

Algunas reflexiones sobre organización y financiamiento de la seguridad social

Juan Arancibia Córdova

Introducción

La seguridad social está hoy en día en el medio de una polémica centrada en algunas preguntas clave:

¿Quién debe financiar los costos? ¿Quién debe prestar los servicios? ¿Quién tiene el derecho a ser atendido por la seguridad social?

Pero la polémica va todavía más allá, pues hay planteamientos que proponen el desmantelamiento de la seguridad social y su transformación en un asunto privado, de resolución a través del mercado; propuesta que incluiría aún los casos de incapacidad de parte de la población para lograr la satisfacción de las necesidades, en la que se plan-

tearía la presencia del Estado como financiador del costo de los indigentes y no solventes.

En muchos países, incluidos algunos del mundo desarrollado, se argumenta que la seguridad social se ha vuelto cara y que frena y/o dificulta el crecimiento económico, atentando contra su propio sustento. Estos planteamientos se vienen haciendo desde los ochentas y persisten hoy en día. Durante los cincuentas y sesentas, cuando el mundo vivió un proceso de crecimiento económico rápido, la seguridad social no sólo no fue cuestionada, sino que por el contrario, se amplió y enriqueció considerablemente, convirtiéndose en un Derecho Humano indiscutible.

La larga crisis que arrancó en los setentas con la devaluación del dólar y la pérdida de la paridad y de su convertibilidad en relación al oro (1969, 1971); y los cataclismos provocados por las alzas de los precios del petróleo en los setentas, precipitaron un proceso de estancamiento con inflación, que puso punto final al modelo

Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Profesor de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.



intervencionista y de Estado de Bienestar. Una larga transición que aún no termina se desencadenó para la superación de esa crisis.

La crisis fiscal del Estado y la crisis de Estado Benefactor están arrastrando a la seguridad social. Lo notable es que el cuestionamiento ocurre cuando para sectores cada vez más amplios de la población de los países desarrollados se hace más necesaria la Red de Seguridad que la seguridad social representa. En efecto, el crecimiento de la pobreza, la ampliación creciente de la informalidad, reclaman y hacen más necesaria a la seguridad social, concebida esencialmente como un instrumento de solidaridad y responsabilidad social.

Es posible que la seguridad social haya ido demasiado lejos en la amplitud y generosidad de sus prestaciones. Pero este es sólo uno de los problemas que está enfrentando la acumulación de capital y por ende el crecimiento. De ninguna manera se le puede asignar casualidad en la explicación de una crisis que no termina de superarse.

Por otro lado, los regímenes de seguridad social precursores de América Latina que ya ha-

bían llegado a una etapa de maduración como los de Chile, Uruguay y Argentina, viven enfrentando problemas financieros y de eficiencia desde antes de la crisis de 1982.

La crisis de la deuda de 1982 y las políticas de estabilización primero y de ajuste estructural después, agudizaron las situaciones de crisis en la seguridad social e involucraron a una gran mayoría de los países del continente en ella. Factores como: la recesión económica, la pérdida de empleos, la subocupación y la informalización, la caída del salario real y los procesos inflacionarios, están por detrás de la crisis financiera de la seguridad social en América Latina.

Pero tanto o más grave que lo financiero, ha sido la incapacidad de los sistemas para universalizar las prestaciones y ofrecerlas con calidad. Al lado de estos problemas reales, se han suscitado o presentado otras dificultades. Crecientemente ha tomado fuerza la ideología neoliberal contraria al papel del Estado y especialmente al denominado Estado Paternalista. La conducción de los gobiernos ha sido asumida por élites que creen en la privatización y el individualismo, renegando de lo social y de lo estatal.

Estas élites han sido apoyadas y presionadas por las propuestas del FMI y del Banco Mundial. Organismos con gran capacidad de influencia y determinación, dada la dependencia de los flujos de financiamiento y de inversiones extranjeras.

