

LA SEGURIDAD SOCIAL: DEL ESTADO DE NECESIDAD AL ESTADO DE BIENESTAR

Leopoldo Gamarra Vélchez⁽¹⁾

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro objetivo es mostrar cómo la seguridad social nace en un momento muy especial en Europa, por medidas económicas y políticas como son los impuestos. Es decir, fue posible pasar de un estado de necesidad como situación de riesgo de la población a un Estado de Bienestar (en adelante, EdB) a través de la seguridad social como sistema de protección contra todos los riesgos. Esta constatación es fundamental para América Latina que, en estas dos últimas décadas, tiene crecimiento económico y no desarrollo expresándose en desigualdades sociales.

Por otro lado, el tema de la seguridad social, tras años de ser considerada como una formulación técnica, ha salido del discurso puramente económico y se ha convertido en un tema social. Por lo tanto, nos preguntamos en el trabajo: ¿existe seguridad social en América Latina al igual que en Europa? ¿Cómo pasar de un estado de necesidad a un Estado de Bienestar a través de la seguridad social en América Latina?

(1) Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de Derecho Previsional en la Universidad de Piura.

En ese sentido, desarrollaremos el tema planteado en cuatro partes: en la primera, trataremos el nacimiento de la seguridad social a fines del siglo XX, enfatizando el paso de los seguros sociales a la seguridad social en Europa; en la segunda parte, presentaremos las causas de la crisis de la seguridad social; en la tercera parte, analizaremos si es posible aplicar la experiencia del EdB en América Latina revisando su realidad económica y la desigualdad social como estado de necesidad, y terminamos esta parte argumentando la necesidad de la seguridad social. Por último, en la cuarta parte, trataremos de responder la segunda pregunta clave planteada en el párrafo anterior, insistiendo en el rol del Estado en materia de seguridad social.

II. EL NACIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

La seguridad social como instrumento de política social y redistribución del ingreso nacional, ha sido promovida desde el siglo XIX con los seguros sociales, habiendo alcanzado su consolidación a lo largo del siglo XX como paradigma de Europa occidental⁽²⁾. Veamos.

1. Los seguros sociales como etapa previa

Los seguros sociales contributivos, solidarios y públicos nacieron a fines del siglo XIX, en un contexto de industrialización en Europa que sentaron las bases del desarrollo económico y crearon las condiciones para que vastos sectores de trabajadores se organizaran y demandaran el respeto y promoción de mejores condiciones de trabajo y de vida, como son los seguros sociales.

Así, hace más de 130 años, Alemania se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social, diseñado por Otto von Bismarck: en 1881 con la Ley de seguro de accidentes de trabajo, en 1883 con la Ley de enfermedades y en 1889 con la Ley de seguro contra la vejez (jubilación)⁽³⁾. Estos hechos influyeron en la reflexión oficial de la Iglesia católica, en 1891, con la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XXIII, sobre

(2) Ver MARKEY, Laurence. *Droit Social: cours de sécurité sociale*. Université Louvain-la-Neuve, Bélgica, 2014. También LETTIERI, Alberto. *La civilización en debate: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*. Ed. Prometeo libros, Buenos Aires, 2004, p. 95 y ss.

(3) Los mecanismos del seguro social en pensiones buscan asegurar el ahorro para poder cubrir satisfactoriamente los requerimientos del consumo durante la vejez, la invalidez y la sobrevivencia que son asumidas bajo la forma de pagos continuos.

los problemas sociales, el reconocimiento de la dignidad del trabajo, la denuncia de las condiciones inhumanas del trabajador y el planteamiento de posibles soluciones.

Este proceso se consolidó con la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919, que constituyó un hito importante en el proceso de reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores en el mundo; asimismo, con el reconocimiento del sufragio universal⁽⁴⁾.

Estos seguros parten del concepto que los trabajadores deben aportar para recibir determinadas prestaciones en la lógica de evitar o superar el riesgo en general y, específicamente, el riesgo laboral. La evidencia disponible en la literatura convencional acerca del comportamiento de los trabajadores, muestra de manera típica un grado de “miopía”⁽⁵⁾, pues las personas libradas a su suerte, no hacen planes previsionales o no logran los niveles de ahorro suficientes (de cualquier tipo que este sea y no solo monetario) como para financiar el periodo en el cual no pueden seguir laborando sea porque les es imposible, sea porque no consiguen empleo; careciendo entonces de un ingreso estable para ese periodo.

También se considera que el mercado no genera una cantidad de bienes, como la pensión de jubilación u otro riesgo que puede sufrir un trabajador en el número y el monto que la sociedad considere como suficientes y adecuadas, en esas condiciones se identifica y se señala como una falla del mercado. Es decir, la literatura sobre el seguro social fundamenta su existencia en una “falla del mercado” en el sentido de que está demostrado con amplitud, que los trabajadores librados a su propia voluntad no consiguen el ahorro necesario para financiar una prestación determinada.

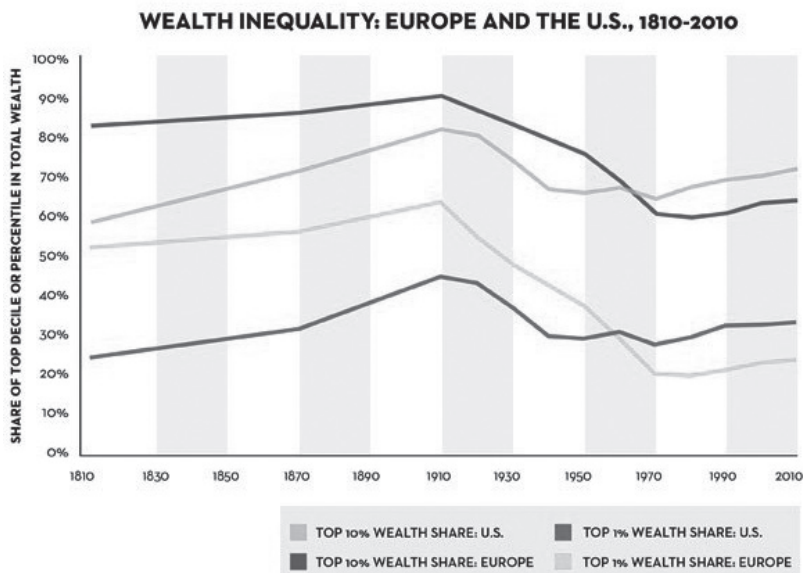
2. El paso de los seguros a la seguridad social como EdB

En la década de 1930, después de la Primera Guerra Mundial y de la crisis económica, se aplicaron fuertes impuestos al capital.

(4) Al respecto, ver el trabajo de DELCOURT, Hélène. *Droit Social*. Cardjin Louvain-la-Neuve, annee academique 2014-2015, Bélgica.

(5) El Banco Mundial (“Envejecimiento sin crisis”, 1994) denomina “miopía” al hecho de que es difícil que la gente joven pueda anticipar cuáles serán sus necesidades cuando sea mayor. Por ello, el BM argumenta la necesidad de que el Estado intervenga en esa situación señalando que la dependencia de la población mayor de las transferencias familiares, de sus inversiones y ahorro no siempre es confiable.

En el siguiente gráfico⁽⁶⁾, podemos apreciar la evolución de la participación en la renta a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI en Europa. Observamos que el punto de quiebre, es el año de 1910 consolidándose en el año de 1930 hasta 1970, de la renta nacional durante ese periodo; no obstante, a partir de los años setenta, la concentración de la riqueza nacional está volviendo a los niveles de la preguerra.



Entonces, la reducción de la desigualdad en la renta, calculada a través del nivel de concentración de la riqueza, a principios del siglo XX, fue indudablemente resultado de medidas fiscales específicas que afectaron a las rentas del capital y, de esta manera, se redujo la concentración de la renta de la población más adinerada.

Según Piketty⁽⁷⁾ las rentas del capital de los más ricos (de donde proviene gran parte de su riqueza) no se pudieron recuperar hasta después de 1970. Quiere decir, que la concentración de la riqueza se afectó en los años de la década de 1930 básicamente a causa de la introducción de impuestos

(6) ALVAREDO, Facundo and PIKETTY, Thomas. "The Dynamics of Income Concentration over the Twentieth Century The Case of Advanced Economies". November, 2008.

(7) PIKETTY, Thomas. *Le capital au XXI siècle*. Editions du Seuil, 2013.

progresivos –indica el autor como el impuesto sobre las rentas del capital que permitieron financiar y sostener un EdB⁽⁸⁾.

Así, empezó el nacimiento y desarrollo de los EdB en toda Europa. Entonces, el paso de los seguros sociales solo para algunos a una seguridad social para todos los ciudadanos marca la aparición del EdB. Es decir, los derechos de la seguridad social como las pensiones, la sanidad, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicables para todos los ciudadanos y no solo para los trabajadores, definieron el EdB como propio de la democracia europea como una herramienta política para proteger a todos y reducir las desigualdades sociales.

