

## **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA PRIVATIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL\***

*Dr. Carlos Alberto Livellara*

Profesor de Derecho del Trabajo de la Facultad de  
Derecho de la Universidad de Mendoza

### **INTRODUCCIÓN**

#### **I. Del esplendor de la crisis de la Seguridad Social**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se desarrolla un crecimiento sin precedentes de la seguridad social. Fundamentalmente, en los países fuertemente industrializados, se presenta lo que se denomina, el “Estado Bienestar”, y la seguridad social seguiría el ritmo de crecimiento de sus economías, logrando su mayor expansión en los decenios de 1950 y 1960, impulsada por un amplio consenso político, aun de partidos de diferente tendencia. Así se amplían las prestaciones y los beneficios poniendo bajo su protección a nuevas categorías de la población, como los trabajadores no manuales, los trabajadores independientes e incluso a personas que no ejercen ocupación remunerada, llegándose a un sistema de seguridad social de carácter general y a un amplio régimen de servicios sociales de carácter asistencial. Como ha dicho, el profesor Humberto Podetti -en una expresión muy feliz- entre la terminación de la Segunda Guerra Mundial y la crisis petrolera de 1973, se vivieron “los años gloriosos” de la seguridad social, ya que nunca estuvo tan cerca de lograr sus objetivos como en esa época.<sup>1</sup>

Sin embargo, a partir precisamente, de la crisis petrolera de 1973, que generó un fuerte aumento en el precio del petróleo, con su repercusión negativa en las economías de los diversos países, la seguridad so-

---

\* Exposición del autor como ponente ante la XXI Jornadas sobre “**El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en los Umbrales del Siglo XXI**”, realizada en Lima, Perú, del 12 al 15-XI-96 y organizada por la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

1 Podetti, Humberto. “**Presente y futuro de la seguridad social**”. TSS 1994-933.

cial pasa a sufrir su propia crisis. Muchos de sus defensores de antaño ahora se ubican en el bando crítico. Se la cuestiona fundamentalmente por su incapacidad financiera para afrontar sus propios objetivos sociales, y por tener efectos económicos no deseados. Se ha llegado a afirmar que los gastos de la seguridad social, son uno de los factores que mayor inciden en el aumento de los impuestos y en la agravación de los déficit públicos.<sup>2 3</sup> Es que en realidad ese "listado Providencia" es el que ha entrado en crisis en razón de la imposibilidad de sostener las prestaciones con los recursos propios del sistema, por la necesidad de efectuar restricciones en el gasto público, para evitar el déficit fiscal y combatir su consecuencia directa: la inflación, y a su vez, mantener las posibilidades propias de cada país, frente a la competitividad exterior, por la gravitación de aquella sobre los costos de producción.

Un especialista sobre el tema, Alee L. Parrot, escribe el panorama de la siguiente manera: "Hacia fines de 1970, tras un período de crecimiento razonablemente sostenido, el mundo entró en una época de recesión, caracterizada por un desempleo creciente. En el campo de la seguridad social, el costo de la atención de la salud y de las pensiones de jubilación resultó ser especialmente alarmante en la óptica del incesante aumento del gasto público. A raíz de estos fenómenos se fue comprimiendo inexorablemente la latitud que ofrecían las opciones políticas y limitándose la posibilidad de gobernar juiciosamente, incluso en países cuya acción en ese campo había sido precursora y en los que nadie ponía en duda la existencia de un deseo genuino de abolir la pobreza. Francis Blanchard, entonces Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, llegó a la conclusión de que la seguridad social, concebida a raíz de un sueño acariciado durante la guerra, corría el peligro de transformarse en una pesadilla en tiempo de paz".<sup>4</sup>

Indudablemente, hoy nadie ignora, ni discute que la crisis económica también ha llegado a los sistemas de seguridad social de todos los países. Plá Rodríguez, señala como principales factores, que han contribuido a ello: a) El envejecimiento de la población, por la prolongación del promedio de vida humana, que afecta seriamente la financiación

---

2 Albert Michel, Un reto para Europa. Planeta, p. 182, citado por Corte. Néstor y otros, "Nuevo Sistema Previsional Argentino". Ed. Rubinzal-Culzoni, 1993, p. 27.

