

## **Panorama de la Seguridad Social en América Latina.**

**Dr. Luis José Martínez Villalba<sup>1</sup>**

Los estados pertenecientes al subcontinente iberoamericano incorporaron las instituciones inherentes a la seguridad social de una manera gradual y con marcadas diferencias entre países.

La gradualidad en la introducción de diversos regímenes configurativos de la llamada seguridad social, ha sido el fruto de un conjunto de circunstancias históricas, políticas y culturales. Es sabido que los grupos sociales más cercanos a los círculos del poder, mejor preparados y mejor organizados, fueron alcanzando tempranamente el amparo en ciertas áreas de la política social. El apoyo recíproco entre los miembros de tales grupos, posteriormente respaldado por la autoridad del Estado, convirtió por regla general a los militares, los maestros y los funcionarios públicos en las primeras categorías sociales respecto de las cuales se configuraron, incipientemente, los sistemas de seguro social. Con el paso del tiempo, el desarrollo de la cultura política y la irrupción de las masas en el escenario social como elementos insoslayables en un mundo nuevo, imbuido de las ideas de solidaridad y justicia que, racionalizadas primeramente en los países industrializados, condujeron luego en América Latina a la configuración del llamado Estado social de derecho, aparejaron la ampliación y en ciertos casos la universalización –normativa- de la protección y de la seguridad social. Los trabajadores del servicio doméstico y los jornaleros del campo fueron los últimos en ingresar a dicho ámbito de protección, y en algún caso su incorporación está pendiente todavía. Así ocurrieron las cosas, al menos desde el punto de vista de las disposiciones legales.

Dado el conjunto de riesgos incluidos dentro de la estructura de protección inherente a la seguridad social es bastante amplio, nos limitaremos a considerar de modo primordial lo concerniente a los sistemas de pensiones y de salud.

---

<sup>1</sup> Director del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social.

Por otra parte, las reflexiones relacionadas con estos sistemas son trasladables, en buena medida, a los restantes.

La posibilidad de disponer de ingresos con posterioridad a la finalización de la vida productiva de una persona, ha constituido desde siempre una preocupación del ser humano. No importa que tales ingresos hayan sido o sean en dinero o en especie, o bien parcialmente de una forma y parcialmente de otra. La preferencia actual por los ingresos pecuniarios es, en esta materia como en tantas otras, resultado de procesos culturales e ideológicos. El hombre contemporáneo valora su propia libertad e independencia presumiblemente más de lo que lo hicieron sus ancestros; y por otra parte ocurre, con toda probabilidad, que los mismos conceptos de libertad e independencia tienen hoy un significado diferente respecto al pasado remoto. De tal suerte, la percepción de sumas de dinero, que una persona puede utilizar de la forma que por sí misma escoja, es claramente preferida en el mundo actual respecto a su alternativa de recibir prestaciones en especie. Como quiera que sea, cuando un sujeto ha finalizado su vida productiva, o si se muere durante el desarrollo de ésta, él mismo o los familiares que le sobreviven deberían contar, o directamente cuentan, con una provisión de fondos sustitutivos de los que, por aquellas circunstancias, dejarán de percibir. El ahorro individual es quizás la forma más antigua como el ser humano ha podido proveer a esta necesidad, sin desmedro de la existencia de conductas grupales o colectivas cuyo rastreo excede largamente la finalidad de esta presentación. Con el paso del tiempo, el mero impulso individual fue progresivamente normatizado hasta llegar a la institución del seguro mercantil, un contrato aleatorio por el cual un profesional del ramo se compromete a entregar a una persona o a sus descendientes una cantidad de dinero, previamente acordada, para cubrir las contingencias de vejez, muerte o incapacidad, a cambio de una prestación económica del beneficiario eventual que se denomina "prima". Una expresión jurídica de esta misma idea es el contrato de renta vitalicia, existente en todas nuestras legislaciones.