En la seguridad social también se aplica el concepto del “bien preferente” en la medida en que las personas no son previsoras, se justifica que la sociedad encuentre conveniente que el Estado intervenga “obligando” a los ciudadanos a tener comportamientos previsionales. En ese sentido, las prestaciones sociales son un bien preferente⁽⁹⁾, es decir, un bien que el propio Estado impone a los ciudadanos para su propio bienestar pero también teniendo en cuenta que una buena parte de los costos de que un individuo no haya comprado ese bien recae sobre los otros⁽¹⁰⁾. Esta es una justificación para que exista un sistema de seguridad social en un EdB⁽¹¹⁾.

Por ello, la implementación de sistemas de seguridad social se ha vuelto una de las principales características del EdB desde mediados del siglo XX. En este sentido, con el Informe Beveridge⁽¹²⁾, en el que se proponía su-

(8) En ese largo periodo del siglo pasado, hubo crecimiento económico que se tradujo en pleno empleo y que permitió que los trabajadores mejoraran su posición en el reparto de la renta a través de los salarios, condiciones laborales y fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Este empoderamiento del trabajo fue muy importante en la construcción del EdB financiado por una tributación progresiva. Es decir, fue la política y no solo la economía que hizo que el capital limitara su importancia en comparación al trabajo.

(9) En literatura vinculada a políticas sociales también se encuentra la denominación “bien meritario”. Ver por ejemplo el texto de Luis de Sebastián, *Participación por contrato: La participación como mecanismo contractual en las políticas sociales*. BID, 1997.

(10) “La seguridad social es al mismo tiempo un programa de ahorro (forzoso) de cara a la jubilación, es decir, un programa de seguros, y un programa de redistribución (...). Si, por otro lado, concebimos la seguridad social como un programa de redistribución, cabe suponer que la justicia dicta que reciban relativamente mayores pensiones los que se encuentran en peor situación; los pobres deberían recibir más de lo que hubieran aportado previamente”. (STIGLITZ, Joseph. *La economía del Sector Público*. 2ª ed., Universitat Pompeu Fabra, Antoni Bosch Editor, 1998, p. 372).

(11) *Ibíd.*, p. 365.

(12) El Informe Beveridge (1941) que luego se transformó en plan de inspiración keynesiana fue la base del EdB. Jhon Maynar Keynes (1883-1946), su obra más importante, en la cual detalla la esencia de su doctrina, se titula *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Obra que tuvo su origen en la depresión económica de los años treinta y cuyos planteamientos transformaron el pensamiento económico en el siglo XX.

perar el problema de pobreza de la población de Gran Bretaña, la seguridad social adquirió un concepto aún más amplio. Los programas de asignaciones familiares, de salud pública, de asistencia social, de empleo y otros, de carácter no contributivo y financiado a través del fisco, pasaron a integrar, junto al seguro social, el universo de políticas de seguridad social. Esto último revela en toda su dimensión la íntima ligazón entre la política de desarrollo y la de seguridad social.

Las prestaciones en la seguridad social son universales en sus dos sentidos: comprende a todas las personas (“desde la cuna hasta la tumba”) y a todos los servicios para superar los estados de necesidad en una sociedad. El ejemplo emblemático es la prestación por desempleo aunque existen modelos en cuanto al requisito, cuantía y duración. Alemania, España, Irlanda, Italia, Portugal exigen ciertos requisitos como el periodo de cotización; en cambio, Francia, Grecia, Holanda y Dinamarca exigen requisitos menores. En cuanto a la cuantía, en general la tasa de reemplazo llega entre 60 y 70 % hasta el 80 % como máximo del sueldo regulador. Y respecto a la duración, suelen tener carácter limitado (en España 2 años, en Francia 5 años), aunque puede ser ilimitado como el de Bélgica.

Así, el EdB no solo garantiza a todos los ciudadanos unos mínimos servicios o prestaciones como la jubilación, el seguro de desempleo y la educación en general sino también la protección social como la sanidad, la administración de justicia, la seguridad ciudadana y otras prestaciones; además, se desarrolla permanentemente el trato igualitario y el respeto y garantía del acceso universal a todos los beneficios sin excluir a nadie de su utilización o consumo y mucho menos por su capacidad económica⁽¹³⁾.

Eso implica que los servicios que el EdB brinda son accesibles a todos los ciudadanos o habitantes, no solo a quienes son considerados pobres o necesitados, ni considerados como “limosna o caridad pública”. En ese sentido, es un EdB para todos los ciudadanos. También es un reconocimiento de los derechos sociales como parte fundamental de los derechos humanos; no obstante, un EdB tiene que ser una posibilidad real de producción, contar con los medios necesarios. De lo contrario estaríamos hablando de

(13) El mismo Hayek sostiene que “puede ser cierto que el método más efectivo para proveer contra ciertos riesgos comunes a todos los ciudadanos es un Estado a dar a todo ciudadano protección contra esos riesgos” (HAYEK, Fréedrich. *Los fundamentos de la libertad*. 6ª ed., cap. VI, Unión Editorial, Madrid, 1998).

derechos reconocidos jurídicamente pero no plasmados en la realidad como ocurre permanentemente en América Latina.

III. CAUSAS DE LA CRISIS ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Existen muchos estudios empíricos sobre la causas de la crisis actual de la seguridad social como EdB, específicamente sobre la desigualdad social, que es la causa principal, entre los cuales conviene destacar a Piketty, cuyo libro ha sido considerado, con razón, una revelación, porque advierte que estamos en una senda irreversible hacia los niveles de inequidad en la renta del siglo XIX; además, –según Piketty– tendemos hacia un “capitalismo patrimonial” (“the past tends to devour the future”) o a una segunda *Belle Époque*⁽¹⁴⁾.

Tres hechos nos sirven para entender por qué ha crecido la desigualdad a partir de la década del setenta y son hechos exógenos al sistema de la seguridad social y del EdB⁽¹⁵⁾, pero que originaron su crisis⁽¹⁶⁾ y cuestionamiento por algunos sectores⁽¹⁷⁾. Piketty lo denomina “contradicción central del capital”⁽¹⁸⁾.

1. Las políticas gubernamentales a favor del capital

En la década del noventa, el mundo occidental liderado por los gobiernos de Thatcher y Reagan, dio paso a políticas neoliberales⁽¹⁹⁾ que fueron

(14) Thomas Piketty cita algunas interesantes alusiones literarias de la destacada novelista británica Jane Austen (1775-1817) y de Honoré de Balzac (1799-1850). Así, tenemos al personaje Vautrin en Balzac, *Le Père Goriot*, para describir esa época: “(...) pertenecer al 1 % más rico del siglo XIX y simplemente vivir de la riqueza heredada podía darte dos veces y medio el estándar de vida que podrías adquirir perteneciendo al 1 % más rico de los trabajadores”.

(15) “Hasta el 2007, Europa era referente de integración y Estado de Bienestar...” (DÍEZ, José Carlos. “Europa ausente”. En: *El País*, Madrid, 14 de noviembre de 2014, p. 26.

(16) Crisis en términos gramscianos como momentos en que lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer.

(17) ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale, repenser l'état-providence*. Editions du Souil, París, 1995. También, OFFE, Claus. *Contradicciones del estado de bienestar*. Ed. Alianza, Madrid, 1990.

(18) Aunque Piketty no desarrolla las causas de lo que llama la “contradicción central del capital”. Pero, atribuye la existencia de dicha contradicción al desequilibrio de poder entre el capital y el trabajo. Además, demuestra estadísticamente que el declive constante en la participación del trabajo en la renta nacional desde los años sesenta se deriva del poder político y económico del capital en detrimento del trabajo.

(19) El neoliberalismo como denominación es un neologismo que permite dar a conocer una nueva etapa del liberalismo como el proceso de hegemonía ideológica y política en el pensamiento contemporáneo. Y en términos económicos, se debe a que sus medidas se aproximan a los prekeynesianos o liberales.

implementadas primero en América Latina y en África, a través del Consenso de Washington⁽²⁰⁾. Así, el derrumbe del muro de Berlín en 1989 apareció como el triunfo de las fuerzas mundiales pro libertad de los mercados. Asimismo, la actitud de los organismos internacionales frente al auge de la desigualdad cambió sustancialmente⁽²¹⁾.

En Europa, con el Consenso de Bruselas, conocido como la versión europea del Consenso de Washington, las reformas para combatir la actual crisis económica están sirviendo a muchos gobiernos como excusa para afectar el EdB y girar hacia una sociedad cada vez más tolerante con la desigualdad⁽²²⁾.

Desde el 2007 asistimos a una crisis financiera internacional, de la inversión y el crédito que surgió en los Estados Unidos, cuyo impacto es la crisis social, el déficit público y el desempleo abierto. En ese contexto, “la caída de *Wall Street* es para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo”⁽²³⁾. Y la crisis que vive Europa, desde el 2008, es el resultado de un fenómeno estructural del capitalismo financiero.

Finalmente, el retorno a los niveles de inequidad del siglo XIX afectando seriamente al EdB preocupa a muchos políticos y economistas, porque esta conclusión parece llamar más la atención cuando pertenece a un país industrializado ya que, al parecer se da por hecho la existencia de inequidad social o altos niveles de desigualdad en países en desarrollo.