3 Conf. Velarde Fuentes. Juan. "Consideraciones sobre la crisis del Estado Bienestar", en Revista del Instituto de Estudios Económicos, N° 1 y 2, Madrid, pág. 25 citado por Valdovinos. Oscar. "Las privatizaciones y su impacto sobre las relaciones laborales" TSS. 1995-671.

4 Parrott. Alee L., "La seguridad social: Un gran designio amenazado de transformarse en pesadilla". Revista Internacional del Trabajo, vol. III. 1992. n° 4. pág. 445

de las jubilaciones o las pensiones de vejez; b) La creciente desocupación, lleva a que cada vez hay menos que aportan al fondo común y que en los países que existe un seguro de desempleo, cada vez sea más requerido el subsidio; c) El continuo crecimiento de los gastos de asistencia pública; d) La inflación persistente que produce una serie de efectos diversos sumamente distorsionantes en las finanzas de la seguridad social; e) El propio sistema de aportes establecido fomenta la evasión ya sea desfigurando las cifras para aportar menos de lo que se retribuye ya sea eliminando gente de la planilla; f) La maduración del propio sistema de seguridad social, que al acrecentar los beneficios lo hace cada vez más costoso.<sup>5</sup>

Por su parte, Ricardo Moles, Consejero Especial de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, señala que las necesidades sociales, las condiciones económicas, el envejecimiento de la población, el crecimiento del desempleo y la transformación de las estructuras del trabajo y la producción como consecuencia de nuevas tecnologías, son los principales factores de cambio de la seguridad social, y que a su vez el impacto de esos factores en las economías de los países en desarrollo obliga a los gobiernos a llevar a cabo políticas de ajuste estructural y contención de los gastos sociales para mitigar las dificultades presupuestarias y sostener las débiles políticas de crecimiento económico de dichos países.<sup>6</sup>

A su vez, Dalmer D. Hoskins, secretario general de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, en su informe sobre "Evolución y tendencias en la seguridad social, 1993-1995", presentado a la 25a. Asamblea General de la mencionada Asociación, en noviembre de 1995, afirma que la idea del cambio para los regímenes de seguridad social no constituye una novedad, y que además resulta algo inevitable y necesario. "Lo que es sorprendente -puntualiza- es que hoy más que nunca hay un consenso creciente sobre el hecho de que dichos cambios deben efectuarse a través de la adopción de políticas y nuevas orientaciones de mayor alcance. Ya no es posible basarse en experiencias pasadas para prever el futuro de la política de seguridad social".<sup>7</sup>

---

5 Plá Rodríguez, Américo. "Una inversión de tendencias en materia de seguridad social: De la concentración a la desconcentración", trabajo presentado al Ier. Congreso Latinoamericano de Seguridad Social, y publicado en TSS, L-673.

6 Moles, Ricardo. "Alternativas del cambio de la seguridad social en los países en desarrollo". Iemas de Seguridad Social. Revista de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Argentina. Año 3. N° 9. Enero/Marzo 1996. pág. 17.

7 Hoskins, Dalmer D., "Evolución y tendencias de la seguridad social". 1993-1995. citado por Moles, Ricardo. "Alternativas..." ob. cit. pág. 17

## II. Problemática de la privatización de la seguridad social

Frente a la crisis económica, las políticas de ajuste y los inconvenientes señalados, en los últimos años se observa el desarrollo de una corriente privatística de la seguridad social, con diversas intensidades.

Así, para algunos, sin sustituir el régimen de seguridad social, o algunas de sus instituciones, lo aconsejable es procurar complementarlas por vías de diverso origen, fundamentalmente de índole privada.<sup>8</sup>

Otros, en cambio, se inclinan por la privatización, lisa y llana de la seguridad social, con diversos matices, según que el Estado se retire totalmente o sólo conserve un rol de contralor o supervisión del sistema.

