

**Iniciativa de la AISS
Investigaciones &
Puntos de Vista
Núm. 8**

**Conferencia sobre la
Iniciativa de la AISS**

**Fundamentos y garantías del
derecho a la seguridad social
a comienzos del siglo XXI**

Joakim Palme

Enero 2003

Fundamentos y garantías del derecho a la seguridad social a comienzos del siglo XXI

Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS
Vancouver, Canadá, 10-12 de septiembre de 2002

Joakim Palme

Profesor

Instituto Sueco de Investigaciones Sociales, Universidad de Estocolmo
Suecia

Desafíos para la seguridad social

El tercer milenio comenzó tras una década marcada por el desempleo masivo y la crisis del Estado benefactor, que también afectó a los países europeos, y por el aumento de las desigualdades económicas y sociales en todo el mundo. Desde el inicio del siglo XXI, los mercados financieros han experimentado una inseguridad creciente pero la inseguridad también aumenta en otras esferas de la sociedad. Hoy, está finalizando el primer año de inseguridad desde el 11 de septiembre. Por éste, y por otros motivos, se cumple y se percibe con satisfacción el objetivo de fomentar el debate y las deliberaciones acerca de los fundamentos de la seguridad social. Abordaré el tema inclinándome por una única estrategia en lugar de presentar diversas alternativas, aunque éstas existan. Las opiniones expresadas aquí son mías y se basan en una investigación comparativa sobre la seguridad social en general y sobre el caso de Suecia en la década de 1990, en particular.

En las naciones industrializadas más avanzadas los sistemas de protección social se ven amenazados debido a distintos factores, además de los mencionados anteriormente. La población está envejeciendo, instando así a un aumento del gasto público en los sistemas de transferencia y en los servicios de atención. Las personas dejan de trabajar a una edad cada vez más temprana y al mismo tiempo los jóvenes tienen cada vez más dificultades para encontrar un empleo remunerado. La disminución de las tasas de nacimiento no sólo es problemática para mantener un equilibrio entre los trabajadores y los jubilados en el futuro, sino también porque apunta al fracaso de la asistencia a las familias en situación de procrear. Además, las tasas de divorcio y la monoparentalidad están aumentando. El alto nivel de desempleo va a la par de la pobreza y de la exclusión social, en particular de los inmigrantes. Los cambios en la escena internacional imponen límites en la acción de los gobiernos nacionales pero también pueden generar nuevas oportunidades. La historia muestra que las reformas de la seguridad social responden a los cambios en las estructuras económicas y sociales, al igual que la movilización política. Las fases importantes han incorporado elementos de aprendizaje del exterior, es decir, la difusión de ideas y modelos. Si los gobiernos actuales no reaccionan frente a los nuevos desafíos, podrían ponerse en juego los importantes logros comunes. La manera en que reaccionan los distintos países y los logros por ellos obtenidos son importantes tanto para las naciones desarrolladas como para las naciones en desarrollo.

El modelo nórdico y la crisis del Estado benefactor

Suecia y los demás países nórdicos han establecido un modelo universal de protección social, en el que las prestaciones y los servicios se basan en la residencia y se combinan con el seguro social en función de los ingresos. Esta universalidad surgió en respuesta a las necesidades antagónicas de las poblaciones rural y urbana y a la movilización política de estos intereses. Del mismo modo, en el período de la posguerra, el seguro social en función de los ingresos fue una estrategia para englobar dentro del mismo sistema de protección a los trabajadores independientes y asalariados y a los sectores público y privado. La expansión de los servicios ha sido en parte el resultado del envejecimiento de la población pero también está intrínsecamente vinculada con el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y en la política. Por lo tanto, los programas de seguridad social se basaron en garantías universales de prestaciones y servicios, combinadas con el seguro social en función de los ingresos. Como resultado, en estas instituciones coexisten amplias coaliciones de intereses.

