

LINEAMIENTOS PARA UNA ADECUADA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Francisco Javier Romero Montes
Profesor Principal de la UNMSM.
Consejero Técnico AISS para la Subregión Andina.

SUMARIO: 1.-Descripción del paradigma utilizado. 2.-La nueva situación. 3.-Los problemas urgentes. 4.-Aspectos de la reforma. 5.-La ampliación de cobertura. 6.-Problemas y soluciones del actual sistema.

1. Descripción del paradigma utilizado.

A fines del siglo XIX, el Canciller Bismarck creó en Alemania el seguro social obligatorio en beneficio de los trabajadores asalariados. Se trata de una adaptación de las técnicas de la mutualidad o seguro, para proteger a las personas frente a lo que hoy se denominan contingencias sociales, tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez, el desempleo etc. Para el efecto, se decidió que el seguro tuviera un carácter obligatorio para todos los trabajadores dependientes. Como los ingresos de los asalariados no les permitía pagar el precio del seguro, surgió la idea de que el empleador solventara una parte de los gastos. En este esquema, el empleador asume la responsabilidad de retener el aporte correspondiente al trabajador y entregarlo, junto con el que le concierne, al Seguro Social.

De esta manera, se logra crear un fondo colectivo de dinero que se utiliza para financiar las prestaciones requeridas cuando se producen las contingencias previstas, así como para pagar los gastos de administración del fondo. De esta manera nació lo que en adelante se denominaría "El seguro social obligatorio", financiado por doble cotización. Este tipo de seguro tenía la virtud de garantizarle al trabajador un ingreso que sustituya a su salario cuando no podía trabajar debido a la enfermedad, vejez, invalidez o desempleo.

El hecho de que las primeras leyes en materia de seguro social estuvieran ligadas al problema de los trabajadores, era una respuesta a dificultades de entonces en el mundo europeo. En tal sentido, el profesor Dupeyroux señala las siguientes razones que justificó el modelo: La primera, tiene que ver con la consideración de que las personas que obtienen su único ingreso por la prestación de sus servicios, se encuentran en una situación de inseguridad frente a la posibilidad de no poder seguir percibiendo el salario en los casos de sobrevenir las contingencias antes señaladas. La segunda razón es de tipo social y económico, porque por entonces en Europa la clase asalariada era la más pobre y vivía en un estado de miseria. Por lo tanto, requería de un mecanismo de protección frente a su inseguridad.

Los problemas no fueron ya los mismos en el siglo XX. Por el contrario, se produjeron cambios, aparecieron nuevos inconvenientes, requerimientos distintos, pero algunos Estados tuvieron el cuidado de hacer los ajustes y adaptaciones pertinentes, de manera que sus sistemas de seguridad social continuaron cumpliendo sus fines y objetivos. En tal sentido, son dignos de señalarse las innovaciones producidas por la Ley de los Estados Unidos del año 1935, el sistema de Nueva Zelanda de 1938, los aportes de Francia, Italia y Bélgica en materia de prestaciones familiares. Finalmente, el plan fundamental de seguridad social elaborado por Beveridge en 1941.

La ley de los Estados Unidos, más conocida con el nombre de Social Security Act, tiene la originalidad de integrar todas las disposiciones sobre la materia en un solo texto. Por otro lado, se aprecia la tendencia a una planificación global, tanto en los problemas como en las soluciones. En esta ley, por primera vez aparece la seguridad social dentro del marco económico de la Nación, inserción que habría de servir como punto de partida para el surgimiento de la seguridad social contemporánea, en muchos países desarrollados.

Posteriormente, el sistema de Nueva Zelanda de 1938 que introduce el siguiente principio "*En la sociedad neozelandesa, todos tienen derecho a prestaciones cuando su ingreso llega a ser inferior a un límite que es el de la indigencia*". A partir de ese momento, el Estado interviene para restablecer su ingreso, independientemente de la causa de la indigencia. El financiamiento se hace a través de impuestos sobre la renta.