### a. Ventajas

De acuerdo a una sistematización, efectuada por Emilio Morgado Valenzuela, las principales ventajas que señalan los partidarios de la privatización de la seguridad social pueden resumirse en los siguientes puntos:<sup>9</sup>

a) La mayor eficiencia del sector privado en la gestión del sistema, en detrimento de la burocracia e ineficiencia que en muchos casos presentan los sistemas gestionados estatalmente;

b) La necesidad de corregir los múltiples problemas derivados de errores y distorsiones en la gestión de los seguros sociales y de la seguridad social;

c) El impacto de esos sistemas en la economía nacional y en la economía de las empresas; y

d) La conveniencia de evitar el monopolio del Estado en la atención de las necesidades sociales, incluidas las atendidas por la seguridad social.

De los puntos señalados, merece una consideración especial el relativo *al impacto que la privatización de los fondos de pensión trae para las economías nacionales y las empresas*. A través de la experiencia chilena, se señala que la administración privada de los fondos de pensiones ha logrado variados efectos positivos, tanto para los trabajadores, como para el país, a través de un incremento del ahorro nacional y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. Así, en un estu-

---

8 Conf. Plá Rodríguez, Américo, “Una inversión...” ob. cit. p. 673.

9 Morgado Valenzuela, Emilio, “Evolución de la seguridad social en América, tendencias y perspectivas”. D.T. 1992-1342.

dio patrocinado por la Asociación Gremial de Administradoras de fondos de pensiones de Chile,<sup>10</sup> se remarcan como aspectos significativos:

-Los fondos de pensiones han contribuido en forma fundamental al desarrollo del mercado de capitales. Así se destaca su gran influencia en el mercado bursátil; su contribución al desarrollo de la industria de clasificación del riesgo; a una profundización del mercado; a una mayor estabilidad de los precios por su carácter de inversionistas expertos con visión de largo plazo, a incentivar la apertura de nuevas empresas para que transen sus acciones en las bolsas; a incentivar el financiamiento de las sociedades vía aumento de capital, en una clara contribución a la expansión del mercado y al desarrollo de nuevos instrumentos de inversión;

-Los fondos de pensiones han aportado recursos financieros de largo plazo, los cuales hasta antes de la instauración de este sistema, sólo podían obtenerse a través de instituciones extranjeras. Con ello se ha permitido el financiamiento a largo plazo de viviendas, empresas y proyectos de inversión;

-A su vez, en las empresas, los fondos de pensión han invertido alrededor de un 40 % del total de los recursos, a través de acciones, bonos y cuotas de fondos de inversión. Ello ha permitido -conforme el documento citado- financiar numerosos proyectos empresariales, tales como ampliaciones de plantas productivas o nuevos proyectos, con claros beneficios para el país (crecimiento económico), los afiliados (buena rentabilidad en sus ahorros previsionales) y los trabajadores (nuevas fuentes laborales e incremento en las remuneraciones).

El estudio indicado concluye afirmando que "el sistema de pensiones ha generado avances significativos para el país, tanto en el ámbito de la seguridad social como en los aspectos económicos".<sup>11</sup>

En otro orden. Rolando Murgas Torraza, puntualiza que las refor-

---

10 "El sistema privado de pensiones en Chile - The Private Pension Funds System in Chile". Boletín Internacional de la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones. 1994. p. 26. También resulta de particular interés el estudio realizado por diversos especialistas, en la obra: "Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones". Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile. 1995.

11 "El sistema privado..." p. 27. A igual conclusión arriba. Guzmán, José Antonio, "Revisión de algunas críticas al Nuevo Sistema Previsional", en "Quince años después..." ob. cit. p. 201. luego de analizar y responder a las diversas críticas que se le han formulado a nivel internacional al sistema de pensiones chileno. Sobres tales críticas se puede ver: Colín Gillion y Alejandra Bonilla. "La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno". Revista Internacional del Trabajo, vol. 11. 1992. n° 2. pág. 193-221, y las respuestas de Bustos Castillo. Raúl. Comentarios sobre "La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno". Revista Internacional del Trabajo, vol. 112. 1993. n° 3, pág. 481.

mas privatizadoras han permitido a sus beneficiarios incrementos en las pensiones y una mayor equidad en el cálculo de las mismas, y que a su vez, representan una vía para afrontar una crisis cada vez más profunda de los sistemas oficiales de seguridad social.

