

## LA SEGURIDAD SOCIAL: ¿FUNCIÓN PÚBLICA O PRIVATIZACIÓN?

Ángel Guillermo RUIZ MORENO\*

Agradezco profundamente la invitación que me formularan el doctor Néstor de Buen Lozano y el licenciado Jorge G. de Prengo Larrañaga, a participar en este magnífico evento internacional, el cual confirma que, pese a todo, a los académicos nos sigue importando el derecho social y, muy en especial, los derechos del trabajo y de la seguridad social. Mi testimonio de gratitud lo extiendo obviamente a todo el comité organizador y a aquellos quienes con su esfuerzo han hecho posible este encuentro.

Al participar en esta mesa redonda, cuyo título es más que sugerente, para contextualizar mis opiniones y propuestas como investigador nacional y autor en esta disciplina del derecho de la seguridad social, quiero previamente hacer énfasis en algunos puntos que considero trascendentes tener en cuenta, a fin de realizar luego algunos comentarios sobre la eventual cuanto ominosa privatización de los servicios de nuestros seguros sociales públicos, instrumentos creados para alcanzar esa bella aspiración humana que es la seguridad social.

Diremos de entrada que la seguridad social, esa bella disciplina harto compleja y abigarrada que tanto nos ocupa y preocupa académicamente, de pronto se ha convertido en un verdadero problema sin visos de solución aparente para todos los países de la región americana, específicamente en dos puntos fundamentales:

- a) En el diagnóstico de los problemas que afrontan hoy en día los aspectos de la salud institucional, las prestaciones sociales y, en especial, los esquemas pensionarios; que son las tres tareas básicas de cualquier sistema de seguridad social que se respete, y

\* Presidente de la Junta Directiva Internacional de la AIJDTSSGC, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

- b) La mejor manera de acometer las reformas estructurales que requieren hoy en día nuestros seguros sociales para sobrevivir a la crisis existencial que pone en duda su viabilidad futura a inicios del siglo XXI.

Desde luego, es pertinente aclarar que ésa no es una problemática local o que resientan sólo nuestros seguros sociales en la región americana, sino en realidad, se trata de un problema mundial, con independencia del tipo de ideología, idiosincrasia, cultura, o el potencial económico de las naciones del planeta.

Es cierto que el incontenible coste de la salud institucional debido a la proliferación de enfermedades cuyo tratamiento cada día es más oneroso, aunado al crecimiento exponencial de los pensionados y el decremento de los asegurados que cotizan, han vuelto al financiamiento y la gestión de la seguridad social contemporánea un verdadero quebradero de cabeza. Las variables demográficas y epidemiológicas forman parte de una realidad dolorosa y preocupante. Aquí la cuestión a resolver es: ¿de qué nos sirve que tengamos una mayor esperanza de vida, si cada día es más difícil que ésta sea digna y decorosa?

A nuestro parecer, dentro del elenco de causas que provocan estos problemas, podremos encontrar un denominador común: la ausencia de una cultura previsional en nuestros pueblos latinoamericanos, aunado a la deficiente educación en este rubro. Todavía más, es una verdadera lástima que para la gran mayoría de nuestros políticos, la seguridad social siga siendo un “cuantioso gasto inútil” (*sic*) y no una inversión en lo mejor que tienen nuestras naciones del continente, que es su propia gente.

