

POLITICA SOCIAL EN EL CONO SUR:

CONSIDERACIONES GENERALES Y ELEMENTOS PARA EL ANALISIS
DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DECADA DE 1970

Ernesto A. Isuani

Agosto de 1980

Trabajo de Consultoría realizado para
el Instituto Latinoamericano de Planifi-
cación Económica y Social - Naciones
Unidas - Santiago de Chile.

12 SEP 1984

INTRODUCCION

El objeto propio de la seguridad social es proteger al miembro de la sociedad contra los riesgos que pueden privar o reducir su ingreso y que pueden dividirse en riesgos biológicos y laborales. Entre los primeros es posible incluir la vejez, muerte, enfermedad, invalidez, maternidad y familia numerosa. Los riesgos laborales son el accidente y la enfermedad profesionales (experimentados a raíz de la relación laboral) y el desempleo. El vasto desarrollo de la seguridad social ha convertido a esta en un componente central de la política social tanto por su influencia sobre las condiciones de vida de la población como por su impacto sobre la economía de un país. En éste sentido cabe señalar que los egresos de los sistemas de seguridad social suelen superar largamente los gastos en otras áreas de la política social.

Argentina, Chile y Uruguay, países que pertenecen al denominado Cono Sur y sobre los cuales versa éste trabajo, son aquellos que iniciaron más tempranamente los programas de seguridad social en América Latina y los que en la actualidad poseen los sistemas más desarrollados (excluyendo a Cuba) a juzgar por la población que recibe cobertura. Sin embargo, tal vez ellos sean los países de América Latina donde la seguridad social ha planteado los problemas de mayor magnitud. Por estas razones, en éste trabajo analizaremos elementos que hacen al desarrollo histórico, características y perspectivas de sus sistemas de seguridad social.

En la primera sección desarrollaremos consideraciones de carácter teórico sobre Estado y política social que servirán para enmarcar el análisis empírico que se desarrolla en la segunda sección. En esta, se considera el

desarrollo histórico de las políticas de seguridad social, las principales características en cuanto a la cobertura de la población, el financiamiento y costo de los sistemas, el impacto en la distribución del ingreso y finalmente, se realizan sugerencias que apuntan a suministrar guías que permitan encarar el estudio de aspectos centrales de la seguridad social sobre los cuales existe una prácticamente total carencia de información.

I. ALGUNOS ELEMENTOS TEORICOS

A. Funciones Estatales y Multifuncionalidad de las Políticas Estatales

Una política es un conjunto de acciones destinadas a obtener determinados fines y puede afirmarse que una omisión debe también ser considerada una política en la medida que esté orientada a "implementar" un fin determinado (1). Por su parte, una política estatal puede ser conceptualizada como una resultante o síntesis de los intereses de las fuerzas sociales y políticas que participan en las instituciones de gobierno del Estado. Desarrollando y sistematizando estas nociones básicas podemos establecer cuales son los principales componentes de una política estatal:

1. Intereses de las fuerzas sociales y políticas que participan en las instituciones de gobierno del Estado,
2. que se expresan en una decisión o conjunto de decisiones (u omisiones),
3. traducidas en acciones (o inacciones),
4. con la intención de obtener determinado/s fin/es.

Las políticas estatales no constituyen respuestas "al azar" a los problemas que las originan; por el contrario, afirmamos que las políticas estatales más importantes, es decir, aquellas que versan sobre temas claves de la vida social, están dirigidas hacia fines que pueden ser racionalmente agrupados de acuerdo a las funciones básicas que el Estado satisface en la sociedad.(2)

Dichas funciones básicas son: 1) Asegurar el orden y la armonía social, 2) crear condiciones para el desarrollo del proceso de acumulación y 3) Obtener apoyo político.

La primera función es de carácter político-ideológico e incluye entre sus aspectos centrales, los siguientes:

- a. Establecer normas y procedimientos para regular la interacción social.
- b. Desarrollar un universo simbólico que haga aceptable a los miembros de una sociedad los parámetros básicos de la misma y promueva un sentimiento de unidad social.
- c. Evitar, reducir y prevenir conflictos.

La segunda función es de naturaleza económica e incluye:

- a. La implementación de un marco jurídico que facilite el proceso de acumulación.
- b. La creación de una infraestructura que contribuya al desarrollo de las fuerzas productivas e incluso la intervención directa en el proceso productivo.

La tercera función es también de índole política y hace referencia a la necesidad que poseen las fuerzas que participan en el Estado de obtener o consolidar apoyo político para desarrollar sus actividades y obtener sus objetivos. Esta necesidad se presenta con mayor grado de urgencia en aquellas sociedades con regímenes democráticos.

En realidad, la mayoría de las políticas estatales son multifuncionales ya que pueden satisfacer varias funciones simultáneamente o en diferentes puntos en el tiempo. Por ejemplo, una política de vivienda puede ser dirigida simultáneamente a evitar una crisis en la industria de la construcción y a obtener apoyo político de un cierto electorado urbano. También, la políti-

ca salarial puede ser utilizada para ampliar el consumo hoy, evitar conflictos mañana u obtener apoyo político pasado mañana.

Por estas razones, cualquier taxonomía de políticas estatales que utilice categorías fijas en relación a las funciones del Estado, es equívoca. Las denominadas políticas económicas tales como precios y salarios, además de influir en la producción, distribución y consumo, se convierten en políticas netamente "políticas" cuando son empleadas para obtener apoyo político o armonía social. Ello también sucede en el caso de las denominadas políticas sociales. En realidad, éste término designa un gran número de políticas (3) cuya unidad deviene de su real o supuesto positivo impacto en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, en términos funcionales, ellas pueden tender a satisfacer ya sea funciones políticas o económicas.