## b. Desventajas

Quienes se oponen a la privatización de la seguridad social, dan diversos fundamentos, pudiendo indicarse como los más importantes:<sup>12 13 14 15 16 17</sup>

- La desmonopolización de la seguridad social y la consecuente participación de las compañías mercantiles de seguros es posible que permita "un negocio ciertamente considerable, pero ello se haría sin duda a costa de la solidaridad general y de la seguridad de los ciudadanos".<sup>13</sup>

- "La seguridad social no puede considerarse meramente un seguro".

- "La seguridad social no debe confundirse con un instrumento financiero, se trata sustancialmente de un instrumento de política social".

- Sin embargo, la principal crítica a las corrientes privatizadoras es que **ponen en peligro la subsistencia del principio de solidaridad social**. En efecto, si los cambios de la seguridad social, se orientan, por ejemplo, a una transferencia de las garantías de protección al ámbito de las responsabilidades individuales, y se inspiran en el rechazo de la solidaridad y la indiferencia frente al problema de los más necesitados, llevaría a agravar la crisis y la marginación de grandes sectores. De

---

12 Murgas Torraza, Rolando. "La privatización de la seguridad social", ponencia presentada al XII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia, octubre 1995. Libro Documento, tomo III - 468.

13 Seguiremos al efecto la reseña que formula. Morgado Valenzuela. en "Evolución ..." DT 1992-1342.

14 González, Sancho López. Emilio. "Crisis económica y crisis de la seguridad social", en Revista de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. n° 78. año 1985, vol. II. Madrid, p 209

15 Informe del "Comité de Sabios" sobre el porvenir de la Seguridad Social, presentado al Primer Ministro de Francia el 20 de octubre de 1987, resumido en la Revista Internacional de Seguridad Social. Asociación de Seguridad Social (AISS), 1/88. año XLI. p. 99.

16 Asociación Internacional de la Seguridad Social. Oficina Regional para las Américas: "Contacto. Noticiero de la seguridad social americana".

17 Silver. Hilary, "Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas". Revista Internacional del Trabajo, vol. 133. 1994. n° 5-6. pág. 607/662. analiza las implicancias que las políticas de reestructuración económica de las democracias capitalistas, implementadas desde mediados de 1970, han tenido sobre las políticas sociales de carácter universal, y como ello ha dado lugar al fenómeno de la "exclusión social", "nueva pobreza" o "la subclase".

donde, como señala Ricardo Moles, las tentativas tendientes a la privatización absoluta de la seguridad social, como solución de recambio, tendrían por resultado la disolución del principio de solidaridad, que es el fundamento mismo de la seguridad social, gracias al cual los riesgos se reparten entre los trabajadores que cotizan más y los que cotizan menos, entre enfermos y los que están en buena salud, entre los económicamente activos y los desempleados.<sup>18</sup>

En igual sentido, se pronuncia Bernd Von Maydell, director del Instituto Max Planck de Derecho Social Extranjero e Internacional de Munich, quien se pregunta con relación a la privatización de los fondos de pensión, si un sistema semejante garantiza a largo plazo la seguridad de las inversiones realizadas por cuenta de los asegurados y, además, si permite establecer cierto equilibrio social entre los desfavorecidos y los privilegiados. "Precisamente -concluye- la redistribución basada en la solidaridad es un requisito esencial de cualquier sistema moderno de seguridad social".<sup>19</sup>

### III. Orientaciones y reflexiones sobre el tema

Dado que sobre la temática en análisis, existe un debate abierto con posturas antagónicas, muy bien fundadas, estimamos pertinente formular a modo de síntesis las siguientes orientaciones y reflexiones:

#### *a) Las normas internacionales del trabajo sobre la seguridad social tienden a asegurar una cobertura mínima universal.*

En primer lugar, es menester tener en cuenta la evolución que han sufrido las normas internacionales del trabajo, con relación a la seguridad social. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (n° 102), quedó complementado con varios convenios que fijaban normas más exigentes, y al mismo tiempo revisaban todos los convenios sobre la seguridad social anteriores a la guerra. Estas normas son: el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (n° 103); el convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (n° 121); el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (n° 128); el Convenio sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad,

---

18 Moles, Ricardo R., "Alternativas..." ob. cit. pág. 18.

19 Von Maydell, Bernd. "El porvenir de la seguridad social". Revista Internacional del Trabajo, vol. 133. 1994. n° 4. pág. 576.

1969 (n° 130); y por último, el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (n° 168). En opinión de Albrecht Otting, de la Oficina Internacional del Trabajo, estas normas, es posible que sean hoy más flexibles en lo tocante a los métodos de protección, pero siguen estableciendo disposiciones esenciales en todo régimen de seguridad social, que apuntan a **garantizar una cobertura mínima**, una cuantía aceptable de las prestaciones y la responsabilidad del Estado. A su juicio, aunque los convenios de la OIT no exigen necesariamente una redistribución de los ingresos entre los ricos y los pobres, se consigue ésto en la práctica gracias a muchos planes de pensiones, por ejemplo al facilitar prestaciones mínimas o mediante tasas de acumulación degresivas.<sup>20</sup>

*b) En opinión de los expertos ¿as reformas pueden abarcar cambios estructurales y una revisión del rol del Estado, pero deben respetar los principios básicos de la seguridad social r adecuarse a las particularidades de cada país.*

Al respecto, consideramos de importancia recordar que en la reunión regional tripartita de expertos en seguridad social de las Américas, reunida en ciudad de México del 18 al 22 de Octubre de 1993. hubo consenso en el sentido que es necesario efectuar reformas de los regímenes de seguridad social, las cuales pueden incluir cambios estructurales e implicar una revisión del papel que desempeña el Estado y se reafirmó, al mismo tiempo, los principios fundamentales que deben inspirar la seguridad social: solidaridad, universalidad, integralidad. obligatoriedad, unidad y participación.

En cuanto a los regímenes de jubilaciones y pensiones, se abogó por que la reforma preserve dos cosas:

- Un ingreso mínimo durante la vejez, teniendo en cuenta las diferencias propias de los regímenes de base contributiva y los de carácter asistencial;

- Un ingreso durante la jubilación, vinculado al derecho surgido de la afiliación contributiva, sin perjuicio del establecimiento de regímenes de carácter complementario.

Los participantes señalaron también que no hay recetas ni modelos de valor universal y que cada país habrá de adoptar sus propias soluciones de forma pragmática y flexible, pudiendo optarse por sistemas

---

20 Otting, Albrecht. "Las normas internacionales del trabajo, marco de referencia de la seguridad social". Revista Internacional del Trabajo, vol. 112. 1993. n° 3, p. 377.

de administración pública, privada o una combinación de ambos. Se acordó igualmente que un aspecto esencial es que la reforma se plantee y decida de manera pública y democrática, mediante el diálogo tripartito y la concertación social.<sup>21 22</sup>

*c) Posibilidad de compatibilizar la existencia de un nivel básico de protección, en salvaguarda del principio de solidaridad, con niveles complementarios de origen profesional y/o individual.*