Sobre la base de los criterios norteamericano y de Nueva Zelanda, William Beveridge, a pedido del gobierno inglés, presentó un informe bajo la denominación de "*Social Insurance and Allied Services*", que traducido al castellano

sería "Seguro social y servicios afines". El aspecto más destacable del informe de Beveridge, se encuentra en la filosofía que inspira al sistema de prestaciones que propone. Según su esquema, la colectividad es responsable de un mínimo social al que todos sus miembros tienen derecho.

Los inconvenientes no han terminado. Actualmente, asistimos a una discusión a escala mundial sobre el futuro de la seguridad social. Nuevos retos han aparecido como consecuencia de la mundialización de la economía y la necesidad de una fuerte competitividad. Pero el objetivo es el mismo: que la seguridad social continúe siendo un medio de protección frente a las actuales contingencias sociales de las poblaciones del universo. Sin embargo el mundo es diferente y es necesario adaptarnos a esos cambios.

2. La nueva situación.

No cabe duda, que la seguridad social tiene serios inconvenientes en todo el mundo. La crisis es de tal magnitud que muchos estudiosos del tema se preguntan si la seguridad social sobrevivirá hasta el siglo XXI. Las razones de estas dudas van desde la profundización de la desconfianza en los sistemas de seguridad social, hasta las consideraciones del nuevo perfil de la economía, los programas de ajuste estructural y la nueva concepción acerca del rol de los Estados.

No podemos negar que el trabajo sigue vinculado con la era industrial, el capitalismo de orden inmobiliario. Pero no tenemos más la evidencia de fábricas sólidas, talleres, minas, bancos, edificios que eran parte de nuestros paisajes. Las fortunas estaban en cajas fuertes. Actores de estado civil claramente definidos como gerentes, empleados y obreros, se desplazaban de un punto a otros. Se sabía quienes eran los dirigentes y donde estaban y quienes se beneficiaban con las ganancias. Bastaba la mirada para evaluar la importancia de la empresa, la misma que era una razón social con funciones conocidas e incluso certificadas. Se podía distinguir si eran nacionales o extranjeras, separar el comercio de la industria y las finanzas. Eso sucedía en nuestra geografía, con ritmos que nos eran conocidos en nuestro propio idioma.

Ese mundo es diferente al actual, el de las multinacionales, las transnacionales, el liberalismo absoluto, la globalización, la mundialización, la desregulación, la virtualidad. Es el mundo que se instala bajo el signo de la cibernética, la automatización y demás tecnologías revolucionarias. Hoy se gobierna la economía mundializada por encima de las fronteras y los gobiernos.

Que valor puede tener los empleados costosos, inscritos en el seguro social, en comparación con esas máquinas sólidas y constantes, marginadas de la protección social, manipulables por su esencia y económicas por añadidura¹. Ese es el mundo en el que se vive en la actualidad y que requiere pensar en las nuevas formas y mecanismos de protección social, para una población que fundamentalmente requerirá de nuevas prestaciones.

Para cumplir tal propósito hay que tener en cuenta que mucho de lo que se haga en seguridad social, depende de la cultura política, antes que de la política económica o social de los gobiernos. Ese es el campo que atañe a los encargados de formular políticas y de los actores políticos. La cultura política tiene que ver con las costumbres y las formas de vida de la gente, que en todo momento exigen al sistema en el que viven. Así, es muy difícil someter a una persona de la Europa Occidental actual a situaciones en las que viven habitantes de países subdesarrollados en estado de pobreza.

De aquí se deduce que, como sostiene Stanford G. Ross, cuando la cultura política apoya el establecimiento y sostén de dispositivos institucionales aptos para adaptarse a las condiciones cambiantes, los sistemas de seguridad social pueden funcionar eficazmente según una amplia variedad de diseños. En los lugares donde la cultura política no conduce a mecanismos institucionales capaces de una adaptación, los sistemas de seguridad social tienden a fallar, o por lo menos a no satisfacer las expectativas, sean cuales sean las preferencias doctrinales perseguidas. Por consiguiente, el problema crítico consiste en saber como construir un sistema de seguridad social que se asiente de un modo realista sobre las condiciones económicas, sociales y políticas verdaderamente imperante en un país en particular².