B. Tensiones entre Acumulación y Redistribución del Ingreso:

Tanto las políticas sociales como las económicas poseen efectos distributivos del ingreso entre los diversos grupos sociales. Pero, si tomamos en cuenta solo a las políticas que producen una redistribución progresiva del ingreso es posible observar que ellas no son de fácil complementación con aquellas destinadas a estimular el proceso de acumulación y en verdad, los desfases entre ellas suelen ocasionar tensiones importantes en el cuerpo social debido a la íntima ligazón que existe entre ambos tipos de políticas y el fenómeno de la legitimidad política. Además, puede afirmarse que el mayor grado de intervención del Estado en asuntos económicos y sociales, fenómeno que ha adquirido carácter universal (4) determina un mayor grado de "responsabilidad" de éste frente al resto de la sociedad respecto al éxito o fracaso de sus políticas con las obvias consecuencias sobre la legitimidad política.

Siempre y cuando hablemos de sociedades caracterizadas por cierto desarrollo económico y complejidad social (5) solo es posible pensar la via-

bilidad y estabilidad de un sistema que goce de amplia legitimidad política cuando el proceso de acumulación y redistribución progresiva del ingreso (6) guarda relación con las expectativas de los beneficiarios de ambos procesos. Por el contrario, la existencia de tensiones graves entre ambos procesos en el tipo de sociedades a las cuales estamos aludiendo afecta la legitimidad política y por ende la estabilidad del sistema político. Dichas tensiones son básicamente de dos tipos:

1. Cuando el proceso redistributivo afecta el proceso de acumulación, la tensión se traduce en disrupciones mas o menos importantes del sistema productivo que causan la erosión de la armonía social.

2. Cuando el proceso de acumulación limita la redistribución, ello difícilmente pueda dejar de estar acompañado por el aumento de los niveles de autoritarismo político, implicando la pérdida de legitimidad ante vastos sectores sociales y haciendo pender sobre el sistema político el riesgo permanente de desestabilización.

Sobre la base de las consideraciones de carácter teórico que hemos enunciado abordaremos el análisis de una política social de creciente relevancia, tal como es la seguridad social en el contexto geográfico de los países del Cono Sur.

II. SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONO SUR

A. Origen de las Políticas:

Comenzaremos esta sección, analizando la multifuncionalidad de las políticas de seguridad social. En relación a la función de mantenimiento del orden y la armonía social, cabe señalar que a partir de fines del siglo pasado (momento en el cual comenzaron a emerger las primeras políticas de seguridad social en Occidente) estas políticas respondieron a la finalidad estatal

predominante de eliminar conflictos sociales y servir como respuesta a la "cuestión social" implicada en la existencia y crecimiento de las organizaciones políticas y sindicales obreras y el paralelo aumento del nivel de agitación laboral. Se intentaba de esta forma buscar alternativas que trascendieran el ámbito exclusivamente policíaco para asegurar el orden social.

Un importante estudio (7) muestra como estas políticas fueron utilizadas por el Canciller Otto von Bismarck para contener el crecimiento de la social-democracia alemana y como la sanción de leyes sobre compensación por accidentes de trabajo en los Estados Unidos en los años previos a la I Guerra Mundial fue debida a la necesidad de mantener relaciones armoniosas entre sindicatos y empresas en un contexto de agitación laboral. Sin embargo, estos no son los únicos casos (8): en Italia, el primer programa de pensiones por vejez e invalidez fué sancionado en 1919, año de intenso conflicto laboral. En Portugal, se legisló sobre accidentes del trabajo en 1913 como respuesta al gran número de huelgas que afectaban la producción nacional. Finalmente, pensiones por vejez, invalidez y muerte fueron instituídas en España en 1919 también debido a la existencia de poderosos sindicatos socialistas y anarco-sindicalistas e intenso conflicto y violencia política. América Latina y en especial los países del Cono Sur no fueron ajenos a éste tipo de racionalidad en el empleo de las políticas de seguridad social, como veremos más adelante.

Con respecto a la otra función de naturaleza política, las políticas de seguridad social pueden ser utilizadas por las fuerzas sociales y políticas presentes en el aparato estatal para obtener o consolidar el apoyo de determinados sectores de la población. Esta afirmación, coincidente con lo que el sentido común puede sugerir, carece de estudios amplios que la avalen. Sin embargo, algunos progresos se ha realizado al respecto. Por ejemplo, Malloy en su trabajo sobre seguridad social en el Brasil (9) muestra como Getulio Vargas utilizó estas políticas durante el período conocido como "Estado Novo" para atraer el apoyo de sectores laborales. En el caso argentino, el autor de éste trabajo obtuvo conclusiones similares respecto a los primeros gobiernos peronistas (10). Hecho se ha referido a éste tema en un estudio sobre Suecia y Gran

Bretaña (11) que se limita exclusivamente al papel que han jugado las elecciones en la génesis de políticas de seguridad social. Sin embargo, el análisis se centra en observar que cambios se produjeron a nivel de la seguridad social a posteriori de la realización de ciertas elecciones sin considerar que cambios se produjeron antes de las mismas.

Finalmente, en relación a la función de índole económica, O'Connor (12) sostiene que las políticas de seguridad social tienen como efecto expandir la producción, la productividad y los beneficios, estimulando así el proceso de acumulación. La principal razón para ello radica en que la implementación de éste tipo de beneficios infunde un sentido de seguridad económica en la fuerza de trabajo que se traduce en un aumento de su potencialidad productiva. Además, según este autor, estas políticas ayudan a asegurar un adecuado nivel de demanda agregada mediante el incremento del poder adquisitivo del desempleado y del pobre. Habermas (13) coincide con esta línea de argumentación; en su visión, los gobiernos de las sociedades industriales avanzadas de Europa y los Estados Unidos han extendido, a través de un uso cada vez más amplio de la planificación, la intervención en asuntos económicos con el objetivo de lograr un funcionamiento más fluido del sistema mediante un mayor control del ciclo económico, previniendo o reduciendo las crisis. En esta estrategia de "crisis avoidance" las políticas de seguridad social han constituido parte sustantiva del "paquete" de medidas orientadas a tal fin.

