

Capítulo 1

DE LA CARENCIA A LA RECONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Capítulo 1

DE LA CARENCIA A LA RECONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Introducción

Este capítulo plantea cómo las reformas estructurales del Estado mexicano de finales del siglo pasado, que sirvieron globalmente para controlar por un tiempo las crisis macroeconómicas de los países en vía de desarrollo, fueron haciendo una brecha muy grande en la obligatoriedad de los Estados en atender a su población en cuanto a derechos de diversa índole. Estas políticas surgidas en el *Consenso de Washington* en 1989 sirvieron como base para desestructurar la seguridad social y sus instituciones, dejando como consecuencia, una grave carencia de elementos solidarios para enfrentar riesgos sociales.

Se revisan, además, conceptos actuales de seguridad social y la importancia de que ésta sea vista en los países en desarrollo como un medio de protección de los derechos humanos, así como de las contingencias que pueden enfrentar las personas en un momento determinado de su vida. También se examinan temas que están muy relacionados con esta visión de la reconstrucción de la seguridad social, como son la solidaridad, la justicia, la pobreza, la ciudadanía y sobre todo el Estado social de derecho, con el fin de dar un sustento del porqué la seguridad social debe ser un elemento fundamental en la política social de cualquier país para el combate a la pobreza, pero también como un elemento integrador, donde el Estado debe tener el papel principal, no sólo como rector, sino como el gran asegurador de la vida social de sus integrantes, sobre todo en su vejez.

Por último, acorde a los planteamientos neoliberales, el debate actual es el financiamiento de la seguridad social y si ésta debe de tener un carácter focalizador o universal, por lo que se presentan los dos enfoques y la relación existente con la ciudadanía social.

1.1. La Reforma del Estado como eje de la carencia de la seguridad social

Casi al término de la Segunda Guerra Mundial, en 1948, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*⁸ estableció en su artículo 22 “*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”. Desde ese entonces estos derechos debieran ser el eje rector de las políticas públicas de cada Estado para el bienestar de la población, pero en el caso de América Latina se ha establecido una gran distancia entre el deber y el ser en la cuestión social. La seguridad social ligada fuertemente al trabajo que los países latinoamericanos establecieron entre los años ochenta y noventa del siglo pasado, ha sido estigmatizada en la economía de mercado, como una de las titulares de la excesiva protección y regulación que los Estados ejercían en el modelo económico que seguían⁹.

Con el paso del tiempo empezaron a evidenciarse dos problemas fundamentales del modelo económico: la *inflación* y el *desequilibrio externo*, los cuales produjeron un ciclo de crecimiento o avance y otro de retroceso o caída en períodos más o menos regulares, generando varios períodos hiperinflacionarios en diversos países de América Latina. En respuesta a estos problemas y sobre todo resolverlos a través del pensamiento neoliberador, muy aplicado en la década de los ochenta, se buscó, por parte de los organismos internacionales como el Banco Mundial, un modelo económico que resolviera las crisis económicas de estos países; de esta manera surge el *Consenso de Washington*¹⁰

⁸ La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 y recoge los derechos humanos considerados básicos.

⁹ El modelo de desarrollo económico que América Latina siguió de 1933 a 1980 fue conocido como “*Industrialización mediante la sustitución de importaciones*”, el cual responde a la corriente de pensamiento económico denominada estructuralismo o desarrollismo y a la teoría de la dependencia, ambos pensamientos infieren que los países ricos explotan a los pobres y que, en consecuencia, las relaciones económicas internacionales perjudican a estos últimos. Se citan tres pilares fundamentales de este modelo: a) Política industrial activa: subsidios y dirección del Estado para la producción de sustitutos; b) Barreras al libre comercio (proteccionismo): altos aranceles a la importación, y c) Política cambiaria o monetaria: usualmente proponiendo y ejecutando un cambio elevado.

¹⁰ El *Consenso de Washington* fue formulado por John Williamson en un documento de noviembre de 1989 (*What Washington Means by Policy Reform*). Fue elaborado como documento de trabajo para una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*.

que expone un modelo “estable, abierto y liberalizador”, listando medidas de política económica con los objetivos de controlar la inflación, reducir el déficit público y los desequilibrios en el sector externo con el fin de llegar al crecimiento económico (Huerta, 2007).

La formulación del *Consenso de Washington* se basaba en diez puntos:

1. Disciplina fiscal;
2. Reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución del ingreso;
3. Reforma fiscal;
4. Liberalización de las tasas de interés;
5. Tipo de cambio competitivo;
6. Liberalización comercial;
7. Apertura a la inversión extranjera directa;
8. Privatización;
9. Desregularización, y
10. Garantías a los derechos de propiedad.

En el caso mexicano la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la liberación comercial y la privatización formaron los cimientos para enfrentar las crisis económicas y por tanto para reformar la administración pública como el brazo ejecutor de las políticas, y así como menciona Huerta Moreno (2007), “el Estado se replegaba como motor del crecimiento, al limitar su actividad productiva y suprimir el uso de las políticas fiscales y monetarias expansivas de períodos previos, el capital privado asumía la conducción del proceso de acumulación alrededor de nuevas formas de valorización del capital articuladas a los grandes capitales financieros internacionales”. Se asentaba el pensamiento neoliberal dominante de los países desarrollados y además, si se lograba una gran participación de la iniciativa privada, se daba el mensaje de que la economía del país entraba efectivamente en una fase regida por la lógica del libre mercado, superando la etapa de proteccionismo, intervencionismo y desconfianza frente a la inversión.

