

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXX

EPOCA V

Núms. 129-130

TOMO 1

MAYO - AGOSTO

1981

MEXICO, D.F.

PUBLICACION BIMESTRAL DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO
DE SEGURIDAD SOCIAL

ORGANO DE DIFUSION DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS
DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial 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.

	Pag.
— APROVISIONAMIENTO EN LOS SERVICIOS MEDICOS Y TECNICAS PARA ABATIR EL COSTO DE MEDICAMENTOS	185
Documento preparado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social	
— FINANCIAMIENTO Y EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL . .	203
Documento preparado por la Comisión Americana Jurídico Social	
— SELECCION Y CAPACITACION DEL PERSONAL DE LOS CUADROS MEDIOS TECNICO-ADMINISTRATIVOS PARA LOS SERVICIOS MEDICOS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS UNIDADES DEL TERCER NIVEL DE ATENCION MEDICA	237
Documento preparado por la Comisión Americana de Organización y Sistemas Administrativos. Grupo de Estudio de Recursos Humanos	

FINANCIAMIENTO Y EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

COMISION AMERICANA JURIDICO SOCIAL

Coordinación:

Lic. Fernando Zertuche Muñoz
Secretario General del IMSS

Lic. Enrique Lombera Pallares
Jefe del Departamento de Asuntos
Internacionales

Lic. Olga Palmero Zilveti
Subjefe del Departamento de
Asuntos Internacionales

Investigadores:

Lic. Manuel Millor Mauri
Lic. Margarita Elizondo Ramírez

CONTENIDO

1. Introducción
2. El contexto general de operación
 - 2.1 El concepto de desarrollo integral
 - 2.2 El proceso de desarrollo latinoamericano
 - 2.3 El Sector Público en el proceso de desarrollo
 - 2.4 Desarrollo y Seguridad Social
3. Consideraciones acerca del financiamiento de los sistemas contributivos
 - 3.1 Algunos aspectos generales del régimen financiero de Seguridad Social
 - 3.2 El modelo tripartito
 - 3.3 El Estado como contribuyente
 - 3.4 Alternativas de cambio en el financiamiento
4. Hacia la universalización de la Seguridad Social
 - 4.1 La Seguridad Social como mecanismo de redistribución del ingreso
 - 4.2 La función asistencial de la Seguridad Social
 - 4.3 Planificación y Seguridad Social
5. Consideraciones finales

1. Introducción

Los sistemas latinoamericanos de Seguridad Social se aproximan en la actualidad a una coyuntura vital en su evolución. Se trata de adecuar las estructuras y la operación de las instituciones a las profundas transformaciones implícitas en el proceso de cambio de la sociedad. El reto mayor será la extensión constante de los beneficios y prestaciones otorgadas por la Seguridad Social, a los amplios sectores de la población hasta ahora excluidos de los esquemas de protección. Para cumplir con este objetivo, las instituciones precisan de nuevos enfoques, en especial en lo relativo a los medios y fuentes de captación de recursos. La extensión progresiva de los sistemas conlleva modalidades de financiamiento acordes con la situación socioeconómica de los sectores por incorporar, y el surgimiento de una filosofía de la Seguridad Social cuyos principios encarnen la realidad y las aspiraciones del proceso de desarrollo. Requisito indispensable para la promoción y el mejoramiento de los sistemas es su consideración dentro del contexto general de operación, es decir, el proceso de desarrollo, y no como entidades aisladas y ajenas al mismo. El presente estudio tiene por objeto, pues, revisar la situación actual y las perspectivas, así como plantear algunas inquietudes, en torno a tres temas básicos:

1. La encrucijada actual del proceso de desarrollo latinoamericano, en especial en lo referente al objetivo de desarrollo integral, la participación del sector público, y el papel que desempeña la Seguridad Social.
2. El alcance y las limitaciones de los medios financieros en operación en las instituciones de Seguridad Social, y las alternativas de cambio en los mismos.
3. Algunos factores claves para el proceso de universalización de la Seguridad Social, tales como el potencial de los sistemas como mecanismo de redistribución del ingreso, la función asistencial de la Seguridad Social, y las posibilidades de la planificación.

Estos tres temas se encuentran directamente relacionados. La gestión financiera es crucial para el objetivo de la extensión, y ambos aspectos no pueden desligarse del proceso mismo de desarrollo, del cual son causa y efecto. De hecho, la relación armónica, y positiva, entre financiamiento, extensión y desarrollo integral, constituye la base de apoyo indispensable para la consecución de los objetivos previamente señalados.

2. El contexto general de operación

No es posible analizar aisladamente los alcances y las limitaciones de los sistemas de Seguridad Social en América Latina, sin considerar el contexto general de operación. El proceso de desarrollo, en sus dimensiones social, económica y política, constituye la causa y el efecto de los programas de Seguridad Social, su propia razón de ser. En un nivel más específico, las modalidades del proceso de desarrollo conforman la trayectoria de la Seguridad Social, en cuanto a la amplitud, disponibilidad y utilización de los recursos humanos y financieros.

2.1 *El concepto de desarrollo integral*

En la historia contemporánea de los países latinoamericanos se pueden apreciar tres objetivos básicos, como imperativos del proceso de consolidación de sus respectivas sociedades:

- La *unidad nacional* entre los diversos sectores e intereses que componen la población;
- La *modernidad*, a través de un proceso efectivo de desarrollo;
- La *integración regional*.

Los dos primeros objetivos se encuentran en estrecha relación y constituyen prácticamente un factor conjunto; del tercero dependen la viabilidad y las posibilidades de reafirmación de los otros. Pero es preciso llegar a una definición clara del concepto de desarrollo. En este sentido, hay dos enfoques divergentes en relación a la naturaleza del desarrollo.

Desde una perspectiva netamente económica, el desarrollo de un país es equivalente al índice del crecimiento económico: tiene lugar el desarrollo cuando la renta nacional aumenta, cuando se eleva el ingreso per cápita, cuando se mantiene un intercambio comercial favorable; en el caso especial de los países de menor desarrollo relativo, cuando se incrementa la capacidad de acumulación de capital y se elevan las tasas de ahorro e inversión. Es decir, existe la opinión de que el desarrollo se refiere tan sólo, o primordialmente, a factores económicos.

Sin embargo, en los últimos años, un número cada vez mayor de estudiosos del tema del desarrollo ha coincidido en expresar que el crecimiento económico, para ser verdaderamente relevante y para sustentarse sobre bases de prosperidad sólidas, debe tener lugar, paralelamente, a un proceso de mejoramiento de los niveles sociales y culturales de la población.

La evolución del concepto del progreso lleva a una apreciación integral del desarrollo. Es indudable que un proceso de desarrollo integral opera como el conjunto del progreso económico y social. La relación entre ambas dimensiones del desarrollo es básica: el desarrollo económico tiene un efecto determinante sobre el desarrollo social, y éste a su vez sobre aquél. Un proceso de desarrollo verdadero y cabal tiende a volcar sobre todos los sectores que componen una sociedad, las ventajas obtenidas por el progreso económico, contribuyendo a un estado de bienestar social. Este bienestar social, a su vez, repercute decisivamente sobre la economía, sustentando su crecimiento. Al manifestarse un creciente bienestar social, continúa ampliándose el mercado consumidor interno. Resulta sumamente riesgoso, en el caso de los países latinoamericanos, confiar el desarrollo a factores ajenos e impredecibles como las exportaciones, en la mayoría de los cuales no hay control de volúmenes ni precios. Por el contrario, el desarrollo debe fundamentarse principalmente en factores internos, a través de una ampliación del mercado consumidor por efecto de una situación de bienestar social.

El desarrollo como proceso de cambio social, no significa que tenga que seguir la misma trayectoria ni que conduzca necesariamente a sistemas de organización económica, social y política similares a los que prevalecen en los países que se consideran "desarrollados" en la actualidad. Es imprescindible buscar, en la realidad latinoamericana, los procedimientos, bases y formas de organización viables para un desarrollo sostenido e independiente. Se impone la necesidad de encontrar nuevos modelos, técnicas y enfoques del desarrollo, que no ignoren los ya existentes en otros países,

sino que los adopten, reajusten e incorporen con vistas a nuevos resultados. En la búsqueda e implementación de estos nuevos modelos de desarrollo, vital para las perspectivas futuras de América Latina, es posible apreciar que el sector público desempeñará un papel crucial.

2.2. *El proceso de desarrollo latinoamericano*

Es necesario estudiar los factores determinantes de la problemática latinoamericana, para poder dar un tratamiento analítico a las perspectivas del desarrollo y la Seguridad Social en la región. Entre los numerosos obstáculos que entorpecen la búsqueda de modelos de desarrollo apropiados, hay dos factores vitales que determinan la situación de dependencia de América Latina: el primero, la falta de unidad entre las clases y sectores que componen las sociedades latinoamericanas, que se manifiesta en el desequilibrio socioeconómico y la marginalidad; el segundo, la tendencia hacia la imitación de modelos de desarrollo ajenos a la realidad latinoamericana, y hacia su precaria adaptación en el seno de estas sociedades divididas y fragmentadas. Por consiguiente, se podría llegar a la conclusión de que el estado de dependencia de los países latinoamericanos es el resultado de la conjugación entre un sistema de influencias externas que corresponden a otros estadios y patrones de desarrollo, y una base de estructuras económicas y sociales internas que operan como receptáculo disforme de aquellas influencias; ambos factores se refuerzan mutuamente.

La problemática del proceso de desarrollo contemporáneo en América Latina es sumamente compleja, en sus manifestaciones económicas y sociales. El factor económico influye decisivamente en el alcance y la amplitud de los programas sociales. Los países latinoamericanos en su mayoría acusan una escasa capacidad económica general, que se refleja en bajos niveles de ingreso nacional y de ingreso medio per cápita. La brecha entre los países latinoamericanos y las naciones más desarrolladas continúa ampliándose cada vez más. A esta situación contribuyen factores tales como el deterioro de la productividad por unidad de trabajo y de los términos de intercambio mercantil.

En la mayoría de los casos, gran parte de la población económicamente activa se concentra en el sector agrícola; este sector sufre de una baja productividad y, a pesar de ocupar a un elevado porcentaje de la población trabajadora, no representa una parte equivalente del PNB. Los precios de los productos tradicionales de exportación en los mercados internacionales continúan deteriorándose, en relación con las importaciones de bienes de capital necesarias para mantener el precario proceso de industrialización. Este proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, parece estar limitado por cuestiones de demanda industrial restringida; aun en los países con mayores posibilidades la ampliación del mercado consumidor interno se ve obstaculizado por un deficiente sistema de movilidad social y distribución de la riqueza nacional.

Por otro lado, el desarrollo industrial de las economías latinoamericanas ha permanecido vinculado a patentes y tecnología extranjeras, lo que provoca que el factor más estratégico del proceso de desarrollo, el tecnológico, permanezca bajo el control externo, dependiendo de decisiones ajenas y facilidades en cuanto a la balanza de pagos, que empeoran los términos de la dependencia económico-tecnológica.

Los gobiernos latinoamericanos, en general, destinan recursos ínfimos

al campo de la investigación tecnológica, de la creación de tecnología apropiada a la realidad latinoamericana. De esta forma, por ejemplo, América Latina basa sus intentos de modernización en la tecnología avanzada proveniente de las naciones industrializadas, un tipo de tecnología adecuado a las necesidades de esos países, mas no de aquellos en vías de desarrollo. La tecnología avanzada tiende a disminuir el papel del factor trabajo en el proceso productivo y a incrementar la participación del factor capital; en los países latinoamericanos se da el caso opuesto: abundancia de trabajadores y escasez de capital. La aplicación intensiva de la tecnología más avanzada tiende, por consiguiente, a aumentar las tasas de desempleo y subempleo y, aún más importante, a invertir preciosos recursos de capital en la adquisición de técnicas que, a largo plazo, no mejoran la situación económica-social. Además, la vinculación extrema a la tecnología extranjera provoca que, por razones financieras tanto como técnicas, los gobiernos latinoamericanos se sujeten a una política de inversiones y de producción que escapa al control de los mismos.