En el caso de los países del Cono Sur, no existen mayores indicios que induzcan a pensar que la seguridad social ha desempeñado un rol importante como elemento de política económica; en otras palabras, su impacto en cuanto a expandir el consumo, la producción y la productividad puede haber sido más una consecuencia de su implementación que una razón detrás de la intención del gobernante o del legislador. La información disponible apoya la tesis que estas políticas han sido formuladas e implementadas desde una racionalidad estrictamente política: o bien han constituido respuestas a situaciones de conflicto social y por ende han estado dirigidas a dirimir, reducir o prevenir dichos conflictos, o bien han estado dirigidas a obtener o consolidar el apo-

yo político de determinados sectores sociales.

No es posible determinar a priori cuales de estas fué la racionalidad que impulsó la formulación de estas políticas. En un mismo período histórico ellas han tenido como objetivo uno u otro fin y es necesario realizar un análisis histórico de la emergencia de cada política para intentar determinar su intencionalidad. No obstante y como criterio aproximado para guiar el análisis es posible afirmar que en su nacimiento (que en los tres países se remonta a principios del presente siglo) estas políticas estuvieron básicamente dirigidas a obtener orden social a través de la eliminación de conflictos. Debemos recordar que desde fines del siglo pasado, el crecimiento de las organizaciones sindicales y su nivel de radicalización política e ideológica determinó la existencia de importantes picos de agitación laboral.

En Argentina (14) prácticamente la totalidad de las iniciativas y políticas sobre la materia en el período 1900-1925 surgieron como respuesta a momentos de gran agitación laboral protagonizados por sindicatos y federaciones sindicales de orientación anarquista y anarco-sindicalista, las más poderosas en dicha época. La intencionalidad estatal en reducir el nivel de dichos conflictos a través de implementar beneficios de seguridad social surge por una parte del contexto en el cual las iniciativas fueron formuladas pero por otra parte de la explicitación de intenciones realizadas por los gestores de dichas iniciativas tal como se desprende de analizar las discusiones parlamentarias en las cuales estas iniciativas fueron debatidas. Como ejemplos pueden citarse las iniciativas sobre compensación por accidentes del trabajo de los diputados Roldán y Avellaneda (1902), del Ministro del Interior Gonzalez (1904), del diputado Escobar (1910 y 1912) del Ministro del Interior Galvez (1910) y del diputado Bas (1914). En el caso de Cajas de Pensiones creadas con la misma intencionalidad puede citarse la caja de jubilaciones de obreros ferroviarios (1915), obreros tranviarios (1920) y trabajadores en empresas de servicios públicos (1921).

La información existente para el caso chileno (15) corrobora el uso

de políticas de seguridad social como instrumentos para responder a momentos de agitación laboral. Como ejemplos puede citarse la institución de pensiones por retiro para obreros ferroviarios en 1911 y compensación por accidentes de trabajo en 1916. Las mismas razones existieron en el caso uruguayo detrás de la creación de la caja de jubilaciones para trabajadores en servicios públicos en 1919 (16).

Es importante destacar que la gran mayoría de estos beneficios fueron instituidos por iniciativa estrictamente estatal. Más explícitamente, los beneficios de seguridad social (especialmente las pensiones) fueron poco demandados por las fuerzas sindicales y políticas. Más aún, el análisis de las estadísticas de huelga en la Argentina a principios del siglo (17) revela que la obtención de seguridad social era virtualmente inexistente como causal de conflicto laboral; estos se originaron fundamentalmente por motivos salariales y mejora en las condiciones de trabajo (especialmente la reducción de la jornada laboral) (18). Esto significa que las iniciativas en seguridad social no surgieron como respuesta a presiones o conflictos que reivindicaran dichos beneficios sino como concesión estatal ante conflictos originados por otras razones.

Este fenómeno puede ser explicado por dos razones. Por parte del Estado, sus dirigentes estimaban que beneficios sociales tales como las pensiones tendrían el efecto de reducir los conflictos en la medida que sobre la mente del trabajador, la perspectiva de perder sus contribuciones y el beneficio mismo, tendría el efecto de inducirlo a no comprometerse con huelgas o conflictos que hiciera peligrar su estabilidad en el empleo. Por parte de sindicatos y trabajadores, sus preocupaciones se centraban en reivindicaciones de carácter inmediato (salarios, jornada de trabajo); es decir, su capacidad de previsión en estos períodos era escasa, más aún cuando la formación de fondos para pensiones implicaba una reducción en sus, por lo general, exiguos salarios. Es interesante notar que los trabajadores llegaron incluso a oponerse violentamente a la creación de cajas de jubilaciones. En Argentina, la ley general de jubilaciones para obreros y empleados del comercio y la in-

dustria, sancionada en 1923, fué resistida con una huelga general que obligó finalmente al gobierno a derogarla.

En la medida que avanzó el siglo, el desarrollo de los regímenes democráticos como consecuencia de la extensión del sufragio universal se tradujo en la incorporación de nuevos sectores a la vida política de los países del Cono Sur. Este proceso, como la instalación de experiencias denominadas populistas, implicaron el desarrollo de la política social como instrumento distributivo y como herramienta para obtener y consolidar legitimidad política. La seguridad social fue ampliamente desarrollada y proliferó la creación de beneficios tanto por iniciativa estatal como por demandas de sectores sociales ahora interesados en prestaciones que un tiempo atrás habían sido consideradas como "sofisticadas".