Este modelo ha servido para luchar con éxito contra la pobreza y las desigualdades sociales, éxito que se observa, por ejemplo, en la disminución del índice de pobreza de las familias con niños y de los ancianos. Estos grupos constituyen las fases del ciclo de vida que, a lo largo de la historia, han sido más azotados por la pobreza y que aún presentan grandes disparidades de un país a otro, incluso en los países industrializados más avanzados del mundo. El modelo de inclusión de los más acaudalados en los sistemas de protección social ha reducido con mayor éxito las desigualdades sociales que los modelos más exclusivamente destinados a los pobres. Sin embargo, el éxito del modelo no puede entenderse sin explicar cómo se ha promovido el empleo y la participación, en particular de las mujeres, mediante mejores incentivos, inversión en recursos humanos, expansión de los servicios sociales y mejores oportunidades resultantes del crecimiento del empleo, en especial en el sector de los servicios sociales.

No obstante, recientemente la seguridad social ha estado en “crisis” en los países nórdicos como en los demás. En la década de 1990, Suecia experimentó la crisis macroeconómica más grave desde los años 30. Entre 1990 y 1993, el empleo disminuyó un 13,0 por ciento. El desempleo abierto pasó de 1,7 a 8,3 por ciento y además la proporción de la mano de obra afectada por las políticas activas en el mercado laboral aumentó de 2,9 a 6,1 por ciento. El índice de crecimiento del PIB fue negativo durante tres años seguidos. La crisis del empleo ha tenido enormes repercusiones en las finanzas públicas, puesto que la caída del empleo se tradujo por un aumento masivo del gasto público y por una disminución drástica de los ingresos. Como resultado, el déficit presupuestario aumentó rápidamente. El presupuesto pasó de un excedente, en 1990, a un déficit superior al 13 por ciento del PIB, en 1993. Al mismo tiempo, se produjeron grandes cambios en la estructura de edad de la población que se sumaron a la mayor demanda de programas sociales. Además, debido a los numerosos conflictos y guerras civiles en todo el mundo, Suecia – en un período de máximo desempleo – recibió el mayor flujo de inmigrantes y refugiados de su historia moderna. Esta inmigración ejerció grandes presiones en muchas instituciones sociales, en particular debido a que muchos inmigrantes tuvieron grandes dificultades para encontrar un empleo.

La crisis del empleo ejerció una gran presión en la seguridad social, que a su vez llevó al gobierno a emprender revisiones y acciones en prácticamente todos estos programas. Durante la crisis se realizaron una amplia serie de recortes. Durante la segunda parte de la década se tomaron, en muchos casos, medidas para restablecer el orden anterior, por lo cual la diferencia entre el inicio y el final de la década de 1990 no fue muy pronunciada. Los cambios fueron diferentes en una zona y otra, pero en general afectaron el nivel y los períodos de indemnización, al igual que los requisitos de aptitudes profesionales. En

general, fueron muchos los cambios y tendieron a limitar la generosidad pero su magnitud fue pequeña.

Por lo tanto, sería equívoco concluir que Suecia ha abandonado su modelo de seguridad social. Los servicios y prestaciones sociales universales, junto al seguro social en función de los ingresos aún caracterizan al sistema. Sin embargo, la toma o no de ciertas decisiones puede inducir mayores cambios sistémicos a largo plazo, modificando la constelación de intereses en torno a las instituciones sociales. Es posible que la ausencia de decisiones sea más importante desde el punto de vista de los modelos. Debido a que los techos de los sistemas de seguro social permanecen fijos en términos nominales y que los salarios reales aumentan, cada vez más ciudadanos perciben ingresos superiores al techo. A su vez, a largo plazo esto puede convertir los sistemas en función de los ingresos en sistemas de tipo fijo, transfiriendo la responsabilidad del seguro a regímenes privados y tal vez erosionando el amplio respaldo existente a favor de los sistemas públicos.

A menudo, Suecia se ha destacado por su bajo nivel de desigualdad y por el alto grado de inclusión social. Evidentemente, la crisis tuvo profundas repercusiones negativas en el bienestar de los individuos pero al mismo tiempo fueron compensadas mediante varios programas sociales. Las desigualdades en los ingresos no aumentaron como consecuencia de la crisis en sí, sino más bien durante la fase de recuperación.