La adquisición de exóticos bienes de consumo por parte de las sociedades en vías de desarrollo, relacionada estrechamente con la importación de tecnología extranjera, está orientada por lo general a satisfacer las demandas de ciertos grupos locales de altos niveles de ingreso, y del mercado exportador. En cuanto a la situación general del gran mercado interno, efectivo o potencial, éste queda relegado a un plano secundario. La existencia de mecanismos arbitrarios de precios en relación a las transacciones internas implica casos como el de las actividades agrícolas, en las que, a través de la especulación y la venta precaria de excedentes agrícolas, se impide la evolución de los pequeños productores. El resultado de lo anterior es una situación donde los productores reciben precios reducidos, mientras que los consumidores deben hacer frente a precios elevados. El control del mercado distribuidor y exportador por agentes intermediarios que no toman en cuenta los intereses del medio rural, ocasiona bajos volúmenes de oferta y grandes utilidades a los comerciantes.

El fenómeno de la marginalidad se manifiesta a diferentes niveles en los países latinoamericanos. Por lo general, en cada país, determinadas subregiones concentran gran parte de la riqueza nacional. Toda América Latina sufre los efectos de una dualidad estructural: un pequeño sector moderno, desarrollado, industrializado y urbano, y un gran sector atrasado, arcaico, rural (ya sea en cuanto a localización o mentalidad), y estático. La riqueza nacional en los países latinoamericanos, además de estar regionalmente desequilibrada, no alcanza una distribución social justa. Esta división dispareja de la riqueza y los ingresos nacionales profundiza las líneas que dividen las clases y sectores de la población, haciendo posible la existencia de patrones de consumo y derroche inconcebibles, por un lado, y por el otro imponiendo a grandes sectores un nivel de subsistencia mínimo. La concentración de una parte desproporcionada de los recursos económicos en manos de un porcentaje reducido de la población, significa que las condiciones de vida de los sectores mayoritarios están muy por debajo de lo que podrían ser, si existiera una distribución más equitativa del ingreso nacional.

En concreto, la marginalidad latinoamericana se caracteriza por un gran sector primario ocupado en una agricultura de subsistencia y con una enorme tasa de desempleo y subempleo; la ocupación primaria, orientada en gran parte al cultivo intensivo de productos para exportación, no logra cubrir el propio incremento vegetativo de la población rural, lo que pro-

voca una creciente emigración hacia los centros urbanos. En las grandes urbes, el sector secundario industrial, basado en tecnologías avanzadas en las que predomina el factor capital, es incapaz de absorber la mano de obra adicional. Para subsistir, los recién llegados a las ciudades encuentran precario acomodo en un sector terciario de servicios ineficaz, alimentado sin cesar por los excedentes de la fuerza de trabajo que el sistema productivo no consigue absorber de manera eficiente.

La situación anterior se agudiza por dos causas básicas del proceso de desplazamiento físico de las poblaciones latinoamericanas: el crecimiento demográfico y la urbanización. En relación al factor demográfico, el área latinoamericana tiene el índice de incremento de población más elevado del mundo, de 2.9 como promedio. Se estima que cada 24 años se duplica la población latinoamericana. En general, el acelerado crecimiento demográfico presenta problemas formidables para los países de la región. Los índices demográficos en la mayoría de los países latinoamericanos apuntan hacia un nivel de densidad de población similar al de las naciones más desarrolladas, sin que cuenten con una infraestructura urbana, industrial ni tan sólo agraria comparable. El problema se torna sumamente complejo, cuando se considera la estructura de la composición de la población. La parte de la población potencialmente activa resulta decreciente respecto al sector dependiente; este enorme sector, no productivo aún, requiere de grandes recursos y esfuerzos dirigidos a su desenvolvimiento adecuado. El crecimiento demográfico incide directamente sobre aspectos claves del desarrollo social tales como la Seguridad Social, salubridad, alimentación, vivienda y educación.

En el caso de América Latina hay otro factor, relacionado con el crecimiento demográfico, que ocasiona desequilibrios dentro de cada país, el proceso de urbanización. Los índices de urbanización superan en casi todos los casos a las tasas de crecimiento de la población. La urbanización acelerada subraya la incapacidad para generar empleos urbano-industriales en número suficiente, frustra los intentos de proveer servicios a una población que aumenta sin cesar, y disminuye los fondos públicos que se canalizan hacia el agro. La centralización industrial y administrativa empeora los efectos negativos de la urbanización.

Los problemas demográficos y de urbanización, así como el de la distribución del ingreso, están directamente relacionados con la situación prevalente en el agro. Durante los últimos años, en muchos casos, ha disminuido constantemente la participación del sector agropecuario en la formación del producto nacional; de hecho, a menudo el incremento de la producción agropecuaria ni siquiera se ha mantenido a la par del crecimiento demográfico. Por otra parte, los índices de productividad no han aumentado, o en todo caso se han mantenido iguales.

Lo anterior significa un deterioro constante de las posibilidades alimenticias de la población, de los términos del comercio exterior (lo cual explica en parte la creciente deuda externa), y en fin de la base de sustento de buena parte del sector industrial (que depende de las materias primas provenientes del agro). En tanto no se establezca la situación en el sector agropecuario, subsistirá la causa fundamental de numerosos desequilibrios sociales y económicos.

El desequilibrio socioeconómico y la marginalidad resultan instrumentales en mantener en las sociedades latinoamericanas valores y estructuras que propician la progresiva desnacionalización de las mismas. El fenómeno

de la desnacionalización económica se manifiesta en la adquisición, por parte de empresas extranjeras, de un creciente predominio sobre los sectores más dinámicos de la economía nacional, al contar aquéllas con tecnología propia, amplios recursos no sujetos a las fluctuaciones de los mercados y monedas latinoamericanos, y con la capacidad de articularse internacionalmente. Una de las formas y variantes más obvias de la desnacionalización económica es el creciente endeudamiento público externo. En muchos casos, el servicio de la deuda pública externa representa un porcentaje cada vez más elevado de los ingresos en cuenta corriente. El proceso de desnacionalización económica de los países latinoamericanos es prueba fehaciente de que el endeudamiento externo no puede ser sustituto de cambios estructurales internos.

En definitiva, la problemática actual de América Latina radica, en gran parte, en la tendencia a copiar o imitar patrones de desarrollo que no corresponden a su realidad, y que incluso en las naciones más desarrolladas, dan señales de agotamiento. Los países altamente industrializados basan su desarrollo en el hombre como factor de producción, como una extensión de la máquina. Quizás a los países que hoy incursionan por nuevos caminos en el proceso de desarrollo, corresponda darle importancia superlativa al hombre creativo. Esta es la cuestión clave en la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo.

2.3. *El Sector Público en el proceso de desarrollo*

La tarea de reconciliar el proceso de desarrollo latinoamericano con el concepto de desarrollo integral parecería corresponder, de manera considerable, al sector público. La empresa privada constituye, en la mayoría de los países latinoamericanos, un elemento clave para los objetivos del desarrollo. Sin embargo, hay ciertas limitaciones en el campo de acción de la iniciativa privada. En algunos casos, el sector privado encuentra particularmente difícil resistir las presiones del capital extranjero por alcanzar una posición predominante en diversas esferas de la actividad económica. En la situación estructural actual, la empresa privada a menudo carece de las posibilidades de ejercer un papel dinámico y conducente a un desarrollo verdaderamente integral y racional. Sólo el sector público parecería tener la capacidad de plantear e implementar políticas de alcance nacional para cumplir este objetivo.

En las economías latinoamericanas, habitualmente calificadas como "mixtas", el sector público tiende a desempeñar un papel relevante. La intervención del Estado tiene lugar en cuanto a tres funciones: la apropiación de una parte de la renta nacional, a través de un sistema de ingresos públicos, para cumplir con su función financiera; la acción redistributiva, tendiente a establecer un equilibrio del poder adquisitivo entre las clases sociales y los diversos sectores de la economía; y la función reguladora, para alterar el comportamiento y el peso relativo de los agentes privados y de las actividades económicas, con vistas al equilibrio sectorial y global. (Cibotti y Sierra. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*.)

El logro de una mayor justicia social constituye el objetivo central de las funciones del sector público relativas a la economía nacional. La intervención estatal debe determinar el orden de prioridades de la estrategia de desarrollo, en función del mejoramiento de la calidad de la vida de los sectores más numerosos de la población. Es imprescindible lograr la opti-

mización de los recursos disponibles, elevando los niveles de eficiencia en la producción, los servicios gubernamentales, los programas de educación, alimentación y vivienda, y las prestaciones de las instituciones de Seguridad Social. Sin embargo, la realización de una verdadera justicia social implica la solución de una enorme variedad de problemas y, por consiguiente, una acción multisectorial de gran envergadura. Algunos de los lineamientos de acción por parte del sector público serían los siguientes:

- *Mejor redistribución del ingreso*, a través de una participación estatal más efectiva en la realización de programas tendientes a incrementar el bienestar social, por ejemplo, estableciendo una escala de impuestos progresivos sin tope máximo.
- *Eficacia y honestidad en los mecanismos de recaudación fiscal*, aprovechando íntegra y eficazmente los recursos provenientes del fisco.
- *Aumento de la productividad en todos los sectores de la economía*. Esta meta es paralela con la mejor distribución del ingreso, ya que al aumentar la capacidad de consumo de la población, debe registrarse un incremento en la disponibilidad de bienes, para que la economía siga un rumbo ascendente, y para poner freno a la espiral inflacionaria. El Estado debe estar listo para intervenir en aquellos sectores de la economía que no sean capaces de mantener un ritmo adecuado con el proceso de desarrollo general.
- *Tasas de creación de empleos que superen el incremento de la población económicamente activa, tendiendo al pleno empleo*. Esta meta es vital para lograr la autosatisfacción de las necesidades básicas de sectores crecientes de la población, y liberar recursos estatales para su utilización en otras áreas críticas.
- *La elevación de los niveles educativos*, de manera que un número adecuado de técnicos y profesionales proporcionen capacitación continua que permita la ampliación de las actividades productivas y una mayor competitividad en el mercado de trabajo.
- *La ampliación constante de los programas de Seguridad Social*, con el objetivo de llegar a cubrir a toda la población, proporcionando la seguridad y protección indispensables para su incorporación a las actividades productivas y creativas que requiere el desarrollo nacional.
- *El mejoramiento de la infraestructura básica a nivel nacional*, para lograr la integración efectiva de toda la población.
- *Intensificación de las campañas de control de la natalidad*, conducidas en forma humana y de acuerdo con las circunstancias específicas de cada caso, para reducir el incremento de la población a tasas aceptables que contribuyan al proceso de desarrollo en vez de obstaculizarlo.
- *Promover la descentralización económica y político-administrativa*. Esta meta persigue disminuir el excesivo crecimiento urbano en las grandes ciudades, con todos sus resultados negativos, como son los hacinamientos humanos y el costo prohibitivo de los servicios públicos, y proporcionar incentivos fiscales para abrir nuevas áreas menos congestionadas y accesibles a la industria, con la consiguiente creación de nuevas fuentes de trabajo y poblaciones viables.

Sin duda alguna, el logro de una mayor justicia social constituye un complejo de problemas de la más variada índole y magnitud. Una vez establecida la prioridad de este objetivo dentro de los programas de acción correspondientes, es incuestionable la necesidad de plantear su realización en el marco de una planificación nacional que coordine esfuerzos y aune voluntades de todos los sectores públicos y privados que contribuyen al proceso de desarrollo.