Como dijimos anteriormente, el uso de las políticas de seguridad social como mecanismos para obtener o consolidar apoyo político es un tema que aún carece de estudios sistemáticos. No obstante, hay en el Cono Sur algunos indicios sobre la materia. Por ejemplo, en Uruguay, el Partido Colorado gobernante sancionó tres piezas legislativas de seguridad social en un intento de ganar las elecciones de noviembre de 1958; dichas leyes fueron: 1. asignaciones familiares para desempleados, 2. descanso por maternidad con pago total de haberes por un período de 12 semanas (pre y post nacimiento) y 3. fondo para seguro de desempleo para trabajadores de la industria y el comercio (19). En Argentina, la ley general de jubilaciones del gobierno Radical en 1923 (aquella que señalamos como la causante de una huelga general) se originó en el interés del partido gobernante por asegurarse las elecciones de diputados y senadores nacionales a celebrarse el 7 de marzo de 1924. (20). Por su parte, el gobierno peronista inauguró a mediados de la década de 1940 una vigorosa expansión de la política social destinada a sectores obreros y ciertas capas medias que se traduce en el campo de la seguridad social en la creación y expansión de un gran número de beneficios tales como la extensión de la indemnización por despido a todo trabajador en relación

de dependencia, pensiones para trabajadores industriales, rurales e independientes, mejoras en las pensiones de periodistas, bancarios, personal de la Marina mercante, ferroviarios, etc. (21)

Ya sea como instrumento para consolidar orden y armonía social, ya como mecanismo para captar apoyo político, las políticas de seguridad social extendieron la protección de riesgos biológicos y laborales en los países del Cono Sur y comenzaron a tener impacto en la redistribución del ingreso operada en estos países. La próxima sección estará destinada a analizar estos aspectos.

B. Cobertura, Financiamiento y Distribución del Ingreso (22)

De acuerdo a la información contenida en el cuadro no. 1, a principios de la década de 1970 la cobertura de seguridad social respecto a la Población Total alcanzaba al 55,4% en Argentina, 71,9% en Chile y 64% en Uruguay. Si en cambio, la cobertura es considerada en relación a la Población Económicamente Activa los porcentajes eran 68%, 70% y 95% respectivamente. Sin embargo, estos niveles de cobertura pueden resultar un tanto engañosos si no son tomados como una primera aproximación. En realidad los grados de cobertura al interior de cada país presentan sensibles oscilaciones de acuerdo al tipo de beneficio otorgado. En otras palabras, el grado de cobertura de las pensiones por vejez suelen presentar diferencias en comparación con la cobertura de accidentes del trabajo, salud, asignaciones familiares, etc. Por ejemplo, en Chile en 1968 alrededor de 430.000 trabajadores inscriptos en las cajas de pensiones no estaban protegidos contra accidentes del trabajo.

Pero existen otras variables que afectan los niveles de cobertura; ellas son: categoría ocupacional, rama de actividad económica y región geográfica.

En Argentina, de acuerdo a datos de 1960, la cobertura para empleados

CUADRO No. 1

Cobertura de Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay

Año	Población Total (miles)(1)	Población Econ. Activa (miles) (2)	Población Asegurada (miles)		% de PEA Asegurada (3)/(2)	% de Población Total Asegurada (6)/(1)		
			Activos (3)	Pasivos Dependientes (4)			Total (6)	
<u>ARGENTINA</u>								
1960	20.850	7.270	4.011	745	4.412	9.168	55,2	44,0
1965	22.545	7.809	4.322	1.086	4.723	10.131	55,3	44,9
1970	24.350	8.500	5.781	1.389	6.328	13.498	68,0	55,4
<u>CHILE</u>								
1960	7.689,0	2.521,0	1.691,3	269,4	2.875,0	4.835,7	67,1	63,0
1965	8.584,0	2.815,0	1.946,6	441,1	3.584,0	5.971,7	69,1	69,5
1971	10.001,3	3.278,1	2.294,9	643,7	4.253,0	7.191,0	70,0	71,9
<u>URUGUAY</u>								
1960	2.540	988	1.077	276	251	1.064	109	63
1965	2.710	1.038	1.230	366	275	1.871	119	69
1969	2.850	1.084	1.035	451	340	1.826	95	64

Fuente: MESA-LAGO, Carmelo, "Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality" University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978, pgs. 41, 90 y 180

y obreros en el sector privado, empleados públicos y militares era del 69,5% (23) mientras que los trabajadores autónomos solo estaban cubiertos en un 22,8% y los pequeños empresarios en un 16% . En Chile (1966) el grado de cobertura para empleados de comercio e industria, empleados públicos y fuerzas armadas ascendía al 91,5%; obreros (incluyendo servicio doméstico) 89% y trabajadores autónomos solo el 13,7%.

Respecto a rama de actividad económica, en Chile (1966) el sector Manufactura poseía un 81,2% de cobertura mientras que los porcentajes para comercio, transporte, comunicaciones y servicios oscilaba entre el 65 y el 67%; finalmente, agricultura, caza y pesca solo poseían el 54,8%. En Argentina (1960) el sector de servicios públicos, transporte y comunicaciones poseía una cobertura del 96,9%; comercio, banca, seguros y servicios un 85,1%; minería, industria y construcción un 56,8%; agricultura, caza y pesca un 54,4%.

Las diferencias regionales al interior de cada país es otra variable de fuerte incidencia sobre los niveles de cobertura de acuerdo a lo que puede apreciarse en los cuadros nos. 2, 3 y 4. En general puede afirmarse que las regiones más industrializadas, con mayor grado de urbanización y sindicalización son también las que poseen el grado más alto de cobertura.

Finalmente, la cobertura se ha extendido más velozmente en forma vertical que horizontal. En otras palabras, los grupos más fuertes y mejor organizados (por lo general, los primeros que fueron cubiertos por la seguridad social) han recibido en forma continua nuevos y mejores beneficios (extensión vertical) mientras que el avance hacia cubrir, aun en forma mínima, sectores desprotegidos (extensión horizontal) ha sido un proceso extremadamente lento. En general los sectores de menores recursos son al mismo tiempo los más desprotegidos.

