



Revista Latinoamericana de Derecho

Social

ISSN: 1870-4670

revistaderechosocial@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo

EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI

Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 15, julio-diciembre, 2012, pp. 142-168

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640270005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI*

FINANCING SOCIAL SECURITY IN THE XXI CENTURY

LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS
LE XXIE SIÈCLE

Ángel Guillermo RUIZ MORENO**

La teoría es asesinada tarde o temprano por
la experiencia.

Albert EINSTEIN

RESUMEN: La descomunal crisis económica-financiera provocada por la “gran recesión” que data de mediados de 2008 ha confirmado que tanto el empleo formal como la seguridad social a él atada también se hallan en crisis. Es necesario comenzar a reconceptualizar la seguridad social con miras a afrontar los enormes desafíos que presentará el siglo XXI, siendo entonces urgente reconceptualizarla para determinar qué es hoy en día el servicio público de la seguridad social, para qué debe servirnos y a quiénes debe proteger, qué seguros debe contener y qué prestaciones en dinero o especie otorgará, pero sobre todo habrá que definir cómo debe ser financiada. En cualquier caso, se afirma que México aún está a tiempo de salvar su sistema nacional de seguridad social antes de que éste comience a colapsar.

Palabras clave: Crisis, desempleo, seguridad social.

ABSTRACT: The massive economic and financial crisis caused by the “Great Recession” that dates back to the mid-2008, has confirmed that

* Recibido el 5 de diciembre de 2011 y aceptado para su publicación el 13 de enero de 2012.

** Coordinador del Doctorado en Derecho de la Universidad de Guadalajara (México); investigador nacional nivel II, SNI-CONACYT; doctor *Cum Laude* en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social por la Universidad San Pablo-CEU de Madrid; presidente internacional de la AIJD'TSSGC, México (agruizm@ruizmoreno.com).

both formal employment and social security attached to it are in crisis too. It is necessary to re-conceptualize the social security in order to meet the enormous challenges the twenty-first century presents, which makes urgent to re-conceptualize the social security as a public service, the benefits it should offer and who should be protected with, the insurances that should include and the rational cash benefits or in kind that would grant and mostly it is unavoidable to define the financing. Mexico is on time to save their social security system before the collapse begins.

Key Words: Crisis, unemployment, social security.

RÉSUMÉ: La crise économique massive et financière à conséquence de la « Grande Récession » de l'année 2008, a confirmé que l'emploi formel et la sécurité sociale sont également en crise. Nous devons penser à nouveau la sécurité sociale afin de relever les énormes défis qui se présenteront dans le XXIe siècle, alors c'est urgent déterminer ce qui représente aujourd'hui le service public de sécurité sociale, pourquoi devrait-t-il servir et qui personnes doivent être protégés, quelle l'assurance devrait contenir et quelles sont les avantages en argent ou en nature qui doivent être accordées, mais surtout définir comment seront financés. Dans tous les cas, le Mexique a encore le temps de sauver leur système de sécurité sociale avant qu'elle ne commence à s'effondrer.

Mots-clés: Crise, chômage, sécurité sociale.

SUMARIO: I. *Contexto general del problema económico mundial.* II. *Diagnóstico situacional de la crisis financiera de la seguridad social contemporánea.* III. *La sostenibilidad de la seguridad social presente y futura.* IV. *Conclusiones y un decálogo de propuestas.*

I. CONTEXTO GENERAL DEL PROBLEMA ECONÓMICO MUNDIAL

Los sistemas nacionales de seguridad social en el mundo entero han terminado por pagar el alto coste de la evolución demográfica y sanitaria, la inflación galopante e incontrolable, así como la problemática que ha representado la llamada *gran recesión* de mediados de 2008 que provocara, en esta aldea global que habitamos todos, una abierta indignación social colectiva frente al abuso de un sector financiero que opera, desde hace décadas, sin un efectivo control estatal. Dicha crisis todos la hemos resentido en mayor o

menor grado en nuestra área geográfica, especialmente los países latinoamericanos, aunque con diversa intensidad.

La suma de los efectos perversos que la generaron, aunados a otros que han afectado la producción, el empleo y la competitividad global, se dispararon en consecuencia y sin contención posible aparente; fenómenos sociales tan preocupantes como el desempleo global hasta rangos nunca antes vistos, incidiendo en la migración e informalidad laborales, que si bien habían sido una constante desde al menos las dos últimas décadas del siglo XX, lo cierto es que dichos fenómenos de tan alto impacto social provocaron que la llamada *economía sumergida* sin control oficial creciera exponencialmente y se agudizara notoriamente en los últimos años, sin que nadie parezca capaz de revertir la enorme fragilidad que muestran los mercados financieros.

Hablando desde la experiencia de media vida dedicada al estudio, cultivo y difusión del derecho de la seguridad social, establezco en seguida la tesis de que sin ser la *gran recesión* de 2008 el único factor detonante que desnudara los problemas existenciales de que adolecen los sistemas de seguridad social mundiales, la crisis global es causa inmediata y directa del desempleo imparable que termina socavando lenta e inexorablemente los cimientos en que se apoya el servicio público de la seguridad social, “atada” todavía al empleo formal o regulado.

Frente a ese ominoso e inquietante escenario, atendiendo a su cultura e idiosincrasia, a su situación económica y a la postura política ideológica del gobernante en turno, cada país ha intentado diagnosticar —como una constante, haciéndolo tarde y mal— su propia problemática interna nacional o regional, con la idea de afrontarla de la mejor manera posible para tratar de resolverla de fondo en cuanto a su elevado coste de financiamiento se refiere. Empero, las reformas efectuadas hasta ahora en la región de América Latina, salvo las honrosas excepciones de Chile, en enero de 2008, y de Argentina, en diciembre del mismo año, el resto han sido más bien de simple maquillaje que no de índole estructural, acaso porque se hizo un mal diagnóstico situacional o tal vez debido a que el denominado “factor político” consideró inoportuno reconocer el eventual fracaso del modelo de cada país; ello sin perder de vista que bien pudo tratarse de simple ignorancia acerca del tema, lo cual es más grave todavía.

Desde luego que el proceso de asumir esta cruda realidad no es nada fácil, y menos lo es reconocer que se ha gastado más de lo que se tenía hasta en-

deudarse de manera irresoluble, como lo demuestra la vieja Europa, que se ha convulsionado de manera sorprendente en los últimos años demostrando con hechos que ni siquiera los países desarrollados pueden escapar de las inercias mundiales cuando las cosas se planean y se hacen mal.

Portugal, Italia, Grecia y España, a quienes el enfado e ingenio popular europeo denomina en inglés el Grupo de los “PIGS”—léase: “cerdos” (*sic*)—al utilizar sus iniciales, son una muestra clara de esta grave situación financiera por la que atraviesan, y que ha obligado a que la Unión Europea acuda a su eventual rescate debido al colapso económico del país involucrado, ha arrastrado al euro —la otra sólida moneda de la eurozona, en la que convergen nada menos que 27 países—¹ hacia el fondo del abismo, poniendo de paso en duda su permanencia y la de los sistemas de pensiones que hoy día están inevitablemente “en la mira” de los gobernantes de los países en crisis económica, tras elevarse el clamor de los sempiternos críticos del mítico *Estado de bienestar*, quienes pronostican su pronta desaparición. Con todo, lo más grave es que algunos grupos financieros sigan viendo a los fondos financieros y a las reservas técnicas de la seguridad social como un enorme botín susceptible de apropiación, de eventual explotación mercantil, ante el palpable abandono del Estado a seguir gestionando directamente este servicio público vital, donde intentarán lucrar sin pudor ni rubor con las necesidades humanas más elementales.

Hablamos pues de *asuntos públicos en manos privadas*, para decirlo fácil, con todo lo que ello implica y significa, algo que es muchísimo más que un simple “asunto de gestión”.