De la cobertura de riesgos librada a la voluntad individual se derivó, a consecuencia de la evolución histórica y social, el concepto de seguro gremial o colectivo, por el cual un grupo de personas, regularmente constituido por quienes ejercían una cierta clase de labores, proveía fondos para la atención de aquellos mismos riesgos antes descritos, aunque alterando el principio de capitalización individual por el de capitalización colectiva. Un conjunto de corrientes y movimientos sociales tales como el laborismo, el cooperativismo, el socialismo, las orientaciones de raíz cristiana o más generalmente religiosa, signadas por un borroso anhelo común de solidaridad, se expresaban sucesiva o concomitantemente en el plano de la cultura y de las ideas, y daban sustento a la racionalización de aquellos procesos. El telón de fondo era, entretanto, el de sociedades progresivamente industrializadas, en las que se operaba por ello mismo una creciente migración del campo a las ciudades, cuya estructura política mostraba la manera en que inmensos contingentes de trabajadores emergían en calidad de protagonistas de una realidad nueva y convivían en inmensos conglomerados, adquiriendo de modo paulatino una difusa conciencia de su situación. Las incipientes sociedades latinoamericanas fueron incorporando las características anteriormente descritas, en parte por el efectivo acaecimiento de fenómenos sociales y económicos semejantes, y en muchos casos por la evolución ideológica de las élites cultas, que promovían la asimilación por el nuevo mundo de aquellos hábitos sociales, políticos y jurídicos que se consolidaban en los países de ultramar.

La irrupción del seguro social configura un hito y una referencia ineludible para quien quiera que se ocupe de la seguridad social. El seguro social se relaciona esencialmente con un sujeto: el trabajador. Es a este sujeto a quien se le reconocen ciertos derechos y se le imponen determinadas obligaciones. La idea matriz parte de algunos supuestos apropiados a las circunstancias de lugar y tiempo histórico en las cuales el seguro social es instituido.

En primer término, se supone que un habitante cualquiera del país dentro de cuyo territorio rigen las normas jurídicas en general y las relativas al seguro social en particular, percibe ingresos por la realización de una actividad laboral, la cual tiene, en la mayoría de los casos, carácter subordinado. Una parte distinta, entendido el concepto en el plano jurídico contractual, es el empresario o patrono, bajo cuyas órdenes y con sujeción a cuyas directivas el trabajador presta sus servicios de acuerdo con las disposiciones del contrato de trabajo, el que a su vez debe ajustarse a ciertos criterios al principio muy generales, con posterioridad más casuísticos determinados por la Constitución y la ley. El trabajador independiente, profesional o de otra clase, así como el empresario antes aludido, pueden no requerir tan intensamente la protección que provee el seguro social o, cuando la requieren, la ley protectora llegará, aunque por regla general más tardíamente.

Es evidente que el seguro social tiene una vocación de universalidad, entendido este concepto en relación con la categoría social básica cuya protección persigue, la de los trabajadores. En efecto, como dijimos, el sujeto del seguro social es el trabajador: inicialmente el trabajador subordinado, aunque más adelante según también señalamos procurará alcanzar al trabajador a secas, en el más amplio sentido, no importa que exista o no subordinación laboral.

Aquella vocación de universalidad va acompañada de un supuesto implícito, que es el pleno empleo. En otras palabras, es necesario el pleno empleo para que el seguro social cumpla cabalmente sus objetivos. Como es imposible que un momento cualquiera y en un país cualquiera exista el pleno empleo, el concepto debe ser moderado para acomodarlo a la realidad. Aún así, el conjunto de los que no trabajan debería estar constituido tan sólo por quienes se encuentran transitoriamente fuera de la actividad pero que regresarán pronto a ella (lo que algunos autores describen como la “desocupación friccional”), los que están inhabilitados para el trabajo y los que no desean trabajar (categoría ésta que no es tomada generalmente en cuenta, por su escasa significación numérica o por su

irrelevancia en virtud de los supuestos teóricos a partir de los cuales se cuantifica la desocupación).

Entre las bases conceptuales del seguro social, hay pues que asumir que el trabajador constituye el principal centro de imputación normativa. En términos generales, se parte asimismo del supuesto de que ese sujeto forma parte de una familia y que, en la mayor parte de los casos, es el jefe de ésta y su principal proveedor de recursos económicos. Aquí subyace una concepción propia de la circunstancia histórica en la que el seguro social aparece como institución, se desarrolla y se difunde en buena parte del mundo. La familia a la que el trabajador provee es regularmente encabezada por los cónyuges. El matrimonio, o en su caso el concubinato “more uxorio”, se vincula a la idea de familia de una forma completamente natural. La falta de uno de los cónyuges suele configurar un hecho superviviente a la constitución de la familia; todo esto, entendido con la relatividad inherente a los fenómenos sociales. A las características reseñadas, debe añadirse el papel de la mujer, a quien se asigna la función de crianza de los hijos, sin perjuicio de su progresiva incorporación al mundo del trabajo, pero en todo caso en el entendido de que las posiciones de dirección y de poder son ocupadas, de manera casi exclusiva, por los hombres.

