

NUEVOS ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Ernesto Aldo Isuani

INTRODUCCIÓN

La presente nota tiene como objetivo la realización de un análisis del Seminario Interamericano de Formación de Investigadores del Social Science Research Council, llevado a cabo en la Ciudad de México en julio y agosto de 1975. El seminario desarrolló el tema "La Seguridad Social en América Latina: Grupos de Presión, Estratificación y Desigualdad," bajo la dirección de los profesores Carmelo Mesa-Lago y James Malloy de la Universidad de Pittsburgh, EEUU.

El aspecto central del seminario fue la presentación del trabajo de investigación del Profesor Mesa-Lago sobre "La Seguridad Social en América Latina," al efecto de promover la discusión e intercambio de ideas en el conjunto de participantes provenientes de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Perú, México, y Uruguay. El entrenamiento de estos participantes en diversas disciplinas sociales sumado al hecho de provenir de diferentes países, otorgó al seminario un carácter interdisciplinario y posibilitó que se constituyera en punto de convergencia de distintas experiencias.

ESTRUCTURA DEL SEMINARIO

Conceptos Básicos

En la primera parte, de carácter introductorio, se presentaron a la discusión algunos conceptos básicos para el desarrollo del tema seleccionado: Política de Seguridad Social, Estratificación Social, Grupos de Presión, y Desigualdad Económica. El análisis de dichos conceptos tuvo por objetivo proporcionar un marco de referencia teórico capaz de lograr una unificación conceptual y terminológica, maximizando de esta forma la eficiencia y agilidad en el tratamiento del problema central del seminario. En esta parte, fueron de principal interés las exposiciones del profesor James Malloy sobre grupos de presión y del profesor Julio Cotler sobre clases sociales y estratificación social.

Aplicación de los Conceptos al Caso Latinoamericano

La segunda parte consistió en la aplicación de los conceptos básicos a la realidad latinoamericana, abarcando los temas de la evolución histórica de la seguridad

social en la región, estratificación de la seguridad social, tipología de los grupos de presión en aspectos de seguridad social, y el rol de la seguridad social en la desigualdad. Finalmente el profesor Mesa-Lago expuso el conjunto de hipótesis que guiaron su investigación.

La tipología sobre grupos de presión, presentada por el profesor Mesa-Lago, abarcaba cuatro tipos básicos: militar, político-administrativo, económico o de mercado, y sindical. La tipología fue elaborada a partir de los recursos de poder, dominantes en cada tipo. En el caso del grupo militar, el control sobre las armas y su rol en el mantenimiento del orden; en el del grupo político-administrativo, en el manejo de los asuntos nacionales; para el caso del grupo de presión económico, en la calificación poseída o en la importancia del sector de la economía en la que opera; y, finalmente, en el caso del sindical, en su capacidad de extraer conquistas mediante la huelga y la negociación colectiva.

Las hipótesis fueron las siguientes:

- a. La estratificación del sistema de seguridad social produce diversificación, manifestado por una multiplicidad de instituciones y la proliferación de esquemas divergentes de contingencias cubiertas, financiamiento y beneficios.
- b. Existe una relación positiva entre el poder de los grupos de presión y el momento de su cobertura histórica y el grado de excelencia de su protección en seguridad social.
- c. Existe una relación positiva entre el ingreso de los grupos y el grado de su protección en seguridad social.
- d. La seguridad social juega aparentemente un rol regresivo en la redistribución del ingreso. Los grupos de ingreso alto y medio, esencialmente urbanos, reciben protección privilegiada mientras que los sectores de bajos ingresos, concentrados en áreas rurales, tienen una protección muy pobre o inexistente.
- e. En los países que tienen los programas más antiguos de seguridad social, ha existido una extensión gradual de la cobertura, combinada con una masificación de los privilegios; estas tendencias parecen estar conectadas con crecientes niveles de organización y articulación de demandas de los sectores bajos de la sociedad.
- f. El fenómeno anterior ha inducido un agudo incremento de los costos de la seguridad social con consecuencias negativas en términos del desarrollo económico.
- g. La estratificación de la seguridad social tiende a autoperpetuarse porque los grupos de presión privilegiados son suficientemente poderosos como para bloquear una salida racional: universalización de la cobertura, unificación administrativa, estandarización de derechos e igualdad en el tratamiento.