Y como la crisis financiera mundial irá para largo, todavía es demasiado pronto para saber qué es lo que ocurrirá en los años siguientes, en especial la

¹ Angela Merkel, la canciller de Alemania, el 15 de noviembre de 2011 expresó ante los medios de comunicación que: “los países de la Unión Europea atravesaban la hora más difícil desde la Segunda Guerra Mundial”, afirmación contundente que nos da una clara idea del tamaño de la crisis económica-financiera que asocia a Europa, a quienes algunos críticos tildan de “enferma bipolar” (*sic*) por la manera de reaccionar y de comportarse a raíz de las dimisiones de los entonces sólidos líderes europeos: José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa (primer ministro de Portugal), Silvio Berlusconi (primer ministro de Italia), Georgius Papandreu (primer ministro de Grecia), y José Luis Rodríguez Zapatero (presidente del gobierno de España), que eran en 2011 las cabezas visibles del coloquialmente denominado Grupo de los “PIGS”. La propia Angela Merkel, hacia finales del año y a nombre de Alemania —que es el país más rico de Europa—, se negó a rescatar a dichos países, aduciendo “la gran irresponsabilidad económica” en que habían incurrido junto a otras diversas naciones de la región.

manera en que se estructurará el obligado reacomodo de la economía global —una consecuencia ineludible del fenómeno de la denominada “mundialización”—. Los entendidos del tema pronostican que en menos de una década, Estados Unidos dejará de ser la economía más potente del mundo y que su lugar lo ocupará el denominado “Grupo BRICS”, denominación que atiende a las iniciales de cinco países de las diversas regiones del planeta, todos con potentes economías en vías de desarrollo y con un altísimo sector de informalidad laboral: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Como quiera que sea, la desaceleración económica provocará una recaída del empleo formal que habrá de impactar con fuerza a todo lo largo y ancho del orbe, empeorando las desigualdades junto a la exclusión social, e incrementando el enorme descontento de una sociedad hastiada que pretende ahora, con hechos visibles, dejar su habitual docilidad al mostrarse *indignada* por todo lo que esto afecta en su bolsillo, culpando de paso a la clase política en general de cometer error tras error, retrasando de ese modo la recuperación económica.

Agrava el escenario mundial referido un hecho evidente e imposible de ocultar: *el servicio público de la seguridad social ha mostrado ya su enorme fragilidad y las falencias estructurales de que adolece*, demostrando con hechos contundentes, en conjunto con la crisis financiera global, un par de cosas inobjetables: la primera, que es del todo falsa la tesis economicista de que el *mercado* se regulará a sí mismo sin necesidad de la injerencia del *Estado* —por lo que se requiere de más *Estado* y menos *mercado*—; y la segunda, que resultó falsa la idea de que cuando mejor funcionaba la seguridad social era en épocas de crisis. No hay duda de que los hechos obligan a someter ambas tesis economicistas precipitadas a una exhaustiva revisión a fin de determinar su validez actual en esta convulsa segunda década del siglo XXI.

De tal suerte que el contexto general ya enunciado obliga a la inversión en empleo de calidad junto con la instrumentación de políticas públicas que lo prohíjen. Esta idea debe ser una prioridad en la agenda internacional de todas las naciones, según lo sostiene la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su más reciente *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011*.²

² Organización Internacional del Trabajo, Instituto Internacional de Estudios Laborales, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011. Los mercados al servicio del empleo*, consultable en: http://www.ilo.org/global/publications/books/forthcoming-publications/WCMS_166021/lang--es/index.htm.

Habiendo llegado también la hora de analizar a fondo qué es lo que debería hacerse en materia de financiamiento de la seguridad social contemporánea, un tema éste harto polémico y muy polarizado en cuanto a opiniones, del que nos ocuparemos en el apartado siguiente.

II. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LA CRISIS FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONTEMPORÁNEA

Pues bien, la crisis de la seguridad social es indudable e inocultable. No es éste un problema nuevo, pues de suyo tiene más de un cuarto de siglo en que había venido decayendo paulatina e inexorablemente, en buena medida debido a una serie de problemas de diversa índole atribuibles a diversos factores ideológicos, políticos y económicos, que a las variables demográficas y sanitarias que inevitablemente también han influido en su declive.

Empero, hablar acerca de tan polémico tema ocuparía todo un ensayo para intentar dejar sentadas a plenitud las razones de fondo del desastre y cómo el desmantelamiento de los seguros sociales ha sido una especie de constante sobre todo en América Latina, donde México ha dejado prueba fehaciente de sus propósitos; ríos de tinta y toneladas de papel de lo que se ha escrito al respecto dan testimonio cabal de la crisis existencial y de la notoria falta de identidad de que adolece, en la segunda década del siglo XXI, la seguridad social, resultando indispensable comenzar por reconocer académicamente tan sentida problemática en la búsqueda no de diagnósticos situacionales sino de propuestas de solución.

Las pruebas mexicanas del problema estructural que resiente su sistema de seguridad social, son varias. Siguiendo la moda de reformas continentales que provenían de una década antes, las ideas de cambio se comenzaron a dar desde al menos un lustro antes de 1992, año en que iniciara a operar el antecedente del actual Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y se pensaba que con un simple aporte patronal adicional del 2% del salario se podría, si no resolver, al menos atemperar el problema pensionario entonces resentido. Luego vendrían otras pruebas más, porque aun a sabiendas de que la letra de la ley es imperfecta y el sentido común de quienes administran o juzgan debería templar sus errores, se aprovecharon de la ignorancia de nuestra población y de su indiferencia ante la imposición del SAR original, para un lustro después

cambiar de modelo de seguridad social en materia pensionaria, del de reparto o fondo común, al de capitalización individual.

Así, a mediados de 1997 entraron en vigor la nueva Ley del Seguro Social y la reforma hecha a la legislación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y luego, una década después, la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El cambio no sólo fue radical, sino que tuvo una característica más que merece ser señalada: se efectuó sin sustento alguno en el texto de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).³

Porque cuando el denominado “factor político” quiere, las reformas se dan, así carezcan de congruencia constitucional, legitimación social u ortodoxia jurídica. Van porque van, punto.

Ello es así porque durante la fase crítica del problema, las ideas de cambio encuadradas en proyectos de posibles reformas al marco legal vigente surgen espontáneamente de todos los sectores sociales involucrados, muy en especial de los llamados *interlocutores sociales*, inmersos de una u otra forma en esta problemática, como los sectores empresarial y sindical; de repente, pues, las ideas se lanzan y se confrontan, se argumentan y contra argumentan, se combaten siempre de manera “ideologizada”, discutiéndose los proyectos de solución en los ámbitos administrativos y legislativos —y, por cierto, muy rara vez se discuten a fondo en el sector académico, donde se muestra una pasividad sorprendente—, movidos siempre los interlocutores sociales más por razones ideológicas que por argumentos sólidos acerca de las cuestiones sociales que se hallan en juego; así, el rigor de juicio termina pasando inevitablemente a segundo plano, *confundiéndose aquí el valor con el precio de las cosas* en esta nuestra “estultocracia” (*sic*) que manda en los asuntos de gran calado social como este que ahora nos ocupa y preocupa.

Suele suceder también con preocupante frecuencia, en lo que atañe a los sistemas de seguridad social, que al final de todo el proceso de diagnósticos situacionales o de aparentes propuestas de solución a instrumentar con urgencia, al final de toda la ruta no se alcancen los consensos necesarios y termi-

³ Al lector interesado en este álgido tema de la notoria inconstitucionalidad de que adolecen los actuales sistemas de pensiones de la seguridad social mexicana, tanto para los trabajadores ordinarios como de los servidores públicos federales, le sugerimos la lectura del libro de Ángel Guillermo Ruiz Moreno, intitulado: *Las AFOR, el sistema de ahorro y pensiones mexicano* (prólogo de Patricia Kurczyn Villalobos), 6a. ed., México, Porrúa, 2009.

ne ganando la parálisis total del eventual proyecto de reforma, esencialmente debido a que el aludido “factor político”, que es clave en este tipo de asuntos de corte social, concluye la idea de cambio con el falaz argumento de que “no es el momento idóneo” (*vé*) para llevar a la mesa de las discusiones asuntos de tan alto impacto que abordan siempre los temas, digamos que clásicos, de la seguridad social: sistema pensionario, sistema de salud, prestaciones sociales de vivienda o guarderías, educación, etcétera, asuntos cuya solución interesa e importan sobremanera a una sociedad que suele mirar luego con desesperanza, desconfianza e impotencia cómo la clase política es incapaz de tomar acuerdos asumiendo responsabilidades en este sensible rubro de la protección humana.

Acaso sea que a nuestra clase política se le olvida que la seguridad social es un derecho humano y social exigible al Estado, incluso por la vía jurisdiccional, o tal vez sea porque se sigue percibiendo a la seguridad social como un gasto y no una inversión social, o quizá porque otros poderes fácticos que actúan a la sombra desempeñan un rol estratégico que suele apuntar a la desaparición de los mecanismos de protección social al cuestionar públicamente su eficiencia y elevado coste operativo. Y la idea de que el Estado es un mal administrador en tanto que el sector privado puede hacerlo mejor, les funciona muy bien, callando que dicho sector privado no trabajará gratis.

