


NOTA **17**  
TÉCNICA

---

**SOSTENIBILIDAD FINANCIERA  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSAL**

---

JORGE TONATIUH MARTÍNEZ AVIÑA  
NALLELY IZEL BAUTISTA PÉREZ  
OSCAR PÉREZ-LAURRABAQUIO



**Jorge Tonatiuh Martínez Aviña<sup>1</sup>**  
**Nallely Izel Bautista Pérez<sup>2</sup>**  
**Oscar Pérez-Laurrabaquio<sup>3</sup>**

---

## 1 Introducción<sup>4</sup>

Las personas trabajadoras independientes<sup>5</sup> y las que se desempeñan en el sector informal<sup>6</sup> de la economía en América Latina representan un alto porcentaje del mercado laboral. Esta población

---

<sup>1</sup> Economista con posgrados en finanzas, microfinanzas y economía monetaria y financiera. Se desempeña como consejero económico de la CISS. Correo electrónico: tonatiuh.martinez@ciss-bienestar.org

<sup>2</sup> Economista con maestría en ciencias. Es especialista en temas económicos en la CISS. Correo electrónico: nallely.bautista@ciss-bienestar.org

<sup>3</sup> Economista con maestría en economía. Es especialista en temas económicos en la CISS. Correo electrónico: oscar.perez@ciss-bienestar.org

<sup>4</sup> Agradecemos a Óscar López Valdez por su eficiencia en la asistencia de investigación para la elaboración de esta nota técnica. Su ayuda fue invaluable.

<sup>5</sup> Que no tienen una relación subordinada o contrato laboral con un tercero por el cual reciban ingresos en forma de salarios, es decir, se autoemplean. Las legislaciones nacionales varían respecto a los mecanismos para proveer de seguridad social a este grupo, en algunos países se obliga a las personas trabajadoras a pagar las contribuciones a la seguridad social; en otros, la afiliación a la seguridad social se deja a la voluntad de cada persona.

<sup>6</sup> “El empleo en el sector informal es un concepto basado en empresas y se define en términos de las características del lugar de trabajo. Por el contrario, el empleo informal es un concepto basado en el puesto de trabajo y se define en términos de la relación de empleo y las protecciones asociadas con el empleo del trabajador”. Oficina Internacional del Trabajo, *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, OIT, Ginebra, 2018, p. 7. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_635149.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf)

se caracteriza por no poseer mecanismos de seguridad social, sufrir carencias socioeconómicas y ubicarse por lo regular en la base de la estructura de ingresos de la población.

Otro grupo de la sociedad vive inmerso en una dinámica de precarización formal del trabajo: las personas empleadas vía terceros (tercerización del empleo u *outsourcing*) con contratos eventuales, que sobreviven en condiciones laborales precarias y que registran ingresos por debajo de lo percibido en realidad, lo que afecta su nivel de prestaciones. Estos tres factores inciden de manera negativa en la calidad de la seguridad social a la que cada individuo tiene derecho.

Las poblaciones de informales y formales están en una situación constante de indefensión, intranquilidad y falta de bienestar, que se ha generalizado y normalizado en las relaciones de trabajo y es resultado de un modelo de política pública implementado en la región desde la década de 1980, con la finalidad de ceder atribuciones propias del Estado a entidades privadas<sup>7</sup> con el pretexto de sanar las finanzas nacionales de los países de la región en detrimento de los derechos humanos.

A mediados de 2019, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) publicó una propuesta conceptual sobre seguridad social y concluyó que su objetivo es:

Contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y ser-

vicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales, que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.<sup>8</sup>

En el documento se destaca la obligación del Estado de garantizar el derecho exigible e indivisible a la seguridad social de todos sus habitantes, sin importar la relación de dependencia. El camino para materializar el derecho se basa en la universalización de las transferencias y servicios que socializan el bienestar; es decir, la universalización de la seguridad social.

Si bien en el concepto de seguridad social no está explícita la necesidad de buscar la sostenibilidad financiera de la seguridad social o el equilibrio financiero entre los ingresos y gastos incurridos para proveerla, y tampoco se menciona que este proceso de generación de derechos debe suceder en un ambiente de finanzas públicas sanas, el tema se menciona en numerosas ocasiones a lo largo del documento.

Se describe con detalle la tensión generada por concebir a la seguridad social como derecho laboral y no como derecho humano, y cómo esta disputa ha provocado propuestas que exigen esquemas de prestaciones universales financiadas por impuestos generales. En

<sup>7</sup> Evelyne Huber y Juan Ariel Bogliaccini, "Latin America", en Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 645-655.

<sup>8</sup> Mariela Sánchez-Belmont, Miguel Ramírez y Frida Romero, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, Ciudad de México, 2019.

concreto y sobre el financiamiento, la propuesta de la CISS concluye que es difícil desvincular por completo la seguridad social del trabajo, sin embargo, éste no debe ser el único modo de acceder a ella.

Los autores destacan la dificultad que enfrentan los países con finanzas públicas débiles, como la mayoría de la región latinoamericana, al poner en marcha o incrementar los programas no contributivos.<sup>9</sup> Sin embargo, en paralelo a esta situación y a la profundización de las políticas neoliberales de las últimas décadas que limitan las capacidades de los gobiernos de proveer bienestar para sus sociedades, se tienen ejemplos de países latinoamericanos que han dotado a gran parte de su población de un piso efectivo de cobertura y calidad en seguridad social.<sup>10</sup>

Al año siguiente de la publicación de la *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social*, se presentó el *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas (ISSBA)*, en el que se construyen índices de presión, eficacia, cobertura y desempeño de la seguridad social, con 17 indicadores de los sistemas nacionales. La metodología estratifica y compara los resultados de las políticas públicas emprendidas por los países del continente y refleja en términos generales el bienestar que goza la sociedad a partir del disfrute de los mecanismos de seguridad social que cada gobierno ha generado.

El índice de presión mide qué tanto es demandada la capacidad pública, con variables como niveles de población urbana y de población de 65 años o más, presencia de empleo en el sector servicios y tasa de desempleo. El índice de cobertura captura el porcentaje de personas de 65 años o más que reciben una pensión, partos atendidos por personal capacitado, gasto del gobierno en salud y gasto público en protección social, ambos como porcentaje del producto interno bruto (PIB). El índice de eficacia estudia el grado en el que los sistemas de seguridad social alcanzan los objetivos para los que fueron planeados, tomando en cuenta el gasto de bolsillo, la tasa de mortalidad infantil, la población de 65 años y más en condición de pobreza y la tasa de participación laboral de las personas de más de 65 años. Por último, el índice de desempeño de los sistemas de seguridad social conjuga los tres anteriores para visualizar el alcance de la cobertura y la protección efectiva que se brinda en cada país.<sup>11</sup>

En resumen, estos documentos y otros trabajos publicados en fechas recientes por la CISS llaman a que el Estado retome su obligación de garantizar el derecho exigible e indivisible a la seguridad social de todos sus habitantes, sin importar la relación de dependencia, y pugnan por la materialización del derecho por medio de la universalización de las transferencias y los servicios que socializan el bienestar. Sin embargo, hace falta un marco conceptual que

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>10</sup> El índice de desempeño de los sistemas de seguridad social 2016 destaca los resultados en cobertura, presión y eficacia de Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y Uruguay. Mariela Sánchez-Belmont, Crisna Cuchcatla, Frida Romero y Yunuen Nicté Rodríguez, "Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas", 2020, CISS, Ciudad de México, p. 171.

<sup>11</sup> *Idem.*

especifique lo que implica y significa la sostenibilidad financiera de la seguridad social universal. Para llenar este vacío presentamos esta nota técnica.

El primer capítulo trata de los elementos inmersos en el financiamiento de la seguridad social, es decir, las fuentes contributivas y no contributivas. El segundo capítulo presenta un modelo agregado para cuantificar la seguridad social universal. El tercer capítulo relaciona la sostenibilidad financiera con el espacio fiscal. Esta propuesta busca llenar el vacío en el desarrollo conceptual de la definición de seguridad social y acercar una herramienta a los hacedores de política pública para definir si su sistema es autosostenible financieramente, sostenible o ninguna de las anteriores.

### 1.1 Argumentos centrales

- La mayoría de los países del continente americano presentan niveles elevados de informalidad en el empleo que presionan las finanzas públicas, en particular las de los sistemas de seguridad social.
- En la literatura especializada no existe un término homogéneo sobre el significado de la sostenibilidad financiera de la seguridad social.
- La presente nota técnica repasa los modelos de financiamiento base de la seguridad social, los instrumentos internacionales que dan vigencia a los seguros que moldean la seguridad social y lo que dicen sobre sostenibilidad financiera.
- Se presenta un modelo agregado de sostenibilidad financiera de la seguridad so-

cial y su relación directa con la voluntad política. Se invita a debatir en el ámbito académico el término de autosostenibilidad financiera de la seguridad social.

- Se presenta la relación de sostenibilidad financiera y el espacio fiscal para sentar las bases de futuros estudios sobre las reformas fiscales que los países requieren con el objetivo de incrementar la solidez financiera de sus sistemas de seguridad social.

## 2 Capítulo 1. Definición del concepto de sostenibilidad financiera en la seguridad social

### 2.1 La cuestión de la sostenibilidad

La sostenibilidad no es un término acuñado de antaño, menos si lo pensamos en relación con la seguridad social, pero su esencia sí ha estado presente en los modelos más viejos de seguros sociales. La implementación del término y su uso corriente son recientes, y van de la mano de procesos de adaptación de la administración pública ante crisis financieras, como veremos más adelante. Antes de avanzar en ese tema, repasaremos la lógica del financiamiento con la que se construyó la seguridad social.