Luego entonces, es lamentable que al seno de las universidades no se capten las cuestiones trascendentes de ese derecho humano y social, inalienable e irrenunciable, coloquialmente llamado “seguridad social” —en cuyo concepto y aspectos teleológicos ni siquiera nos hemos puesto de acuerdo los académicos, a más de un siglo de haberse implementado el primer instrumento para alcanzar esa bella aspiración humana a una vida digna y apacible—; pero más lamentable aún nos resulta la vana pretensión de los gobiernos de nuestros países del área americana, quienes sin pudor alguno pretenden ahora escapar por la puerta trasera de su responsabilidad originaria en brindar a la colectividad este servicio público de enorme raigambre e impacto social, soslayando de paso el artículo 25 de la

Declaración Universal de los Derechos Humanos, para colmo de males, recién mutilado en cuanto a la responsabilidad del Estado atañe.<sup>1</sup>

Porque si en la gran mayoría de nuestras universidades latinoamericanas —antaño concebidas como los “templos del saber” por excelencia—, sencillamente se omite estudiar la disciplina de la seguridad social (ya sea desde el ángulo jurídico, económico, contable, matemático, financiero, etcétera), imposible esperar entonces que la población cobre cabal conciencia de la absoluta necesidad de contar con su manto protector, dada nuestra arraigada idiosincrasia de una total ausencia de sentido previsor.

Añadamos a esa sentida problemática el infaltable ingrediente económico —imposible desligar a la seguridad social de las posibilidades económicas de cada país—; agreguémosle, también, la ausencia de verdaderos programas sociales, y sumémosle luego esa singular “Torre de Babel” que se vive cotidianamente al interior de nuestras universidades debido a los diversos perfiles e intereses profesionales con el que se visualiza hoy en día a la seguridad social —o bien por meros aspectos políticos propios de cada nación—, y entonces el resultado será sencillamente desastroso.

Ahora bien, es cierto que en todos los países del orbe se han colapsado —en mayor o menor medida— los esquemas pensionarios planeados a mitad del siglo XX. Los sistemas de seguridad social, ahora abiertamente rebasados por la realidad, sufren las consecuencias de la indiferencia o ignorancia mostrada por políticos y funcionarios, al no haber sido reformados a tiempo por quienes tenían la enorme responsabilidad de vigilar su viabilidad financiera.

Acaso se nos olvidó una lección de simple sentido común: la realidad siempre es más sabia que el derecho, porque ningún sistema pensionario puede soportar cargas excesivas, y, por ende, la racionalización en su planeación, coberturas y prestaciones, al igual que su adecuación oportuna, eran factores clave en su desenvolvimiento y permanencia.

Casi siempre debido a una inadecuada planificación inicial, acorde con los tiempos que se viven, y transparencia en el manejo respecto de las reservas financieras, lo cierto es que los sistemas pensionarios de previsión social laboral (léase: jubilación laboral por edad biológica o años de servicio), o el esquema de pensiones de seguridad social que a veces

<sup>1</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, texto aprobado en Asamblea General del 10 de diciembre de 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ratificado por México.

complementan aquélla (contingencias tales como vejez, invalidez, incapacidad permanente por riesgos de trabajo, etcétera), se encuentran ya al borde de la inviabilidad técnico-financiera, siendo tan grave el problema que, sin temor a exagerar, “la seguridad social se ha convertido de pronto en un problema de seguridad nacional”.

Habremos de decirlo entonces con todas sus letras, a fin de que no exista siquiera posibilidad de duda: “es del todo falsa la tesis de que la seguridad social sea infinanciable”, como algunos nos intentan hacer creer interesadamente, porque ante el inevitable costo político a pagar por una toma de decisiones responsable y patriótica, cancelan de tajo la planeación de la seguridad social integral para nuestra vejez y su necesaria reforma estructural.

Es verdad que la toma de decisiones en esta materia, con un gran trasfondo económico, requiere de ajustes estructurales y no de simple maquillaje que nada resuelven y todo complican, creando de paso más desconfianza entre la sociedad. No hay duda, pues, que a nuestros esquemas de seguridad social les urgen cirugías mayores que reestructuren todo, de fondo y de raíz, porque como afirmara Paul Wallace: “...los políticos quieren evitar la reforma de las pensiones porque saben que será algo profundamente impopular. Pero si siguen cruzados de brazos, serán los culpables de no haber evitado una de las más predecibles crisis económicas y sociales de la historia...”.<sup>2</sup>