Como se mencionó anteriormente los ojos cayeron en la seguridad social y especialmente en el sistema de pensiones; aprovechando que a inicios de los

años 90, el sistema de pensiones más grande de México (IMSS) había perdido la mayor parte de su reserva real y sufría un severo desequilibrio actuarial, ya que se le hizo un diagnóstico financiero, del cual se desprendieron conclusiones que más adelante se puntualizan, y se decidió buscar un modelo que resolviera la situación de crisis financiera. El análisis se elaboró con las pautas dictadas en el *Consenso de Washington* perdiendo de vista o haciendo invisible la responsabilidad del Estado en este tema, además de recibir presiones que la banca privada formuló para crear instrumentos financieros para poder invertir sin posibilidad de perder¹¹, incluyendo fondos de ahorro y de pensión¹².

Alonso, Ulloa y Orozco (*s. a.*) señalan brevemente que las conclusiones del diagnóstico sobre el sistema de pensiones mexicano fueron:

1. *Baja cobertura*: cubrían en promedio 38% de la población económicamente activa y se pagaban pensiones al 31% de los mayores de 60 años;
2. Su *alta fragmentación*: la existencia de regímenes diferenciados para los diversos grupos según actividad u ocupación;
3. *Desigualdades* tanto en la cobertura como en las prestaciones, que generaban desequilibrios financieros y fiscales y un obstáculo a la movilidad laboral, dada la posibilidad limitada o nula de que los aportes o contribuciones fueran reconocidas en otros regímenes;
4. *Fragilidad financiera*: por el equilibrio entre beneficios y contribuciones: las reservas acumuladas eran escasas o nulas, por lo que se recurrió de manera creciente, a transferencias adicionales del Estado y a la alta evasión en el pago de contribuciones;
5. La *caída de la relación activo/pasivo*, dado el envejecimiento progresivo de la población y la maduración de los sistemas de pensiones;
6. El inadecuado *manejo administrativo y financiero* de las entidades de seguridad social, y
7. La *transición demográfica y epidemiológica* como causas de los déficits actuarial y financiero de los modelos de pensiones.

¹¹ Por ejemplo la minusvalía en los rendimientos de los fondos de pensiones para los trabajadores, por los instrumentos financieros a los que se invirtió y al cobro de comisiones por las mismas administradoras de los fondos.

¹² Estas presiones se expresarán en la creación de las administradoras de fondos de pensiones o retiro (AFORE) que materializan la individualización del riesgo.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se justifica el cambio a la Ley del Seguro Social aduciendo entre los motivos para transformar el sistema de pensiones con un modelo de reparto¹³ a uno de capitalización, los siguientes:

- El sistema de pensiones presentaba inequidad;
- Era un sistema financieramente inviable;
- No otorgaba pensiones dignas;
- Era incapaz, por sí mismo, de garantizar las prestaciones, que por Ley tenían los trabajadores;
- Era un sistema injusto con los trabajadores de ingresos bajos, y
- El 90% de los pensionados recibían un monto muy pequeño de pensión.

El enfoque era culpar completamente al sistema de pensiones de sus crisis financieras, pero se olvidaba que el modelo estaba inserto en la economía del país, se separaba a la seguridad social de la realidad laboral y económica del país, donde, por ejemplo, hoy más de la mitad de los trabajadores lo hacen en la economía informal¹⁴; se hacía a un lado el estancamiento económico, las devaluaciones, la disminución del financiamiento estatal, la caída de las aportaciones públicas y las altas tasas de inflación como elementos importantes para la crisis de financiamiento de todos los sistemas de la seguridad social.

La modificación que se propone a la Ley del Seguro Social vigente en la pasada década de los noventa (Ley de 1973) a finales de 1995 y ejecutada a mediados de año de 1997 se sintetiza sustancialmente en:

- La individualización de cuentas;
- La apertura de servicios;
- La liberación de la gestión de fondos;
- La revisión de las cuotas de los períodos de cotización;

¹³ Los modelos de pensiones se clasifican en tres de acuerdo a su financiamiento: **Sistemas de reparto**. Consiste en transferencias intergeneracionales de recursos, por lo que no existe una acumulación significativa de fondos debido a que el objetivo de este sistema es lograr un equilibrio financiero (ingresos-egresos) en el mismo período de su consideración. La constitución del fondo es a través de aportaciones de trabajadores, empleadores y el propio gobierno y la administración depende de este último. **Sistema de Capitalización Individual**. Consiste en administrar en forma individualizada el fondo de cada uno de los miembros de la colectividad. La administración del fondo es a través de instituciones financieras privadas, mismas que entregan estados de cuenta de forma periódica a los beneficiarios. **Sistema Mixto**. Es un modelo intermedio entre los modelos anteriores, por lo general se hacen revisiones frecuentes de la tasa de contribución, para lograr el equilibrio financiero, también incluye la constitución de una reserva que permite garantizar las inversiones a largo plazo.

¹⁴ INEGI, *La Jornada*, 15 de mayo de 2011.

- El autofinanciamiento;
- La solvencia, y
- La competencia.

Estos cambios que siguen los diez puntos del *Consenso de Washington*, se vuelven el paradigma que debería sacar a flote el sistema de pensiones y llegar a equilibrios financieros en el futuro. Para el año 2007 este enfoque continuó, pero aún más severo, con la modificación de la Ley del ISSSTE de 1983, que presentó, no sólo reformas paramétricas, sino estructurales al modelo de seguridad social.

Nuevamente se mantiene el mismo argumento que con la Ley del Seguro Social, lo imposible de mantener el sistema de pensiones tanto de los que se retiran como de los que se tienen que pensionar por causas de invalidez y muerte (pensiones de sobrevivientes). Paralelamente a estas deficiencias del ISSSTE se hace el discurso sobre las “bondades” que las modificaciones traerían al sistema, entre ellas se tienen:

- Las pensiones con el modelo nuevo tendrían sustentabilidad financiera;
- Las pensiones serían inmunes a los períodos de inflación;
- El sistema sería equitativo y transparente;
- Los rendimientos de las cuentas individuales serían atractivos, y
- Se respetarían los derechos adquiridos a través del sistema de transición.