Sucede que la temática inherente a la seguridad social políticamente “vende” muy bien en tiempos electorales, donde suele utilizarse para formular vanas promesas a la ciudadanía en la búsqueda de votos; pero una vez culminado el proceso electoral, más allá del resultado obtenido, el siempre polémico tema de la seguridad social guardará una sospechosa calma hasta terminar por dormir “el sueño de los justos” y el asunto será postergado para mejor ocasión.

Si hay suerte —si es que la hay, se insiste— habrá que esperar hasta el siguiente proceso electoral a ver si se levanta de la tumba en que yace inmóvil dicho “paquete de reformas estructurales” de la siempre rebasada seguridad social, y algún otro político vuelva a retomar la idea de corregir las falencias estructurales de que adolezca el sistema, desempolvándose de inmediato, como no, los proyectos e iniciativas pendientes, mismas, que habrá necesidad de reactualizar, pues lo más probable es que se encuentren ya desfasados con la realidad nacional vigente debido al decurso del tiempo.

El punto clave a considerar aquí es que todo esto sucede como una regla general a todo lo largo y lo ancho de nuestra amada *América morena...* aunque siendo justos ocurre también a nivel mundial. Ciertamente alguien será siempre capaz de acordarse de las ideas de Bismarck —el creador del primer seguro social del planeta en la penúltima década del siglo XIX—, cuando al defender su histórico proyecto frente al Parlamento alemán advirtió un par de cosas que debieran movernos a todos a la reflexión comprometida: una, que por caro que parezca el seguro social resulta menos costoso que los riesgos de una revolución; y dos, que habrá qué voltear siempre a ver a los de abajo y atenderles, antes que ellos se volteen en nuestra contra.⁴

Así las cosas, sabiendo que estadísticamente tan solo el 20% de la población mundial de 7,000 millones de seres humanos disfruta de un sistema confiable de seguridad social en este planeta riesgoso que habitamos, en tanto que el 80% restante de los seres humanos sobrevive como puede sin protección social alguna o apenas cuenta con algunos servicios aislados de asistencia social, la OIT debió cobrar plena conciencia de la dura realidad contemporánea acerca de lo que llama “empleo decente”, hasta decidirse a efectuar un viraje de 180 grados en sus políticas laborales asumidas desde su constitución en 1919, volteando a ver a la informalidad laboral y económica.⁵

Debiendo reconocer además la OIT, con base en cifras duras —así no lo diga abiertamente—, que el mundo del denominado “pleno empleo” ha entrado en una espiral de franca decadencia, y todo apunta a que difícilmente volverá a ser lo que antes fue por multitud de razones de diversa índole. Para decirlo más claro, el fenómeno del empleo no sólo evolucionó, cambiando la manera de producir bienes y/o servicios, sino que muy probablemente ha *involucionado*.

Más todavía, no sólo la OIT, sino Naciones Unidas y sus diversas agencias han debido reconocer ya una dura realidad que resulta imposible de ocultar: el empleo que hoy existe en la segunda década del siglo XXI, una de dos:

- a) Es *tercerizado* a través de diversos mecanismos jurídicos sofisticados y sin control legal efectivo en México, cuya tendencia es hacer un fraude

⁴ Ludwig, Emil, *Bismarck, historia de un luchador*, 2a. ed., Barcelona, Editorial Juventud, 1951, colección Grandes Biografías, pp. 496 y ss.

⁵ Datos extraídos de la página web: www.ilo.org.

a la legislación laboral al intentar liberar de sus responsabilidades inherentes a los empleadores, disfrazando y difuminando el vínculo laboral mediante estrategias de las coloquialmente llamadas “empleadores de papel”, utilizando para ello al *outsourcing* u otras figuras jurídicas análogas; o bien,

- b) Es empleo *precario*, esto es: temporal, de bajo o muy bajo nivel salarial, sin prestaciones labores incluidas en la remuneración, o las mínimas posibles dentro del marco legal nacional vigente, y, para colmo de males, la mayoría de las veces —he aquí lo más perverso del asunto— *sin seguridad social*, pues ésta, por increíble que parezca, al ser con base en los principios jurídicos inherentes a su naturaleza intrínseca un derecho humano inalienable e irrenunciable, ya en la práctica sí que se “negocia” (*sic*) como una condicionante para el eventual otorgamiento de un empleo; una negociación que hasta el inciso h, de la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 de nuestra CPEUM prohíbe expresamente, una convención que pacta en perjuicio del empleado sin importar el monto del salario devengado, o bien que el empleo es ofrecido al interesado sin servicio alguno de seguridad social, cosa que a los segurólogos sociales nos parece inconcebible e inaceptable.⁶

Ahora bien, con respecto al problema que atañe al *elevado costo del servicio público de seguridad social*, un servicio público que debe estar siempre al cargo del Estado más allá de que sus gestores sean entes privados, Juan Somavía, a la sazón director General de la OIT, lo ha dicho de manera categórica: “*El mundo no carece de recursos para erradicar la pobreza, carece de las prioridades adecuadas*”; y luego lo ha reiterado enfáticamente Assene Diop, quien es director ejecutivo del Sector de Protección Social de la propia OIT, cuando señala:

Si la crisis genera un vasto consenso internacional sobre el hecho de que no habrá una globalización sostenible y equitativa a menos que cada ser huma-

⁶ Así sucede aquí y en China (y sobre todo en esta última, claro está), aunque lo más perverso de esta práctica utilizada a todo lo largo y ancho del planeta es que con ella se socavan los cimientos financieros en que se asienta el magnífico manto protector de la seguridad social ligada al empleo formal, abusando empleadores sin escrúpulos de la difícil situación de quien no encuentra empleo y contándose para ello con la indiferencia —por no decir que la abierta complacencia— de los representantes del Estado, quien en este asunto opta por “lavarse las manos” (*sic*) al no ser capaz de regular con eficacia el mercado de trabajo formal.

no, comenzando por los más vulnerables, tenga derecho a un nivel elemental de protección social, y que ésta es en la actualidad técnicamente viable y financieramente posible, entonces esta crisis no habrá ocurrido en vano.⁷

De manera, entonces, que aducir “factores económicos” (*sí*) para omitir blindar o bien proceder de inmediato a reforzar el sistema nacional de seguridad social no pasa de ser una simple excusa política, un pretexto vano esgrimido *ex profeso* para desviar la atención de la ciudadanía sobre el tema de fondo. Porque para enderezar este asunto esencial, dinero nunca puede faltar si se jerarquizan correctamente las prioridades nacionales... aunque la mayoría de las veces el eventual proceso de reformas que se nos ofrece a los mexicanos resulta peor que la enfermedad misma, como ha acontecido con las seudo “reformas estructurales” (*sí*) de la seguridad social en México, tan ausentes de ortodoxia y legitimación, así como de congruencia con nuestras ricas tradiciones jurídicas nacionales.⁸

Desde luego que el “factor económico” importa, pero hay que puntualizar que contrario a lo que cabría suponer, la cuestión financiera no es factor decisivo en la toma de decisiones respecto a eventuales soluciones estructurales de los desfinanciados sistemas nacionales de seguridad social; siendo frances y objetivos en la opinión personal aquí externada, se insiste que en todo esto el “factor político” cobra una especial relevancia —y nosotros los académicos

⁷ Frases tomadas del documento: *Iniciativa de piso de protección social* de Naciones Unidas, lanzada conjuntamente con la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), apoyada además por múltiples instituciones colaboradoras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y muchas más. Consultable en línea en: <http://www.socialsecurityextension.org>.