#### 2.1.1 Los orígenes de la seguridad social

Recordemos que la institucionalización de la seguridad social y los modelos de financia-

miento modernos son un desarrollo de administración posterior al surgimiento de los modelos originales de aseguramiento impulsados por el gobierno prusiano, encabezado por el canciller Otto von Bismark, a finales del siglo XIX. Entre 1883 y 1889 se estableció en Alemania la legislación sobre seguros contra enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez.<sup>12</sup> Ése sería el origen del primer sistema de bienestar (*welfare*).<sup>13</sup>

El primero fue el seguro de enfermedad, que estableció la obligación de afiliación a este seguro de las personas trabajadoras remuneradas con relación de dependencia. Exigía que el pago de las primas se repartiera entre obreros (un tercio) y empresarios (dos tercios). Es decir, el financiamiento correría a cargo de la fuerza de trabajo y los medios de producción. Los beneficios dependían del salario y la compañía aseguradora, pero se homogeneizó un lapso de 13 semanas para que todos los trabajadores tuvieran las prestaciones médicas, farmacéuticas y económicas.<sup>14</sup>

La ley de 1884 normó el seguro de accidentes de trabajo, cuyo financiamiento recaía en las personas empresarias. En casos de invalidez total, la persona trabajadora recibiría 66% de su salario, y si fallecía, su cónyuge recibiría 20% de este sueldo más 15% por cada descendiente vivo menor de 15 años. En 1889 se legisló el sistema obligatorio de jubilación,

cuya población objetivo eran las personas trabajadoras con ingresos menores a 2000 marcos anuales. La pensión se podía recibir a partir de los 70 años y dependía del número de cotizaciones. En términos de administración pública y gestión de las finanzas, fue un sistema pensado en el equilibrio financiero, pues se establecían principios de proporcionalidad entre el monto de las cotizaciones entregadas y las prestaciones recibidas.<sup>15</sup>

La creación del primer sistema de bienestar y su evolución sentaron las bases para el desarrollo de sistemas similares en otras partes del mundo. La obligatoriedad fue una de sus características, también la clasificación de riesgos y la estratificación de seguros para mitigarlos. Destacaba el espíritu del financiamiento equilibrado, que al menos de inicio buscó la relación balanceada entre ingresos y gastos.

También hay que decir que el sistema original atendía a la población industrial y dentro de ésta, no cubría a todos los sectores obreros; no siempre era fácil cumplir con las condiciones para acceder a los beneficios, lo que fisuró al sistema y causó vicios. Esto provocó que los Estados tuvieran que ampliar sus capacidades de asistencia social, para atender a la población sin cobijo en el sistema de seguridad social.<sup>16</sup> Desde entonces, esto implicaba la necesidad de balancear el pago a la seguridad social con con-

<sup>12</sup> Alfredo Sánchez-Castañeda, *La seguridad y la protección social en México. Su necesaria reorganización*, UNAM-III, Ciudad de México, 2012, p. 6.

<sup>13</sup> Mariela Sánchez-Belmont, Miguel Ramírez y Frida Romero, *op. cit.*, p. 6.

<sup>14</sup> Alfredo Sánchez-Castañeda, *op. cit.*, p. 7.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> José Mingarro y San Martín, "La seguridad social en el Plan Beveridge", *Investigación Económica*, vol. 4, núm. 4, 1946, p. 451. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/42776076?seq=1>

tribuciones y generar mecanismos financiados por el gobierno para atender a la población que estaba fuera del círculo de atención y que también sufría los riesgos sociales.<sup>17</sup>

La implementación de estos seguros no fue poca cosa, es una respuesta a cambios políticos, sociales y económicos del modelo de producción y desarrollo industrial capitalista. Algunos autores establecen que son una reacción de política pública del gobierno ante el avance del socialismo como movimiento político en Alemania; otros piensan que fue una respuesta para mitigar la creciente inestabilidad social generada por el modelo económico, que provoca una fuerte dependencia al trabajo asalariado. También hubo quien defendió la tesis de que son conquistas de la clase obrera para protegerse ante los riesgos sociales propios del ciclo de vida.<sup>18</sup>

### 2.1.2 La irrupción del nuevo modelo de financiamiento

Antes de la legalización de los primeros seguros sociales, grupos de la sociedad favorecidos por su relación con el gobierno contaban con ciertos mecanismos para mitigar los riesgos relacionados con el envejecimiento. En particular, existían pensiones pagadas por las ar-

cas públicas a funcionarios de alto nivel o del orden militar.<sup>19</sup> En América, desde la Colonia se dotaba a funcionarios y militares de cierta cantidad de dinero durante su retiro.<sup>20</sup> La seguridad social innovó con el mecanismo de financiamiento instrumentado: con aportaciones bipartitas (de la persona empleadora y trabajadora) o tripartitas (cuando participa el gobierno), se determinó que se financiaría la entrega de una suma monetaria periódica y suficiente para que las personas que pasaban al retiro pudieran vivir con tranquilidad.<sup>21</sup>

De esta forma se eliminaron de inmediato barreras presupuestales que hasta ese momento restringían la capacidad de los Estados para blindar a la sociedad de finales del siglo XIX y ampliar la cobertura. No es menor la instrumentación de un modelo financiero que considera la constante entrada de ingresos y busca empatar estas entradas con los futuros egresos. Esta nueva forma de administración dota de capacidades de operación diferentes a los gobiernos que basaban la cobertura sólo en un presupuesto anual.

Antes de avanzar en el caso de América es importante destacar otro hito fundamental que a la larga definiría otro esquema de financiamiento. Nos referimos al caso de Gran Bretaña.

<sup>17</sup> Antonio Ruezga Barba, siguiendo a Jorge Rendón Vázquez, define los riesgos sociales como “ciertos riesgos o contingencias que afectan [la] salud, [la] vida, [la] capacidad laboral y [los] ingresos económicos necesarios para llevar una existencia digna [de los trabajadores]”. *Seguridad social. Una visión latinoamericana*, Serie Biblioteca CISS 8, CISS, Ciudad de México, 2009. Una discusión sobre la historia y evolución de los riesgos sociales y su conceptualización puede encontrarse en Mariela Sánchez-Belmont, Crisna Cuchcatla, Frida Romero y Yunuen Nicté Rodríguez, *op. cit.*

<sup>18</sup> Mariela Sánchez-Belmont, Miguel Ramírez y Frida Romero, *op. cit.*, p. 27.

<sup>19</sup> Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, *Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México*, CISS, Ciudad de México, s. f., pp. 11-12.

<sup>20</sup> Por ejemplo, Argentina. Durante la época colonial, la Corona española pensionaba a algunos de sus funcionarios y militares al concluir su servicio. Véase Antonio Ruezga Barba, *op. cit.*, p. 71.

<sup>21</sup> Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, *op. cit.*

### 2.1.3 El informe Beveridge

Bajo el contexto de la segunda posguerra, llegada la efímera paz que precede a la Guerra Fría y en la antesala de los procesos de reconstrucción del gobierno inglés, el 10 de junio de 1941 se decide crear una comisión de estudios sobre el funcionamiento y organización del seguro social, con el encargo de presentar las modalidades de seguro social en el país, servicios similares, su relación, y proponer soluciones a las fallas evidentes percibidas hasta entonces.<sup>22</sup> La finalidad era armonizar las normas vigentes e inconexas sobre el tema,<sup>23</sup> pues desde décadas anteriores había varias clases de seguros, como maternidad, enfermedad, invalidez, sobrevivencia e incluso de desempleo.<sup>24</sup>

Una de las directrices del Plan Beveridge era que la regulación de la seguridad social en el futuro no debía supeditarse a los intereses particulares.<sup>25</sup> Esto refleja un profundo entendimiento de la necesidad de limitar y asentar metas claras y asequibles para que el nivel de prestaciones no presionara la situación financiera del gobierno.

Los principios apuntados por la Comisión Interministerial que elaboró el Informe y el Plan Beveridge se resumen en la universalización de la protección por medio de los seguros y uniformidad de las cuotas y las prestacio-

nes; diferencias claras con la política pública de Bismark en Alemania. Para José Mingarro, los postulados del plan son una metodología al servicio de la abolición de la necesidad que considera los límites de la evolución económica de la sociedad,<sup>26</sup> pues la búsqueda de la universalización tiene como límite la capacidad del país de adecuarse al contexto económico.

Otro aspecto en el que podemos apreciar la relevancia de la cuestión financiera en el Plan Beveridge es que establece que la jubilación deberá ser facultativa, es decir, cada persona elegirá el momento de su jubilación después de cumplir la edad de retiro. Esta política, motivada por el alarmante descenso de la natalidad y el aumento en el número de jubilados, buscaba disminuir la tasa crecimiento anual de jubilados.<sup>27</sup>

### 2.1.4 Modelo de financiamiento en Bismark y Beveridge

En la praxis, hay dos modelos generales para los sistema de seguridad social: el desarrollado en Alemania por Bismarck y el implementado en el Reino Unido después de la publicación del informe Beveridge.

En el modelo bismarckiano, la cobertura de las personas depende de la condición laboral del individuo, se caracteriza por un régimen de seguros múltiples, el financiamiento

<sup>22</sup> Desde 1897 se inauguró en Inglaterra la práctica moderna del seguro social con la ley de indemnizaciones a los obreros por accidentes de trabajo. José Mingarro, *op. cit.*, p. 456.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 453.