2.4 *Desarrollo y Seguridad Social*

La Seguridad Social constituye uno de los esfuerzos de mayor envergadura para equilibrar el progreso social con el crecimiento económico. Como instrumento imprescindible de la política estatal, su importancia en el contexto del desarrollo socioeconómico aumenta constantemente. El surgimiento impresionante de la seguridad social como motor impulsor del desarrollo integral es verdaderamente multifacético. La creciente ampliación de sus actividades, en términos geográficos y en cuanto a la cobertura de nuevos sectores de la población, ha convertido a la Seguridad Social en un factor clave del proceso de integración nacional. Al intervenir en la gestión económica, con la expectativa de propiciar una mejor distribución de la riqueza nacional y de procurar los medios financieros para incrementar los beneficios prestados a la población asegurada, se ha convertido en eficaz propulsor del proceso de modernización de la sociedad. Como factor indispensable de la política de salud, a través de una red hospitalaria y clínica que llega prácticamente a todas las regiones de cada país, dirige su acción hacia la base esencial de los recursos humanos: una población saludable es la mejor garantía para un desarrollo sostenido. La protección efectiva de sectores especialmente vulnerables de la población como los niños y los ancianos, significa un margen de seguridad para millones de ciudadanos. Finalmente, la posibilidad de superación, a través de sus programas de capacitación, convierte a la Seguridad Social en aliado efectivo del proceso educativo.

Para alcanzar los objetivos de bienestar de la población, redistribución del ingreso e integración nacional, el concepto de Seguridad Social integral va cobrando forma en América Latina, como idea subyacente en el desarrollo y progreso de los sistemas. Sus principios son claros:

- *Obligatoriedad.*
- *Unificación.* Generalidad de contingencias y categorías cubiertas.
- *Universalidad.* Cobertura de la totalidad de la población.
- *Solidaridad.* Eje central de los esfuerzos de la Seguridad Social, es el óptimo desarrollo y bienestar de la población rural y marginada urbana. Este punto constituye una necesidad imperativa en América Latina, ya que por lo general sólo un 10% de la población cubierta pertenece a los sectores campesinos.
- *Sustancialidad.* Las prestaciones deben ser suficientes, oportunas y adecuadas.
- *Coordinación* de las instituciones gestoras.
- *Subsidiaridad.* Si el Estado ha reconocido que su mayor fuente de riqueza es el trabajo, debe protegerlo, humanística y materialmente, y debe contribuir a las cargas que la Seguridad Social implica.

El hecho de la participación del sector público en el proceso de desarrollo latinoamericano, provoca algunas reflexiones con respecto a la incidencia de este fenómeno en los mecanismos e instituciones de seguridad social de la región. Hay diversas formas de injerencia del poder público en las instituciones de seguridad social:

- A través de una participación económica mayoritaria.
- Cuando la institución de seguridad social es parte del poder ejecutivo, por ejemplo, como secretaría de seguridad social en los casos de Argentina y Brasil.
- Cuando en los organismos superiores, junto a la representación empresarial y laboral, se encuentra una representación estatal mayoritaria.

En la mayoría de los casos en América Latina, lo más común es la característica de institución descentralizada de los organismos de seguridad social. Es decir, una organización de servicio público de interés social, pero con potestad jurídica en su fuero interno y recursos propios aparte del Fisco. Sin embargo, estas instituciones o Cajas de Seguridad Social o del Seguro Social, no por ser instituciones o entes autónomos dejan de tener una injerencia directa del Estado, como por ejemplo, a través del hecho de que el Director es designado por el Poder Ejecutivo. Como conclusión, se podría decir que el Estado tiene un papel de importancia, por lo general, en las instituciones de seguridad social, papel que puede o no acrecentarse, de acuerdo con las exigencias del proceso de desarrollo de cada país latinoamericano.

Existen diversos puntos de vista con respecto a las ventajas y desventajas de ambas situaciones, cuando la institución de seguridad social es autónoma, o cuando depende del Estado en forma directa hasta llegar al punto de convertirse en una Secretaría o Ministerio de Estado. A favor de la creciente participación estatal en los organismos de seguridad social, a menudo se señala el hecho de que la seguridad social es parte integral de la política social del Estado; en este sentido, el hecho de que sea un servicio público de interés social, justifica que la seguridad social deba estar a cargo del Estado sostenida por éste (como ocurre, por ejemplo en cuanto al sector de educación y al sector salud).

A favor del organismo de seguridad social como institución descentralizada o autónoma, se cita el hecho de que por este medio tiene lugar una participación más directa y efectiva por parte de los intereses del capital y el trabajo y se menciona que el Estado no es un buen gestor debido a factores burocráticos. En cuanto a la participación financiera del Estado, se menciona que en algunos casos el Estado no paga ni siquiera la contribución que la ley establece.

En cuanto a la disyuntiva anterior, se podría señalar que una intervención más directa y efectiva del Estado en los mecanismos de seguridad social podría incidir en forma significativa sobre los siguientes aspectos:

- *Coordinación.* Con otras áreas de operación del Estado (Salubridad, Educación, etc.), en cuanto a lograr una eliminación de factores negativos tales como la duplicidad de funciones, y por consiguiente, una utilización óptima de los recursos existentes.
- *Unificación.* Un proceso que elimine las dualidades o contradicciones entre los regímenes existentes y los conceptos y categorías cubiertos en los sistemas de seguridad social.

- *Meta de una seguridad social integral.* Tendiente a lograr la cobertura de la totalidad de la población.
- Mejores posibilidades de una *planeación* efectiva.

En resumen, en relación a la seguridad social en el marco del desarrollo latinoamericano, es conveniente analizar a esta institución en cuanto a la disyuntiva de que sus actividades resulten ser un efectivo mecanismo de cambio social, o simplemente un paliativo. Es preciso, para efecto de que la seguridad social realmente se convierta en una base fundamental del proceso de desarrollo integral en América Latina, que incorpore todos sus efectivos humanos y físicos a la promoción de la integración nacional, la modernidad y el bienestar social.

3. Consideraciones acerca del financiamiento de los sistemas contributivos

La seguridad social, como quedó asentado con anterioridad, es uno de los mecanismos primordiales que contribuyen al desarrollo integral de los países de América Latina, ya que se encarga de proteger la salud, el ingreso y el bienestar de la población. Los niveles de vida y de productividad se encuentran en relación directa con los aumentos cuantitativos y cualitativos en la seguridad social. Los objetivos de universalización y solidaridad social se plantean, en última instancia, en función de los recursos financieros disponibles en las instituciones de seguridad social.

La compleja realidad social, económica y política, y los diversos niveles de desarrollo de los países latinoamericanos, conforman características multiformes que obstaculizan el análisis global de las estructuras financieras de los sistemas de seguridad social. En general, los esquemas de financiamiento de la mayoría de las instituciones no corresponden todavía al imperativo de un proceso de desarrollo integral. Las dificultades financieras para cumplir con los objetivos de la seguridad social integral se agravan con el incremento de los costos de operación y las presiones derivadas del crecimiento vertiginoso de la población. De lo anterior se desprende la necesidad de nuevas estrategias de financiamiento, acordes con el reto de una población creciente y una economía en expansión, para procurar una protección más eficaz a sectores cada vez más amplios de la sociedad.

A continuación se intentará dar una visión de conjunto de las modalidades de financiamiento de la seguridad social en América Latina y de los elementos susceptibles de ser modificados para imprimir una mayor efectividad a los esquemas financieros.

3.1 Algunos aspectos generales del régimen financiero de Seguridad Social

Por medio de leyes, se mantiene el equilibrio del proceso de desarrollo socioeconómico. En América Latina se ha manifestado, históricamente, un distanciamiento entre la enunciación formal de la ley y su ejecución real. Las leyes se elaboran como propuesta de las pautas a seguir, pero al no reflejar fielmente la realidad, acaban por ser inoperantes, un "debería ser" frente a lo que "es". La raíz de lo anterior proviene del hecho de que las constituciones y los códigos legales adoptados, la fundamenta-

ción de los cuales proviene de sociedades extranjeras con características de desenvolvimiento diferentes, han resultado ser inadecuados a las realidades y necesidades de los países latinoamericanos. En relación con los sistemas de Seguridad Social, esta tendencia se perfiló claramente en la adopción del patrón europeo de financiamiento y administración, centrado en la gestión urbano-industrial, en sociedades como las latinoamericanas cuyas condiciones de desarrollo aún corresponden significativamente a las del medio rural.

Los gastos, así como los ingresos, de cada institución de Seguridad Social, son el resultado de dos componentes:

1. Las disposiciones legislativas que determinan las cotizaciones, los subsidios de los fondos públicos y otros recursos del régimen y del esquema de prestaciones.
2. El juego de los factores sociales, políticos, económicos y demográficos.

La problemática actual de los sistemas de seguridad social latinoamericanos se plantea en torno a su financiamiento, es decir, a su capacidad para cumplir con las obligaciones contraídas en cuanto a prestaciones, y para extender su protección a sectores cada vez más amplios de la población. Es claro que la estructura administrativa determina la capacidad de absorción de recursos y el nivel de optimización en la utilización de los mismos.

En general, los egresos de un sistema de seguridad social pueden dividirse en gastos administrativos y gastos por prestaciones. Los gastos administrativos no son prestaciones, pero son parte inherente de la gestión de la seguridad social, y significativos en cuanto a su magnitud en algunos sistemas. Por medio de una administración eficiente, la institución puede influir directamente sobre la evolución de sus ingresos y gastos. El esquema de prestaciones constituye el elemento esencial para la determinación de los egresos de cada institución. Se pueden distinguir tres categorías de prestaciones de Seguridad Social:

1. Las prestaciones en especie: la asistencia médica.
2. Las prestaciones en dinero a corto plazo: asignaciones diarias en caso de incapacidad de trabajo (enfermedad, accidentes, maternidad); asignaciones por desempleo.
3. Las prestaciones en dinero a largo plazo: pensiones de invalidez, vejez, sobrevivientes.

La diversificación y el incremento en los gastos derivados de las prestaciones, se han registrado en años recientes principalmente en el renglón de la asistencia médica.

En general, la institución debe ser siempre capaz de hacer frente a todas sus obligaciones. Los acreedores del organismo asegurador son los beneficiarios de las prestaciones, las cuales no pueden ser interrumpidas. Cualquiera que sea el modelo financiero de la institución, la preocupación por la *solvencia* constituye un principio básico del mismo.

En los regímenes contributivos, una parte importante de los recursos proviene de las cotizaciones basadas en los salarios o en los ingresos del trabajo. En la mayoría de los casos, estas cotizaciones se dividen entre el asegurado y el empleador. Por obvias razones económicas, es deseable

estabilizar en cierta medida la tasa de las cotizaciones, y en especial evitar fluctuaciones inopinadas y bruscas de la misma. El empleador, que debe soportar un porcentaje elevado de las cotizaciones, tiene que conocer de antemano la carga que le corresponde, para poder incluirla en su estimación de los precios de costo. Por otro lado, las modificaciones de la parte que incumbe al obrero reducen su salario neto. Por consiguiente, toda modificación de la tasa de cotizaciones entraña numerosos inconvenientes, y deben realizarse esfuerzos por limitar esas variaciones al estricto mínimo inevitable. De lo anterior se desprende, como otro principio básico del financiamiento, la *estabilidad* de las tasas de cotizaciones.

