

RETOS Y DESAFÍOS
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
LATINOAMERICANA:
ENTRE LA REALIDAD
Y LA UTOPIÍA*

Ángel Guillermo RUIZ MORENO**

La seguridad social en cuanto al hombre, es un derecho; en cuanto al Estado, es una política; en cuanto a la ciencia jurídica, es una disciplina; en cuanto a la sociedad, es un factor de solidaridad; en cuanto a la administración, es un servicio público; en cuanto al desarrollo, un factor integrante de la política general; y en cuanto a la economía, es un factor de redistribución de la riqueza.

Carlos MARTÍ BUFILL

RESUMEN

El servicio público de la seguridad social es sin duda una de las estrategias políticas, económicas y sociales más importantes para cualquier país del orbe, más allá del tipo de gobierno o del perfil ideológico de sus gobernantes. Sin embargo, no es extraño que hoy día la seguridad social parezca un postulado de corte político, una simple entelequia y una utopía al no comprenderse la enorme trascendencia de lo que ella significa. Acaso todavía sea posible impedir, como sociedad organizada que nos preciamos de ser, que el Estado continúe rehuendo su responsabilidad originaria que le compete en materia del servicio público de la seguridad social, evitando que se

* Recibido el 13 de abril de 2010 y aceptado para su publicación el 15 de junio de 2010.

** Investigador Nacional de México nivel II; profesor-investigador titular de tiempo completo e investigador de la Universidad de Guadalajara; presidente internacional de la Asociación Iberoamericana de Juristas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social "Dr. Guillermo Cabanellas" (AIJDTSSGC); Premio nacional de investigación jurídica 2009 de la Asociación Nacional de Facultades de Derecho (ANFADE) (agrui@m@gmail.com).

privatice la misma o se intente lucrar sin medida ni control con este servicio público de enorme trascendencia social.

Palabras clave: Seguridad social utópica, redefinición conceptual, crisis económica, desempleo, deslaborización, identidad.

ABSTRACT

The public social security is undoubtedly one of the most important political, social and economical strategies for any country in the world, regardless the type of government or the ideological affiliation of its leader. However, it is not surprising that today the social security seems to be a political stance, merely a pipe dream, not being understood the enormous significance of what it means. Perhaps it is still possible to prevent, as a proud society, the State continuing to avoid their responsibilities for the public service of social security, preventing its privatization or trying to profit from it without limits or measures, from this public service with its enormous social importance.

Key words: Utopic social security, conceptual redefinition, economic crisis, unemployment, delaborization, identity.

I. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL PROBLEMA ABORDADO

El servicio público de la seguridad social es sin duda una de las estrategias políticas, económicas y sociales más importantes para cualquier país del orbe, más allá del tipo de gobierno o del perfil ideológico de sus gobernantes; no obstante, hoy día el servicio público de la seguridad social contemporánea parece más un mero postulado de corte político rayano en entelequia, al no entenderse a cabalidad la trascendencia de lo que ella significa e implica, olvidándose casi siempre que se trata de un derecho humano y social inalienable e irrenunciable a cargo del Estado, como responsable primario y final del mismo, si atendemos a lo previsto en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada en Asamblea del 10 de diciembre de 1948. Conviene apuntar un dato que no es un asunto menor: el texto actual del artículo 25 es distinto de la redacción original, al suprimirse la siguiente leyenda: “El Estado está obligado a satisfacer estos derechos sociales con su mayor esfuerzo, de manera progresiva”. Se ignoran las razones que motivaron dicha supresión parcial y la fecha en que se efectuó la misma, aunque el hecho en sí mismo es sumamente

En efecto, se aduce por sus críticos —casi siempre sin razón— que la seguridad social contemporánea es un catálogo de loables intenciones irrealizables que termina provocando efectos sociales adversos a los originalmente perseguidos; una utopía que de suyo resulta casi imposible materializar en la práctica debido a su elevado coste, aduciéndose su supuesta incosteabilidad futura como si el problema de la protección social fuese susceptible de reducirse a cuestiones económico-financieras. Empero, todos sabemos que dinero siempre ha habido y habrá, que lo único que hace falta es aprender a jerarquizar las prioridades nacionales para atender lo importante en vez de lo urgente.

Ante este inquietante escenario, la primera interrogante clave a formularnos sería: ¿por qué la seguridad social es considerada más como una utopía en vez de ser una palpable realidad en este mundo riesgoso que habitamos? Para hallar una respuesta fiable deberemos comenzar a desentrañar este enigma, partiendo de un diagnóstico situacional claro y objetivo, realizando luego algunas consideraciones académicas pertinentes que nos ubiquen mejor y nos permitan luego plantear algunas propuestas viables de solución.

Pues bien, transcurrida ya la primera década del siglo XXI, muchas cosas de nuestra realidad política, económica, social nacionales nos han quedado en Iberoamérica. Cuatro de ellas son de capital importancia porque nos permiten efectuar un diagnóstico situacional objetivo del tipo de problemas con los que cotidianamente debemos lidiar los juslaboralistas y los segurólogos sociales:

- 1) La reciente crisis financiera mundial ha demostrado, amén de la fragilidad de nuestras economías, que es falsa la tesis economicista de que el *mercado* se regula eficazmente a sí mismo. Con mucho dolor y empobrecimiento palpable, hemos podido constatar en carne propia que la globalización económica no persigue como objetivo principal el bienestar social; por el contrario, sus perniciosos efectos abren todavía más las enormes brechas existentes entre ricos y pobres, pues *Estado* y *mercado* persiguen objetivos

sugerente. El que esto escribe tiene copia impresa del texto original, y al confrontarlo con el texto actual, sin dificultad se observa la supresión de dicha responsabilidad explícita del Estado en este rubro, que opinamos no sobra puntualizar. Ello es trascendente porque el artículo 25 establece las finalidades básicas a que apunta la seguridad social, haciéndolo en cumplimiento al numeral 22 de dicha Declaración. Véanse, al respecto, las páginas web: www.onu.org y/o www.YouthforHumanRights.org.

muy distintos. Es necesario —así a los economistas neoliberales no les guste la idea— que el *Estado* intervenga siempre de manera racional y oportuna en aras de regular al *mercado*, atándoles de manera eficaz las manos a quienes se intentan pasar de listos para lucrar, aprovechándose de las circunstancias y las necesidades del prójimo.²

- 2) Las nuevas formas laborales que ha adoptado el mundillo del trabajo, junto al fenómeno de la *precariedad laboral* —que por desgracia se ha vuelto regla y no excepción en el mundo entero—, han puesto en jaque a las políticas públicas de empleo subordinado tradicional y de suyo al *sindicalismo*, el cual es rebasado ante la ausencia de sintonía con la realidad y, para colmo, cada día se atomiza más. Así, ha declinado inevitablemente la otrora magnífica *negociación colectiva*, capaz de conseguir conquistas laborales para los operarios subordinados sindicalizados, logros que por cierto nos parecían permanentes a los juslaboralistas pero que la cruda realidad nos demuestra con hechos que no lo son, pues todo es negociable hoy día; todo, se dice, hasta las propias indemnizaciones legales por despido laboral injustificado, que son irrenunciables e inalienables. Tratando de evitar liquidaciones laborales onerosas, en todo el orbe el empleo precario se convierte en la única alternativa confiable en materia de empleo (si es que lo hay, claro).
- 3) El fantasma del *desempleo* recorre el mundo como resultado de la gran crisis económica y financiera global, agudizada a partir de 2008, en una situación que se fue gestando calladamente debido al notorio desinterés de los Estados en ponerle freno a las feroces reglas del mercado, sin rostro humano; la crisis ha terminado por desnudar otro problema mayúsculo que ni los políticos ni los académicos supimos detectar a tiempo: el palpable incremento del *autoempleo* (también llamado *auto-ocupación* o *trabajo autónomo e informal*), un enorme y complejo problema que nos demuestra con hechos notorios y datos irrefutables que los derechos laboral y de la seguridad social atraviesan ahora por momentos difíciles, y que es verdad lo que sostienen los múltiples críticos del derecho social:

² Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 y ex vicepresidente del Banco Mundial, lo ha podido demostrar de forma inobjetable. Para constatarlo véase el libro de su autoría intitulado: *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana, 2002.

pese a las políticas injerencistas del Estado para nivelar las desigualdades naturales de los seres humanos, *la realidad es más sabia que el derecho*.

- 4) Que por factores atribuibles a falta de previsión e inadecuada reacción ante el hecho irrefutable de la palpable *deslaboralización* de la seguridad social contemporánea,³ los países de Iberoamérica —muy en especial los de América Latina, cabría acotarlo— adolecen de políticas públicas de largo aliento, correctamente planificadas e instrumentadas, que brinden servicios efectivos de seguridad social básica dirigidos a dos de los sectores sociales más sensibles y por desgracia tradicionalmente no amparados por el manto protector de la seguridad social: *a)* los *trabajadores migrantes* que se internan o salen del territorio nacional debido a las tendencias actuales del imparable fenómeno de la migración laboral —sin perder de vista el flujo de la migración interna nacional, que en los países del área de la *América morena* es mayor a la emigración externa—⁴ y *b)* los trabajadores en la economía informal e incluso subterránea, individuos que, salvo excepciones, a duras penas sobreviven del autoempleo o trabajo informal,⁵ fenómeno éste que crece exponencialmente día tras día de manera incontenible, mientras que el llamado *empleo decente* decae de forma espectacular.

Desde luego que al diagnóstico general efectuado pueden añadirse un sinnúmero de causas y efectos perniciosos que inevitablemente inciden en recrudecer la problemática nacional y regional; no obstante, con lo anotado queda ya establecida la problemática social cotidiana que resienten tanto el empleo formal como la seguridad social en la región iberoamericana.

³ Véase el ensayo de mi autoría intitulado: “La deslaboralización del derecho de la seguridad social y su autonomía con respecto del derecho laboral”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 7, julio-diciembre de 2008, pp. 211-248.

⁴ Se sugiere la lectura de la ponencia magistral de clausura del VI Congreso de la Asociación Iberoamericana de Juristas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ‘Dr. Guillermo Cabanellas’ (AIJDTSSGC), intitulada: “Una política para las migraciones”, del doctor Fernando Suárez González, de la UNED-España, evento académico efectuado en la ciudad de Trujillo, Perú, del 5 al 7 de noviembre de 2009, disponible en: www.aijdtssgc.org.