3. Los problemas urgentes.

Si confrontamos el mundo para el que se creó el modelo contributivo con la realidad que vivimos, demás está decir que muy poco haremos para tratar de edificar un sistema de seguridad social adecuado. No podemos seguir dentro del mismo esquema, sino más bien reestructurar el modelo, de manera que a la

¹ Viviane Forrester. *El horror económico*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Agosto 1997. pág. 28 al 30

² "Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social". *Revista Internacional de seguridad social*, Vol.53. Num.2. Abril-Junio 2000, pág. 5

brevedad posible la seguridad social en América Latina, sea un mecanismo que llegue a una mayor población necesitada, que en muchos casos no es la asalariada sino la que no tiene la posibilidad de un salario.

Lo que constatamos hoy es que en casi la totalidad de los países existe preocupación acerca de los logros de la seguridad social. Los pensionistas no están satisfechos con sus pensiones, las prestaciones de salud tienen serias deficiencias en cuanto a su eficacia. Los críticos aseveran que a pesar que se está gastando más en seguridad social, no sólo se mantiene los niveles de pobreza, sino que los mismos se vienen acentuando. Se piensa entonces que ese rol debe ser asumido por la seguridad social.

A esto hay que añadir, que los trabajadores a los que se aplica el modelo, son fundamentalmente del ámbito urbano, los mismos que son una minoría de la población. Esta es la causa de que la cobertura sea minoritaria e injusta. Minoritaria, porque los sistemas de la región ni siquiera cubren a la totalidad de la PEA. Así, por ejemplo, en países como Argentina, Chile y Uruguay que tienen la más amplia cobertura sólo alcanza cubrir un 80 por ciento de su PEA. En México, Colombia y Perú se reduce a un 38, 35 y 32 por ciento, respectivamente. Mientras que en Salvador cubre un 23 por ciento y en Bolivia un 12 por ciento³. Esto equivale a un porcentaje que oscila entre el 20 y el 30 por ciento de la población total. Estos porcentajes pueden ser menores cuando se habla de una cobertura real y no meramente legal.

La cobertura es injusta, porque el grueso de la población no protegida, de alguna manera, hace posible la existencia del seguro social, al cual contradictoriamente no tiene acceso por no tener calidad de trabajadores asalariados. Esta afirmación está basada en la constatación de que los puestos de trabajo existen en la medida que la población consume bienes y servicios producidos por los asalariados.

Al margen de estos inconvenientes, la aplicación del modelo de seguro social obligatorio en América, ha tenido y tiene serias deficiencias de carácter administrativo, tales como limitar el desarrollo de la seguridad social, estimular la atipicidad y la informalidad laboral. Así, por ejemplo, en los procesos de

³ Carmelo Mesa-Lago, "Análisis comparativo de la reforma estructural de pensiones en 8 países americanos: descripción, evaluación y enseñanzas", Universidad de Miami, Mayo de 1997 (documento de trabajo).

privatización, los Estados han recurrido a formas que en el fondo han significado atipicidad e informalidad laboral, con la finalidad de suprimir cargas sociales. En tal sentido, se han dictado dispositivos legales que permiten que una gran cantidad de trabajadores jóvenes no sean considerados como asegurados obligatorios. Tal sucede, por ejemplo, en la legislación peruana en la que se han generado contratos como el de trabajo juvenil, contrato de aprendizaje, etc. cuyos trabajadores no son asegurados obligatorios.

Las causas de la crisis no se agotan en las consideraciones antes expuestas. Por el contrario, existen otras, aunque la mayoría convergen en el aspecto económico y financiero de las naciones. En el caso de los países latinoamericanos, en los que predomina el modelo Bismarckiano, su permanencia requiere de ciertos presupuestos tales como el pleno empleo.