Los cambios y decisiones en el mundo exterior afectaron sin duda al desarrollo económico de Suecia. No obstante, exceptuando a Finlandia, la profundidad y la amplitud de la crisis no tuvo paralelo en los países industrializados más avanzados. Esto demuestra que las decisiones y procesos a nivel nacional tuvieron repercusiones decisivas en la evolución de la crisis. Cabe recalcar que la evolución macroeconómica de la década de 1990 tuvo una considerable incidencia en la esfera del bienestar, tanto en los recursos disponibles para los sistemas de políticas sociales como en el nivel de vida de los individuos y las familias. El desempleo afectó a todos los sectores de la población, pero la larga crisis del mercado laboral tuvo efectos particularmente negativos en las perspectivas de bienestar de los grupos vulnerables de la sociedad. Una conclusión para el futuro es que cuando sea preciso tomar decisiones macroeconómicas importantes abundarán los motivos para considerar atentamente sus consecuencias en la evolución de las políticas de bienestar en un sentido amplio, incluidos los indicadores de salud y otros aspectos del bienestar, además de los indicadores habituales de recursos económicos y de empleo.

Contexto para la reforma de la seguridad social

Yo diría que la crisis ha puesto de manifiesto los dilemas de las reformas presentes y futuras. Es necesaria una estrategia para resolver estos dilemas sin disgregar el contenido sociopolítico y moral del Estado benefactor. A fin de identificar los elementos importantes – un contexto – para dicha estrategia, tal vez sea útil partir de la idea de que para satisfacer las nuevas necesidades con recursos limitados y para evitar el desequilibrio entre igualdad y eficiencia son necesarios mayores incentivos, recursos humanos, servicios sociales y oportunidades de empleo.

¿Cómo lograrlo? En mi opinión, el objetivo subyacente cuando se fortalece la seguridad social debería ser mantener, y de ser necesario restaurar, el enfoque universal hacia la protección social. Esto significa que no sólo poblaciones enteras deberían estar cubiertas dentro del mismo contexto sino que las prestaciones y servicios deberían ser suficientes para proteger verdaderamente a personas en distintas situaciones y con distintos niveles de ingresos. Para que el sistema de protección funcione en la práctica, es prioritario que

hallemos técnicas que, en su esencia, ayuden a incrementar el número de contribuyentes y, de ser posible, a disminuir el número de beneficiarios de prestaciones.

Una cuestión central en lo referente a la estructura de los incentivos es cómo evitar las trampas de la pobreza. Una regla de oro consiste en emplear prestaciones y servicios universales en lugar de prestaciones y servicios con comprobación de recursos, debido a que en cuanto se aplica la comprobación de recursos, se reducen los incentivos para que las personas con bajos ingresos – a menudo las mujeres – asuman un empleo remunerado. Otra estrategia consiste en establecer disposiciones de seguro social en función de los ingresos que permitan que para los individuos sea rentable trabajar y abonar cotizaciones de seguridad social. Cuanto más ganen y paguen, mayores serán sus derechos a prestaciones.

La estrategia de recursos humanos más eficaz es la educación y la formación, al igual que otros tipos de políticas activas de mercado laboral, tales como trabajos de interés público y empleos subvencionados. El objetivo de estas medidas consiste en mejorar, o al menos mantener, la empleabilidad de los desempleados. En Suecia, probablemente este enfoque haya ayudado a mantener la alta tasa de empleo global. Sin embargo, cuando el país sufrió de desempleo masivo, el problema residió en que los fondos eran tan escasos que los gobiernos a menudo consideraban necesario priorizar medidas baratas y “pasivas”.

Los servicios sociales pueden considerarse como recursos vitales que también permiten que los adultos en familias con niños pequeños o con familiares ancianos participen en el mercado laboral. El enfoque nórdico hacia los recursos de servicios sociales consiste en asignar grandes subsidios a los servicios públicos, tales como los dispositivos de atención diurna. Sin duda, esto ha contribuido a mantener la elevada tasa de empleo global de las mujeres.