<sup>24</sup> El Reino Unido instauró el seguro de desempleo en 1911, mediante la National Insurance Act.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 460.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 461.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 467.



proviene de contribuciones bipartitas o tripartitas, y cada riesgo se gestiona de manera diferenciada, incluso entre los grupos de trabajadores asegurados.<sup>28</sup>

El modelo de Beveridge busca la universalización en términos de cobertura, los riesgos son unificados, la protección corresponde a la necesidad, el financiamiento depende del presupuesto del Estado, y la gestión administrativa es unificada y pública.<sup>29</sup>

Aplicados a la arista de pensiones, el modelo bismarkiano apunta a mantener un nivel de vida similar en el trabajo y el retiro con base en los ingresos de las personas, mientras el de Beveridge pretende aliviar la pobreza con el pago de una tasa fija de aportación de las personas.<sup>30</sup>

## 2.2 La inclusión del concepto de sostenibilidad como principio de la seguridad social

Los instrumentos internacionales que reconocen a la seguridad social como un derecho humano son claros al señalar que su goce se debe garantizar por todos los medios posibles. El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) conmina los esfuerzos nacionales, de la cooperación internacional y los recursos de cada Estado para disfrutar de éste y todos los derechos que establece. En su artículo 25 encontramos una pieza esencial en la construcción del financiamiento,

que se especifica que toda persona tiene derecho a seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros. El mecanismo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) plantea para financiar los derechos inmersos en la seguridad social es el aseguramiento. El tema en última instancia es cómo pagar esos seguros.

Antes de desarrollar este punto, otros instrumentos supranacionales que definen a la seguridad social como derecho humano son el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966, y el artículo 9 del Protocolo de San Salvador, de 1988. Ambos son sumamente relevantes en la enunciación del derecho, pero sin cuerpo en términos del financiamiento para garantizarlo. En el caso del PIDESC, apenas una frase establece su garantía. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) era el organismo de la ONU que llenaría técnicamente los vacíos conceptuales, el cual recomendaba que era mejor no ser tan específicos para evitar el disfrute del derecho. Esta entidad tenía el reconocimiento necesario para hacerlo, incluso más que los delegados del Comité de Derechos Humanos.<sup>31</sup>

La OIT no ha parado de generar instrumentos internacionales y documentos técnicos para orientar el camino del financiamiento que deben seguir los países. A continuación repasaremos los documentos más relevantes en cuestión.

<sup>28</sup> Alfredo Sánchez-Castañeda, *op. cit.*, p. 6.

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Bernard Ebbinghaus, *The Varieties of Pension Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 6-7.

<sup>31</sup> Mariela Sánchez-Belmont, Miguel Ramírez y Frida Romero, *op. cit.*, p. 52.

### 2.2.1 El andamiaje desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo

En 1944, la OIT anuncia sus objetivos en la Declaración de Filadelfia. En este documento hace explícitos los principios que deberán seguir todos sus miembros. En el numeral III, inciso f, expresa que fomentará “las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. Desde entonces, la OIT ha generado convenios para sus miembros que dan cuerpo al vacío conceptual del término de seguridad social. En primer lugar, tenemos el Convenio 102, emitido en 1952, conocido como Norma Mínima de la Seguridad Social, que establece las nueve prestaciones básicas de la seguridad social.<sup>32</sup> En 1964 se publicó el Convenio 121, sobre prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; en 1967, el Convenio 128, sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; en 1969, el Convenio 130, sobre asistencia médica; en 1988, el Convenio 168, sobre fomento del empleo y protección ante el desempleo, y en 2000, el Convenio 183, sobre protección de la maternidad.<sup>33</sup>

El artículo 71 del Convenio 102 señala que las prestaciones y sus gastos de administración deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o impuestos, o por ambos a la vez. El propósito es que las perso-

nas de bajos recursos económicos puedan soportar cargas excesivas por la materialización de riesgos del ciclo de vida.<sup>34</sup>

El Convenio 121 no se pronuncia al respecto. El Convenio 128 posibilita a los Miembros acogerse a excepciones temporales para no cumplir cabalmente su contenido, con el argumento de su débil situación económica. Es decir, se permite excusarse del cumplimiento de las obligaciones por las razones expresadas en el propio convenio, relacionadas directamente con algún tipo de insolvencia o debilitamiento de las finanzas públicas.

El Convenio 168 tampoco se pronuncia sobre el financiamiento o la sostenibilidad. Sin embargo, el 183 es explícito sobre la financiación del seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos. Esta situación no es menor, se retoma a los seguros como mecanismo de financiamiento y se hace explícita la posibilidad de utilizar fondos públicos.

Lo que destaca en este breve recuento es que no se desarrolla el concepto de sostenibilidad financiera o su contraparte, la insolvencia, o algún otro similar. El esfuerzo más importante de la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) para dotar de un complejo compendio de documentos técnicos para guiar la gestión financiera de la seguridad social de los países se reúne en la serie *Quantitative Methods in Social Protection*, que abarca los regímenes de prestaciones de corta

<sup>32</sup> Asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y sobrevivientes.

<sup>33</sup> Mariela Sánchez-Belmont, Miguel Ramírez y Frida Romero, *op. cit.*

<sup>34</sup> OIT, C102-Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C102](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102)

duración, la asistencia sanitaria, las pensiones, la asistencia social, las prestaciones contra la pobreza, las prestaciones universales y los regímenes basados en la comunidad.<sup>35</sup>

Es poco lo que se le puede regatear al conjunto de documentos de esta serie, sin embargo, en este sumario se expresan técnicas de financiación para ciertas transferencias y el modo de evitar consecuencias económicas y fiscales negativas. En paralelo a esta investigación nos preguntamos por qué los países en vías de desarrollo siguen sin alcanzar cierto equilibrio (aún sin llamarlo sostenibilidad financiera) que apunte a la seguridad social universal, cuando existen documentos técnicos que auxilian en el trazado de políticas para la construcción del financiamiento requerido.

El primer documento de la serie se titula *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*<sup>36</sup> y trata del equilibrio financiero obligado en todos los esquemas de pensiones, que fácilmente puede traducirse a la financiación de la seguridad social en su conjunto. Se puntualiza que el equilibrio se alcanza al equiparar los flujos de entrada con los flujos de salida, y se menciona que las contribuciones no necesariamente equivalen al nivel de gasto, por lo tanto, se abre la puerta para el financiamiento vía pago de impuestos generales, como se dice en el Convenio 102.

Se acepta que el equilibrio no descansa en el nivel de contribuciones traducido a un ni-

vel de gasto equivalente, sino en otra cuestión fundamental: las percepciones de administración y gestión de los recursos, las percepciones sociales y políticas.

Ahora hablaremos de los dos grandes mercados de trabajo, formal e informal, y de cómo se plantea el financiamiento de la seguridad social en cada uno.

### 2.3 La dualidad de los mercados de trabajo y su relación con el financiamiento a la seguridad social

Ha sido sumamente complicado para el mayor número de países del continente pensar en otra clave que no sea la formalidad para expandir los beneficios de la seguridad social, pues en el corazón de los procesos históricos, económicos y los marcos legislativos de las Américas está incrustada la relación de dependencia de una persona trabajadora para hacerse de tales prestaciones.

Ya decíamos que la extensión de la cobertura de seguros sociales en la región tiene varias explicaciones. Una de ellas es la respuesta que los gobiernos dan a exigencias de grupos de presión como consecuencia del crecimiento industrial y urbano.<sup>37</sup> Otras se expresan mediante relaciones complejas acontecidas en el siglo XX, que son parte de los procesos políticos, sociales y económicos de la época y que resultaron en importantes contrastes regionales.

<sup>35</sup> Michael Cichon, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio Bertranou y Pierre Plamondon, *Financiación de la protección social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/OIT, Madrid, 2006, p. 26.

<sup>36</sup> Iyer Subramaniam, *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*, Quantitative Methods in Social Protection Series, OIT/AISS, Ginebra, 1999.

<sup>37</sup> Carmelo Mesas-Lago, *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2019.

El histórico crecimiento económico de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos) es diferente al de los países latinoamericanos, pero incluso entre estos hay contrastes. Sin entrar en el detalle de los procesos que vivieron los países y la influencia que tuvieron en el continente las guerras mundiales, los periodos entre guerras, la Guerra Fría, la industrialización y la modernización de las economías, la evidencia empírica señala que los mercados de trabajo formales se desarrollaron plenamente en Norteamérica, a diferencia de lo sucedido en los países latinoamericanos.

Cada estadounidense, en promedio, en 2019 percibió ingresos que rondan los 65 000 dólares. Cada canadiense, el mismo año, recibió en promedio 51 000 dólares. Mientras tanto, el mismo año, la población promedio en América Latina y el Caribe tuvo ingresos per cápita cercanos a 16 000 dólares.<sup>38</sup> Esta desigualdad de ingresos se exagera cuando se observa información sobre los niveles de pobreza de cada país.

