

SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMÍA INFORMAL

Antonio RUEZGA BARBA*

SUMARIO: I. *Universalidad*. II. *Solidaridad*. III. *Obligatoriedad*. IV. *Equidad*.

Los seguros sociales han tenido el mérito de haber procedido a hacer un inventario detallado de las contingencias que justificaban la intervención de mecanismos de protección social. En efecto, en un primer momento abarcaron a los riesgos directos del trabajo, pasando después a la protección por ausencia de ingresos en caso de enfermedad, invalidez, edad o muerte.

Sin embargo, desde una perspectiva histórica sus principales defectos fueron el alcance limitado de la protección y de las personas a las que protegían, la dispersión de regímenes y la inexistencia de una concepción sintética y uniforme de la protección.

La concepción fraccionada de su estructura originaba, en muchas ocasiones, una protección diferenciada, según el sector de producción.

Así, con la función conferida a los seguros sociales, éstos tendieron, primero, a dar protección a los trabajadores más pobres. Se justificaba esta orientación en la estrecha relación entre el derecho a los seguros sociales y la legislación industrial, limitándose el seguro obligatorio, en general, a las categorías que disponían de menos recursos. Se consideraba, que aquellos que dispusieran de remuneración suficiente podían hacer frente directamente a los riesgos de la existencia, a través de regímenes facultativos de previsión.

Para las personas que estaban obligatoriamente incluidas, los seguros sociales sólo desempeñaban una función parcial de protección contra las contingencias cubiertas, en la medida en que no podían cubrir todos los riesgos. El efecto fue que la protección, en muchos casos, era parcial e

* Profesor en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.

insuficiente, lo cual condujo a formular una concepción general de los seguros sociales, a fin de que éstos pudiesen desempeñar un papel social decisivo, en pro de un mejor bienestar individual y colectivo.

La ventaja esencial que ofrecía la técnica del seguro, era la afirmación del derecho de los interesados a la protección que se les reconocía contra determinados riesgos, a cambio de su aportación económica, directa o indirecta, para la financiación del régimen.

“Como consecuencia de la aplicación de este modelo”, afirma Francisco Romero Montes:

En casi todos los países de América Latina, los beneficiados son los trabajadores asalariados y fundamentalmente del ámbito urbano, que no son la mayoría de la población trabajadora. Ésta es la razón por la que la cobertura es minoritaria e injusta. Minoritaria, porque los sistemas de la región ni siquiera cubren a la totalidad de la población económicamente activa. Injusta, debido a que 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 asalariado. Esta afirmación se basa en la consideración de que los puestos de trabajo existen en la medida que la población consume los bienes y servicios producidos por los asalariados.

Por otra parte, la aplicación del modelo de seguro social obligatorio en América Latina ha tenido y tiene serias deficiencias de carácter administrativo. Asimismo, se constata que ha limitado el desarrollo de la seguridad social, estimula la atipicidad y la informalidad laboral, y de esta manera se dificulta la aplicación de los principios de la seguridad social.

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 sostienen que a pesar que se está gastando más en seguridad social, no sólo se mantienen los niveles de pobreza, sino que se vienen acentuando.

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. 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.¹

¹ Romero Montes, Francisco, “La reforma de las pensiones en América Latina”, *Boletín de la Asociación Internacional de la Seguridad Social*, Buenos Aires, núm. 5, 1999.

A nivel internacional, se ha fortalecido la certeza de que es necesario mantener la protección social como parte imprescindible del nuevo modelo de sociedad. Se afirma que urge reformar algunas de las instituciones del Estado de bienestar, para lograr un aparato administrativo menos costoso y más eficaz, ante la creciente competencia económica globalizada, el incremento del costo de la seguridad social y la evolución demográfica desfavorable para el financiamiento del gasto social. Persisten las incertidumbres sobre la viabilidad económica de los sistemas, antiguos o reformados, de los seguros sociales. Se continúa planteando crudamente su posible insuficiencia financiera.

Sin embargo, está claro que la seguridad social es un patrimonio irrenunciable de las sociedades modernas.