En este aspecto, las estadísticas oficiales de muchos países de la región revelan un alto nivel de desempleo, subempleo y sobre todo, de informalidad laboral en el ámbito urbano, los mismos que conspiran contra la seguridad social americana. Así, por ejemplo, de acuerdo a los datos proporcionados por la OIT, el nivel de desempleo para el año 1999 ha sido del 8.8%, esto es superior al 8.2% registrado para el año 1998. Según esa entidad tal nivel retrotrae a la Región a la situación de desocupación de 1983, año en el que la tasa de desempleo alcanzó el nivel más alto registrado durante la crisis de la deuda externa de esa década. Esto significa que en América Latina, el 2.6% de crecimiento del empleo no es suficiente para cubrir los requerimientos de fuerza laboral que asciende al 3.2%.

Consecuentemente, la tasa de desempleo asciende a 18 millones de personas sin empleo en las áreas urbanas de América Latina y el Caribe, 4.5 millones más que en 1998, cuando el número de personas sin trabajo alcanzó a 13.5 millones

La situación es muy delicada desde el punto de vista financiero. Por el pacto generacional se sabe que la población joven es la que soporta el pago de las prestaciones de la generación que lo antecede. Sin embargo, según datos de la misma OIT, correspondientes al año 1999, la desocupación afecta especialmente a los trabajadores jóvenes y a los que pertenecen a hogares pobres. La tasa de desempleo joven alcanza a un 20.6% y la de los pobres al 15.2%, siendo más ostensible en el sexo femenino que llega al 19.5%. Esto significa que uno de cada cinco jóvenes está desempleado en América Latina.

Por otra parte, es necesario reiterar el incremento de la informalidad que registra porcentajes muy altos de la población activa, quienes salen del ámbito de los contribuyentes del seguro social. Se calcula, según la OIT, que el año 1999 el 59% de los empleos no agropecuarios está en el sector informal. A esto hay que añadir que entre el 65% y 95% de esta población no tienen contrato laboral, y que entre el 65% y el 80% carecen de protección en el área de salud y pensiones. Todo esto implica un deterioro de la calidad de empleo.

Otro de los aspectos, que tienen una íntima relación con el financiamiento de la seguridad social, es el relativo al valor real de los salarios. En tal sentido las estadísticas revelan que los salarios reales del sector industrial experimentaron una contracción del 1.2% en los primeros trimestres de 1999, respecto a igual período del año 1998. Así por ejemplo, en Argentina la contracción se produjo en -0.3%, Brasil -2.6% y en México en -1.5%. Esta retracción acentuará la diferencia entre el valor de los aportes y el monto de las prestaciones, que no debería existir⁴.

Los datos antes expuestos, nos revelan que la fuente de financiamiento de la seguridad social americana se encuentra en crisis y si no se quiere que la situación siga agravándose hay que tomar las medidas pertinentes, para evitar un mayor deterioro. Ya en los actuales momentos, la propia OIT encuentra que en América Latina existen cerca de 76 millones de trabajadores que no están cubiertos por sistemas de seguridad social, lo que equivale a un 38.4% de los asalariados. Por otro lado hay que tener presente que existe una tendencia hacia la reducción en la cobertura, la misma que se redujo del 67% al 62%, entre los años 1990 y 1998.

De lo anteriormente expuesto se concluye que, contradictoriamente, la seguridad social de Latinoamérica experimenta serias dificultades en sus bases de financiamiento, pero por otro lado debe afrontar nuevos requerimientos como es la ampliación de la cobertura y el mayor gasto en prestaciones, debido entre otras cosas, al incremento de los índices de expectativa de vida. En este sentido, en países como Argentina, Chile, Uruguay, México, Panamá y Venezuela la población alcanza un promedio de vida de 70 o más años de edad y en los demás, 65 o más años,⁵ situación que repercute en el valor de las prestaciones.

⁴ Para una mayor información estadística puede verse: OIT, Informa, Panorama Laboral 1999.

⁵ The World Bank Atlas 1995, en Relaciones industriales y recursos humanos en América Latina, Fidap, Buenos Aires 1995, pág. 26.

Estos cambios traerán como consecuencia que en América Latina la población mayor de 60 años de edad ascienda del 8 por ciento en el año 2000 al 16 por ciento al año 2030, y al 23.5 por ciento en el año 2050.