⁵ Acerca de ambos temas, tan poco explorados por los juristas, se recomienda la lectura del libro de mi autoría intitulado: *Seguridad social para migrantes y trabajadores informales. Su eventual inclusión en el régimen obligatorio del seguro social*, una investigación premiada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y publicada luego por la Universidad de Guadalajara (U. de G.), México, 2006.

II. LOS RETOS Y DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONTEMPORÁNEA

Ante tan ominoso escenario, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha enfocado sus mayores esfuerzos desde hace años en efectuar un diagnóstico situacional de causa-efecto, tanto regional como global, haciendo *propuestas diferenciadas de solución* a tan preocupantes asuntos. A manera de ejemplo, recientemente y tratando de avanzar en lo que atañe al reto de la *universalización* de la cobertura de la población, la OIT ha propuesto el concepto de “piso de protección social” [*sic*] como una herramienta útil para la búsqueda de una mayor cobertura social.⁶

Llama poderosamente la atención que el máximo organismo mundial del empleo se avoque a la ingente tarea de promover que los países miembros de dicha Organización analicen internamente las razones del crecimiento exponencial tanto del empleo como de la economía informales, tratando de regular de mejor manera el problema si acaso no es posible resolverlo, asumiendo compromisos serios ante los movimientos humanos transnacionales y la constante migración humana laboral tanto interna como externa. No pasa desapercibido que la OIT trabaje en la compleja temática de la protección social, haciendo especial énfasis en los servicios nacionales de seguridad social porque, a pesar de los notorios avances en la materia y los grandes esfuerzos desplegados por ampliar su cobertura, todavía no se ampara ni tan siquiera a la mitad del total de la población mundial; lo cual, por sí mismo, constituye todo un reto y un colosal desafío para esta generación en activo en relación con la venideras, asumiendo un franco compromiso solidario intergeneracional que es a todas luces impostergable.

Sin embargo, consideramos pertinente establecer que existe un enorme problema que al aparecer no se ha visualizado —o de plano no se ha querido reconocer, suponemos que por motivos políticos—: lo que la OIT no ha terminado de entender es lo complicado que resulta, para el rubro de la protección social, luchar contra los inquietantes problemas referidos en el apartado anterior, especialmente cuando sostenemos nosotros que sin duda el mayor

⁶ Para mayores datos sobre esto y sobre las tareas cotidianas que respecto al tema efectúa la Organización Internacional del Trabajo, consúltese la página Web de la OIT: www.ilo.org.

problema que afronta hoy día la seguridad social contemporánea tiene que ver con su *identidad*.

La pregunta a plantear es simple y de su respuesta acertada depende en gran medida la solución: ¿Qué es hoy la seguridad social contemporánea del siglo XXI? Esa es la pregunta clave que debemos respondernos los académicos y más específicamente los *segurólogos sociales*.⁷

No hay duda de que la búsqueda de la genuina identidad de la seguridad social es un quehacer primordialmente académico, una tarea hartamente compleja que no debemos dejar en manos de los políticos —ni en los economistas, quienes han hecho propia, de unos lustros a la fecha, la misión de ser los “gurús” de la protección social en general, con resultados por cierto hartamente cuestionables—. A nuestro parecer, como estudiosos e investigadores en la materia, el mayor desafío consiste ahora en encontrar la verdadera *identidad* de este servicio público, entendiendo no sólo qué es, sino para qué nos sirve como colectividad organizada, más que por el simple afán de definirle y encastrarle teóricamente, para entender la imperiosa necesidad de que la vayamos construyendo conforme a nuestras necesidades y posibilidades, de manera responsable y siempre a partir del eje en el cual ineluctablemente gravita este magnífico manto protector: la *solidaridad*, porque sin ella de plano no puede haber seguridad social.⁸

⁷ *Segurólogo social* es un neologismo utilizado habitualmente entre los expertos en materia de seguridad social para denominar a sus pares, con independencia de su profesión. Se nombra así a quienes estudian la compleja temática de la seguridad social contemporánea desde cualquiera de sus diversas aristas: económica, matemática, sanitaria, administrativa, contributiva, financiera o jurídica, y regularmente se suele utilizar entre juristas para diferenciarle del justolaboralista tradicional. Aún no ha sido universalmente aceptado dicho concepto, que es para muchos todavía novedoso, el cual intenta distinguir a los propiamente cultores del derecho del trabajo, de quienes asumen la tarea cotidiana del estudio, la investigación y divulgación de la seguridad social.

⁸ El tema de la verdadera *identidad* de la seguridad social no es nuevo, pero su enfoque actual sí que lo es. La seguridad social debe mucho a la actitud solidaria de los habitantes de un país y a estadistas que se han esforzado por volverla realidad. Para entender mejor lo que implica la solidaridad en la seguridad social, sugerimos la lectura del breve ensayo intitulado: *La solidaridad en la seguridad social. Hacia una ciudadanía social*, de Nora Inés Marasco y Miguel Ángel Fernández Pastor, colección Breviarios de la Seguridad Social del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS), órgano técnico de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), la cual aglutina, por cierto, a 38 países del continente americano.

Hablamos aquí nada menos que de una *identidad* perdida al paso del tiempo, la que muy poco tiene que ver con los primarios seguros sociales “bismarckianos” de finales del siglo XIX, pues naturalmente los esquemas protectores de los seres humanos, ideados por ellos y para ellos, no son inmutables. Aludimos aquí a la constante evolución que ha sufrido por obvias razones la seguridad social tradicional, lo que nos obliga a efectuar una nueva concepción y reconceptualización de este sistema protector por excelencia, el que ahora vemos tan alejado de la entelequia de los modelos “beveridgeanos” de mediados de siglo XX. Puntualizamos aquí entonces los problemas multifactoriales que resienten nuestros sistemas nacionales de protección colectiva al haber transitado de los primarios seguros sociales a la seguridad social, y que de repente se han estancado al no ser más lo que antaño creíamos que eran.

Será necesario considerar entonces, siempre de manera objetiva y sin prejuicios ideológicos, cómo han incidido en ella los embates que ha resentido a lo largo de poco más de una centuria, entre los que se incluyen la tendencia a la privatización de este servicio público desde hace ya tres décadas, junto a los problemas de gestión que ello trae consigo —incluyendo aquí los abiertos afanes de lucro de las empresas privadas participantes—; se percibe un abandono del Estado como su garante, responsable primario y final de dicho servicio público, al perderse de vista que la seguridad social no es un gasto sino una inversión en lo mejor que tiene un pueblo, que es su gente. Por ende, la tesis netamente economicista de su eventual ineficiencia es sólo una falacia, o mejor dicho todavía: más nos valdría a todos que fuese una falacia dicha tesis.

Todo lo antes apuntado, lo que algunos críticos califican como un desastre al parecer irresoluble del mejor sistema humano ideado para proteger al individuo en un mundo tan riesgoso como el que habitamos y al cual solemos llamarle “seguridad social” —aunque por ahora no seamos capaces ni siquiera de definirla con exactitud—, se debe en buena medida a los drásticos golpes de timón resentidos cuando menos en las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI, a partir de que comenzara el sistemático ataque y eventual desmantelamiento de los seguros sociales tradicionales; seguros sociales que son nada menos que los instrumentos de que se sirve la seguridad social para intentar ser lo que debería ser y por desgracia no es. Ello, aunado a otros problemas de gran envergadura como, por ejemplo, el aumento de las variables

demográficas y sanitarias debido al notorio incremento de la esperanza de vida o la aparición de nuevas enfermedades catastróficas —paradójicamente, ambas variables un logro innegable de este sistema protector—, le han borrado su fisonomía habitual hasta el grado de volverle ahora prácticamente irreconocible a quienes le hemos venido observando de cerca desde hace años.

Ésa es pues la actual encrucijada existencial de la seguridad social contemporánea: dilucidar qué es, cómo se estructura, para qué sirve, cómo debe operar, a quiénes debe proteger y de qué manera debe ser financiada. Y que conste que el toral asunto de dilucidarlo no es un problema menor, sino un reto enorme que no puede ni debe ser afrontado por una persona o grupo de individuos, sino por todos ante lo colosal del desafío. A fin de cuentas, el problema es de todos y es global, pues lo sepamos o no, todos, directa o indirectamente, terminamos contribuyendo a su sostenimiento.

Esto último nos orilla a pensar en renovadas obligaciones del Estado en materia del servicio público de seguridad social, a fin de que ésta no deje de ser un derecho social exigible al Estado, debido a que la *seguridad social utópica* parece ser la constante en el discurso político que confunde en vez de clarificar las cosas. Importa sobremanera que la gente confíe en este servicio público correctamente planeado y estructurado, que sea financiable a mediano y largo plazos mediante la indispensable solidaridad social, sin la que no podría haber seguridad social posible.

Así las cosas, como bien podemos advertir, hay todavía un sinnúmero de interrogantes por plantear, y las ya planteadas están todavía en espera de respuestas concretas, sensatas, objetivas y fiables, de manera tal que al menos nos permitan atisbar una luz de esperanza al fondo del túnel. Confiamos en que cada quien cumpla a cabalidad, a partir de ahora, con el tramo de responsabilidad que le compete y deje de lavarse las manos frente a este sentido problema social.

III. PERSPECTIVAS DE NUESTROS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANOS

Analizado objetivamente lo hasta aquí apuntado, a menudo olvidamos en América Latina que los factores político, social, económico, financiero, cultu-

ral y de idiosincrasia nacional, son claves en cualquier diagnóstico o toma de decisiones acerca del eventual futuro de la seguridad social.

De todos ellos —así nos orillen intencionadamente los políticos a creer la trascendencia del factor económico para escudarse en él—, lo cierto es que el factor político es prioritario, toda vez que si la voluntad de cambio no proviene de parte de quienes son titulares y ejercen el poder nacional, no habrá posibilidad alguna de cambio. Además, la representación de partidos, sectores, comunidades o grupos de poder fáctico, es una condicionante para tomar acuerdos en materia de asuntos sociales (lo cual incluye al factor ideológico, pues es bien sabido que las derechas no gustan de los derechos, y que cuantos menos haya es mejor para ellos). Eso independientemente de que el tema de fondo sea acerca de la protección de la colectividad y el beneficiario natural del beneficio de este esquema lo sea precisamente la persona humana, un asunto que todo apunta tocaría resolver más bien a los humanistas en vez de a la clase política, la cual acostumbra “medir” sus decisiones bajo la dura óptica del costo-beneficio, confundiendo casi siempre el *valor* con el *precio* de las cosas.