La materialización de este pensamiento neoliberal en México fue realizada a través de la propia administración pública, a través del establecimiento de políticas públicas plasmadas en leyes, como la modificación de la Ley del Seguro Social de 1973; la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR; la modificación a la Ley del ISSSTE de 1983, entre otras, o en la creación de estructuras privadas de seguridad social, que de manera eficiente se llevaron a cabo acorde a las líneas macroeconómicas establecidas en el *Consenso de Washington*, lográndose en plazos acotados, reformulando así el modelo principal de seguridad social y privatizando el sistema de pensiones.

Una consecuencia directa de la implantación de estas políticas para la misma administración pública fue el descrédito de las instituciones públicas, ya que como menciona Stiglitz (2004) “*si las instituciones no cumplían, perdían credibilidad; si accedían a las exigencias, perdían credibilidad, ya que*

parecía que simplemente seguían las órdenes de los nuevos amos coloniales”; con ello se justificó su desmantelamiento o su compactación, sobre todo en las áreas financieras, debido a que los encargados de esas políticas estaban convencidos, en el caso del sistema de pensiones, de que en adelante:

1. La introducción de un sistema privado de capitalización incrementaría el ahorro privado y la cobertura del sistema;
2. La introducción de las reformas contribuiría al crecimiento económico, la eficiencia y la productividad, y
3. El rendimiento obtenido del ahorro sería mayor en el sistema privado que en el público.

Las reformas se establecieron en México y llevan casi una década y media actuando en la seguridad social y en particular en los sistemas de pensiones y todavía no se ve que estos sistemas tengan sustento financiero para el futuro, ya que siguen presentando “números rojos”; con las crisis de los mercados financieros mundiales, las cuentas individuales de los trabajadores han mostrado su susceptibilidad a las variaciones de la moneda, a los períodos de inflación y a la liberación de inversión en papel internacional; no se ha visto un incremento en el ahorro al haber privatizado el sistema de pensiones, en particular el rubro de ahorro voluntario de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a la seguridad social es muy pequeño; tampoco se ha observado el crecimiento económico del país, ni creación de más empleos que coticen a la seguridad social; en fin, no se han mostrado de una manera patente todas las bondades antes descritas que supuestamente traerían las reformas a la macroeconomía del país y, sobre todo, no se han visto los beneficios para los individuos en lo particular.

1.2. Reconstrucción de la seguridad social

La seguridad social que se establecía en la década de los noventa en México era limitada y acotada y si bien el modelo macroeconómico al principio dio frutos de control de las crisis financieras y eliminaba ciclos de hiperinflación, dejó a una parte muy significativa de la sociedad fuera de su dinámica de crecimiento y los gobiernos carecían de medios para proteger a los perdedores. Se presentaba una nueva dinámica de la reestructuración empresarial, por las privatizaciones o por la apertura comercial, generando en consecuencia un gran desempleo. Los intereses altos y la sobrevaloración de la moneda se

hacían necesarios para evitar la fuga de capitales, pero eran incompatibles con el crecimiento económico¹⁵. Todo esto condujo a una gran desigualdad social y al incremento de la pobreza absoluta, ya que dejaron de existir redes sociales¹⁶ y ya no había mecanismos gubernamentales para la protección social.

A estos problemas, las reformas estructurales del Estado tuvieron respuestas, se siguieron haciendo reformas de orden mayor (adiciones al *Consenso de Washington*) agregándoles un plus, como lo indica Stiglitz (2004) “*lo que se agregaba dependía de la crítica que se formulaba, de la naturaleza de la falla que se reconocía. Cuando no se producía el crecimiento, se agregaban reformas de segunda generación, incluyendo políticas de competencia para acompañar la privatización de los monopolios naturales. Cuando se señalaban problemas de equidad, el plus, incluía la educación femenina o mejores redes de seguridad*”; pero no se cambiaba el enfoque neoliberal, sólo se parchaba el problema con soluciones simples y sin querer enfrentar el verdadero problema, el neoliberalismo.

Para este trabajo se establece que las fallas del modelo se dan en parte porque se había desmantelado la seguridad social que se tenía y mientras se continúe considerando al problema sólo desde el punto de vista neoliberal, no habría más que regresiones a los problemas inicialmente planteados, por lo que para enfrentarlos se hace necesario replantear la seguridad social en México.

Es pertinente comentar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1991) define a la seguridad social como la protección que proporciona la sociedad a sus miembros, a través de medidas públicas con los siguientes objetivos:

- a) Contrarrestar la falta o la reducción sustancial de los ingresos procedentes del trabajo como consecuencia de diversas contingencias;
- b) Proporcionar atención en salud, y
- c) Facilitar prestaciones a las familias con hijos.

Esta definición es amplia, según Ginneken (2007), ya que la protección social incluye tanto regímenes de seguridad social y privados o voluntarios con un

¹⁵ Se encarecía el crédito y como consecuencia se evitaba la competitividad. *Sistemas mixtos*.

¹⁶ Las redes sociales de las que se hablaba antes de la aparición de *facebook* y de *twitter*, eran los grupos sociales, ya sea de amigos o familiares que enfrentaban conjuntamente los riesgos sociales. En la actualidad a estos sistemas de comunicación instantánea se les conoce como redes sociales.

objetivo similar, como el de las mutualidades y los regímenes profesionales de pensiones, siempre y cuando las cotizaciones de estos sistemas no estén totalmente determinadas por las leyes del mercado.

