponerse que los flujos migratorios fueran tan importantes como ahora hace cien o ciento veinte años, sólo que en un sentido inverso en lo que se refiere a Sudamérica. Sin embargo, por entonces los sistemas de seguridad social simplemente no existían o eran apenas incipientes y el elenco de los derechos humanos consagrado jurídicamente no incluía todavía el derecho a la seguridad social. En consecuencia, no existían los datos de tipo sociocultural que hoy nos permiten ver la importancia de los problemas que apareja la migración laboral en términos de seguridad social.

Otro problema serio es la coexistencia o superposición de regímenes de seguridad social diversos dentro de un mismo sistema nacional. Este problema existe en el Uruguay, aunque en una medida relativamente menor, pero en otras partes llega a presentarse una proliferación extraordinaria de regímenes particulares,

como por ejemplo en Colombia o en el Paraguay. También en Venezuela este problema alcanza niveles más o menos dramáticos.

Se trata de un asunto importante, puesto que por esa vía se generan deseconomías muy significativas. Lord Beveridge señalaba que la unificación administrativa de la seguridad social constituía uno de los pilares de un sistema sano, por cuanto permitía obtener economías de escala y una administración centralizada, aunque hubiera oficinas cercanas a cada uno de los beneficiarios. Ello, afirmaba, daba la certeza de que se iba a gastar no más de lo estrictamente necesario promoviendo, de ese modo, que la mayor parte de los recursos del sistema fueran a los beneficiarios y no a los costos de administración.

Lo cierto es que la superposición de regímenes y la consiguiente multiplicidad de instituciones generan deseconomías en la mayor parte de los casos y sobre todo cuando alguno de tales regímenes funciona mal. Nosotros en el Uruguay tenemos una experiencia bastante rica: la coexistencia de regímenes se ha reducido en los años recientes al mínimo, pero aun así han aparecido ciertas situaciones muy difíciles, inherentes a la realidad económico financiera de las instituciones en la actual coyuntura.

Más allá de todos los correctivos que la afirmación requiera, es incuestionable sentar como premisa que los sistemas deben encaminarse hacia un proceso unificador. Definitivamente, la pluralidad y las diferencias demasiado notorias no sólo atentan contra el principio de uniformidad en el trato —principio básico de la seguridad social— sino también contra la mejor utilización de los recursos disponibles.

El problema de las tasas de contribución es un problema que tiene ribetes diferentes, dependiendo del país que analicemos. En algunos países centroamericanos son dramáticamente bajas, y por tanto, hay, desde luego, la necesidad de incrementarlas. En otros, las tasas son altas, y conspiran contra las posibilidades reactivadoras del empleo. Como quiera que sea, es un tema que debe seguir siendo examinado porque es preciso mantener el principio de la contribución personal y patronal como una de las bases de la financiación de la seguridad social, por una razón de funcionamiento del sistema, de responsabilidad social y de mantenimiento de algunas premisas básicas, en relación con la necesidad de que la gente se haga responsable sobre las perspectivas de su futuro.

La recesión económica, dijimos, es un problema indisolublemente unido a la crisis de nuestros sistemas; la estructura de la captación de los recursos, frecuentemente regresiva, nos exige un replanteo, el cual necesariamente deberá darse visualizando la seguridad social desde un punto de vista distinto a aquel en que nos hemos situado tradicionalmente. Por inercia intelectual, a veces por pereza, nos acercamos a la seguridad social por los mismos caminos trillados de otrora, sin advertir que las realidades a las que ella se refiere son hoy radicalmente diversas a las del pasado. Anteriormente señalaba, en unas grandes pinceladas, cómo era que funcionaba, aproximadamente, el sistema productivo hace 80 años o más, cuando la ley Carnelli fue sancionada en el Uruguay, marcando el primer hito en la seguridad social moderna de nuestro país. Hoy todo ha cambiado. Entonces es probable que muchas de las premisas de la seguridad social que nosotros tomamos alguna vez como verdades ineluctables e inmodificables, deban ser puestas en entredicho. Y que debamos pensar en términos de seguridad

social, de modo de ver si todas las certezas que antes asumimos como datos que no era preciso discutir están efectivamente fundadas hoy o si, por el contrario, hay que removerlas, cambiarlas.