El recordado maestro español. José Manuel Almansa Pastor, hablando en sentido futurista de "La seguridad social hacia el año 2000", nos legó un meduloso estudio sobre los diversos niveles que debía alcanzar la protección, que frente al debate actual adquiere una palpitante actualidad." A su juicio la evolución protectora de las necesidades económicas, desde la Previsión Social hacia una futurible Seguridad Social asistencial requiere, contar con "*una protección estratificada*", en niveles básico y complementarios superpuestos de tal manera que la limitación del nivel básico asistencial se enjugue con la extensión de los niveles complementarios e, inversamente, los avances del nivel básico permitan reducir el componente complementario de protección. Así el **nivel básico de protección** (que se sustenta en los principios cardinales de la obligatoriedad, uniformidad y automaticidad) es el que transpira principios de solidaridad redistributiva de la renta nacional, ya que si la renta nacional quedara sometida exclusivamente a la distribución operada por sus cauces naturales de mercado, sólo se canalizaría hacia aquellos individuos que, por su actividad, obtienen participación en ella. De donde, para que el inválido, el jubilado, el desempleado y demás sujetos necesitados participen en la renta nacional desde su actividad, es preciso establecer unos canales artificiales de redistribución que transfieran parte de la renta nacional a esos beneficiarios. También el mencionado autor aclara que la protección de nivel básico responde, en sus limitaciones, al axioma inducido por la experiencia según el cual la mayor extensión subjetiva obligatoria de la Seguridad Social va en detrimento de la intensidad protectora y, viceversa, sólo la reducción en el campo de aplicación obligatorio permite establecer una superior acción

---

21 Conf. reseña de Revista Internacional de Trabajo, vol. 113, n° 1, 1994, pág. 156/157.

22 Almansa Pastor, José Manuel, "La seguridad social hacia el año 2000", ponencia presentada ante el VI Congreso Iberoamericano y del Caribe del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. San Juan de Puerto Rico. 9-3.10.89, y publicada en *Revista Jurídica do Trabalho*. Ano II. N° 7, Oct. Dic. 1989. Ed. Ciencia Jurídica Ltda. Salvador Bahía. Brasil, p. 281.

protectora. De ahí que la limitación de la intensidad protectora derivada del universalismo subjetivo de la protección, reclame la complementariedad protectora, en niveles complementario profesional y complementario individual. El **nivel complementario profesional**, destinado esencialmente a incrementar la cuantía protectora básica en cantidades que reflejen los salarios mínimos profesionales, se dirige por definición, a los sectores profesionales asalariados, permite utilizar las técnicas de la previsión social y se asienta sobre los principios de autonomía colectiva, diversidad protectora por categorías profesionales y reciprocidad. En cambio, el **nivel complementario individual**, se destina a aumentar las cuantías protectoras básicas y complementaria profesional en cantidades que se corresponden con las mejoras salariales individuales, o bien a incrementar la protección básica de aquellos segmentos de población que no gozan de complementaria profesional, ya sea por ser trabajadores autónomos o independientes sin posibilidad de negociación colectiva, ya sea porque, aun siendo asalariados, no se ha negociado convenio colectivo en su sector. En este segundo nivel complementario es donde Almansa Pastor considera que son aplicables las técnicas asegurativas del seguro privado y, por consiguiente, es voluntario individual, protege, una vez satisfecha la necesidad social por los niveles precedentes, en la cuantía en que se cifra el daño real; y responde a la propia mecánica jurídica del seguro privado.

A su vez, Carlos Pittamiglio señala que la cobertura de las contingencias es un fin esencial del Estado; pero no puede excluirse a la actividad privada. El servicio público debería ocuparse -fundamentalmente- de las necesidades tradicionales, a través de prestaciones mínimas e igualitarias y la actividad privada debería tomar a su cargo el aumento de las prestaciones mínimas y cierta diferenciación, en función de los particularismos sectoriales o personales, que las aproximen al mantenimiento de sus niveles de vida.<sup>23 24</sup>

También en la Memoria de 1993 del Director General de la OIT, se desarrolla la idea que el futuro de la seguridad social tendría que basarse en estructuras flexibles que combinen los componentes en juego, en tres niveles:

a) Un nivel básico, de carácter universal, financiado con ingresos fiscales y administrado por el Estado, que apunte a la satisfacción de las necesidades esenciales, y algo más a futuro a un sistema de ingresos

---

23 Almansa Pastor. "La seguridad social.", ob. cit. pág. 84/85.

24 Pittamiglio. Carlos E., "Contenido y elementos de la complementariedad. Reflexiones para un debate sobre la seguridad social contemporánea". Debate Laboral. Año III, N° 5, 1990, 120.