McKinnon (2007) al analizar la mayoría de los programas públicos de seguridad social de varios países y ver que se financian con las cotizaciones recaudadas de los ingresos, concluye que la seguridad social está ligada con el mercado laboral formal, pero se pregunta si la cobertura de la seguridad social sólo debe estar determinada por la relación de cada persona con el mercado laboral o si se debe definir como un derecho humano. Así dice que la seguridad social es *“un instrumento mitigador y desempeña el papel fundamental de ofrecer protección a los individuos y a las personas que dependen de ellos: ofrece un seguro ex ante contra riesgos sociales y económicos, y atenúa los flujos de ingresos a lo largo de la vida. Como medida preventiva contribuye a que las personas, hogares y economías puedan realizar de manera más plena sus potenciales inherentes y, en igual medida, mejorar su bienestar. Asimismo, como inversión social y económica, la seguridad social contribuye a reforzar el futuro capital humano”*.

Se establece un hecho claro y concreto en la seguridad social en el mundo, y es que ésta es comprendida como *los planes colectivos de asistencia para cubrir las contingencias* (Kannan, 2007), el acceso a estos planes está determinado por la relación laboral de las personas en el mercado formal de trabajo, lamentablemente cada vez más escaso en México.

Tanto la concepción de la seguridad social como la relación de ella con el mercado de trabajo, forman parte del problema actual de la protección a los ciudadanos que los países enfrentan; pero además de esto, en la actualidad existen circunstancias de inseguridad que se deben a carencias básicas, como es la alimentación o la vivienda, y otras que surgen por contingencias, es decir, la privación de recursos económicos para sostener a la familia, la muerte del sustentante económico principal del hogar, la invalidez de algún miembro de la familia, etcétera.

1.2.1. Seguridad social básica y seguridad social contingente

Para Kannan y McKinnon, la seguridad social debe distinguir dos aspectos muy importantes: la ***protección***, y la ***seguridad***. La protección es referente a

cubrir aspectos del nivel de subsistencia, es decir, a la carencia que pueden tener las personas para acceder a los recursos mínimos para satisfacer sus necesidades primarias, como son la vivienda, la alimentación, la educación y el vestido. A este concepto de protección Kannan lo refiere como **Seguridad Social Básica (SSB)**.

La adversidad puede presentarse en cualquier momento a las familias, obligando a éstas a hacer frente a riesgos, como la pérdida de la vida, la invalidez, las enfermedades, etcétera; riesgos que como dice Beck (1998) son personales, no de las situaciones globales de amenaza para toda la humanidad. Estos riesgos provienen de la modernización, son producto del progreso, de la economía de mercado y son agudizados en el interior de las mismas economías, generando situaciones sociales de peligro. Este último concepto está relacionado con la contingencia, por lo que la seguridad social que ve esta rama es llamada **Seguridad Social Contingente (SSC)**.

Como fue mencionado anteriormente la seguridad social está relacionada directamente con el acceso a la estructura laboral formal, que proporciona a los trabajadores seguridad tanto básica como contingente. En la actualidad los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo consideran la relación entre seguridad social y trabajo formal como el derecho que tienen las personas al *trabajo digno*¹⁷. En el caso de los países en vías de desarrollo se tiene una gran cantidad de personas en el mercado informal de trabajo; así para Latinoamérica la informalidad es una estrategia de sobrevivencia y a veces una alternativa de vida en una estructura económica híbrida (Mercado, *et. al.*, *s. a.*) en la cual las personas se insertan y trabajan en condiciones de precariedad y sin las garantías mínimas adecuadas, quedándose en este mercado para allegarse los recursos necesarios para la subsistencia.

Dada esta circunstancia, la seguridad social tiene un gran reto en cada país en desarrollo, ya que no sólo hay que enfrentar las necesidades básicas, sino también las posibles contingencias que los grupos humanos presenten. No se puede decidir considerar que la seguridad social sólo debe abarcar la *SSB*, ya

¹⁷ El concepto de trabajo digno/decente según la OIT implica las siguientes consideraciones: a) Oportunidad de un trabajo que sea productivo y que genere un ingreso digno; b) Seguridad social en el trabajo y protección social para las familias; c) Mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad; d) - Libertad para que la gente exprese sus opiniones; e) Organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, y f) Igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.

que las personas afrontan cotidianamente carencias y adversidades ligadas éstas a la pobreza y al subdesarrollo económico que enfrentan los países.

La seguridad social tiene, en la actualidad, el desafío de plantear la SSC en el mercado informal, donde no median los seguros sociales y, como indica Rosanvallon (1995), no media el *Estado social de derecho*¹⁸, donde la cobertura se daba precisamente a través del sistema de seguros sociales y con la base de la solidaridad fundada en la mutualización de los riesgos.

Para enfrentar la extensión de la SSC hacia los vulnerables, excluidos o informales, por citar algunos ejemplos, la concepción tradicional de los derechos sociales ya no funciona tal cual fue concebida a mediados del siglo pasado, ya que ahora estos derechos son de “giro”. Es decir, responden a una condición y temporalidad, porque en la actualidad el mundo enfrenta la desocupación masiva y de largo tiempo y crece de manera desorbitante la exclusión; por lo que concebir al Estado social de derecho sin cambio alguno, como cuando fue formalmente fundado en 1945, sería imaginar un *Estado compensador* entre lo económico y lo social, pero con disfuncionamientos sociales como el gran desempleo o el enorme endeudamiento de las familias, resultando así el Estado social de derecho original inadaptado actualmente para enfrentar estos problemas.