Tenemos que sacudir también la modorra y la pereza intelectual y la tendencia a quedarnos con las cosas dadas, porque el mundo avanza con una rapidez de vértigo, y lo que antes suponía lustros o decenios para que se produjeran ciertos cambios implica ahora el transcurso de un tiempo notablemente más corto.

Caemos frecuentemente en una falsa oposición entre el ideal y lo posible. Tenemos un concepto de la seguridad social que excluye a la asistencia social. Desde un punto de vista científico, esto es correcto. El Uruguay es, en toda América Latina, un país que destina cantidades significativas al gasto social, y en particular a la seguridad social cantidades mayores que ningún otro. Pero a la asistencia social destina muy poco. Porque la estructura social del país, sus leyes protectoras y su funcionamiento efectivo durante largos años, determinaron que la asistencia social se volviera más o menos innecesaria, en tanto la familia y las estructuras provenientes de nuestra propia herencia cultural proveían soluciones en esta materia. Y seguimos igual, aun cuando hoy la trama de nuestra sociedad es distinta a la del pasado.

Se suele despreciar a la asistencia social como un agregado de segunda o tercera calidad respecto de la seguridad social, olvidando que a veces podemos hacer en los hechos verdad aquel aforismo: "lo mejor es enemigo de lo bueno".

Cuando las políticas de combate a la pobreza en países con pobreza estructural fuerte alcanzan éxito notorio —pongo el

caso típicamente de México o de Brasil donde esas mejoras son verificables— ha llegado la hora, entonces, de preguntarnos si, aun partiendo de la premisa de que la asistencia social es cosa distinta de la seguridad social, no deberán las instituciones de la seguridad social incorporar, en este momento y para atender urgencias que son perfectamente identificables, algunas medidas en las que instrumentalmente, como herramientas — porque las instituciones son eso— ellas cumplan un papel redistribuidor mediante políticas de focalización que dignifiquen la vida de cierto grupo y hagan posible para estos grupos el acceso a ciertos bienes. Desde la educación y la salud, hasta otras esferas o dimensiones de la seguridad social, que de otra manera no tienen a su alcance.

Tenemos, entonces, que pensar que la seguridad social tal como la tenemos científicamente asumida y definida podrá seguir siendo conceptualmente la misma, pero en el funcionamiento práctico es posible que tengamos que ir estructurando soluciones asistenciales, mientras se analizan enmiendas de fondo y se promueven cambios más profundos e indispensables. En la medida en que esas soluciones permitan que mejoremos la vida de alguna franja de la población, ellas son necesariamente buenas y funcionales, en el sentido del cumplimiento de un mandato tan esencial y fundante de la seguridad social como es el de la solidaridad social.

No hagamos de las políticas asistenciales una categoría suficientemente inferior como para dejar de verlas y hasta despreciarlas desde el punto de vista institucional. Comprendamos que esos problemas requieren soluciones de largo plazo y de fondo, pero que entretanto es mejor subir un peldaño en la dirección de las soluciones a los problemas sociales que abstenerse de

hacerlo por ser inconsecuente con la teoría\*.

Del mismo modo, tenemos que revisar muchas de las premisas que asumimos como datos inmodificables en los años o lustros recientes, cuando las políticas económicas de cuño liberal resurgieron volviendo más de doscientos años atrás, diciéndonos que la mano invisible iba a operar en el mercado una reasignación de los bienes de la manera más eficaz, mediante el libre juego de la oferta y la demanda. Olvidando, incluso, alguna de las advertencias que en su tiempo había hecho Adam Smith y llegando a ser, en algunos casos, más realistas que el rey, renunciando a examinar críticamente ciertas premisas y a determinar en qué medida no eran otra cosa que la racionalización de intereses de ciertos grupos, países o empresas multinacionales.