⁸ Un claro botón de muestra lo es la implementación del “híbrido” sistema pensionario mexicano, hace ya casi tres lustros, al emitirse la nueva Ley del Seguro Social reformada, que rige desde mediados de 1997, la que combina el *modelo de reparto* con el *modelo de capitalización individual*. La posterior reforma efectuada a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), efectuada a partir del 1o. de abril de 2007 para homologarla a la Ley del Seguro Social, para desgracia de la burocracia federal mexicana se convirtió en la legislación más “judicializada” del país, con un millón y cuarto de quejoso que la impugnaron; más allá del magro resultado jurídico, pues cuando el Estado no tiene la razón suele aplicar “las razones de Estado”, se demuestra al menos la falta de *legitimación social* de una normativa de eminente vocación social que, se supone, es lo menos que debe reunir: consenso y legitimación social. Lástima, era una excelente oportunidad para cambiar y asumir el liderazgo en América Latina en esta materia, el que por cierto ya han asumido otros países como Uruguay, Chile y Argentina, estos dos últimos con sus reformas de enero y diciembre de 2008, respectivamente.

jamás debemos perderlo de vista—, pues para “blindar” o “reforzar” nuestra seguridad social nacional será necesario jerarquizar quehaceres, visualizando y priorizando los objetivos correctos, siendo un tema entonces de simple *voluntad política*.⁹

Por otra parte, ya en nuestra obra escrita hemos sustentado una tesis particular que a menudo se nos olvida a casi todos: *el asunto de la seguridad social se encuentra estrechamente ligado con la seguridad pública y con la seguridad nacional*.¹⁰

Así por ejemplo, inmersa como está hoy día la Unión Europea en una dolorosa *crisis de identidad* de su otrora magnífico “Estado de Bienestar” basado en un sistema de seguridad social que, pese a todo, aún causa envidia al resto del planeta, la decisión de los distintos gobiernos y/o parlamentos de aumentar la edad para pensionarse de la población, tratando de alargar la agonía de un sistema pensionario obsoleto e inviable, es enfrentar el problema con paliativos ineficaces por la sencilla razón del incremento constante de la expectativa de vida —paradójicamente lograda ésta por el magnífico trabajo de

⁹ Del 26 al 28 de septiembre de 2011, en el auditorio de la Coordinación de Humanidades de la UNAM, convocado por la OIT, la CEPAL, el Colegio de la Frontera Norte, así como por la Coordinación de Humanidades, el Instituto de Investigaciones Económicas, y el Seminario de la Cuestión Social de la UNAM, se efectuó el taller internacional “Encrucijadas, Prospectivas y Propuestas sobre la Seguridad Social en México”, y cuya conferencia de clausura estuvo al cargo del propio doctor José Narro Robles, rector de la UNAM.

En ese magno evento, más de 40 expertos provenientes de diversas latitudes del orbe expusimos nuestras ideas al respecto, cobrando una enorme relevancia la intervención del distinguido profesor español José Luis Tortuero Plaza —a cuyo cargo estuvo la conferencia inaugural y quien, de manera conjunta con el insigne maestro D. Manuel Alonso Olea, escribiera en Madrid el libro ya mítico: *Instituciones de seguridad social* (ahora ya con dieciocho ediciones)—, y quien ante la postura adoptada por economistas y actuarios matemáticos que argumentaban que los derechos sociales llegaban hasta donde el dinero ajustaba, fijó con corrección académica una postura clara acerca del tema de los derechos sociales exigibles y que jamás deben perder de vista los juristas: *los números y las estadísticas también se encuentran cargados de ideologías, al igual que las palabras; nada es neutro y menos lo es cuando se intenta priorizar el factor económico o político por sobre la cuestión social y humanitaria*.

El que esto escribe ha opinado siempre que un derecho no deja de serlo por la precariedad económica o eventual insolvencia del obligado, máxime cuando se trata de un derecho humano como lo es la seguridad social y el sujeto obligado es el Estado.

¹⁰ Para mayores datos acerca de esta tesis particular se recomienda la lectura de los libros de nuestra autoría, intitulados: *Las AFOR, el sistema de ahorro y pensiones mexicano*, cit., pp. 2-4; y una versión más extensa del tema aludido se localiza en el libro: *Seguridad social obligatoria para trabajadores migrantes e informales* (prólogo de Néstor de Buen Lozano), México, Porrúa, 2011, pp. 46-50.

la seguridad social hecho a lo largo de décadas—. Ello ha motivado a últimas fechas una serie incontenible de marchas, plantones y todo tipo de movilizaciones sociales de los diversos sectores de la población afectada.

El punto es que si lo visualizamos correctamente, el mayor problema es que ha pasado la *seguridad social* a convertirse en un asunto de *seguridad pública* para lograr su contención y el repliegue de las protestas sociales, hallándose ya al borde de convertirse en una crisis de *seguridad nacional* si no se apacigua pronto el descontento popular, una justa indignación que ha sido ya capaz de tirar gobiernos otrora sólidos durante 2011; sería preferible entonces que el Estado asumiese que hay un problema de fondo pensionario, educativo, de salud o de vivienda, y corriese el riesgo de corregirlo de la mejor manera posible en aras de “desactivar” de una buena vez las señales de alarma que suenan por doquier.¹¹

Porque el otrora paradigmático Estado benefactor, resultado del bienestar social producido por décadas de prosperidad en algunas regiones del planeta, creó en la colectividad una ilusión de progreso permanente e irreversible, estimulando así el consumo que llevó al dispendio al olvidarse del conducto de la llamada “economía del trabajo” para generar consumidores, ello con evidente desprecio del ahorro y la necesaria *racionalidad* en las prestaciones otorgadas.

Cierto es que el Estado y la sociedad creyeron posible cubrir todas las necesidades de la población por tiempo indefinido, pero se equivocaron en su estrategia de fondo y también de forma. Ya sabemos que los sistemas de seguridad social son finitos y, al tener un fin, antes de que éste se acerque habrá que reajustarlos, volviéndoles a readecuar cuantas veces resulte necesario acorde siempre con las condiciones nacionales. En su planeación e instrumentación las “recetas” no existen.

¿Qué sucedió? Que el Estado priorizó el sempiterno “factor político”, en tanto que la población, con su tradicional pasividad o indiferencia en la cuestión fondo, se ilusionó en que el Estado de bienestar conseguido a base de

¹¹ El movimiento social de quienes se hacen llamar *Los Indignados*, jóvenes en su mayoría que se comunican y movilizan en masa con sorprendente efectividad mediante el uso de medios electrónicos, ha dado muestra, lo mismo en América —Estados Unidos de América y Chile— que en Europa —España o Inglaterra—, e incluso ya en diversos países africanos, que temas tales como las pensiones, el costo de la educación, temas ambientales, etcétera, no sólo les importan, sino que de suyo están dispuestos a correrse molestias y riesgos para cambiar las actuales tendencias inerciales con las que no están ni estarán de acuerdo.

innumerables esfuerzos duraría para siempre. El resultado ha sido catastrófico: creció el gasto público y el derroche en un ambiente de corrupción e impunidad; se endeudaron sin remedio aparente los países, que gastaron más de lo que recaudaban e invertían en la protección social, y no supieron o no quisieron reconocer los problemas estructurales del sistema. Se endeudaron de más y cuando se cortó el crédito internacional dejaron de pagar sus vencimientos; con ello se contrajo la economía nacional y entonces sin remedio sobrevino la recesión, el desempleo y los conflictos sociales, pues queda claro que *la sociedad y el Estado no pueden gastar más de lo que producen*.

El resultado es pues inquestionable: el Estado de bienestar está hoy colapsado y al borde del precipicio, en tanto que la seguridad social mostró ya toda su fragilidad. Las preguntas son pues inevitables. ¿Es legítimamente válido intentar corregir los errores estructurales de que adolece el sistema, ampliando los requisitos de acceso a las pensiones de vejez? ¿Se vale cambiar las “reglas del juego” durante el juego? Y en esta última hipótesis —la que violenta el principio jurídico universal de la *irretroactividad legal* en perjuicio del gobernado—, ¿qué pasará con los derechos preadquiridos o a punto de adquirirse? En resumen: ¿qué hacer con la *latencia de derechos* en pleno proceso de gestación?¹²

¹² La idea de los llamados “derechos latentes” en realidad ha sido muy poco trabajada por los juslaboralistas y segurólogos sociales latinoamericanos. Los derechos laborales y los de seguridad social, en su acepción de disciplinas jurídicas, son el conjunto de normas taxativas nacionales de orden público e interés social que establecen las prestaciones que reciben los grupos sociales por ellas protegidos y que evidentemente deben ser siempre respetados por el propio Estado en razón de su naturaleza intrínseca, al ser ambos derechos humanos inalienables, irrenunciables e inextinguibles.

No sólo debe existir pleno respeto a los derechos adquiridos, sino también a los que están en vías de adquirirse —*derechos latentes*, pues—, ni trastocar su naturaleza intrínseca en perjuicio de nadie como un principio jurídico universal garantista de la irretroactividad de las nuevas normas que son lesivas para el gobernado. No se puede entonces, válida y legítimamente hablando, cambiar los requisitos de acceso a tales prestaciones sobre la marcha, y menos por simples motivos económicos, pues un derecho lo sigue siendo más allá de la capacidad de pago o cumplimiento por parte del sujeto obligado, y más todavía si éste lo es el Estado, al tratarse de derechos sociales exigibles por el particular.

