

# LINEAMIENTOS PARA AMPLIAR LA SEGURIDAD SOCIAL

Francisco JAVIER ROMERO MONTES

**SUMARIO:** 1. Planteamiento del problema. 2. El enfoque equivocado. 3. La reforma inadecuada 4. La actitud del Estado. 5. Problemas inherentes al modelo del sistema. 6. La solución que proponemos. 7. La estrategia del financiamiento. 8. Seguridad del financiamiento. 9. La seguridad social en otros países.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La seguridad social es un sistema constituido por un conjunto de medidas, mecanismos o estrategias para prevenir las contingencias sociales, o afrontar la consecuencia de estas en el caso que sobrevengan. Esas contingencias a las que están expuestos los seres humanos son entre otras, la enfermedad, la maternidad, el accidente, las cargas de familia o simplemente el estado de pobreza.

La seguridad social es un medio de protección que el hombre ha creado, y que ha evolucionado desde un esfuerzo individual, como el ahorro de bienes, hasta las formas organizadas colectivamente. En 1880 el Canciller Bismarck creó la primera forma de protección social mediante el seguro social obligatorio que comprendía a toda la clase asalariada de Alemania.

El seguro social obligatorio tenía un financiamiento contributivo que consistía en un aporte que el empleador descontaba a sus trabajadores, de sus salarios, a los que se sumaba el aporte que también hacían los empleadores, y conjuntamente con el que correspondía al Estado se entregaba a la entidad que administraba el seguro social obligatorio y que servía para pagar las prestaciones de los trabajadores, víctimas de las contingencias sociales.

De esta manera se constituía un fondo de dinero colectivo y solidario, que servía para financiar los gastos que originaban los percances sociales y el pago de los gastos administrativos que conllevaba la administración del sistema.

Esta idea fue muy bien recibida por los Estados y comunidades nacionales, divulgándose rápidamente. Al parecer, a fines del siglo XIX, la clase trabajadora que había producido la Revolución industrial se vio protegida frente a las contingencias sociales. Tratadistas como Dupeyroux<sup>(1)</sup> sostienen que la primera causa de la idea de Bismarck es de orden racional, en la medida que las personas que obtienen su único ingreso por la prestación de su trabajo se encuentran en una posición de inseguridad, cuando ya no pueden trabajar debido a la enfermedad o a la vejez, etc.

Por otra parte, la clase obrera en el siglo XIX vive un gran estado de miseria, sin ninguna ley social; luego, existió una relación lógica entre la inseguridad de estos trabajadores y la necesidad de remediarla. En la actualidad, en los países subdesarrollados no son necesariamente los trabajadores la clase más pobre. De esta manera, las legislaciones sobre el seguro social obligatorio, se aplican a los asalariados no por razones económicas o sociales, sino porque es más fácil adaptar las reglas del seguro social obligatorio, al grupo de los asalariados.

Aquí está la esencia del problema. Los regímenes contributivos creados por Bismarck, que se aplicaron en los diferentes países europeos en el siglo XIX, no sirven como vías de solución en la actualidad. En donde impactan con más fuerza las necesidades de pobreza y las serias deficiencias económicas, no es la clase asalariada, sino la población que no tiene empleo o que tiene empleos informales. Esta población no está compren-

---

(1) DUPEYROUX, J.J., *Consideraciones sobre la seguridad social-Conferencias dictadas*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México D.F., pp. 19 y 20.

dida en el seguro social obligatorio, que predomina en América Latina y otros países subdesarrollados, justamente porque no pueden adecuarse al pago de la contribución.

En consecuencia, el seguro social de estos países no cumple con los retos y objetivos que los problemas requieren debido al inadecuado financiamiento, es por eso que en los países donde la seguridad social comprende, además de los asalariados, al resto de la población, el financiamiento ha dejado de ser exclusivamente contributivo para establecer un nuevo modelo de financiamiento, cuyos ingresos no vienen necesariamente del pago de aportes.