2. El crecimiento de la actividad especulativa del capital financiero

Hemos pasado de un capitalismo productivo a un capitalismo especulativo; esto quiere decir que el **dinero genera más dinero** sin que exista ninguna actividad productiva de por medio.

(20) El Consenso de Washington es el nombre puesto por el economista Jhon Williamson a lo que él consideraba ser una idea consensual en el ámbito institucional de Washington, respecto a la crisis económica de América Latina y la solución que debería ser aplicada.

(21) MINSBURG, Naúm. “Transnacionalización, crisis y papel del Fondo Monetario Internacional y del banco Mundial”. En: *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Atilio Boron y otros (compiladores), Ed. Clacso, Buenos Aires, 2004, p. 34.

(22) Con la flexiseguridad en materia de trabajo y pensiones con el factor de sostenibilidad y el aumento de la edad de jubilación. El término flexiseguridad apareció en la Comisión Europea con el Libro Verde. Ahí se plantea el supuesto equilibrio entre flexibilidad y seguridad basado en la flexibilización del despido y un incremento de las prestaciones por desempleo.

(23) STIGLITZ, Joseph. *La crisis económica mundial*. Ed. Oveja negra, Quinteros editores, Bogotá-Colombia, 2008, p. 61.

A esta transformación del capitalismo, en donde se dieron cambios profundos en la gestión, organización productiva y en el trabajo, se debe el estancamiento y descenso de los salarios, la precarización del trabajo, el recorte de las pensiones y de la seguridad social en conjunto, la disminución de los costos laborales y la desregulación del mercado de trabajo⁽²⁴⁾. “La polarización de las rentas, con un incremento muy notable de las del capital y muy en particular del capital financiero a costa de una reducción de las rentas del trabajo”⁽²⁵⁾.

Pero, esto no es mera coincidencia, las rentas del capital han subido a costa de que las rentas del trabajo han ido descendiendo⁽²⁶⁾. En efecto, la reforma laboral en la UE es resultado del Consenso de Bruselas, regido por las instituciones de la UE, principalmente por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo. Como ejemplo, tenemos la última reforma laboral en España y Francia.

Este consenso ha sido aplicado con dureza en la UE durante los últimos años, bajo su principal postura de rechazo absoluto a políticas expansionistas del gasto público con el temor de incrementar el gasto social, de acuerdo al Pacto de Estabilidad que el déficit público no debe sobrepasar el 3 % del PBI. Como consecuencia, el Banco Central Europeo ha desarrollado políticas monetarias que han llevado en la mayoría de los países europeos a un aumento considerable del desempleo, una reducción notable de la masa salarial y el correspondiente debilitamiento de los derechos laborales y sociales en gran parte de la UE.

3. La concentración de la riqueza por parte del capital

Según Piketty, hasta la década de 1970, la concentración de la riqueza en el 10 % de la población con más dinero se mantuvo estable entre 31-32 %, que posibilitaba el desarrollo pleno del EdB; sin embargo, en los años siguientes, se observa un leve aumento hasta 36-37 %, y con más notoriedad a partir de la década de 1980. Pese a varias décadas de estabilidad la

(24) Nos referimos al paso del fordismo-taylorismo al neoliberalismo.

(25) NAVARRO, Vicenc; TORRES, Juan y GARZÓN, Alberto. *Hay alternativas, propuestas para crear empleo y bienestar en España*. Ed. Sequitur, Madrid, 2011, p. 30.

(26) El descenso de las rentas del trabajo durante el periodo 1981-2012 fue de 5,5% en EEUU, 6,9 % en la UE-15, 5,4 % en Alemania, 8,5 % en Francia, 7,1% en Italia, 1,9 % en el Reino Unido y 14,6% en España. Fuente: ECFIN, European Commission Statistical Annex, Table 32, Autumn 2012.

participación del 10 % más rico ha crecido espectacularmente en los últimos 25 años llegando a los niveles de la preguerra mundial.

Esta tendencia es consecuencia del increíble crecimiento de la renta del 1 % de la población con más dinero que ha generado crisis del Edb⁽²⁷⁾. Así, la productividad en EE.UU. y en Europa occidental ha aumentado en los últimos 40 años y sus ganancias han ido a manos de los propietarios y gestores de las grandes empresas a través del enorme crecimiento de los beneficios empresariales y a costa del escaso crecimiento de los salarios⁽²⁸⁾. Por este motivo, en los últimos años, es cada vez mayor la concentración de la riqueza y de la renta en el 1 % de la población.

Lo lamentable es que esta concentración es muchas veces promovida por el propio Estado a través de políticas que favorecen solo a las rentas más altas, como muestra tenemos la actual Reforma Fiscal en España, la Reforma Schröder⁽²⁹⁾ en Alemania o el escándalo que denunció el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker: “que 340 multinacionales utilizaron Luxemburgo para no pagar impuestos (...)”⁽³⁰⁾.

IV. ¿PODEMOS APLICAR LA EXPERIENCIA DEL EDB EN AMÉRICA LATINA?

El trabajo de Piketty es fundamental para responder la pregunta planteada, porque señala que la desigualdad en la renta a lo largo de los siglos XX y XXI se debe básicamente a la acumulación del capital por parte de un grupo de la población. Esta conclusión es una de las más importantes del autor, porque introduce el concepto de la riqueza heredada y las rentas del capital como fuentes de inequidad.

(27) Esto ha provocado en los últimos años constantes protestas e irrupciones sociales alrededor del mundo, como por ejemplo: Occupy Wall Street en EE.UU. y el 15M, en Europa, con la frase “We are the 99 %”.

(28) En EE.UU., desde 1973 hasta 2011, la productividad por trabajador creció nada menos que un 80.4 %. El salario horario promedio; sin embargo, creció solo un 4.0 %. En realidad, si los salarios hubieran crecido como creció la productividad laboral, el salario horario promedio hubiera sido de 27.89 \$ (en dólares del 2011), en lugar de 16.07\$ (Lawrence, Mishel y Kar-Fai, Gee, “International Productivity Monitor”, Spring 2012).

(29) Conocidas como Agenda 2010, cuyas políticas fiscales beneficiaron a las rentas del capital a la vez que sus reformas laborales determinaron el descenso de los salarios.

(30) En el diario *El País*, Madrid, 14 de noviembre de 2014, p. 5.

Por lo tanto, conociendo las causas y los beneficios de un EdB para toda población y cómo se puede superar la inequidad social, se puede plantear como posible el paso de los seguros sociales a la seguridad social, como el paso necesario del estado de necesidad al EdB en América Latina⁽³¹⁾; en ese sentido, conviene explicar qué está pasando con su economía como desafíos, las limitaciones de los seguros sociales y la necesidad de la seguridad social.

1. Realidad económica y desafíos

La evidencia empírica sugiere que si bien la desigualdad está en ascenso en gran parte del mundo, existe una diferencia sustancial entre Europa occidental y América Latina, porque actualmente tiene los mismos niveles de inequidad en la renta que Europa en 1900; sin embargo, con un crecimiento económico permanente de dos décadas a diferencia de Europa.

En efecto, el crecimiento económico en América Latina en estas últimas décadas es espectacular con tasas que superan el 9 %, pero sin desarrollo. Es decir, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados (como el PIB) sino que “su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas y libertades de las personas a quienes atañen”⁽³²⁾.

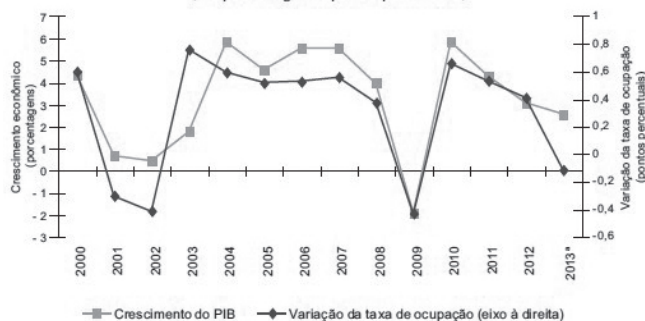
Como se puede observar, en el siguiente gráfico de la Cepal, el crecimiento económico de América Latina, del 2002 al 2009 fue sostenido subiendo especialmente a una tasa superior del 6 % en el año 2010 y luego bajó a una tasa entre 3 % y 4 % en general. Sin embargo, también se puede observar que en la tasa de ocupación (empleo) hay una fuerte contracción hasta el año de 2013 que es menor del año de 2009 en pleno crecimiento⁽³³⁾.

(31) La otra alternativa sería esperar como sugiere la teoría de Simon Kuznets (1955) más conocida como “la curva de Kuznets”, que sostiene que los países en desarrollo deben ser suficientemente pacientes y no preocuparse de los costos sociales al corto plazo que origina el desarrollo, porque en un futuro cercano, la desigualdad se reducirá cuando logren industrializarse. Piketty ha demostrado, en su libro mencionado, lo contrario.

(32) Martha Nussbaum y Amartya Sen, eds., *The Quality of Life* (Oxford: Clarendon Press, 1993), y David Crocker y Toby Linden, eds., *Ethics of Consumption* (New York: Rowman and Littlefield, 1998).