Ahora bien, en aras de ser propositivos y analizando acuciosamente la bibliografía confiable disponible en esta temática, jamás perdamos de vista que, para los especialistas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), existen tan sólo dos alternativas viables para salvar los sistemas públicos de pensiones:<sup>3</sup>

- a) O se modifican radicalmente las actuales tendencias demográficas para que exista una tasa de reposición en la natalidad y sean las nuevas generaciones corresponsables de sostener a las anteriores, o

<sup>2</sup> Wallace, Paul, “Hacia (y en) la reforma”, *The Economist*, Londres, 2003, en convenio editorial con la revista *Nexos*, edición de 25o. aniversario, en “Pensiones, las duras noticias del futuro”, trad. de Josefina Aldana, Revista *Nexos*, año 25, vol. XXV, núm. 310, octubre de 2003, p. 32.

<sup>3</sup> Gillion, Colin *et al.*, *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, Informes de la OIT, núm. 57. Versión española: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, Editorial Grafo, 2002, pp. 767 y ss.

- b) Se recortan las prestaciones de los jubilados en cuantía y duración, elevándose a la par los requisitos de acceso —si se quiere de manera gradual o escalonada—, en aras de respetar las expectativas de derechos generadas con antelación.

Desde luego, la primera alternativa es sumamente complicada de lograr al tratarse de un asunto de largo plazo que ni siquiera está en nuestras manos resolver.

Por eso ha debido elegirse la segunda opción, y se atenta, ya sin pudor alguno y con la fuerza e imperio del Estado, contra los contratos colectivos de trabajo vigentes tildados de generosos al contemplar mejores pensiones —incluidas las llamadas “dinámicas”— atacando por la vía legal de no ser posible alcanzar acuerdos a través de la negociación colectiva laboral entre empleadores y sindicatos; tal y como ocurrió hace unas cuantas semanas con la reforma a la Ley del Seguro Social en México, que es un suceso lamentable y ominoso.

Fingimos olvidar con todo ello la sentencia inmarcesible del creador del primer seguro social del planeta en la Alemania de finales del siglo XIX —el llamado “Canciller de Hierro”, Otto von Bismarck—, “...por caro que parezca el seguro social resulta menos gravoso que los riesgos de una revolución...”<sup>4</sup>

Urge entonces una solución de fondo que aborde con absoluta seriedad y rigor académico los problemas estructurales de que adolece el diseño de dichos esquemas pensionales. Aunque deberá tenerse siempre en cuenta que “el corregir errores estructurales atraviesa el enorme problema jurídico de no violentar, con los correctivos que se adopten, los derechos irrenunciables preadquiridos de los trabajadores jubilados o en activo en vías de serlo”. Ése y no otro es el verdadero problema jurídico y financiero que, con enorme facilidad, puede convertirse en un asunto político y, al politizarse, convertirse en un detonante social muy peligroso.

Los juslaboralistas y segurólogos sociales deberemos estar alertas, dado que es imposible concebir un Estado de derecho como el que nos preciamos de tener en los países del área, si no se evita la aplicación retroactiva de normas legales, pues pretender “salvar” (*sic*) los esquemas pensionarios actuales, violentando el sabio principio tuitivo que rige en el derecho so-

<sup>4</sup> Citado por Ángel Guillermo Ruiz Moreno en el proemio del libro, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 8a. ed., actualizada, México, Porrúa, 2004.

cial, es injusto e indigno. “Y es aquí, precisamente, donde cabe y se origina el polémico tema de la eventual privatización de la seguridad social y su desmantelamiento público”.

Este es, ni duda cabe, un asunto de gran envergadura y enorme trascendencia jurídica, que puede desarrollarse a partir de una pregunta pertinente: ¿subyace sólo un problema de gestión en este asunto, como pretenden hacernos creer quienes han optado por esta medida radical que ha hecho que el Estado suelte las cuerdas que sostienen esa red protectora? Y la respuesta es en todo caso en sentido negativo. Veamos por qué.