En 2014, 28.5% de los latinoamericanos eran pobres (168 millones de personas). En 2015, la cifra llegó a 29.8% y siguió creciendo

hasta llegar a 30.7% en 2016.<sup>39</sup> Por el contrario, en Estados Unidos se reportaron tasas de 12%<sup>40</sup> y en Canadá de 9.3%.<sup>41</sup> Para Acemoglu y Robinson los aspectos que generan estas marcadas disparidades van desde el desarrollo institucional, el Estado de derecho, la democracia, la pluralidad, la representatividad y voluntad política que en unos países existe con mayor fuerza.<sup>42</sup>

La capacidad de absorción de la mano de obra es determinante, en promedio y con cifras de 2016, la región de América Latina, mantuvo a 53% de las personas trabajadoras en mercados informales.<sup>43</sup> Por otro lado, en los mercados de Estados Unidos y Canadá prácticamente no existe el trabajo informal.<sup>44</sup>

La informalidad es un reto para los gobiernos, es un fenómeno que frena la expansión de la seguridad social. También hay que decir que la situación económica actual, derivada de la pandemia de covid-19, obliga a considerar que la informalidad crecerá de manera importante en los próximos meses y que su disminución a los niveles previos a este suceso implicará un esfuerzo de años. Esto se traduce en una presión acuciante sobre la financiación

<sup>38</sup> Se considera el PIB per cápita ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA). Banco Mundial, "PIB per cápita (US\$ a precios actuales)". Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

<sup>39</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 2017*, CEPAL, Santiago, 2018. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>

<sup>40</sup> Gerardo Lissardy, "Por qué Estados Unidos tiene niveles de pobreza altos pese a los miles de millones que invierte en combatirla", BBC News, 27 de julio de 2020. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53440439>

<sup>41</sup> IndexMundi, "Cuadro de datos históricos anuales. Población bajo nivel de pobreza". Disponible en <https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ca&v=69&l=es>

<sup>42</sup> Daron Acemoglu y James Robinson, *¿Por qué fracasan los países?*, Crítica, Ciudad de México, 2013.

<sup>43</sup> José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana, *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*, OIT, Lima, 2018.

<sup>44</sup> En la base de datos consultada no hay datos sobre estos dos países para ninguno de los años. Banco Mundial, "Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)". Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.ISV.IFRM.ZS?page=4>

de los sistemas de seguridad social basados en el mercado formal, en virtud de que quizá pierdan algunos contribuyentes. Este aspecto se retomará en el tercer capítulo.

Dado que el andamiaje de la seguridad social en América Latina tomó como premisa la expansión del trabajo formal, varios gobiernos de la región tuvieron que implementar modelos de protección diseñados en específico para personas que no aportaban a la seguridad social vía contribuciones directas, conocidos como esquemas no contributivos, que no se basan en la aportación a la seguridad social, sino que se financian con impuestos generales.

Conforme se perpetúan los niveles de informalidad, o incluso si crecen, los gobiernos se ven obligados a diseñar esquemas de salud y pensiones principalmente, pero no de manera exclusiva, financiados con impuestos generales. Veremos que hay diversas implicaciones en la seguridad social contributiva y también en la no contributiva.

### 2.3.1 Subcategorías de la seguridad social

El empleo formal se entiende como todo trabajo remunerado ejercido por las personas trabajadoras que tienen una relación laboral reconocida y por la que reciben salarios, seguridad social (bipartita o tripartita) y otras prestaciones relacionadas, y pagan impuestos (al gobierno, en un cualquiera de sus órdenes). La seguridad social basada en el empleo for-

mal se vincula a la protección contributiva, es decir, a las transferencias monetarias que hace la sociedad del trabajador.<sup>45</sup> Se trata “de una primera aproximación de los mecanismos necesarios para proteger a los trabajadores ante circunstancias inesperadas (desempleo, enfermedad o accidentes laborales), así como en determinadas etapas del ciclo de vida (fundamentalmente, a través de las pensiones y jubilaciones)”.<sup>46</sup>

El problema elemental es que el empleo formal relacionado con los derechos laborales en economías con niveles de empleo informal superiores a 50% provoca que menos de la mitad de los trabajadores gocen de la protección de la seguridad social y que los gobiernos instauren mecanismos de protección ante situaciones de emergencia. Estas redes mínimas de protección social, denominada así por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),<sup>47</sup> incluyen transferencias focalizadas en la alimentación, vivienda o fondos de inversión para mantener el ingreso mínimo en periodos de crisis o vulnerabilidad económica. De naturaleza no contributiva, estos programas intentan reducir la pobreza y la pobreza extrema con medidas compensatorias en el corto plazo.

Con el reconocimiento de que la pobreza es un problema intergeneracional, la protección como asistencia y acceso a la promoción mitiga sus impactos en una mirada de más largo plazo. En este sentido, “la pobreza co-

<sup>45</sup> CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, CEPAL, Santiago, 2006, p. 34.

<sup>46</sup> Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Libros de la CEPAL. 2011. Santiago, p. 39.

<sup>47</sup> Carmelo Mesa-Lago, “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”, Serie Políticas sociales 36, CEPAL, Santiago, p. 41.

mienza a verse como un fenómeno dinámico, de múltiples entradas y salidas en el tiempo, que requiere de intervenciones más complejas y persistentes para su superación”.<sup>48</sup>

Diferente al enfoque de situaciones de emergencia, en esta última subcategoría las políticas y programas frente a los escenarios de pobreza trascienden el plano de lo inmediato, de lo urgente, y se consolida una mirada de larga data que responde a las necesidades de las familias a lo largo de su ciclo de vida. Con esta descripción normativa es posible identificar a quienes están fuera de la cobertura del Estado, es decir, de la protección contributiva (seguridad social) y no contributiva (asistencia social). En este sentido, quedan por definirse los vacíos conceptuales y legales de la seguridad social y su sostenibilidad financiera, por medio de la sinergia entre las garantías constitucionales de la ciudadanía y los programas y políticas públicas que las acompañan.

#### 2.4 La inclusión del concepto de sostenibilidad como principio de la seguridad social

A lo largo de los años la OIT, la CEPAL, la AISS, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y académicos dedicados al análisis de la seguridad social han explorado el tema del financiamiento a la seguridad social.

En 2007, el Consejo Económico y Social (Eco-soc) de la ONU publicó la Observación 19, referente al derecho a la seguridad social. En el documento se habla del financiamiento a los servicios de la seguridad social, se acentúa la postura de que la seguridad social es un bien social y no un instrumento de política económica o financiera, y se reconocen las importantes consecuencias financieras para los Estados Parte. También se plantea la prioridad que debe tener el otorgamiento del derecho sobre otras cuestiones. En última instancia, se señala la obligación de asignar recursos suficientes, fiscales y de otro tipo, para la garantía de su disfrute, con énfasis particular en la cobertura de los grupos sociales más desfavorecidos y marginados, y propone que su financiamiento sea con impuestos generales o cotizaciones de los beneficiarios.<sup>49</sup>

Como hemos constatado, la literatura en materia de financiamiento a la seguridad social es abundante, no obstante, no hay una definición general sobre lo que significa en realidad la sostenibilidad financiera de la seguridad social. En este sentido y para diferenciar sistemas universales de seguridad social sostenibles de los considerados insostenibles necesitamos partir del concepto de sostenibilidad financiera de la seguridad social. Se desarrollará un concepto propio, con base en una revisión de la literatura en la materia.

<sup>48</sup> Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *op. cit.*, p. 41.

<sup>49</sup> Comité de Derechos Económicos y Sociales, Observación General núm. 19, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, Ginebra. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>

#### 2.4.1 La aparición del término de sostenibilidad

En 1987, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo,<sup>50</sup> en su amplio y reconocido trabajo *Nuestro futuro común*, irrumpe en el discurso mundial y el paradigma reinante del crecimiento económico que omitían en su razonamiento la escasez de los recursos naturales y el deterioro al medio ambiente para alcanzar niveles superiores de producción económica. Este documento plantea que el único desarrollo al que aspiren las sociedades será aquel que satisfaga las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones por venir. Así comenzó un nuevo hito en la literatura social: el desarrollo sostenible.

Es determinante el discurso enfocado en el equilibrio que debe existir entre las generaciones, en el que no es justificable el desarrollo presente con la sustracción de recursos para el desarrollo futuro. Es decir, debe existir cierta armonía en el corto, mediano y largo plazo. No obstante, en los instrumentos que consagran a la seguridad social como derecho humano no menciona ese equilibrio. ¿En qué momento se relaciona el término de sostenibilidad financiera con el de seguridad social?

En 2003, Bonilla y Gruat señalaron los tres objetivos clave de la protección social: garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales,

promover una seguridad socioeconómica activa y fomentar los potenciales individuales y sociales para la disminución de la pobreza y para el desarrollo sostenible. Sobre el último punto, los autores señalan la necesidad de los gobiernos de encontrar un mejor balance entre las metas económicas y las de la protección social, dada la insustentabilidad del modelo de desarrollo neoliberal, en el que los gobiernos del mundo se han enfocado en impulsar el crecimiento económico y mantener la estabilidad macroeconómica por encima del desarrollo e implementación de políticas sociales.<sup>51</sup>

En otro documento de la OIT,<sup>52</sup> publicado apenas un año después, se analiza el efecto de las transferencias sobre las unidades familiares y se enuncia la necesidad de avanzar en la investigación de los efectos distributivos de las combinaciones de medidas de protección social formal e informal, como también sobre la sostenibilidad financiera de largo plazo de los sistemas de transferencias. Sin restar importancia al evidente esfuerzo de la OIT por cimentar el camino del financiamiento a la seguridad social, es a partir de un acontecimiento que afectó los sistemas financieros del mundo que se elevó la discusión de la sostenibilidad financiera.

La crisis financiera internacional de 2008-2009 afectó severamente la economía mundial. El decrecimiento anual de 6%<sup>53</sup> tuvo consecuen-

<sup>50</sup> “La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue creada en virtud de la resolución 38/161 de la Asamblea General, aprobada por el 38º periodo de sesiones de las Naciones Unidas en otoño de 1983”. Richard Pardo, “Ambiente”, *Revista Internacional de Silvicultura e Industrias Forestales*, vol. 40, núm. 1, 1988. Disponible en <http://www.fao.org/3/s5780s/s5780s09.htm#ambiente>

<sup>51</sup> Alejandro Bonilla García y J. V. Gruat, *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Development*, version 1.0, OIT, Ginebra, 2003, pp. 10, 11 y 22.