En la actualidad y de manera general, los sistemas de seguridad social presentan problemas financieros, y en la cantidad y calidad de su cobertura. Frente a esta situación ¿puede la privatización ser una alternativa conveniente y viable para los países latinoamericanos?

Consideraciones básicas

1.— Una privatización llevada hasta sus últimas consecuencias, supone la desaparición de la seguridad social como red de solidaridad y su reemplazo por una seguridad privada e individual, aún cuando la unidad beneficiada sea la familia. Una privatización ortodoxa elimina de raíz el origen y desarrollo histórico de la seguridad social.

La destruye y desaparece.

2.— En América Latina, guardando las diferencias cuantitativas y cualitativas entre países, es imposible pensar en una seguridad social privada sin renunciar a la universalización de la seguridad social y sin asumir los riesgos que ello supone. Me explico: la privatización incluirá a individuos económicamente solventes, excluyendo a los pobres; que según CEPAL sería el 45% de la población.

El escenario probable es que la empresa privada se haga cargo de los económicamente solventes y el Estado tenga que asumir a los pobres. En última instancia tendríamos un sistema mixto desarticulado.

3.— Estas proposiciones sobre la privatización de la seguridad social van acompañadas de un proceso de reforma del Estado, que elimina el rol que éste había tenido en los 40 ó 50 años anteriores y pretende trasladar a los automatismos y mecanismos del mercado, la resolución de lo económico y de lo social.

Sobre la base de la teoría del derrame¹, el neoliberalismo cree que en el mediano y largo plazo, los llamados problemas sociales encuentran una solución natural y sólida. No es el momento de discutir a fondo esta propuesta, sino quiero hacer dos señalamientos respecto de estas posibles tendencias: primero, no hay garantía de que el derrame ocurra en la magnitud y en los tiempos humana y políticamente aceptables y segundo, el derrame, aún cuando se produzca, es menos significativo mientras mayores son las desigualdades estructurales. Por lo tanto, mayor será la urgencia de equidad.

4.— La ortodoxia neoliberal, que puede ser vista como un fundamentalismo de mercado y por tanto, como un totalitarismo, olvida o no toma en cuenta algunas cuestiones de orden general y otras de carácter específico.

A nivel general, hay indicios de que en la fase de la globalización actual, la competencia internacional la ganan o pierden las naciones y no empresas aisladas. Dado lo anterior, el problema de la Integración Nacional es crucial y jerárquicamente prioritario, aún cuando en temporalidad puede ser simultáneo con la globalización. Esta integración

nacional se refiere a lo social, lo político, lo económico, lo regional, etc.

Las naciones latinoamericanas (Incluso algunas insuficientemente contituídas) presentan algunos signos de intensa desintegración: insoportables niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, amplios sectores de la población en situación de pobreza y sin capacidad de competir por baja escolaridad y calificación, lo que provoca su imposibilidad de incorporación en la cultura productiva moderna (o quizás deba decir posmoderna). La economía se encuentra desarticulada y dependiente productiva y financieramente. La política adolece de problemas de democracia, de participación y crecientemente se transforma en un marketing caro, elitista y manipulador. La geografía nacional es un mosaico donde mal conviven zonas y/o sectores de desarrollo moderno, con otros atrasados. Se olvidan los aspectos de la cultura que son tanto más cruciales para la economía y el conjunto social, como lo pueden ser la tecnología o la estructura productiva.

5.— El fundamentalismo neoliberal supone un modelo único, que es por definición el mejor, de alta eficiencia y casi perfecto. El planteamiento es



tan ideológico que el modelo nunca falla, las crisis, los problemas, las deficiencias e ineficiencias, son siempre atribuidas a errores del mundo real provenientes de la economía y/o la política, pero nunca se asumen como inadecuaciones de la teoría a la realidad. Se trata de una curiosa metodología científica, donde tener éxito es un resultado del modelo, y si se fracasa, es por errores humanos y políticos, y el modelo permanece intacto. El modelo es perfecto, la sociedad es por naturaleza imperfecta, se trata de una verdad revelada.