No ponemos aquí, en el tapete de las discusiones, qué puede llegar a ser mejor: si la administración pública o la privada. Seguramente, si se atiende sólo al coste de la prestación de servicio, mejores precios, aunque no resultados podrá ofrecernos lo privado. Para efectuar un análisis comparativo, un sencillito ejemplo nos resultará muy útil y sin duda enriquecerá argumentalmente nuestra discusión académica:

La administración privada puede brindar una cama de hospital más barata si se contrata a un personal médico recién egresado y poco experimentado, a auxiliares de enfermería, a estudiantes como personal de apoyo —brindando a todos ellos escasas prestaciones laborales—, y se invierte en infraestructura y un equipo tecnológico de última generación. En cambio, una cama de hospital de alguna institución pública de seguridad social, verdaderas escuelas clínicas de la medicina, cuentan con personal médico de especialistas expertos, enfermeras tituladas, becarios de buen nivel de las mejores universidades —con mejores prestaciones laborales derivadas de una buena negociación colectiva—, y con equipo médico poco avanzado u obsoleto, no obstante lo cual resultará más caro su coste.

Cada quien podría opinar y elegir su mejor opción. Algunos, por simple comodidad o privacidad, preferirán el servicio privado que permite visitas y flores, con reglas mucho más laxas; otros, en cambio, elegirán la medicina institucional, por su experiencia. Cuestión de gusto y de gusto.

Pero el genuino problema entre lo público y lo privado es mucho más que un simple asunto de gestión. Radica específicamente en que, en tanto que las empresas privadas lucran con los servicios brindados a población cautiva o potencial— pues para eso se crean y diseñan: para lucrar—, las entidades públicas no lo hacen.

Nos hallamos convencidos de que por más tentaciones que hubiera en delegar problemas o reducir su financiamiento, no debiera manejarse el

Estado como una simple gerencia de empresa y menos aún con criterios de simple “productividad” —como ahora se estila en esta “nueva cultural laboral”, en donde sólo la productividad medible es el detonante del premio salarial—, ello por la sencilla razón de que en ese parámetro no tienen cabida ni los niños ni los ancianos ni la mujer embarazada o los discapacitados; personas todas ellas que, en razón de sus circunstancias individuales, más requieren todavía del trato jurídicamente diferenciado a que propende el derecho social y, en especial, la seguridad social, con su manto protector nivelador de desigualdades naturales.

Y si eso ocurre en el rubro de la medicina institucional, en donde cada día hay más hospitales privados prestos a brindar servicios a los derechohabientes de la seguridad social (un mercado potencial de millones de personas, claro está), no sólo curativos, sino también los preventivos, dado que las instituciones de seguros especializadas en salud han cobrado una fuerza inusitada, pues apuestan a que las protestas de los asegurados y derechohabientes usuarios suban de tono para quedarse con la clientela, en el caso de las pensiones el asunto es más dramático todavía.

En efecto, el llamado “modelo chileno” de seguridad social, de aportes definidos y capitalización individualizada, ha sido acogido y hasta recomendado por la OIT como una alternativa —poco fiable, por cierto, dado que depende su éxito de factores externos imposibles de prever—, para intentar resolver el asunto pensionario. Lo hace, por cierto, dejando en manos de los propios interesados resolver en qué medida debe operar dicho modelo, dado que veladamente recomienda que se continúe con el *modelo básico*, el de reparto o fondo común —sin solidaridad, la seguridad social de plano no puede existir—, y acoger sólo como *modelo complementario* el de capitalización.

Pero algunos no lo entienden así, ni se andan con sutilezas.