Por lo tanto, es necesario crear un nuevo modelo financiero que nos ayude a proteger a la población que realmente lo necesita. De lo contrario, el seguro social seguirá siendo inadecuado, fragmentario, insuficiente, y sobre todo dejará de cumplir su rol. En otras palabras, el remedio tiene que estar dirigido a curar los males, lo que no sucede en la actualidad, ya que el seguro social no es una solución a esos problemas. Demás está en seguir manipulando el sistema actual si sabemos de antemano que no nos conducirá al objeto que la población espera, que es tener seguridad social.

Decimos que el seguro social es inadecuado porque no cumple con sus fines de ser un medio de desarrollo de la comunidad. Un país con una población enferma, lejos de avanzar, retrocede. Es constante el reclamo de los asegurados respecto a sus prestaciones de salud y pensiones. Las primeras, cada día son menos integrales, lo que significa que no solucionan los problemas que se derivan del quebrantamiento de la salud. En otros casos, no son oportunas, en la medida que se otorgan tardíamente. Es por eso que la mayoría de asegurados enfermos no recurren al seguro social, sino que resuelven su problema de salud por su cuenta y riesgo, no obstante que el pago del aporte es obligatorio.

Por otra parte, el seguro social peruano es fragmentario porque solo cubre a los trabajadores asalariados, formalmente registrados, dejando de lado a los trabajadores informales. Igualmente debe señalarse que el seguro social solo protege a los trabajadores urbanos, dejando al margen a los asalariados del campo y demás población campesina.

Finalmente, el seguro social es insuficiente, en la medida que no es integral. Es decir, no satisface todas las exigencias. En tal sentido, el monto de las pensiones no alcanza a financiar las necesidades fundamentales



de los pensionistas, situación que los coloca en un estado de pobreza, a pesar de que cuando laboran se les grava la totalidad de su sueldo, para brindarles cuando se retiren una pensión con un tope máximo que resulta ridículo, si se tiene en cuenta que pagan sus aportes sobre la totalidad de sus sueldos.

## 2. EL ENFOQUE EQUIVOCADO

Como vimos en el punto anterior, el seguro social obligatorio implantado en Alemania por Bismarck se caracteriza por ser contributivo. Esto significa, que existían los aportes económicos que hacían los trabajadores, los empleadores y el Estado. De esta manera, se lograba crear un fondo colectivo de dinero solidario que se utilizaba para financiar las prestaciones cuando las contingencias previstas se presentaban.

Vimos también las afirmaciones del profesor francés Dupeyroux, quien sostiene que cuando surgieron las leyes del seguro social en Alemania, la clase asalariada era la más pobre, existiendo una relación lógica entre la inseguridad de esta clase y la necesidad de remediarla. En los países subdesarrollados actuales, los asalariados no son necesariamente la clase más pobre, de manera que estas legislaciones se aplican a los asalariados no por razones enteramente económicas o sociales, sino porque es más fácil adaptar las técnicas de la responsabilidad y de los seguros al grupo de los asalariados. Esa es la razón para que en la actualidad, muchos asegurados no acudan a los servicios de la seguridad social, sino que opten por otros sistemas de carácter privado que muy bien pueden abonarlos, a pesar de ser asegurados del sistema del seguro social obligatorio.

A esto hay que añadir que los trabajadores a los que se les aplica el sistema contributivo, son fundamentalmente del ámbito urbano, dejando de lado a los trabajadores del campo, a los desempleados, a los informales y a los independientes.

Estas son las razones para que la cobertura sea minoritaria e injusta. Minoritaria, porque la cobertura a nivel latinoamericano ni siquiera cubre la totalidad de la PEA. Así, por ejemplo, en países como Argentina, Chile y Uruguay, que tienen la más alta cobertura, solo se alcanza a cubrir el 80% de la PEA. En países como México, el 38%; en Colombia, el 35% y en el Perú, escasamente el 30%. En otros países como Bolivia, el 12%, y en El Salvador, el 23%. Esto equivale a un porcentaje que oscila entre el

20% y el 30% de la población total. Estos porcentajes pueden ser menores cuando se habla de una cobertura real y no meramente legal<sup>(2)</sup>.

