

# SEGURIDAD SOCIAL DE FINES DEL SIGLO XX: SU CRISIS Y PERSPECTIVAS

por Dr. CARLOS ALBERTO LIVELLARA  
*Prof. Titular de Derecho del Trabajo*

## I- Introducción

### a- Nociones generales

La Seguridad Social nació y se desarrolló para dar respuesta a una aspiración humana, que se ha manifestado y se manifiesta individual y colectivamente en todas las poblaciones y en todas las épocas. Es la aspiración del hombre a la seguridad, a estar cubierto de los riesgos y contingencias que la vida le puede deparar.

De ahí que su objetivo fundamental es dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y calidad de su vida no sufrirán, dentro de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de alguna contingencia social como la enfermedad, los accidentes, la vejez, el paro forzoso, maternidad, invalidez, etc. Ello implica no sólo la satisfacción de las necesidades que se presenten, sino también la prevención de los riesgos y la ayuda a las personas y sus familias a adaptarse de la mejor manera posible frente a las incapacidades o desventajas sobrevinientes<sup>1</sup>.

### b- Evolución

Sin embargo, en esta búsqueda de seguridad para poder sobrellevar las contingencias que todos debemos enfrentar y hasta llegar a las instituciones que actualmente conforman el derecho de la seguridad social, hubo que recorrer una larga evolución.

Brevemente, se pueden señalar fundamentalmente, tres grandes faces<sup>2</sup>:

A- La primera etapa va desde los orígenes hasta los seguros sociales. En esta fase, coexisten diversos tipos de respuestas para enfrentar las contingencias sociales. Así, se puede señalar una época de paternalismo, en la cual las obras de caridad privadas, inspiradas sobretudo en las ideas cristianas, y la legislación de beneficencia pública, cuidaron de los pobres y enfermos. También los propios interesados

buscaron su protección a través del ahorro particular (lo que resultó insuficiente por el monto limitado de los ingresos o por estar condicionado a las inversiones poco afortunadas que se hicieran), y luego con la contratación de seguros privados (que tenían el inconveniente de los costos de las primas). Luego se acude a formas basadas en la solidaridad o en la ayuda mutua como el cooperativismo y el mutualismo.

B- La segunda etapa comprende el nacimiento y desarrollo de los seguros sociales. Comienza en 1883, cuando en Alemania, siendo vicescanciller Von Bismark, se establece el seguro obligatorio de enfermedad y maternidad, que al año siguiente se completa con un seguro de accidentes del trabajo, y en 1889, con el de invalidez, vejez y muerte. Estos seguros se caracterizan por ser de origen legal, obligatorios y financiados con aportes de los empleadores, los trabajadores y el Estado<sup>3</sup>.

C- La tercer etapa conocida como de los sistemas de seguridad social, surge en la década del '30 y tiene un gran desarrollo a partir de 1941, y en especial, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, independientemente de la acción de los estados particulares (en EE.UU., en 1935 se aprobó la "Social Security Act", y en Inglaterra, en 1942, Sir William Beveridge presentó al Gobierno inglés el Plan de Seguridad Social), debemos señalar tres hitos fundamentales: 1) la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia, el 10 de mayo de 1944 en la Declaración de los fines y principios que inspiran la política de sus Estados Miembros, reconoció la obligación solemne de la O.I.T., de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan extender la medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; 2) en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se proclamó el derecho de toda persona a la seguridad social y en particular el derecho de los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad; y 3) en junio de 1952, la Conferencia Internacional del Trabajo, en su reunión adoptó el Convenio N° 102, sobre la seguridad social (norma mínima).

Para delimitar mejor, estas dos últimas fases de la evolución de la seguridad social, debemos señalar que las diferencias entre esta última y los seguros sociales, radica fundamentalmente, como señala Pla Rodríguez en tres aspectos: a) la generalidad, entendida como la necesidad de cubrir todos los riesgos para que la protección sea eficaz y a la vez, con la imposibilidad de proteger a unas personas y prescindir de otras; b) la unidad, que actualmente se expresa en la búsqueda de la

integración, control y planificación de las instituciones y organismos que forman parte del sistema; y c) la financiación compromete a la economía del país, que en cierto modo implica una redistribución de ingresos<sup>4</sup>.

## **II. Del esplendor a la crisis de la seguridad social**

### **a - Panorama General**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se desarrolla un crecimiento sin precedentes de la seguridad social. Fundamentalmente, en los países fuertemente industrializados, la seguridad social seguirá 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. Como ha dicho, recientemente, el profesor Humberto Podetti en el XII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad (Buenos Aires, Abril/94), entre el fin de la 2- 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.

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 muchos países, la seguridad social 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>5</sup>.