En conclusión, las causas de la crisis se pueden condensar en los siguientes aspectos: la competitividad internacional debida a la mundialización de la economía, el incremento del desempleo, el aumento de la informalidad, la caída del valor de los salarios, el desbalance entre población activa y población pasiva, debido al incremento de la longevidad y el costo creciente de las prestaciones de salud y las pensiones.

4. Aspectos de la reforma.

La reforma de la seguridad social ha buscado, en la mayoría de los países desarrollados la ampliación de la cobertura, abandonando el esquema por el cual se brindaba tal protección sólo a los trabajadores asalariados para pasar a proteger a una mayor población. En tal sentido, las prestaciones de salud cubren a la mayoría de la población. En cuanto a las prestaciones económicas se han efectuado severas reformas, tales como la elevación de las edades, una mayor severidad y exigencia en el otorgamiento de las prestaciones, mayores tasas de aportación y un mayor equilibrio en la concesión de prestaciones.

En los actuales tiempos, la seguridad social, es imprescindible. Se calcula que aproximadamente dos tercios de la población en el mundo, al cese de su actividad laboral, depende exclusivamente de apoyos informales de la familia o de los que les ofrece la comunidad. Es por eso la necesidad de prestaciones de seguridad social.

Lo que ha sucedido es que en algunos países como son los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), existe una variedad de estrategias constituidas por pilares múltiples, tales como planes de ahorro facultativos, con incentivos fiscales gestionados por el sector privado; pensiones provistas por el empleador, pensiones provistas por el propio individuo, seguridad social pública, asignaciones y prestaciones sujetas a examen de recursos, apoyo familiar y comunitario, ganancias percibidas del trabajo. Para los tratadistas esta gama de pilares es muy saludable, por cuanto cada uno tiene sus propias virtudes y defectos.

En esta discusión, a cerca de los alcances de la seguridad social, han ingresado Instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la propia OIT, con sus respectivas propuestas. Así el Banco Mundial se ha pronunciado por un modelo de pilares múltiples que provea un pilar básico de seguridad social que brinde una prestación básica sujeta a examen de medios o uniforme, todo lo restringida posible. Luego un pilar obligatorio de cotización definida y totalmente capitalizada, administrados por entes privados. Finalmente vendría un nivel facultativo para los que puedan hacerlo.

La idea del Fondo Monetario Internacional, que da preferencia a la relación costo-eficacia, sostiene que los gobiernos traten con pragmatismo y no se adhieran a preferencias doctrinales, para construir sistemas válidamente sociales y que contribuyan al desarrollo financiero, utilizando diversos mecanismos formales.

Frente a estas dos posiciones está el punto de vista de la OIT, que ponen énfasis en un pilar obligatorio de reparto y prestaciones definidas que proporcionen un mínimo del 40% o más del ingreso prejubilatario. Por sobre esto debe venir una sustancial red de salvaguarda social subordinado al examen de recursos. Finalmente, pilares suplementario facultativos de cotizaciones definidas.

En América Latina y el Caribe, las reformas han tenido una intensidad diferente. Como todos sabemos, la reforma de las pensiones que viene abordándose en la actualidad, no ha mejorado la cobertura de la población, sino que por el contrario, tal como ya lo hemos dicho, la misma se ha reducido. En cuanto a las prestaciones de salud, éstas se han deteriorado considerablemente. Estas razones han dado lugar a que en la actualidad se considere la reforma de las pensiones como un asunto discutible, en los que se vienen haciendo estudios más profundos para mejorar y aclarar este problema.

Sobre el particular, vale la pena mencionar el juicio que hace Stanford G. Ross, en un artículo publicado en el último número de la Revista Internacional de Seguridad Social, a cerca de las pensiones en América Latina. El autor sostiene que en Chile, por ejemplo, durante los últimos años el sistema provisional comenzó a revelar problemas. Se caracteriza por una cobertura relativamente escasa y por costos administrativos relativamente elevados. Existe una mínima garantía de prestaciones que, según las actuales proyecciones, habrá de ser todo lo que reciba alrededor de la mitad de los afiliados al nuevo sistema. Sin embargo, en promedio habrá pagado sólo aproximadamente 70 por ciento de las cotizaciones exigidas para el nuevo beneficio. La garantía de pensiones mínimas