Pero la protección no solamente es minoritaria, sino injusta, porque el grueso de la población no protegida de alguna manera hace posible la existencia del seguro social, al cual contradictoriamente no tiene acceso por no tener calidad de trabajadores asalariados. Esta información está basada en la constatación de que los puestos de trabajo existen en la medida en que la población consume productos y servicios producidos por los asalariados.

Se aprecia pues claramente que la actual seguridad social en la mayoría de países latinoamericanos es de tipo eminentemente laboral, es decir, está dirigida a brindar protección a los asalariados. Es por eso que esta materia, en muchos países, se sigue estudiando como un apéndice del Derecho del trabajo, sin tener en cuenta que para otros países que se alejaron del modelo contributivo, la seguridad social es un tema que concierne a la totalidad de la población. En esa medida la seguridad social es una disciplina que ha adquirido autonomía y difiere mucho del modelo tradicional que implantó el Canciller Bismarck.

Hoy lo que las comunidades tratan de implantar es una seguridad social para todos y por lo tanto sus esfuerzos se encaminan hacia eso. Esta tarea tiene un carácter político y corresponde al Estado encauzarla. El financiamiento, no cabe duda, vendrá del pueblo. La medida política consiste en encontrar el camino para lograr tal propósito, pero con resultados inmediatos en beneficio de la población. Ese es el enfoque correcto de una reforma de la seguridad social. El pleito o la lucha, por ver quiénes se benefician con los aportes de los asalariados, es un asunto del pasado que en nada contribuye al establecimiento de una seguridad social encaminada a los que más necesitan. De manera que la reforma de la seguridad social debe ser enfocada con ese criterio. Ese es el camino que han seguido los países que han hecho de su sistema un medio de desarrollo.

### 3. LA REFORMA INADECUADA

Cuando nos percatamos que el seguro social obligatorio que creó Bismarck era insuficiente, se habló de una reforma de la seguridad social

---

(2) Panorama OIT 2006.



que se inicia en Chile, pero partiendo de un enfoque equivocado al que hemos hecho referencia, acompañado de un propósito por darle a las contribuciones del seguro social un fin distinto a los de la seguridad social. El error en el enfoque no tuvo en cuenta la dimensión del problema y se insistió en un modelo congelado que no solucionaba el problema central, que era a los más necesitados.

La reforma destruyó la solidaridad; cada quien debía resolver sus problemas de insuficiencia, que originaban los riesgos sociales, que son propios no solo de los trabajadores sino de los que no cuentan con un puesto de trabajo. Como lo dice el dicho popular, “cada quien debe bailar con su propio pañuelo”. Quien tuvo más suerte en la vida no tiene por qué apoyar a los desfavorecidos. Es decir, en nombre de la seguridad social se proclama la antítesis contra la misma, lo que significa poner el mundo al revés.

En adelante no existirá el pacto generacional, mediante el cual los trabajadores activos financien con el pago de sus aportes las prestaciones de los trabajadores que ya no pueden laborar. Con semejante procedimiento se desfinanció los sistemas de seguro social, y el Estado tuvo que congelar la cuantía de las prestaciones, en perjuicio de sus usuarios, quienes perciben pensiones y prestaciones de salud totalmente insuficientes e injustas, en la medida que los descuentos que se les hace a los trabajadores por concepto de cotizaciones comprende la totalidad de los sueldos, pero ese criterio desaparece al momento de calcular la prestación que es arbitrariamente diminuta, con lo cual se ha roto la reciprocidad que debe existir entre el sueldo sobre el cual se calcula la contribución y el monto de la pensión.

Está claro que la “supuesta reforma de la seguridad social” no estaba encaminada a resolver el problema de los necesitados sino por el contrario, a captar el dinero de las contribuciones para destinarlos a fines distintos a los de las prestaciones, propósitos estimulados por entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Es por eso que las AFP, en la actualidad, se jactan de las cantidades de dinero que captan de los aportes de los trabajadores, pero no pueden decir lo mismo de las pensiones que otorgan. El régimen privado de pensiones no ha sido capaz de establecer una pensión mínima, recurriendo al Estado para que lo subsidie con el dinero de todos los peruanos.