En la reciente crisis mexicana el error es del gobierno de Salinas o del actual de Zedillo o de ambos juntos, pero el modelo debe permanecer intacto, no requiere adecuaciones, ni rectificaciones.

6.— El neoliberalismo privatizador olvida o desconoce el papel que el Estado ha jugado en América Latina, como productor de sociedad y como factor clave de la articulación social. Esta capacidad de articulación social y/o nacional del estado puede estar y de hecho está hoy en día debilitada y requiere ser repensada y reconstruida, pero esto no significa que no sea necesaria. En ausencia del bienestar general, e incluso de la propia democracia, esa articulación ha sido capaz

de mantener la cohesión nacional y la paz social. Las dificultades y las perversiones que el Estado enfrenta no hacen desaparecer esa necesidad de articulación, ni de paz social. Por el contrario, ambas son condiciones mínimas para pretender una integración exitosa en la globalización. La miseria no es competitiva, tampoco lo es la ignorancia o la enfermedad. Las empresas no sólo requieren de capital y empresarios capaces, sino de trabajadores calificados, sanos, con un razonable nivel de certidumbre y confianza; estos son requerimientos de la producción con eficiencia y calidad, por lo tanto, de la competencia.

Por otro lado, la economía actual es básicamente de expectativas, vive de lo que ocurre hoy, pero particularmente de las expectativas sobre mañana. La paz social y la estabilidad política son requisitos básicos para que el ahorro y la inversión puedan darse. Si estos requisitos se ausentan el capital se fuga o no viene y la economía se paraliza.

En estos términos, el mercado no es un buen reemplazo para el Estado. El mercado excluye a los insolventes, a los que no tienen capacidad de compra. La producción excluye crecientemente a los que no tienen calificación. El mercado reproduce ampliamente lo existente, por lo tanto, hay el riesgo de que amplíe la desintegración y genere inestabilidad política y turbulencia social.

7.— No albergaremos ninguna duda respecto de la necesidad de la seguridad social, aún cuando pueda ser repensado su contenido y sus formas de organización. La situación actual marcada por la globalización, la competencia, la incertidumbre respecto de la vida cotidiana y especialmente, acerca de la posibilidad de acceder al trabajo y a un ingreso suficiente, demandan con mayor vigor de mecanismos de seguridad.

8.— En realidad, el problema debería ser pensado no sólo en términos de seguridad social (tal como la conocemos), sino como la gestación de una Red de Seguridad, que incluya seguro de desempleo, acceso a la educación básica para todos, capacitación de la fuerza de trabajo en términos de mayor especialización, calidad e incluso diversidad formativa, que permitan la reconversión de los trabajadores. Inclusive a nivel profesional deberán desarrollarse programas permanentes de actualización y reciclaje.



La eliminación del paternalismo a que ha estado sometida la sociedad latinoamericana y las consecuencias indeseables que ello ha provocado, no se resuelven con la creación de su opuesto, la desprotección. La apertura indiscriminada de la economía hace competitivos a algunos, pero tiende a destruir a la mayoría de los productores. La flexibilidad laboral, si bien útil a las empresas, elimina empleos y derechos laborales mínimos y favorece la ampliación de la desigualdad sin garantizar la reversión de estos procesos. El desmantelamiento de la seguridad social, a través de su privatización (modelo otrodoxo), no le dará seguridad social a los que no la tienen y no la pueden pagar, a menos que el Estado se las proporcione.

La eliminación del paternalismo y la liberación del potencial creativo y productivo, individual y colectivo, requieren de un delicado equilibrio, entre la generación de condiciones formales de competencia y la gestación de condiciones reales para la misma. Sin las condiciones reales para competir, las condiciones formales sólo, permiten la sobrevivencia del socialmente más apto y esto no haría más que validar las desigualdades e injusticias del pasado y no estaría generando condiciones de superación de la tendencia histórica que queremos romper.