Para repensar el Estado social de derecho que se requiere en el mundo actual, Rosanvallon (1995) indica que hay que reformular las expresiones usuales del contrato social, aclarar la definición de lo justo y lo equitativo, y reinventar las formas de la solidaridad.

1.2.2. Solidaridad, equidad y justicia como ejes de la seguridad social

Para dar cabida a un nuevo contrato social fundado en una cobertura de los riesgos sociales y cuya encargada sea la seguridad social se requiere de tres ejes que le permitan establecer el equilibrio de atención a todos los sectores sociales, estos tres ejes son la *solidaridad*, la *justicia* y la *equidad*.

La seguridad social ha dado un viraje fundamental, como dice Komjolewsky (2007), *se ha alejado de ser una medida de reemplazo del ingreso para tornarse un indispensable instrumento de mitigación de la pobreza*; esto obliga a pensar

¹⁸ Como Estado social de derecho se hace referencia al Estado Benefactor.

en los cambios conceptuales hacia la seguridad social, para precisamente afrontar el objetivo, que es el de proteger a los pobres y vulnerables y asegurar que ellos tengan una aceptable condición de vida (Ahmad, 1991) reduciendo los riesgos en el ciclo de vida; pero no en el sentido de que cada individuo de manera individual los afronte, sino que a través del Estado la atenuación y el enfrentamiento se haga colectiva.

Para entender el concepto de estos tres ejes rectores que deben manejarse en la seguridad social se recordará brevemente el surgimiento del seguro social y sus cualidades. El inicio de la seguridad social se marca con la formulación del seguro social, correspondiéndole a Alemania su origen¹⁹. El *seguro social* alemán se estructuró con los seguros de accidentes, salud e invalidez y pensiones con las siguientes características que definían un patrón de protección social orientado hacia la preservación y/o recuperación de la posición del individuo en el mercado de trabajo (Fleury, 1997):

- a) *Financiamiento*: Contribuciones de los empleadores, de los empleados y del Estado;
- b) *Administración*: Comités corporativos con representación de empleados y empleadores bajo el control estatal, con un aparato burocrático, reflejando la idea del Estado como árbitro;
- c) *Beneficios*: Diferenciados de acuerdo con la contribución en el caso de los empleados. Así el seguro podría ser un mecanismo de reproducción de las desigualdades existentes generadas en la esfera de la producción;
- d) *Cobertura*: Restringida a algunas categorías ocupacionales, y
- e) *Sistema financiero e institucional*: El seguro social se organizó en numerosos fondos aislados, en una estructura altamente fragmentada y desigual, cuya mayor característica fue preservar las diferencias entre las clientelas. Inicialmente ajustado con las mismas características de un seguro privado, que es el de compartir riesgos entre los individuos, pero con las contribuciones pagadas de acuerdo con ciertas probabilidades de ocurrencia del evento cubierto.

¹⁹ Se considera a Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen como el creador del seguro social. Bismarck expresó: “*Por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riesgos de una Revolución*”. De esta forma se valoraba el seguro social, figura ideada en el año de 1889 y se concibiera el primer código de seguridad social que hubo en el mundo; estableciendo un sistema de seguros de enfermedad, de accidentes y de desempleo; la primera sanidad pública no cristiana, vacaciones (1 mes al año), limitación de la semana laboral a 8 horas diarias, viviendas de protección oficial, sueldo mínimo, educación pública, acceso a la universidad y a la formación profesional, por instituciones públicas y becas del Estado, entre otras cosas.

Aún con todo esto y que no cubría a toda la población, sino que estaba perfectamente determinado el grupo de personas a las que beneficiaba. Leibniz consideraba que el seguro era el mejor instrumento de justicia (Rosanvallon, 1995), Hobbes lo veía como la solución al riesgo; así el seguro social se volvió una especie de **contrato social** porque protegía y conglomeraba a la población. Algo muy importante de agregar es que los seguros sociales permitieron concebir la cuestión social como un **colectivo**, ya que el seguro *distribuía el riesgo* con todos los asegurados y en eso se fundaba precisamente el principio de **solidaridad (la sociedad tiene una deuda para con sus miembros)** y combatía la visión individualista en la sociedad.

Al paso del tiempo y con la implantación de los modelos neoliberales en los países, el principio de solidaridad se ha ido dejando a un lado y se trata de poner como eje rector al **principio de responsabilidad**, concebido éste como **el que cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo**; enarbolando la “libertad individual” como pilar fundamental y que el mercado debe regular las estructuras económicas y sociales. Así se deja, de esta forma, la responsabilidad del riesgo social del individuo a él mismo, aunque no tenga ni los medios ni alternativas para enfrentarlo y el **Estado se deslinda de su compromiso con la sociedad**.

Cuando surge el seguro social éste tenía la “misión” de borrar los datos individuales para disolverlos en las generalidades de las características de la población, esto hacía que el seguro tuviera su función socializadora, de agregación y de solidaridad (Rosanvallon, 1995), por lo que la forma de los seguros sociales de mediados del siglo xx “funcionaban” cuando las poblaciones estaban constituidas, a fin de que los riesgos enfrentados por los individuos que las componen pudieran mutualizarse.