crea un gran déficit en el sistema. Las pensiones sociales y los bonos de reconocimiento aumentan ese descubierto y originan un déficit fiscal semejante al que presumiblemente se iba a eliminar el año 80, pasando del antiguo sistema al nuevo. Por otro lado, muchos cotizantes no adquirirán derecho a la prestación mínima, aun cuando hayan aportado durante toda su vida activa y esto crea una fuerte incitación a evadir el pago. Según el autor, el sistema chileno necesita otras reformas aún más difíciles de lograr desde el punto de vista político, de lo contrario es posible que el actual se desintegre.

La publicación y además el documento de trabajo del Banco Mundial 1-8-337, revela que en el caso de Perú, las inversiones devengaron rendimientos negativos y se ha perdido gran parte del dinero de las cotizaciones. Esto revela que el modelo no funciona satisfactoriamente⁶.

En fin, no es el propósito de esta ponencia hacer un inventario de los diferentes sistemas reformados. Tampoco pretendemos dar una plena aceptación a lo afirmado por el autor citado, pero no por eso podemos negar que el asunto es un tema discutible.

5. La ampliación de cobertura.

La mayoría de los países de la Región son signatarios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre⁷. En todos estos instrumentos se reconoce el derecho de toda persona, como miembro de la sociedad, a la seguridad social. A ello hay que agregar que casi todas las constituciones de los países de Iberoamérica, reconocen y proclaman a la seguridad social como un instrumento de protección social que debe de estar al alcance de toda persona.

⁶ Puede verse. Stanford G. Ross, op. cit. Pág. 23 y 24. H. Shah, Toward better regulation of private pension funds (Documento de trabajo del Banco Mundial 1-8-337). Banco Mundial, Washington, DC. 1998.

⁷ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Diciembre de 1948. Esta misma adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en Diciembre de 1966. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue acordada en Bogotá en Mayo de 1948.

De manera que el derecho de seguridad social, en la actualidad, es un derecho íntimamente vinculado a la naturaleza humana y por ende concerniente a toda la comunidad. Este derecho no tiene su fundamento en el trabajo asalariado, ni siquiera en el trabajo. La seguridad social no se reduce al seguro social por cuanto la primera es un derecho humano y el segundo, es una forma de proteger al trabajador⁸.

Lamentablemente, en casi todos los países de esta parte de América, todo esto no deja de ser sino una aspiración establecida en sus normas legales, pero lejos de los programas políticos de los gobiernos que busquen hacer realidad. En conclusión, los sistemas de seguridad social han sido incapaces de incluir a una mayoría de la población debido al diseño y aplicación de sus regímenes. En otras palabras, la crisis no es jurídica sino política.

Como ya lo señalamos, la mayoría de los sistemas de seguro social se establecieron teniendo en cuenta las circunstancias de las personas que trabajan regularmente en un empleo en el sector formal. Es decir, se priorizó una seguridad social para estos trabajadores. No obstante, hubo conciencia de que existen sectores de la fuerza laboral con circunstancias diferentes y con necesidades más apremiantes, pero se pensó que a medida que se desarrollen las economías nacionales, el sector formal crecería dando lugar a una mayor cobertura de la seguridad social.

La realidad nos demuestra que debido a hechos como los programas de ajustes estructurales, la privatización, la competitividad internacional, etc., han originado un decrecimiento de trabajadores en el sector formal. Es decir, esas expectativas se han desvanecido.

En consecuencia, la cobertura de ese sector mayoritario de la población, constituido por trabajadores por cuenta propia, eventuales, agrícolas e informales, no es posible que pase por el esquema laboral típico o tradicional, debido a circunstancias como: a) Irregularidad o incertidumbre de ingresos; b) Prioridad de utilizar sus recursos en la satisfacción de necesidades del presente; c) Imposibilidad de relacionar los ingresos de este sector de la población, con un régimen de cotizaciones como el que contempla el modelo bismarckiano.