<sup>52</sup> Michael Cichon *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>53</sup> FMI, *Informe anual 2009*, FMI, Washington, D. C., 2009. Disponible en [https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/spanish/pubs/ft/ar/2009/pdf/ar09\\_esl.ashx](https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/spanish/pubs/ft/ar/2009/pdf/ar09_esl.ashx)

cias evidentes en las finanzas de los gobiernos alrededor del mundo. En Latinoamérica, la caída del PIB fue en promedio de 1.8%<sup>54</sup> en esos años. Desde entonces, se profundizaron los estudios que hablaban de sostenibilidad financiera en la administración pública y sus aristas.<sup>55</sup> La relevancia del tema está íntimamente conectada con la capacidad de los gobiernos de responder a obligaciones, que han incrementado cuando la situación económica disminuye los recursos de los que pudiera hacerse en tiempos de menor volatilidad.

La enciclopedia global de administración pública define la sostenibilidad financiera como la capacidad para continuar ahora y en el futuro con las políticas actuales sin causar un aumento continuo en la deuda. El problema en Estados fiscalmente reducidos, con niveles elevados de informalidad y un mayor número de programas no contributivos de asistencia social, en especial los relacionados con salud y pensiones, con poblaciones en transición demográfica y epidemiológica, se prevé un incremento en la presión fiscal de los gobiernos para mantener los programas vigentes y para ampliar su calidad en el tiempo.

### 2.5 La voluntad política en la sostenibilidad financiera de la seguridad social

Los pactos internacionales, por un lado, hacen referencia a la obligación de los Estados

para que cada persona cuente con mecanismos que mitiguen los riesgos sociales por medio de la propagación de la seguridad social. Por el otro, los textos especializados de organismos internacionales, como la OIT, la AISS o la CEPAL, son construcciones teóricas y catálogos de prácticas sanas que los países deberían seguir en situaciones y realidades construidas en su mayoría en el mercado formal, evitan en la medida de lo posible hablar del mercado informal y de los problemas evidentes que conlleva en economías con una proporción elevada de personas ocupadas en él. Muchas veces se dan discursos que agotan su implementación tan pronto como se cierra el último párrafo.

De acuerdo con la OIT, en un análisis enfocado en las pensiones, el cambio demográfico enfrenta a los gobiernos a una mayor presión en sus presupuestos generales. En este sentido, la no sostenibilidad significa que la población considera ese porcentaje como impagable y se convierte en un problema social por la percepción generalizada de las finanzas públicas débiles.<sup>56</sup> Para que el sistema de pensiones siga funcionando, se dispone de cuatro acciones para liberar la carga fiscal: i) disminuir las tasas de reemplazo de las pensiones; ii) aumentar las tasas de cotización; iii) aumentar la edad de jubilación efectiva, y iv) reasignar recursos de otras partes del presupuesto.

<sup>54</sup> CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 2009. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/973/1/S0900898\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/973/1/S0900898_es.pdf)

<sup>55</sup> Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, "Financial Sustainability", en Ali Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham, 2016. Disponible en [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_2288-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2288-1)

<sup>56</sup> Michael Cichon *et al.*, *op. cit.*, p. 238.



Dado que los organismos internacionales no han podido definir el concepto de la sostenibilidad financiera de la seguridad social, la accesibilidad de la seguridad social dentro del Estado de bienestar es sencillamente un término de voluntad política, es decir, la seguridad social universal será accesible para todos siempre y cuando la población esté dispuesta a financiarla. Incluso su ampliación a toda la población, sin importar su relación de dependencia, es también un acto político que se apoya en la sociedad y su percepción de las decisiones tomadas.

Para tener una mejor idea de cómo los escenarios políticos determinan si un sistema social es sostenible o no, en el siguiente capítulo se plantea un modelo agregado que distingue entre sostenibilidad cuantitativa y política.

### 3 Capítulo 2. El principio de sostenibilidad financiera

La finalidad de este capítulo es desarrollar el principio de sostenibilidad financiera mediante un modelo agregado de la seguridad social. En la primera sección se plantean los microfundamentos del modelo para entenderlo en su conjunto, en la segunda sección se describe el modelo agregado, y en la tercera se compara la sostenibilidad con la autosostenibilidad financiera.

<sup>57</sup> Fernando Castillo Cadena, “Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional: una perspectiva desde el análisis económico”, *Vniversitas*, vol. 55, núm. 112, 2006, pp. 111-147.

<sup>58</sup> Diferente a la descripción hecha en el resto del trabajo, este modelo no funciona como un sistema de contribuciones tripartitas, pues el Estado es el único proveedor.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 115.

#### 3.1 Microfundamentos del modelo

Partimos del desarrollo conceptual descrito por Castillo Cadena,<sup>57</sup> que construye una propuesta teórica de sostenibilidad financiera en un modelo de pensiones. Después presentamos un modelo agregado propio para la seguridad social.

Para empezar, debe asumirse que el Estado es un generador de bienestar. Para que pueda producir todo lo relacionado con este concepto necesita de factores que le permitan generar ese bienestar.<sup>58</sup> Asumimos que los factores de la producción están relacionados con la creación de derechos: “a mayor cantidad y garantía de derechos reconocidos por parte del Estado, mayor producción de bienestar a la sociedad”.<sup>59</sup>

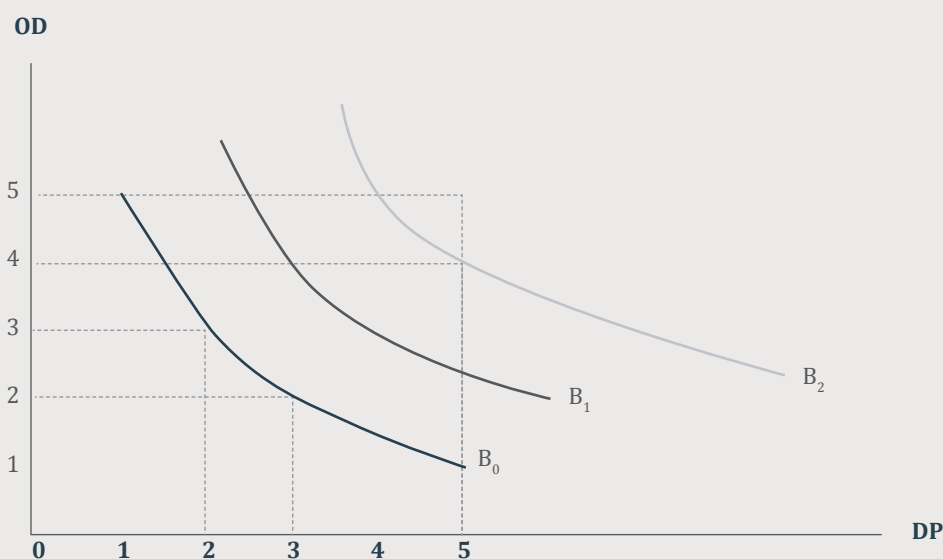
##### 3.1.1 Modelo simplificado

Suponiendo que sólo existen dos factores para que el Estado garantice los derechos, en el eje de las abscisas se encuentra la producción-creación de derechos de la seguridad social (línea DP) y en el eje de las ordenadas la producción-creación de otros derechos sociales (línea OD), como se muestra en la Figura 1. Esta idea esquematiza a grandes rasgos los problemas que enfrentan los gobiernos para cumplir con sus obligaciones en materia de diversos derechos, como veremos a continuación.

Un elemento fundamental del modelo son las denominadas curvas isobienestar ( $B_n$ ) que interceptan las combinaciones de derechos que otorgan cierto nivel de bienestar a la población en su conjunto. Por ejemplo, el bienestar en la curva  $B_0$  se logra con la combinación 3DP y 2OD o 2DP y 3OD, mientras que la curva  $B_2$  hace lo propio con 5DP y 4OD o 4DP y 5OD.

El esquema tiene dos ideas importantes de fondo. La primera es que para generar cualquiera de los dos vértices de bienestar necesita incurrir en inversión social.<sup>60</sup> La segunda es que, aunque su obligación como Estado es proveer de bienestar con la garantía de derechos a toda la población, por lo regular debe optar por cierta *cantidad* (costo de oportunidad) de unos y de otros.