CUADRO No. 2Cobertura de Seguridad Social por
Región Geográfica en Argentina:1960

<u>Región</u>	<u>Población Total</u>		<u>Población Activa Asegurada</u>	
	Miles (1)	% (2)	Miles (3)	% (3)/(1)
Metropolitana	2966,6	14,8	1.571,9	52,9
Pampeana	9.415,3	47,2	1.868,8	19,8
Centro	2.056,3	10,4	233,2	11,3
Noroeste	2.073,1	10,4	163,4	7,9
Cuyo	1.176,4	5,9	92,9	7,9
Patagonia	206,5	1,0	11,4	5,5
Comahue	461,9	2,3	23,1	4,7
Noreste	<u>1.616,4</u>	<u>8,1</u>	<u>56,5</u>	<u>3,5</u>
Total	20.013,5	100,0	4.021,2	20,1

Fuente: Idem pg. 185

CUADRO No. 3Cobertura de Seguridad Social por
Región Geográfica en Chile: 1966

<u>Región</u>	<u>Población Total</u>		<u>Población Activa Asegurada</u>	
	Miles (1)	% (2)	Miles (3)	% (3)/(1)
Norte	1.121,7	12,6	204,3	18,2
Centro	5.911,5	66,5	1.183,8	20,1
Sur	<u>1.854,2</u>	<u>29,9</u>	<u>254,4</u>	<u>13,7</u>
Total	8.887,4	100,0	1.642,5	18,5

Fuente: Idem pg. 46

CUADRO No. 4Cobertura de Seguridad Social por
Región Geográfica en Uruguay: 1961 y 1970

Año.	Porcentaje de Población en		Porcentaje de gastos en asignaciones familiares en	
	Montevideo	Resto del País	Montevideo	Resto del País
1961	45,3	54,7	57,5	42,5
1970	48,1	51,9	62,6	38,4

Fuente: Idem, pg. 93

Los países del Cono Sur constituyen dentro de América Latina el ejemplo más claro de un desarrollo atomizado de la seguridad social. Si bien es cierto que estos países fueron los primeros en desarrollarla, lo hicieron mediante una proliferación de instituciones autónomas, sin mayores relaciones entre sí (por ejemplo, las diferentes cajas de pensiones).

Los grupos sociales con mayor poder fueron por lo general los que obtuvieron los mejores sistemas de beneficios, del tal manera que puede hablarse de una gran correspondencia entre el sistema de estratificación social y el de seguridad social. Con la excepción de los sectores de mayores ingresos (que por regla general no necesitan ni utilizan la seguridad social) las pirámides de estratificación de la sociedad y del sistema de seguridad social tienden a coincidir teniendo en su base los sectores de menores ingresos en la primera y desprotegidos o mal protegidos en la segunda.

De cualquier manera, si cada sector social hubiese financiado su propio sistema de seguridad social se hubiese reproducido la estratificación del ingreso existente en la sociedad. Pero con frecuencia ello no ha sido así. Los grupos de más altos ingresos han obtenido en la mayoría de los casos, sus-

tanciales aportes del Estado a través de contribuciones directas (por ejemplo, para enjugar déficits de las instituciones) o a través de la creación de impuestos especiales para contribuir al financiamiento de determinados fondos.

De acuerdo a la información del cuadro no. 5, la contribución del asegurado en Argentina era inferior a un tercio del total de las contribuciones a los fondos (con excepción de los trabajadores autónomos); en Chile oscilaba entre 14 y 42% y en Uruguay entre 23 y 48,9%. Si se tiene en cuenta que en estos países la contribución del empleador es por lo general de carácter regresivo (aumenta con el ingreso del asegurado y se traslada vía precios al consumidor) y la correspondiente al Estado es también regresiva ya que suele fundarse sobre impuestos indirectos que gravan al consumidor, resulta un sesgo marcadamente regresivo en sus sistemas de seguridad social. Por otra parte, la contribución del asegurado puede considerarse como progresiva (aumenta con el ingreso) cuando no existen topes máximos de contribución que reduzcan el aporte de los sectores de mayores ingresos.

En síntesis, puede afirmarse que los sistemas de seguridad social en el Cono Sur (igualmente que en la mayoría de países latinoamericanos) no son financiados por el asegurado sino básicamente por el consumidor lo que plantea la regresividad del sistema; los sectores de menores recursos y más pobremente cubiertos y no cubiertos contribuyen a financiar los sistemas de los sectores de mayores ingresos (24).

La regresividad del sistema se hace aun mayor cuando es posible observar que los sectores de mayores ingresos tienen acceso a mayores y mejores beneficios que los sectores de mas bajos ingresos lo cual significa que los primeros reciben más de lo que aportan y lo contrario sucede en el caso de los segundos.

Analizando la información del cuadro no. 6 vemos que en Argentina (1961) el ingreso de seguridad social per cápita más alto correspondía a las fuerzas armadas (202 pesos) seguidas por los empleados públicos (152,9 pesos)

CUADRO No. 5

CONtribuciones al Sistema de Seguridad
Social por grupo ocupacional y fuente de
financiamiento en Argentina, Chile y Uruguay (%)

Categoría Ocupacional	Asegurado	Empleador	Estado	Rendimiento de Invers.	Otros (a)	Total
<u>ARGENTINA (1972)</u>						
Empleados y Obreros del comercio, ind. y serv.	26	68	-	-	6	100
Empleados Públicos	30	64 (b)	-	-	6	100
Trabajadores Autónomos	87	-	-	-	13	100
<u>CHILE (1965)</u>						
Obreros	20	61	11	1	7	100
Empleados	28	64	5	2	1	100
Empleados Públicos	42	20 (b)	30	3	5	100
Fuerzas Armadas	14	-	84	2	-	100
<u>URUGUAY (1969)</u>						
Empleados y Obreros de la ind. y el comercio	48,2	51,5	0,4	0,2	0,2	100
Trab. rurales y domest.	40,5	6,2	50,8	1,8	0,7	100
Bancarios	40,6	52,6	-	6,8	-	100
Jockey Club	48,9	39,4	8,3	3,4	-	100
Fuerzas Armadas	23,1	0,6	76,3	-	-	100
Profesionales	31,0	-	65,0	3,0	1	100
Notarios Públicos	47,9	-	49,0	3,1	-	100