El cobro que efectúan las administradoras de fondos de retiro o de fondos de pensiones —o como quiera que se denominen en el concierto continental, pues para el caso es lo mismo—, se trata de un atraco y no de una comisión, un cobro altísimo que bien puede llegar hasta casi la tercera parte del ahorro diario de un trabajador en América Latina —como ocurre en el caso de Argentina—, o en México alcanzar los niveles de la cuarta parte del ahorro diario del operario asegurado.

Lo paradójico del caso es que en dicho modelo de capitalización, tan en boga hoy en día, el monto de la pensión del asegurado será proporcional a lo que éste logre acumular en su cuenta individual, llegado su even-

tual retiro; en virtud de lo cual, los costos de la administración de su fondo, más allá de que quede sujeto su ahorro para retiro a las pérdidas o ganancias por las fluctuaciones del mercado accionario en que los mismos se invierten especulativamente (recuérdese aquí el trágico suceso del *11-S*, que ha recién cumplido tres años y cambió al mundo radicalmente en un instante), determina una pérdida importante del ahorro cautivo del operario.

Así las cosas, el asegurado dejó en el camino un porcentaje enorme de lo que sería su pensión de retiro; en tanto que quien le brindó el servicio de administración de sus recursos ganó sin arriesgar absolutamente nada.

Seguimos pensando entonces que le asiste la razón a Fernando Suárez González, ex ministro del Trabajo y Asuntos Sociales de España, cuando sobre el tema afirma que: “En materia de pensiones de seguridad social, si el Estado no puede, entonces nadie puede”.<sup>5</sup>

De lo que se concluye que dichas administradoras fueron creadas para resolver un problema, pero con el decurso del tiempo, lejos de hacerlo, se convirtieron ellas mismas en parte del problema. Hoy en día, los esquemas de seguridad social son algo de lo más inseguro que existe en este mundo que es, ha sido y seguirá siendo un lugar riesgoso.

En resumen, la eventual “privatización” (o como quiera tildársele cuando en vez del Estado son los particulares los que prestan los servicios al público, por la vía de la concesión, reversión de cuotas, delegación, contratación, o cualesquier otra figura jurídica), de los diversos servicios de la seguridad social, es un asunto que calladamente avanza —como suelen hacerlo los grandes males— hacia su consumación. Camina sin prisas, pero también sin pausas.

Aquí subyace, a nuestro entender, más que un asunto meramente doctrinario o de prurito hacia todo lo privado, un problema académico y científico fundamental: “si la seguridad social, a cargo originariamente del Estado y de la cual es responsable aquél primario y final, puede seguir siendo social a pesar de tales inercias, y si la transformación hacia los servicios privados seguirá implacable, entrando a los umbrales de una seguridad privada y no social”. En México el camino andado es muy preocupante si no hacemos algo urgente para retornar a una seguridad social, entendida co-

<sup>5</sup> Suárez González, Fernando. Citado por Ángel Guillermo Ruiz Moreno en el proemio del libro *Las Afore, el nuevo sistema de ahorro y pensiones*, 5a. ed., México, Porrúa, 2004.

mo un servicio público con absoluta responsabilidad estatal, aun cuando su rescate pueda ser muy oneroso.

Sometemos entonces a los actores en el ámbito político, social y económico de los países de esta área geográfica, y en especial al mundo académico, un *Decálogo de propuestas* viables y factibles que a nuestro parecer valdría la pena ponderar como una alternativa de solución:

I. *Reformar el basamento constitucional del servicio público de la seguridad social.* Ante la inminencia de caer en la tentación de privatizar los esquemas públicos de la seguridad social, urgiría efectuar un primer paso clave: “la reforma de nuestras Constituciones políticas nacionales en la región, a fin de poner reglas claras sobre el tema”. En este punto, recordemos que hay quienes sólo esperan que se terminen de colapsar nuestros seguros sociales, para repartirse el “botín” que para ellos representa los servicios naturales de nuestra seguridad social (salud y pensiones incluidos, obviamente); precisamente por eso debe prohibirse o al menos acotarse esa posibilidad, a nivel de norma constitucional.<sup>6</sup>