De esta forma, el seguro social desarrollaba una regla de **justicia artificial y contractual** de tal manera que le quitaba a la naturaleza el destino y trataba de repartir la riqueza, generando **equidad**²⁰ en la población, porque el sistema

²⁰ La equidad está completamente ligada a la justicia, pero relacionada con la igualdad social, llevada ésta con responsabilidad, se puede decir que la *equidad es lo justo en pleno*. Siempre existe el entender equidad e igualdad como equivalentes, esto no es cierto. La igualdad conlleva el sentido de homogeneizar y hacer idénticos a todos, en cambio la equidad es un concepto más complejo y amplio ya que se concibe como el darle a cada cual lo que le corresponde por derecho, ligándose a los derechos sociales, principalmente los básicos, donde éstos son en un principio iguales a todos. Al hablar de derechos hay que concebir que ciertos de estos derechos son naturales y por tanto son inherentes al hombre, pero también hay derechos adquiridos que conjugan lo natural y que se encuentran en los procesos sociales y en las acciones responsables de las personas y por lo tanto siempre están en constante apología.

asegurador, en un principio, siempre era redistributivo en el sentido de compensar, de anular daños y después fue desplegando una redistribución vertical, creando un concepto amplio de solidaridad.

Esta solidaridad del sistema se fundaba en una “opacidad”²¹ de la población, ya que no había particularidades, todos los individuos se enfrentaban a riesgos casi homogéneos. Esto esencialmente ha cambiado, ya que al ser la sociedad “más clara”²² los principios de equidad y justicia²³ cambiaron. La *solidaridad* pasa a estar fundada, por definición, en el *tratamiento diferenciado de los individuos*, por lo tanto, ya no puede derivarse de la aplicación de una norma fija y universal (Rosanvallon, 1995).

La justicia cambia también radicalmente, pasando de una *justicia distributiva*, –la cual apuntaba a la igualdad “económica real”, y se fundaba en el principio de redistribución entre ricos y pobres, correspondiendo al principio: “*a cada*

²¹ Opacidad en el sentido de que no se especifica para un individuo concreto un riesgo específico, al ser un riesgo colectivo y expandirlo a través de una comunidad se pierde la especificidad.

²² La claridad es un concepto que Rosanvallon maneja desde la perspectiva de la individualización, un individuo particular al tener un problema concreto lo enfrenta con sus medios y sólo él puede salir adelante sin que el Estado intervenga para dispersar el riesgo y por tanto dar una solución colectiva.

²³ Pueden plantearse muchas definiciones de justicia, pero se le considera como la primera de las virtudes de la sociedad; cada uno tiene el derecho de inviolabilidad basado en el principio de la justicia que, ni siquiera el bienestar de la sociedad puede oponerse. Rawls, considera la justicia como imparcialidad, en donde los principios fundamentales se pactan en una situación inicial que es justa y de igualdad como condición de la asociación de los individuos. Esta posición inicial de igualdad corresponde al estado de naturaleza en la teoría tradicional del contrato social, llevándola a un nivel de abstracción. Este estado de naturaleza es hipotético, en donde nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad ni su distribución de ventajas y capacidades naturales, y al ser todos iguales los principios de la justicia se pactan de manera justa, y las instituciones sociales actuarían con leyes equitativas.

La justicia como imparcialidad es un ejemplo de la teoría contractual que propone Rawls, así el contractualismo es esencial en la teoría del liberalismo y porque en el fondo se hace una reivindicación del individuo como ser capaz de respetar y actuar libremente y que la sociedad reconozca estas libertades, como se mencionó, Rawls, encierra este concepto en un *contrato hipotético* donde la idea de igualdad está ligada con un estatus moral de igualdad, que obliga a una imparcialidad en las preferencias y en los intereses de cada individuo. En este sentido Rawls propone dos principios de justicia básicos en una sociedad:

1. Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales, que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás;
2. Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, y b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Así el primer principio está vinculado con la idea de libertad y el segundo lo está a la diferencia, que en cierto sentido establece la distribución de los recursos en la sociedad e implica, según Gargarella (1999), una superación de la idea de justicia distributiva, ya que cada uno obtiene lo justo, si es que los beneficios o posiciones en cuestión son también posibles para los demás.

uno según sus necesidades”, pero además implicaba la intervención de una instancia pública para administrarla haciendo, precisamente con este hecho, un reparto formal y un aceptar, por parte del gobierno, de su responsabilidad social– a la **justicia conmutativa**, concebida como la igualdad del derecho formal que responde a la máxima de “*a cada uno según lo que se le debe*”, y significa la justa remuneración; donde la equidad está basada en el hecho de que cada uno recibe el equivalente de su aporte y no necesariamente para administrarla se necesita de una instancia pública.

Esta nueva sociedad, que surge en este mundo global, busca una reparación centrada en la victimización de la ciudadanía, de tal forma que en la actualidad se redistribuye sobre la base de la indemnización, Rosanvallon afirma que se pasa de un equivalente de *justicia distributiva radicalizada*, ya que hace extremo el principio de justicia conmutativa, así por ejemplo un individuo reconocido como víctima puede pedir una compensación y de esa manera esperar una mejora en su situación.

Pero aun en esta situación de la transición de la justicia, es de considerar que el seguro es un *modo de producción de solidaridad*, por lo que no puede desaparecer, sino que por el contrario tiene que evolucionar ante las nuevas realidades de los riesgos, hay que pensar, por ejemplo, en el caso de la pensiones, cómo el monto de las mismas están ligadas a la actualización de los salarios y como el **principio de universalización** significaría el equivalente al de solidaridad.

Los enormes números de desempleados y la gran cantidad de personas en la pobreza, hace pensar que el seguro social debe ampliarse y ya no estar solamente ligado a los grupos ocupacionales formales a través de una relación contractual, en la que los beneficios dependen de las contribuciones; ya que ha cambiado el sentido de la economía, basada en el fordismo, que según Clarke (citado por Moncayo, s. a.) se sustentaba en la producción masiva de productos homogéneos, usando una rígida tecnología de línea de montaje, máquinas y rutinas estandarizadas, en la cual la productividad era alcanzada con la ganancia por economía de escala y la calificación, intensificación y homogeneización del trabajo. La homogeneización y masificación de la producción tendrían como consecuencia un fenómeno similar en términos del consumo y de la suma de los intereses políticos a través de instrumentos

colectivos como el sindicalismo, en lucha por ganancias salariales uniformes, paralelamente al aumento de la productividad. Este cambio en la economía, como el derribamiento de las fronteras por la mundialización, obliga a la seguridad social, con sus diferentes modelos a hacerse más dinámica.