Incluso si la mano de obra es altamente calificada y si, siempre que ha sido posible, se han evitado las trampas de la pobreza y los altos impuestos marginales, de poco sirve si las personas no tienen oportunidades de empleo para ejercer sus aptitudes. Cuando las ofertas de empleo son inexistentes o insuficientes, las altas calificaciones no bastan para encontrar un empleo. Las políticas sociales no pueden compensar las deficiencias de la política económica. Esto significa que una estrategia exitosa para reforzar la seguridad social debe basarse en políticas macroeconómicas exitosas. Por otro lado, las políticas macroeconómicas exitosas tampoco son suficientes si las competencias de los desempleados no se adaptan a las exigencias de los nuevos puestos vacantes.

En muchos países existe una fuerte tendencia hacia el incremento del empleo femenino y una ambición política declarada de equilibrar la participación de hombres y mujeres. Si los gobiernos no responden a la necesidad de servicios sociales, es posible que se refuercen las antiguas divisiones del bienestar y que surjan otras. Los padres con bajos ingresos, y más aún los padres solos, dependen particularmente de los servicios sociales subvencionados para buscar y conservar un empleo. Yo estimo que en este contexto los servicios sociales probablemente brinden el método más eficaz para que los padres solos eludan la “dependencia de las prestaciones” y al mismo tiempo mejoren el nivel de vida de sus familias. Lo anterior puede considerarse como una doble estrategia para mejorar tanto los recursos de los padres solos como la situación de los niños. Esto quiere decir que el respaldo a las familias debería diseñarse para que la vida familiar y la vida laboral sean compatibles en las familias donde ambos padres trabajan. Deben fomentarse políticas a favor de la igualdad de acceso al mercado laboral para hombres y mujeres y de igual participación y responsabilidad en la vida familiar.

La falta de servicios sociales adecuados, tales como las guarderías o la atención de familiares ancianos, son obstáculos concretos en particular para la participación de las mujeres en el mercado laboral pero también para la sociedad en general. Los servicios

sociales pueden considerarse como inversiones que brindan a las personas una oportunidad dinámica de convertirse en contribuyentes y de ayudar así a equilibrar las finanzas públicas. Los servicios sociales también son necesarios para garantizar la plena participación de todos los ciudadanos en la sociedad en general y no únicamente en el mercado laboral. Por lo tanto, el acceso a los servicios es crucial para una democracia.

Igualdad y eficiencia

Por supuesto, en lo que respecta a la eficiencia económica, la rentabilidad administrativa de los programas universales es una ventaja evidente. Otra virtud de los sistemas universales totalmente dependientes de los ingresos es que reducen los “costos de transacción” en el mercado laboral. Los individuos, las empresas y los sindicatos no pierden tiempo negociando las disposiciones del seguro básico y de servicios como la atención de salud. Además, dichos sistemas promueven la movilidad y la flexibilidad dentro del mercado laboral debido a que el carácter universal del sistema implica que los trabajadores no pierden sus derechos adquiridos cuando cambian de empleo – la capacidad de transferencia del seguro social es elevada. Un aspecto soslayado, que también es una ventaja de los sistemas públicos, es que teóricamente se puede controlar la estructura de incentivos. Otro papel importante de las instituciones consiste en promover la estabilidad y el carácter previsible de una sociedad. Existen buenos motivos para pensar que las instituciones económicas estables son importantes para el crecimiento, tanto de los derechos de propiedad como de los derechos a la seguridad social. Además, es claro que el gasto público puede promover simultáneamente el crecimiento y la igualdad, mejorando la distribución de la educación y la salud. No obstante, parece haberse olvidado el potencial de las instituciones de política social para contribuir al crecimiento económico.

Los programas universales de seguridad social, junto al seguro social en función de los ingresos que cubre a la mayoría de la mano de obra, exige un alto nivel de gasto social. Empero, si nos interesa mejorar la eficiencia de los programas de bienestar social, tendremos que preocuparnos menos por el gasto social y la imposición y más por el diseño real de los programas y de los métodos de financiación. Por lo menos esto es lo que sugiere la investigación macroeconómica y empírica sobre las repercusiones del Estado benefactor en el comportamiento – aunque existan limitaciones financieras.