Es un hecho más que evidente que cuando la clase política tiene en sus manos la resolución de temas cruciales de gran impacto social, como éste que ahora nos ocupa, sucede una de dos cosas —y a veces hasta las dos juntas—: a propósito *politizan* (¿partidizan?) el tema, contaminándolo artificialmente y manoseándolo en los medios de comunicación masiva hasta que el proyecto de reformas estructurales o de simples ajustes que requiera el sistema de seguridad social termina por ser una masa informe y confusa de datos, hasta llegar a volverse un galimatías ininteligible; o bien, estratégicamente lo “guardan para una mejor ocasión” [*sic*], pues el tema de la seguridad social es rentable para la clase política, debido a que adorna magníficamente los discursos políticos y las promesas de campaña, lo cual coadyuva a la captura de votos en épocas electorales; ya pasada la elección habría que ver si los políticos cumplen sus promesas hechas a la ciudadanía, pues siempre tendrán a la mano la salida fácil de argumentar la eventual falta de recursos económicos, como si el dinero fuese el principal problema de todo. Y claro está: el tema de la seguridad social, por crucial que resulte para la sociedad, para la clase política no lo es o no parece serlo.

Añádase al prealudido factor político otro gran problema de fondo que existe en América Latina entera, el cual nos tocaría resolver a nosotros los

académicos, aunque por diversas razones —ninguna de ellas justificable, por cierto— no hemos podido o querido hacerlo: *la permanente indefinición conceptual con respecto de la temática específica de la protección social*. Se explican enseguida las razones de dicha afirmación en lo que atañe a este espinoso tema que por cierto no es nuevo, haciéndose especial énfasis en México, país que para bien o para mal suele servir como una referencia clave latinoamericana.

Ello porque México fue la cuna de la primera Constitución “social” del planeta, misma que data desde inicios de 1917 —la cual ha sufrido poco más de 500 reformas a lo largo de más de ocho décadas de fructífera existencia—, pues en ella se plasmaron por vez primera los *derechos sociales* de la población, tales como la educación laica y gratuita, la reforma agraria para terminar con el pernicioso latifundio, y el ahora ya mítico artículo 123 constitucional, base de los derechos laboral y de seguridad social mexicanos que por su calidad alguna vez fueron producto de exportación para el resto de la *América morena*, quien se nutría de su doctrina y antaño novedosas figuras jurídicas, aunque ahora mismo voltee poco a vernos ante el palpable rezago existente en ambas disciplinas jurídicas.

El punto central de todo esto es que poco a poco y por meras razones políticas, se han pervertido los aspectos conceptuales relativos a la genérica protección social,⁹ hasta el grado que la confusión entre conceptos semejantes, mas no iguales ni equivalentes —tales como *asistencia social*, *previsión social*

⁹ El doctor Francisco Pérez Amorós, de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), en ponencia intitulada: “De la Europa de los mercaderes a la Europa social; los aspectos sociales de la Constitución europea de 2004”, presentada en el V Congreso Iberoamericano de la AIJDTSSGC, celebrado en Caracas del 19 al 21 de octubre de 2005, acerca de este complejo asunto conceptual establece con meridiana claridad lo que sucede en Europa:

“...Debemos mencionar los derechos que la Comunidad Europea reconoce en materia de derecho de protección social —expresión comunitaria ésta, a la que desde un principio se le debe otorgar un contenido material más amplio que el que le corresponde al derecho de la seguridad social en un sentido más clásico—, sumándose así a las nuevas tendencias que amplían el ámbito de protección de la clásica seguridad social, hasta acuñar un nuevo concepto: la protección social. Son varios los pasajes constitucionales que contemplan referencia en materia de protección social, pero por razones de espacio en nuestra exposición podemos decir que uno de ellos es el nuclear: el artículo II-94, en el que se refiere a que ‘la Unión Europea reconoce y respeta...’ los derechos de los trabajadores a las prestaciones que conforman la acción protectora tanto de ‘seguridad social’, como la que además se derive de ‘los servicios sociales’ (en clara referencia a la asistencia social y servicios sociales externos a la seguridad social); haciendo además una referencia a ciertas situaciones de necesidad que, parece ser, merecen especial atención y que son: la maternidad, la vejez, pérdida de empleo, etcétera”.

y *seguridad social*—, es de lo más común en el país, al igual que sucede en otros países de la región latinoamericana, entremezclándose, confundiéndose y traslapándose conceptos sin respeto alguno a la debida ortodoxia jurídica, cuyos penosos resultados son una peligrosa mezcla de criterios imposibles de parcelar, o diferenciar dónde comienza la una y termina la otra. Claro que el punto del problema estriba en que cada figura jurídica tiene —esto ya lo sabemos— un origen, un propósito, un campo de acción y un financiamiento específico, lo cual permite que sean complementarias, sí, pero sin que jamás lleguen a ser lo mismo.

Recordemos que para la OIT la *protección social* se integra por cuatro esquemas o componentes básicos, a saber: *a)* asistencia social; *b)* previsión social laboral; *c)* seguridad social, y *d)* sistemas de previsión privados complementarios.¹⁰

Sin embargo, como la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT suele advertirnos en sus publicaciones sobre eventuales discrepancias en la terminología utilizada, respetando en todo lo que cada país establezca internamente sobre cada asunto en particular, en México la confusión conceptual o terminológica —duele tener que reconocerlo ahora— es de lo más común; por no decir que es de suponerse que en no pocas ocasiones intencionadamente se propende a dicha confusión conceptual. Un par de ejemplos podrían clarificar mejor de qué estamos hablando ahora. En el derecho positivo mexicano una *pensión de vejez* no es equivalente a una *jubilación* laboral, ni la *incapacidad permanente* es sinónimo de *invalidéz* laboral. En ambos casos, las figuras jurídicas no son iguales ni significan lo mismo, de tal manera que bien puede afirmarse que en México *no nos jubila la seguridad social sino que ésta nos pensiona solamente por vejez o por cesantía en edad avanzada*; y también puede decirse *que nadie queda inválido por un riesgo de trabajo sino incapacitado permanentemente*, pues para nosotros la invalidez no es de índole laboral ni importa el grado del resto físico que conserve el asegurado siniestrado, sino su ocupación y en todo caso las posibilidades de ingreso económico futuras.

¹⁰ Bonilla García, Alejandro y Comte Grand, Alfredo H. (comps.), *Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 1998, pp. 69-72.

Acerca de este tema conceptual de la protección social se sugiere también la lectura del libro de mi autoría intitulado: *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 27-54 y 931-937.

Así las cosas, no obstante a la fecha haber ratificado México 77 convenios internacionales (de los cuales 66 de ellos se hallan en vigor), pareciera ser letra muerta la opinión de la OIT con respecto a la temática de la protección social genérica y sus componentes, pues por increíble que pudiera parecer, en un país con tantos blasones en materia de los derechos sociales y otrora punta de lanza en la llamada *América morena*, pese a obsequiarse a cabalidad el artículo 133 de nuestra Constitución Política mexicana, y por ende ser tales convenios derecho vigente,¹¹ sencillamente no es usual que las partes en un litigio laboral invoquen convenios y/o recomendaciones emanadas de la OIT y menos todavía importan sus opiniones a los entes encargados de impartir justicia en esta materia: las juntas de Conciliación Arbitraje, de integración tripartita —no necesariamente conformadas por juristas peritos en la ciencia jurídica—, mismas que por cierto no dependen del Poder Judicial, sino del Poder Ejecutivo. Hablamos, sí, de derecho positivo vigente en México en materia de trabajo y protección social, pero que al estar fuera del texto legal, pareciera que tales criterios de observancia mundial no existen ni tan siquiera como precedente.

Al respecto, recordemos que cuando la ciencia del derecho se inserta en la seguridad social, ésta deja de ser una idea o un mero concepto filosófico para convertirse ya en norma obligatoria, de observancia para el propio Estado y los seguros sociales, y para los particulares, siendo un derecho social exigible al Estado ante los tribunales jurisdiccionales.¹² Prestaciones éstas que son por completo distintas a la caridad o la tarea asistencialista que desarrolla el propio Estado para la población abierta (léase: *asistencia social*), sin que necesariamente hablemos de una *previsión social* laboral, negociada colectiva o individualmente, pues además no sólo los operarios son sujetos de afiliación

¹¹ El artículo 133 de la Constitución Política mexicana establece en lo conducente: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y *todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...*”. En la especie se cumple con este requisito, y no obstante ello, el Convenio 102 de la OIT, el cual contiene la norma mínima de seguridad social, adoptado el 28 de junio de 1952, y cuyo inicio de vigencia en México comenzara desde el 12 de octubre de 1962, es letra muerta. Ni se conoce ni se cumple, así sea obligatoria su observancia con arreglo a nuestra vigente normatividad mexicana. Esto es una pena.

¹² Véase el artículo de mi autoría intitulado: “Los derechos sociales exigibles en México. Una aproximación conceptual”, en el libro: *El derecho social a inicios del siglo XXI, una visión en conjunto*, México, Porrúa, 2007, pp. 1-20.

forzosa al régimen obligatorio de la *seguridad social* básica. Todo lo cual nos demuestra que en la práctica sí importan —y mucho— las sutiles diferencias conceptuales de esas figuras jurídicas, resultando necesario saber distinguir las siempre.¹³

Empero, la referida problemática conceptual, si bien es urgente, deberá ser siempre manejada paso a paso, metodológica, sistemática y planificadamente, sin prisas pero a la vez sin pausas; después de todo, los problemas que han tardado muchos años en formarse es imposible revertirlos rápido, so pena de errar o equivocarse de nuevo con teorías inaplicables o, peor aún, con la adopción de novedosas figuras de simple relumbrón que no resuelven los problemas de fondo.