⁸ Carlos Martí Buffil. "Síntesis de la problemática de la política de seguridad social". VI Congreso Peruano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de San Marcos. Lima, 1996. Addenda, pág. 65.

Asimismo, debe señalarse que por mucho tiempo se pensó en el denominado seguro facultativo como medio de ampliación de cobertura. Según el esquema del mismo, se permite que los trabajadores por cuenta propia puedan incorporarse al seguro social en forma voluntaria, abonando la cotización equivalente al pagado por los asalariados y empleadores. Esta opción no dio los resultados esperados, de manera que no se puede considerar como un elemento eficaz para una ampliación de cobertura.

La crisis económica iniciada en la década de los 70 y acentuada en los años 80, originó serios inconvenientes en el modelo imperante en América Latina. Con el fin de salvar este único vestigio de protección, se creó en algunos países un ambiente de reforma, pero no ataca el problema de la incipiente cobertura de la seguridad social. Por el contrario, se ha creado un temperamento que desvía la atención y el interés de los gobiernos hacia una parte del problema y no a lo fundamental y prioritario.

Felizmente, durante los últimos años se aprecia una rectificación, al tomarse conciencia de la necesidad de una reforma de la seguridad social que tenga por objeto, fundamentalmente, hacer una realidad esa aspiración plasmada en los instrumentos internacionales antes citados, de que la seguridad social es un derecho de todos y no de unos cuantos.

Hoy, en los diferentes encuentros sobre este tema, el mensaje sobre la necesidad imperante de la extensión de cobertura, a través de formas no convencionales, es bastante claro. Sin embargo, no aparecen todavía ideas o esquemas precisos que nos digan como extender la cobertura. Indudablemente, el problema mayor en la búsqueda de la ampliación, es el que tiene que ver con el financiamiento.

Nosotros pensamos que para lograr una reforma exitosa en el tema de la cobertura, no se trata simplemente de abandonar el modelo vigente y cambiarlo por otro. El derecho de seguridad social, para ser una realidad y un disfrute efectivo, no puede estar sujeto a un esquema uniforme ni igualitario. Por lo tanto, la tarea puede consistir en una adaptación flexible de los actuales excluidos a la forma de seguro social obligatorio. Es decir, la reforma se daría teniendo como orientador al modelo bismarckiano. En el caso que la modalidad de actividad de los no protegidos, no haga posible tal adaptación, será necesario recurrir a formas que se alejen de tal modelo, como se ha hecho en otras latitudes.

Por lo tanto, la reforma debe basarse en el estudio de los grupos activos y no activos, de las necesidades de los mismos en cuanto a prevención, promoción y atención de las contingencias. Esto implica que debe tenerse en cuenta a las personas desde el punto de vista de su individualidad, su núcleo familiar y del grupo de socio económico en el que se ubican.

Indudablemente, el problema mayor en esta búsqueda de la ampliación de la cobertura es el financiamiento, el mismo que tiene un carácter instrumental. Será necesario analizar hasta qué punto el gravamen que pesa sobre los salarios, por concepto de cotizaciones, es compatible o incompatible con la competitividad empresarial. Existen ya algunas sugerencias para no gravar la mano de obra, sino el resultado de los negocios, es decir, las utilidades como fuente de financiamiento.

La reforma en materia de financiamiento, tiene que resolver la insuficiencia de recursos para determinadas prestaciones y servicios y decidir qué sistema financiero es el más adecuado para mantener la economía de los programas. En los países donde se ha logrado extender la cobertura, se ha trabajado basándose en un fondo estatal vía impuestos adscritos a fines de la seguridad social, y un fondo comunitario distinto al del Estado.

La AISS en su 25° Asamblea General⁹, ha señalado que *“El futuro de la seguridad social ya no puede garantizarse simplemente a través de un nuevo aumento de las tasas de cotización o por mero reajuste del derecho a las prestaciones. Los reajustes técnicos ya no parecen ser suficientes. La presión por el cambio es evidente en todas las ramas de la protección social, pero las proposiciones de llevar a cabo las reformas más radicales son particularmente importantes en los campos de los seguros de asistencia médica y de las pensiones de vejez”*.