Al lector interesado en este tema le sugerimos la lectura del ensayo de nuestra autoría intitulado: “La idea de los derechos latentes laborales y de seguridad social ante eventuales cambios legislativos. Una aproximación conceptual”, publicado en *Revista Maestrado em Direito*, São Paulo, año 8, núm. 2, julio-diciembre de 2008, pp. 103-124. Es posible consultarla también en el sitio web: www.ajidtsge.org.

A nuestro entender, vista la convulsa situación europea, el hecho puro y duro más allá de simples especulaciones es que todo amenaza con salirse de control debido en buena medida a la actitud de una sociedad de jóvenes inconformes que se sienten amenazados en su derechos sociales, aunado a que el verdadero sindicalismo europeo —ése que se moviliza, que es factor decisivo y que “muestra los dientes” cuando se afectan los intereses de sus agremiados, a diferencia de lo que sucede en Latinoamérica— está más que dispuesto a hacerse sentir, dispuesto a marchar y a ganar la calle paralizando actividades para mostrar su repudio a tan impopular cuanto atentatoria medida que, desde luego, no sólo daña a quienes se acercan a la edad de pensión de vejez o de la jubilación laboral, sino que también afecta primordialmente a la gente joven que, cuidada siempre de la cuna a la tumba, piensa en su futuro y en el inevitable relevo intergeneracional.

Con justa razón, expresan públicamente su inconformidad por la injusticia cometida con sus padres y también con ellos, como lo demuestran las múltiples marchas de protesta ocurridas en Lisboa, Madrid, París, Bruselas, Roma —entre otras grandes capitales europeas—, desde finales de septiembre de 2010, tras elevarse la edad de acceso a la jubilación entre los 67 y los 70 años de edad.

Añadamos a la ya larga lista de daños colaterales de la *Gran Recesión*, los problemas y las protestas de otros países de América, Asia, África u Oceanía, quienes también se hallan inmersos en esta complicadísima especie de *encrucijada existencial de la seguridad social* en el mundo —incluso en los más míticos en materia de seguridad social—, en donde los fondos pensionarios para cubrir las pensiones causan hoy día una enorme tentación a la clase política, y concluiremos que el escenario mundial es más que inquietante.¹³

¹³ El planeta entero resiente similares efectos sin distingo, según pudimos constatar durante el desarrollo de la 6a. Conferencia Internacional de Política e Investigación en Seguridad Social, de la AISS, con la temática *Tendencias emergentes en tiempos de inestabilidad: nuevos desafíos y oportunidades para la seguridad social*, celebrada en Luxemburgo, del 29 de septiembre al 1º de octubre de 2010. En ella participamos con una ponencia intitulada: “Financiamiento de la seguridad social en tiempo de crisis del empleo”, en donde planteáramos que es notorio el problema financiero del servicio público de la seguridad social debido al imparable incremento del desempleo, agudizado por la crisis económica mundial y las nuevas formas de producción y empleo que han trastocado las relaciones laborales tradicionales, que evolucionaron en todo el orbe sin un efectivo control legal desde hace al menos tres décadas. Así, ante la desprotección social que genera el desempleo y la recesión al financiamiento de la seguridad social, urge

Y lo es no tanto por los efectos económicos o financieros que produce, sino porque la seguridad social es *el más humano de todos los derechos sociales exigibles al Estado por los gobernados*, siendo sin duda uno de los más apreciados servicios públicos de que disfruta.

Éste es pues el complicado entorno global e iberoamericano, el ominoso cuento preocupante escenario económico actual que afecta al empleo en un mundo globalizado, la dura realidad que nos toca enfrentar a todos sin remedio. Sin embargo, ¿es éste el principio del fin de la seguridad social? No, definitivamente que no.

Todo esto que se ha intentado resumir en unos cuantos párrafos para arribar a una conclusión objetiva, aun a riesgo de caer en un reduccionismo peligroso en el diagnóstico situacional, nos anuncia que debemos entender y comprender *qué es la seguridad social, para qué debe servir y a quiénes debe proteger, qué prestaciones racionales debe contemplar, quien debe gestionarla y además cómo podemos financiarla a largo plazo*. Una seguridad social que desde luego funcione mejor en épocas de crisis como la que padecemos actualmente, y que siendo muy objetivos ha demostrado su ineficacia.

Las generaciones de ciudadanos que hemos disfrutado de sus beneficios en tiempos de bonanza, debemos de buscar en épocas de crisis una nueva *identidad en la seguridad social contemporánea*. Siendo objetivos, el problema es de todos y por lo tanto todos debemos hacer lo que nos corresponde en aras de sacarla adelante, de consolidarla dándole viabilidad futura con creatividad e ingenio, recobrando su sanidad financiera perdida por las décadas de abandono en que Estado y ciudadanía la hemos tenido.

Ahora bien, una vez sentado todo lo anterior, respecto de la sostenibilidad y consiguiente financiación de la seguridad social con miras al futuro, ¿cuál es la mejor manera de costear este servicio público en un mundo de desempleo abierto? La respuesta debe meditarse a partir de que es un servicio público fundamental que, al menos teóricamente, debe ser un redistribuidor del ingreso nacional, un instrumento del desarrollo económico y social sostenible, y una herramienta efectiva de las políticas nacionales en épocas difíciles como la que ahora atraviesa el planeta. Obvio que la pregunta es simple de formu-

lar, pero la respuesta es bastante compleja de estructurar, como veremos en seguida.

III. LA SOSTENIBILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL PRESENTE Y FUTURA

El tema de la *sostenibilidad* de la seguridad social es un asunto medular dentro de la problemática general que afronta cualquier nación, junto a los embates que interesadamente resiente dicho servicio público por quienes buscan su eventual desaparición. Tan es medular el tema que la sostenibilidad presente y futura de este servicio público, junto a la mejor manera de financiarle, forma parte del compromiso de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) por alcanzar una *seguridad social dinámica* y seguir el camino vital de su progreso; temática ésta que fue abordada desde el Primer Foro Mundial de la Seguridad Social celebrado en Moscú, en septiembre de 2007, por la AISS.¹⁴

El tema financiero es pues de enorme trascendencia discutirlo y en su caso rediseñarlo, porque tradicionalmente se efectúa su financiamiento de muy diversas maneras, siempre acorde con las prioridades de protección y las posibilidades socioeconómicas de cada nación. Por ello, tratando de focalizar adecuadamente el tema financiero diremos que *las principales fuentes de ingreso para costear la seguridad social son cuatro, a saber:*

- 1) *Las cotizaciones de los empleadores y trabajadores* como principales recipiendarios del servicio —que no los únicos, que conste—, junto con los aportes efectuados a manera de contraprestación por quienes se benefician de manera directa de este servicio.

¹⁴ La AISS, cuya sede se ubica en Ginebra, Suiza, es la organización líder a nivel mundial especializada en esta materia, la cual reúne a instituciones de seguridad social y otras entidades relacionadas que, a través de plataformas de cooperación e investigación, producción y transmisión de conocimientos, atiende los asuntos y la promoción permanente de este manto protector a escala internacional, fomentando en todo el orbe las ideas de una seguridad social dinámica; asimismo, ayuda a los responsables públicos de este servicio de los diversos países miembros a afrontar de mejor manera los desafíos actuales, y a desarrollar sistemas de seguridad social viables y factibles. Fundada en 1927, la AISS cuenta actualmente con 365 organizaciones miembros provenientes de 154 países, incluyendo en sus trabajos vínculos permanentes con otras entidades internacionales como, por ejemplo, la ONU, la OIT, la OMS, la OCDE y el BM. Datos extraídos de la página web: www.issa.int.

- 2) *Las aportaciones públicas del Estado*, pues de la recaudación del erario, ya sea mediante impuestos con afectación específica o no, o bien a través de subsidios fiscales, se destinan al llamado “gasto público social” importantes transferencias económicas al sistema, coadyuvando a su sostenimiento.
- 3) *Los rendimientos obtenidos de las inversiones de los activos financieros* del seguro social operador del mismo, salvo —desde luego— en los modelos de capitalización individual, en donde los rendimientos se acumulan a la cuenta individualizada del asegurado, aunque con tal mecanismo se merme el fondo de ahorro por la obligación de pagar la comisión cobrada por el manejo de dicha cuenta de ahorro para el retiro del asegurado.
- 4) *Los gastos privados directos*, tales como las primas de seguro de cada ramo asegurado, los ahorros voluntarios efectuados por los interesados para adquirir a futuro mejores pensiones, los gastos directos efectuados en los rubros de salud o de prestaciones sociales como guarderías y vivienda, etcétera.