(33) Esta diferencia entre el crecimiento económico (expresado en el comportamiento del PBI) y la tasa de ocupación se debe al modelo de desarrollo de una economía extractiva de recursos naturales y no de materias con valor agregado.

América Latina e Caribe: crescimento econômico e variação da taxa de ocupação, 2000-2013
(Em porcentagens e pontos percentuais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em cifras oficiais.
* Projeções.

A pesar del crecimiento económico, los problemas que se pueden enunciar de manera sucinta son: la debilidad del empleo formal, la plantilla es débil, en el sentido de expresión de empleo formal con beneficios sociales; es decir, con amplio dominio del trabajo independiente, temporal, sin contrato, o en términos generales informal⁽³⁴⁾. Existe una escasa cobertura de los seguros sociales frente al grupo poblacional que enfrenta la contingencia. El desempleo y subempleo se convierten en un límite estructural para el seguro social; además, el impacto de esta situación se extiende a la economía informal, por cuanto la demanda de los bienes y servicios depende en gran medida del ingreso medio de los trabajadores.

No obstante, en la última década, muchos países han implementado políticas públicas, con el objetivo de ampliar la cobertura de la protección social, con programas no contributivos. A pesar de estos avances, que solo son programas, gran parte de la población aún no tiene acceso a sistemas de protección social.

2. Limitaciones y problemas de los seguros sociales

Los seguros sociales en América Latina muestran aspectos polémicos⁽³⁵⁾, como la cobertura minoritaria respecto a la población, las cotizaciones de los

(34) El desempleo y subempleo, expresada en la constante pérdida del poder adquisitivo, sería una de las causas principales del crecimiento de la pobreza, donde pobres son los hogares que no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

(35) En el Informe del Banco Mundial, manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica, se analiza 11 países de la región concluyendo que las reformas ignoraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza, ya que el asunto de la cobertura era uno de los objetivos de las reformas de los sistemas de jubilación. Y propone, tanto para orientar a las autoridades de los países que ya están en proceso de reforma, como para

empleadores en momentos de crisis, las limitadas prestaciones, la complejidad administrativa y burocrática, han originado el divorcio del sistema previsional respecto a los beneficiarios, que se expresa en problemas permanentes como la deuda previsional y la falta de institucionalidad de las prestaciones.

Se puede entender, por lo menos parcialmente, que las responsabilidades de ese diagnóstico se debe a las dificultades económicas producto de la inflación de la década de 1980, a la cuantiosa deuda de los empleadores del Sector Público y Privado, al uso de los recursos para fines ajenos, la deficiente gestión administrativa y económico-financiera, a la corrupción y al no pago del Estado de sus deudas incalculables que terminaron, a inicios de los noventa, haciendo crisis los seguros sociales existentes.

En ese contexto, los seguros de pensiones derivaron primero en simples esquemas de reparto, al desaparecer las reservas técnicas; y progresivamente se tornaron más dependientes de las finanzas públicas, con dos restricciones muy claras: el nivel de la cotización de trabajador, que incide sobre los costos laborales de contratación; pero también el nivel de obligaciones previsionales en el gasto público, que presiona sobre los otros componentes del presupuesto, en especial sobre aquel que es más flexible, la inversión pública.

De esta manera surgió la necesidad de tener que expresar en pasivos tangibles las promesas/compromisos de pago a futuro cuando se acredita el derecho de tener una pensión; ello se expresaron de dos maneras: como bonos del Estado que reconocen aportaciones realizadas y como flujo de pagos futuros para atender pensiones en periodos subsiguientes.

Las drásticas restricciones que aquejaron al sistema público, de cuenta única y de solidaridad, alentaron el modelo previsional de capitalización individual de carácter privado con el supuesto objetivo de brindar mayores y mejores pensiones⁽³⁶⁾.

Hace más de tres décadas que empezó la implementación del Sistema Privado de Pensiones en América Latina⁽³⁷⁾. Hubo un momento de euforia

aquellos que están considerando emprenderlas, que deben prestar más atención a la función de prevenir la pobreza, para la cual consideran fundamental los pilares públicos, concretamente “la formación de un primer pilar robusto de jubilaciones”.

(36) Sin embargo, según el Informe de la OIT en la 91 Conferencia de 2003, se verificaron éxitos en la cobertura de las pensiones en Brasil y de las prestaciones de salud en Costa Rica, ambos con el sistema público como base.

(37) El 4 de noviembre de 1980, con el gobierno militar de Augusto Pinochet, Chile fue el primer país que aplicó un régimen obligatorio de pensiones de capitalización individual; El Salvador, fue el segundo país en la región en 1990; luego el Perú en 1992; Colombia y Argentina en 1993,

en los que dirigían el sistema privado, tratando en definitiva de insertarse eficazmente en el proceso real de implementación del seguro social, pero con un modelo teórico distinto⁽³⁸⁾. Ahora afronta problemas y limitaciones para su desarrollo de manera diferente en cada país latinoamericano.

Ciertamente el sistema privado, en estos años, generó el máximo de ahorro de parte de los trabajadores⁽³⁹⁾. Pero, los cuatro principios señalados exigen para su cumplimiento la recuperación de la actividad económica global, procesos de ajuste real en los mercados de bienes y factores que aseguren el logro de la rentabilidad en las inversiones, y el nivel óptimo de afiliaciones; además, fundamentalmente, el aumento remunerativo que incida en la economía general⁽⁴⁰⁾.

Una revisión objetiva de la realidad latinoamericana bastaría para demostrar cuán lejos está el modelo teórico del mundo real. La acentuada crisis productiva, tecnológica, ocupacional y social de muchos países hace irrelevantes las proposiciones planteadas⁽⁴¹⁾. Además, solo se solucionaría el tramo de personas que califican para pensiones mínimas, no estando incorporadas la mayoría de trabajadores al sistema de capitalización, porque son autónomos o su saldo acumulado es insuficiente para financiar una pensión lo cual requiere de un esfuerzo fiscal complementario⁽⁴²⁾.

aunque en el 2008 Argentina retornó al sistema público; México en 1995; Bolivia en 1996 y República Dominicana en el 2001. También se aplicó el modelo mixto (público como base y opcional el privado) como el caso del Uruguay y Costa Rica.

- (38) En cuatro proposiciones puede resumirse el cuerpo teórico del SPP: las pensiones son mercancías reguladas por la oferta y la demanda del mercado; responsabilidad individual y libertad personal en el ahorro para obtener pensiones; la empresa privada es garantía de eficiencia y modernidad en la gestión jubilatoria; el sistema es seguro y rentable y posibilitará la reactivación económica de cada país.
- (39) En el Perú, a fines de 2001 la cartera administrada por las AFP había llegado a representar más de la cuarta parte del total de las obligaciones del sistema bancario con el Sector Privado (MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana. *Diez años en el Sistema Privado de Pensiones: avances, retos y reformas*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2003).
- (40) BUSTOS, Raúl. "Reforma a los Sistemas de Pensiones: peligros de los programas opcionales en América Latina". En: *Revista de Estudios Públicos*. N° 58, 1995, p. 331.
- (41) Podemos señalar algunas razones:
- La concentración del ingreso y de la propiedad en el sector financiero transforma en una ficción el mercado de capitales perfectos y vacíos de todo contenido real la idea de tasas óptimas al ahorro.
 - La marcada crisis industrial y los mercados de trabajo están lejos de convertir automáticamente el ahorro interno en inversión segura. Es decir, la formulación genérica del aporte individual no garantiza gozar de una pensión mayor que la que ofrece el sistema público.
 - El carácter de las remuneraciones y su desregulación, que inciden en la actividad económica junto con la persistente tasa de desempleo y subempleo, ponen de manifiesto el simplismo de la teoría de la previsión social, del ahorro forzoso individual.
- (42) En la medida en que la "planilla" como acreditadora de derechos sociales no es el mecanismo generalizado de contratación, existiendo el uso de diversas maneras para disponer de mano de

3. Necesidad de la seguridad social

Como sabemos, las políticas y programas sociales mejoran, sin duda, la situación de pobreza y/o pobreza extrema en la que una gran proporción de la población se encuentra inmersa en América Latina⁽⁴³⁾. Efectivamente, son herramientas cruciales para aumentar las posibilidades de desarrollo de esta población. Empero, este tipo de política no afecta a la concentración de la riqueza; en consecuencia, no logra una mejor redistribución de la renta y, por ende, no reducen la desigualdad.

Hemos visto cómo la reducción de la desigualdad social, a inicios del siglo XX, fue producto de una mejor redistribución de los ingresos a través de la seguridad social. A pesar de que las medidas sociales afectaron, sin duda, la acumulación de capital de los más ricos, fue indudablemente la introducción de impuestos progresivos lo que realmente permitió reducir los altos niveles de desigualdad de inicios del siglo XX y tener un EdB.

En ese sentido, la discusión respecto a la necesidad de la seguridad social en América Latina hoy en día toma un sentido distinto, ya no está en juego una posición voluntarista a favor o en contra, sino la imperiosa necesidad de pasar de un estado de necesidad a un EdB como alternativa posible y necesario en este contexto de crecimiento económico de dos décadas continuas.