El régimen financiero es el mecanismo que se encarga de garantizar el funcionamiento y el equilibrio económicos de las instituciones de seguridad social. Hay dos tipos básicos de sistemas financieros en la Seguridad Social latinoamericana: la capitalización y el reparto. La diferencia esencial entre ambos radica fundamentalmente en el proceso de obtención y distribución de los ingresos: en el régimen de capitalización, el equilibrio entre los recursos y las obligaciones se cumple en períodos más bien de larga duración; en el régimen de reparto, los recursos anuales destinados al financiamiento deben ser iguales, al menos, a los egresos durante el mismo período.

Para que el régimen financiero de repartición pura funcione en un nivel razonable de equilibrio, es necesario que el aumento anual de los costos esté compensado con un incremento por lo menos equivalente de los recursos que sirven para financiar las obligaciones y los costos. Sin embargo, de hecho esta adecuación no existe, ya que por regla general las cotizaciones se calculan y pagan sólo y exclusivamente sobre el componente más estable del salario, es decir, el salario básico, cuyo ritmo de aumento a menudo se encuentra a la zaga de la curva inflacionaria, y no sobre el salario total, integral o real. Esta práctica tiende a contribuir al desfinanciamiento de las instituciones. Estos inconvenientes del régimen de repartición pura han dado lugar a enmiendas, i.e. régimen de repartición enmendada, en el cual se incorporan, como amortiguadores financieros, fondos de seguridad y rotación para hacer frente a las fluctuaciones imprevistas de gastos o ingresos. Otra variante del régimen de reparto es el "régimen de repartición de los capitales constitutivos", en el cual el conjunto de "capitales constitutivos" u obligaciones equivalentes al valor de los riesgos que se han producido durante el transcurso del ejercicio, se reparten entre los participantes según claves correspondientes a las tasas de cotizaciones.

El régimen de capitalización es el mecanismo más utilizado hoy en día por las instituciones de Seguridad Social. Los objetivos de este régimen son el equilibrio entre ingresos y egresos ante situaciones actuales y futuras, y la acumulación de capitales para hacer posible una estabilización de las cuotas.

El régimen de capitalización puede ser de "capitalización individual", cuando se trata de establecer una relación directa entre las prestaciones individuales garantizadas al asegurado y las cotizaciones individuales; o de "capitalización colectiva", i.e. prima media promedio, cuando se trata de establecer el equilibrio financiero entre el total del valor probable de todos los compromisos de la institución, y el total del valor probable de todos sus ingresos. En el segundo caso se acepta la idea de la perennidad del sistema de Seguridad Social, proyectando opciones en cuanto a las generaciones futuras de asegurados.

El problema más persistente en el régimen de capitalización es la inversión de las reservas técnicas. Las fallas en la utilización racional de las reservas, tales como la inversión en rubros de muy bajo rendimiento, en algunos casos impiden la constitución de capitales lo suficientemente cuantiosos para hacer frente a las operaciones diferidas.

En la práctica, las instituciones de Seguridad Social a menudo recurren a regímenes financieros mixtos, que incorporan elementos de reparto y de capitalización. El régimen de repartición enmendada es un caso en cuestión, en el que se prolonga el período de operación hasta aproximarse a los lineamientos del régimen de capitalización colectiva.

En los sistemas latinoamericanos de Seguridad Social los programas de enfermedad-maternidad se basan usualmente en el sistema de repartición simple anual. El equilibrio entre ingresos y egresos resulta muy difícil de lograr, ya que el costo de los servicios médicos aumenta a un ritmo superior al del incremento de los salarios. La rama de riesgos de trabajo se financia por lo general en base a la repartición de capitales constitutivos de las prestaciones originadas en el ejercicio anual. También se recurre a un régimen mixto, de reparto de capitales para las pensiones por incapacidad permanente y para los sobrevivientes, y de reparto simple para las demás prestaciones. El seguro de desempleo suele tener un financiamiento parecido al de la rama de enfermedad-maternidad. Por lo que respecta a la rama de invalidez, vejez y muerte, se aplica generalmente el régimen de capitalización colectiva, o prima promedio; sin embargo, en muchos casos, debido a las tendencias inflacionarias, se han adoptado primas escalonadas.

De las ramas mencionadas, la de enfermedad-maternidad es la que confronta, en la mayoría de los casos, un desequilibrio financiero persistente. Se ha intentado dar solución temporal a este desfinanciamiento con fondos provenientes de la rama de seguro de invalidez, vejez y muerte, a riesgo de comprometer también la solvencia de estas últimas prestaciones a largo plazo. Por otra parte, los diversos procedimientos financieros individuales, tanto para captación de recursos como para el otorgamiento de las prestaciones en dinero, contrastan con los programas de servicios sociales colectivos, lo que representa un obstáculo para el logro de un equilibrio financiero y la función redistributiva de la Seguridad Social.

Existe una serie de factores que pueden ocasionar situaciones de descapitalización de los esquemas financieros de Seguridad Social, entre ellos: la espiral inflacionaria, que eleva continuamente los niveles de egresos de las instituciones; la extensión de la Seguridad Social; la creciente demanda de prestaciones por parte de los grupos de asegurados que llegan a la madurez de beneficios. En general, puede apreciarse un conflicto de intereses entre los objetivos financieros tradicionales de solvencia y estabilidad, y la necesidad urgente e inaplazable de incorporación de sectores de la población hasta ahora excluidos de la Seguridad Social.

Si el bienestar y la justicia social constituyen la razón de ser del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, es indudable que la extensión de la Seguridad Social se perfila como un objetivo prioritario. Comprometidos en este objetivo, los niveles de decisión política pueden ser fuente adicional de presiones para una ampliación de los beneficios, ya sea horizontal o vertical, cuyos costos no han sido calculados en los posibles egresos. Lo anterior provoca reflexiones críticas sobre la inaplazable revisión de los regímenes financieros de Seguridad Social, de manera que éstos reflejen más adecuadamente la cambiante realidad socioeconómica.

3.2. *El modelo tripartito*

El origen de los recursos de las instituciones de Seguridad Social está basado en las contribuciones de tipo unipartita, bipartita y tripartita, según la participación del Estado, los trabajadores y los empleadores. En general, el financiamiento de la Seguridad Social en los países con economía de mercado, ya sean países desarrollados o en vías de desarrollo, tiende a basarse en regímenes contributivos de carácter tripartita. Por otro lado, en los países de economía centralizada, el régimen financiero no es contributivo y se basa principalmente en la participación estatal.

Los sistemas de seguridad social latinoamericanos protegen fundamentalmente al trabajador asalariado del sector urbano. La base de financiamiento de estos sistemas es, en la mayoría de los países, de carácter contributivo, compulsivo y tripartita. La proporción de las cuotas del trabajador, empleador y Estado varía según el caso y el país en cuestión. Es tal la diversidad de formas y procedimientos de cotización existentes en las legislaciones de seguridad social de los países del área latinoamericana, que resulta difícil tratar de comparar la distribución relativa a dichos aportes. Las variaciones en la proporción de las contribuciones tripartitas pueden depender tanto de factores de orden interno, i.e. organización y grado de coordinación de los sistemas de seguridad social, categorías de riesgos protegidos y población amparada, como de orden externo, i.e. las condiciones económicas, sociales y políticas de cada país.

En general, el porcentaje de la contribución patronal varía de acuerdo con las ramas de seguro; por ejemplo, la rama de accidentes de trabajo es financiada casi en su totalidad por los empleadores. Sin embargo, el valor real de la aportación patronal resulta disminuido por la transferencia de estos costos a los precios de los bienes y servicios que consume la población.

La contribución obrera se puede fijar independientemente del salario, o proporcionalmente a éste. Se puede determinar una suma máxima de percepción del salario asegurable, más allá del cual la cotización es una cantidad fija, i.e. un tope salarial máximo para efectos de cotización, o establecer tasas contributivas aceleradas sin tope máximo de acuerdo con el nivel de ingresos. En la actualidad es común la determinación de una cuota media porcentual de carácter fijo. Esto representa problemas financieros potenciales para las instituciones, ya que al elevarse los salarios nominales, la tasa de ingresos de la institución decrece en términos relativos. Por otra parte, los trabajadores que no disfrutan de un nivel salarial mínimo, suficiente para sufragar las cuotas establecidas, pueden quedar excluidos de la protección de la seguridad social. Finalmente, la independencia de las cuotas en relación con la situación económica de los asegurados, beneficia a los sectores de mayores ingresos en perjuicio de los de más bajas percepciones.

Los incrementos desproporcionados de las cuotas dificultan el proceso de desarrollo, fomentan la inflación y deterioran los salarios. En especial, grandes sectores obreros se encuentran cerca de los niveles mínimos de subsistencia; si se aumentan sus cuotas sin un conocimiento preciso de sus niveles de vida y posibilidades, y del hecho de que gran parte de sus recursos económicos los dedican a adquirir bienes de consumo esenciales, existe el peligro de rebasar el margen crítico de viabilidad socioeconómica de estos sectores. Sin embargo, el establecimiento de tasas progresivas de contribución, sin tope salarial, es una medida que generalmente ha sido

rechazada por parte de los grupos con mayor poder económico, así como por las grandes empresas, las cuales serían más afectadas por tal medida.

Si bien el financiamiento de carácter tripartita es el que predomina en la mayoría de las instituciones de seguridad social, también existen otros métodos de financiamiento como los de base bipartita, que son propios de las empresas estatales, paraestatales, organismos descentralizados, determinados grupos de trabajadores, sindicatos y organizaciones laborales. El modelo bipartita es de menor complejidad y se ha instituido en base a una contratación colectiva que establece un régimen de seguridad social por un acuerdo sindical con la empresa, o de la empresa con los trabajadores. La participación de la empresa en el presupuesto público y su proporción dentro del total del financiamiento determina la naturaleza directa o indirecta de éste. Existen múltiples casos en los que se observa un financiamiento bipartita, por ejemplo los regímenes especiales para el aseguramiento de los trabajadores del sector público, de las fuerzas armadas o de los trabajadores organizados en cooperativas o comunalmente. En especial, cabe destacar los esquemas bipartitas, con una participación clave por parte del Estado, para incorporar a sectores de la población que se encuentran en un nivel crítico de subsistencia.

Las contribuciones estatales presentan características de mayor progresividad, desde el punto de vista del efecto redistributivo de los aportes. El papel actual y potencial de la participación estatal en el financiamiento de los esquemas de protección, constituye un factor crítico en la evolución de las instituciones hacia la seguridad social integral.

3.3 *El Estado como contribuyente*

La acción y participación del Estado dentro de la seguridad social tiene lugar de diversas maneras, desde su contribución dentro de un modelo tripartita de financiamiento, hasta la gestión a su cargo de todo el sistema de seguridad social. Esto depende en gran medida de la concepción que tenga cada gobierno en cuanto a la función primordial del Estado y al proceso de desarrollo. En los países en que las políticas estatales dan prioridad al crecimiento económico sobre el desarrollo social, se observa la utilización de las mayores partidas del erario nacional, para aquellas actividades esencialmente relacionadas con cuestiones de producción económica y defensa nacional. Paralelamente, se plantea la transferencia de la carga de los programas sociales al campo de la iniciativa privada. No obstante, en la consecución de los objetivos de la Seguridad Social integral, principalmente en lo que se refiere al aspecto financiero, la gestión estatal adquiere día a día mayor relevancia. En un número cada vez mayor de países los programas de prestaciones básicas, tales como la atención médica y las pensiones de vejez, se conceden en forma de servicios públicos, patrocinados primordialmente por el Estado. La línea de demarcación entre la seguridad social y la asistencia social es cada vez más flexible.