Figura 1



Fuente: Castillo Cadena, *op. cit.*

Desarrollemos entonces la primera idea. Como la creación de derechos implica cubrir una serie de erogaciones, la curva comprende todos los factores DP y OD que el Estado puede comprar. La Figura 2 expresa esta serie de costos,

que se ejemplifican en las líneas  $C_1$  y  $C_2$ , resumida en la siguiente ecuación:

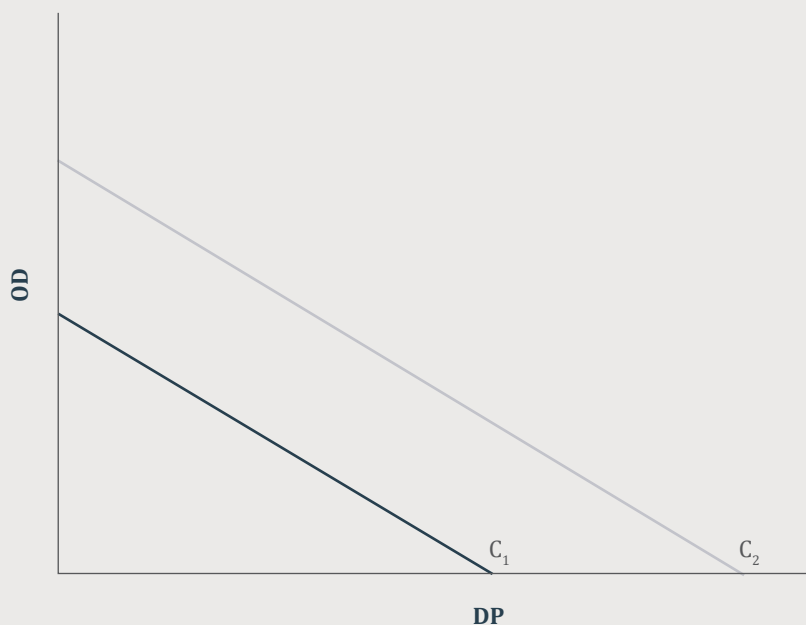
$$C = m * DP + w * OD \quad (1)$$

<sup>60</sup> La referencia a inversión social que hace Castillo Cadena es similar a la de la CEPAL en varios documentos en donde no se percibe como un gasto o erogación sin contraparte. Se entiende como recursos económicos que generaran un rendimiento social en el futuro.

Donde  $m$  y  $w$  son los costos de crear y garantizar, respectivamente, una unidad de DP y OD. Recordemos que DP y OD representan los derechos tangibles para la población, es decir, la materialización de la obligación de

los gobiernos. En la Figura 2, la pendiente de la recta es negativa,  $-(m/w)$ , siendo la recta isocosto la restricción presupuestaria del Estado para garantizar y crear derechos.

Figura 2



Fuente: Castillo Cadena, *op. cit.*

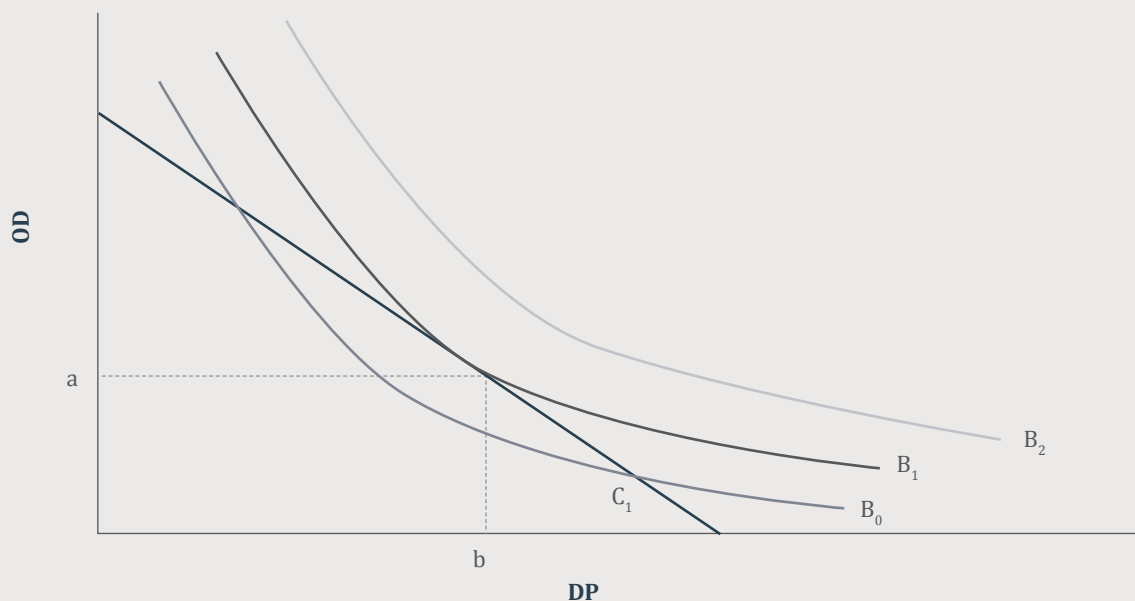
Un modelo simplificado implica que el Estado sólo recibe recursos vía impuestos para el financiamiento de los derechos relacionados con la seguridad social. Es evidente que hay una restricción autoimpuesta respecto a los recursos que podrían tenerse si se consideran las contribuciones a la seguridad social o incluso cierto nivel de endeu-

damiento. El único propósito de hacer esta abstracción es abreviar la explicación. Lo importante es entender que se puede alcanzar un nivel mínimo de bienestar si sólo se contemplan los impuestos generales como el mecanismo para el pago de la seguridad social. Sin embargo, no será lo óptimo, como veremos a continuación.

Todos los ingresos del Estado deben usarse en adquirir bienes DP y OD. En este sentido, el modelo que entrega el máximo nivel de bienestar sucede cuando la recta isocosto hace tangencia o toca su correspondiente curva iso-

bienestar, como se ilustra en la Figura 3. Dada la restricción presupuestaria del Estado ( $C_1$ ), la curva isocosto que cumple con la condición de tangencia es  $b_2$ , en la que se utilizan “b”, unidades de DP, y “a”, unidades de OD.

Figura 3

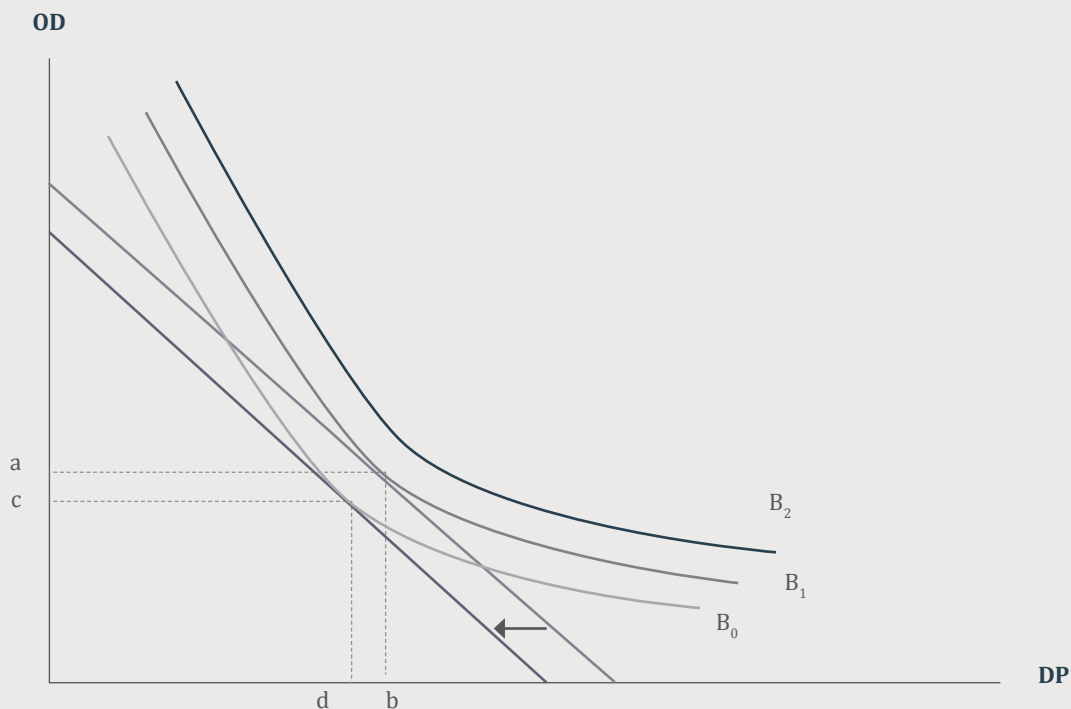


Fuente: Castillo Cadena, *op. cit.*

Ahora bien, como el Estado tiene la capacidad de cobrar y recaudar más o menos impuestos, la curva isocosto puede desplazarse hacia la derecha y hacia afuera, o hacia la izquierda y hacia adentro. Esta restricción supuesta de inicio es fácilmente removida en la medida en la que se incorpora a las aportaciones como ingresos adicionales con los que se puede adquirir el factor DP. Los efectos se

representan en la Figura 4. En primer lugar, una rotación de la restricción presupuestaria, en la que se accede a una curva isobienestar más alta. El segundo efecto es el incremento en el nivel máximo de bienestar que el Estado logra con las aportaciones de las personas. No sólo hay más factores DP, también el Estado gasta menos recursos en DP y financia más factores OD.

Figura 4



Fuente: Castillo Cadena, op. cit.

### 3.2 Modelo agregado

El principio de sostenibilidad financiera en Jimeno<sup>61</sup> y Castillo Cadena,<sup>62</sup> expresado en su modelo de pensiones asume lo siguiente:

$$R_{t+1} = (1+i_t) R_t + \tau_t * W_t * N_t - B_t * P_t \quad (2)$$

Donde  $R_{t+1}$  son las reservas financieras al final del periodo  $t$ ,  $(1+i)$  es la tasa de interés que devengan las reservas actuales,  $\tau_t$  es la tasa de cotización del periodo  $t$ ,  $W_t$  es el ingreso base de cotización media,  $N_t$  es el número de cotizantes,  $B_t$  es la pensión media del periodo  $t$ , y  $P_t$  es el número de pensionados.

<sup>61</sup> Juan Francisco Jimeno, *Sostenibilidad financiera del modelo de reparto en la seguridad social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005, citado en Fernando Castillo Cadena, op. cit.

<sup>62</sup> Fernando Castillo Cadena, op. cit.