El aumento desmesurado del mercado informal, la flexibilización en los empleos, el requerimiento tecnológico, la exigencia de mayor capacitación a los trabajadores, conforman una emergencia de la cuestión social, por lo que Fleury (1997) indica que se permitiría una nueva correlación de fuerzas, con capacidad de insertarla en el debate político. Esta inserción se debe dar a través de las políticas públicas, consideradas en términos de sus efectos productivos y sus mediaciones con la sociedad.

Como lo menciona Fleury (1997) la problemática de la protección social no puede ser concebida sólo desde el punto de vista de la incorporación de la clase trabajadora al mercado de trabajo, ni tampoco desde la necesidad de una distribución más equitativa de la renta nacional. Más allá de esto, *la protección social es el gran desafío* de los países y sobre todo de los que están en vías de desarrollo, porque su política y su administración pública se debe consolidar para asumir las características necesarias y enfrentar la gran miseria y la incapacidad de los grupos humanos de afrontar los riesgos individualmente, riesgos que incidirán en su supervivencia, aun para los que tienen recursos.

La protección social se presenta como el gran desafío o como respuesta a los problemas de integración nacional, participación y redistribución, y en la medida de que no se haya alcanzado oportuna y concretamente la institucionalización de la autoridad, los problemas serán agravados con el tiempo.

1.2.3. La nueva reformulación del contrato social. Universalización o focalización

Lo que se ha perdido en la seguridad social y que es necesario para reformularla es un nuevo contrato social, en donde se regrese a ver la cuestión social como un colectivo de todos y se distribuyan los costos de los riesgos en toda la población. También es necesario considerar a la seguridad social

como una necesidad para paliar la pobreza que fue incrementada en los países en desarrollo después de la aplicación de las políticas de corte neoliberal. Kannan (2007) indica que hay que superar la medida unidimensional de la pobreza, formulada como la diferencia entre ingreso y consumo, e incluir otros tipos de carencias humanas como el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda. Así la pobreza puede verse como **la ausencia de derechos**, aunque estén plasmados en las leyes de los países, como el caso de la cobertura de la educación básica en México, que de poco sirve por su muy baja calidad.

1.2.3.1. Los derechos de ciudadanía social y su importancia en la seguridad social

La ciudadanía es un estatus que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad, todos los que la poseen son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica²⁴. No hay una forma de determinar específicamente cuáles son los derechos y cuáles las obligaciones, pero en sociedades donde esto se logra, es donde la ciudadanía constituye *per se* una institución, y así ésta resulta en sí misma una medida de igualdad.

Desgraciadamente cada vez que se habla de ciudadanía se entiende como el derecho al voto. Marshall (1965) la divide en tres tipos, para hacer entendible el concepto:

- *Civil*: Está formada por los derechos necesarios para la libertad individual, tales como la libertad de la persona, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento y la libertad de religión, el derecho a la propiedad y el derecho a la justicia;
- *Política*: Derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de ese cuerpo, y
- *Social*: Se entiende a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a estándares corrientes en la propia sociedad.

²⁴ Marshall, T. H. (1965). *Ciudadanía y clase social*. Anchor.

La ciudadanía que está relacionada con la seguridad social es precisamente la social, ya que es la equivalente a los derechos sociales de la ya mencionada *Declaración Universal de Derechos Humanos*. El derecho ciudadano debe estar protegido y ser consecuencia inmediata al pertenecer a un país, que asume como obligación los derechos económicos, políticos y sociales; por tanto el derecho ciudadano será concebido como el derecho de disfrutar de condiciones de vida acordes con los niveles de progreso y bienestar de la sociedad del país donde se pertenece. De esta forma el Estado debería garantizar una provisión mínima de bienes y servicios esenciales, como lo son la asistencia médica, alimentos, cobijo y educación, que podría asociarse a la *SSB*, o bien una renta monetaria mínima para gastos como pensiones de la tercera edad, seguros sociales y subsidios familiares, que en cierto sentido correspondería a la *SSC*.

Para lograr esto se requiere deliberar sobre los derechos de ciudadanía, no necesariamente la civil y la política, sino la social. Por esta razón *hay que diseñar e implantar políticas públicas*, como propuso la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2006) *que permitan enmarcar el crecimiento económico, que junto con la promoción de la ciudadanía social, contribuyan a la estabilidad política*. Con estas políticas públicas se mitigarían las desigualdades sociales y se generaría la legitimación de la democracia, ya que estarían vinculadas con el bienestar humano y como consecuencia se formarían capitales humano²⁵ y social²⁶.

1.2.3.2. *Universalización o focalización*

Lamentablemente los Estados no han favorecido esta legitimación de la democracia a través del afianzamiento de los derechos ciudadanos, ya que

²⁵ El capital humano es un término usado en ciertas teorías económicas del crecimiento para designar un hipotético factor de producción dependiente de la cantidad, calidad, del grado de formación y de la productividad de las personas involucradas en un proceso productivo. El concepto se fue extendiendo y se le entiende como el conjunto de recursos humanos bien capacitados y con muchas opciones en una sociedad.