Estudio de Casos

Una vez afinadas las ideas teóricas básicas y aplicadas al caso latinoamericano, en la tercera parte se abordó el estudio de los sistemas de seguridad social de ocho países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica,

México, Perú, y Uruguay. En este análisis se intentó buscar una verificación de las hipótesis básicas y determinar, mediante la comparación de dichos países, las diferencias que permitan detectar situaciones particulares y den lugar a nuevas pistas de investigación.

Esta parte del seminario fue una de las que más contribuyó al debate y al surgimiento de nuevas ideas. El estudio de los casos permitió confirmar las hipótesis generales, pero al mismo tiempo posibilitó descubrir aspectos diferenciales en cuanto al origen y funcionamiento de los sistemas de seguridad social en los diferentes países, creando de esta forma un ciclo de realimentación y crecimiento de la teoría e hipótesis adicionales y más complejas.

El análisis de cada caso y su comparación con los otros permitió descubrir diferencias significativas en los sistemas de seguridad social. Por ejemplo, los países que habían aplicado un sistema de seguridad social unificado desde su nacimiento (Costa Rica), se diferenciaban notoriamente de aquéllos cuyos sistemas se habían originado en forma atomizada (países del cono sur). De igual modo, el funcionamiento de los distintos sistemas se diferenciaba en sumo grado, según existiera o no una burocracia fuerte y extensa para la implementación de las políticas de seguridad social en los diferentes países.

Esta parte fue complementada con la intervención de los participantes, a través de la presentación de "talleres de trabajo" y/o "diseños de investigación" sobre algunos de los países considerados, agregando al seminario valiosa información e ideas basadas en la experiencia y conocimientos que cada uno aportaba.

En cada caso estudiado y al efecto de realizar una verificación de las hipótesis propuestas, se analizaron los siguientes aspectos:

- a. Cronología de la aparición histórica de la cobertura legal en seguridad social por grupos ocupacionales.
- b. Población asegurada en relación a la población económicamente activa y a la población total.
- c. Grupos ocupacionales protegidos por la seguridad social.
- d. Grado de protección en seguridad social por clases de trabajadores (vr. gr. dependientes a sueldo o a jornal, independientes).
- e. Grado de protección en seguridad social por sectores de actividad económica (vr. gr. agrícola, industrial, transporte, servicios públicos, gobierno, servicios personales).
- f. Grado de protección en seguridad social por regiones geográficas.
- g. Proporción de la población económicamente activa asegurada en cada estado o provincia.
- h. Impuestos legales para seguridad social contribuídos por los trabajadores, empleadores y el Estado, por grupo ocupacional.
- i. Porcentaje de distribución de los fondos de seguridad social, por fuente de financiamiento y grupos ocupacionales.
- j. Ingreso promedio por asegurado y por grupo ocupacional.
- k. Transferencia neta de costos y beneficios de seguridad social entre los grupos ocupacionales.
- l. Costo de la seguridad social en relación al ingreso nacional.
- m. Beneficios de seguridad social por grupo ocupacional.

- n. Promedio anual de pensiones por grupo ocupacional.
- ñ. Facilidades médicas y hospitalarias por grupo ocupacional.
- o. Facilidades médicas y hospitalarias por regiones geográficas.

Síntesis

La última parte del seminario fue dedicada a la realización de una síntesis de los aspectos más importantes tratados y discutidos en el desarrollo del mismo. El esfuerzo más fructífero consistió en la definición de los modelos básicos de funcionamiento y origen de los sistemas de seguridad social latinoamericanos a partir de la teoría e hipótesis existentes y de los casos analizados. Estos modelos básicos están constituidos por las distintas formas de combinación de los "actores" básicos y de las relaciones que entre ellos se establecen en la generación de los sistemas de seguridad social.