II. *Implementación urgente y necesaria de verdaderas reformas estructurales a los esquemas de seguridad social.* Más que una propuesta aislada, ésta es en la que se basa todo el contenido de este documento, pues vistas las circunstancias, resulta inútil el pretender, con la simple elevación de aportes para el financiamiento de la seguridad social, o bien el injusto recorte de prestaciones en dinero y en especie brindadas a los derechohabientes, intentar resolver una problemática que más bien tiene que ver con el diseño y la estructura de nuestros seguros sociales latinoamericanos, ampliamente rebasados por las circunstancias, tales como las variables demográficas y epidemiológicas.

Deviene en imperativo el efectuar —a la mayor brevedad posible, pues cada año cuenta e incide en el tamaño del problema—, una verdadera reforma estructural, la cual debe atravesar forzosamente por la inteligente planeación de reformas paralelas: la laboral y la fiscal, entre ellas; porque si no se formulan antes dichas adecuaciones legales, que atiendan a los temas de los núcleos de población asegurada, así como a la manera de soportar su financiamiento futuro, resultará infructuoso hacer cambios de maquillaje o de modelos pensionarios, pues el simple

<sup>6</sup> Para una mayor información sobre el tema, sugerimos la lectura de nuestra propuesta de reformas constitucionales, plasmada en el libro *Nuevo derecho de la seguridad social*, 8a. ed., actualizada, México, Porrúa, 2004, pp. 202 y 203.

cambio de esto sólo prolongaría la agonía de nuestros esquemas públicos de seguridad social.

III. *Desligar el servicio público de la seguridad social del trabajo formal o regulado.* Si el trabajo ha “mudado de piel”, y según datos estadísticos de la OIT el trabajo formal y decente decrece, ¿por qué entonces empecinarnos en seguir atando al manto protector de la seguridad social que es para todos y no sólo para los operarios subordinados a aquél? Por otro lado, no perdamos de vista jamás que la seguridad social ha dejado de ser lo que fue al inicio: un esquema de protección paralela de los trabajadores, y se ha extendido incontenible hacia otros grupos sociales con base en el principio de la universalización del servicio que en ella permea.

IV. *Crear un impuesto al consumo u otro similar, cuya recaudación impositiva total se destine a financiamiento de la seguridad social.* La idea que subyace detrás de esta propuesta es que el coste de la seguridad social, que en la mayoría de los países del área representa entre el 25% y el 30% del salario del operario, el cual termina impactado en el precio final de los bienes y servicios que se ofrecen al consumidor —que somos todos—, desaparezca al buscar novedosas vías de financiamiento de este servicio público y, de paso, puedan ofrecerse a los trabajadores mejores ingresos para que su poder de consumo se eleve.

El ejemplo del Brasil, que ha hecho cambios radicales bajo el gobierno del presidente Lula da Silva, es pertinente y financieramente viable: cobrar a los cuentahabientes de los bancos un porcentaje por cada cheque expedido; lo recaudado se destinará íntegramente a la financiación de la seguridad social. O en el Uruguay, donde algunos puntos del IVA se destinan sólo a costear el esquema obligatorio de la seguridad social. Ello es una muestra fehaciente de que deben experimentarse nuevas formas de financiamiento de este servicio público, cuyo valor es mayor que su costo.

V. *Crear esquemas legales uniformes de las prestaciones en dinero y en especie que debe cubrir el servicio obligatorio de seguridad social en todo el país.* La propuesta a nivel regional en América Latina consiste en crear un “nuevo derecho sustantivo de la seguridad social” en cada uno de los países del área, una legislación moderna, actualizada, con elevadas miras hacia el futuro que, con base en las experiencias adquiridas, evite “cuellos de botella” y problemas de gestión, y que a la par permita círculos virtuosos mediante reglas claras e inobjtables, de fácil interpretación por parte de todos los involucrados en el esquema.