En el caso de Cuba, país que se caracteriza por su peculiar sistema de organización dentro de la región, el financiamiento de la seguridad social es de carácter eminentemente estatal. En los demás países del área, las contribuciones estatales revisten diversas formas: pueden basarse en un determinado porcentaje de los salarios de los asegurados, como es el caso que predomina en la mayoría de los países; el aporte gubernamental puede derivarse de una proporción específica de lo que se obtiene por concepto de

impuestos sobre los ingresos y las ventas e impuestos especiales; o el Estado puede tomar a su cargo una participación directa, efectuando el pago de ciertos beneficios o cubriendo algunos gastos de administración. Es en este orden de ideas donde se muestra la íntima relación que existe entre los impuestos y los pagos a la seguridad social.

En la mayoría de las instituciones de Seguridad Social de América Latina, la participación financiera del Estado se lleva a cabo a través de contribuciones obligatorias y voluntarias. En los sistemas nacionales establecidos sobre bases financieras tripartitas, la aportación estatal se fija en relación a determinados criterios de participación entre los tres sectores. Por otro lado, generalmente las instituciones reciben una parte de sus recursos de los fondos públicos en forma de subsidios. Los niveles de subsidio dependen de la magnitud de los recursos fiscales, de las tendencias en la política tributaria y, fundamentalmente, del compromiso político de cada gobierno con el proceso de bienestar social y, en concreto, con los objetivos de la Seguridad Social integral.

A través de su función de transferencia, i.e. sustracción de ingresos de unos sectores y de redistribución a otros, el aparato estatal puede desempeñar el papel de intermediario estratégico en el proceso de desarrollo, contribuyendo a incrementar los niveles de bienestar social. Sin embargo, de hecho la contribución gubernamental a las instituciones de seguridad social puede ser considerada hasta cierto punto como un subsidio al sector ya asignado de la población. Esto significa que los beneficios inciden primordialmente sobre los sectores urbano-industriales y asalariados ya protegidos, en detrimento de los sectores rurales y marginados urbanos.

En este contexto, los trabajadores asalariados ya protegidos que promueven una extensión vertical de sus beneficios constituyen en ocasiones una fuente de oposición a la creciente participación estatal, aduciendo que la plena aceptación del derecho a la seguridad social en favor de los demás sectores de la población, laborales, subempleados y en un nivel de subsistencia mínima, implicaría el compartir con éstos la aportación económica otorgada por el Estado.

De lo anterior se desprende la necesidad de una reorientación y ampliación de las corrientes de recursos estatales hacia esquemas de prestaciones que incorporen con efectividad los lineamientos de la asistencia social, y que contribuyan a reforzar un sentimiento de identidad y solidaridad entre los diversos sectores de la población.

Por otra parte, la captación deficiente de las contribuciones a cargo del Estado constituye a menudo un elemento de peso en las dificultades financieras de las instituciones. En algunos sistemas latinoamericanos de Seguridad Social el Estado se encuentra en mora en el pago de sus cuotas correspondientes, lo que tiende a subrayar la idea de que es un mal gestor. Las deudas por parte del Estado, o la insuficiencia crónica de sus contribuciones, desembocan, en algunos casos, en un desfinanciamiento de los sistemas de Seguridad Social, y resultan en un serio obstáculo a la extensión horizontal y vertical de los beneficios de los seguros sociales. Lo anterior ilustra las brechas que a menudo existen entre el esquema teórico de financiamiento y la realidad práctica de su aplicación.

A pesar de lo anterior, la intervención cada vez más activa y firme del Estado se perfila hoy día como una necesidad inaplazable para lograr los objetivos de la Seguridad Social integral. Los gobiernos, que cubren una proporción creciente del costo de las diversas prestaciones, deben cumplir efectivamente con sus obligaciones adquiridas. Para que los gobiernos

puedan contribuir de una manera eficaz al desenvolvimiento de las instituciones de seguridad social, será preciso que compensen sus gastos a través de mecanismos tributarios progresivos. Esta situación destaca la importancia de una mayor aplicación de las técnicas fiscales modernas a la estructuración de cuotas, para lograr la apertura de nuevos grupos de cotización y la elevación del tope máximo, con el fin de cumplir con el principio, de progresividad y equidad en la aportación, y como mecanismo complementario de redistribución. Lo anterior deberá ir aunado a las reformas que necesariamente tendrán que realizar las instituciones de América Latina, primordialmente en lo que se refiere a las diversas maneras de fijar y determinar las cotizaciones y en general a los mecanismos de financiamiento establecidos.

3.4 *Alternativas de cambio en el financiamiento*

La evolución de la seguridad social latinoamericana hacia sistemas de protección integral, presenta la necesidad inaplazable de cambios profundos en las fuentes y en los procedimientos de financiamiento. En concreto, las técnicas actuales de financiamiento, basadas en aportes vinculados a los diversos niveles salariales, presentan serios obstáculos para extender la protección a los sectores no asalariados de la población. Las dificultades en la extensión de la seguridad social podrán ser superadas sólo a través de esquemas que proporcionen mayor viabilidad, agilidad y estabilidad a su gestión financiera.

Cualquier intento de racionalización del financiamiento de la seguridad social deberá, en primer término, cuestionar los métodos predominantes de financiamiento en la actualidad. A pesar de que las incidencias económicas de un esquema de cotizaciones no siempre son fáciles de definir o evaluar, muchas instituciones de seguridad social consideran que una cotización sobre los salarios es relativamente fácil de calcular y, en la medida que es controlada por el empleador, fácil de administrar. Algunas de las ventajas de esta técnica de financiamiento son las siguientes: se reducen los riesgos de fraude (debido al control efectivo que por el asalariado o por terceros se tiene del salario); es posible establecer cuentas en función de ingresos y gastos que han sido claramente delimitados; su aplicación es factible sin mayores dificultades en la generalidad de las situaciones de los asalariados; se conoce la capacidad contributiva de los interesados, y la evolución financiera de los regímenes.

No obstante, el hecho de calcular las cotizaciones en base al ingreso del trabajador, es decir, fundamentar en un solo factor de la producción el peso de las cargas sociales, impone un modelo financiero poco favorable a la creación de empleos, que sanciona particularmente a las industrias intensivas en la utilización de mano de obra, y alienta a los empleadores a limitar la participación de la fuerza de trabajo en el proceso productivo. Cuando el costo de la mano de obra se eleva con relación al capital el empleador tiende a reemplazar la fuerza de trabajo, invirtiendo en tecnologías intensivas en el uso de capital que traen como consecuencia un aumento en los niveles de desempleo. Por otra parte, el peso creciente de las cargas sociales constituye otro incentivo para sustituir el trabajo por el capital. De esta manera, las cotizaciones sobre el salario del trabajador acrecientan el desempleo, y a su vez tienden a favorecer un desequilibrio financiero en las instituciones: los trabajadores privados de empleo dejan,

obviamente, de cotizar, mientras que durante un determinado período, continúan recibiendo prestaciones. Parecería necesario, sobre todo en los países donde abunda la mano de obra como en los de América Latina, modificar la base de las cotizaciones de manera de aumentar el costo relativo del capital y disminuir el del trabajo, estimulando así un incremento en la utilización de la mano de obra.

Dentro de este marco de referencia, existen diversas soluciones parciales que bien podrían contribuir, aunque superficialmente, a mejorar la actual situación de los sistemas financieros. Tal sería el caso de la eliminación del tope salarial en las cotizaciones, de tal manera que quienes obtengan mayores ingresos, cubran porcentualmente mayores cuotas. La supresión del tope no constituye una solución para todos los problemas financieros, pero puede contribuir a lograr una mayor equidad y, al mismo tiempo, a acrecentar los ingresos de las instituciones. Asimismo, las instituciones de seguridad social podrían realizar las cotizaciones sobre la totalidad del salario y no sobre el salario básico, para disminuir las tendencias al desfinanciamiento de los regímenes. Se podría incluir también, como posible mejora, la incorporación de mecanismos de actualización automática de las pensiones, así como medidas para no seguir disminuyendo la edad de jubilación, sino por el contrario, en algunos casos estudiar la posibilidad de aumentarla. En cuanto a la participación estatal, podría estudiarse la conveniencia de que los aportes gubernamentales se gradúen en proporción inversa al ingreso de los trabajadores asegurados.

Por otra parte, se debe realizar un mayor esfuerzo para lograr una utilización cada vez más eficiente de los recursos disponibles, tratando de mejorar paralelamente la calidad de los servicios impartidos. A menudo se registran situaciones de aplicación inapropiada de recursos, que van desde la dificultad de los derechohabientes para obtener sus prestaciones y servicios correspondientes, debido a la complicada estructura burocrática de las instituciones, hasta el uso inadecuado de los fondos de reserva. En general, la burocracia que se localiza en las estructuras administrativas de las instituciones ha ocasionado distorsiones en la utilización de los recursos, tales como: el incremento excesivo de puestos burocráticos de bajo rendimiento, que son fuente de empleo principalmente para los sectores medios; el otorgamiento de beneficios, como la construcción de viviendas, destinados para las clases media y alta de la sociedad; la proyección de ciertos grupos con influencia política que utilizan su poder para conceder favores políticos y lograr una base de apoyo para el gobierno en turno. De todo lo anterior es fácil deducir que la optimización de recursos es hoy día una meta prioritaria para la mayoría de los sistemas latinoamericanos de seguridad social.

Lo anterior implica que es necesario estudiar en profundidad aspectos tales como la capacidad de absorción* de nuevos aportes financieros, en función de la capacidad instalada, la utilización de los recursos humanos y la eficiencia administrativa. Es claro que la solución a todos los problemas financieros de las instituciones no puede ser un aumento de las cuotas por sí solo. Hay renglones en los que las instituciones de Seguridad Social

* El concepto de la "capacidad de absorción" se puede interpretar como el conjunto de condiciones previas que deben satisfacerse, para estar en la posición de poder utilizar un aumento de recursos financieros destinados a ampliar al ámbito de operaciones en forma óptima. El concepto se refiere a todos los elementos que se requieren, además de los recursos financieros mismos, para aumentar la producción de prestaciones y servicios en un sistema de seguridad social.

pueden ser más productivas; en los rubros en que los gastos son excesivos, hay que reducirlos, en vez de incrementar las cuotas. En algunos sistemas se otorgan beneficios exclusivos a edad muy temprana, lo cual da lugar a que ciertos empleados puedan jubilarse y comenzar a recibir sus pensiones, al mismo tiempo que tienen otro trabajo remunerado; esta situación puede llevar a un desfinanciamiento innecesario de los sistemas. Se deduce que en algunos casos no se debería seguir bajando la edad de jubilación, e incluso podría considerarse aumentarla, cuando la población interesada se encuentra todavía en edad y condiciones productivas.

Estas medidas se encuentran en el plano estrictamente interno de las instituciones de seguridad social. Por otra parte, se podría considerar que las instituciones analizaran la factibilidad de participar directamente, en aquellos renglones que provocan mayores gastos en los costos de operación, como podría ser la producción de medicinas.

Estas perspectivas no pueden dejar a un lado la urgente necesidad de una mayor coordinación institucional, tanto en lo que se refiere al sector salud, como con otras ramas de la política social, por ejemplo, educación, vivienda, nutrición, etc. Aquí cabe señalar, que en algunos países latinoamericanos, la tendencia actual es la de integrar los servicios médicos del seguro social en un contexto nacional más amplio, como sería el de un sistema nacional de salud.

Las posibles soluciones señaladas anteriormente para mejorar los aspectos financieros de los regímenes, son sólo medidas parciales, aunque urgentemente necesitadas. Se requieren cambios profundos que contribuyan y hagan efectivos los principios redistributivos de la seguridad social.