Modelos de tipo A / El modelo general es el siguiente:

Organizaciones-----> Estado-----> Seguridad social

Es este caso los sistemas de seguridad social son productos de una decisión y actividad del Estado originados, a su vez, por la influencia que sobre el mismo ejercen determinadas organizaciones sociales, económicas y/o políticas. Submodelos que permiten establecer variaciones dentro de este tipo de modelo general son los siguientes:

- a. Grupos de presión-----> Estado-----> Seguridad Social
- b. Partidos políticos-----> Estado-----> Seguridad Social
- c. Grupos de presión-----> Partidos políticos----->
Estado-----> Seguridad Social
- d. Partidos políticos-----> Grupos de presión----->
Estado-----> Seguridad Social
- e. Partidos políticos ----->
Grupos de presión-----> Estado-----> Seguridad Social

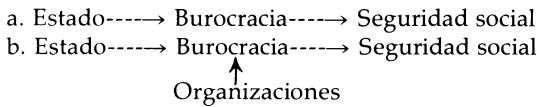
Modelos de tipo B / Responden al siguiente esquema:

Estado-----> Seguridad Social

Pretende representar el hecho de que en ciertos momentos, la causa originante de los sistemas de seguridad social es el propio Estado, no por ser previamente presionado por organización alguna sino por propia iniciativa.

Los submodelos que aquí pueden incluirse se basan en la introducción de la variable *burocracia de seguridad social*. O sea, el modelo general da lugar a pensar que al asumir el Estado la política de la seguridad social deba crear una infraestructura burocrática para su implementación. A partir de aquí, esta burocracia puede ser solamente una cumplidora fiel del propósito estatal o bien adquirir una

relativa autonomía y decidir ella misma, políticas de seguridad social, posibilitando de este modo, que las organizaciones sociales o políticas dirijan su presión, no al Estado, sino simplemente hacia la burocracia.



Los modelos de tipo A y B, esquemáticos, por cierto, pueden ser desarrollados con mucha mayor complejidad a partir de la inclusión de nuevas variables y nuevas relaciones. La utilidad de los mismos es el de fijar ciertos parámetros a partir de los cuales la tarea de complejización sea desarrollada. Lo que ellos afirman es que representan los dos esquemas más generales que originan las políticas de seguridad social en América Latina.

UN ENFOQUE POLITICOLÓGICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Esta sección está destinada a exponer algunos elementos básicos del diseño de investigación presentado al seminario por el autor de este informe.

Algunos Elementos Teóricos

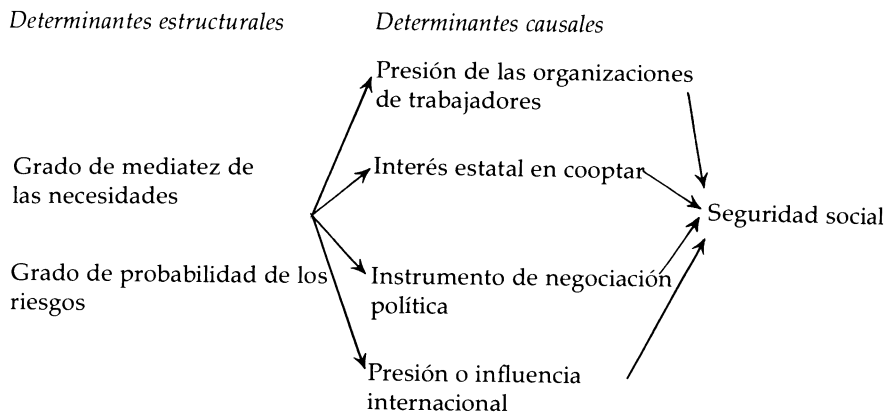
El punto de partida está constituido por el hecho de que los trabajadores a través de sus organizaciones tienden a cubrir en primer lugar las necesidades más inmediatas y una vez que éstas son satisfechas tienden a cubrir las necesidades percibidas por ellos como mediatas. En consecuencia es posible pensar en la siguiente lógica, por la cual dichas organizaciones luchan: salario—condiciones de trabajo—seguridad ante riesgos. Respondiendo a esta lógica, las políticas desarrolladas por el Estado deberían surgir respetando, en términos generales, a dicho esquema cronológico. En primer lugar surge la política salarial, luego la política laboral (regula las condiciones de trabajo) y finalmente la política de seguridad social.

Por otra parte, los riesgos que primero son cubiertos deberían estar en relación con la probabilidad percibida por parte de los trabajadores, de ser víctimas de dichos riesgos, dependiendo esto de la rama de actividad y otras características (edad, sexo, etc.) de los diversos grupos de trabajadores. Por ejemplo, en la actividad minera uno de los riesgos más evidentes es el de accidentes de trabajo. En este caso es probable que los trabajadores de dicha actividad se planteen la cobertura de este riesgo antes que otros. En síntesis, podríamos afirmar que la inmediatez-mediatez de las necesidades y el grado de probabilidad de los riesgos son determinantes estructurales que explican el surgimiento de los sistemas de seguridad social.