Es claro que un país pequeño sólo puede hacer aquello que le es posible en el marco de las circunstancias que efectivamente vive. Es cierto que el Uruguay no puede fingir que es una isla ajena a la realidad del resto del mundo y diseñar políticas que contradigan la realidad de los esquemas globales; al menos no hasta cierto punto. Es verdad, por tanto, que nosotros solo podemos llevar a la realidad de los hechos —por recoger una frase célebre de Disraeli— aquella parte del ideal que las circunstancias nos permiten. Tenemos que comprender que, en esta como en muchas otras materias, a la hora de conjurar el flagelo de la pobreza, a la hora de atacar los males que corroen a nuestras sociedades, un avance, por pequeño que sea, es intrínsecamente bueno. Paralelamente,

tenemos también que entender que las ideas que se pongan a nuestra consideración, cualesquiera sean, por ineluctable que nos parezca su puesta en práctica, deben ser cuestionadas. En la medida en que las podamos rectificar, buscando caminos propios, nuevos, que reflejen nuestras realidades, nuestros intereses y nuestras soluciones posibles, pues entonces esas ideas deben ser criticadas y esas rectificaciones deben ser hechas.

En días recientes leí un artículo muy interesante de un experto de primera línea, el Dr. Mesa Lago, donde señalaba que alguno de los países que ahora tienen sistemas públicos no deberían adoptar mecánicamente sistemas de capitalización, porque esa adaptación mecánica podría conducirlos a comprar los sistemas de capitalización con todos sus perjuicios y sin ninguno de sus beneficios.

Pues eso es lo que nosotros tenemos que hacer —aunque no forzosamente en materia de sistemas de capitalización, los que en el Uruguay han funcionado razonablemente para los sectores que efectivamente tienen acceso a ellos— debiendo poner estos temas en cuestión y asumiendo que la voluntad humana, expresada a través de las decisiones del sistema político, juega un rol fundamental.

A la hora de poner en práctica decisiones que coadyuven a un mejor funcionamiento de la seguridad social, recordemos, en todo caso, a Vaz Ferreira, cuando en su *Fermentario* nos enseñaba con particular sabiduría: "Fe de erratas: donde dice por la fuerza de las cosas debe decir por la debilidad de los hombres".

---

\* En el año 2005 al asumir un nuevo gobierno en el Uruguay, se instituyó el Ministerio de Desarrollo Social y se implementó simultáneamente un plan asistencial dirigido a las familias en situación de pobreza, el cual quedó a cargo del Ministerio aludido.

---

Existen, además, otra gran cantidad de aspectos que deben abordarse y que requerirían un tratamiento más extenso, pero es preciso, evidentemente, pasar de la invocación teórica a la acción práctica. Es preciso tomar medidas, algunas duras, algunas difíciles, que requieren voluntad política, consensos que no es fácil construir, y la capacidad de instrumentarlas efectivamente. Incluyendo, en algunos casos, el incremento de las edades de retiro, la disminución de tasas de reemplazo, y en otros casos la baja de ciertas edades para pensiones no contributivas a personas que no han completado los años necesarios. Este grupo se conforma generalmente con un sector de la población que tiene una expectativa de vida menor y solo puede alcanzar pensiones no contributivas e insuficientes —es el caso de muchos países y probablemente también en menor medida, del Uruguay.

Estas medidas, cuando hay que tomarlas, son mucho menos heroicas de lo que parecen las grandes soluciones que a veces se plantean, pero hay que hacer el camino asumiendo las responsabilidades que correspondan. La simple invocación del eslogan no nos soluciona los problemas reales. Y a la hora de construir, es preciso cargar con las responsabilidades que hay sobre nuestros hombros y afrontarlas en plenitud, aun cuando las decisiones no siempre sean las más simpáticas.

Reitero, para finalizar, que es un gusto para mí, contribuir con este modesto aporte en el sentido de identificar apropiadamente los problemas de la seguridad social, quedando estas ideas —expresadas de modo un tanto deshilvanado— a disposición de tantos ilustres estudiosos en la materia, de manera de ser un instrumento para estimular el conocimiento y la investigación en este tema.