Al respecto, se podrían plantear en un modelo concreto los efectos de aplicar verdaderamente un patrón de seguridad social, cuya finalidad primordial sea la de brindar una efectiva protección a toda la población, es decir, la universalización del sistema. Un caso en cuestión lo constituyen los sistemas de seguridad social de Gran Bretaña y Nueva Zelandia. Este último país adopta la expresión de "Seguridad Social" en una ley expedida en 1938, mediante la cual se protegía por primera vez a toda la población a través de un sistema que abarcaba prestaciones en dinero y asistencia médica, y era financiado por un impuesto general sobre los ingresos. Esta Ley sustituyó el sistema existente de pensiones no contributivas por un régimen en el cual cada ciudadano era llamado a contribuir según sus medios y del cual pudiese obtener prestaciones según sus necesidades. Asimismo, se instituyó el Departamento de la Seguridad Social como Ministerio. En 1964, se consolidó la legislación y la práctica en materia de seguridad social. Actualmente, las prestaciones de la seguridad social no son financiadas según el principio de la capitalización, sino con base en el sistema de repartición. La duración del período de pago de las prestaciones y de la asistencia suplementaria no depende del monto de las cotizaciones pagadas, sino de la necesidad. Su otorgamiento se basa en la continuidad de la residencia y no en las cotizaciones pagadas.

En este contexto, convendría reexaminar la utilidad, para los sistemas latinoamericanos de seguridad social, de las normas tradicionales de financiamiento a través de la capitalización. Fenómenos socioeconómicos tales como la inflación, y decisiones internas en cuanto a la inversión de los fondos de reserva en renglones de utilidad precaria para los fines del desarrollo integral, tienden a resaltar la ineficacia de los procedimientos financieros basados en la capitalización. De mantenerse la capitalización, será imprescindible un esfuerzo por encauzar las inversiones hacia proyectos

realmente prioritarios para el proceso de desarrollo; y que tengan una rentabilidad adecuada.

En cuanto a Gran Bretaña, en 1948 comenzó a funcionar un régimen unificado de seguridad social, con una contribución común y dependiente de un Ministerio de Bienestar Social. Este sistema ha ejercido una gran influencia en todo el mundo y se fundamenta en el principio de que, en la medida en que lo permitan los recursos, toda persona, sea o no asegurada y sin importar su nivel de ingresos, tiene derecho al mejor tratamiento médico existente. De esta manera, esta ley establece la generalidad de la protección en cualquier situación de inseguridad, como pueden ser, la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, riesgos de trabajo y desempleo. El aspecto financiero se cubre mediante la contribución unificada y obligatoria de las personas con empleo, trabajadores independientes y desempleados en función de su categoría, sexo y edad; estas aportaciones cubren tanto al asegurado como a su esposa e hijos que no hayan alcanzado la edad de trabajar. También están obligados a pagar contribución los patronos y el Estado. Además, existe un sistema gubernamental de asignaciones familiares y de prestaciones complementarias, que tienen como propósito evitar que cualquier persona tenga que vivir por debajo de un cierto nivel de vida, y que la salud y el bienestar de la población se conserven y mejoren continuamente. Ambos regímenes son financiados por los impuestos generales.

Por otro lado, si se analiza el desarrollo de los sistemas de seguridad social en los países socialistas, se observa que los principales tipos de prestaciones se aplican a casi toda la población, incluidos los trabajadores agrícolas. El régimen financiero es no contributivo y se sostiene fundamentalmente por el subsidio del Estado.

En los casos anteriores es posible constatar un factor constante, la participación del Estado, que junto con diversos mecanismos de captación de ingresos, permite incrementar los recursos financieros de las instituciones. Estos recursos, utilizados de una manera racional y equitativa, pueden contribuir a la realización de una efectiva extensión, tanto horizontal como vertical, de la protección de la seguridad social.

Es obvio que la escasez de recursos frente a las necesidades inaplazables, obliga a realizar una selección entre las posibles opciones y analizar la factibilidad de llevar a cabo las medidas necesarias para corregir la insuficiencia financiera. Al respecto, cabe señalar que no existe un método óptimo único para el financiamiento de los programas de seguridad social, ya que su naturaleza depende del contexto socioeconómico y de los objetivos sociales que actúan en cada país, así como tampoco existe una solución permanente para un programa particular, debido a que el contexto en el que se desarrolla evoluciona continuamente, en parte, como resultado de los mismos programas; es decir, la existencia de un programa dado es suficiente para modificar las condiciones sociales, las que a su vez requieren nuevas adecuaciones de los mecanismos de ese programa. De aquí se puede desprender fácilmente la íntima relación que existe entre los métodos de financiamiento de la seguridad social y el empleo, de tal modo que un cambio en el primero repercutirá forzosamente en el segundo.

Una posibilidad de cambio en el financiamiento de los programas de seguridad social sería la imposición de los impuestos correspondientes a las empresas en base al valor agregado de la producción en vez del actual impuesto sobre la nómina de sueldos. La diferencia estribaría en que el financiamiento basado en el impuesto al valor agregado, al disminuir

el costo relativo de la mano de obra, sin implicar costos adicionales para el gobierno; el sector empresarial y la economía en general, tendería a aumentar el empleo en los sectores cubiertos por la seguridad social, estimulando la producción de bienes intensivos en trabajos y la utilización de tecnología más adecuada a la realidad latinoamericana. En contraposición, el impuesto a la nómina de sueldos, como ya se ha planteado, motivó una utilización desmedida del capital, lo que provoca elevadas tasas de desempleo, que agravan la situación de los países en desarrollo, que se caracterizan por contar con gran abundancia de mano de obra. Sería conveniente aclarar que esta reforma no implicaría ningún cambio en los programas de prestaciones proporcionados por las diversas instituciones.

Una cotización referida a un conjunto suficientemente amplio de elementos de producción y representativa, por este hecho del valor agregado de las empresas, parecería ser más satisfactorio que los modelos de financiamiento más utilizados en la actualidad.

Estas modificaciones en el financiamiento favorecerían a la vez, la situación de una parte de la población no protegida, misma que a consecuencia de la mayor absorción de la mano de obra, se vería en gran parte incorporada al mercado de trabajo. El proceso de generación de empleos y crecimiento de la economía seguiría una trayectoria circular: al incrementarse la utilización de la mano de obra, esto provocaría un incremento del consumo que alentaría a su vez a una mayor producción, y que motivaría, nuevamente, un aumento en el empleo. Por otra parte, al disminuir el costo total en los sectores cubiertos intensivos en uso de mano de obra, sus productos se abaratarían, en relación a aquellos producidos en los sectores intensivos en uso de capital. Esto vendría a beneficiar al sector no cubierto, que consume productos básicos más intensivos en el uso de mano de obra. De esta forma, la distribución de ingresos entre ambos sectores se realizaría de una manera más equitativa. No hay que olvidar que existen otros sectores que no se verían afectados directamente por la reforma propuesta, como pueden ser los trabajadores por cuenta propia; en este caso no influye el costo de la mano de obra.

Este impuesto al valor agregado funciona de una manera neutral, es decir, se grava tanto la mano de obra como el capital, factores ambos que integran la producción. De esta manera, su aplicación no implicaría un subsidio a la fuerza de trabajo, mientras que se eliminaría el subsidio indirecto al capital, además de suprimir la discriminación de que son objeto las empresas intensivas en uso de mano de obra. Obviamente, en los países de América Latina la balanza se inclinaría hacia una mayor utilización de la mano de obra, que es en última instancia más barata y abundante, en lugar de gastar enormes sumas en una tecnología que en la mayoría de los casos responde a necesidades ajenas a dichos países.

Lo que en apariencia parecería ser una simple reforma en la base de recolección de los fondos necesarios para el funcionamiento de las instituciones de seguridad social, podría adquirir a su vez los atributos de una política laboral, de utilización de recursos o bien de desarrollo. Esto no implicaría para el Estado y la economía en general un aumento en sus gastos. En lo que respecta a los trabajadores, además de no aumentar sus contribuciones, se encontrarían favorecidos por un incremento en la creación de empleos; por su parte, los empleadores, sin pagar más obtendrían beneficios en respuesta a una mayor producción.

Sería ilusorio pensar que la solución de los problemas del financiamiento de las instituciones de seguridad social se llevara a cabo con la magnitud

y la rapidez que se requiere, debido a la complejidad que las posibles reformas involucran en cuanto a su implementación y administración. Es preciso tomar conciencia de los esfuerzos que deberán realizarse al respecto. Sin un efectivo financiamiento, la evolución hacia la seguridad social integral no podrá hacerse realidad, por lo cual resulta indispensable elaborar planteamientos novedosos y realistas. Sin importar las variantes en las alternativas de cambio que se adopten en los sistemas de financiamiento, éstas deberán estar enfocadas hacia el logro de una más justa y equitativa distribución de todos los recursos y a proporcionar a la seguridad social un mayor dinamismo, acorde con el imperativo del proceso de desarrollo integral.

4. Hacia la universalización de la Seguridad Social

La aceptación creciente del concepto de la Seguridad Social integral sigue un rumbo paralelo al de la noción de la Seguridad social, y específicamente la salud, como un derecho humano básico. La salud es un indicador primordial del desarrollo socioeconómico de un país. A medida que la disponibilidad de instalaciones médicas para el grueso de la población se convierte en objetivo nacional, los logros en este sentido se relacionan directamente con el cumplimiento del proceso de desarrollo global.

Existen desigualdades en los niveles de salud, y de acceso a las instalaciones médicas, en relación a factores tales como la geografía, los grupos étnicos y las categorías de ingreso. En este sentido, el contraste entre las áreas rurales y urbanas en América Latina es notable. La política de salud depende, al menos inicialmente, de compromisos políticos que implican opciones críticas. En gran medida, los factores políticos influyen sobre las decisiones en cuanto a qué sectores recibirán asistencia médica, en qué áreas se establecerán las instalaciones, qué recursos se destinarán a las mismas y quiénes cubrirán los costos. La noción de la salud como derecho humano básico conlleva la obligación de los gobiernos respectivos de esforzarse por suministrar atención médica a todos los miembros de la sociedad. Lo anterior incide directamente sobre la cuestión de si el financiamiento de la atención médica quedará principalmente a cargo de grupos o planes de aseguramiento privado, o del Sector Público. Esta decisión tendrá un impacto definitivo en la extensión y la calidad de la atención médica disponible.

4.1 La Seguridad Social como mecanismo de redistribución del ingreso

Una de las funciones básicas de cualquier sistema político es la distribución de los recursos y servicios disponibles. Esta distribución refleja los valores y los patrones de influencia política vigentes.

En cuanto al proceso de desarrollo socioeconómico se notan dos factores de consideración: el patrimonio y el manejo. El patrimonio está constituido por la totalidad de los recursos de una nación, humanos y físicos. Estos recursos pueden estar bajo la influencia de diversas formas de propiedad (estatal, particular, cooperativa, capital extranjero), en juego o relacionadas entre sí. Es importante que tenga efecto una redistribución de los bienes y la riqueza generados por el aprovechamiento del patrimonio, a través de una estructura de impuestos progresivos. Un im-

puesto se denomina progresivo cuando deduce relativamente más de los sectores de altos ingresos que de aquellos de bajos ingresos. Los recursos financieros obtenidos a través de este sistema de impuestos deben distribuirse en forma de subsidios: subsidios directos, como son la Seguridad Social y la asistencia social; y subsidios indirectos, como por ejemplo el financiamiento estatal para rebajar los precios de los alimentos básicos para los sectores de menores ingresos. Sobre el patrimonio actúa el manejo, que deben operar en la manera más óptima, para hacer rendir al máximo los recursos disponibles.

El punto esencial de un proceso de desarrollo integral, que tienda a la justicia social, no es el patrimonio en sí (i.e. "desarrollismo"), sino la redistribución. La redistribución es el fin que da validez a cualquier intento de aprovechamiento del patrimonio. Desde una perspectiva nacional, sin redistribución, el crecimiento y la expansión del patrimonio carecen de razón de ser.