6. Problemas y soluciones del actual sistema.

La seguridad social en América Latina y el Caribe ha sobrevivido gracias al esfuerzo de trabajadores y empleadores y a pesar del Estado. Los recursos de la seguridad social fueron objeto de los apetitos políticos del Estado, que en

⁹ “La seguridad social en el decenio de los 90: Los imperativos del cambio”. Informe del Secretario General. Revista Internacional de Seguridad Social 2/96. Pág. 7.

muchos casos fueron utilizados en aspectos ajenos al desarrollo de la seguridad social. Esto quiere decir, que los Estados de América Latina no han sido protagonistas del desarrollo de la seguridad social, sino elementos retardatarios de su crecimiento.

La mundialización de la economía y el incremento de la competencia internacional son factores que han debilitado la protección social. Se ha llegado a considerar, equivocadamente, que el crecimiento económico es incompatible con el desarrollo de la seguridad social, al extremo de afirmar que "*A menos protección social mayor desarrollo*". Felizmente, esta situación ha sido contravertida con lo que ha sucedido en países como Alemania y el Reino Unido. En efecto, en Alemania, con mayor protección social que en el Reino Unido, el desarrollo económico ha sido mayor que en el segundo.

Los problemas en los países americanos son de carácter económico, debido al envejecimiento de la población y a la reducción de los trabajadores cotizantes, por el crecimiento del desempleo y las reformas laborales que se vienen implantando. Existe, pues, una brecha financiera que requiere de una pronta solución.

El objetivo principal de la reforma de los esquemas de seguridad social ha sido evitar el desequilibrio fiscal que se produjo en tanto se encontraba bajo la administración estatal, y, más aún garantizar el mantenimiento permanente del poder adquisitivo de las pensiones. Dado el tiempo transcurrido y teniendo en cuenta los diferentes estudios que se han efectuado, no es posible aseverar que las reformas sean soluciones adecuadas. Así, por ejemplo, tratadistas como John Williamson y Fred C. Pampel se preguntan si ¿en las naciones en desarrollo tiene sentido la privatización de la seguridad social?. Incluso sostienen que en muchos países, reformar los regímenes públicos de pensiones tendría más sentido que sustituirlos por otros privatizados¹⁰. Autores como Stanford G. Ross, llegan a sostener que de no formularse las reformas urgentes en los sistemas privatizados, los efectos pueden ser más perjudiciales.

No debe existir un solo país en el mundo que no haya tenido inconvenientes en la recaudación y administración de los aportes. El mayor problema lo encontramos en la evasión de las mismas, incumplimiento del pago íntegro de

¹⁰ John B. Williamson y Fred C. Pampel, ¿ En las naciones en desarrollo tiene sentido la privatización de la seguridad social?, Revista Internacional de Seguridad Social, impresa en Argentina, 4/98.

las aportaciones, desaparición de empleadores, que nunca cumplieron con entregar los aportes al seguro social. Es decir, estamos frente a un problema administrativo sin solución. Tales problemas se han trasladado a los regímenes privados de pensiones, en los que se aprecian incumplimientos de casi un 50%.

El tema de las “Cláusulas sociales”, que no viene a ser sino incorporación de acuerdos comerciales que aseguren un mínimo de protección social, en las diferentes comunidades nacionales, para evitar el dumping social. Este es un problema muy serio, en razón de la disparidad entre el nivel de dos clases de economías distintas: la pobreza de una, frente al crecimiento de la otra.

Instituciones como la OIT, han propuesto la intromisión de la denominada “*Carta Universal de la Seguridad Social*”, que vendría a ser un acuerdo en el que se establezcan condiciones mínimas de protección social, que deban respetar los acuerdos internacionales de comercio, tal como el Convenio N° 102 denominado “*El de la norma mínima de seguridad social*”.

Es necesario una rigurosa evaluación de los efectos de la reforma de la legislación laboral y de la seguridad social. De esta manera, pueden mejorarse aquellos aspectos de nueva normativa que no hayan producido los resultados esperados y puedan tomarse las medidas necesarias para un mejoramiento de la seguridad social.