

INFORME SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA 2005: MERCADOS DE TRABAJO Y LA FRAGMENTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL; FINANCIAMIENTO PARA EL VIH-SIDA POR LOS SEGUROS SOCIALES^{1/}

Ernesto Sepúlveda Villareal
Banco de México
ernesto_sepulveda@banxico.org.mx

El Informe sobre la Seguridad Social en América Latina 2005 del CISS reúne las contribuciones, opiniones y comentarios de más de 30 especialistas en seguridad social de diferentes países del continente americano y una síntesis de la literatura más reciente sobre la materia. El propósito es presentar, tanto al público especializado como al lego, un reporte detallado, analítico y actualizado de la situación que guardan tres grandes temas, de interés común en la región, en materia de seguridad social: la relación entre el mercado de trabajo y la seguridad social; los problemas que surgen de la segmentación de los regímenes de seguridad social; y el financiamiento a los tratamientos del VIH/SIDA por la seguridad social.

El documento completo —de 228 páginas— se integra por siete capítulos y un resumen. En el primer capítulo se analizan cómo las diversas reformas económicas que se han llevado a cabo en los últimos 25 años en numerosos países del continente han afectado de diferentes maneras a los sistemas de seguridad social de la región. Una conclusión relevante que se presenta es que, si bien la seguridad social no ha registrado el deterioro que algunos pronosticaron que sucedería a raíz de algunas reformas (e.g. la liberalización del comercio internacional), también es cierto que las ganancias en productividad que se han observado en algunos sectores no se han traducido en altas tasas de protección social, y que la economía informal se ha incrementado.

Sin embargo, el aumento de la economía informal ha sido influido en parte por los efectos que el crecimiento poblacional ha tenido sobre el mercado laboral. Por ello, en el segundo capítulo se estudian las tendencias demográficas y migratorias en el continente americano en las últimas décadas, así como la evolución previsible de estos indicadores para los próximos 25 años. Un

^{1/} Reseña de *Informe sobre la Seguridad Social en América Latina 2005: Mercados de Trabajo y la Fragmentación de la Seguridad Social; Financiamiento para el VIH-SIDA por los Seguros Sociales*, de Gabriel Martínez y Martha Miranda (editores), Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Octubre de 2004, México, D.F.

hecho fundamental que se señala en este capítulo es que, a pesar de que la elevada tasa de fertilidad registrada en los cincuentas y setentas se revirtió en los setentas y ochentas, la población del continente americano mantiene una inercia de crecimiento a principios del siglo veintiuno. Ello ha ocasionado una fuerte presión sobre las economías nacionales para absorber un gran número de trabajadores, favoreciendo el crecimiento de la economía informal y la migración, y deteriorando en consecuencia el grado de cobertura de la seguridad social.

De hecho, uno de los mayores retos planteados por las organizaciones laborales internacionales en la actualidad es precisamente fomentar el aumento sostenido de la cobertura de la seguridad social en los países en desarrollo. Y puesto que la informalidad económica y la cobertura de la seguridad social se relacionan estrechamente (de manera inversa), resulta de gran utilidad estudiar a fondo las causas y consecuencias de la primera, para entender mejor la naturaleza y evolución de la segunda. Por tanto, en el tercer capítulo se presenta una síntesis de los desarrollos teóricos y estudios empíricos más recientes sobre la relación entre el mercado laboral y la seguridad social. Si bien muchos de los tópicos que se discuten todavía son sujetos de amplio debate, tres lecciones relevantes parecen derivar de los diversos trabajos citados. Primero, que el sector informal es altamente heterogéneo y que, contrario a la visión tradicional, una parte de él guarda un vínculo estrecho con el sector formal. Segundo, que regulaciones y códigos impositivos mal diseñados o aplicados, aunados a la heterogeneidad de los participantes en el mercado laboral, fomentan la informalidad. Tercero, que el verdadero costo de la informalidad no es el que ésta causa directamente sobre la actividad económica en el corto plazo, sino el que produce a los numerosos individuos que integran dicho sector, que al no contar con protección social alguna, quedan expuestos a daños potenciales significativos.