Por eso precisamente se requiere pensar ya en reformas estructurales en la región, que integren de manera uniforme toda la normatividad existente en esta materia. Para ello habrá que voltear a ver y observar con cuidado los resultados obtenidos con las reformas que Chile hizo en enero de 2008, *dotando por fin al legendario “modelo chileno” de pensiones de la solidaridad de que antaño adolecía*; y habrá que analizar también con sumo cuidado la radical reforma efectuada por Argentina en diciembre de 2008, *al estatalizar los fondos pensionarios, arrebatándoselos a las administradoras privadas*, garantizando legalmente a los asegurados y pensionados respeto irrestricto a sus derechos ganados —por lo que no es una “requisita” de fondos por parte del Estado, como algunos interesadamente sostienen—. Después de todo, 2008 resultó ser un año crucial en materia de la seguridad social, un tema no sólo para ser estudiado sino hasta copiado por el resto de los países del área geográfica latinoamericana, aparte de analizarlo en cuanto a su impacto universal por la propia OIT y la

¹³ Así, por ejemplo, el programa oficial más exitoso y publicitado del olvidable gobierno del presidente Vicente Fox fue el pomposamente denominado “Seguro popular de salud” —que no es un seguro ni es popular y tampoco es de salud—, asegurándose en la publicidad oficialista que era “el tercer pilar de la seguridad social mexicana” [*ivi*], cuando no pasa de ser simple asistencia social, costeadá vía impositiva. Con todo, lo más delicado del asunto es que se le puso a competir abiertamente con los seguros sociales existentes, cuando el sentido común aconsejaba reforzarlos financieramente en vez de sobrecargarlos aún más de tareas, pues en realidad el seguro popular pretende servirse de éstos, de su infraestructura material y humana instalada.

Para mayores datos acerca de este programa asistencial disfrazado de seguridad social véase el ensayo de María del Rosario Ruiz Moreno, intitulado: “El seguro popular, un penoso engaño social para los pobres”, en el libro: *El derecho social a inicios del siglo XXI, una visión en conjunto*, y cuya coordinación corriera a cargo del suscrito (*ibidem*, pp. 327-340).

Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), en cuyo “Foro Mundial de Moscú 2007” se arribó a una conclusión básica: la urgente necesidad de re-redefinir la seguridad social contemporánea, de lo cual hemos ya hablado en el apartado anterior.¹⁴

Ojalá que lo antes dicho no nos motive a emitir juicios apresurados. No sólo el punto de vista jurídico importa en esta compleja temática, pues la discusión interdisciplinaria en estos casos es más que conveniente, absolutamente indispensable. Cada tema puede y debe ser sometido a la discusión académica, y por polémico que pudiese resultar, deberá ser analizado con distintos enfoques y desde todos los ángulos posibles, pues en esto nadie está descartado y todas las opiniones cuentan, especialmente las de los llamados “nuevos actores sociales”, que rebasan el tradicional enfoque tripartito clásico —Estado, organizaciones de empleadores y de operarios—. Todos podemos y debemos opinar, cómo no.

Es a nosotros los académicos a quienes nos compete en principio la noble e ineludible tarea de plantear las preguntas correctas para intentar resolverlas luego, una por una, de manera responsable y comprometida, en conjunto con el resto de la sociedad; sólo así podremos hacer propuestas viables y factibles en la búsqueda de soluciones a tan ingentes problemas sociales afrontados, que es nuestro ineludible deber encarar lo más pronto posible. Es eso o soportar las consecuencias del desastre total cuando requiramos del servicio público de la seguridad social, que es acaso *el más humano de todos los derechos humanos*.

IV. LA COMPLEJIDAD DEL ESTUDIO DEL NUEVO DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ahora bien, si ya hablamos de una *indefinición conceptual* evidente con respecto a las diversas figuras jurídicas que integran la actual protección social,

¹⁴ Foro Mundial de la Seguridad Social “Evolución y tendencias: una seguridad social dinámica”, efectuado en el marco de la 29a. Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), del 10 al 15 de septiembre de 2007, en Moscú, Federación de Rusia. El que esto escribe fue invitado especial con el carácter de investigador nacional y de la Universidad de Guadalajara (México). Por cierto, la AISS fue fundada en 1927, tiene su sede en Ginebra y aglutina a 360 organismos de seguridad social de más de 150 países. El siguiente Foro Mundial de la AISS se celebrará del 29 de noviembre al 4 de diciembre de 2010 en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

y también hicimos alusión a la notoria ausencia de *identidad* de la seguridad social (es decir, al conjunto de rasgos propios que le caracterizan frente a los demás esquemas protectores colectivos), nos referiremos en este apartado a un tema casi ignorado en el ámbito académico y universitario: *la complejidad del estudio del derecho de la seguridad social contemporáneo*, un asunto rara vez analizado.

En cuanto atañe al aspecto propiamente jurídico de la seguridad social contemporánea, valdría la pena acotar que el actual derecho de la seguridad social tiene, en lo general y como enseguida puntualizaremos, diversas facetas en realidad muy poco exploradas; debido a ello es que algunos autores e investigadores de tan compleja materia le hemos denominado como lo que pensamos que es en realidad: un nuevo derecho de la seguridad social,¹⁵ distinto al que fue su precedente histórico, incomprendido e infravalorado a pesar de sus innegables avances que de suyo le colocan a la vanguardia del resto de los derechos sociales exigibles al Estado, por delante incluso del propio derecho laboral contemporáneo, aunque esta afirmación no agrade a los juslaboralistas.¹⁶

Este tema específico de la enorme dificultad que entraña el complejo proceso enseñanza/aprendizaje de esta abigarrada cuanto evolutiva disciplina, la asesoría jurídica integral a los diversos interesados, el ejercicio mismo del litigante en el correcto planteamiento de acciones y excepciones, el desempeño en cargos públicos inherentes a la seguridad social, así como la actividad legislativa o jurisdiccional en este tipo de temas, a muchos pudiese resultarles polémico, pero lo cierto es que nuevo no es; al menos tiene tres décadas de

¹⁵ La idea central del concepto es tratar de diferenciarle de lo que antaño era el derecho de los seguros sociales: una especie de simple “apéndice” del derecho del trabajo, referido más bien a la protección de los operarios y sus familias, y que se hallaba estrechamente vinculado con la previsión social laboral, de la que se desligó ya, hasta el punto de integrar una nueva disciplina jurídica autónoma, la cual, en vez de *seguir* al derecho laboral, en cierta medida ahora le *guía*.

¹⁶ Es posible que no agrade mucho lo afirmado, pero no se intenta de ninguna manera agredir al juslaboralismo tradicional y a sus cultores; tan solo se trata de ubicar a todos en la cruda realidad de inicios de la segunda década del siglo XXI. Es bien sabido que los juristas nos sentimos confortables, resguardados por lo aprendido en las aulas y en viejos textos que lamentablemente han quedado ya obsoletos al rebasarles la realidad. Si la historia del derecho es la historia del hombre, así como las sociedades evolucionan, al mismo ritmo debe evolucionar la apreciación del fenómeno jurídico y su regulación, para no ir a la zaga de la realidad. Al punto decía sabiamente Albert Einstein que: “no podemos pretender que las cosas cambien si siempre hacemos lo mismo”.

estar en el tapete de las discusiones académicas, esencialmente a raíz de la palpable *deslaboralización* de la seguridad social, a la que por cierto hiciéramos referencia con anterioridad. O para decirlo de otra manera y para que mejor se entienda: *los laboristas a los asuntos laborales, y los segurólogos sociales a los asuntos de la seguridad social*, que ésta no es más un simple añadido ni tampoco una especie de “apéndice” del derecho del trabajo, así históricamente hubiesen tenido ambas materias un origen común (en México, el mítico artículo 123 constitucional).¹⁷

Después de todo, en el rubro de la protección social de los trabajadores, la previsión social es en primer término la que debiera encargarse de velar por ellos y por sus familias.¹⁸ Empero, tan reacios como somos los juristas a los cambios, debido a que nos sentimos confortables con nuestra singular manera de entender los fenómenos jurídicos de nuestro entorno cotidiano, no estamos habituados ni dispuestos tampoco a afrontar los drásticos cambios de una sociedad que exige adecuar el marco legal regulatorio laboral y de la seguridad social para afrontar de mejor manera los retos y desafíos de nuestra cambiante realidad.

Así que desde el aspecto académico y educativo, la ausencia de una adecuada sintonía entre la realidad y el marco regulatorio existente pareciera ser una constante en toda Iberoamérica. Si bien, intentando ser justos, nos parece loable y hasta ejemplar que el reino de España haya signado, en abril de 1995, el coloquialmente denominado *Pacto de Toledo*, con todo lo que ello ha significado, para “blindar” las pensiones de seguridad social de las pasadas,

¹⁷ En el primer párrafo del Prólogo de su libro *Seguridad social* (México, Porrúa, 1995, p. IX), el reconocido jurista hispano-mexicano Néstor de Buen Lozano se refiere a este asunto con una claridad inobjetable, al señalar textualmente: “Una deformación antigua de los conceptos ha asociado históricamente al derecho del trabajo con el derecho de la seguridad social. Los planes de estudio de las universidades suelen colocarlos juntos, a veces en la compañía comprometedor del derecho burocrático, en una especie de síntesis de lo más importante del derecho social. Por el mismo motivo se ha considerado, por supuesto que sin razón, que ser laboralista lleva en sí mismo el germen de la especialidad de la seguridad social. Nada más falso”.

¹⁸ El hecho de que el canciller Bismarck hubiese tenido de inicio a los operarios subordinados como el principal grupo social a proteger, no implica que se limite la seguridad social actual a velar sólo por los trabajadores, pues cada vez más grupos sociales productivos son incorporados a los sistemas nacionales de seguridad social. Es cierto que la previsión social se ha *recargado* en la seguridad social, pero esto no es excusa para confundirle ni para pensar que son lo mismo.

las presentes y las futuras generaciones.¹⁹ Porque a pesar de las vicisitudes que hoy atraviesa España, debido entre otras cosas a la elevada tasa de desempleo (un 20%, nada menos) que generara, entre otros factores, la reciente crisis económica mundial —cuyos efectos son al menos comparables con el “crack bursátil” de 1929—, lo cierto es que *su sistema de seguridad social todavía es financieramente viable a largo plazo*, a diferencia de la gran mayoría de los sistemas pensionarios latinoamericanos, que a duras penas se sostienen, y que para colmo paradójicamente se resisten a reconocerlo y a efectuar los ajustes estructurales que requieren con urgencia para subsistir a corto y mediano plazos.

De tal suerte que, aparte de las enormes dificultades propias que entraña el paradigmático asunto de la seguridad social, también la ausencia de una adecuada sincronía con el derecho laboral —generalmente aquella está todavía ligada al empleo, debido a las cuotas gremiales que coadyuvan aún de manera importante a su eventual sostenimiento— ha impactado fuertemente en todos los órdenes, sin que en la cátedra hagamos énfasis respecto a este asunto. Reconozcamos al menos que no hace mucho todavía, en el ejercicio docente cotidiano, éramos los profesores proclives a considerar como inmutables ideas y conceptos tales como la *subordinación*, considerándole elemento integrador *sine que non* de una relación laboral (un concepto que, por otra parte, incluso nuestros insignes juslaboralistas, maestros de tantas generaciones de buenos abogados, tendrían hoy grandes dificultades para apresararlo y encuadrarlo en los conceptos rígidos, antaño utilizados cual “moldes” típicos).