Demás está decir que en materia de pensiones, millones de peruanos no tienen ningún respaldo en su vejez. Lo contradictorio está en que a

pesar de haberse incrementado la población, la cobertura de los sistemas de pensiones disminuyó con las políticas neoliberales de los años noventa. Tal como sostiene Pedro Franke en su artículo publicado el 28 de enero del presente año en el diario *La República*, el porcentaje de afiliados al sistema de pensiones se ha reducido de un 40% de la PEA en 1991 a menos del 20% de aportantes en la actualidad.

Esta reducción se debe a varias circunstancias, dentro de las cuales podemos citar: el impacto que produjo la privatización de las pensiones que hizo perder la confianza en la seguridad social. El trabajador se sintió desprotegido. Su desesperación le hizo ver que el sistema solidario de pensiones había colapsado por mandato de la ley de privatización.

El alto costo del nuevo sistema, la falta de garantía real del Estado, la carencia de información a los asegurados, sin ninguna injerencia en la decisión de las inversiones que se hacen con el dinero de los aportes; y la ausencia total de la solidaridad que fue remplazada por la individualidad, persuadió a los trabajadores de que la evasión del sistema era la medida más conveniente. A eso hay que añadir que esta reforma inadecuada encareció la seguridad social, al haberse implantado sin cálculo actuarial alguno, lo que origina una obligatoriedad que priva a los trabajadores del consumo presente de sus necesidades fundamentales.

Esto dio lugar a que en forma arbitraria se fijara las tasas de aportación, añadiéndose un nuevo concepto que son las comisiones que se calculan sobre la totalidad de los sueldos de los asegurados, no obstante que las Administradoras de Fondos de Pensiones solo administran el monto de los aportes. Esto ha permitido ingentes cantidades de dinero, en beneficio de las citadas administradoras, que les brinda la posibilidad de gastar cuantiosas cantidades en propaganda, al margen del poder económico y político de las mismas, que últimamente han logrado que la pensión mínima de los afiliados sea financiada con dinero del tesoro público al que contribuyen todos los peruanos, ya sean o no asegurados.

Esta situación no se produce en el Sistema Nacional de Pensiones, toda vez que la ONP solo toma para el gasto administrativo un porcentaje del monto del aporte, sin recurrir a cobrar una comisión sobre la totalidad del sueldo, como lo hace el Sistema Privado de Pensiones. El siguiente ejemplo nos ayudará a comprender mejor esta diferenciación: si un trabajador tiene un sueldo de cien soles, la ONP tiene derecho a descontar el 13% como aporte, lo que equivale a trece soles. De esta cantidad, la ONP puede tomar hasta un 10% para gasto de administración, el mismo que



ascenderá a un sol con treinta centavos. En cambio, la AFP cobra como gasto administrativo, bajo el nombre de comisión, hasta un 3% de la totalidad del sueldo, que equivaldría a tres soles, esto es, más del 100% de lo que cobra la ONP.

#### 4. LA ACTITUD DEL ESTADO

Esta desprotección, que en el fondo implica ruptura de valores que sí imperan en otros países, fue agravada por la informalidad que genera el Gobierno a partir del año 1990 en lo que respecta a la seguridad social. En efecto, al dictarse el Decreto Legislativo N° 728 para llevar a cabo las reformas laborales, se dispuso que existieran los convenios de formación laboral juvenil, así como la labor en prácticas preprofesionales y el contrato de aprendizaje, cuyos beneficiarios fueron excluidos de ser asegurados obligatorios. Lo mismo ocurrió con los servicios no personales en el sector público. A esto hay que añadir los despidos masivos de trabajadores asegurados cotizantes y su reemplazo por servidores no asegurados y por lo tanto no contribuyentes al seguro social. Como lo señalamos, esa es una causa de la disminución de la población cotizante del año 1980 a la actualidad.