Los denominamos determinantes estructurales porque su influencia es de tipo contextual. La aparición de los sistemas concretos de seguridad en nuestros países reconoce además la presencia de determinantes causales específicas. Entre ellas podemos mencionar:

a. La presión que las organizaciones de trabajadores ejercen sobre el Estado o grupos empresariales.

- b. El interés del Estado en cooptar a ciertos sectores sociales.
 - c. La utilización de la seguridad social por parte del Estado como instrumento de negociación política.
 - d. Las presiones o influencia sobre el Estado, de tipo internacional.
- Podemos presentar estos elementos teóricos en el siguiente gráfico:



Una Tipología de Organizaciones

Dado que una parte importante de la explicación de las características de determinados sistemas de seguridad social radica en la presión que sobre el Estado ejercen diversas organizaciones políticas, económicas, sociales o culturales, hemos creído conveniente la presentación de una tipología de dichas organizaciones que permita organizar el campo de estudio del problema que nos incumbe.

La tipología está construida sobre la base de tres variables y de sus posibles combinaciones, siendo aquéllas las siguientes: control de recursos económicos, control de recursos políticos, y control de recursos ideológicos.

Tipología

Recursos económicos	Alto				Bajo			
Recursos políticos	Alto		Bajo		Alto		Bajo	
Recursos ideológicos	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo
Tipos	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII

Esta tipología es posible de extender utilizando mayor número de categorías. Para nuestro ejemplo, trabajar con categorías dicotómicas es suficiente para ilustrarla. La tipología ofrece a nuestro juicio, las siguientes ventajas:

- a. Permite la combinación de las variables y la coexistencia dentro del mismo tipo, de grupos de origen diverso.
- b. Puede ampliarse por la inclusión de nuevas variables o aumento de las categorías (el total de tipos de este espacio-propiedad obedece a la fórmula N^x , donde N son las categorías y x las variables).
- c. Permite descubrir tipos vacíos, ya que no necesariamente existen correspondientes empíricos para cada categoría teórica.
- d. Puede aplicarse a distintos países y dar respuesta de sus diferencias.
- e. Es una herramienta heurística importante para guiar investigaciones concretas.
- f. Posibilita un análisis diacrónico: Las organizaciones pueden cambiar su capacidad de control de los diferentes recursos y desplazarse de tipo.
- g. Permite detectar sincrónicamente las organizaciones claves o marginales.

CONCLUSIONES

El tema de la seguridad social ha sido desarrollado en sus aspectos históricos y jurídicos por autores de dentro y fuera de América Latina. Sin embargo, han sido muy escasos los intentos de enfocarlo desde un punto de vista que lo integre como fenómeno económico-político-sociológico.

Es en este aspecto en el cual el seminario constituyó un gran aporte en cuanto a originalidad. Permitió desentrañar aspectos relevantes del fenómeno de la seguridad social que normalmente no son percibidos. En general es una creencia, que cuando el Estado decide extender y masificar los beneficios de seguridad social, ello obedece a una intención "asistencialista" cuyo fin es nada más que permitir, directa o indirectamente, la elevación de las condiciones de vida de la población. Sin embargo, un estudio más profundo que utilice los instrumentos que proporciona el análisis económico y político, permite descubrir que en muchos países latinoamericanos, esta actitud "asistencialista" tiene como base una intención de cooptación, manipulación o negociación política por parte del Estado.

El desarrollo del seminario permitió la corroboración, mediante el tratamiento de la información, del aspecto sustantivo de la investigación del profesor Mesa-Lago, a saber: Los grupos de presión han dado lugar, mediante su influencia sobre el Estado, a sistemas de seguridad social con beneficios diferenciales (estratificación de la seguridad social) de acuerdo al poder y capacidad de organización de dichos grupos. Este fenómeno ha contribuido a incrementar la desigualdad en América Latina, dado que la consecuencia es que los sectores de más bajos recursos y menor capacidad de organización financian en gran parte, la seguridad social de los sectores de mayores ingresos y poder y de esta forma convierten a los sistemas de seguridad social en regresivos desde el punto de vista de la redistribución del ingreso y cooperan al afianzamiento de la estructura de la desigualdad en América Latina.