¿Cómo se configura y demuestra la *subordinación* en ese quebradero de cabeza que es hoy el teletrabajo, en este mundo hipertecnologizado en que vivimos? Porque seguir enseñando el viejo derecho laboral en estos tiempos nuevos que corren es como utilizar viejos odres para vinos nuevos; el resultado suele ser desastroso. El resultado es más que evidente: la *globalización educativa*, producto indiscutible de los procesos de la inevitable mundialización, nos obliga a los juslaboralistas y segurólogos sociales que ejercemos la cátedra y/o la investigación jurídica, a adecuarnos a entornos cada vez más cambiantes, mismos que por su evolución orillan a flexibilizar nuestras anquilosadas posturas de antaño.

¹⁹ Datos generales tomados de la colección Seguridad Social del Ministerio de Trabajo de España, libro 15, *Pacto de Toledo*, y libro 26, *Renovación del Pacto de Toledo*, ambos publicados en Madrid, 1995 y 2003, respectivamente.

Habiendo llegado a este punto, es cuestionable que en la cátedra cotidiana sigamos enseñando los derechos del trabajo y el de la seguridad social basándonos en obras y conceptos rebasados por nuestra inquietante realidad contemporánea, misma que suele escapar de la regulación legal; advirtamos la urgencia de que modifiquemos ideas y nuestro discurso magisterial, pues los educandos captan sin remedio que la doctrina jurídica y las normas legales y regulatorias existentes no se apegan en lo absoluto a nuestro entorno cotidiano.

Porque para muchos de nosotros —visto el punto con espíritu crítico propositivo—, lo que aprendimos como alumnos hace ya décadas, muy poco nos sirve ahora al tener poco que ver con nuestra sentida realidad en esta era hipertecnológica en que vivimos. En esto no hay duda: estamos en una era inédita en la que a veces nuestra generación parece más un náufrago que cibernauta navegando en el agitado mar de la información; o dicho de otra manera: por razones de edad somos una especie de “analfabetas funcionales” frente a la internet y el ordenador personal. De manera pues que no sólo el trabajo subordinado ha “mudado de piel”; también ha cambiado radicalmente la manera de concebir e interpretar los fenómenos jurídicos laborales y de la protección social, debido a un sinnúmero de razones que por cuestiones de mera pertinencia metodológica no comentaremos más pero que finalmente todos comprendemos.

Ente ese sombrío panorama actual —una constante en la segunda década del siglo XXI—, la interrogante pertinente inicialmente planteada en este apartado merece pues una respuesta seria y consistente: *¿por qué resulta tan complejo ahora el estudio del derecho de la seguridad social contemporáneo?* Y la respuesta, nada sencilla por cierto, debemos ofrecerla tratando de provocar la reflexión serena de nuestros pares, de las comunidades universitarias y los funcionarios públicos, de los actores sociales y hasta de la sociedad en general. Es harto complejo su estudio, análisis y eventual comprensión debido a la evolución natural de nuestras sociedades, al entorno general de la mundialización en todos los órdenes, junto al inevitable cambio de las variables demográficas y sanitarias que inciden en este magno sistema protector. Ciertamente, al paso de los años la hemos *desnaturalizado* acaso sin pretenderlo, primando el medio y la forma sobre los asuntos de fondo y su finalidad, una finalidad que por cierto no es económica sino humana.

Afirmamos entonces que no hay una única manera de “hacer” la seguridad social, ni tampoco de analizarla, estudiarla e impartirla en aula.²⁰ La dispersión del proceso enseñanza/aprendizaje se vuelve tortuoso porque cada uno le otorgamos un valor personal en lo que se refiere a su importancia y trascendencia, siendo en esta medida como cada uno la entiende, la imparte o la aprende. Para colmo de males, la seguridad social sigue siendo para muchos una especie de “apéndice” o simple añadido complementario en el curso del derecho del trabajo, y de suyo hasta en los eventos académicos ocupa casi siempre un segundo lugar de relleno.

En lo que ahora más nos interesa destacar, la principal interrogante académica en este complicado escenario sería la siguiente: ¿desde qué perspectiva queremos analizar el tema de una eventual reforma de la seguridad social latinoamericana? ¿Perspectiva humana, política, jurídica, social, administrativa, económica? Y suponiendo que, como juristas que somos, nos inclinemos a hacerlo desde su perspectiva *jurídica*, por anticipado habría que resolver en todo caso, en esta encrucijada existencial en que inevitablemente nos encontraríamos los juristas —siempre dependiendo de nuestras preferencias—, cuál de todos los ángulos nos interesa e importa más:

- ¿Derecho laboral y/o burocrático? (abogado juslaboralista).
- ¿Derecho tributario? (abogado especialista en materia tributaria).
- ¿Derecho administrativo? (abogado experto en temas administrativos).
- ¿Derecho económico? (abogado especialista en temas económicos).
- ¿Derecho financiero? (abogado experto en finanzas).

Ello porque la nueva seguridad social contemporánea, cual si fuese una pirámide pentagonal, tiene 5 lados o caras, las cuales en su conjunto solemos analizar cotidianamente los *segurólogos sociales*. Al punto se añade que inevitablemente nuestra personal percepción del problema a dilucidar dependerá siempre del ángulo desde el cual observemos dicha pirámide pentagonal por cuestiones de ubicación o de preferencia individual —esto es, del perfil profesional que nos haya tocado cultivar, atendiendo a nuestra situación frente

²⁰ Para mayores referencias véase el texto de la ponencia del suscrito intitulada: “La enseñanza del derecho de la seguridad social en México y Latinoamérica: un *mea culpa* obligado”, presentada al III Congreso Nicaragüense de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Managua, 13 al 15 de agosto de 2007, disponible en la página web: www.ajidsygc.org.

al espinoso asunto de la seguridad social—. ²¹ De suerte pues que dependerá del interés específico que tengamos en esta materia o del que nos competa tener respecto del inquietante asunto de la seguridad social contemporánea, condicionado a lo que nos interese ver, saber y entender del mismo.

Porque puestos a observar a nivel la imaginaria pirámide pentagonal que es la seguridad social hoy día, normalmente a lo sumo podremos observar a la vez dos de sus caras, no más. Acaso sólo los académicos estemos obligados a observar siempre, de manera integral y en su conjunto, esta figurada pirámide pentagonal en que se ha convertido al paso del tiempo la seguridad social contemporánea, lo cual se logrará siempre a condición de visualizar desde arriba a esta peculiar pirámide de cinco ángulos y cinco líneas o lados, un sólido geométrico complejo que, insistimos en la idea, a cada uno nos suele mostrar tan sólo una de sus múltiples caras o facetas. Todo esto —ligado a la confusión conceptual existente en el rubro de la protección social, aunado a la indefinición de lo que es la seguridad social actual— nos conduce irremisiblemente a permanecer en una especie de *Torre de Babel* en donde entendernos resulta casi imposible; por eso es tan complicado entender la seguridad social actual, un polémico tema polifacético que tiene tantas aristas e intereses en juego, con tan pocos puntos fiables de asidero.

Finalmente, para no extraviarnos en la idea de la imaginaria pirámide pentagonal, ruego a usted que haga un sencillo ejercicio personal. Determine objetivamente dónde está ubicado con respecto del problema de la seguridad social contemporánea, y cuál de las cinco caras o perfiles del pentágono observa de manera cotidiana por ser la que más le interesa ver; al hacerlo notará cómo pierde de vista los restantes lados. Complicado, ¿verdad? ¡Pues

²¹ Es cuestión de un interés individual por obvias razones. Un trabajador asegurado o un sindicato de operarios verán las cosas desde la óptica específica del derecho laboral, entendiéndolo como un derecho inalienable e irrenunciable. El empleador, o bien un funcionario del erario, analizarán más bien las obligaciones contributivas desde el ángulo del derecho tributario. El personal adscrito al seguro social involucrado observará cuestiones que atañen siempre al servicio público del que está encargado, y regulado por el derecho administrativo. Los integrantes de los poderes del Estado —Legislativo, Ejecutivo, Judicial— se interesarán sobre todo por el derecho económico que subyace en la seguridad social. En tanto que el personal al servicio de alguna administradora privada de fondos para el retiro, o de aseguradora privada que ofrezca servicios complementarios en este rubro, a quienes ciertamente les toca invertir las reservas financieras de que disponen los seguros sociales, verán el asunto a la luz del derecho financiero nacional e internacional. Así de simple y, a la par, así de complejo es el eventual abordaje de la seguridad social contemporánea.

más complicado todavía nos resulta si llevamos a su análisis los problemas cotidianos de nuestra ocupación habitual, junto a nuestras personales filias y fobias! Y claro: de las dificultades en la enseñanza de esta abigarrada cuanto evolutiva disciplina, junto a la escasez de profesores expertos en la materia, ya mejor ni hablamos.

Y para usted, ¿qué es y qué significa la seguridad social? Cualquiera que sea su respuesta, seguramente arribará a la conclusión de que este magnífico sistema protector, del cual no podemos prescindir, atraviesa en el siglo XXI por graves problemas y hasta dilemas existenciales, algunos de los cuales brevemente, por razones de pertinencia metodológica, abordaremos enseguida.

V. LA NECESIDAD DE TERMINAR CON LA IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL UTÓPICA

A pesar del elevadísimo coste de los servicios de la salud pública de la seguridad social, debido a la aparición de nuevas pandemias y el crecimiento exponencial de algunas enfermedades crónicas —en el rubro de la salud denominadas éstas como *catastróficas*, por su alto impacto en lo que a tratamiento se refiere—, aunado al incremento de la esperanza de vida al nacer y las deficientes tasas de reemplazo de los contribuyentes a la seguridad social, lo cierto es que en el mundo entero el tema de boga se centra más bien en *los problemas estructurales de planes públicos de pensiones* que acusan los efectos de la evolución demográfica y sanitaria, factores ambos que, al igual que en el rubro de la salud, impactan de manera importante las precarias finanzas de este servicio público.