Además, el cuestionamiento a cualquier sistema de seguro social que viene funcionando desde hace muchos años no debe llevar a proponer su liquidación sino a superar esos problemas, para lograr que funcione a través de mecanismos de sistema de seguridad social que signifique redistribuir mejor la riqueza, afectando la renta nacional de tal modo que sea costeadada por todos para proteger a todos.

Puesto que hasta ahora, se entiende el seguro social como protección a determinada población especialmente contra riesgos, contingencias sociales; aunque el centro sigue siendo el trabajador a partir del cual la protección se va extendiendo a su familia y a otras prestaciones sociales⁽⁴⁴⁾. Estos

obra que no esté sujeta a beneficios sociales.

(43) Al respecto ver: Joshua D. Angrist, *Voucher for private schooling in Colombia*, paper, Cambridge, 2001. Paul Schultz, *School subsidies for the poor: evaluating the Mexican progressa poverty program*, Yale University, august, 2001.

(44) El convenio 102 de la OIT señala como contingencias sociales, objeto de protección, a la enfermedad, maternidad, invalidez, la vejez, cargas familiares, el desempleo, accidentes, los riesgos ocupacionales, la muerte, etc.

seguros siguen el modelo “Bismarck” que es financiado por los trabajadores y empleadores, y administrado por el Estado.

La diferencia radica en que el seguro social se limita a sustituir la pérdida de la capacidad de ganancia producto de una contingencia, basada en la contribución individual; mientras que la seguridad social se orienta a la redistribución de ingresos en beneficio de todos⁽⁴⁵⁾.

Entonces, en este nuevo contexto económico y de globalización⁽⁴⁶⁾, los temas para una reflexión de fondo sobre la necesidad de la seguridad social en América Latina deben partir de la realidad concreta y deben considerarse también las normas internacionales y nacionales de cada país, como el fundamento jurídico que veremos en el próximo capítulo.

Actualmente en América Latina, con gobiernos democráticos, no se puede seguir solo con políticas asistencialistas con el intento de paliar los problemas sociales solo como instrumento político. Se debe pasar de un “debe ser” legal⁽⁴⁷⁾ a un imperativo histórico de implementación de la seguridad social, como un proceso de transformación que se necesita hace años⁽⁴⁸⁾.

Obviamente, sin descartar la necesidad de mantener todavía ciertos programas sociales, el nuevo contexto económico y la praxis de los gobiernos requieren obligatoriamente de un enfoque estratégico de la implantación de la seguridad social, de manera dinámica, que permita definir la acción del Estado en cada situación concreta, con miras a vencer las restricciones de los oponentes. En definitiva, más que un instrumento técnico, la seguridad social debe ser una estrategia política.

En realidad, a pesar de las dificultades de la seguridad social en Europa, como hemos desarrollado líneas arriba, nadie sin embargo, ha declarado

(45) El concepto de seguridad social recientemente empleado por la OIT es: “La noción de seguridad social (...) cubre todas las medidas de suministro de prestaciones a efectos de garantizar una protección frente a la falta de ingresos, acceso a la atención médica, pobreza y exclusión social” (World Social Security Report 2010-11, OIT, Ginebra, 2010, pp. 13-14).

(46) La globalización es hoy un fenómeno presente en todos los ámbitos de la vida humana; no obstante, como señala la Iglesia católica “es un fenómeno que hay que gestionar con sabiduría. Es preciso globalizar la solidaridad” (*L'Osservatore Romano*, N° 18, mayo 2000, p. 6). De igual forma la OIT, en su 89 Conferencia de 2001, señaló como objetivo estratégico institucional “ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca”.

(47) Incorporado por el constitucionalismo contemporáneo (SAGÜES, Nestor Pedro. *Teoría de la Constitución*. Ed. Astrea, Buenos Aires, 2001, pp. 91-108).

(48) Al respecto, ver *Amérique Latine, Tourment de siècle*, bajo la dirección de Georges Couffignal, Editions La Decouvert, París, 1997.

difunta la idea de la seguridad social como sistema, y la necesidad de protección no disminuye sino que aumenta en todo el mundo como un derecho fundamental reconocido universalmente⁽⁴⁹⁾.

Por eso, la necesidad de la seguridad social en el mundo es admitida por todos, aunque con diferentes matices y énfasis. Por su puesto, que esta idea no es compartida ciertamente por quienes aceptan que el “óptimo social” se logra con la ausencia total de la intervención del Estado en la economía y neutralidad respecto a los problemas sociales⁽⁵⁰⁾ o de quienes sostienen el individualismo como alternativa frente a los problemas económicos y sociales que actualmente atraviesa la sociedad⁽⁵¹⁾.

V. ¿CÓMO PASAR DE UN ESTADO DE NECESIDAD A UN ESTADO DE BIENESTAR?

Tratar este capítulo, bajo el expresivo nombre mencionado, presupone que existen soluciones a los temas planteados. Con ese fin, se divide en tres partes que solo plantea las herramientas precisas para la implementación de una seguridad social para todos en América Latina: el primero, tiene como objeto desarrollar el concepto de los impuestos progresivos; el segundo, revisar el funcionamiento de las instituciones, especialmente el rol del Estado; y el tercero, sistematizar los fundamentos jurídicos.

1. Los impuestos progresivos

(49) Así tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” (art. 22).

(50) Como señalan los liberales: “En una economía libre da lugar a un desarrollo económico armonioso y dinámico, pero motiva una desigual y siempre cambiante distribución de la renta. Todo intento de igualar los resultados del proceso de la libertad solo podría llevarse a cabo una vez, puesto que se acabaría con el proceso mismo y con los fundamentos de la sociedad libre que defendemos. Además, el ideal de justicia social implica el conceder al Estado unos poderes de tal amplitud sobre la vida de sus ciudadanos, que son absolutamente incompatibles con el ideal liberal (...). La única igualdad que deben defender los liberales es la igualdad ante la ley y como la acabamos de definir, pero en ningún caso una igualdad en los resultados, que es de raíz incompatible con la libertad y que se basa en un concepto de justicia social espurio y falso” (HUERTA DE SOTO, Jesús. *Estudios de Economía política*. Unión Editorial, Madrid, 2004, p. 261).

(51) En un contexto mundial de un nuevo individualismo, escindido de ideales sociales y de toda solidaridad, con aspiraciones al bienestar material y creciente hedonismo que tiende a hacer del logro individual el fin de la existencia (Ver POIRIER, Jean. “La Machine à civiliser”. En: *Histoire de mœurs*. La Pléiade, París, 1991; Gilles Lipovetsky, *L’ère du vide*, Gallimard, París, 1993); CORTINA, Adela. *Por una ética del consumo*. Ed. Taurus, Madrid, 2002. También ver la entrevista al sociólogo polaco, Zygmunt Bauman, quien acuñó el concepto de la “sociedad líquida” (diario *El Mundo*, Madrid, 4 de mayo de 2013, p. 20).

Llegado a este punto, debemos recordar que el sistema económico actual no puede lograr por sí solo una eficiente movilidad social. Por consiguiente, hay que lograr que “los que ahora ganan pierdan y los que ahora pierden ganen”⁽⁵²⁾; para ello, el mejor instrumento económico son los impuestos. Y hemos visto, en el primer capítulo, que la introducción de impuestos progresivos⁽⁵³⁾ fue determinante para controlar la concentración de la riqueza.

Cada vez es más evidente que un número considerable de países, en especial aquellos en desarrollo, minimizan la importancia de realizar reformas fiscales para lograr un sistema tributario eficiente y equitativo. Su atención está en la aplicación de programas sociales, en la liberalización de los mercados; sin embargo, sin restar relevancia a estas políticas, creemos que la política fiscal es el verdadero instrumento para afrontar el problema de la desigualdad y el subdesarrollo de estas naciones.

Los países en desarrollo tienen una preferencia especial por la imposición indirecta que es la más distorsionadora y regresiva, y dejan de lado impuestos como el IRPF que no solo recaudan más sino sobre todo encarnan una función redistributiva. Lamentablemente, la historia de la tributación en América Latina, por ejemplo, está correlacionada con los desequilibrios en la balanza fiscal; por ello, en estos países la tributación tiene únicamente una función recaudatoria, lo que es incongruente con sus grandes abismos sociales⁽⁵⁴⁾.

Por lo tanto, no podemos avanzar como continente teniendo como base una estructura económica no competitiva; en ese sentido, debemos revalorar y redescubrir la política fiscal, construir una nueva economía pública anclada en la justicia para garantizar el bien común de todos.

Entonces, ¿la tributación puede ser nuevamente el gran instrumento para hacer frente a la desigualdad? Creemos, como Piketty, que la solución se encuentra en la tributación pero no en cualquier tipo de tributación, sino en una *tributación progresiva*. En especial, un impuesto progresivo sobre las rentas del capital y sobre las rentas del trabajo puede reducir la creciente

(52) Navarro Vincenç, “Capital-trabajo: el origen de la crisis actual”, en el periódico *Le Monde Diplomatique*, julio de 2013.