Además, se produjo un congelamiento del sueldo mínimo vital, que constituye la remuneración mínima asegurable lo que impide que el monto de los aportes se incremente.

También debe señalarse el incumplimiento, por parte del Estado en su calidad de empleador, del pago de aportaciones cuyos adeudos se han convertido en algo indeterminable.

También es bueno recordar la condonación de adeudos a empleadores y trabajadores, respecto a las aportaciones de la seguridad social, actitud a la que recurrieron algunos Gobiernos, o en otros casos, disponiendo amnistiar a estos deudores.

Formulada la reforma, sobre todo en el ámbito de las pensiones, el Estado hizo todo lo posible por implementar el Sistema Privado de Pensiones y la política de los gobiernos, desde el año 1990 ha sido la de beneficiar a ese sistema dictando disposiciones y aplicando medidas con el fin de destruir el sistema de seguro social.

En otras palabras, tanto el Estado como el Sistema Privado de Pensiones, identificaron sus propósitos por llevar el producto de los aportes al



ámbito de los negocios privados, no obstante que eran conscientes de la destrucción del seguro social. Desde entonces los asegurados han visto con desconfianza el aspecto previsional.

A eso, hay que agregar el alto costo del sistema privado, que supone que los aportantes tienen a este sistema como un medio coercitivo que obliga a sacrificar a los trabajadores sus necesidades presentes por un ahorro obligatorio que sobrepasa sus posibilidades económicas.

## 5. PROBLEMAS INHERENTES AL MODELO DEL SISTEMA

La formalidad, para ser aportante al seguro social pasa por estar registrado en el libro de planillas, en este aparecen solo los que están ligados por una relación laboral al respectivo empleador. El incumplimiento a esta formalidad se manifiesta en determinadas formas, tales como:

### a. La informalidad absoluta

La informalidad absoluta se da cuando el empleador omite llevar el libro de planillas simplemente porque desea ser informal, con lo cual deja de pagar sus aportaciones para las prestaciones de salud. No son pocos los empleadores que descuentan al trabajador le descuentan su aporte para las pensiones, pero como es informal, se apropian indebidamente de las mismas. En otros casos, trabajadores y empleadores acuerdan no aportar ni para las prestaciones de salud, ni para las pensiones, contraviniendo de esta manera al carácter obligatorio que tienen los aportes.

### b. La simulación en la prestación de servicios

Esta es otra forma frecuente de informalidad. Consiste en aparentar que la prestación de servicios no conlleva subordinación o dependencia, sino que se trata de una relación regulada, no por el Derecho de trabajo, sino por el Derecho civil. Tal sucede por ejemplo, cuando se le exige al trabajador que presente una factura, que puede servir para reflejar una locación de servicios o una locación de obra, a pesar de existir oculta una relación laboral. Lo mismo sucede en el sector público en el caso de los servicios no personales, los cuales tratan de hacer ver que los servicios que se prestan no son personalísimos y por lo tanto quedan liberados de las contribuciones al seguro social.

Resulta entonces frecuente que los empresarios, por liberarse del pago de aportaciones, busquen formas de contratación diferentes al contrato de trabajo.

c. La informalidad relativa

En este caso los empleadores sí cuentan con el libro de planillas, pero no todos los trabajadores están registrados. También es frecuente registrar a los trabajadores con remuneraciones inferiores a las que realmente perciben, apareciendo solo con la remuneración mínima legal que a la vez es el mínimo asegurable.

d. La evasión del pago de aportes

En los casos de informalidad antes referidos, lo que se busca es evadir el pago de aportes, simplemente porque los trabajadores desconfían de la eficacia del sistema. A esto hay que añadir el alto costo de los aportes y de sus gastos administrativos, los que fueron fijados sin ningún cálculo actuarial.

Esto es lo que se llama en la seguridad social ir contra el principio de universalidad, que es importante en el financiamiento de las prestaciones, en la medida que es vital para mejorar la calidad de la prestación y para que el costo, por cada asegurado, sea menor.

e. La falta de control y fiscalización de los fondos

Los sistemas de pensiones y también los de salud dan lugar a la formación de fondos de reserva que es necesario invertir. El fondo de reserva es un ahorro que hace un sistema de seguridad social, después de financiar las prestaciones y los gastos administrativos, y están destinados a eventualidades no previstas.