Sin embargo, aunque el objetivo primario de la distribución de recursos y servicios debería ser el establecimiento de un nivel mínimo de vida aceptable y decoroso para todos los miembros de la sociedad, la realidad dista mucho de esta situación ideal en la mayoría de los países latinoamericanos. Las desigualdades socioeconómicas son el resultado de la carencia, o deficiencias, de los mecanismos de redistribución del ingreso.

Las causas de la desigualdad socioeconómica son diversas: familia, ocupación, localización geográfica y sectorial, habilidad, grupo étnico, edad, salud. Los tipos de distribución y desigualdad podrían conformarse en torno a cuatro categorías: riqueza-propiedad; ingreso; consumo; y servicios públicos, tales como Seguridad Social, salud, alimentación, educación y vivienda popular.

Los mecanismos tradicionales para corregir las desigualdades en la distribución son los siguientes:

1. Remuneración. El gobierno interviene en el establecimiento de los niveles salariales para los trabajadores.
2. Control de precios.
3. Política fiscal.
4. Propiedad o control de los medios de producción por el Estado.
5. Servicios sociales.

Hay un alto grado de reversibilidad en estos mecanismos tradicionales de distribución. En cuanto a la remuneración, los aumentos salariales tienen que ir acompañados de incrementos en la oferta de bienes de consumo, o en las exportaciones. Si esto no sucede, las medidas pierden rápidamente su efectividad, debido a la inflación. Por otra parte, en la política de aumentos salariales se excluye a los trabajadores por cuenta propia, que por lo general pertenecen a los sectores de más bajos ingresos, y a los desempleados. El control de precios implica costos sociales tales como la escasez de artículos de consumo básico, y para ser efectivo requiere de un gran nivel de eficiencia por parte de los mecanismos estatales a cargo de su ejecución. La política fiscal se enfrenta a los problemas de evasión y depende, igualmente, de una ejecución altamente eficiente. Por lo general, la propiedad o control de los medios de producción por el Estado tiende a aumentar la efectividad de los mecanismos de distribución. Un mayor poder y control estatal significa, a menudo, una más amplia ejecución y una

menor reversibilidad de estos mecanismos, mientras que el predominio de la empresa privada tiende a limitar la ejecución e incrementar la reversibilidad. El mecanismo de control estatal es mecanismo y contexto al mismo tiempo, ya que influye sobre los otros.

Los servicios sociales también califican a los otros mecanismos de distribución. A medida que se incrementan los servicios sociales, la importancia de la remuneración monetaria disminuye. De hecho, los servicios sociales son remuneraciones sociales colectivas. Hay tres tipos de distribución de servicios sociales:

1. Distribución diferenciada, de acuerdo con el ingreso. Esta es la más desigual.
2. Distribución igualitaria.
3. Distribución de acuerdo con las necesidades. Esta es la menos desigual.

La participación del Estado en el primer tipo es particularmente regresiva. Las dos modalidades restantes deben ser financiadas por impuestos. Los beneficios igualitarios, no relacionados con los niveles de ingreso y de contribución, ayudan a lograr la equidad social, en tanto que los beneficios diferenciados reflejan las desigualdades sociales y aun las agravan. En la mayoría de los países latinoamericanos, en las condiciones actuales de desarrollo de los sistemas, la distribución de servicios sociales tiende a ser diferenciada en función del ingreso y la contribución. Los sistemas de Seguridad Social en América Latina están conformados en gran parte por programas estratificados y particularizados, que han surgido para satisfacer las necesidades de grupos selectos, localizados principalmente en el sector moderno, urbano e industrial. Los empleados en posiciones económicas y políticas de mayor importancia tienden a recibir beneficios notablemente superiores a los que reciben los grupos menos poderosos. De mayor importancia aún, hay sectores enteros de la sociedad que no tienen acceso a ninguna protección de Seguridad Social. En gran medida, del Estado depende la continuación de estos programas que perpetúan injusticias sociales básicas, o el cambio de sus bases operativas.

Lo anterior es un reflejo de las condiciones que han determinado la evolución de la Seguridad Social en América Latina. Las razones de tipo humanitario, i.e. la redistribución del ingreso, como explicación del surgimiento de la Seguridad Social, no están apoyadas por los hechos históricos en América Latina. Más bien, el proceso de industrialización y modernización a través de razones de tipo económico que han fomentado el mayor desarrollo relativo de ciertos grupos, es el factor que ha impulsado el establecimiento de los sistemas de Seguridad Social. A esto debe añadirse el efecto de demostración, que en algunos países provocó la implantación de la Seguridad Social súbitamente, y no como resultado de un proceso deliberado y racional.

La Seguridad Social no interviene directamente en la formación de la renta nacional. Sin embargo, su funcionamiento parecería entrañar modificaciones en la distribución de la misma, relacionadas particularmente con la transferencia de ingresos de la población económicamente activa a la población inactiva, por razón de vejez, incapacidad temporal y permanente, o desempleo. Los esquemas de prestaciones y de financiamiento determinarían en qué medida y a través de qué medios se llevaría a cabo dicha transferencia.

En teoría, al mismo tiempo que el régimen de seguridad social protege al asegurado contra contingencias sociales y económicas, debe también contribuir a la redistribución de ingresos hacia los sectores menos favorecidos. Los efectos redistributivos de la Seguridad Social se derivan de los esquemas de financiamiento. Podrían distinguirse dos tipos posibles de redistribución del ingreso: una redistribución espontánea, debido a que la población de bajos ingresos, especialmente la población rural, padece una mayor frecuencia de contingencias; y una redistribución calculada, que puede tener lugar cuando los mecanismos de financiamiento determinan una mayor carga impositiva sobre los sectores de altos ingresos. La redistribución general de ingresos a través de la Seguridad Social, ya sea positiva o negativa, sería pues, una combinación de la redistribución espontánea y la calculada.

Sin embargo, en los países latinoamericanos la operación de los sistemas de Seguridad Social no ha garantizado la redistribución del ingreso. En relación a las fuentes de ingreso y a la distribución de las prestaciones, los que aportan más a la Seguridad Social, en forma directa o indirecta, son los que están en los niveles medios y bajos de la estructura social; los que menos aportan son los de mayor ingreso, quienes a su vez son los que más reciben. Por otra parte, en algunos casos, los que tienen ingresos superiores a cierto nivel no entran o son automáticamente excluidos del Seguro Social, lo cual nulifica los efectos redistributivos, y de hecho establece un seguro de pobres para pobres.

Los recursos de las instituciones de Seguridad Social están constituidos por las contribuciones de tipo unipartita, bipartita y tripartita, según la participación del Estado, los trabajadores y los empleadores. Pero hay una serie de transferencias en las contribuciones reales que se traducen en fallas en la función distributiva.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la proporción de asegurados en relación a la población económicamente activa es relativamente baja. Este hecho, en conjunto con las peculiaridades de la estructura tripartita de financiamiento, ocasiona una redistribución negativa, de los sectores no asegurados de la población hacia los asegurados. Grandes sectores de la población, no asegurados, contribuyen indirectamente al financiamiento de la Seguridad Social a través de los impuestos federales, de precios más elevados al consumidor, o de ambas maneras. Los efectos nocivos para el desarrollo integral dependen de la participación relativa de los empleadores y del Estado.

En la mayoría de los sistemas de seguridad social latinoamericanos, que comparten las características de baja cobertura y financiamiento tripartita, la redistribución de los ingresos entre los asegurados es positiva. El porcentaje de la contribución patronal varía de acuerdo con las ramas de seguro, por ejemplo, la rama de accidentes de trabajo es financiada casi en su totalidad por los patrones. Sin embargo, la contribución patronal por lo general se revierte al consumidor en detrimento de los sectores no cubiertos, localizados principalmente en el sector primario y parte del terciario; los costos por concepto de Seguridad Social raramente inciden de lleno en las utilidades de las empresas. Si los productos que aumentan de precio son de consumo básico, deberán ser adquiridos por la mayoría de la población, incluso por los sectores que aún no han sido incorporados a los programas de Seguridad Social, lo cual significa que, indirectamente, los no asegurados, al pagar precios más elevados, están ayudando a financiar los beneficios de los asegurados.

Por otra parte, la contribución patronal afecta los salarios otorgados a los trabajadores, lo que altera la estructura de salarios, la productividad y la oferta de empleo. El aumento de las cuotas patronales incide sobre el desempleo, los precios y la inflación; de ahí el atractivo de basar estas cuotas para la Seguridad Social no sobre la nómina de trabajadores, sino de acuerdo con el valor agregado de la producción de las empresas.

La contribución obrera, que opera de acuerdo con los niveles salariales, está limitada por el hecho de que grandes sectores obreros se encuentran cerca de los niveles mínimos de subsistencia. Los trabajadores dedican gran parte de sus recursos económicos a adquirir bienes de consumo esencial; si se aumentan en exceso las cuotas obreras, se corre el peligro de rebasar el margen crítico de viabilidad socioeconómica de estos sectores.

La incidencia real del aporte estatal a los sistemas de seguridad social depende de la política fiscal. En este sentido, las estructuras fiscales en América Latina están basadas principalmente en los impuestos indirectos. Por consiguiente, la participación estatal a la seguridad social da lugar a una redistribución vertical de ingresos francamente regresiva.

Un enfoque más racional de la política fiscal, en base a una escala de impuestos progresivos, y en coordinación con políticas de salarios, precios y empleo adecuadas a las necesidades nacionales, podría imprimir un mayor dinamismo al papel del Estado en el financiamiento de la seguridad social. Por ejemplo, en la medida de las posibilidades de cada caso, la disminución de los diversos impuestos indirectos, y el incremento paralelo de los impuestos al consumo suntuario, incidiría favorablemente en la redistribución del ingreso y en el papel del Estado como contribuyente a la seguridad social.

4.2 *La función asistencial de la Seguridad Social*

Los obstáculos para impulsar el papel de la Seguridad Social como mecanismo de redistribución del ingreso, se centran en las contradicciones entre los conceptos y categorías cubiertos por los sistemas, y las necesidades críticas de grandes sectores no asegurados de la población. El objetivo redistributivo, tan vital para la Seguridad Social latinoamericana, está directamente relacionado con la función asistencial de la Seguridad Social, es decir, con el principio de solidaridad. En este contexto, se perfila una clara disyuntiva: reestructurar los sistemas administrativo, jurídico, y sobre todo el financiero, de forma tal que respondan no tan sólo a la gestión urbano-industrial, sino también, y con especial urgencia, a las necesidades del medio rural.

La seguridad social latinoamericana ha llegado a los límites de sus posibilidades de acción dentro de los esquemas actuales de aseguramiento, puesto que la gran mayoría de la población susceptible de integrarse al sistema bajo el régimen de cuotas vigente, así lo ha hecho. La encrucijada actual apunta, sin embargo, hacia nuevos caminos: la extensión hacia el medio rural, con una mayor flexibilidad en la imposición de las contribuciones correspondientes a cada núcleo de la población, de acuerdo con sus necesidades y recursos, y la solidaridad de los sectores urbanos ya protegidos hacia los sectores campesinos en situación precaria. Los programas de solidaridad social constituyen un paso efectivo en esa dirección. El gran reto, sin embargo, es convertir a esa población rural en sectores dinámicos del desarrollo nacional, no tan sólo proporcionándoles los servicios que

urgentemente demandan, sino convirtiéndolos en actores, y no meros espectadores, de su propio destino. Los programas de solidaridad social, para tener éxito, deben ser complementados por el establecimiento de fuentes de trabajo, escuelas y centros de capacitación técnica, que den al campesino los medios para su realización como seres humanos.