En México, si los cuatro seguros sociales federales (IMSS, ISSSTE, ISSFAM e infonavit), y los treinta y un esquemas locales de seguridad social (llámense institutos de seguridad social o bien simples direcciones de pensiones), tiene cada uno de ellos una legislación-marco que los crea y dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos a la del administración centralizada federal o local, así como disponen de órganos tripartitos autárquicos que les permite su autogobierno, entonces, para evitar dispersiones y atomización de esfuerzos, es conveniente que todos esos esquemas se unifiquen, dado que su financiación y prestaciones son disímbolos, lo que dificulta su materialización.

VI. *Crear paralelamente a la unificación de normas sustantivas, las adjetivas conducentes.* Esto es, que el Poder Legislativo de cada país del área geográfica expida, paralelo al sustantivo, un ordenamiento adjetivo, es decir, un código de procedimientos de seguridad social de observancia nacional, para validar un *único procedimiento* en todo el país para acceder a las prestaciones a que los derechohabientes tienen legítimo cuanto irrenunciable derecho, determinándose de paso el tribunal jurisdiccional que deba conocer de este tipo de controversias, con presencia en lugares estratégicos y conformado siempre por verdaderos juristas expertos en el tema de la seguridad social.

VII. *Pugnar por la “portabilidad de derechos” en esquemas de seguridad social vigentes, incluidos los bonos de reconocimiento.* Se propone con la anhelada “portabilidad de derechos”, que los aportes “sigan” toda la trayectoria laboral de una persona dondequiera que ésta vaya, con independencia de si las relaciones estuvieron reguladas por la Ley Federal del Trabajo o por los códigos burocráticos federal o locales. Porque lejos de regionalismos absurdos, una sociedad organizada debe respetar a sus miembros; la Unión Europea y su esquema común de seguridad social (entendida ya como norma supranacional) es un claro ejemplo de que se pueden hacer las cosas.

VIII. *Crear un único instituto de pensiones nacional que aglutine paulatina y gradualmente a los esquemas federales y locales ya existentes.* La idea que subyace detrás de esta propuesta es que no en todos los países del área se cuenta con un esquema general nacional, y más que la concentración lo que se busca es brindar este servicio público con criterios de unificación. En él coexistirían un sistema público básico, solidario, topado en cuanto a sus prestaciones en mínimos y máximos, junto a otro esquema complementario privado de capitalización individual, lo que signifi-

fica que el básico será brindado siempre por el Estado a través de los seguros sociales, en tanto que en el sistema complementario, si bien administrados los fondos por intermediarias financieras privadas con afanes de lucro (porque querámoslo o no, llegaron para quedarse las administradoras de fondos para el retiro), también estará regulado por y bajo la responsabilidad del propio Estado.

Con este esquema complementario privatizado se podrán alcanzar las diferencias naturales entre todos los que realizan labores productivas en el país, sean o no empleados subordinados. No omitimos señalar que dos ideas básicas permean en esta propuesta:

- *Topamiento de montos de pensiones*: ninguna pensión podrá ser inferior a un salario mínimo del país de que se trate; pero tampoco ninguna podría ser superior a 25 veces dicho salario mínimo, que sería el tope máximo de cotización por razones de simple congruencia; ello incluiría a los funcionarios del más alto nivel.
- *La existencia de un salario regulador para el cálculo del monto de pensiones*. Fundamental será que se eviten discrecionalidades y que se dicten reglas claras e inobjectables que no permitan círculos perversos que socaven de raíz el sistema implementado, y una sencilla, pero recomendable fórmula es crear un “salario regulador”, esto es: la existencia de una fórmula para evitar que se acumulen, al calcular las pensiones, pagos tales como compensaciones, ayudas, gratificaciones, sobresueldos, gastos de representación, dietas extraordinarias, etcétera, sirviendo como base el sueldo tabular y las prestaciones adicionales regularmente percibidos en nómina, durante el promedio salarial de al menos los últimos cinco años laborados.