A fin de profundizar en el análisis de las causas de la informalidad, en el cuarto capítulo se analizan con mayor detalle tres elementos característicos del entorno de la misma: los impuestos, la regulación y la modernización administrativa. Una contribución de este capítulo es destacar que aunque las actividades informales crecen por la combinación de fuertes cargas fiscales y regulaciones inapropiadas, la inhabilidad de las instituciones para hacer cumplir dichas imposiciones y reglamentación también juega un papel central. Es decir, la informalidad tiene también un origen institucional. Por ello, para combatir la informalidad se recomienda que, además de simplificar leyes y regulaciones, se mejoren las habilidades administrativas de las instituciones responsables de la aplicación de las normatividades respectivas; se modernicen los procedimientos en las cortes para resolver controversias; y se minimicen los costos de los procesos administrativos (mediante el uso intensivo de las tecnologías de la información, entre otra cosas).

El crecimiento del sector informal y la baja cobertura de seguridad social no son los únicos problemas que captan la atención de las instituciones laborales internacionales. Otro de los grandes temas es la “coexistencia de regímenes” o “fragmentación” en la seguridad social. Este fenómeno es preocupante, no sólo porque entorpece la administración eficiente de los servicios de seguridad social, sino porque inhibe la “equidad” y la “universalidad” de los mismos. Para ver el estado actual que guarda este problema, en el quinto capítulo se evalúan los avances que se han logrado en materia de consolidación, portabilidad y homologación en las condiciones de acceso a los beneficios de la seguridad social en América Latina y el Caribe. En esencia se encuentra que, aunque la experiencia de los países es muy variada, en algunos de ellos permanecen problemas muy serios que requieren atención. Para llegar a esta conclusión, se clasifican los programas de pensiones de los distintos países en función de dos criterios: la antigüedad de los mismos y si han sido o no reformados desde su creación. Los resultados se pueden resumir en cuatro aseveraciones.

Primero, que por lo general los países que iniciaron más pronto sus programas de pensiones han alcanzado un mayor nivel de cobertura y desarrollo. Segundo, que en los países en los que no se han reformado los sistemas de pensiones, y que cuentan con instituciones múltiples, se observan las graves consecuencias de la fragmentación. Tercero, que mientras las reformas de los ochentas y noventas permitieron mejoras significativas en materia de fragmentación y homologación en muchos países, en términos de portabilidad las experiencias ha sido mixta. Finalmente, que en relación con la cobertura de la seguridad social y el sustento del sistema financiero en el que se basa la misma, el avance ha sido muy bajo virtualmente en todas las naciones, manteniéndose ambos tópicos como temas centrales de la agenda internacional.

Dentro del problema de segmentación, el tema de la portabilidad del seguro de salud merece atención especial, por las enormes implicaciones que tiene sobre la movilidad laboral. Es por ello quizá que el informe dedica un capítulo completo para tratarlo. En el sexto capítulo se reconoce que la interacción entre el sector salud y el mercado laboral es un tópico complejo. Por una parte, existe evidencia empírica que corrobora la importancia que reviste la portabilidad del seguro de salud sobre las decisiones de empleo de los trabajadores y empresas (a mayor portabilidad de los servicios de seguridad social, mayor movilidad laboral). Pero por otra, la baja cobertura de la seguridad social en América Latina y el Caribe ha dado lugar al surgimiento de la asistencia pública como principal vía para atender las necesidades de la población no cubierta. Ello, si bien ha beneficiado a un gran número de personas que de otra manera no tendrían acceso a servicios de salud, también ha introducido fricciones adicionales. Aunque existe el consenso de que es necesario elevar la “cobertura universal”, aún no queda claro cómo hacerlo con efectividad. Por ejemplo, una propuesta es deslindar el acceso a los servicios de salud del pago de los impuestos sobre la nómina, con el propósito de mejorar la portabilidad; sin embargo con ello se elevaría la necesidad de mayor financiamiento con recursos gubernamentales, que es precisamente otro de los grandes temas de la agenda internacional.

El séptimo y último capítulo presenta un reporte sobre el financiamiento para el VIH-SIDA por los seguros sociales en la región. En 2002 había 42 millones de personas en el mundo viviendo con el virus que causa esta grave enfermedad, y de éstas, 3 millones vivían en el continente americano (siendo el Caribe sede de las tasas de infección más elevadas en el mundo, después de África en el sub-Sahara). Tal realidad genera señales de alarma para los responsables de la seguridad social por varias razones.