Este es uno de los puntos débiles del sistema. Las inversiones de estos recursos no han sido debidamente invertidas, ni su rendimiento ha sido fiscalizado adecuadamente. En efecto, cuando se invirtió este dinero no se tuvo en cuenta la seguridad del valor real de las inversiones, ni se buscó la mayor rentabilidad posible. Tampoco se garantizó el equilibrio financiero de los sistemas.



En muchos casos estas reservas fueron tomadas por el propio Estado, sin control alguno, originando cuantiosas deudas, cuyos montos en la actualidad resultan difíciles de determinar. En otros casos, estos fondos de reserva fueron objeto de la corrupción por parte de la actividad privada. En conclusión, mediante estas formas el dinero fue destinado a fines distintos a los de su creación, con el consiguiente perjuicio para los asegurados, sobre todo en el campo de las pensiones.

#### f. Obstaculiza el crecimiento del trabajo dependiente

El financiamiento de la seguridad social mediante el aporte bipartito o tripartito, para los empleadores, encarece el costo de la mano de obra. Consecuentemente, consideran que el seguro social penaliza el empleo del factor trabajo deprimiendo así su demanda, tratando de reemplazarlo por el trabajo robotizado. Esto impulsa el desempleo desde un punto de vista social, y hace que se produzca una mayor inversión en tecnología.

De esta manera, el sistema contributivo imperante desmotiva al empleador a crear puestos de trabajo, por considerar que en la medida que cuente con más trabajadores, mayor será la carga que tenga que soportar. Por eso se dice que el empleo formal tiene un sobrecosto laboral. En otras palabras, la creación de un puesto de trabajo viene con un gravamen impuesto por la ley<sup>(3)</sup>.

#### g. Complejidad administrativa

La complejidad administrativa de este sistema le impide afrontar los problemas relativos al registro de los empleadores y de los asegurados, recaudación de aportaciones, cobranzas de las mismas, determinación de los derechos, inversión de sus reservas y el control de su rentabilidad, todo lo cual hace posible el mal manejo y la ineficacia de las prestaciones.

### 6. LA SOLUCIÓN QUE PROPONEMOS

Analizadas las circunstancias anteriores, vemos que la forma de financiamiento del que depende el sistema contributivo no funciona. No

---

(3) RASO DELGUE, Juan, "Financiamiento de la seguridad social", en AA.VV., *La seguridad social en el Uruguay*, 2º ed., Montevideo, 1991, pp. 20 y 119.

puede haber una seguridad social basada en el trabajo asalariado formalmente. Los empleadores consideran que encarece la mano de obra, razón por la cual no crean puestos de trabajo. En el Perú está vigente el Decreto Legislativo N° 728, por el que se pretendió fomentar el empleo en la década de los noventa, pero con resultados negativos en dicho ámbito. De la misma manera se aprecia que la demanda de mano de obra no crece; por el contrario, se ha reducido debido a que los empresarios han sustituido tal demanda con tecnología que implica reducir la cantidad de trabajadores.

En consecuencia, sobre las remuneraciones no puede recaer el peso de las contribuciones de la seguridad social, que en el caso del Perú llega a un 25% del salario. Por lo tanto, se debe cambiar el financiamiento del actual modelo, para que nos permita cumplir los siguientes objetivos:

- Protección de la totalidad de la población.
- Que redistribuya mejor la riqueza.
- Que cuente con la seguridad de su financiamiento.
- Que reconozca la seguridad social como factor de desarrollo.
- Que establezca niveles de protección.

## 7. LA ESTRATEGIA DEL FINANCIAMIENTO

Los recursos financieros que tiene un Estado se originan en la capacidad económica de sus habitantes. De manera que cuando la población cuente con recursos, el Estado será rico. Por el contrario, de no ser esta la situación el Estado será pobre. Consecuentemente, un Estado es el ente que determina qué es lo que grava y en qué se gasta el producto de los tributos.