Obviamente, la propuesta requiere, para su materialización, de una buena dosis de voluntad política y que deje de “politizarse” a la seguridad social para fines electoreros.

IX. *Diferenciar adecuadamente las pensiones jubilatorias de previsión social, de estricta naturaleza laboral, de las pensiones de seguridad social de esquemas genéricos instrumentados en el país*. Acaso el mayor problema en el rubro pensionario se ha gestado por asuntos que parten de la indefinición de los diversos sistemas de protección social: asistencia social, previsión social y seguridad social, que no son lo mismo. En muchos casos convergen en algunos esquemas pensionarios, complejos de

entender por las mayorías, las pensiones de simple previsión social (es decir: la jubilación laboral por edad biológica o años efectivos de servicio, derivado siempre de la negociación colectiva entre el empleador y sus sindicatos), con respecto de los sistemas pensionarios de seguridad social federal o local, las que cubren siempre contingencias sociales distintas a la simple jubilación laboral (tales como retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, muerte profesional o no profesional, incapacidad permanente, etcétera).

Porque más allá de cuestiones técnicas y de si las pensiones son contingenciales o previsionales, o bien si se utiliza un modelo solidario de prestaciones definidas o se opta por uno de aportes definidos, mientras no se definan con exactitud el tipo de prestaciones y su financiación diferenciada —con la respectiva formación de reservas técnicas para cada una de ellas, que terminan siendo complementarias entre sí—, siempre se afrontarán graves problemas en la planeación y operación cotidiana de sistemas pensionarios que aglutinen prestaciones en este rubro por las dos vías clásicas: la estrictamente laboral de previsión social y la de seguridad social, que se parecen y hasta confunden en la práctica, pero que muy lejos están de ser lo mismo.

X. *Establecer opciones diversas de atención médica institucional para los servicios de salud integral a los derechohabientes, en los 3 niveles de atención: la preventiva familiar, la de especialidad y la de alta especialidad.* Urge crear esquemas alternativos de salud ante el ingente costo de la atención médica en todos sus niveles, desde la preventiva hasta la de alta especialización, haciendo énfasis en las medidas preventivas de salud general. Las medidas adoptadas, acordes a la idiosincrasia y posibilidades económicas de cada país de esta área geográfica, pueden ir, desde medidas simples (como es el eventual uso de medicamentos genéricos o intercambiables en vez de los “de marca”, de estar probada su efectividad terapéutica, ya que resultan más baratos), hasta la implementación estructural de un servicio básico, brindado directamente por el personal médico y paramédico adscrito a las clínicas u hospitales de los seguros sociales (con las características de ser público y general, muy semejante a la asistencia social tradicional), y otro servicio complementario, privado e individual, que tope el monto de las prestaciones para la salud (hospitalización, cirugía, medicamentos, análisis clínicos, etcétera), hasta cierta cantidad mensual, siendo el excedente costado del bolsillo del propio interesado.

De tal suerte que quien no quiera o no pueda erogar un centavo más acudiría a consulta directamente al Seguro Social; por el contrario, quien pueda y quiera hacerlo podría optar por acudir a los servicios de la medicina privada, sabiendo que sus costos estarían topados. Así se respetaría el trato jurídicamente diferenciado a que propende el derecho social, pero sin afectar a nadie ni sobrecargar los servicios.

En conclusión, el reto que en materia de seguridad social nos presenta el siglo XXI es enorme.

Este es un momento histórico clave, pues el futuro de sociedades verdaderamente humanas, respetuosas de la dignidad de las personas, se halla en juego, como también está en juego la calidad de vida de las siguientes generaciones —entre las cuales se hallan nuestros propios hijos—. Y la verdad sea dicha, no es poco lo que está de por medio.