Seguridad social, mundialización y democracia

¿Qué limitaciones impone la mundialización en los sistemas de protección social? La mundialización de la economía a menudo se percibe como una amenaza para los sistemas nacionales de protección social. Sin embargo, no queda tan claro por qué el proyecto de bienestar social en sí no sería posible para las naciones Estado con economías abiertas. Por el contrario, el saber popular solía decir que las economías más abiertas en las sociedades industrializadas avanzadas habían elaborado los sistemas de seguridad social más generosos, como alternativa efectiva al tipo de protección social que ofrecen al empleo nacional los aranceles elevados y otras barreras a la importación. El proceso de mundialización aún se emplea a menudo como argumento o excusa para la reducción del Estado benefactor. Por lo tanto, un desafío importante es encontrar estrategias de reforma que hagan compatibles los compromisos del Estado benefactor con la economía de la “mundialización”. Lo que resulta claro es que la liberalización de los mercados de capitales implica que la rentabilidad de las inversiones en un país determinado deberá seguir a grandes rasgos lo que se aplica al resto del mundo ya que de lo contrario los inversores nacionales y extranjeros desplazarán su capital. Esto limita claramente la financiación de la protección social. La movilidad de la mano de obra también limita la medida en que pueden

comprimirse los salarios y el nivel de los impuestos en relación con el tipo de prestaciones y servicios entregados.

La financiación del Estado benefactor es crucial debido a que las necesidades crecientes de las sociedades que envejecen ejercerán una mayor carga en el presupuesto público y en las distintas fuentes de financiación. Otro motivo es que las críticas al Estado benefactor se basan en argumentos relacionados con (i) la falta de control de los costos y (ii) la reducción de los incentivos para trabajar. En lo relativo a estos dos puntos, la reforma sueca de las pensiones de 1994-1998 presentaba ventajas evidentes. La fórmula de cotizaciones definidas teóricas combinada con los mecanismos de equilibrio automático constituye una herramienta efectiva para controlar los costos y mejorar los incentivos. Los incentivos también se refuerzan gracias al nuevo método para coordinar la pensión básica universal con prestaciones contributivas. En este contexto, no suele reconocerse que el sistema público de pensiones esté aislado de otras fuentes de ingresos. Esto significa que los ingresos procedentes del trabajo o de los planes de pensiones privados no disminuyen el derecho a las pensiones públicas, lo cual refuerza los incentivos para trabajar y ahorrar.

Los sistemas de seguridad social sólo cumplirán con sus objetivos si se reforman sin debilitar su incidencia social y si se diseñan para promover la eficiencia. La posibilidad o no de recaudar los impuestos necesarios en el futuro dependerá de la voluntad de los individuos y, probablemente, de la cooperación internacional. Por ello, la modernización de la seguridad social es esencial para cualquier democracia. Sin embargo, las buenas intenciones y la voluntad política no son suficientes para que la reforma sea exitosa. Es preciso evaluar de modo crítico el diseño de los programas existentes. Debemos investigar si se están alcanzando los objetivos de política social y examinar las consecuencias imprevistas de los programas sociales.

A fin de cuentas, la seguridad social debe ubicarse en el contexto de la democracia y de la seguridad política. En la política democrática se expresan de diversas maneras valores e intereses diferentes y antagónicos, pero detrás de estas diferencias debe haber valores comunes en cuanto a los elementos constitutivos de una sociedad democrática. Si no se logra una reforma de los sistemas de seguridad social, muchas personas permanecerán en la pobreza y la desesperanza y se impedirá que muchos niños alcancen su pleno potencial en el futuro. Además, está en juego la democracia en la medida en que, sin una reforma exitosa, se reducirá la plena participación de todas las personas en su calidad de ciudadanos y miembros de la sociedad. Si la democracia está en juego significa que se tambalea la seguridad política. Si los gobiernos se sienten preocupados por la promoción de la seguridad en el mundo, deben preocuparse por sus sistemas de seguridad social y por los de otros países. Esto exige un debate serio sobre los fundamentos de la seguridad social en todo el mundo.