(a) Pago de deudas, intereses, aranceles y multas

(b) Incluye la contribución del Estado como empleador

Fuente: Idem , pgs. 52, 98 y 190

CUADRO No. 6Ingreso de Seguridad Social por Asegurado
por grupo ocupacional en Argentina, Chile
y Uruguay

Grupo Ocupacional	Ingreso (a)	Número de Asegur. (miles)	Ingreso per cápita (b)
<u>ARGENTINA (1961)</u>			
Obreros y Empleados	326.396,1	2.388	136,7
Empleados Públicos	177.859,8	1.163	152,9
Trabajadores Autónomos	7.898,6	353	22,4
Fuerzas Armadas	25.660,9	127	202,0
<u>CHILE (1967)</u>			
Obreros	1.258.971,1	1.487,7	846,2
Empleados	1.299.224,6	288,2	4.508,1
Empleados Públicos	449.980,1	238,2	1.889,1
Policía	200.262,0	29,0	6.905,6
<u>URUGUAY (1969)</u>			
Empleados, Obreros y Trabajadores Rurales	29.954,5	807,9	37.077
Empleados Públicos	10.351,0	200,0	51,755
Fuerzas Armadas	835,7	13,4	62.180
Profesionales	557,8	11,7	47.748
Notarios Públicos	361,3	2,2	161,568

(a) en miles de pesos argentinos y escudos chilenos y en millones de pesos uruguayos

(b) en pesos argentinos, escudos chilenos y pesos uruguayos respectivamente

Fuente: Idem, pgs. 53,98 y 191

obreros y empleados (136,7 pesos) y finalmente los trabajadores autónomos (22,4 pesos). En Chile (1967) observamos que el ingreso per cápita de seguridad social más alto correspondía a la policía, luego a los empleados; seguidamente a los empleados públicos y finalmente a los obreros. Algo similar sucedía en el caso uruguayo donde debe señalarse la situación de gran privilegio de algún sector profesional tal como los notarios públicos que prácticamente triplicaban el ingreso per capita del sector que los sucedía inmediatamente. De cualquier manera, las categorías utilizadas son bastante generales y esconden importantes diferencias internas. Por ejemplo, en el caso argentino vemos que el ingreso de seguridad social per capita de obreros y empleados era de 136,7 pesos, pero desagregando esta información encontramos que mientras el sector comercio poseía un ingreso per capita de 210 pesos, los trabajadores rurales alcanzaban solo a 16,3 pesos, o que mientras el ingreso de los bancarios era de 356,5 pesos, el de los obreros y empleados industriales solo ascendía a 126,2 pesos.

Una vez relevados los principales aspectos de la seguridad social en los países del Cono Sur respecto a cobertura, financiamiento y distribución del ingreso, nos abocaremos a analizar el costo de la seguridad social y su relación con la crisis socio-económica.

C. Crisis Social y Costo de la Seguridad Social

Ya sea en aras a conservar el orden y la armonía social, a captar apoyo político o a estimular la producción, productividad y el consumo la realidad es que la política social se expandió notablemente en Argentina, Chile y Uruguay. Este desarrollo constituye un aspecto de otro proceso más global que afectó a estos países: el paulatino avance de la intervención del Estado en la vida social, fenómeno que caracteriza prácticamente a la generalidad de las sociedades contemporáneas (25) y que tiene especial importancia en el caso de los países del Cono Sur que experimentaron durante períodos relativamente

extensos de su historia la presencia de un Estado con un bajo nivel de intervención en asuntos económicos y sociales si se compara con los niveles actuales de intervencionismo estatal. Aquella situación significaba que la primacía estaba dada en la esfera de las relaciones privadas, no solo en lo económico sino también en lo social. Por ejemplo, muchos beneficios sociales surgieron en el ámbito de la negociación entre empleadores y trabajadores. El énfasis en la negociación privada implicaba una relativa "despolitización" de las relaciones sociales ya que el Estado operaba como la garantía en última instancia del orden social y su intervención en lo económico se reducía al mantenimiento de las condiciones básicas para el desarrollo de las fuerzas productivas; su rol como productor era prácticamente nulo.

El avance del Estado sobre la sociedad civil a través de la expansión de la política económica y de la política social implicó una verdadera "repolitización" de las relaciones sociales (26). Logros y, especialmente, crisis en el ámbito económico y social dejaron de ser atribuidas en la visión del ciudadano, a las impersonales fuerzas del mercado y comenzaron a ser percibidos como fenómenos de los cuales el Estado era el principal responsable. En otras palabras, intervención estatal y legitimidad política comenzaron a imbricarse cada vez más.

En el caso de la política social, su vasto desarrollo en el Cono Sur produjo fuertes tensiones sobre el sistema político cuando su crecimiento no pudo ser compatibilizado con los requerimientos del proceso de acumulación dentro del modelo de desarrollo imperante en la región.

En la medida que el proceso distributivo llevado a cabo limitó o amenazó el proceso de acumulación el resultado fue la crisis socio-económica expresada en hechos tales como inflación, mercado negro, fuga de capitales, tensión social, etc. Pero, por otra parte, la intención de establecer frenos al proceso distributivo en aras de estimular el proceso de acumulación (en el contexto de sectores sociales altamente organizados y con percepción de intereses comunes) significaba crear niveles de conflictos imposibles de resolver.

dentro de un régimen democrático e impulsó el crecimiento del autoritarismo político como forma de resolver el impacto negativo que sobre la legitimidad política poseen tales tipos de intentos respecto a sectores mayoritarios de la población.