Primero, porque el impacto económico de esta enfermedad es muy elevado, no sólo porque el costo del tratamiento es todavía significativo, sino porque este padecimiento daña gravemente la capacidad de la fuerza laboral. Segundo, porque en un amplio conjunto de países de la región, los sistemas de seguridad social son las principales fuentes para el financiamiento de dicho tratamiento. Y tercero, porque las necesidades de tratamiento van en aumento, toda vez que en América Latina y el Caribe sólo la mitad de la población que lo necesita lo recibe, y muchos pacientes todavía se encuentran en una etapa temprana de la infección. Entonces, si bien existe gran incertidumbre acerca del rumbo que siga esta pandemia, lo que es cierto es que las presiones financieras en los programas de seguridad social seguirán aumentando en los años por venir.

El informe del CISS cumple en gran medida con los propósitos para los que fue elaborado. Como se puede apreciar en la recapitulación anterior, contiene una visión amplia y detallada de numerosos tópicos fundamentales, tanto para las instituciones de seguridad social, como para los gobiernos que dirigen sus políticas y para la sociedad en general, sobre la relación entre el mercado

laboral y la seguridad social, la segmentación de los regímenes de seguridad social, y el financiamiento de la seguridad social a los tratamientos del VIH/SIDA.

Sin duda es meritorio que los editores y su equipo de trabajo hayan procesado una gran cantidad de información documental y cuantitativa, que ordenan, describen y comentan, haciendo uso intensivo de cuadros, recuadros y gráficas. De esta forma, logran dar sustento empírico y analítico a las conclusiones que presentan. Otra cualidad de este trabajo es que, entre los numerosos estudios y reportes que utilizan, incluyen los de más reciente publicación. Así, el lector no iniciado se ubica prácticamente en la frontera del conocimiento, lo que de otra manera le habría significado una enorme cantidad de tiempo y esfuerzo. Adicionalmente, al emplear constantemente el método comparativo —de estudios, opiniones, y cifras entre países y autores—, los editores logran realizar una evaluación mucho más objetiva e imparcial de los temas en discusión. Ciertamente, a lo largo del mismo no se aprecia sensiblemente algún sesgo en favor de una postura en particular, que no sea la derivada de los consensos a que han llegado los diversos especialistas del continente.

Sin embargo, el trabajo también presenta algunos problemas, que son comunes en escritos compilatorios de temas complejos y amplios, donde el análisis técnico juega un papel central. No obstante, tales imperfecciones, lejos de opacar el esfuerzo de los autores, en realidad ofrecen oportunidades para depurar ediciones futuras de este reporte.

Un aspecto crucial es la magnitud del informe, tanto conceptual como espacial. De la lectura del documento no resulta obvio que los editores hayan establecido lineamientos específicos que delimiten el alcance de su trabajo. De hecho, en la práctica es muy difícil definir qué se debe incluir o no en este tipo de reportes, y en la duda, los editores normalmente toman la decisión (conservadora) de incluir demasiado material. Tal parece ser el caso del producto del CISS. Seguramente más de un lector opinará que el documento resultó mucho más extenso de lo que hubiera sido necesario para comunicar y fundamentar con claridad las principales conclusiones que se presentan.

Relacionado con el punto anterior, es que uno de los riesgos que se corren al integrar una vasta cantidad de información en un sólo documento es que algunas ideas o argumentos no sigan necesariamente un orden temático, se repitan o incluso muestren poca relación directa entre sí. Si bien el orden de los capítulos es muy coherente, al interior de algunos de ellos, particularmente en algunas secciones, se puede apreciar algunos de estos problemas, ocasionando dificultades al lector para seguir los discursos. Nuevamente, al disminuir la extensión del informe, focalizar más la discusión y establecer límites al alcance del mismo, se podría disminuir significativamente tales problemas.

Finalmente, a manera de sugerencia, es muy posible que si en lugar de presentar al final un resumen de todos los capítulos, se incluyera al principio del informe una síntesis ejecutiva, muy posiblemente se lograría elevar el impacto sobre el auditorio en general. En el formato actual, lleva mucho tiempo al lector desentrañar los valiosos resultados que se presentan en el interior de este reporte. Una estrategia de comunicación más efectiva sería, entonces, anunciar por anticipado dichos resultados en una sección tipo “*overview*”, además de la presentación del documento, dejando a elección del lector avezado escudriñar los fundamentos de los capítulos correspondientes.

En suma, el Informe sobre la Seguridad Social en América Latina 2005 cumple satisfactoriamente con el propósito de ofrecer al público un reporte detallado, analítico y actualizado sobre los temas de referencia, aunque quizá podría mejorar disminuyendo su extensión, focalizando más algunas discusiones y comunicando por anticipado las conclusiones que se presentan.