Este marco, que describe con alguna aproximación los datos sociales propios de una parte de las sociedades europeas en los últimos decenios del siglo XIX, constituye el ámbito en el cual el seguro social es convertido en una institución del Estado. Con anterioridad, los valores morales y políticos dominantes han incorporado la función de tutela propia del seguro social a los deberes de ese mismo Estado, en tanto representante de la comunidad. Tal obligación estatal se entiende, naturalmente, como la contrapartida de los derechos de los trabajadores, y su establecimiento señala el momento histórico en que irrumpen, en la sociedad, en la cultura y en el derecho contemporáneos, los llamados derechos sociales o derechos humanos de segunda generación. En Iberoamérica, la incorporación de los seguros sociales se hace con arreglo, más que a situaciones económicas

semejantes a las europeas, a las pautas culturales e ideológicas asumidas por las élites políticas, como ya lo dijimos anteriormente. No quiere esto decir que no mediaran razones del primer tipo; pero si no tuviéramos en cuenta las de carácter cultural e ideológico, no se explicaría completamente el proceso por el cual, de un modo sucesivo, se configuraron los regímenes del seguro social en el subcontinente.

Carmelo Mesa-Lago ha propuesto desde hace largos años una clasificación afortunada, a la luz de su masiva recepción por los estudiosos, entre países pioneros, intermedios y tardíos, incluyendo en cada una de estas tres categorías los siguientes casos: Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay en el primer grupo, al que debería incorporarse Costa Rica, según ha propuesto fundamentalmente el mismo autor; Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela en el segundo grupo; y el Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana en el tercero.

En tiempos más recientes, Fernando Filgueira, al estudiar el “Estado social”, denominación que alude aproximadamente al mismo concepto que a veces se designa como “Estado de bienestar”, distingue al Estado social de “universalismo estratificado”, al Estado social “dual” y al “excluyente”. Las categorías que describe este autor guardan una correlación parcial con las de Mesa-Lago, pero no se superponen con éstas. Dado que la descripción excedería los objetivos del presente trabajo, remitimos a los interesados a algunos textos del autor.

De una manera fragmentaria, pues, y en cierto modo por acumulación de capas sucesivas, se fueron configurando los sistemas del seguro social en América Latina. Para el tiempo en que este proceso se completó, si es que el verbo puede ser empleado sobre la materia, el concepto de seguro social había sido ya rebasado y definitivamente sustituido, en el orden teórico, por otro más amplio y superador: el de seguridad social. Las diferencias entre uno y otro concepto son varias. Plá Rodríguez las describe de este modo:

“¿En qué difiere la seguridad social del seguro social?

Fundamentalmente en tres cosas.

La primera es la generalidad. Se ha visto que no es posible cubrir un riesgo de una determinada manera y otro de un modo distinto: que la única forma de cubrir eficazmente cada uno de los riesgos es abarcándolos a todos en el mismo sistema. Idéntica comprobación se realizó en cuanto a las personas; se pudo constatar que no es posible alcanzar a unas y prescindir de otras. La situación de fortuna o la condición de trabajador en un mundo tan convulsionado y convulsionante como el actual, son condiciones accidentales que si bien pueden explicar suspensiones transitorias del goce de determinados beneficios, no pueden justificar la exclusión del sistema.

Pero la idea de generalidad no se identifica con la de homogeneidad sino que se extiende en la dirección expresada por la palabra generalización. Esta idea de generalización de la cobertura viene a corregir lo que Falchetti llama insuficiencias de los seguros sociales que limitaban la protección en dos aspectos: en lo personal, en cuanto solo abarcaban a los trabajadores; en lo que respecta a las situaciones se cubrían sólo los riesgos especialmente los biológicos cuando en realidad, se requería cubrir todas las cargas de carácter social, o sea, cualquier hecho que determinara una disminución de los ingresos o un aumento de los egresos de las personas.

La segunda es la unidad. Como consecuencia de esa generalización, se comprobó que no sólo era perfectamente posible, sino que era claramente preferible unificar todos los diversos regímenes de seguros sociales procedentes de peculiaridades profesionales, gremiales o locales en una organización única y unitaria que permitiera cubrir en toda su extensión el sistema.

Esta unificación que en un primer momento se tomó en sentido estricto y riguroso, luego se fue encarando con una mayor amplitud y flexibilidad, que abarca también formas de coordinación. Ello es particularmente claro cuando se habla del nuevo modelo de seguridad social participada en el que el Estado no absorbe la totalidad

de la organización. Se busca la integración, el control, la planificación de todos los rodajes del sistema pero no se descarta un cierto pluralismo institucional. Lo que no cabe es el funcionamiento inorgánico y desordenado de diversos organismos que actúen separada e independientemente.