Hoy nadie ignora, ni discute que la crisis económica también ha llegado a los sistemas de seguridad social de todos los países. Pía 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 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 médica; 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>6</sup>.

Al respecto, debemos 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 de administración pública o 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>7</sup>.

### **b - Situación en la República Argentina**

En nuestro país, en la realidad argentina actual la crisis de la seguridad social, y fundamentalmente del sistema previsional, ha llegado a niveles alarmantes, con la frustración, desesperanza y desprotección de quienes luego de aportar durante toda la vida laboral, reciben prestaciones que no le alcanzan para satisfacer sus necesidades mínimas y más elementales.

Frente a ello, cabe interrogarnos si el actual fracaso del sistema de reparto, se ha debido sólo a falencias del sistema o además hay otras causas, más profundas que también deben ser merituadas. Nos inclinamos por la segunda hipótesis. Siguiendo a Vázquez Vialard, se pueden señalar como factores que han contribuido a la actual situación a los siguientes: a) el fenómeno de la inflación y sus secuelas distorcionantes de la realidad; b) la de determinadas prácticas demagógicas de prometer más de lo que la comunidad puede hacer frente; c) la inmoralidad de la falta de aportes y contribuciones por parte de quienes estaban obligados a hacerlo (utilizando esos fondos para fines comerciales de la empresa); d) la existencia de regímenes de privilegio que establecen beneficios para determinados sectores financiados con el aporte común<sup>8</sup>. A todo ello hay que agregarle, la incapacidad del Estado para administrar eficientemente el sistema; el uso indebido de fondos o reservas que en muchas ocasiones se utilizaron para otros fines, e incluso, el uso político que se hizo de los programas y del otorgamiento de las prestaciones a quienes no eran verdaderos acreedores de ellas.

Por todo ello, podemos afirmar que la situación crítica actual es no sólo de carácter económico-financiera, sino que tiene una connotación más grave porque afecta el orden moral y la justicia en el reparto de las cargas sociales<sup>9</sup>.

A fin de revertir tal crisis, en julio de 1994 ha entrado a regir por imperio de la ley 24.241 y sus reformas, un nuevo sistema que se denomina "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones" que abarca las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Comprende dos regímenes: a) un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado, que se financiarán mediante un sistema de reparto, y b) un régimen de capitalización individual para los trabajadores que opten por el mismo, a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Los empleados cotizan un 16% de la remuneración, siempre al régimen público de reparto, y los trabajadores un 11%, sea al régimen público o al de capitalización individual. En cuanto al haber jubilatorio futuro en ambos regímenes se le asegura una "prestación básica universal" (PBU), que rige para todos los trabajadores sin distinción (actualmente es de 152,50) y una "prestación compensatoria" (PC), que compensa los aportes al antiguo sistema y equivale al 1,5% de las remuneraciones promedios de los últimos 10 años trabajados, multiplicado por la cantidad de años aportados, con un máximo de 35. A estas

prestaciones, se agrega, para quienes opten por permanecer en el Sistema de Reparto, una "prestación adicional por permanencia" (PAP), equivalente al 0,85% de las remuneraciones promedio de los diez últimos años trabajados, por cada año de aporte al nuevo sistema; y a quienes lo hagan por el Sistema de Capitalización, se agregará la cuenta de capitalización individual, que surgirá de la capitalización de los aportes de los trabajadores efectuados a la AFJP, con más la rentabilidad obtenida por la inversión de dichos fondos.

Debido al escaso tiempo transcurrido desde la implementación del nuevo sistema, no se pueden emitir juicios definitivos sobre sus bondades o deficiencias. Con todo, se aprecia que la elección por el traspaso al sistema de capitalización, tuvo mucho menor acogida de lo esperado, atento que un gran número de trabajadores optaron por permanecer en el sistema de reparto, a la espera de tener un panorama más cierto y claro sobre el funcionamiento de las AFJP y de la restabilidad que produzca la capitalización individual.

### **III. Perspectivas futuras. Conclusiones**

A modo de síntesis, en primer lugar, podemos señalar, que no obstante su problemática actual, la seguridad social merece ser reafirmada en sus objetivos y propuestas.

Frente a la crisis económica, las políticas de ajuste y los inconvenientes señalados, su supresión o reducción no sería una solución, y en muchos casos, por el contrario agravaría la crisis.

Tal vez ha llegado la hora de replantear la seguridad social sobre nuevas pautas más acordes a las nuevas circunstancias, que se han venido presentando en los últimos años. El gran desafío es la eficiencia en la inversión de los recursos y en la elección de los programas a seguir. Con realismo, no prometiendo más de lo que se puede dar, evolucionando de acuerdo a los recursos que se obtengan, y avanzando en una justa redistribución de los ingresos, se podrá transitar hacia su futuro.