Sin olvidar el vital tema de la gestión en materia de administración de fondos pensionarios, los perniciosos efectos se resienten con mayor fuerza en este servicio público fundamental, en buena medida debido al incremento del desempleo, lo que se traduce luego en menores aportes, consecuencia lógica de la crisis financiera mundial que de suyo trae aparejada una inflación galopante en todo tipo de bienes y servicios; todo ello, junto a la inevitable recesión, creación de empleo precario y la migración laboral, inciden de manera importante en la sensible disminución de ingresos financieros indispensables para el sostenimiento de este redistribuidor natural del ingreso *per cápita* en cada país del orbe, como lo es la seguridad social.

Tales fenómenos socioeconómicos multifactoriales señalados han sido la constante en nuestra región desde hace ya un cuarto de siglo, agudizados en la primera década de este siglo XXI en todos y cada uno de los países del área iberoamericana, sin que ninguno hubiese conseguido escapar de su perniciosa influencia, aunque al final a muchos países nos haya ido peor que a otros.

Así, cada nación de esta región geográfica, atendiendo a su cultura e idiosincrasia, y de alguna manera acorde a su particular situación económica, social, pero sobre todo política (la que atiende siempre a la particular ideología del gobernante en turno), ha intentado a su manera focalizar su propia problemática resentida en materia de seguridad social, pero haciéndolo como si las causas generadoras de problemas fuesen un simple problema local y no regional.²²

Desde luego que todas las naciones del área buscan la mejor manera de afrontar y tratar de resolver sus propias problemáticas, y eso es loable; aunque muchas veces, al limitarse a observar el fenómeno hacia dentro, sin voltear hacia otros países ni reparar en los daños colaterales —es decir, al quedarse en el plano individual, sin pensar en lo colectivo y en la fuerza que da la unión—, les impide alcanzar una sinergia grupal tan positiva cuanto necesaria en la afanosa búsqueda de mejores soluciones a problemas sociales comunes. Dicha la idea de otra forma, para que mejor se entienda el punto a focalizar: a veces la cercanía con el árbol nos impide ver el bosque en su conjunto. Porque el asunto de la crisis existencial de la seguridad social no es un problema sólo de México, sino de todos los países de la región latinoamericana.²³

²² Ejemplo de estos loables esfuerzos lo son Chile y Argentina, quienes en enero y diciembre de 2008, respectivamente, efectuaron cambios trascendentes en sus sistemas de seguridad social. Véase, al respecto, la adenda al libro de mi autoría intitulado: *Las AFORE, el sistema de ahorro y pensiones mexicano* (prologado por la doctora Patricia Kurczyn Villalobos), 6a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 285 y ss.

²³ En realidad existen esfuerzos dispersos, pero no conjuntos. A manera de ejemplo de lo que podríamos lograr si actuásemos unidos y coordinados, diremos que el texto definitivo del Código Iberoamericano de Seguridad Social fue aprobado en Madrid, España, los días 18 y 19 de septiembre de 1995, dentro del marco de la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, sentándose las bases para su eventual entrada en vigor, y designándose a la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) como el órgano de apoyo instrumental para tan loables fines. No obstante, ya en la práctica, dicho instrumento de corte internacional no es más que un elenco de buenos propósitos, pues su aplicación y eventual observancia es prácticamente nula en la región iberoamericana.

Por cierto, Adolfo Jiménez Fernández —secretario general de la OISS— afirmó en México,

Conviene considerar a este respecto que para nuestra desgracia, en los países latinoamericanos —duele reconocerlo públicamente, pero es necesario hacerlo para tratar de remediarlo— sencillamente *no se nos da el trabajo en equipo*. Prejuicios y añejos traumas aún no superados nos orillan a actuar así, siempre solos y por nuestra cuenta, sin que nadie se atreva a asumir un liderazgo regional ni demuestre tampoco los tamaños necesarios para asumirse como líder y convertirse en la locomotora del tren que jale al resto de vagones. Revítese nuestra historia común y sin dificultad constataremos cómo los éxitos alcanzados a nivel mundial por nuestras respectivas patrias son siempre de corte individual, que no colectivo. Todo se nos va en esfuerzos aislados, dispersos e individuales.

Por si algo faltase añadir para terminar de pintar el cuadro completo de nuestra peculiar situación latinoamericana frente al mundo, piénsese en el asunto *político-ideológico*, infaltable en temas de gran envergadura como éste de la seguridad social que tanto nos ocupa y preocupa. Todavía existe un enorme prurito ideológico que gravita esencialmente en el concepto de la *soberanía nacional*, pese a que las fronteras son hoy más bien virtuales en este mundo global en donde los bloques comerciales resultan indispensables para competir y para posicionarse mejor; sin dejar de lado las añejas disputas entre liberales y conservadores, aún no del todo superadas, especialmente remarcadas en los discursos y las ofertas políticas. De manera pues que el *sueño bolivariano* integracionista de América, a casi dos siglos de distancia, está más lejos que nunca de poder materializarse, acaso porque el apotegma “divide y vencerás” de quienes se aferran al poder está más vigente que nunca ante el dramático cambio que ha sufrido el mapa geopolítico latinoamericano. Y claro está: la seguridad social resulta víctima propicia en este caos ideológico.

Es por ello que en la colosal tarea de búsqueda de soluciones, pese a que la objetividad y uniformidad de criterios es punto menos que imposible, las ideas acerca de la temática de la actual seguridad social —cualquier cosa que ella signifique ahora para cada país del área, incluso la idea generalizada de

en un evento académico en el cual participáramos, que: “Lo peor que les puede pasar a los sistemas de seguridad social es configurarlos de una manera y ya no moverlos; tienen que ser adaptables y adaptados a la realidad. Han de ser ajustados periódicamente a la realidad social que se va presentando en cada nación”. Para mayores datos véase el libro de mi autoría intitolado: *Las AFORE, el sistema de ahorro y pensiones mexicano*, cit., pp. 24 y ss.

que es sólo una utopía— de repente surgen, se propalan, se confrontan y discuten álgidamente, y luego como colofón del tedioso proceso en que se ha convertido la supuesta búsqueda de soluciones prácticas a los problemas sociales, termine ganándonos la batalla la parálisis total, pues muy en el fondo a los políticos no les importa resolverlos por razones inconfesables. El *factor político*, se insiste, es clave en este tipo de decisiones.

Bastará entonces con llegar a un acuerdo político final bajo el cuestionable argumento de que aún no es el momento idóneo por “x” o “y” razones, para llevar a la mesa de las discusiones asuntos de tan alto nivel e impacto social como lo son el tema pensionario, el de la salud, la vivienda o las prestaciones sociales de la seguridad social, a pesar de que a todos nos impacten e interesen como ciudadanos. Tales asuntos serán sin piedad ni remedio arrojados al arcón del olvido, y allí se quedarán hasta que convenga retomarlos, claro, pues para la clase política gobernante no suele haber prisa alguna en efectuar diagnósticos situacionales y menos todavía si se trata de acoger medidas de solución que impacten en el presupuesto de egresos actual, mismo que ellos utilizan a placer y ya tienen visualizado cómo gastarlo.

Pero como bien saben que el tema relativo a *la seguridad social políticamente “vende” muy bien* en tiempos electorales, en que suele utilizarse para formular grandes promesas a la ciudadanía en la siempre afanosa búsqueda de votos, el tema de la seguridad social mientras tanto guardará una sospechosa calma, hasta que termine por dormir “el sueño de los justos”. Si hay suerte, habrá que esperar hasta el siguiente ciclo electoral (esto es: 3, 4 o 6 años, dependiendo de cada país) para desempolvar el tema y ofrecer de nuevo a la ciudadanía proyectos de reformas estructurales para la entonces ya cada vez más rebasada seguridad social nacional, prometiéndose, cómo no, corregir todas las falencias de que adolezca el sistema; y si todo sale bien se efectuarán algunas reformas de simple maquillaje, permaneciendo intocadas las falencias estructurales del sistema, debido a que en juego se hallan fuertes intereses políticos y económicos de todo tipo. El factor social de este tema de plano no importa. Punto.

Sí, es un pena decirlo, pero así han sido siempre —y todo apunta a que así seguirán siendo— las típicas “reglas de juego” de la seguridad social. Empero, el punto focal del problema subyace en que el servicio público de la seguridad social más parece ser un conjunto de reglas que sirven para muchas cosas,

menos para proteger a la población, algo que ante tantas evidencias se ha optado ya por denominar como *seguridad social utópica*. ¿Acaso hay de otra?

Esta grave situación obliga pues no sólo a intentar redefinirla o reconceptualizarla a la mayor brevedad posible, sino además a establecer una política nacional de largo alcance que establezca de una buena vez los tramos de responsabilidades de cada quien, de manera tan clara y categórica que simplemente nadie pueda permanecer estático e indiferente acerca del rumbo que tomará este asunto clave para cualquier país, provocándose así una toma de conciencia general y que cada quien ponga manos a la obra en los quehaceres que le correspondan, en vez de “lavarse las manos”. La idea consiste en que a nivel constitucional exista en cada país una normatividad específica que, por un lado, vuelva un derecho social exigible a la seguridad social y, por el otro lado, determine responsabilidades por acción u omisión de quienes incumplan con sus tareas impuestas, sean éstos legisladores, funcionarios o impartidores de justicia.

Nos esperanza constatar que en la mayoría de los países de Iberoamérica se preserva una seguridad social solidaria, digamos de tipo *horizontal*, integrada por pares, direccionada y gestionada por los propios actores sociales que la integran, con la participación del Estado, su garante. Este sistema funciona mejor tripartitamente, pues provoca mayores responsabilidades y sobre todo un sentido de pertenencia clave al poder participar en su planeación, estructuración y disfrute. Aquí el *sentido de pertenencia tripartito* lo vuelve distinto a otros esquemas de la protección social genérica que suelen ser más bien *verticales*, en especial los que el propio Estado vía impuestos sufraga y regula, como la asistencia social, misma que suele combinar la caridad con la asistencia pública y que no pocas veces incomoda al herir la dignidad de sus beneficiarios, que son, en abrumadora mayoría, casi siempre la gente más pobre y excluida del país.

Por lo demás, acaso la mayor crítica que recibe hoy día la seguridad social es respecto a su financiación.

En efecto, todo apunta a que en vez del pago de aportaciones especiales a la seguridad social, sea preferible se cubra este servicio público vía impuestos generales, en una franca y abierta solidaridad social. Además, cualquiera que fuese su coste, jamás se debería confundir el *valor* con el *precio* de las cosas, pues el valor de este servicio público es sencillamente inconmensurable. Re-

cordemos aquí —por si alguna duda quedase a este respecto— la célebre frase que nos legara Otto von Bismarck, creador del primer seguro social del planeta, al defender su proyecto cumbre ante el Parlamento alemán hacia finales del siglo XIX: “Por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riesgos de una revolución”.²⁴ Mejor dicho, imposible.