Ahora, como siempre, la seguridad social necesita de nuevas reformas, que sin duda no serán las últimas. Son reformas necesarias, cuya responsabilidad se inscribe en el compromiso, gradual, necesario y prudente de apoyar su desarrollo.

Se puede afirmar, que a la seguridad social le ha sido reconocida ampliamente la virtud de ser uno de los pilares institucionales de las sociedades contemporáneas, y que su importancia para la política económica y social ha resultado de vital eficacia.

Los sistemas de seguridad social desempeñan un papel estratégico en el *enfoque integrado* de la política económica y social, implícita en la *transformación productiva con equidad*.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los sistemas de seguridad social están llamados, en efecto, a cumplir una función decisiva en la estrategia de combate a la pobreza, al ofrecer un vasto potencial para garantizar, sobre una base institucional de solidaridad, un mínimo de bienestar a la totalidad de la población, y no sólo a una minoría, como suele ocurrir actualmente. De esta forma, puede salvaguardarse un nivel de vida aceptable para las familias en situación de pobreza extrema, principalmente mediante la provisión de requerimientos básicos de salud y nutrición, y sentar así, en las primeras etapas de la vida, las bases del desarrollo del capital humano, que se sustenta más adelante en el acceso a programas de educación y capacitación.

Los sectores pobres e indigentes suelen quedar al margen no sólo de la protección de las instituciones de seguro social, sino, incluso, en una proporción variable, de los servicios sociales básicos de beneficencia que ofrecen las autoridades centrales y otros agentes públicos y privados sobre una base

asistencial. Por lo mismo, su supervivencia ante cualquier siniestro depende de la solidaridad de la familia extendida, o bien de la comunidad. Estos mecanismos tradicionales, por lo demás, suelen alentar la procreación como principal forma de previsión para la vejez y, paradójicamente, tienden a acentuar la incidencia de la pobreza.

Un buen desempeño del sistema de seguridad social debe tener impactos en el bienestar del capital humano, que se reflejan en una elevación de la productividad de la economía en su conjunto. En particular, modernizar y restituir a las instituciones de seguro social, su eficiencia, solvencia financiera, y con ello su credibilidad en cada una de sus áreas de acción —atención de salud, accidentes de trabajo, pensiones, etcétera—, son objetivos que entrañan efectos potenciales de primera magnitud en términos de la transformación y dinamización de las ramas productivas conexas, entre las que destaca la fabricación de insumos y equipos médicos y hospitalarios.

Asimismo, las estructuras financieras nacionales —y regionales— podrían fortalecerse con el acelerado desarrollo del mercado de capitales y de seguros... En fin, las transformaciones de los mercados laborales que responden en buena medida a la reestructuración de la producción, en proceso a nivel mundial, exigen igualmente readecuaciones en los sistemas de previsión social, de forma tal que la afiliación de asegurados pueda extenderse al creciente número de trabajadores que carecen de una relación contractual, además de los que anualmente se incorporan al mercado laboral. La extensión de la cobertura de estas instituciones puede inducir a un mayor ahorro en estratos que, por imposibilidad de posponer su consumo o por falta de una cultura de previsión, merecerían, de otra manera, un tratamiento asistencial. A nivel nacional, todo ello se reflejaría en una mayor tasa de ahorro que encontraría fácilmente un cauce de inversión en el campo social.²

Los principios básicos en los que se fundamenta todo sistema de seguridad social, aceptados en América Latina por los gobiernos y las instituciones relacionadas con estos programas, pero aún no logrados, se pueden resumir de la siguiente manera:

I. UNIVERSALIDAD

La universalidad abarca la totalidad de los habitantes de la nación. Toda persona, por el hecho de serlo, debe estar asegurada contra todos los riesgos, *desde la cuna hasta la tumba*.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano*, México, 1994.

En América Latina los procesos de universalidad han sido muy lentos. Aún en nuestros días su campo de aplicación resulta muy reducido. Las instituciones especializadas que administran los seguros sociales no han logrado abrirse campo a las modernas ideas de la solidaridad social obligatoria para implantar una verdadera seguridad social.