En este punto, experiencias de países exitosos con sistemas de seguridad social sólidos demuestran que más que el propio *modelo* adoptado o los pilares en que se sustente el sistema, *reviste capital importancia la correcta elección de los mecanismos de su financiamiento*. De manera muy simple diremos que en cuanto atañe al aspecto meramente prestacional, los *niveles* en que suele brindarse el servicio público de la seguridad social contemporánea —y en cierto modo costear su existencia— es el siguiente, explicado de manera muy sencilla para su fácil comprensión:

- Un *primer nivel*, público, abierto, de tipo asistencial, que será financiado vía impuestos generales. Podríamos decir que es algo así como un “primer escalón” (*sic*) de acceso a la seguridad social, que es también conocido como la “asistencia social de la seguridad social”, aunque de un tiempo a la fecha se ha puesto de moda denominarle “sistema no contributivo”, evitándose el uso de la expresión “asistencia social”, que no gusta a muchos porque se equipara a la caridad.¹⁵

¹⁵ La caridad de la asistencia social es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; en cambio, la solidaridad de la seguridad social es horizontal y no ofende porque implica

- Un *segundo nivel*, también público, aunque éste es específico y obligatorio, típico del tradicional modelo de reparto o fondo común solidario, que es costeado mediante *cuotas o aportes de seguridad social* de índole tripartito (a cargo de empleadores, operarios y el Estado), inexorablemente ligados por ahora al empleo formal o regulado, y sin perjuicio de hacerlo extensivo a otros grupos sociales productivos que el Estado considera necesario proteger.
- Un *tercer nivel*, complementario, generalmente de índole voluntario aunque en algunos países es obligatorio, y vigilado también por el Estado, mismo que es costeado a través de pagos privados directos o bien de ahorros efectuados a los fondos de retiro y/o pensiones con administración privada para “comprar” el asegurado su propia pensión a una aseguradora autorizada llegado el momento de su retiro.

Si bien esto se ha hecho así a lo largo de la historia, nosotros estamos convencidos de que no debiera seguir costeándose de esta manera por una razón indiscutible: porque el recipiendario natural del servicio público de la seguridad social no lo es un trabajador subordinado, sino la persona humana sin distingo de ninguna especie, sea ciudadano o no, labore subordinadamente o no, sea sujeto productivo o no, a cada cual asegurándole conforme a su situación personal en respeto del principio fundamental que distingue y anima al derecho social: *el trato jurídicamente diferenciador* brindado por parte del Estado y la sociedad, que puede resumirse pronto en la fórmula: “darle más al que más necesita, menos al que necesite menos y nada al que por fortuna nada necesita”.

Allí precisamente subyacen las razones por las que la seguridad social es un derecho humano y social, un servicio público financiado solidariamente por todos y que debe ser —el derecho es la ciencia del “deber ser” por anotonomásia, recordémoslo siempre— para todos sin excepción, y muy especialmente para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Ello justifica las razones por las que hemos trabajado académicamente la propuesta de dotarle de seguridad social obligatoria a un par de grupos tradicionalmente desprotegidos: los migrantes y los informales.¹⁶

respeto mutuo. Empero, como nos encantan los eufemismos en materia de seguridad social, llamémosle pues “sistema no contributivo”.

¹⁶ Al lector interesado en esta temática muy poco explorada en México —y más en razón

Por lo tanto, nos hallamos también convencidos de que la mejor forma de financiar este servicio público en el futuro será “deslaboralizándolo” de una buena vez, dejando de atarle al empleo formal o regulado en este mundo actual de desempleo abierto, en donde la *auto ocupación* es una opción a considerar ante la escasez de empleo disponible bien remunerado y bajo el principio de la *libertad de oficio* que consagra el artículo 5o. de nuestra CPEUM.

Porque al *deslaboralizarle*, por un lado, ya no seguirá la seguridad social atada al trabajo formal y no se afectarán aún más las precarias finanzas de las instituciones gestoras como consecuencia inmediata y directa de la falta de cotizaciones —atendiendo así a la dura realidad mundial del desempleo imparable, una realidad que no es factible modificar por simple decreto—; y, por el otro lado, tratando de alcanzar su *universalización*. Cabría proponer que en vez del pago de las tradicionales “aportaciones especiales a la seguridad social” que, recordemos aquí, son de índole tripartita e impactan en la nómina de las empresas en épocas difíciles, sería mejor costear este servicio público clave vía impuestos generales, en una genuina solidaridad social de todos —así sea ésta forzada mediante un cambio legal—, disfrutando sin distingo todos los habitantes del país de este magnífico manto protector, se esté o no vinculado a un empleo.

El *quid* de asunto es más que obvio: el recipiendario natural de este servicio público en esencia no debe ser sólo el operario subordinado a un empleador, sino toda persona humana, pues no son sinónimos los conceptos *trabajo* y *empleo*, ya que todo mundo trabaja, esté o no subordinado a un empleador.

Bajo esta nueva política socioeconómica que debe planificarse para instrumentarse en México, la idea consiste en *que paguen más impuestos destinados ex profeso a costear la seguridad social quienes más ingresos tengan*, evitándose las discrecionales excepciones tributarias a los ricos y poderosos;¹⁷ quedando exentos de hacerlo quienes realmente carezcan de ingresos qué gravar.

de que muchas veces convergen ambas características en un solo individuo— le recomendamos de nuevo la atenta lectura del libro de nuestra autoría intitulado: *Seguridad social obligatoria para trabajadores migrantes e informales, cit.*

¹⁷ Warren Buffett, multimillonario norteamericano considerado por la Revista *Forbes* como el segundo en fortuna entre los más ricos del planeta, con una riqueza personal valuada en alrededor de 45 mil millones de dólares (una cantidad similar a lo que el fisco le condona anualmente a los contribuyentes más grandes de México), a mediados de agosto de 2011 escribió en el diario *The New York Times* un artículo titulado “Dejen de consentir a los súper ricos”. Ilustran perfecto su contenido las siguientes líneas: “...Mientras la mayoría estadounidense

Esto haría que toda la colectividad —quien a fin de cuentas es directa o indirectamente beneficiada por la operación de dicho sistema protector, esté o no asegurada—, mediante su aportación impositiva pre etiquetada para financiar la seguridad social nacional, sabrá lo útil que es dicho servicio público, apreciándolo de mejor manera y coadyuvando a cuidarlo, al valorarlo a plenitud. Porque lo que no cuesta suele no ser debidamente valorado.

Por otra parte, no es idea nueva proponer que se solvente el ingente coste de la seguridad social nacional vía impositiva exclusivamente. A partir de Inglaterra en los años cuarenta del siglo XX, son varios los países que ya lo hacen al destinar una parte de sus ingresos fiscales para tal fin. Quiérase o no reconocer, ha llegado la hora de que nosotros los académicos rompamos de una buena vez con los mitos y los paradigmas existentes que ya no funcionan en esta materia, para intentar adecuarlos a la realidad actual; permanecer inmóviles debido al miedo paralizante de cambiar nuestras estructuras mentales, sencillamente no es una opción a considerar, pues urge repensar y readecuar ideas.

Porque si el derecho humano al pleno acceso a la seguridad social debe ser de todos más allá del quehacer habitual o la productividad económica, entonces hay que *universalizar* este servicio público vital; volverlo obligatorio implica que todos paguemos los impuestos de manera completa y oportuna, convencidos de la utilidad de este manto protector; ello, respetándose siempre los principios básicos fiscales de los tributos: *la equidad y la proporcionalidad en su pago*, con arreglo a la fracción IV del artículo 31 de nuestra CPEUM.¹⁸

padece para pagar sus cuentas, nosotros los mega ricos seguimos con extraordinarias exoneraciones fiscales... mientras los pobres y la clase media combaten por nosotros en Afganistán, nosotros los súper ricos seguimos obteniendo exoneraciones fiscales extraordinarias". Luego lo documenta con números al afirmar que él pagó solo el 17.4% de sus enormes utilidades en 2010, en tanto que sus empleados pagaron impuestos en promedio del 37% de sus ingresos (esto es: más del doble que él); afirmando textualmente: "Si ganas dinero de un empleo, tu porcentaje seguramente será superior al mío". O sea: el principio de progresividad impositiva destrozado por un factor político, tanto legislativo como gubernamental, no sólo perverso sino absurdamente injusto.

Datos tomados del artículo de David Brooks, referente al artículo de Warren Buffett, que fuera comentado por Esteban Garaiz en el Diario *Milenio Jalisco*, del 23 de agosto de 2011, p. 30.