La sumatoria de los aportes ( $\tau, W, N$ ) más el rendimiento de las reservas actuales ( $1+i$ ), menos el pago de las pensiones ( $B, P$ ) es igual a las reservas del siguiente periodo ( $R_{t+1}$ ). En este sentido, la sostenibilidad financiera se entiende como la creación de reservas suficientes para el pago de las pensiones actuales y futuras.

Si suponemos ahora que no existen fondos para financiar las pensiones ( $R=0$ ), la ecuación (2) es igual a:

$$\text{saldo financiero} = \tau_t * W_t * N_t - B_t * P_t \quad (3)$$

Si dividimos toda la expresión entre  $\tau_t * W_t * N_t$  tenemos:

$$\text{saldo financiero \%} = 1 - \frac{B}{\tau W} * \frac{P}{N} \quad (4)$$

La ecuación resultante indica si un sistema es sostenible financieramente. Es decir, si el saldo en porcentaje de los ingresos es mayor que cero, el modelo es cuantitativamente sostenible, pero si es negativo y hay un déficit, éste no implica que el sistema sea totalmente insostenible, como se verá más adelante.

Los dos elementos fraccionados del lado derecho de la igualdad señalan dos tipos de indicadores. El primero es la razón entre la pensión y la cotización media, relacionada con la tasa de sustitución. Esto quiere decir que, ante un aumento en la pensión media, el elemento fraccionado al que pertenece se hace más grande, por lo tanto el lado derecho de toda

la ecuación (4) se hace más pequeño; ante un aumento de la cotización media y la tasa de sustitución, la fracción se hace más pequeña y el lado derecho de la igualdad se hace más grande.

El segundo indicador es la relación entre el número de pensionados y el número de cotizantes. Esto apunta que puede crecer la edad de jubilación (valor de P), con lo cual aumentan  $P/N$  y la sostenibilidad financiera. Por otro lado, la parte del denominador (N) depende inversamente de la explosión demográfica: un aumento de la población, que hace crecer el número de cotizantes, trae consigo una disminución de las reservas financieras.

### 3.2.1 La comprensión del déficit en la seguridad social

Hemos resumido en unos cuantos diagramas y fórmulas las restricciones que un sistema de seguridad social universal tiene en teoría. La realidad es que la mayoría de los sistemas de seguridad social de la región latinoamericana funcionan en niveles distintos de déficit, que puede financiarse por dos caminos: i) mediante la constitución de reservas y/o ii) a partir de otros ingresos del Estado.

La constitución de reservas requiere un esfuerzo mayor de los trabajadores: tasas de cotización más altas, aumentar el ingreso base de cotización media, etc.; mientras la financiación del Estado necesita que la sociedad en su conjunto responda por el déficit, esto es, con la restructuración del gasto fiscal o la creación de nuevos impuestos.

### 3.3 Modelo de seguridad social

Al tener en cuenta lo anterior, estamos en condiciones de replantear los elementos de la ecuación (2) en un sistema agregado de seguridad social. Lo primero que debe sustituirse es la parte de los ingresos: la tasa de cotización por una tasa de cotización nominal de la seguridad social ( $h$ ), el ingreso base de cotización media por el ingreso promedio del país ( $j$ ), y el número de cotizantes por el número de trabajadores asegurados ( $k$ ). Asimismo, el pago de las pensiones debe sustituirse por la inversión en seguridad social ( $g$ ). De acuerdo con estos cambios, la ecuación (2) se transforma en la ecuación (5):

$$R_{t+1} = (1+i) R_t + h_t * j_t * k_t - g_t \quad (5)$$

Despejando la expresión respecto a  $g_t$ :

$$g_t = (1+i) R_t + h_t * j_t * k_t - R_{t+1} \quad (6)$$

La inversión en seguridad social es igual a los ingresos del sistema y las reservas actuales, menos las reservas del siguiente periodo.

Debido a que no es posible que las políticas enmarcadas dentro de la seguridad social generen reservas ( $R=0$ ), el modelo gravita alrededor de hacer crecer a la inversión social con  $h, j$  y  $k$ . Si la inversión social es mayor que los ingresos, el sistema trabaja con déficit y es cuantitativamente insostenible, pero si los ingresos son mayores a la inversión (caso hipotético), el sistema es superavitario y sostenible financieramente.

El hecho de que un sistema de seguridad social opere bajo déficit, no define si la economía trabaja bajo el supuesto de insostenibilidad financiera, al menos en la literatura legal y normativa. Hasta el momento, lo único que podemos responder es si un sistema es cuantitativamente sostenible y, por lo visto en el capítulo previo, la sostenibilidad financiera dista mucho del análisis económico, pero no así de la voluntad política. Para responder a la pregunta inicial de cuándo es (in)sostenible la seguridad social, es necesario distinguir entre sostenibilidad financiera y autosostenibilidad.

### 3.4 Sostenibilidad y autosostenibilidad de la seguridad social

La respuesta a la pregunta de cuándo las políticas públicas enmarcadas dentro de la seguridad social son sostenibles no es única. Si los ingresos que se destinan a la seguridad social son mayores que su propia inversión, el modelo es autosostenible, pero si el sistema opera con déficit, no es sostenible financieramente. En consecuencia, la sostenibilidad financiera está íntimamente relacionada con la implementación de los programas sociales por parte del Estado, esto es, con la restricción presupuestaria que hace tangencia con su curva isocosto.

Hasta el momento, distinguimos dos tipos de sostenibilidad: sostenibilidad financiera y autosostenibilidad. En la primera, el gobierno tiene la facultad de ampliar (con iniciativas de ley) el déficit de la seguridad social, por ejemplo, pasar de 3% a 4% anual. La segunda es una cuestión técnica, en la que ningún tipo de ac-

tor puede modificar la esencia cuantitativa del modelo. Por lo tanto, el primero es un principio subjetivo que representa un freno real a la inversión social y el segundo es un supuesto muy rígido que evalúa la viabilidad del sistema.

Los legisladores no sólo tienen la facultad de aumentar el nivel de déficit que la seguridad social puede alcanzar, sino también la de modificar las variables necesarias para que ese déficit pueda ser financiado. Entre las modificaciones que se pueden llevar a cabo está aumentar la tasa de cotización nominal de los contribuyentes, el ingreso base promedio del país y el número de trabajadores asegurados. Así, el modelo cubre una inversión más alta sin la necesidad de intervenir en la modificación del déficit.

Como afirma Castillo Cadena, “el juego político [es] el que determina si existe o no viabilidad financiera; lo que hace que el postulado constitucional de sostenibilidad no sea sino otro más de los retóricos, que no conducen *per se* a una ordenación real del gasto público”.<sup>63</sup> Por lo tanto, plasmar de forma concreta el principio de sostenibilidad financiera es una tarea demasiado subjetiva que requiere de la intervención de los diferentes poderes públicos.

### 3.5 Trasfondo de la sostenibilidad financiera de la seguridad social

Con la revisión teórica de los primeros dos capítulos, estamos en condiciones de argumentar sobre la sostenibilidad financiera de un sistema de seguridad social. En primer lugar, en la literatura de financiamiento a la seguri-

dad social se resiente la falta de claridad en el significado de sostenibilidad y autosostenibilidad técnica. La discusión del segundo capítulo trata sobre un modelo agregado que define la sostenibilidad financiera como una relación de ingresos en comparación con la inversión social, si los ingresos que se destinan a la seguridad social son menores que su inversión, el modelo es insostenible financieramente.

En la definición de sostenibilidad financiera se encontró otro concepto: autosostenibilidad. Diferente al primero, la autosostenibilidad es un término cuantitativo, inalterable, que existe cuando los ingresos son mayores que la inversión. Por el contrario, la sostenibilidad financiera sí puede ser alterada a disposición de los legisladores, y un sistema que tiene un déficit puede seguir funcionando con un déficit mayor si así se desea.

Por último, una de las maniobras con la que se puede ampliar el déficit financiero es el espacio fiscal, elemento económico revestido por la situación económica actual.

## 4 Capítulo 3. Espacio fiscal

Para que el Estado pueda hacer frente a las necesidades de la población debe contar con los recursos necesarios. En escenarios en los que tenga capacidad restringida, puede ampliar sus ingresos o mejorar la eficiencia en sus gastos. En este capítulo se busca responder un par de cuestiones clave: ¿qué es el espacio fiscal? y ¿cómo se relaciona con la seguridad social?

<sup>63</sup> Fernando Castillo Cadena, *op. cit.*, p. 136



A partir de que los países de la región han seguido en numerosas ocasiones las políticas públicas enunciadas por el pensamiento convencional de los organismos financieros internacionales, agrupamos en primer lugar lo establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y lo desarrollado por la OIT respecto al espacio fiscal.

#### 4.1 El espacio fiscal en los organismos financieros internacionales

De acuerdo con Peter Heller, el espacio fiscal se define como “el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía”.<sup>64</sup> Por lo tanto, el espacio fiscal debe existir o crearse con la finalidad de obtener los recursos necesarios para ejecutar un gasto público beneficioso.