Consideraciones y propuestas generales para América Latina

En lo que a seguridad social se refiere, la situación de América Latina no puede ser comparada, ni menos homologada a la de Estados Unidos y Europa Occidental.

La insatisfacción en Europa y en Estados Unidos con la seguridad social actual, arranca de niveles de cobertura universales o cercanos a la universalidad y con prestaciones que pueden considerarse generosas. Además, se plantea el cuestionamiento a partir de niveles de ingresos per cápita y de ingreso individual y familiar real, que permiten pensar en la solución mecantil de este punto.

La situación en América Latina es diametralmente opuesta. La universalidad no existe, son contados los países que están cerca de ella. Aunque



hay inequidad en la distribución de las prestaciones, sólo en estas situaciones de menor significación, podrían considerarse generosas o amplias. Estamos en la más alta necesidad de ampliar la cobertura y de completar un paquete suficiente de prestaciones para todos los habitantes.

Dado lo anterior, discutir si la seguridad social debe mantenerse como tal a cargo del Estado o privatizarse es sin duda un falso dilema. Cuando se plantea la privatización en países con cobertura del 10% ó del 20%, la propuesta resulta a lo menos patética y desnuda sus verdaderas finalidades: abaratar costos empresariales, abrir un nuevo espacio de ganancias y disponer de recursos frescos para la inversión, sustraídos a la solidaridad social.

Los verdaderos problemas pasarían por preguntas como las siguientes:

¿Cómo haremos para ampliar la cobertura y aspirar seriamente a su universalidad?

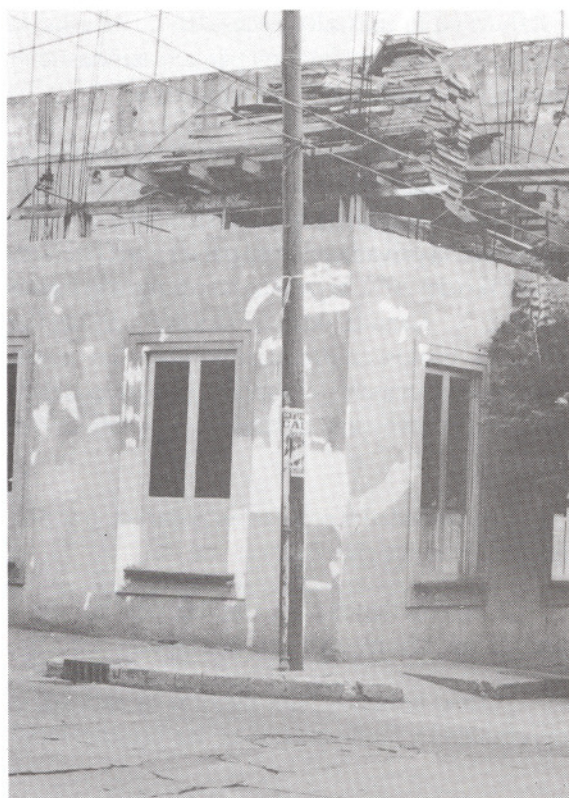
¿Cómo haremos para mejorar la calidad, la oportunidad y la diversidad de las prestaciones?

¿Cómo haremos para que no sólo la seguridad social, sino el conjunto de las llamadas políticas sociales, contribuyan decisivamente al desarrollo?

Uno de los primeros requisitos es un cambio de mentalidad, un cambio cultural; es necesario asumir al conjunto del gasto social y a la seguridad social en lo específico, como una inversión en capital humano, tanto o más importante que la construcción de carreteras o la instalación de plantas productivas.

No se niega el hecho perverso de que la pobreza, traducida en bajo salarios, pueda ser útil en el corto y quizás mediano plazo, para competir en los mercados internacionales. Pero de ahí a concluir que la miseria de la mayoría puede ser una ventaja comparativa de largo plazo, que nos lleve al Primer Mundo hay una distancia infranqueable, un salto mortal. Por lo tanto, no tenemos más remedio: si queremos tener futuro, es necesario invertir en la gente, en seres humanos y no sólo en máquinas.