¹⁸ Desde luego nos esperanza que estas ideas, debidamente meditadas y reelaboradas, puedan dar origen luego a un programa específico por parte de la AISS en el cual se sugiera a todos los países u organizaciones a ella adheridos, que *exploren con objetividad y sin prejuicios la vía impositiva directa*, intentando así unificar criterios internacionalmente no nada más en el aspecto

El beneficio implícito que ello traería aparejado sería terminar con la obsoleta manera de costear la seguridad social —esto es: los aportes tripartitos ligados al empleo formal—, sustituyéndolas por otro tributo, sea directo o indirecto, ligado o no a los impuestos sobre la renta o al del valor añadido al consumo, como sucede en otros lugares del planeta, lo que obligaría a una nueva forma de entender este gasto público con sentido social al destinarse un porcentaje predeterminado para sostener —y de ser posible, expandir e incrementar— los servicios o prestaciones que otorga la seguridad social instrumentada en el país, acorde siempre con nuestras posibilidades económicas, culturales e idiosincrasia.¹⁹

Así el beneficio es dual de asegurados y patrones, porque el salario del trabajador subordinado sería recibido por él íntegramente sin retenciones ni descuentos para la seguridad social, lo que automáticamente le daría una cantidad líquida y un poder adquisitivo mayor. En tanto que al ahorrarse el empleador el pago de aportes a la seguridad social —excepto, claro, en la rama del seguro de riesgos laborales— le quedará un margen mayor de ganancia y podrá tomar mejores decisiones respecto a la operación de su empresa.

Analizado pues el asunto desde el punto de vista económico, automáticamente aumentaría la capacidad de consumo de bienes y de servicios de ambos, alentando un círculo virtuoso al fomentar el empleo formal para desalentar el uso de sofisticadas figuras jurídicas como el *outsourcing* —y sus hermanos *insourcing* o el *crowdsourcing*—, los que ya se sabe buscan evadir el pago de aportes a la seguridad social nominal ante lo elevado de su coste; marginalmente

prestacional de la seguridad social, sino también los criterios de financiamiento, que es, sin duda, el mayor problema de los países del planeta.

¿Que existe una mejor probada manera de financiar la seguridad social? Pues entonces, con toda la información debidamente procesada de que dispone la AISS tras operar con eficiencia desde 1927, que lo diga con absoluta claridad a todos los directores de los seguros sociales afiliados y ya está, porque se trata de convencer, que no de vencer. Los Estados, y por ende los propios gestores de la seguridad social, lo que requieren con urgencia es contar con información confiable y actualizada para una mejor toma de decisiones; entonces habrá qué decirlo, comentarlo y sugerirlo, orientando la discusión responsable y socialmente útil en este tema tan polémico, tan ignorado en sus diversas acepciones.

¹⁹ Cada país debe decidir soberanamente si para recaudar tales tributos utiliza impuestos preexistentes, o bien opta por diseñar un nuevo impuesto específico que sustituya a las rebasadas cuotas obrero-empresariales ligadas a la nómina. Para más elementos de juicio consultese el libro: *Seguridad social obligatoria para trabajadores migrantes e informales, cit.*, pp. 305 y ss.

se evitirá la creación de empleo precario y de mala calidad o que se “negocie” con la seguridad social entre el binomio empleador/empleado.

Porque al final del ciclo económico-productivo, al no impactar el coste de la seguridad social en la nómina, los bienes y los servicios producidos tendrían precios más competitivos, ampliándose el margen de utilidad empresarial, pues en la actualidad el coste total de la seguridad social obligatoria ordinaria representa alrededor de la cuarta parte del salario diario de cada empleado subordinado.

No sobra añadir que el tema financiero de cualquier sistema de seguridad social es clave en su desarrollo e impacto colectivo, junto con los asuntos relativos a la gestión eficiente, políticas de racionalización del gasto, reordenación de prestaciones y el natural reequilibrio de las cargas del sistema. Insistimos entonces en el punto focal de nuestra propuesta: en vez de gravarse las nóminas, el sentido común dicta que debe atenderse a la riqueza real del contribuyente para destinar una parte equitativa y proporcional a financiar la seguridad social, siempre a partir de la solidaridad social, aunque respetando en todo caso los principios de equidad, progresividad y proporcionalidad tributarias en el pago del impuesto que, atendiendo a las inercias globales, se implementará más temprano que tarde a nivel mundial para costear este servicio público vital.

Finalmente, cualquiera que fuese el coste real de la seguridad social, jamás se debería confundir el *valor* con el *precio* de las cosas, pues el valor de la seguridad social contemporánea es sencillamente incommensurable.

Para ello, la educación previsional jugará un rol protagónico estelar, pues la idea eje es que tanto gobernantes como gobernados entiendan a cabalidad de qué se trata este complejo asunto de la seguridad social presente y futura, para que la cuiden y valoren de modo que se impidan en todo momento las falencias o los errores estructurales del sistema, los que deben ser detectados y corregidos de inmediato. Porque los resultados de esta ancestral ignorancia e indiferencia mostrada hasta ahora por la ciudadanía han permitido que se hagan las cosas exactamente al revés a como la lógica imponía hacerlas, pues en vez de que la economía nacional sirva a la seguridad social, coadyuvando a financiarle y a fortalecerle, han sido las siempre mermadas finanzas de la seguridad social las que se utilizan para fortalecer las economías nacionales.

Esto es por desgracia lo que ha ocurrido en muchos de los países de América Latina, así los discursos oficialistas intenten ocultar el problema de fondo

negándose a reconocerlo; precisamente por eso no es de extrañar que la seguridad social sea algo de lo más inseguro que existe en este mundo riesgoso en que habitamos, y por lo tanto más temprano que tarde habremos de pagar todos el total abandono en que hemos tenido a la seguridad social, que en reciprocidad nos abandona ahora. Y eso sencillamente no podemos aceptarlo y mucho menos permitirlo.

IV. CONCLUSIONES Y UN DECÁLOGO DE PROPUESTAS

Primera. El fenómeno mundial del desempleo, que vaga como fantasma por doquier, y de alguna manera la recesión económica nos *obligan a reconceptualizar qué es y para qué deben servir los sistemas nacionales de seguridad social* en el siglo XXI, a partir de que dicho servicio público es un derecho fundamental de la persona humana a cargo del Estado, acorde con lo estatuido por los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948. Máxime ahora que ya han entrado en vigor las reformas efectuadas al artículo 1o. de nuestra CPEUM, estableciéndose expresamente dentro del elenco de derechos fundamentales de los mexicanos —mismos que debe garantizar y respetar el Estado— los derechos humanos previstos tanto en la norma suprema constitucional como en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Segunda. *La reconceptualización de la seguridad social contemporánea es un tema clave en todo el proceso de renovación que requiere este servicio público que adolece hoy día de una identidad propia*, perfectamente definida y delimitada, que se ajuste a la realidad, que sea racional y sustentable.

Lo que se busca con ello es la evolución plena de la seguridad social en el complejo mundo globalizado actual, la reconceptualización de un sistema integral de protección social que evite sean confundidos conceptualmente sus componentes, en específico la *seguridad social* con otras figuras jurídicas parecidas —que no iguales, como *asistencia social* o *previsión social*—, cuyas fronteras son más móviles de lo que podríamos suponer desde la teoría jurídico-social; sistemas protectores todos que suelen ser manipulados políticamente a capricho del legislador o del gobernante en turno, sin respeto alguno a la indispensable ortodoxia jurídica y que integran en conjunto la genérica *protección social*. Al hacerse desde el ámbito científico-jurídico una *reconceptualización de*

la protección social, se buscaría la identidad propia de cada figura jurídica, indagando acerca de sus orígenes, propósitos, alcances y medios de financiación distintos, por lo cual es perfectamente diferenciable la una de la otra.

Tercera. La enorme confusión conceptual provocada por la laxitud conceptual existente en el ámbito de la seguridad social, la que resiente no sólo México sino todo el mundo, debido en buena medida a la falta de ortodoxia jurídica y al uso indiscriminado de conceptos que sin razón se usan en sustitución de otros en los medios de comunicación masiva, ha sido aprovechada por grupos interesados que pretenden a río revuelto “manipular” la seguridad social nacional, entremezclando ya por ignorancia o mala fe (o por ambas cosas combinadas) las distintas especies que integran la *protección social genérica* reconocida por la OIT, haciéndolo a conveniencia y por ende generando a la larga un caos de figuras jurídicas que son perfectamente definibles e identificables, hasta volverles un galimatías complicadísimo de resolver en la práctica y que se da incluso hasta en la propia AISS, en esta peculiar “Torre de Babel” en que se ha convertido la seguridad social.