Sin embargo, ni el sacrificio de la redistribución en aras a estimular la acumulación ni el proceso inverso parecen echar bases serias para la estabilidad política. Un ejemplo de esto es el caso argentino, oscilando permanentemente entre periodos distribucionistas y periodos que favorecen la acumulación desde mediados de 1940 sin que parezca haber encontrado hasta el momento la estabilidad que solo una equilibrada complementación de la política económica y social puede arrojar. La actual etapa política en los países del Cono Sur ha puesto el énfasis en la estimulación del proceso de acumulación con el "congelamiento" que ello implica a nivel de la política social. Este tema necesita ser estudiado con amplitud pero valga señalar como ilustración que en el caso chileno, los gastos estatales en servicios sociales (incluyendo educación, salud, seguridad social, vivienda y otros) descendió del 25,5% del PBI en 1972 al 15,2% en 1974 (27).

Analicemos el caso de la seguridad social y su costo. De acuerdo al cuadro no. 7, a excepción del caso uruguayo (cuya serie histórica de datos disponibles es la más corta) en el cual los ingresos de seguridad social muestra un comportamiento estable y los egresos un ritmo oscilante, la tendencia es al crecimiento tanto de egresos como de ingresos. Nótese sin embargo, la drástica reducción de los egresos e ingresos de la seguridad social en Chile a partir de 1973 y el fuerte déficit (3 a 4% del PBI) que arroja la seguridad social en Uruguay. Otra forma de observar el costo de la seguridad social es mediante el análisis de la relación de sostenimiento presentada en el cuadro no. 8. Como se verá la relación de trabajadores activos/pasivos tiende a descender. El caso uruguayo es nuevamente relativamente crítico ya que a fines de la década del 60 existían prácticamente dos asegurados activos por cada pasivo. Finalmente, los gastos de administración del sistema son muy elevados; en Chile, estos gastos insumían alrededor del 8% de los ingresos totales de seguridad social en 1974.

CUADRO No. 7Costo de la Seguridad Social en
Argentina, Chile y Uruguay

Año	Ingresos de Seguridad Social como % del PBI			Egresos de Seguridad Social como % del PBI		
	Argent.	Chile	Uruguay	Argentina	Chile	Uruguay
1960	3,6	12,2	-	2,9	8,2	-
1961	3,7	-	-	3,9	-	-
1962	3,4	-	-	3,3	-	-
1963	3,5	13,1	-	3,6	10,7	-
1964	3,9	13,4	-	3,6	11,0	-
1965	3,8	14,4	10,1	3,2	12,8	14,5
1966	3,8	14,4	9,4	3,9	12,4	13,0
1967	5,0	-	9,9	4,5	-	13,6
1968	4,6	14,7	9,0	4,8	-	11,8
1969	4,2	14,4	9,6	4,3	-	14,2
1970	4,3	15,8	-	4,2	-	-
1971	-	19,4	-	-	17,2	-
1972	-	19,3	-	-	16,3	-
1973	-	12,1	-	-	9,5	-
1974	-	11,8	-	-	9,0	-

Fuente: Idem, pags. 56, 100 y 195 y , OIT, "El Costo de la Seguridad Social" 1972-1974", Ginebra 1979, pg. 57

CUADRO No. 8

Razón de Sostenimiento en la
Seguridad Social: Chile, Ar-
gentina y Uruguay
 (Asegurados activos/pasivos)

<u>Año</u>	<u>Argentina</u>	<u>Chile</u>	<u>Uruguay</u>
1960	5,4	6,3	3,9
1961	5,0	6,1	3,6
1962	4,6	5,8	3,4
1963	4,3	5,3	3,2
1964	4,2	4,9	3,1
1965	4,0	4,4	3,4
1966	3,8	4,0	2,7
1967	3,7	4,0	2,5
1968	3,4	3,9	2,4
1969	3,1	3,7	2,3
1970	4,2	3,7	-
1971	-	3,6	-

Fuente: MESA-LAGO, Carmelo , op. cit. pgs. 41,90 y 180

D. Sugerencias para el Estudio de la Seguridad Social en la década de 1970:

La información presentada en éste trabajo debe ser considerada de caracter ilustrativa, especialmente para la década de 1970 sobre la cual no existen prácticamente estudios que trasciendan el ámbito técnico-jurídico de la seguridad social para relevar aquellos aspectos necesarios para entender las derivaciones sociales, económicas y políticas de esta importante área de la política social. Llevar a cabo dichos estudios tiene el valor de lograr dicho entendimiento pero además de crear la infraestructura de conocimientos que permita traducirlos en recomendaciones a la formulación de políticas que contribuyan efectivamente a elevar los niveles de vida de la población.

A continuación enumeramos algunos de los temas centrales que deben ser abordados a nivel de investigación.

1. Extensión de la Cobertura:

En éste tema es necesario estudiar tanto la extensión horizontal como la vertical. Respecto a la primera debe analizarse cuales son los nuevos sectores cubiertos, los tipos de beneficios a los que estos sectores tienen acceso, la calidad de dichos beneficios y los sectores sociales que no gozan aún de la protección de la seguridad social. En relación a la extensión vertical, conviene estudiar tanto los nuevos beneficios que han sido otorgados a los sectores ya protegidos como toda mejora realizada en los beneficios pre-existentes.

2. Organización de la Seguridad Social:

Se trata aquí de analizar los cambios experimentados en la forma de administrar la seguridad social. Aspectos centrales en esta área estan relacionados a la iniciativas y políticas tendientes a la unificación o descentralización del sistema y a la estatización o privatización del mismo. Estos aspectos son de suma importancia dentro de los países del Cono Sur. Uruguay

ha sancionado en 1979 un nuevo sistema de seguridad social; en Chile se debate un proyecto gubernamental para reformar el sistema y Argentina sancionó en agosto de 1980 una nueva ley de Obras Sociales que alterará profundamente el curso del componente salud de su sistema de seguridad social.

3. Valor de los Beneficios:

Una fórmula que disminuye el costo de la seguridad social es permitir que la inflación "contribuya" a financiarla obteniéndose entonces una disminución del valor de los beneficios y también tensiones sociales que se asocian a éste fenómeno. Es éste aspecto, es necesario analizar detenidamente la evolución del valor de los beneficios de cada programa de seguridad social en el marco del proceso inflacionario, o mejor dicho, hiperinflacionario experimentado por los tres países.