Hay otra idea falaz que señala que el crecimiento económico y un gasto significativo en seguridad social son incompatibles. Tenemos el



caso de Chile que tiene uno de los dos o tres gastos más altos de Latinoamérica y simultáneamente dispone de un alto nivel de ahorro interno y de inversión en relación a su producto interno bruto (PIB), y un alto crecimiento de su producto anual. Un caso parecido es el de Costa Rica.

En cambio, países como México y Venezuela, que gastan poco en seguridad social, tienen bajo ahorro interno, inversión insuficiente, lento crecimiento del producto y fuerte dependencia del financiamiento externo.

En definitiva, un bajo gasto en seguridad social (México, Venezuela, etc.) y una muy desigual distribución del ingreso, no garantizan un alto nivel de ahorro interno y de inversión, ni tampoco favorables resultados productivos.

La explicación del crecimiento económico y de las otras variables ya señaladas, hay que buscarla en otro lado y no en la existencia de un alto gasto social y de seguridad social en particular. Más bien, la relación podría postularse como inversa, a mayor gasto social, parece haber un mejor comportamiento de la economía.

La discusión actual podría aclararse si distinguimos las partes componentes del problema y no tratamos de dar respuestas totalizantes y simples.

Por lo menor sería conveniente distinguir cuatro aspectos:

¿Quién financia la seguridad social y a través de qué mecanismos?

¿Quiénes tienen derecho a ella y cuál es la vía de acceso?

¿Quién presta los servicios?

¿Qué servicios pueden ofrecerse y si son estos homogéneos y/o diferenciados?

1.— La seguridad social ha estado asociada a los sistemas de seguros sociales, los que históricamente se han financiado con cuotas de los trabajadores y los patrones. También el Estado ha debido subsidiar en algunos casos estos servicios. Pero el sistema ha estado muy ligado a relaciones laborales formales o contractuales.

Los crecientes fenómenos de desempleo, subempleo e informalización, que están siendo reforzados por la flexibilización laboral, hacen que una seguridad social sustentada sobre este pilar de cuotas sea cada vez más restringida e insuficiente.

Es imposible pensar en una seguridad social que se amplíe y tienda a la universalización a través del sistema de cotización. El financiamiento debería cambiarse a un sistema impositivo. Esto supone que a través de impuestos toda la sociedad financiaría.

2.— Actualmente, los que cotizan son los que acceden en lo esencial a la seguridad social. Finalmente por impuestos no podría ella ser sólo para una parte de la sociedad, sería aumentar la inequidad que todos financiaran a una parte, lo que de hecho ocurre ahora cuando el Estado subsidia los actuales sistemas parciales.

Bastaría con ser habitante del país para acceder a ella (esto incluye a los extranjeros con residencia que pagan impuestos).

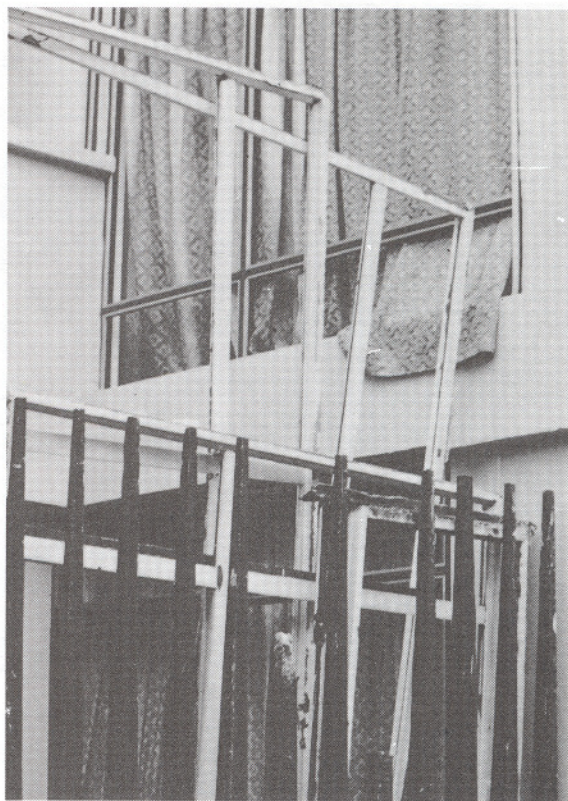
3.— La prestación de los servicios podría ser estatal, privada o mixta; lo realmente importante es cómo se paga y quién accede.