(53) Según Piketty y Saez la definición general de progresividad es: “un sistema tributario es progresivo si después del pago de impuestos, la renta está más equitativamente distribuida que antes del pago de impuestos”. En: “How Progressive is the U.S Federal Tax System? A Historical and International Perspective”. En: *Journal of Economic Perspective*. Volume 21, N° 1, 2007, pp. 3-24.

(54) GAMARRA RONDINEL, Ana. “Hacia una tributación compasiva”. En: *Revista Páginas*. Ed. CEP, Lima, agosto de-2014.

desigualdad, sin desmerecer ni mucho menos opacar el aporte de las políticas y programas sociales. De ahí, nuestro interés en rescatar la función redistributiva, además de la recaudatoria, de algunos impuestos.

- Impuesto sobre las rentas del capital

Para algunos economistas este tributo solo es un obstáculo para el crecimiento económico por sus supuestos efectos negativos sobre las decisiones de consumir y ahorrar de los individuos, además del costo de eficiencia y de deslocalización del capital a los que lo relacionan⁽⁵⁵⁾. Por el contrario, Piketty⁽⁵⁶⁾ sugiere que este impuesto tiene efectos dinámicos y acumulativos que reducen el retorno neto de la riqueza. Cabe añadir que la incidencia de este impuesto sobre la acumulación del capital es superior a cualquier otro tributo, incluyendo el impuesto a la herencia, por ejemplo: “con un impuesto sobre la renta de capital del 50 %, el capital inicial se multiplica por 1.5 luego de 50 años; en cambio, si no existiera dicho impuesto, el capital se multiplicaría por 7.3”⁽⁵⁷⁾.

En consecuencia, el impuesto sobre las rentas del capital impide que la riqueza crezca desorbitadamente que si no existiese ningún impuesto. De esta manera, este tributo resulta ser un instrumento de redistribución en la sociedad⁽⁵⁸⁾. Sobre su posible efecto en el crecimiento económico, la historia nos muestra que el PIB per cápita creció mucho más después de la SGM sobre todo en países como Alemania y Francia donde los *shocks* fueron extremadamente devastadores.

Piketty concluye que tener altos niveles de concentración de capital no es un prerequisite para el crecimiento económico. Esto es crucial sobre todo en países en desarrollo y aquellos otros que están sobreviviendo a la actual crisis económica porque contradice el argumento muchas veces utilizado por los gobiernos. Se da prioridad a la acumulación de riqueza a través de reformas contractivas que lo único que hacen es concentrar la renta en unos pocos y favorecer a los que más tienen bajo la excusa del crecimiento

(55) Pero esta deslocalización se debe a que no existe ninguna cooperación en materia de impuestos directos entre países. Por ejemplo, en la UE, recién en 1997 se adoptó un paquete de medidas para combatir la competencia fiscal. No obstante, actualmente aún no se pone en práctica ningún acuerdo de cooperación.

(56) Thomas Piketty, Chapter 5: The Kuznets' Curve, Yesterday and Tomorrow, in “Understanding Poverty”, Banerjee Abhijit, Benabou Roland and Mookherjee Dilip.

(57) Piketty, Ídem.

(58) CONESA, J., KITAO, S. y KRUEGER, D. “Taxing capital? Not a bad idea after all”. En: *American Economic Review*, March, 2009.

económico. Pero, los altos niveles de inequidad en la renta son obstáculos para el crecimiento económico.

- **Impuesto sobre las rentas del trabajo**

Este impuesto es importante para el sistema tributario, porque además de ser un instrumento recaudatorio sustancial de cuyos ingresos depende buena parte del gasto público, también tiene una función redistributiva que ningún otro impuesto posee. Muchos estudios empíricos, demuestran que es el único tributo que aporta progresividad al sistema fiscal en su conjunto debido a la regresividad de los impuestos indirectos y la casi proporcionalidad, con ligera tendencia a la regresividad, de las cotizaciones sociales. Por lo tanto, el grado de progresividad de todo sistema tributario depende de la significación de las rentas del trabajo que tenga en el sistema.

Pero, ¿qué importancia tiene sobre la desigualdad que un sistema tributario sea progresivo? Es determinante que un sistema tributario en su conjunto sea progresivo, porque significa que la distribución de la renta posimpuestos es mayor que la distribución de la renta antes de impuestos para la población con menos renta, caso inverso para la población con más renta. Quiere decir que hay un “efecto redistributivo” o, en otras palabras, que la desigualdad en la renta se reduce después del pago de impuestos si y solo si el sistema tributario es progresivo.

Luego, la progresividad de un sistema fiscal es elemental debido a su capacidad de redistribuir la renta, este hecho se puede corroborar a través de varios índices como la curva de Lorenz, el índice de Gini y de Concentración, Kakwani y Suits, y Reynolds y Smolensky (conocido como RS).

Por consiguiente, el impuesto sobre las rentas del trabajo entraña una capacidad redistributiva gracias a ser un impuesto progresivo porque aumenta la renta disponible de los más pobres entre un 15 y 18 %⁽⁵⁹⁾; de esta manera, incide sobre la concentración o el grado de desigualdad de la base imponible antes y después de descontar el impuesto. Ambos impuestos (sobre las rentas del capital y del trabajo) tienen un impacto sustancial a largo plazo sobre la desigualdad debido a que inciden sobre la concentración del capital y de la renta después del pago de impuestos.

(59) ZUBIRI, Ignacio. “El diseño del IPRF en un contexto económico cambiante: el trade off eficiencia-equidad”. En: *Desigualdad, redistribución y bienestar, una aproximación a partir de la microsimulación de sistemas fiscales*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, p. 135.

2. Reformar las instituciones

Las instituciones entendidas como el conjunto de reglas y jerarquías que rigen las relaciones sociales en un determinado contexto⁽⁶⁰⁾. En ese sentido, podemos desarrollar dos hechos: el rol del Estado y la voluntad política con valores.

- El rol del Estado

Tras el cuestionamiento y minimización, en la década de los noventa, del rol del Estado, la realidad se ha vuelto a imponer y nos encontramos frente a verdaderas limitaciones del modelo neoliberal, como también del cuestionamiento del rol del Estado respecto al mercado. Además, tenemos serias reflexiones sobre una nueva gestión pública⁽⁶¹⁾.

En efecto, frente a los problemas sociales en América Latina, es decir ante las apremiantes necesidades de la población a ser protegida, se dejó a que el funcionamiento irrestricto del mercado, con sus conocidas imperfecciones y limitaciones, sea el mecanismo adecuado de solución. Pero, aún en condiciones menos exigentes socialmente, el mercado ha demostrado sus debilidades para compatibilizar el crecimiento con la equidad, la acumulación con la autonomía de decisión, la estabilidad con el pluralismo; en último término, ha demostrado su insuficiencia como mecanismo promotor en lo económico, político y social, o sea, del desarrollo *stricto sensu*.

Los mercados modernos no funcionan sobre la base de decisiones individuales; las grandes empresas transnacionales poseen una fuerza y gravitación difíciles de contrarrestar; y, en ese sentido, inclinan a sus objetivos el funcionamiento de los sistemas económicos. Por ello, es imprescindible oponer una estrategia que solo puede ser llevada a cabo por el Estado, orientada a asumir el liderazgo de la seguridad social.

No se trata de invalidar el mercado como mecanismo de solución de ciertos problemas y en determinadas áreas; lo que se cuestiona es atribuirle un carácter rector y decisivo en la conducción de la seguridad social,

(60) NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cap I y VIII, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 199.

(61) Al respecto ver la conferencia internacional: Regards croisés sur l'Économie Sociale et Solidaire au Sud, Université Catholique de Louvain, 18 noviembre 2014. También, sobre la denominada Nueva Gestión Pública, de Carlos Ramió Matas (Reproducción del Centro de Investigación del Congreso de la República del Perú, en el Seminario Internacional Reforma del Estado, jueves 3 de julio de 2003).

particularmente en el difícil escenario que se extrapola para el futuro en América Latina en su conjunto.

De hecho, no podemos negar la utilidad en términos de estimular la inversión a través del sistema privado de pensiones y de reflejar los intereses de los agentes de la actividad económica o pretender eficiencia y modernidad. Pero el liderazgo en lo social debe radicar en el Sector Público, y el mercado debe funcionar con todas las regulaciones que exija el cumplimiento de una estrategia previamente concebida, producto del diálogo de los agentes sociales y el Estado. Por ejemplo, actualmente, el Estado no se responsabiliza de nada, no garantiza la rentabilidad mínima de los fondos de los trabajadores en el sistema privado de pensiones⁽⁶²⁾.

Debemos reconocer que en economías en desarrollo la experiencia que el Estado ha adquirido como regulador es limitada. Sin duda alguna, en la década de los 90 en América Latina se hizo mucho daño al rol de las instituciones como es el Estado. De hecho, la participación del Estado es fundamental, por mucho que se intente atribuirle un papel subsidiario y subalterno en un proyecto como la seguridad social.