Y aunque la seguridad social no sea un gasto, sino una inversión, al no entender a fondo de qué se trata este asunto, no hay duda que en Latinoamérica hemos hecho las cosas exactamente al revés a como la lógica impone que debíamos hacerlo. Porque la economía nacional debe servir siempre a la seguridad social, coadyuvando a financiarle y a fortalecerle, en vez de que las finanzas de la seguridad social sirvan o coadyuven a fortalecer la economía nacional. Después de todo, nunca ha sido finalidad de la seguridad social servir de “caja chica” del Estado, como usualmente se ha hecho en el área. Eso no se vale.

Ante tan ominoso escenario, que a nadie extrañe ahora que la solidaridad²⁵ no sea el eje en el cual gravita la seguridad social contemporánea —o el engendro casi irreconocible que le sustituye ahora en algunos países del área, como México—, ante el asombro generalizado y la pasiva complacencia de una sociedad inerme e ignorante, carente de educación previsional de la que históricamente adolece toda nuestra *América morena*.

La gran duda existencial es si nuestros pueblos tendrán el suficiente coraje como para reconocer errores históricos en aras de corregir a tiempo el rumbo antes de terminar de extraviarnos. La responsabilidad íntegra de lo que suceda en el futuro en esta materia es sólo nuestra y de nadie más, con independencia de lo que haya acontecido en el pasado; un pasado al cual habrá que voltear poco, pues con respecto a él simplemente no hay mucho qué hacer, excepto aprender de nuestros errores para no repetirlos ni tropezar en la misma piedra.

Que tampoco extrañe que nuestra seguridad social sea algo de lo más inseguro que existe en este mundo riesgoso en que habitamos, o que los servicios

²⁴ Ludwig, Emil, *Bismarck, historia de un luchador*, 2a. ed., Barcelona, Editorial Juventud, 1951, colección Grandes Biografías, pp. 495 y 496.

²⁵ Acerca de la solidaridad, no cabe duda que el derecho es símbolo exterior, digamos visible, de la solidaridad social. Para constatarlo, recomendamos la lectura del libro de Javier de Lucas, intitulado: *El concepto de solidaridad*, México, Fontamara, 1993, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, núm. 29, donde el autor nos demuestra su importancia para evitar un mundo donde la barbarie y la llamada “ley de la selva” imperen.

de salud privados sean un lujo impagable para las grandes mayorías —por lo que la única alternativa que nos queda es el servicio médico institucional de la seguridad social—, o que las pensiones sean una especie en franca extinción ante la notoria decadencia del *Estado de bienestar* a cuyo amparo vivió la seguridad social sus mejores épocas.

Que menos nos extrañe todavía, ante tanto permisivismo y desatención del Estado, el sistemático e implacable “desmantelamiento” de que son víctimas nuestros sistemas de seguridad social, el cual se ha efectuado a través de perversas privatizaciones de los servicios institucionales que, debido a sus costes y ausencia de compromiso social, nos hacen añorar la gestión solidaria de la otrora magnífica seguridad social que tanto bien hiciera durante su “época de oro”, vivida entre los años sesenta y setenta del siglo XX. Tiempos pasados que sin duda fueron mejores al actual, estando en duda que algún día puedan volver, porque en franca decadencia a la maravilla que fue, pero que ya no lo es, la seguridad social actual se nos deshace entre las manos, sin que hagamos casi nada por evitarlo.

La notoria ausencia de valores de todo tipo nos cobra factura cuando, por ejemplo, hemos permitido que los fondos pensionarios de la seguridad social sean vistos como un botín susceptible de afanes lucrativos sin medida, delegando su administración a empresas financieras privadas que no asumen ni comparten riesgo alguno, pero que cobran caro por sus servicios pseudo-profesionales a los asegurados; o bien cuando permitimos que otro filón adicional a explotar lo sea el lucrativo negocio de los seguros médicos privados, pues los servicios médicos institucionales de nuestros seguros sociales, obsoletos y a punto del colapso al hallarse rebasados por la demanda excesiva de servicios en tiempos de crisis, se concesionan o delegan —sin medidas efectivas de control impuestas por el Estado— al mejor postor, esto es, a empresas privadas cuya vocación natural no es el servicio público sino el lucro, poniéndose peligrosamente en estas manos la prestación de servicios públicos esenciales en algo que va más allá de un simple “asunto de gestión”, como algunos administrativistas sostienen en un pobre discurso que a muy pocos convence y que a nosotros nos resulta de plano inadmisibile. No son éstos los únicos servicios concesionados, que conste, pero sí son los más populares y los más lucrativos para el sector privado, sin perder de vista los temas de las guarderías infantiles o el de la vivienda popular.

Todo esto que le ha sucedido a la seguridad social de un tiempo a la fecha —supuestamente en aras de modernizarla y volverla más eficiente [*sic*]— es una verdadera lástima, porque más temprano que tarde pagaremos todos los altísimos costes del total abandono en que hemos tenido a la seguridad social. No es que estemos en contra de la empresa privada, como algunos nos imputan; en lo que no estamos de acuerdo es que el Estado piense que cumple su labor derivando el problema a terceros, lo que al final termina costándoles a los propios asegurados, y de todas maneras el problema no se resuelve sino que se agrava.²⁶

La razón es más que evidente. Se terminó de tajo con la *solidaridad social*, dejándole estos asuntos al *mercado* con sus feroces e impúdicas reglas, con un menosprecio absoluto de la dignidad humana, mediante la permisiva e irresponsable decisión tomada por unos representantes del *Estado* que, ignorantes de qué pasaba y de alternativas de solución a la ingente problemática, optaron mejor por voltear hacia otro lado, fingiendo no ver el desastre que se avecinaba. En el fondo buscaban que el Estado —como si éste fuera sólo suyo, es decir, de nuestros mandatarios y no del mandante, que es el pueblo— escapara por la puerta trasera, rehuyendo su responsabilidad originaria con respecto al servicio público de seguridad social nacional. ¿Ignorancia?, ¿mala fe?, ¿ambas? Como quiera que sea, el daño está hecho y es urgente remediarlo.

En este punto, la gran batalla ideológica que se libra hoy día en el mundo entero es entre *tecnócratas* y *humanistas*. Y usted, ¿a qué bando pertenece? ¿Por quién se inclina? ¿A cuál de los dos apoya? Porque lo único que no se vale en esta coyuntura existencial, con miras al futuro ominoso que nos espera en materia de la protección social, es permanecer neutrales e indiferentes al tema. Reiteramos, el problema no es de unos cuantos ni tampoco de algunos sectores como equivocadamente se piensa; el problema es de todos, y a todos nos toca contribuir a resolverlo si al final de cuentas todos terminaremos por pagarlo.

Y que conste que no bastará la creación de empleo, como algunos ilusamente sostienen, para sacar del atolladero y relanzar a la seguridad social

²⁶ Hablamos aquí de la atención adecuada, brindada al derechohabiente con calidad y calidez, respecto de determinadas contingencias socio-vitales previstas en la ley. Son problemas concretos de gente de carne y hueso que sufre y que además padece este tipo de atención, no de frías estadísticas ni de números que, como decía Churchill, *cada uno termina manipulando a su antojo*.

como el mejor de los sistemas creados por el hombre para la consecución de una vida digna —de suyo, la única alternativa que millones de seres humanos tienen en esta dolorosa realidad del mundo de hoy y del futuro—. Muchos opinamos, con un par de gramos de sensatez y racionalidad, que más que una reactivación laboral, se requiere de una efectiva reactivación económica nacional y regional en todos los órdenes. Digamos con franqueza lo que muchos callan: *al Estado no le toca crear empleo*, y menos empleo precario, como se hace para fines estadísticos.

Lo antes dicho es una verdad incontrovertible. Los economistas saben muy bien que contrario a lo que se supone, los gobiernos en realidad no crean valor económico; son los empresarios los que asumen riesgos, crean fuentes de trabajo y agregan a eso dicho valor económico. Al Estado pues —en todos sus niveles: federal, provincial y municipal—, actuando siempre de manera coordinada, le compete crear, eso sí, *las condiciones económicas necesarias para detonar el empleo que tanta falta hace*, mediante facilidades administrativas, otorgando incentivos fiscales de todo tipo, dando certidumbre en la inversión con reglas claras de juego y, sobre todo, otorgando plena seguridad jurídica a los inversionistas que arriesgan la plata.

Todo ello, junto a un marco regulatorio adecuado para un efectivo control del *mercado* por parte del *Estado*, prohijará sin paternalismos la sana competencia en un ambiente de plena libertad —que no de libertinaje—, donde se eviten a toda costa los monopolios, duopolios u oligopolios, para que los empresarios se interesen e inviertan en nuestras patrias, generando empleo decente. Y desde luego para que aporten al sostenimiento de la seguridad social. ¡Pues eso!

VI. ALGUNAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A CONSIDERAR

Hecho el diagnóstico situacional en esta crítica propositiva efectuada, es hora de formular algunas propuestas viables y factibles. Partiendo siempre de la premisa de contar ya con un diagnóstico acertado del problema resentido en materia de la seguridad social en Latinoamérica y en cada país del área, toca luego detectar a fondo tanto las falencias estructurales y las coyunturales, como también las necesidades sociales a cubrir en cada caso. Aquí la interrogante clave es: ¿qué debemos hacer ahora?

Desde luego que la respuesta no es nada sencilla, aunque lo único que en realidad se requiere para actuar es la voluntad de cambio, terminando por entender al menos lo básico: que la época de crisis es en sí misma un nicho de oportunidades; que se requiere de creatividad, ingenio y la participación de todos los sectores de la sociedad, no para alcanzar unanimidades imposibles de lograr en este tipo de asuntos sociales tan polarizados, sino más bien para construir los consensos necesarios con el objetivo de volver norma legal observable y exigible el derecho de acceso y disfrute del servicio público de seguridad social.