Por lo general, los Estados suelen gravar directamente los resultados de la rentabilidad de la gente, tal es el caso del impuesto a la renta, que permite establecer el tributo en forma proporcional de acuerdo con la renta que obtiene el contribuyente. En este caso queda obligada la población con mayor capacidad contributiva. Pero también se da el caso del impuesto indirecto que recae sobre el consumo que hace la persona, que en el caso de Perú se denomina Impuesto General a las Ventas (IGV) y en otros países se denomina Impuesto al Valor Agregado (IVA).



La forma de financiamiento del sistema no contribuye a una correcta redistribución de la riqueza. Si bien las aportaciones se determinan sobre la base de los montos remunerativos de los trabajadores, estas no se redistribuyen como renta nacional. Las contribuciones significan un valor agregado que tienen que pagar los consumidores del producto o servicio que produce el trabajador. Es decir, el sistema no logra desplazar riqueza de los grupos con mayor capacidad contributiva, a las clases más necesitadas.

El tema de la redistribución de riqueza, a través de la seguridad social, implica el cambio de la forma de financiamiento contributivo. En este aspecto, encontramos experiencias vigentes de aquellos países que, abandonando el sistema bismarckiano, han evolucionado hacia modelos que les ha permitido ampliar la cobertura. En tal sentido, como afirma Américo Plá, la seguridad social contemporánea apunta a que la protección sea costeadada por la economía de la totalidad de los habitantes de un país.

No cabe duda, que en el nuevo sistema la estrategia tiene que ser distinta a la utilizada por el sistema contributivo. El Estado se debe convertir en el factor fundamental, puesto que la protección social es uno de sus roles principales. En el nuevo modelo, tal como se ha hecho en otros países, la población vuelca sus recursos hacia el Estado, para que este, a su vez, utilizando a los entes administrativos de la seguridad social, devuelva tales ingresos en prestaciones, a la comunidad.

De esa manera, la seguridad social se transforma en un adecuado mecanismo de distribución de la renta nacional. Algunos países desarrollados dedican a tales fines hasta un 30% de su producto bruto interno.

La utilización de esta vía es más adecuada que la que se emplea en el modelo clásico de la seguridad social, pero puede ser contraproducente, si no se adoptan criterios idóneos para la captación de los recursos de la población, por parte del Estado. Tradicionalmente, los mecanismos tributarios que utilizan los Estados, para captar los ingresos de los contribuyentes, han consistido en gravar el consumo o la renta, es decir, la creación de impuestos que añaden al valor de los productos y que indirectamente lo abona la población al momento de adquirir los bienes. La otra forma, es el impuesto que directamente grava de manera proporcional, la renta de las personas.

Cabe entonces preguntarse, ¿cuál de las dos formas impositivas resultaría más conveniente para el cumplimiento de los fines de la seguridad

social? Es claro que la financiación de estas, a través de un impuesto al consumo, podría resultar contraproducente por su efecto regresivo. En efecto, para el que tiene menos recursos implica un freno al consumo indispensable para poder subsistir. Por otra parte, para clases menos pudientes significa volcar a las arcas del tesoro público, una mayor porción de sus ingresos, restándoles la posibilidad de un ahorro.

En cambio, para los que cuentan con una mayor potencialidad económica, el impuesto al consumo será menos significativo y con posibilidades de una mayor capacidad de ahorro<sup>(4)</sup>.

Distinto es el efecto de un sistema impositivo a la renta de una persona. En este caso, lo que se grava es la riqueza, en forma proporcional y progresiva. De manera que el que más tiene, será el que más impuesto abone. Consiguientemente, aquí si se produce un desplazamiento de recursos económicos, de los que tienen un mayor potencial, en beneficio de los que no cuentan con riqueza. Es decir, se experimenta una efectiva distribución vertical.

No cabe duda que esta es la forma más viable para el establecimiento de un sistema de seguridad social más amplio, que puede permitir la transformación de la imposición al que más pueda, en prestaciones para el que más lo necesite<sup>(5)</sup>.