mínimos garantizados.

b) Un nivel de solidaridad, es decir, un sistema obligatorio basado en la definición de prestaciones, financiado con cargo a un fondo público alimentado con los aportes de empleadores y de las personas aseguradas (asalariados o no), y con un sistema flexible de financiación; y

c) Un nivel complementario, que equivale a la división deseada entre la responsabilidad pública y la individual, en base a las iniciativas voluntarias de los interesados, conducido por cajas privadas de pensiones o seguros comerciales.<sup>25</sup>

Del desarrollo precedente, surge con nitidez la viabilidad de compatibilizar, ya sea con alguna de las modalidades expuestas u otra similar, la existencia de un nivel básico de protección, en salvaguarda del principio de solidaridad, con niveles complementarios, en los cuales se reconoce la posibilidad de acudir a las técnicas propias del seguro privado.

Es que como bien dice Aparicio Valdez, "todo parece apuntar a este equilibrio entre lo público y lo privado, entre lo colectivo y lo individual. En buena cuenta, este parece ser también el destino de los modelos sociales, la herencia política del siglo XX".<sup>26</sup>

*d) La apertura de la seguridad social al sector privado no debe ser desechada apriorísticamente, en la medida que se dejen a salvo ciertos conceptos básicos.*

Por último, debe admitirse como una tendencia actual, que sin sustituir el régimen de seguridad social, o algunas de sus instituciones, procura complementarlas por vías de diverso origen, fundamentalmente de índole privada. Las variantes son numerosas, pero tienen "en común el hecho de querer mejorar, complementar, acrecentar el importe que percibirá el trabajador de los organismos oficiales de la seguridad social".<sup>27</sup>

Otros se inclinan por una privatización lisa y llana de la seguridad social, bajo el argumento de la mayor eficiencia; de la necesidad de

---

25 Hannsene. Michel. "El seguro y la protección social". Memoria del Director General de la OIT. Ginebra. 1993. citado por Aparicio Valdez. Luis. "La reforma de la seguridad social: perspectivas y proyecciones", ponencia presentada al XII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. octubre 1995. Libro Documento. Tomo III. p. 74.

26 Aparicio Valdez. Luis. "La reforma..." ob. cit. p. 75.

27 Conf. Plá Rodríguez. Américo; "Una inversión..." ob. cit. p. 673.

corregir los múltiples problemas derivados de la gestión pública de aquella (burocracia, ineficacia, etc.); y el impacto de estos sistemas en la economía nacional y en la economía de las empresas.<sup>28</sup>

Dado que esta apertura hacia el sector privado, es relativamente reciente, consideramos no se pueden sacar conclusiones definitivas sobre su conveniencia o no. En tal sentido, si la implementación de sistemas complementarios o la ampliación del papel del sector privado, constituye una respuesta adecuada para superar la insuficiencia de los sistemas públicos obligatorios, no hay que rechazarlos apriorísticamente y por el contrario, se debe dar la oportunidad de experimentarlos, dejando a salvo ciertas garantías mínimas, en salvaguarda de la solidaridad social, pilar básico y fundamental de esta disciplina, que refleja el consenso y la coparticipación activa de la sociedad en relación con los objetivos de protección social y bienestar.<sup>29</sup> En tal sentido, tanto el legislador como el técnico deberán tener en cuenta estos principios, como así que la seguridad social fue creada para proteger a las personas, y que como tal debe dar una respuesta solidaria e integral que beneficie a la mayoría en salvaguarda del bienestar general y la paz social.

---

28 Conf. Morgado Valenzuela. "Evolución..." ob. cit. p. 1342

29 Conf. Livellara, Carlos A., "La Seguridad Social de fines del Siglo XX: su crisis y perspectivas", ponencia presentada ante las Jornadas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, realizadas en Puerto Rico del 18 al 21 de octubre de 1994, y publicada en TSS. 1995-438.