Los regímenes de seguros sociales universalizados transforman las estructuras económica, política y social de los Estados. Generan consecuencias trascendentales en la redistribución de la renta nacional, en el incremento de la productividad de la mano de obra, en la formación de ingentes reservas monetarias que, bien utilizadas, pueden impulsar la economía nacional y el bienestar social, y hasta en las relaciones sociales. La lucha de los Estados por la justicia social, meta indiscutida y ansiosamente perseguida por todos, encuentra en los seguros sociales universalizados el mejor de sus instrumentos.

Los trabajadores del llamado *sector informal* de la economía, en líneas generales, no se encuentran cubiertos por los seguros sociales. Los regímenes de seguro social, o no han encontrado el modelo que se adapte a sus características, o no tienen intención política para incorporarlos. Sin embargo, desde 1980, el *sector informal* de la economía ha crecido de manera impresionante, hasta alcanzar cifras superiores en América Latina, al tercio de la población económicamente activa de las áreas urbanas, según estudios de la Organización Internacional del Trabajo.

Las características del sector informal de la economía se pueden resumir de la siguiente manera:

- Funcionamiento generalmente al margen de las regulaciones públicas y de la legislación en vigor.
- Importante peso económico; no siempre representa segmentos marginales de la economía. Diversidad en cuanto a los resultados económicos.
- Su condición de independencia representa una irresistible fuerza de atracción.
- Fenómeno estadísticamente muy difícil de cuantificar.

Algunas causas del fortalecimiento del sector informal se encuentran en la pérdida de confianza generalizada en la capacidad de los gobiernos en aplicar la ley y corregir un balance económico-social profundamente inequitativo:

- El Estado no garantiza total y eficientemente una regulación político-económica. Carece de los medios necesarios para hacer respetar las normas.
- Se generaliza la corrupción burocrática.
- Se incrementan las prácticas de evasión y de fraude fiscales, y el despegue a las legislaciones del trabajo y la seguridad social.

La reacción de los agentes económicos es la siguiente:

- Extensión del sector informal por la necesidad familiar de crear nuevas fuentes de ingresos ante la drástica caída del poder adquisitivo.
- Insuficiente capacidad de absorción de la mano de obra. Mercado de empleo profundamente deprimido.
- Drástica caída del poder adquisitivo.
- Debilitamiento del poder rector de la economía por parte del Estado.
- Parte importante de la economía informal cae dentro de la esfera de las actividades ilegales y delictivas (droga y contrabando).

A pesar de los progresos logrados por algunos países americanos por cubrir a la población campesina, la lentitud en la extensión de la protección es clara. Las marcadas diferencias del sector campesino, su dispersión geográfica, su condición de aislamiento y pobre integración, son obstáculos importantes, pero en algunas partes falta la decisión política. Sin embargo, urge encontrar formas para acelerar el proceso de cobertura, que abran el camino para las soluciones integrales de una seguridad social, basada fundamentalmente en la solidaridad.

La expansión de los seguros sociales no ha encontrado mayores obstáculos cuando ha debido cubrir al sector formal del mercado de trabajo, donde predominan relaciones asalariadas relativamente estables. Las dificultades aparecen cuando debe enfrentar la cobertura de los sectores desempleados, subempleados y de bajos ingresos en general. Estos sectores no suelen poseer capacidad contributiva, y plantean dificultades en términos de la implantación de mecanismos eficaces de recolección de las contribuciones.

En muchos países existen programas asistenciales no contributivos, pero ellos manejan escasos recursos y, por ende, sólo alivian la situación de un número ínfimo de individuos o familias, en relación al conjunto no cubierto. De esta forma, existen dos posibilidades respecto a la protección social: aquellos que contribuyen y, en consecuencia, disfrutaran de alguna

protección en el momento de su retiro, si además cumplen con los requerimientos que prevean las normas vigentes; y aquellos que no poseen capacidad de contribución y, por lo tanto, están condenados a formas alternativas, por lo general miserables, de enfrentar los riesgos de vejez o invalidez.