Nosotros consideramos que se debe encontrar una combinación de ambas formas para lograr un adecuado financiamiento.

## 8. SEGURIDAD DEL FINANCIAMIENTO

Cuando se trata de distribuir los recursos económicos públicos, mediante la respectiva asignación presupuestal, los Gobiernos han mostrado una tendencia a posponer los gastos destinados a rubros que tengan que ver con aspectos sociales, tales como educación, salud, seguridad social, vivienda etc., priorizando aquellas actividades que pueden expresarse mejor en resultados políticos, tales como obras públicas.

---

(4) Para una mayor información sobre el tema, vide MARTEGANI, Pianola, "Nuevas estrategias para el estudio de la seguridad social", en *Revista Clach*, N° 26, Montevideo, 1983, p. 21.

(5) RASO DELGUE, Juan, "Financiamiento de la seguridad social", en *La seguridad social en el Uruguay*, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991, p. 128.



Frente a esta eventualidad, si bien el nuevo modelo de seguridad social, debe ser financiado con ingresos suficientes para el logro de tal propósito, debe precisarse la fuente de financiamiento, y su recaudación debe permitir que los recursos ingresen directamente a la entidad encargada de su administración. En otras palabras, las fuentes de financiamiento deben ser intangibles. De esta manera, se logrará una seguridad económica de sus recursos que garanticen el otorgamiento de prestaciones adecuadas, que fundamentalmente sean preventivas. Los organismos internacionales que se preocupan, sobre todo de la salud, han expresado que el mejor camino para los países pobres consiste en la prevención, cuyo costo es menos oneroso que la medicina curativa.

## 9. LA SEGURIDAD SOCIAL EN OTROS PAÍSES

En América Latina los países se quedaron congelados en el modelo contributivo solo de los trabajadores asalariados. En tanto que en los países de la Europa Occidental se han dado avances importantes para universalizar la seguridad social. Así, por ejemplo, en España el financiamiento descansa sobre tres niveles:

El primero, es de naturaleza contributiva recogido del modelo bismarckiano y financiado principalmente con las cuotas sociales.

El segundo nivel es de naturaleza no contributiva, que financia los complementos de mínimos para aquellos beneficiarios de pensiones contributivas, cuyas rentas no alcancen determinados mínimos vitales; pensiones no contributivas para personas que, al cumplir ciertos requisitos, no se encuentren dentro del campo de actuación de ningún régimen contributivo de seguridad social. Igualmente, están en este nivel las prestaciones en especie para determinados colectivos tales como residencias de tercera edad, minusválidos, programas de integración social, todos los cuales se financian con impuestos<sup>(6)</sup>.

Finalmente, el tercer nivel tiene que ver con la asistencia sanitaria a cargo del Sistema Nacional de Salud que se financia con dotación presupuestaria derivada de impuestos. De esta manera, la totalidad de la pobla-

---

(6) PÉREZ GÓMEZ, José María, "Las fuentes de financiación del sistema de seguridad social español", en *Reflexiones sobre la financiación de la seguridad social*, N° 5, Universidad Autónoma de Estado de Morelos, México, 2006, pp. 1 y ss.

ción española se encuentra protegida contra los riesgos sociales que pueden acechar a una persona.

En los países de la Unión Europea, las pensiones son de carácter universal, es decir, la población en general, mayor de 65 años, percibe una pensión. En lo que respecta a la estructura de los sistemas, conviven unas pensiones de carácter universal no sujetas a cotizaciones y un sistema de seguros sociales condicionados a determinados periodos de cotización, según los tipos y los niveles salariales. También existen seguros complementarios al sistema público, de tipo voluntario, gestionados por entidades privadas o por las propias empresas<sup>(7)</sup>.

---

(7) MORENO ÁLVAREZ, Gloria, "La financiación del Estado del bienestar europeo: el sistema de pensiones", en *Reflexiones sobre la financiación de la seguridad social*, N° 5, Universidad Autónoma de Estado de Morelos, México, 2006, pp. 75-85.