La solidaridad social, como criterio de enfoque de la Seguridad Social en los países latinoamericanos, incide directamente en los mecanismos de movilidad social y distribución del ingreso. Se podría considerar el principio de solidaridad social como una adhesión mancomunada a la causa o a los objetivos prioritarios en el orden social, es decir, el sentimiento que impele a los miembros de una sociedad a prestarse ayuda mutua. El objetivo básico es otorgar protección a aquellos sectores que han permanecido al margen del desarrollo nacional y que carecen de capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los esquemas de Seguridad Social existentes. La función asistencial de la Seguridad Social trasciende las formas tradicionales de aseguramiento, bajo las cuales sólo reciben beneficios las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento. El principio de solidaridad social significa, de hecho, un impulso al tránsito del régimen de seguros sociales al de la seguridad social integral, dando acceso a los beneficios del sistema a los sectores marginados de la población. Es posible que la solidaridad social sea el concepto catalizador que paulatinamente equipare a la seguridad social latinoamericana, con la realidad socioeconómica de la región.

En su significado más simple, el concepto de solidaridad social se refiere al movimiento de recursos financieros para incorporar a nuevos grupos o ampliar las categorías existentes. Sin embargo, sus implicaciones son mucho más amplias para la organización y el funcionamiento de los sistemas. La solidaridad social supone varios tipos de transferencia de recursos:

- En relación a las contingencias, opera la transferencia de recursos de las ramas menos onerosas hacia las más costosas.
- En relación a la población amparada, opera la transferencia de recursos de la ciudad al campo, y de los sectores económicamente activos hacia los pasivos.
- En relación a las partes afectadas, opera la transferencia de recursos de la empresa, y la participación del Estado, en beneficio de los sectores desprotegidos y económicamente menos favorecidos.

Un factor limitante de la solidaridad social es el costo. Desde un punto de vista estrictamente económico, debe predominar un criterio financiero en la incorporación de nuevos grupos, de manera que la viabilidad económica de las instituciones tenga un buen margen de seguridad. Sin embargo, los objetivos sociales y políticos de los niveles de decisión nacional, en un proceso de desarrollo integral, tienden a promover la universalización de la Seguridad Social.

Al cubrirse nuevos sectores, como el de los campesinos, que estarían imposibilitados de financiar sus sistemas de protección, los costos aumentan. Lo anterior puede significar un desfinanciamiento de los sistemas de Seguridad Social, al extenderse los mismos más allá de su capacidad financiera.

Otro obstáculo a la extensión de los sistemas de Seguridad Social es la gran variedad ocupacional de los sectores aún no incorporados. Dentro del sector rural hay numerosos estratos, tales como los jornaleros, los

cooperativistas, los pequeños propietarios, además de diferentes formas de contrato, como el colonato y la aparcería. En cuanto a los trabajadores independientes y domésticos, su cobertura resulta particularmente difícil, ya que prácticamente necesitan un sistema distinto, al igual que gran parte del sector terciario en el ámbito urbano, ocupado en actividades de baja productividad.

La Seguridad Social puede encontrar su mística de servicio como mecanismo de redistribución del ingreso, y no de acumulación de beneficios adicionales para ciertos grupos ya protegidos. Las instituciones deberían cumplir sus funciones básicas antes de entrar en aspectos colaterales y secundarios, como por ejemplo los créditos al consumo. La decisión crítica es la referente a la extensión horizontal o vertical. El mejoramiento de la cobertura vertical para grupos que ya disfrutaban de beneficios y prestaciones considerables limita la extensión horizontal de la Seguridad Social a nuevos sectores de la población.

La participación estatal representa un elemento indispensable de la solidaridad social. Su justificación radica en el hecho de que resulta imposible alcanzar una solidaridad social más extensa si las cotizaciones están basadas únicamente sobre los salarios o sobre los ingresos de las personas económicamente activas. Esta participación se encuentra estrechamente relacionada con la política fiscal.

Los aportes estatales no deben subsidiar a los que ya disfrutaban de los beneficios de la seguridad social y tienen empleos; un enfoque de justicia social, basado en la continua extensión horizontal de la seguridad social, determinaría que los fondos gubernamentales se destinaran a los sectores más necesitados de la población. Una manera de evitar los efectos regresivos sobre la redistribución del ingreso ocasionados por los impuestos indirectos, prevalecientes en América Latina, es canalizar la participación estatal predominantemente hacia la extensión de servicios médicos para los sectores no cubiertos. Las limitaciones de la participación estatal son obvias; los recursos del sector estatal son limitados, y la factibilidad de los aportes está condicionada por presiones simultáneas de parte de diversos grupos e intereses de la sociedad.

4.3 *Planificación y Seguridad Social*

Un verdadero proceso de desarrollo, en los términos en que éste ha quedado definido, requiere de la planificación integral. Los planes pueden ser realizados a todos los niveles. Para propósitos de definición se entenderá la planificación como la estructuración de planes a nivel nacional, y la planeación como la elaboración de planes a nivel sectorial, subsectorial e institucional. Todo tipo de planes debe obedecer a una proyección global. Aun cuando es posible separar los diversos aspectos de la planificación, esto no significa que puedan existir realmente en forma independiente o aislada; es necesario buscar su reintegración a la planificación general. La planificación debe ser integral, o de otra manera no podrá cumplir con sus objetivos ni delimitar las decisiones críticas para el desarrollo nacional.

Las posibilidades de los mecanismos de planificación están relacionadas directamente con los niveles de decisión política. La planificación constituye el instrumento para la realización más eficiente de los objetivos implícitos en determinadas políticas de desarrollo; es un medio de enfocar eficientemente la ejecución de dichas políticas. Pero el alcance y la efec-

tividad de los planes dependen de dos factores claves: su adaptación a la realidad económica y social de cada país; y la conexión armónica con los centros de decisión política. En concreto, los mecanismos de planificación no están por encima del medio político-institucional; por lo contrario, son parte de este medio.

Por consiguiente, la concepción del proceso de desarrollo mismo por los niveles de decisión política, determina la naturaleza de la planificación. Por lo general, ha predominado el factor económico; se plantea la planificación como un instrumento de extrapolación, en la realización de metas desarrollistas. Sin embargo, ya comienza a cuestionarse el objetivo del crecimiento *per se*, carente de fines humanistas. El objetivo básico de la planificación integral es añadir la dimensión social al crecimiento económico. En este contexto, el aspecto extrapolativo comienza a ceder paso a la planificación normativa, en la que el sistema socioeconómico deja de ser una variable independiente y es susceptible de cambios estructurales. La planificación normativa se aboca, no sólo a extrapolar las tendencias actuales, sino a crear y diseñar un nuevo escenario futuro.

A fin de que la planificación pueda cumplir su potencial para el proceso de desarrollo integral, la planeación sectorial e institucional debe avanzar de manera equilibrada. La interacción de los planes de los diversos sectores de política social, es imperativa para lograr la optimización y la racionalización de los recursos humanos y físicos disponibles. Como expresión de la política social del Estado, los programas de Seguridad Social deben ser conducidos en coordinación con otras entidades públicas y áreas de operación, para lograr una realización efectiva de las prestaciones. En este sentido, la idea errónea de que los sistemas de Seguridad Social puedan tener esquemas de inversiones no coordinados con la inversión pública, está dando paso a una política conjunta de inversiones sociales.

El financiamiento de la Seguridad Social plantea otros problemas: los de las incidencias económicas de la Seguridad Social, tomada ya sea en su conjunto, o en sus diversas ramas. La Seguridad Social comparte la suerte de la economía nacional. Deben advertirse de antemano modificaciones ulteriores apropiadas para hacer frente a una situación cambiante. Es muy conveniente, al poner en efecto un régimen o en el momento de una reforma del régimen existente, tomar en consideración la posibilidad de una adaptación del sistema de las prestaciones y de los recursos a las consecuencias de una variación apreciable en el poder adquisitivo de la unidad monetaria.

En general, el financiamiento de los sistemas de Seguridad Social no es incompatible con el proceso de crecimiento económico. Por el contrario, las actividades de la Seguridad Social propician el desarrollo integral. Es posible sustraer del ingreso nacional los fondos necesarios para sostener e impulsar los programas de Seguridad Social, sin obstruir el crecimiento de la economía. De hecho, ninguna planificación económica podrá ser efectiva, si no toma en cuenta la gestión de la Seguridad Social.

El proceso de planificación global, y específicamente el de la planeación sectorial e institucional, implica riesgos potenciales. La planificación puede tornarse en un instrumento para evadir o posponer compromisos y decisiones políticas. La misma complejidad y vaguedad de ciertos planes nacionales y sectoriales puede tener un impacto nocivo sobre las posibilidades de ejecución práctica. En las primeras etapas de desarrollo de un sistema de seguridad social, las metas de la planeación, por ejemplo, el establecimiento de cuotas y servicios médicos para la población económi-

camente activa, pueden ser relativamente fáciles de alcanzar. Sin embargo, en las etapas superiores, cuando el objetivo es la extensión horizontal de la Seguridad Social a los sectores desprotegidos de la población, la planeación de los cambios estructurales necesarios puede convertirse en un escollo conceptual y de procedimiento, si se plantea tan sólo de manera enunciativa. La planeación puede ser útil solamente en la medida que sus objetivos sean claros y bien definidos, y que exista la decisión política de alcanzarlos.

Pero, después de todo, la planeación de la Seguridad Social encierra perspectivas halagüeñas en cuanto a la optimización de recursos y la racionalización de actividades. Por una parte, la utilización de ciertas técnicas para promover los objetivos sociales de las instituciones, tales como el análisis de los datos cuantitativos facilitados por la estadística, proporciona una base comparativa y los medios para la distribución de los recursos disponibles. Por la otra, se incorpora la planeación de la Seguridad Social al contexto de la planificación global y a los objetivos de desarrollo integral, como mecanismo de cambio y progreso social.

5. Consideraciones finales

La Seguridad Social representa en la actualidad uno de los mecanismos más idóneos para promover el logro de los objetivos históricos vitales de las sociedades latinoamericanas, i.e. unidad nacional, modernidad, e integración regional. La relevancia del papel que puedan desempeñar los sistemas de seguridad social dependerá de su identificación con los lineamientos de un proceso de desarrollo integral a través de la extensión progresiva de su protección a toda la población. Lo anterior, sin embargo, plantea una revisión de las estructuras administrativas y financieras de las instituciones. En especial, las posibilidades de extensión se encuentran determinadas por la disponibilidad y origen de los recursos financieros. Hay factores internos y externos que resultan claves para la evolución de las instituciones hacia la Seguridad Social integral.

Entre los factores internos, resalta la adecuación de los esquemas financieros al imperativo de la extensión, y su compatibilidad con los objetivos nacionales de pleno empleo y bienestar social. Los costos de la seguridad social no deben estimular artificialmente a los empleadores a reducir su fuerza de trabajo, recurriendo a técnicas que requieren gran densidad de capital. Es preciso lograr un nivel óptimo de utilización de los recursos disponibles, eliminando la duplicidad y el despilfarro de fondos en actividades no directamente relacionadas con las necesidades críticas de la población. En este contexto, la integración nacional de los servicios de salud es inaplazable.

Sin embargo, las posibilidades de las instituciones se encuentran delimitadas por factores externos. De nada valen la promulgación y el estudio de las leyes de Seguridad Social, y la renovación de las técnicas financieras y administrativas, si éstas no se relacionan directamente con el contexto general de operación i.e. el proceso de desarrollo, y si no se encuentran sustentadas por la voluntad política de los niveles de decisión nacional. El Estado es el actor clave en la consecución de los objetivos de la seguridad social integral, en especial el objetivo de la universalización. La viabilidad misma de las sociedades latinoamericanas se plantea en función del cumplimiento, por parte del Estado, con el compromiso histórico del desarrollo equitativo y el bienestar social.