En segundo término, 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>10</sup>.

Otros se inclinan por una privatización lisa y liana de la seguridad social, bajo el argumento de la mayor eficiencia; de la necesidad de corregir los múltiples problemas derivados de la gestión pública de aquélla (burocracia, ineficacia, etc.); y el impacto de estos sistemas en la economía nacional y en la economía de las empresas<sup>11</sup>.

Dado que esta apertura hacia el sector privado, es relativamente reciente, no se pueden sacar conclusiones definitivas sobre su conveniencia o no. En tal sentido, si la implementación de sistemas complementarios o la aplicación 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, sobretodo de quienes actualmente están recibiendo los beneficios y los que en lo inmediato los reciban.

Como tercer aspecto, consideramos que el futuro de la seguridad social deberá reconocer tres bases fundamentales:

1) Una mayor participación de los beneficiarios en la gestión de los servicios.

En muchos países, los representantes de empleadores y trabajadores vienen cumpliendo un importante rol en la instauración y administración de lo seguridad social. Esta tendencia debe ser apoyada y ampliada, dando una mayor participación en los mecanismos consultivos o administrativos de la seguridad social a representantes de los propios beneficiarios. De ese modo, se logrará una mejor atención a los usuarios, respondiendo con más sensibilidad a sus necesidades, dejando de lado una administración burocrática, que con la incorporación de la informática ha terminado deshumanizando la prestación de muchos servicios, cuando precisamente la atención del ser humano, en toda su dignidad es la razón de su existencia<sup>12</sup>.

2) Habrá que restablecer como valor fundamental la conducta ética de todos los que intervienen en los sistemas de seguridad social, ya sea, de quienes contribuyen a su financiamiento, para que no evadan sus obligaciones y responsabilidades; de los beneficiarios de los servicios y de las prestaciones, haciendo un uso adecuado y prudente de los mismos, al igual que de quienes tienen que administrarlos eficientemente no malgastando o distraendo indebidamente los recursos, y

3) Por último, debemos tomar conciencia que la seguridad social debe seguir siendo la expresión cabal de la solidaridad organizada entre las diversas generaciones de una sociedad, entre los grupos activos e inactivos de la población. Es un compromiso a largo plazo, que afecta

solidariamente a varias generaciones: los activos de hoy contribuyen a financiar prestaciones de quienes brindaron servicios en otras épocas, con la promesa que las generaciones futuras harán lo propio con ellos. En la medida que logremos la vigencia de estos valores, el futuro de la seguridad social está asegurado, en cuanto respuesta integradora y solidaria, a la aspiración de seguridad del género humano<sup>13</sup>.

## Notas

1. Conf. O.I.T., La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000, pág. 2.

2. Conf. Martínez Vivot, Julio; Evolución de la Seguridad Social y su adaptación a las realidades económico sociales de Iberoamérica, DT, 1992-829.

3. Conf. Morgado Valenzuela, Emilio; Evolución de la seguridad social en América. Tendencias y perspectivas, DT 1992-1333.

4. Pía Rodríguez, Américo; "Introducción. Conceptos generales en la seguridad social en el Uruguay", citado por Morgado Valenzuela, Emilio; Evolución... ob. cit. 1335.

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

6. Plá Rodríguez, Américo "Una inversión de tendencias en materia de seguridad social: De la concentración a la desconcentración", trabajo presentado al 1º Congreso Latinoamericano de Seguridad Social, págs. 1/3.

7. Conf. reseña de Revista Internacional del Trabajo, vol. 113, N<sup>o</sup> 1 1994, págs. 156/157.

8. Vázquez Vialard, Antonio; Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, t. II, 5<sup>a</sup> ed. 1992, pág. 409.

9. Conf. Vázquez Vialard, Antonio; Derecho del Trabajo... ob. cit. pág. 410.

10. Conf. Pía Rodríguez, Américo; "Una inversión... ob. cit. pág. 3.

11. Conf. Morgado Valenzuela, Emilio; Evolución... ob. cit. pág. 1342.

12. Conf. Pía Rodríguez, Américo; "Una inversión de tendencias..." ob. cit. El autor recuerda que la Organización Iberoamericana de Seguridad Social expuso en el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social un Nuevo modelo de sistema de seguridad social participativa. A juicio del autor uruguayo citado, lo definitorio de este nuevo modelo es la

---

autonomía de la gestión: descentralización funcional y territorial; participación de entidades privadas no lucrativas y órganos de gobierno con poder decisorio para los interesados en todos los niveles.

13. Conf. Livellara, Carlos A.; Proyección de la seguridad social al año 2000, DT L -2279.