La tercera es la financiación. Al encararse la cobertura de todos estos riesgos en una escala tan vasta y general, se pudo comprobar la enorme significación desde el punto de vista financiero que tenían estos planes u organizaciones. Tan es así que pudo decirse que constituyen una forma de redistribuir el ingreso o la renta nacional. Entonces, como es natural, pierde importancia el hecho de que sea costado por patronos y empleados. Es costado por la economía toda del país.

Por otra parte, la extensión del sistema a personas que no estaban situadas en una relación de trabajo subordinado excluía también que se pusiera como condición indispensable el aporte patronal o el obrero.

A medida que se fueron formulando y aplicando los planes de seguridad social fueron surgiendo lo que Alonso Olea llama las opciones ulteriores, que encaran diversas perspectivas diferenciadoras de los distintos modelos. Pero las tres notas distintivas que hemos destacado permiten, a nuestro juicio, perfilar la fisonomía de esta institución y explicar, al mismo tiempo, por qué no hay un modelo tipo e invariable, en el que todos los países deben inspirarse”

Por cierto, a la enumeración descrita podrían agregarse otras consideraciones, especialmente si ampliamos el enfoque, trasponiéndolo desde una perspectiva esencialmente jurídica como es la del autor citado a otra que tome en cuenta factores de carácter económico, sociológico y político. Como quiera que sea, lo que interesa retener es que el concepto de seguridad social, superador según dijimos del de seguro social, ha adquirido definitivamente carta de ciudadanía, a partir de una convención ampliamente aceptada cuyo origen se remonta, por lo menos, al informe Beveridge.



La expresión “seguridad social” se vuelve de uso corriente: la academia la incorpora, la legislación la consagra y los que, desde diversos ángulos, se ocupan del tema la difunden. El problema, sin embargo, es más profundo: ¿Hemos pasado realmente del seguro social a la seguridad social? ¿Estamos enseñando verdaderamente seguridad social? ¿Hemos entendido, hemos desentrañado y hemos logrado describir el conjunto de fenómenos y de normas comprendidos en el concepto “seguridad social” de una manera apropiada?

La financiación de la seguridad social debe contarse entre las previsiones incorporadas al presupuesto general del estado, por lo menos en la medida en cualquier caso muy amplia en que las respectivas prestaciones constituyen una responsabilidad pública. No se trata ya, como hemos visto más arriba, del viejo sistema según el cual los empleadores y los trabajadores sustentaban, mediante el pago de tributos calculados como una proporción del salario, la mayor parte de los costos inherentes a los regímenes de pensiones y de salud, sin perjuicio de la “asistencia financiera del Estado”, según una denominación que está ampliamente en boga todavía. La terminología habitual, empero, sigue utilizando expresiones como las referidas: contribución patronal, contribución obrera, asistencia financiera estatal. Este último giro, que deliberadamente reiteramos, está explícitamente consagrado en algunos regímenes legales de sanción más o menos reciente. Su uso denota un sentido supletorio, y otro tanto ocurre con las explicaciones que los políticos y no pocos técnicos brindan sobre el asunto: es frecuente todavía escuchar la expresión “recursos genuinos” para designar a las contribuciones de trabajadores y empresarios, siendo que ella adquiere sentido dentro del concepto restringido de seguro social, pero no se explica sino por un efecto inercial dentro del concepto de seguridad social. Es verdad que, si circunscribimos el análisis a regímenes estrictamente fundados en la capitalización individual, ciertas denominaciones recobrarán su pertinencia, aun cuando en este supuesto los fondos son sustancialmente aportados por el propio trabajador; sin embargo, aquí ya salimos no sólo de la idea de seguridad social, sino dependiendo de la concepción global del sistema de la propia idea de “seguro social”, en tanto la

capitalización individual se sustenta sobre el ahorro del sujeto y no sobre una idea de redistribución social.