²⁶ El capital social mide la colaboración social entre los diferentes grupos de un grupo humano, y el uso individual de las oportunidades surgidas, a partir de tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales. El capital social mide, por tanto, la sociabilidad de un conjunto humano y aquellos aspectos que permiten que prospere la colaboración y el uso, por parte de los actores individuales, de las oportunidades que surgen en estas relaciones sociales.

al atender problemas particulares de grupos sociales concretos se les ofrecen beneficios o ayudas asistenciales diseñados especialmente para ellos; de esta forma, los derechos sociales se desligan del carácter de ciudadanía, ya que se substituye ésta al ofrecer la ayuda, a través de programas a cambio de la renuncia implícita a una ciudadanía plena y responsable.

Para dar seguridad social se requiere de políticas sociales que puedan producir el bienestar de las personas, por lo cual a medida que se ha dado la aplicación de políticas neoliberales que persiguen todo, menos el bienestar de todas las personas, los beneficios de la seguridad social se han sustentado en definir a la población a la que se quiere “proteger”, especificar claramente el o los objetivos que se pretenden alcanzar y conceptualizar los medios para lograr las metas. Para hacer esto se han utilizado instrumentos en la gestión social, según Franco (2002) los principales medios son la *focalización* y el *análisis de costo-impacto*²⁷.

La focalización, que ha sido el medio más común para paliar los problemas sociales, consiste en *dirigir las acciones a una población o territorio definidos, con el fin de lograr la eficiencia en la gestión de los recursos, considerando las peculiaridades de las poblaciones y las regiones, cuyo desenlace es desarrollar mecanismos que cumplan con los objetivos que se establecieron de antemano* (Hernández, et. al., 2007).

La focalización como instrumento en la política social se ha basado en:

- Maximizar la mejora en el bienestar de la población preestablecida;
- Limitar eficientemente los recursos destinados al bienestar de dicha población, y
- Aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de transferencias.

²⁷ El Análisis Costo-Impacto (ACI) es la metodología que permite seleccionar la alternativa que maximiza el impacto al menor costo posible, es decir, es la técnica que permite escoger la opción que presenta el menor costo por unidad de impacto. Primero se estiman todos los costos y después los impactos posibles, habiendo hecho esto se construye una Matriz Costo-Impacto, en la que para cada alternativa se registra su costo total anual (CTA), el costo por unidad de producto (CUP) y el impacto promedio anual para cada objetivo y total, y se puede llegar a la mejor selección (Martínez y Fernández, s.a).

Con estas bases de operación se considera que los beneficios de las acciones llegan a las familias que más requieren de la intervención pública, generándose una victimización de los grupos vulnerables y simultáneamente una limitación a su desarrollo; pero también se sigue una lógica de indemnización por los males que produce la economía. Aunque para los defensores de la focalización, ésta produce equidad en la sociedad, sin que importe como se aplique.

La contraparte a la política de focalización es la *universalización*, interpretada esta última como el esfuerzo de generalizar una oferta mínima de bienes y servicios **igual para todos**. El hecho de hacer una oferta igual para todos se convierte para sus detractores en la debilidad del modelo, ya que se sostiene que se generan altos costos y tal vez, en ciertos casos, bajo impacto, porque los presupuestos siempre son limitados en cualquier proyecto y porque se tiene siempre en el pensamiento la eficacia como premisa básica para paliar problemas.

La focalización ha sido la técnica más socorrida por los gobiernos después de la aplicación del *Consenso de Washington* para atender a las poblaciones más débiles y su mejor desarrollo se logró con programas de subsidios condicionados a ciertas circunstancias que la población padece, es decir, programas que seleccionan la gente a la cual se le extenderá un apoyo social o económico, de esta manera la característica primordial de la focalización es la **selectividad**; lo cual genera dos errores en el proceso:

- I) Identificar a beneficiarios de un programa, cuando realmente no lo son, y
- II) No reconocer beneficiarios de un programa cuando realmente tienen las características para serlo.

Con la universalidad se combate este proceso erróneo de la selectividad, pero al tener el presupuesto limitado y sumido en el pensamiento de que los derechos sociales son caros, los programas universales deben ajustarse a un nivel de recursos, por lo que para resolver el problema de recursos limitados en este contexto la universalización ha tenido dos opciones: a) cubrir a “todos” disminuyendo la calidad de las prestaciones y generando un deterioro en el impacto de la política, y b) recortar lo “universal” generando criterios para

seleccionar grupos de beneficiarios más restringidos y como consecuencia se transforma en una política focalizadora.

En el caso de la seguridad social es muy importante balancear los costos económicos de la universalización con los costos sociales de la focalización, estos últimos formados por el trazado de una línea de selección que genera los errores²⁸ I y II segregando y dividiendo a la población. Hay que considerar que para cumplir los tres ejes de la seguridad social, la justicia, la equidad y la solidaridad, las políticas públicas en torno a la seguridad social deben favorecer la integración social que se vuelve fundamental para el desarrollo de los propios hogares y, por lo tanto, para el desarrollo económico del país.

Para tener en equilibrio los tres ejes rectores de la seguridad social se hace necesario concebir a la focalización y la universalización no contrapuestas, sino pensar que la mejor focalización es la universalización en el sentido de que la focalización comience con grupos y que vaya ampliándolos en forma transitoria y controlada para llegar a la universalidad y por tanto lograr sociedades justas, solidarias y equitativas; y cuando el riesgo social sea grande, generar la universalización inmediatamente para contrarrestarlo. De esta forma se tendría el principio de solidaridad unido al de ciudadanía social, así la universalización será un instrumento redistributivo que apuntalará los derechos sociales de las personas despojadas de todo.

²⁸ No es casual que se nombren estos errores como se hace en la Estadística para establecer los tipos de errores de medida que se pueden cometer para estimar en la inferencia.