Al respecto, habrá que pensar siempre positivamente, pues más que una reforma ideal o total, un buen comienzo sería efectuar al menos la reforma posible —así sea ésta parcial—, porque en asuntos trascendentes avanzar es siempre importante. Ello sin perder de vista que en álgidos temas como éste, es muy complicado intentar resolver toda la problemática de un solo tirón, debido en parte a la enorme influencia del *factor político*, con todo lo que ello implica y significa para el eventual futuro de nuestra seguridad social.²⁷

Para comenzar esta colosal tarea habrá que pensar en cambiar tanto de tácticas como de estrategias, mejorando incluso la manera tradicional de analizar la realidad nacional y regional. Habrá que romper esquemas y construir nuevos paradigmas. Y como no hay fórmulas mágicas ni tampoco recetas de cocina para efectuar tales reformas, cada país deberá buscar sus propias alternativas de cambio, intentándolo siempre bajo un principio que resulta clave en todo esto: la buena fe, quedando entonces prohibido perder las perspectivas debido a simples cuestiones ideológicas.

²⁷ Para el peculiar sistema de seguridad social norteamericano, la *reforma al sistema de salud* presentada por el presidente Barack Obama es un hecho ejemplar. Fue aprobada el 21 de marzo de 2010 apenas por una leve mayoría (219 contra 212 representantes) en el Congreso de los Estados Unidos de América. Para su aprobación fue necesario efectuar antes un intenso *lobby* por parte del propio Obama con senadores y representantes tanto demócratas como republicanos, ante lo dividido de las opiniones; al punto, 34 representantes demócratas votaron en contra del proyecto de su correligionario de Partido, en tanto que varios miembros del Partido Republicano votaron a favor. Todo apunta a que habrá impugnaciones legales por parte del Partido Republicano por el ingente coste de la reforma estructural aprobada, por lo que aún no es segura su implementación formal, no obstante lo cual, es ya una reforma de enorme trascendencia social y una decisión histórica sin precedente en medio siglo, pues unos 32 millones de ciudadanos norteamericanos desprotegidos por la seguridad social tendrán servicios de salud integral, y lo más importante: *el costo de la reforma sería cubierto solidariamente vía impuestos.*

La tolerancia es palabra clave en aras de renovar la discusión y no empanatarla, evitando contaminarle con mera retórica, demagogia o populismo. El objetivo único es construir, en vez de destruir, tendiéndose puentes de comunicación incluyentes, en donde todas las opiniones tengan cabida, previo siquiera a pensar en efectuar algún diseño de reformas estructurales.

A fin de que acometamos con certezas tan trascendente tarea, es fundamental contar con un diagnóstico previo realista, veraz, transparente, confiable y objetivo, en donde más allá del perfil profesional (aquí todas las opiniones cuentan) o de nuestra posición política personal (las *izquierdas* y las *derechas* existen, son contrarias pero no enemigas, se complementan en vez de excluirse como una especie de “tercera vía” que recoja lo mejor de ambas), deberá procurarse que todos los actores e interlocutores hablen el mismo lenguaje a fin de poder entenderse en esta inmensa *Torre de Babel* en que se han convertido los tópicos de la seguridad social contemporánea. Sólo así podremos acabar con los mitos y con las verdades a medias que terminan por ser mentiras completas; falsas ideas que pululan y que nos ahogan en imaginarios océanos insalvables al provocar miedo, un miedo a equivocarnos y a fallar en diagnósticos y en propuestas. De todos, el miedo es el mayor enemigo a vencer, si de verdad queremos solucionar nuestros problemas nacionales en ésta y otras materias.

Nos guste o no la idea, acaso habría que desandar caminos, desaprender lo antaño aprendido en las aulas para adecuarnos a la realidad actual del planeta, de la región y del país, explorando nuevas rutas, sí, pero haciéndolo siempre dentro del marco constitucional vigente. Habrá qué evitar a toda costa el permanecer estáticos o quedar paralizados por el miedo de no encontrar soluciones adecuadas a tan ingentes problemas sociales larvados durante décadas de deficiencias y errores estructurales de planeación. Se insiste en el punto: las mejores reformas son las que se logran. Mejor que nada son las reformas posibles, en vez de las eventuales reformas óptimas irrealizables.

Urgiría por tanto ir desentrañando cuestiones trascendentes para el propósito buscado, entre ellas las que enseguida se enlistan, si bien el elenco de preguntas puede ser tan amplio como se quiera o requiera cada país, pues dicho listado es enunciativo, mas no limitativo:

— ¿Qué es hoy la seguridad social contemporánea y para qué sirve?

- ¿Qué tipo de protección social es factible construir atendiendo a la actual situación financiera nacional?
- ¿Es todavía viable y factible el rescate de la seguridad social nacional?
- ¿Cuál es el verdadero entorno político, económico y social, y cuáles las mejores vías de solución para “blindar” de mejor manera, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, las pensiones de la seguridad social nacional para el siglo XXI?
- ¿Cómo es más fácil financiar los esquemas de salud, de prestaciones sociales, de vivienda y otras tareas análogas que competen al servicio público de la seguridad social: mediante impuestos o aportes gremiales, o una combinación de ambos tributos especiales?
- ¿Cómo alcanzar una efectiva educación previsional de la población?
- ¿Cómo instrumentar de mejor manera la normatividad legal y/o reglamentaria del sistema de la seguridad social nacional?

Un último punto que es de enorme importancia y trascendencia: si la encrucijada nacional consiste en saber a ciencia cierta qué tipo de protección social se pretende y cuánto estaríamos dispuestos a contribuir para poder financiarla, valdría la pena sugerir que, antes siquiera de intentar cualquier reforma estructural, se efectúe una “consulta nacional de seguridad social”, amplia, abierta y sobre todo transparente, parecida a un plebiscito nacional, en la que se involucren todos los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), en sus diversos niveles: federal, provincial y municipal, de todo el país, a fin de obtener resultados que serían la base de las tareas y reformas a acometer.

La idea es que el pueblo hable y sea escuchado. Por lo tanto, en dicha consulta deberá involucrarse a todos los actores e interlocutores sociales vinculados o no a aspectos productivos, especialmente las organizaciones de empleadores y los sindicatos de trabajadores, dándosele participación a las universidades públicas y privadas, organismos autónomos y no gubernamentales, y a la ciudadanía en general sin distinción de cualquier índole —política, religiosa o económica—. Así, al descender hasta la base de la población con la referida consulta nacional (ésta jamás deberá ser cupular, para evitar distorsiones y los inevitables conflictos de interés), será factible entonces, tras el riguroso análisis de la perspectiva ciudadana del tema, de sus percepciones, aspiraciones y sugerencias, visualizar el objetivo a alcanzar: el tipo de servicio

de seguridad social azar que aspira el país entero, contándose a la par con la colaboración implícita de las mayorías para costearlo, tanto en el presente como en el futuro.²⁸

Naturalmente que en esa colosal tarea nosotros los académicos tenemos enormes responsabilidades que cumplir, las cuales son impostergables.

Porque es nuestro ineludible deber enviar a la colectividad el claro mensaje de que este tema de la seguridad social no es en realidad un asunto político-partidista, ni cuestión de colores o de banderas; tampoco se trata de un asunto de tipo económico, sino más bien de índole científica y sobre todo humana. Cierto, estamos frente a un tema polémico que por ende no nada más debe ser planeado e instrumentado por los líderes sociales o la clase política, sino a través de la participación efectiva de los académicos comprometidos con el país como ciudadanos que somos, formadores por cierto de las nuevas generaciones de profesionistas con conciencia de clase y clase en la conciencia; somos los docentes e investigadores quienes debemos aportar ideas objetivas para sacar adelante la enorme tarea asumida, la cual urgiría comenzásemos a planificar a la mayor brevedad al seno de nuestras propias universidades y sin esperar a que se nos dé en el proceso de reformas un “juego” que la clase política a lo mejor no estará dispuesta a darnos para no parecer ignorantes e incapaces. Que cada quien haga entonces con absoluta responsabilidad la parte que le corresponde.

En conclusión, y parafraseando a José Saramago, *soy un optimista bien informado, no un pesimista*. Acaso todavía sea posible impedir, como la sociedad organizada que nos preciamos de ser, que los órganos del Estado continúen rehuendo sin razón la responsabilidad originaria que les compete en materia del servicio público de la seguridad social; a lo mejor podemos todavía evitar que se privatice la seguridad social o se lucre sin medida ni control con este servicio público de enorme raigambre social.

²⁸ En América Latina, la constante es comparar nuestros limitados sistemas de seguridad social con Europa, no con otra región del mundo. México es una de las doce economías más importantes del planeta y a pesar de ello es un país de grandes contrastes sociales, con al menos la mitad de su población en situación de pobreza conforme a las reglas de medición impuestas por el Banco Mundial. El punto es que en Latinoamérica aspiramos a tener sistemas de seguridad social como los de los países europeos, los que cuentan, por cierto, con un amplio consenso social; sin embargo, no estamos dispuestos a costearlos debido en gran medida a la notoria ausencia de una cultura previsional de que históricamente adolecen nuestros pueblos de la *América morena*.

La idea de fondo es preservar, para beneficio nuestro y el de las siguientes generaciones, una seguridad social que acaso es la más palpable demostración del Estado benefactor y el más humano de todos los derechos humanos. En eso consiste nuestro actual desafío y el mayor reto que enfrentamos ahora. Y de nuestro actuar deberemos dar cuenta a las generaciones futuras, especialmente a nuestros hijos y a los hijos de ellos, pudiendo entonces mirarles de frente y a los ojos, con la satisfacción que brinda el deber cumplido.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BONILLA GARCÍA, Alejandro y COMTE GRAND, Alfredo H. (comps.), *Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 1998.

BUEN LOZANO, Néstor de, *Seguridad social*, México, Porrúa, 1995.

LUCAS, Javier de, *El concepto de solidaridad*, México, Fontamara, 1993, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política.

MARASCO, Nora Inés y FERNÁNDEZ PASTOR, Miguel Ángel, *La solidaridad en la seguridad social. Hacia una ciudadanía social*, Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS), Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), colección Breviarios de la Seguridad Social.

PÉREZ AMORÓS, Francisco, *De la Europa de los mercaderes a la Europa social; los aspectos sociales de la Constitución europea de 2004*, presentado en el V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, de la AIJDTSSGC, Caracas, del 19 al 21 de octubre de 2005, disponible en: www.ajdtssgc.org.

Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 7, julio-diciembre de 2008.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo (coord.), *El derecho social a inicios del siglo XXI. Una visión en conjunto*, México, Porrúa, 2007.

———, *Las AFORE, el sistema de ahorro y pensiones mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 2009.

———, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14a. ed., México, Porrúa, 2009.

STIGLITZ, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana, 2002. 