La falta de adecuación del léxico frecuentemente en uso respecto a los nuevos hechos y conceptos, resalta igualmente por la modificación, no ya de los aspectos normativos, sino de las realidades económicas y sociales a las cuales las normas se refieren. Como es sabido, la informalidad no ha dejado de crecer en América Latina durante los lustros recientes. Los reportes de los organismos internacionales consignan que una altísima proporción de los nuevos empleos que se están creando pertenecen al sector informal. Aunque las definiciones de la “informalidad” pueden diferir y de hecho difieren según los autores o las instituciones que las utilizan con carácter instrumental, puede afirmarse que uno de los elementos característicos del trabajo informal es la falta de aportación, por parte del o los responsables, de las contribuciones de seguridad social a las organizaciones que las leyes designan como receptoras de tales aportes. Esa falta de aportación puede ser total o parcial: es total cuando la institución o autoridad competente a la que debía informarse sobre la relación laboral o la prestación de servicios gravados por la ley, desconoce por completo su existencia; y es parcial cuando las sumas entregadas al acreedor del tributo son menores a las que habrían correspondido, o bien se entregan durante algunos lapsos pero no en otros. Puesto que el enorme contingente de trabajadores informales está seriamente amenazado en el sentido de que no recibirá jamás un conjunto de prestaciones a las que tendría derecho de acuerdo con las prescripciones legales, y por cierto la gran mayoría no las percibirá definitivamente, la vigencia del principio de universalidad, inherente a la seguridad social, se vuelve crecientemente ilusoria. El desajuste entre la prescripción legal y la realidad social resulta así más profundo, en tanto pone en entredicho principios de tal valor.

A fin de acabar con semejante desarreglo, y apremiados por los hechos ineludibles, los gobiernos latinoamericanos acuden progresivamente a fórmulas nuevas, si no en su sustancia sí en la dimensión o alcance de tales fórmulas. Ellas

tienen por objeto otorgar un amparo generalizado, compatible con el concepto de universalidad y de derecho inherente a la personalidad humana que el constitucionalismo moderno atribuye a la seguridad social. Dichas fórmulas se expresan en instituciones jurídicas tales como las pensiones mínimas garantizadas, las pensiones básicas de subsistencia, las pensiones no contributivas, las pensiones especiales para grupos de trabajadores o sujetos identificables por la naturaleza de la actividad que desempeñan o bien por el área geográfica en que residen, las que se otorgan a los adultos mayores o integrantes de la tercera edad, y otras muchas de similar carácter, cuya denominación y cuantía, lo mismo que las condiciones que es preciso reunir por parte de los beneficiarios, varían según los países y las legislaciones respectivas. Por lo pronto es posible distinguir entre aquellas que requieren probar la carencia de recursos, respecto de otras que se prestan sin tal exigencia (por ejemplo las prestaciones que se atribuyen a ciertas personas por la sola circunstancia de alcanzar una edad determinada).

Finalmente, a las categorías descritas, que pueden ser englobadas convencionalmente bajo la denominación de “asignaciones no contributivas” corresponde agregar el conjunto de programas dirigidos a combatir la pobreza en sus expresiones más extremas, diseñados a partir de la idea de focalización o identificación de los grupos vulnerables, respecto a los cuales se suele aplicar un conjunto de políticas de diverso carácter, entre ellas las de índole educativa, sanitaria, de preparación para la reinserción laboral, de asignaciones pecuniarias eventualmente condicionadas, etc.

Aunque la informalidad laboral constituye un dato incorporado a la realidad latinoamericana desde hace largo tiempo, y aunque el fenómeno tendía a incrementarse más bien que a disminuir en torno a los años ochenta, las reformas instauradas desde entonces y en adelante a los regímenes pensionarios vigentes, insistieron en identificar al trabajador debidamente formalizado como el sujeto básico de protección. Si bien entre la diversidad de propósitos enumerados como

justificadores de aquellas reformas, se contaba el de incrementar la formalización laboral, tal objetivo ha estado lejos de cumplirse. Otro tanto ha ocurrido con una parte significativa de las consecuencias que, supuestamente, las reformas a los regímenes pensionarios deberían aparejar. Difícilmente habría podido ser de otro modo: cada vez que el gobierno se propone llevar adelante una importante reforma legislativa, procura vincular al proyecto con una serie de ventajas que habrán de obtenerse en virtud de su sanción. La necesidad de generar opinión a favor de ciertas iniciativas, así como de aminorar las resistencias que podrían oponérseles, conduce habitualmente al sistema político a prometer más de lo que por regla general logra alcanzarse. Las reformas operadas en América Latina a las que nos estamos refiriendo, no podían ser la excepción. En la actualidad es perceptible el desencanto con ciertos resultados, inclusive por parte de algunos promotores entusiastas que vertieron sus opiniones, en el pasado, desde foros tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos multilaterales. El fracaso no ha sido completo, sin embargo, por lo menos si nos atenemos a las esperanzas que razonablemente debieron fundarse en las reformas, más que al cúmulo de ventajas potenciales que éstas aparejarían de acuerdo con las descripciones que sus partidarios formularon en el tiempo de su implantación. En todo caso, sigue siendo verdad que una buena parte de los regímenes preexistentes habían llegado al punto de su agotamiento y que su subsistencia habría comprometido seriamente a las nuevas generaciones. Esta aseveración reconoce ciertas excepciones, especialmente en países que, por su estructura demográfica y por la lenta maduración de aquellos regímenes, no estaban constreñidos a asimilar modelos que respondían a exigencias y realidades diversas. Con todo, queda en pie la afirmación de que varios sistemas pensionarios caminaban rápidamente hacia su agotamiento, por lo que era preciso afrontar el problema mediante ciertas reformas.