- **Voluntad política con valores**

Para lograr una estructura económica y social que tenga como base la igualdad y la justicia, se necesita la voluntad política con valores. La siguiente cita de Smith nos demuestra que la economía por sí sola no permite la organización eficiente y equitativa de la sociedad: “No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra comida, sino de la consideración que ellos hacen de sus propios intereses. Apela-mos no a su sentido humanitario sino a su amor por ellos mismos (...)”⁽⁶³⁾.

Aunque erróneamente Smith es considerado por muchos el padre de la “mano invisible” (del egoísmo como principio básico de la economía); por el contrario, este economista no concebía el funcionamiento de la economía y del mercado sin la presencia de la ética. De ahí que, cree que la búsqueda del interés propio no es suficiente para lograr una ética adecuada sino que

(62) A pesar de que en Chile el Estado creó un sistema de control férreo, a tal punto que las AFP deben rendir cuentas diariamente. Además, se ha creado una pensión mínima que la garantiza, como una especie de subsidio para aquellos trabajadores que no pueden alcanzar una pensión considerable.

(63) SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Vol 1, Londres, 1776, p. 13.

también se requiere de virtudes tales como la prudencia, la comprensión, la generosidad y la actuación en función del colectivo.

También Sen⁽⁶⁴⁾ sugiere que se requiere de instituciones y de una ética en el comportamiento. En ese sentido, hoy los distintos agentes en la sociedad, debemos poner en práctica no solo estas virtudes sino también las complejas interrelaciones como los valores que no nos exigen desmerecer el papel del razonamiento económico, todo lo opuesto, nos obliga a ampliar el análisis económico⁽⁶⁵⁾.

Finalmente, la equidad y la libertad que no pueden ser reservadas solo para unos pocos, de ahí que la desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad, y en consecuencia, en la idea de “desarrollo como libertad”. Y cuando hablamos de desigualdades es necesario analizar no solo de qué manera superarlas sino también apreciar el contraste que existe entre la perspectiva de la renta y la perspectiva de las capacidades. La desigualdad de la renta, sostiene Sen⁽⁶⁶⁾, puede ser muy diferente de la desigualdad en algunos otros “espacios” (es decir, en función de otras variables relevantes), como el bienestar, la libertad y los diferentes aspectos de la calidad de vida (incluida la salud y la longevidad).

Entonces, cuando se examinan y evalúan las medidas, como las que estamos proponiendo, que aspiran a reducir la desigualdad, se debe tomar en cuenta la relación entre la renta y las capacidades. Hay otros factores económicos que influyen en la privación de capacidades y las libertades fundamentales. Además de la falta de renta, como por ejemplo pueden ser las tasas de mortalidad, la desnutrición, el analfabetismo, entre otras. Por lo tanto, la relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades –sostiene Sen– varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros.

En conclusión, la institucionalidad debiera permitir un adecuado alineamiento de intereses e incentivos, la reducción de los costos de transacción existentes y la posibilidad de decidir como ciudadanos; es decir con mecanismos tales que impidan la “selección adversa”, el “azar moral”, las

(64) SEN, Amartya. “¿Qué impacto puede tener la ética?”. Presentación en la Reunión Internacional sobre “Ética y Desarrollo” del Banco Interamericano de Desarrollo.

(65) La equidad y la eficiencia en interrelación con frecuencia no es entendida, porque se cree que la búsqueda de la equidad entorpece la eficiencia, cuando por el contrario una promueve a la otra.

(66) SEN, Amartya. “La pobreza como privación de capacidades (capítulo 4)”. En: *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000, p. 114.

“asimetrías de información” que se refieren a ciertos derechos⁽⁶⁷⁾, y no a los derechos de “trasfondo” como llama Sen⁽⁶⁸⁾.

3. El fundamento jurídico

Hace décadas que nos encontramos ante la internacionalización de la seguridad social que obliga a los Estados, por encima de consideraciones de orden interno, a compromisos de origen supranacional con relación al panorama internacional. “Se trata sin duda, del factor de cambio (...)”⁽⁶⁹⁾.

Específicamente, en cuanto al fundamento jurídico de la seguridad social, tenemos a nivel internacional, la Declaración de los Derechos Humanos que reconoce en su artículo 22 que “toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”⁽⁷⁰⁾; asimismo, el Convenio 102 de 1952 de la OIT que define las reglas mínimas en seguridad social que deben cumplir los Estados partes⁽⁷¹⁾. También tenemos los Tratados Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el sistema universal de la ONU, y el Protocolo de San Salvador.

Por otro lado, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, fundada en 1954 en Lima, conforme lo señalan sus Estatutos es “un

(67) Eventualmente completar un contrato, con un componente de riesgo e incertidumbre, en especial porque está vinculado a promesas y compromisos de largo y muy largo plazo (CÓRDOVA, Daniel. “La Nueva Economía Institucional y el análisis del subdesarrollo en América Latina”. En: *Revista de Economía y Derecho*. Vol. 1, N° 2, Lima, 2004, pp. 7-23). Otro ejemplo de riesgo permanente en Benoit Cougnoud, *L'univers des risques en finance: un équilibre en devenir*, Presses de Sciences, París, 2007.

(68) Una pregunta estremecedora con la que Amartya Sen inicia uno de sus trabajos, puede servir para hacer la diferencia, es: “¿Tienen las personas derecho a estar libres de hambre?” (SEN, Amartya. *Derecho a tener hambre*. Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002).

(69) GONZÁLES, Bernardo Gonzalo. *Introducción al Derecho Internacional Español de Seguridad Social*. CES, Madrid, 1994, p. 17.

(70) También el artículo 25 que reconoce “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar (...)” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París).

(71) El convenio 102, adoptado en 1952, entró en vigor en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social. Contempla un mínimo en los siguientes rubros: Asistencia médica preventiva curativa, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad y prestaciones de invalidez. Sin embargo, han pasado más de 60 años de la adopción del convenio, como norma mínima internacional en materia de seguridad social, que se aprobó por consenso, sin lograr su implementación plenamente. Existen pequeños avances en América Latina, sobre cobertura de prestaciones no contributivas a través de programas sociales, durante los últimos años, que la OIT los denomina “transición gradual hacia un paradigma de crecimiento inclusivo” como modelo de desarrollo. Cabe, insistir que se tratan de programas de determinados gobiernos y que no garantizan su permanencia.

Organismo Internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos (...) mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en seguridad social”. También tenemos la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre que reconoce la protección de los derechos esenciales⁽⁷²⁾.

Finalmente, tenemos el documento⁽⁷³⁾ “La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT, el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe”⁽⁷⁴⁾, que recomienda que los programas y políticas de protección social deberían basarse en derechos y ser sostenibles.

En definitiva, se puede encarar el debate de estas normas jurídicas considerando el punto de vista de que es necesario construir la viabilidad económica y financiera para que los derechos sociales sean efectivamente universales en la cobertura de determinadas contingencias, pero no se puede negar su implementación como importante y fundamental de una sociedad.

En ese sentido, desde el XV Congreso Mundial de la Sociedad de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social se planteó que no se deben limitar las prestaciones sociales solo “a atemperar situaciones gravosas que aparecen en una economía de mercado. La seguridad social no como una función de las condiciones económicas, sino como un instrumento necesario para cada Estado moderno, que resulta de decisiones valorativas fundamentales, los derechos humanos”⁽⁷⁵⁾.

Entonces, debemos considerar la seguridad social desde el individuo, como derecho humano fundamental que aliente o haga posible el disfrute real y efectivo de todos los demás derechos.

(72) “La protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad” (art. 32.2).

(73) Documento presentado en el Seminario Regional “El rol de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe”, realizado en Lima-Perú, el 26 y 27 de agosto de 2013. Dicho documento se fundamenta en la adopción de junio de 2012 de la OIT de la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 2012 (Número 202). Esta norma es el fruto de un consenso construido al cabo de un decenio, a partir de la Campaña Mundial de la OIT sobre la Seguridad Social. Para ello se aprobaron una serie de investigaciones, consultas tripartitas en los planos mundial, regional y nacional; y de actividades con las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

(74) Helmut Schwarger, Pablo Casalf y Fabio Bertanou (coordinadores), OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, 113 p.

(75) Ponencia oficial del profesor Bernard Baron Von Maydell de Alemania, XV Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Buenos Aires-Argentina, setiembre de 1997.

Este concepto tiene tres aspectos importantes: primero, los derechos humanos pueden resultar barreras para el desmantelamiento de la seguridad social, en tanto están garantizados constitucionalmente. Segundo, los derechos humanos pueden adquirir importancia para la reglamentación del orden social, como protección frente al abuso y arbitrariedad del Estado. Y tercero, se plantea la distinción de los derechos fundamentales sociales de otros derechos humanos en que exigen una actuación al Estado. Por lo tanto, por regla general el Estado debe concretarlos en la legislación. Es una cuestión de efectividad, no de jerarquía de los derechos sociales, ya que la calidad de los derechos humanos no se está poniendo en duda.

Por este motivo, el enfoque de los derechos humanos entrega un marco conceptual que permite construir un enfoque de política social alternativo que se confronta con el viejo Estado, así como también con las visiones minimalistas de la acción del Estado o de focalización extrema a los marginales.