II. SOLIDARIDAD

Todos los integrantes de una sociedad adquieren la responsabilidad del destino de la misma y de la suerte de cada uno de ellos. La solidaridad se manifiesta con frecuencia en el apoyo a las aspiraciones que los seres humanos se han fijado en la búsqueda de un mundo mejor. El alma humana resulta especialmente sensible y solidaria frente a la miseria o la enfermedad de sus semejantes. Se es más solidario con los vecinos que con los que se encuentran lejos; más con los sucesos presentes que con los futuros. No es fácil expresar en forma práctica los sentimientos de solidaridad. Los actos de solidaridad, sin embargo, sólo logran ser valiosos si se materializan en prestaciones y auxilios, con claro significado económico.

Los miembros de una sociedad nacional tienen el deber de enfrentarse unidos a los problemas que la vida social les impone. Adquieren solidariamente la responsabilidad de compartir luchas y triunfos. La enfermedad, la invalidez, la vejez sin protección, la falta de trabajo y la miseria son los principales retos de una sociedad solidariamente organizada. En estas circunstancias, la solidaridad, además de un deber social y moral, se manifiesta como un deber económico y jurídico. Mediante los programas de seguridad social el Estado puede organizar todo un sistema solidario de protección social. La solidaridad social, como deber, se transforma en el principio fundamental que da solidez al sistema. Los programas de la seguridad social han llegado a ser los más completos y solidarios esfuerzos colectivos para lograr el mejoramiento social de los habitantes de un Estado.

Reconocida la existencia de una estructura desigual de los ingresos y la falta de protección de ciertas capas de la población, la vigencia de la solidaridad social en el sistema implica que los sectores de mayores ingresos, afiliados o no, deben contribuir en mayor medida a fin de que los sectores protegidos de menor nivel contributivo tengan acceso a beneficios dignos, y de que estos beneficios se extiendan a los sectores no cubiertos.

III. OBLIGATORIEDAD

La obligatoriedad, como consecuencia directa del principio de solidaridad como deber, tiene los siguientes aspectos:

Trabajadores: Todo ciudadano adquiere la responsabilidad social solidaria del destino de sus semejantes. Responsabilidad obligatoria por convencimiento y por mandato inexorable de la ley. Los seguros sociales fundamentan su vigencia en esta solidaridad social obligatoria. El hombre vive en sociedad y su vida, su salud y su trabajo son bienes colectivos de gran trascendencia para la comunidad. Por eso, la colectividad establece el concepto de previsión social como una función socialmente obligatoria. La obligatoriedad deriva de la solidaridad, de la necesidad de la previsión y de la aplicación de la ley de los grandes números en los seguros sociales.

Patrones: Los patrones tienen la obligación de contribuir al fondo social, no sólo porque son parte de la sociedad que lucha por el bienestar de la nación, sino porque deben ser solidarios con la suerte de sus obreros. El patrón sabe que el obrero es el factor coadyuvante más inmediato en la producción de la riqueza nacional y el bien más importante como parte de los intereses de la empresa. Los seguros sociales contribuyen al incremento de la productividad de las empresas al generar mejores índices de salud en los trabajadores.

Instituciones aseguradoras: Las instituciones aseguradoras están obligadas a garantizar una protección adecuada y eficiente, sin ninguna clase de discriminación.

Estado: La principal razón de la existencia del Estado se encuentra en la promoción de la seguridad y el bienestar de la nación. Tiene la obligación de estimular, sostener y velar por lograr la protección de la sociedad, ante toda clase de riesgos y peligros, mediante un régimen adecuado de seguridad social.

IV. EQUIDAD

La equidad excluye toda discriminación por motivo de edad, sexo, estado civil o actividad ocupacional. Las normas de los seguros sociales relacionadas con los aportes, prestaciones y condiciones para disfrutarlas deben mantener uniformidad en el tratamiento de los trabajadores.