El paso de unos pocos años ha dejado en claro que, incluso allí donde la reforma al régimen de pensiones ha operado más eficazmente, los nuevos criterios vigentes, es decir el de la capitalización individual y las diversas formas híbridas

en las que él se expresa desde un punto de vista sistémico en países distintos, no constituyen la panacea ni pueden ser por sí solos más que una parte de la solución. Por lo pronto, la idea de que el nuevo régimen promovería por sí mismo una disminución de la informalidad, no resultó corroborada en los hechos. Las realidades económicas y sociales de nuestro tiempo operan más bien en la dirección opuesta. En vez de gigantescos grupos humanos identificables en lugares situados dentro de un mismo país, la diversificación productiva disemina por el planeta a los agentes de producción en general y a los trabajadores en particular. Partes de un mismo proceso pueden ser cumplidas concomitantemente en lugares distantes, de modo que el ensamblaje final del producto o mercadería es apenas una etapa, dentro de una gran cantidad de ellas. La tecnología habilita asimismo la realización de tareas conducentes a un mismo objetivo final por personas relativamente aisladas, las que confluyen en un punto central por intermedio de los modernos procesos tecnológicos. La derivación de labores hacia empresarios, compañías o personas físicas diversas (tercerización, outsourcing, etc.) operan en la misma dirección. El trabajo precario, eventual, y en general las relaciones laborales carentes de vocación de continuidad, ocupan en la actualidad un amplio espacio del mundo del trabajo, y la movilidad de los factores productivos constituye un dato insoslayable. Las migraciones laborales incrementan su importancia y el número de personas que trabajan, a lo largo de su vida, no ya en diferentes áreas geográficas dentro de un mismo país sino en varios países distintos, tiende a aumentar de manera ostensible.

Este conjunto de circunstancias no deberían conducirnos a que nos demos por vencidos y dejemos de dar la batalla por la formalización de las relaciones laborales. Dicha formalización ofrece, en efecto, ventajas perceptibles: la mayor de todas ellas radica en que configura un procedimiento apropiado para proteger del modo más eficaz los derechos de los trabajadores, y en particular para que ellos puedan ejercer con certidumbre las prerrogativas de que son titulares en materia de seguridad social. Adicionalmente, el trabajo formal facilita el ejercicio de las funciones de control inherentes a los órganos del Estado encargados de ejecutar

la política social, la que se vincula inseparablemente, por lo demás, a la política tributaria. Otras muchas consideraciones podrían hacerse en el mismo sentido. Sin embargo, de lo que se trata no es tanto de presentar un elenco de ventajas anexas a la extensión de la formalidad como nota característica de las relaciones laborales, sino de examinar críticamente los instrumentos que estamos utilizando con este propósito.

En oportunidad de la implantación, en varios Estados latinoamericanos, de regímenes de capitalización individual, ya fueran puros, mixtos o de otras clases, se arguyó que la necesidad ineludible de contar con una prolija “historia laboral” por parte de cada beneficiario eventual, conduciría a la formalización, en tanto se invalidaba la posibilidad de configurar los requisitos exigibles para acceder a una prestación mediante pruebas escasamente confiables. Esta suposición tomaba en cuenta que, en una gran cantidad de situaciones, las leyes anteriores permitían la computación de servicios sobre los cuales no existía prueba fehaciente mediante procedimientos supletorios como la declaración de testigos, quienes a menudo actuaban por razones de amistad o de una solidaridad mal entendida. No se consideró, empero, que esta no era forzosamente una regla y que muchas veces la amplitud de medios probatorios resultaba necesaria para el acceso efectivo a los derechos adquiridos. Una cantidad de causas, de las que hicimos una enumeración somera, conspiran por otra parte contra el propósito de “formalizar a los informales”: entre ellas, no es la menor la circunstancia de ocurrencia, creciente en nuestra época, de que una persona trabaje en muchas partes (aún sino sale nunca de un solo país) a lo largo de su vida. Diferente era la situación en un pasado no tan remoto, cuando un contingente nada despreciable de trabajadores permanecía a las órdenes de un mismo empleador por largos años, y a veces por toda su vida laboral.