4. Financiamiento:

El objetivo es conocer los cambios operados en la década anterior en cuanto a las contribuciones realizadas por el asegurado, el empleador y el Estado, discriminado por grupo ocupacional. También debe estudiarse el comportamiento de otras fuentes de ingreso del sistema tales como los rendimientos de la inversión de los fondos y la creación o supresión de impuestos, tasas y aranceles destinados al financiamiento del sistema.

5. Costo de la Seguridad Social:

Tres aspectos deben incluirse en esta área. En primer lugar la tendencia de los ingresos y gastos del sistema en términos del Producto Bruto Interno. En segundo término, determinar la evolución de los gastos que demanda la administración de la seguridad social y finalmente, conocer la evolución de la relación de sostenimiento.

6. Aspectos Socio-Políticos:

Esta es un área no explorada y de importancia crucial. Se debe tratar de determinar la actitud de los distintos grupos sociales y políticos

frente al desarrollo y problemas de la seguridad social. Una formulación de políticas en la materia debería tener en cuenta las opiniones de , por lo menos, las partes involucradas a fin de evitar resistencias que terminan neutralizando el desarrollo del sistema. Es necesario recurrir a los documentos, manifiestos, plataformas, etc. donde se expresan las posiciones que frente al tema de la seguridad social adoptan sindicatos, asociaciones empresariales, partidos políticos, asociaciones de pensionados y toda otra organización de relevancia social con interés en el tema.

NOTAS

- (1) HECLO, Hugh H. , "Review Article:Policy Analysis" British Journal of Political Science , Enero de 1972
- (2) Ver ISUANI, Ernesto A. "The State and Social Security Policies Toward Labor: Theoretical Elements and the Argentine Case" Tesis Doctoral presentada al Departamento de Ciencia Política de la University of Pittsburgh, Pittsburgh, EEUU 1979, Capitulo 2
- (3) GIL, David G. , "Unravelling Social Policy: Theory, Analysis and Political Action towards Social Equality" , Schenkman Publishing Company, Cambridge, Massachussets, 1973, capítulo 1.
- (4) Shonfield, A. , "Modern Capitalism" , Oxford University Press, Londres 1970.
- (5) Complejidad social significa en éste trabajo la existencia de una estructura social relativamente diferenciada, con sectores sociales que poseen percepciones de intereses comunes y cuentan con organizaciones sólidas para expresarlos.
- (6) En adelante utilizaremos el término redistribución para referirnos a la redistribución progresiva del ingreso.
- (7) RIMLINGER, Gastón "Welfare Policy and Industrialization" John Wiley & Sons, Nueva York 1971
- (8) Ronald Jones, candidato doctoral del Departamento de Ciencia Política de la University of Pittsburgh me proveyó de la información referida a la sanción de legislación sobre seguridad social en Italia, España y Portugal. Ver PERNICONE, Nunzio "The Italian Labor Movement" en TANNENBAUM, Edward R. Modern Italy: A Topical History since 1861 Nueva York 1974 ; MARQUES de OLIVEIRA, A.H , "History of Portugal: From Empire to Corporate State" Nueva York 1972 y RUSSELL, P. E. , "Spain: A Companion to Spanish Studies" Londres 1973
- (9) MALLOY, James M. , "The Politics of Social Security in Brazil", University of Pittsburgh Press, 1979
- (10) ISUANI, Ernesto A. "Estado, Sindicatos y Seguridad Social en la Argentina", Trabajo presentado al VII Encuentro Nacional de la Latin American Studies Association, Houston, Texas , Noviembre de 1977
- (11) HECLO, Hugh H. , "Modern Social Policies in Britain and Sweeden", Yale University Press, New Haven 1974.
- (12) O'CONNOR, James , "The Fiscal Crisis of the State", St. Martin's Press, Nueva York 1973

- (13) HABERMAS, Jurgen , "Legitimation Crisis" , Beacon Press, Boston 1975
- (14) ISUANI, Ernesto A. " The State and " Op. cit. , Capítulos 4 y 5
- (15) MESA-LAGO, Carmelo , "Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality", University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1978, pags. 22-30.
- (16) Ibidem, pags. 73-74
- (17) ISUANI, Ernesto A. "The State and..." op. cit. , capítulo 4
- (18) SPALDING, Hobart , "Organized Labor in Latin America", New York University Press, Nueva York 1977, pags. 34-37 y 72-77. En éste trabajo, Spalding arriba a las mismas conclusiones al analizar otros países latinoamericanos.
- (19) MESA-LAGO, Carmelo , Op. cit. , pag. 77
- (20) ISUANI, Ernesto A. , "The State and..." Op. cit. pag. 180
- (21) Ibidem. , "Estado, Sindicatos y ..." Op. cit. pag. 22
- (22) Los datos presentados en esta sección han sido sistematizados por el autor en base a la información contenida en MESA-LAGO, Carmelo, Op. cit. capítulos 2, 3 y 5.
- (23) Téngase en cuenta que estos datos están aún a un nivel alto de agregación. Un análisis más desagregado podría establecer diferencias al interior de esta categoría.
- (24) En Argentina, el gobierno actual ha decidido eliminar el aporte de los empleadores a los fondos de pensiones con el objeto de aliviar los costos empresarios en un contexto delicado de la economía del país. Estos fondos serían reemplazados mediante la generalización del impuesto al valor agregado (IVA) lo que aumentaría seguramente la regresividad del sistema.
- (25) SHONFIELD, A. "Modern Capitalism" Op. cit.
- (26) HABERMAS, Jurgen "Op. cit." , Parte II..
- (27) NACIONES UNIDAS , "Modalidades de los gastos gubernamentales en servicios sociales", 1978, pag. 5