El reto entonces consiste en traducir los fundamentos éticos de los derechos humanos en instrumentos operacionales que otorguen factibilidad a nuestras posiciones en la difícil discusión sobre el futuro de la política social⁽⁷⁶⁾. Lo dicho implica establecer estrategias y construir viabilidades para resolver los graves problemas de cobertura e inequidades que enfrenta el tema previsional en América Latina y hacerlo con eficacia, eficiencia, sostenibilidad y equidad, que son los criterios típicos que hoy se plantea en las políticas sociales modernas.

Además, en todos los países de América Latina, en cada Constitución se reconoce expresamente el derecho a la seguridad social como garantía constitucional universal⁽⁷⁷⁾. Sin embargo, más allá de buenas intenciones, nunca se tuvo la universalidad en materia de derechos sociales⁽⁷⁸⁾; más bien se implantó el “ahorro forzoso” para obtener prestaciones y está normalmente asociado a un tramo, los trabajadores dependientes y del sector formal, y en ese sentido es un espejo del funcionamiento de los mercados laborales y la política social.

(76) La seguridad social es inseparable del derecho a la vida. Es decir, ambos derechos gozan del consenso social a lo que se ha llegado a través de lo que Habermas llama el paradigma procedimental del Derecho (HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Ed. Trotta, Madrid, 1998).

(77) Podemos señalar algunas Constituciones: Argentina (1994), Bolivia (2009), Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Cuba (1976), México (2009), Perú (1993), Uruguay (1967), Venezuela (1999).

(78) Sobre la crisis del Derecho como sistema de garantías en los países democráticos, ver el trabajo de FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*. Ed. Trotta, Madrid, 2001.

Por lo tanto, nunca se aplicó lo que formalmente se reconoce con una verdadera función redistributiva de la seguridad social, expresada en transferir recursos públicos en ejercicio solidario con aquellos que definitivamente no están en condiciones de ahorrar de alguna manera para enfrentar los riesgos sociales, pero que igualmente sobreviven y son parte de la sociedad.

VI. CONCLUSIÓN

Podemos señalar algunas ideas, a manera de conclusión, influenciado por “el espíritu del tiempo”⁽⁷⁹⁾:

Hemos tratado el paso histórico del estado de necesidad al EdB como el nacimiento de la seguridad social en Europa, producto de una política fiscal que ha permitido su financiamiento. Eso demuestra que es posible una política fiscal anclada en la justicia y solución de los problemas sociales. Es decir, los instrumentos de la política fiscal, que son el gasto público y los impuestos, deben no solo focalizarse en su función recaudatoria, en el caso de los impuestos, sino sobre todo en su función redistributiva.

También hemos reseñado los problemas centrales que enfrenta el seguro social en América Latina en cuanto a las insuficiencias como sistema contributivo y los intentos de un modelo privado que han llevado a problemas sociales de insatisfacción de los afiliados y beneficiarios, simplemente porque dicho modelo no es adecuado en los términos como se viene implementando, especialmente por los problemas que hemos señalado. Además, al no contar con seguridad social grandes sectores de la sociedad se encuentran en estado de necesidad y vulnerables a cualquier riesgo.

Existe necesidad del paso del estado de necesidad al EdB en América Latina a través de la seguridad social, mediante la acción determinante del Estado, sin que esta excluya la iniciativa privada y la participación organizada de los agentes económicos y sociales. Y esta alternativa como vía posible debe surgir de una nueva ecuación entre la planificación y el mercado, a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de la competencia

(79) Traducción de la expresión alemana *Zeitgeist*, muy utilizada por los profesores y los sociólogos, que no es otra cosa que la empatía con la coyuntura, buscando atrapar eufemísticamente el espíritu del tiempo.

del Estado, para enfrentar con éxito los problemas reseñados en este trabajo e implementar la seguridad social.

Creemos que de esta manera se puede avanzar en América Latina en la construcción de una sociedad que haga compatible el crecimiento económico y el desarrollo con equidad social.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALSINE, Eric. "Les impacts de la technologie sur l'organisation". Sociologie du Travail, 3, Paris, 1990.

ARTILES, Antonio Martín. *Flexibilidad y relaciones laborales*. CES, Madrid, 1995.

BANCO DE ESPAÑA. *Informe Anual*. Servicio de Estudios de Madrid.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el envejecimiento sin crisis*. Washington, 1994. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.1995.

Banco Central de Reserva del Perú.

Informe sobre los regímenes de pensiones a cargo del Estado, Sub gerencia del Sector Público, Departamento de análisis del Sector Público, 14 de julio de 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo.

Desarrollo más allá de la economía. *Informe del Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington D.C., 2000.

BELL, Daniel. *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Alianza Universidad, Madrid, 1996.

BERTRANOU, Fabio; SOLORIO, C. y VAN GINNEKEN, W. (eds.). *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile. OIT para el Cono Sur de América Latina, 2003.

BERTRANOU, Fabio (coord.), *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. Chile. OIT para el Cono Sur de América Latina, 2006.

BOYER, Robert. *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Ed. Ministerio de Trabajo de España, Madrid, 1996.

BORON, Atilio (compilador). *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Ed. Clacso, Buenos Aires, 2004.

BUSTOS, Raúl. "Reforma de los Sistemas de Pensiones: peligros de los programas en América Latina". En: *Revista de Estudios Públicos*. N° 58, 1995.

CALVEZ, Jean Yves. *Nécessité du Travail: disparation d'une valeur ou rédefinition*. Les Editions de l'atelier, Paris, 1997.

Constituciones políticas de diferentes países de América Latina.

CASTELLS, Manuel. *La Galaxia Internet*. Ed. Areté, Barcelona, 2001.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 1998. Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Santiago de Chile, 2000.

COUGNOUD, Benoit. *L'univers des risques en finance: un équilibre en devenir*. Preses de Sciences, París, 2007.

DELCOURT, Héléne. *Droit Social*. Cardjin Louvain -la-Neuve, 2014-2015, Bélgica.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*. Ed. Trotta, Madrid, 2001.

FLEURY, Sonia. *Estado sin ciudadanos*. Ed. Lugar S.A., Buenos Aires, 1997.

GAMARRA RONDINEL, Ana. "Hacia una tributación compasiva". En: *Revista Páginas*. Ed. CEP. Lima, agosto, 2014.

GONZALO GONZALES, Bernardo. *Introducción al Derecho Internacional Español en Seguridad Social*. CES, Madrid, 1994.

GORZ, André. *Métamorphoses du Travail*. Ed. Galilée, Paris, 1988.

GUILLERMO V. Alonso. *Política y seguridad en Argentina de los 90*. Edición Miño y Dávila, Madrid, 2000.

HABERMANS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Ed. Trotta, Madrid, 1998.

HAYEK, Fréedrich. *Los fundamentos de la libertad*. Unión editorial, Madrid, 1998.

HUERTA DE SOTO, Jesús. *Estudios de Economía política*. Unión Editorial, Madrid, 2004.

IGUÍÑIZ ECHEVARRÍA, Javier. *Desarrollo, libertad y liberación*". En: *Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez*. CEP - IBC, Lima, 2003.

INEI, Encuesta de Distribución Salarial (Metodología y principales resultados), Madrid.

JIMÉNEZ, Luís Felipe y CUADROS, Jessica. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: Cuatro aspectos críticos y sugerencias de política*. CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo 131.

MARKEY, Laurence. *Droit Social*, Université Louvain-la-Neuve, Bélgica, 2014.

MESA - LAGO, Carmelo y BERTRANOU, Fabio. *Manual de economía de la seguridad social*. Edición CLAEH, Montevideo, 1998.

“Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de la seguridad social”. En: *América Latina Hoy* N° 48 (67-81).

Ministerio de Economía y Finanzas. *Los sistemas de pensiones en el Perú*. Lima, mayo de 2004.

MOLINA, Carlos Gerardo. *Gasto público social*. BID, Washington D.C., 2000.

MORENO DE TORO, Carmen. *La Prestación de Jubilación y sus vicisitudes, Ediciones Laborum*, Murcia, 2006.

NAVARRO VICENC, Juan Torres y GARZÓN, Alberto, *Hay alternativas, propuestas para crear empleo y bienestar en España*. Ed. Sequitur, Madrid, 2011.

NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

OIT, “Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo” (98ª Conferencia Internacional del Trabajo), Ginebra, OIT, 2009. World Social Security Report 2010-11, Ginebra, 2010.

PIKETTY, Thomas. *Le capital au XXI siècle*, Editions du Seuil, 2013.

ROSAVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale, repenser l'état-providence*. Editions du Seuil, París, 1995.

SAGÜES, Nestor Pedro. *Teoría de la Constitución*. Ed. Astrea, Buenos Aires, 2001.

SCHWARGER, Helmut; CASALÍ, Pablo y BERTRANOU, Fabio (coordinadores). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT, el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*. OIT, 2014.

SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000.

SMITH, Adam. *The wealth of Nations*. London, 1776.

STIGLITZ, Joseph. *La economía del Sector Público*. 2ª edición, Universitat Pompeu Fabra, Antoni Bosch Editor, 1998.