La legislación y las prácticas administrativas no siempre resultan estimulantes: es altamente probable, y algunos estudios lo sugieren con acopio de elementos, que una parte de la informalidad obedezca a la falta de incentivos sobre el sujeto para

que éste regularice su situación, puesto que estima que lo que un día podría recibir no vale la pena de los sacrificios que tendría que hacer para obtenerlo. La permisividad, cuando no derechamente la corrupción de las autoridades controladoras, la debilidad relativa del trabajador necesitado de obtener ingresos, así como un número no despreciable de factores culturales, deben contarse igualmente entre los elementos que operan en contra de la formalización laboral.

El propósito por generar una “cultura” de formalidad exige perseverancia y políticas públicas constantes, previsibles en el largo plazo y no sujetas, por tanto, a los avatares de periódicos cambios políticos. Entretanto, provisiones destinadas a garantizar un mínimo de protección universal en materia de pensiones y de salud, deben ser adoptadas.

Las asignaciones no contributivas comienzan así a ganar terreno, como respuesta a una realidad que no puede ser desconocida. De no mediar tales asignaciones, una apreciable cantidad de personas ancianas carecerían de ingresos en los años postreros de la vida. No hay que hacerse ilusiones, al menos por largo tiempo, en cuanto a que los regímenes legales vigentes, viejos o nuevos, vayan a proveer los recursos económicos que las personas de la tercera edad necesitan. La insuficiencia de cobertura es, en esta materia, un dato de la realidad y continuará siéndolo en el futuro próximo.

En consecuencia, y a falta de otras soluciones de fondo, la implantación de las pensiones no contributivas seguirá ganando terreno. Lo mismo que está ocurriendo en México en este campo, es parte de la experiencia por la que han pasado o están pasando varios países iberoamericanos.

El fenómeno de desprotección que demanda respuesta del tipo reseñado, obedece asimismo a la concurrencia de otras causas que incrementan el efecto de las anteriormente aludidas. Entre tales causas ocupa un lugar primordial el cambio de las estructuras familiares. Éstas se han alterado, en efecto, en virtud de

diversidad de factores: el descenso de las tasas de natalidad apareja la disminución del grupo de parientes “disponibles” para ocuparse de los ancianos; la prolongación en el tiempo de vida de las personas exige a los cuidadores un esfuerzo adicional, en proporción a esa misma prolongación; la incorporación masiva de las mujeres al mundo del trabajo opera en el mismo sentido, en tanto afecta al grupo que históricamente ha cumplido una función primordial en la protección y compañía para los miembros desvalidos del grupo familiar; y las nuevas realidades culturales disminuyen –más notoriamente en algunas partes- la intensidad de los vínculos familiares y de las obligaciones resultantes de ellos. Añádase a esto la menor duración, por término medio, de las relaciones de convivencia conyugal, y la irrupción de la familia “monoparental” como una categoría que no deja de extenderse, para tener una idea, tan solo en grandes rasgos, del conjunto de elementos que, en el plano social, agudizan los problemas sobre los que se viene tratando.

De similar naturaleza son las dificultades que nuestras sociedades hallan a la hora de proveer servicios de salud compatibles con los criterios de universalidad que proclama la doctrina. Los años de vida que afortunadamente estamos ganando -al menos en términos probabilísticos a consecuencia de los prodigiosos avances técnicos y científicos son precisamente aquellos durante los cuales el gasto en salud se incrementa de modo considerable. Por tanto, los grupos más vulnerables requieren la implementación de medidas nuevas, adicionales a las ya existentes, sobre todo si éstas fueron pensadas sobre la base de que la protección en salud se estructura, en forma de círculos concéntricos, a partir de un proveedor principal de recursos al núcleo familiar, que supuestamente cumple su actividad laboral de una manera verificable y acorde con las pautas del mercado formal. Puesto que el número de informales es grande en casi todas partes, y llega a ser abrumador en algunos países, sólo la provisión de servicios con prescindencia de la condición laboral del sujeto puede ofrecer perspectivas razonables de un amparo generalizado.