Pensamos que hablamos de lo mismo, pero en la realidad no nos entendemos ni siquiera en la academia cuando se trabaja este tema específico en grupos multidisciplinarios; vamos, ni siquiera los juristas nos hemos puesto de acuerdo en qué significan cada uno de los componentes de la protección social. Opinamos entonces, muy respetuosamente, que *no toda la protección social es seguridad social, como se nos hace creer, porque la seguridad social forma parte de la protección social y no al revés*. Atrevámonos todos a reconocerlo y a decirlo públicamente, para no volver a extraviar el camino nunca más.

Cuarta. En total reciprocidad al derecho humano inalienable e irrenunciable que tenemos todos de disfrutar del manto protector de la seguridad social, por razones de elemental congruencia habrá qué *repensar también en las renovadas obligaciones del Estado con respecto de este servicio público fundamental*, con la finalidad de que éste asuma con eficacia y sin excusas su estratégico rol de garante, regulador y responsable final que le corresponde, teniendo en mente un objetivo perfectamente definido: que la seguridad social no deje de ser un derecho social exigible al Estado vía jurisdiccional en caso de resultar necesario —más allá de que en su gestión intervengan empresas privadas con afanes de lucro, pero sin que la participación de éstas le cueste a los recipientes del servicio—. Ciento, lo público y lo privado pueden coexistir armónicamente.

te, siempre a condición de que la gestión se encuentre correctamente regulada en la normatividad legal aplicable y que, en cualquier caso, el responsable final del otorgamiento del servicio sea el propio Estado, sin que luego pretenda rehuir sus responsabilidades naturales acerca del tema.

De manera entonces que la figura jurídica de la *subrogación administrativa en tareas específicas de seguridad social*, será válida a partir de una única premisa: si el servicio brindado a los recipientes es satisfactorio, que se continúen delegando atribuciones específicas a las empresas privadas participantes en la gestión de la seguridad social; pero si no lo es, entonces quien debe responder siempre ante el ciudadano afectado debe ser el propio Estado, pues éste, de ser el caso, podrá utilizar los mecanismos legales de que dispone para resarcirse por parte del subrogatario omiso e incumplido, o para obligarle a cumplir con el derechohabiente. Después de todo, se trata éste de un simple ejercicio jerárquico de orden y método.

Quinta. En tanto que para la persona humana el servicio público de la seguridad social es un derecho humano irrenunciable, inalienable e inextinguible, *para el Estado debe ser una obligación inexcusable brindar este servicio público*, ya que por cada derecho debe haber necesariamente un sujeto obligado a satisfacerlo, y de cuya prestación en ningún caso podrá excusarse dicho obligado más allá de que intente esgrimir argumentos económicos. Importa mucho entonces el que la ciudadanía confíe en un servicio público que debe estar correctamente planificado, estructurado y debidamente instrumentado; un servicio público que sea transparente y que rinda cuentas claras de su gestión; un sistema protector planeado para operar a mediano y largo plazos, para que no quede sujeto a los vaivenes políticos ni económicos; un esquema confiable que no cambie las “reglas del juego” durante el juego, por duras que sean las crisis económicas —variantes e imponderables éstas, que también pueden y deben ser previstas oportunamente por cada país—. Hablamos entonces aquí de *absoluta responsabilidad, transparencia, credibilidad y buena fe*, aspectos trascendentales todos ello que hoy en día la ciudadanía pone en duda.

Sexta. Importa sobremanera al gobernado *que se vuelva efectiva la figura jurídica de la latencia de derechos*, que se respeten siempre los derechos del asegurado en proceso de consumación, dejándose atrás la idea de simples “expectativas de derechos” (*sic*) no configurados todavía, como por desgracia se ha venido manejando este delicado tema en agravio de miles de personas a quienes sus

pensiones les son reducidas y/o congeladas, o los servicios médicos institucionales les son negados condicionándolos al co-pago. Las nuevas reglas deben operar en tratándose de nuevos asegurados que se vayan incorporando al sistema, pero jamás deben afectar a los que ya estaban incorporados, a quienes por supuesto agravia la aplicación retroactiva de la legislación que modifica los “requisitos de acceso” a prestaciones de seguridad social. La irretroactividad legal en agravio de cualquier gobernado es un principio jurídico universalmente aceptado.

Séptima. El servicio público de la seguridad social *debe “blindar” ante todo su viabilidad financiera presente y futura*, financiándose de la mejor manera posible a través de la indispensable solidaridad social, sin la que no puede haber seguridad social posible. El tema de su sostenibilidad es un asunto crucial que compete al Estado resolver a través de ideas claras y concisas, que además sean viables y factibles de implementar en la práctica; ya se sabe que en materia de seguridad social, si el Estado no puede entonces nadie puede, como también se sabe que el reconocimiento del derecho es el valor de su garantía.

Así las cosas, considerando que en las circunstancias actuales ya no es pertinente seguir atando la sostenibilidad futura de este servicio público al empleo formal o regulado, debido a que el desempleo socava sin remedio las finanzas de las instituciones de seguridad social, la idea de fondo es tratar de universalizar el manto protector de la seguridad social —aunque sea en los servicios más básicos, como la salud y la pensión mínima garantizada para todos—, pensándose con creatividad e ingenio en nuevas formas de sufragar su ingente coste: por ejemplo, sustituyendo con eficacia a los obsoletos “aportes de seguridad social”, que por diversos factores han sido rebasados por la realidad y en la práctica ya no funcionan como es debido, con un impuesto destinado a sufragar los costes de la seguridad social permanente, que ha funcionado con eficacia en otras latitudes.

Octava. Entonces, *la manera más sencilla de sostener la seguridad social a futuro será la opción de hacerlo vía impuestos generales*, alcanzándose varios fines distintos a la vez, a saber: *a) una responsabilidad indeclinable del Estado en su prestación y un efectivo control; b) una seguridad social nacional que sea factible, viable, racional, uniforme, pero sobre todo segura y en verdad confiable, y c) armar desde el ámbito constitucional los consensos necesarios para elaborar una política social nacional de alcance intergeneracional, indispensable en los tiem-*

pos actuales, siempre más allá de si se tiene o no empleo, pues en todo caso el pago de impuestos que sostienen al Estado, a sus estructuras e instituciones, es una obligación básica de toda la ciudadanía en cualquier país del planeta. Por cierto, la idea impositiva planteada no olvida preservar en todo caso la plena observancia de los principios de *equidad, progresividad y proporcionalidad fiscales*, eso sí, gravándose la riqueza real de las personas físicas y/o jurídicas sujetas a contribuir obligatoriamente al gasto público.

Novena. La grave situación financiera que afronta la seguridad social contemporánea obliga también al compromiso inexcusable de toda la ciudadanía para que se materialice la idea fundamental en que se basa esta propuesta: *el establecimiento consensuado de una política nacional de largo alcance*, planeada democráticamente y sin ideologizaciones de ninguna índole para que pueda ser respetada a largo plazo, sin que incidan o lo impidan los problemas ni la esperada “alternancia política”. Se trata de establecer, mediante consultas previas a todos los niveles, consensos sociales respecto del tipo de nación al que se aspira y el tamaño del manto protector —que bien puede ser dual: uno general y el otro específico—, así como construir los tramos de responsabilidad de cada quien, en forma tal que nadie quede excluido del rumbo que tomará este asunto al tratarse de un servicio público esencial para cualquier país, pero quedando a cargo del Estado, en cuyas manos esté siempre la rienda y su conducción.

Décima. *La idea central gira en torno a que a nivel constitucional exista siempre el deber del Estado y el derecho del ciudadano gobernado a la seguridad social.* De allí se derivaría una normatividad legal específica que por un lado vuelva un derecho social exigible a la seguridad social y, por otro, determine responsabilidades por acción u omisión a quienes incumplan con sus tareas, ya sean legisladores, funcionarios públicos, impartidores de justicia, o simples ciudadanos. Todos finanziadores de la seguridad social y, a la par, todos vigilantes del cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones de cada cual.

Si el empleo y la seguridad social se hallan en crisis, será mejor que actuemos de prisa, con inteligencia y sensibilidad, para corregir el rumbo antes de que la inseguridad social nos alcance sin remedio. Siendo sinceros, está en juego nuestro futuro como personas y como país... No es poco lo que se halla en juego. 