En torno a la prestación del servicio por la iniciativa privada, se argumenta que ésta es más eficiente y oportuna en su temporalidad.

Si miramos el caso de Chile, no hay prueba alguna que demuestre que ella es más barata para la nación, sin duda es más barata para los empleadores que no pagan impuestos, con los cuales el Estado contribuye a financiar alrededor del 50% de la misma. Con ligereza tiende a pensarse que lo que es barato para los empresarios, también lo es para los países, esto no es necesariamente cierto.

Los altos costos de la salud en Estados Unidos parecen estar vinculados a una cadena de intereses que liga a las clínicas y hospitales, a los profesionales de la medicina y a las empresas de fármacos y otros bienes necesarios.

Por otra parte, dado que significativos sectores de la población de los países latinoamericanos, a veces la mayoría de ella, no tienen condiciones para acceder eficientemente a una seguridad social



privada, deberían ser atendidos por el Estado.

El Estado podría prestar el mismo servicio o subrogarlo; es necesario investigar en la práctica y en cada caso nacional, que es lo más conveniente (costo, calidad, oportunidad, equidad).

Insisto que lo importante es quién financia y quién tiene derecho a estar incluido en un esquema básico de seguridad social y no parece en principio esencial, quién es el prestador del servicio. Por supuesto, el Estado y la sociedad organizada serían naturalmente los que definirían las estrategias, supervisarían y evaluarían comportamientos y resultados.

4.— Estamos postulando que con el financiamiento de todos debería posibilitarse un paquete básico y universal de seguridad social. Su especificidad tendrá que ser definida a nivel de las condiciones nacionales.

Sería factible y conveniente establecer sistemas de seguridad social complementarios. Estos sistemas complementarios serían privados en su financiamiento y prestación de servicios y se accedería a ellos por cotización.



Estos esquemas complementarios privados e individualizados, estarían regulados y articulados de una manera que no supusiesen duplicaciones con el esquema general.

Estos esquemas complementarios, en la parte relativa a los fondos de pensión, podrían jugar el

papel de generación, de ahorro interno y fondos de inversión, que cumple el sistema privatizado.

Reflexiones finales

Las especificaciones de cada uno de los aspectos y su operatividad sobrepasa las posibilidades de este trabajo. Sobre estas cuestiones estratégicas y operativas existen desarrollos conceptuales y experiencias concretas a ser rescatadas y aprovechadas.

Este rescate de aciertos y errores no puede generar un modelo único, a ser aplicado como receta de cocina. Las cuestiones económicas, políticas y culturales diversas entre los países de la región lo impiden.

La seguridad social es el resultado de la lucha social en la búsqueda de la justicia. Su privatización operaria como proceso estrictamente mercantil y supondría introducir la desigualdad en su seno. Sería una grave paradoja del fin del milenio, que lo que nació para proteger y generar equidad, reforzará los mecanismos y estructuras de inseguridad que se están construyendo.

Es necesario que la seguridad social consolide su papel de equidad y solidaridad social y que contribuya más eficazmente a la paz social, la estabilidad política, el desarrollo y la democracia.

Notas

¹ La idea es que la riqueza debe crearse primero y después repartirse. El reparto sería natural, en el incremento del ahorro llevaría a una mayor inversión, esta

elevaría la demanda, incluida la de fuerza de trabajo, con ello crecería el empleo y a mediano plazo los salarios reales, entonces el derrame ocurre.