Todas estas medidas que la compulsión de los hechos vuelve necesario adoptar requieren, como es obvio, disponer de ingentes recursos económicos. A la hora de comprobar que aquellos sistemas que nuestros países construyeron a lo largo de decenios, configurativos de sus políticas sobre seguridad social, resultan notoriamente insuficientes y no pueden dar respuesta a necesidades ineludibles, es llegado el momento de repensar algunas de las certezas en las que hemos fundado nuestros razonamientos.

Con todo, es posible rescatar la convicción de que la seguridad social es necesaria. Si no fuera en sí misma por razones de justicia, lo sería en todo caso como un elemento fundante de la cohesión social.

En ese orden de ideas, el carácter redistribuidor de la seguridad social exhibe su plena vigencia y permanece, en medio de las incertidumbres, como un pilar insustituible de la política social. Puesto que es crecientemente claro que hay que adicionar a la recaudación de tributos aportados por los sujetos históricos del seguro social, un conjunto de recursos detraídos, mediante impuestos, del conjunto de la colectividad, de modo que gran parte de los ingresos del sistema serán provistos con cargos a sujetos diferentes de los beneficiarios finales, la conexión entre el sistema de seguridad social y el sistema tributarios del país, se nos impone como forzosa e ineludible. Esto fue así, pero la evidencia actual refuerza, si cabe, la validez de la afirmación.

Precisamente en México y en estos mismos días, los órganos competentes del Estado procuran incrementar la recaudación tributaria, calculada como parte del producto interno bruto. El Secretario de Hacienda y Crédito Público ha expuesto recientemente el hecho de que México tiene la más baja captación tributaria de América Latina, si solamente se exceptúa el caso de Guatemala. Esto conduce sin dificultad a la conclusión de que es preciso obtener recursos adicionales y que una buena parte de éstos deberán ser asignados sin más trámite a las políticas sociales en general. Ello es congruente, por lo demás, con los propósitos y

decisiones del gobierno, entre los que se cuentan la atención médica universal para los recién nacidos, así como la generalización de pensiones no contributivas para las personas de la tercera edad carentes de recursos económicos.

La incorporación ineludible de ingresos de fuente impositiva a la financiación de la seguridad social no implica en modo alguno, en el plano normativo, que las contribuciones tradicionales dejen de percibirse; antes bien, es necesario asegurarse de que ellas serán cobradas oportunamente y de que una administración escrupulosa de lo recaudado garantizará su uso con el máximo provecho social posible. En esta materia, es preciso mantenerse alerta contra algunas afirmaciones recurrentes: entre ellas se cuenta la de que se debe disminuir de modo progresivo, cuando no eliminar, ciertas contribuciones a la seguridad social, a las que peyorativamente se designa como “impuestos al trabajo”. Sin desmedro de reconocer que probablemente existen gravámenes abusivos cuya cuantía desalienta la iniciativa y la voluntad de trabajar o de invertir, no es posible considerar sin más que las contribuciones de seguridad social constituyen forzosamente obstáculos a la competitividad internacional de un país.

La contribución de seguridad social es tan sólo una fracción de uno de los múltiples elementos o factores que inciden en los costos de producción de bienes y mercancías. Dependiendo del peso que ese elemento (el salario) tenga en el valor final de los bienes, el porcentaje detraído con destino a la seguridad social será más o menos significativo. Sin embargo, es preciso situar el efecto del tributo en su verdadera dimensión, y no amplificarlo por mera repetición de frases hechas. Por lo demás, existen algunas razones para suponer que la incidencia de tales gravámenes en los costos, y consiguientemente en la competitividad, no es por sí misma decisiva, bajo condiciones normales y como regla general. En cualquier caso, siempre habrá alguien que produzca más barato, pero es preciso examinar el conjunto de costos –incluyendo los que no son directamente mensurables-- y no solamente una parte de ellos.

Las contribuciones a que nos venimos refiriendo significan un elemento de consolidación de la paz social. Liman las asperezas propias de las relaciones existentes entre el capital y el trabajo. En tanto sean asumidas en consideración a su valor social, son un elemento cohesionador entre los miembros de la comunidad; proveen mayor tranquilidad, un mejor ambiente de trabajo, de un clima más distendido para las relaciones laborales y, muy probablemente, contribuyen de cierto modo a una mejora en la productividad. Una buena parte de estas ventajas y otras que podrían enumerarse, reclaman por cierto una administración pulcra y transparente de los recursos obtenidos, pero está sobreentendido que este es un supuesto esencial, entre tantos otros, a la hora de configurar el elenco de los valores que forman parte de la axiología social.