Los organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial (BM), parten de la definición inicial de Heller y agregan el componente de la deuda, que reinterpretan como solvencia fiscal y señalan que es la capacidad

presente y futura de pagar el servicio de la deuda.<sup>65</sup> El FMI amplía este concepto y examina las posibilidades para aumentar el ahorro público mediante la racionalización del gasto, la reforma tributaria y los recursos suplementarios que pueden movilizarse por medio del endeudamiento y las donaciones.<sup>66</sup>

Otros autores se mantienen dentro de la línea de espacio fiscal definido por los niveles de deuda pública. Por un lado, Ostry y sus colaboradores señalan que el límite de la deuda será aquel en el que históricamente se requirió de un ajuste fiscal.<sup>67</sup> Por otro lado, Marcel incorpora los efectos de la crisis económica de 2008, sustituye el componente de expansión del gasto y lo orienta hacia políticas de austeridad.<sup>68</sup>

Por su parte, Tandon y Cashin toman la definición de Heller y la adaptan al caso particular del sector salud. Definen el espacio fiscal específico para la salud como la habilidad de los gobiernos para aumentar el gasto del sector sin dañar su solvencia de largo plazo o restringir el gasto en otros sectores necesarios para alcanzar otros objetivos de desarrollo.<sup>69</sup>

<sup>64</sup> Peter Heller, “Back to Basics. Fiscal Space: What It Is and How to Get It”, *Finance and Development*, vol. 42, núm. 5, 2005, pp. 32-33. Disponible en <https://bit.ly/35PTPN5>

<sup>65</sup> OPS, *Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe*, OPS/OMS, Washington, D. C., 2018, p. 7. Disponible en [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>66</sup> *Idem*.

<sup>67</sup> Jonathan D. Ostry, Atish R. Ghosh, Jun I. Kim y Mahvash S. Qureshi, “Fiscal Space”, FMI, Washington, D. C., 2010, p. 8. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>

<sup>68</sup> Mario Marcel, “Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great Recession”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2013, núm. 2, 2014, p. 9. Disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-for-fiscal-space-and-government-performance-beyond-the-great-recession\\_budget-13-5jz2jw9t0pd3#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-for-fiscal-space-and-government-performance-beyond-the-great-recession_budget-13-5jz2jw9t0pd3#page1)

<sup>69</sup> Ajay Tandon y Cheryl Cashin, “Assessing Public Expenditure on Health from a Fiscal Space Perspective”, Health, Nutrition and Population discussion paper, Banco Mundial, Washington, D. C., 2010, p. 11. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13613>

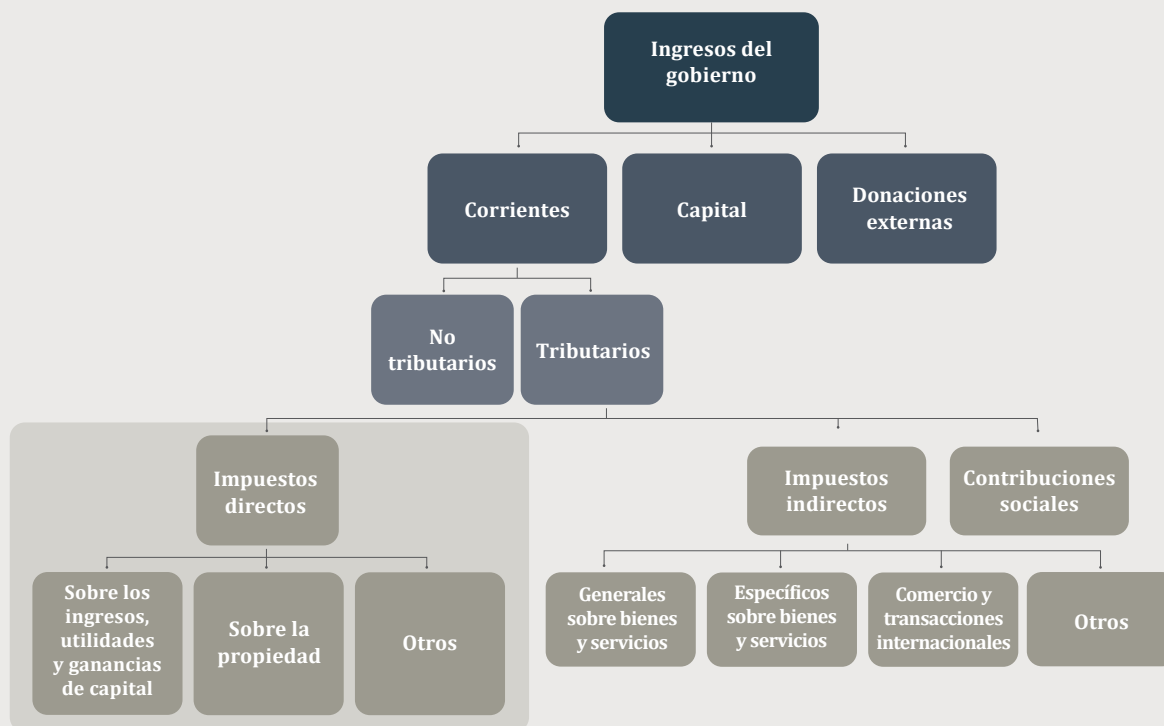
4.1.1 El espacio fiscal en el presupuesto de la seguridad social

La definición de Tandon y Cashin para el sector salud puede reinterpretarse para la seguridad social. Entonces, el espacio fiscal específico para la seguridad social se define como la habilidad de los gobiernos para aumentar su gasto en seguridad social sin dañar su solvencia de largo plazo o restringir el gasto en otros sectores necesitados para alcanzar otros objetivos de desarrollo.

Así, con miras a implementar de forma progresiva la seguridad social como derecho humano, se debe evaluar el espacio fiscal de cada país, pues las prestaciones de este derecho sólo se podrán mantener en el largo plazo si se

dispone de los recursos financieros suficientes, es decir, el Estado debe contar con los ingresos necesarios para otorgar seguridad social a la población. Es importante saber cómo obtienen recursos los países, a qué los destinan y qué tan eficientes son al hacerlo. Con esto en mente, para entender los ingresos totales del gobierno y cuáles impactan el gasto social, es preciso conocer cómo se clasifican y dividen (Figura 5). El gobierno central divide sus ingresos en corrientes y de capital. Los ingresos corrientes, a su vez, se dividen en tributarios y no tributarios. Los tributarios están compuestos por impuestos directos, indirectos, contribuciones sociales y otros impuestos.

Figura 5. Ingresos del gobierno

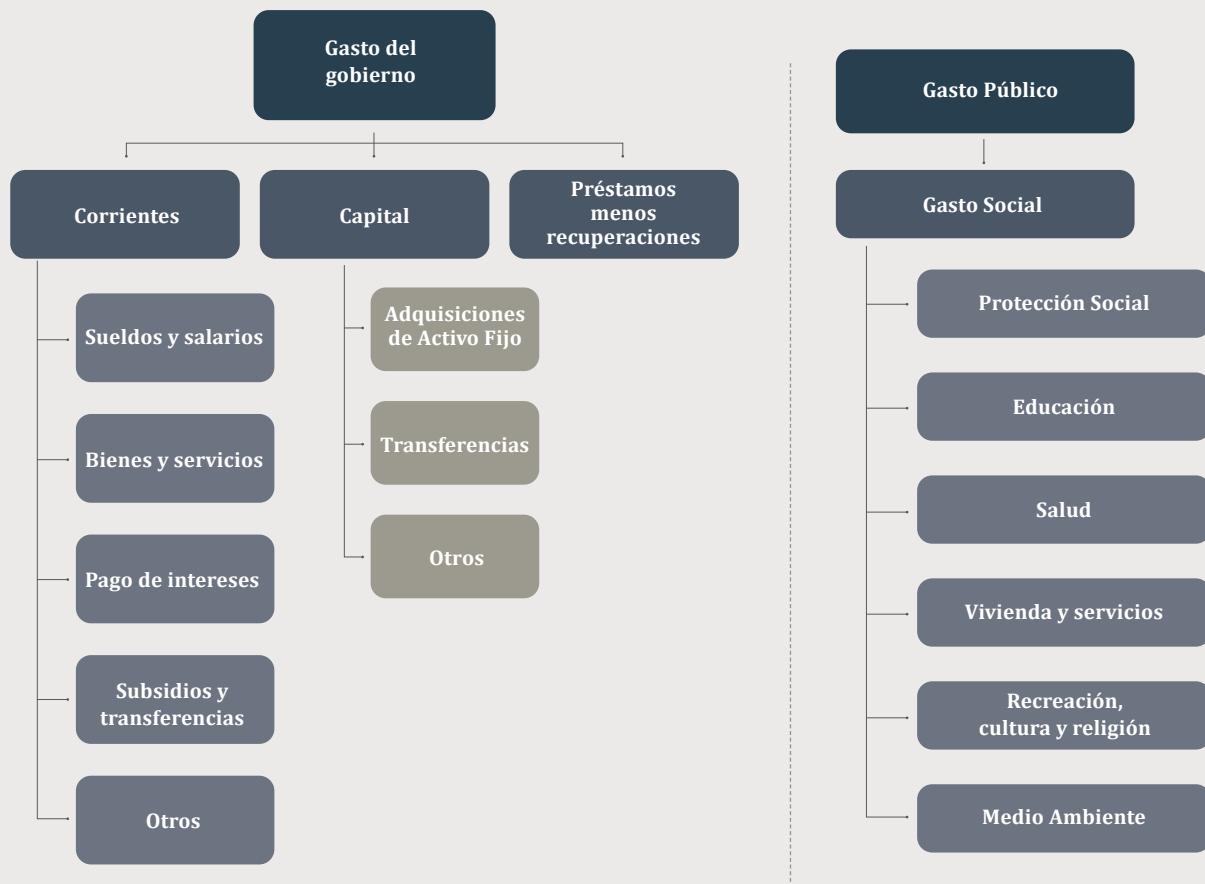


Fuente: Elaboración propia.

La clasificación de gastos se observa en la Figura 6, en la que el gasto social se define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con estas seis

funciones: 1) protección social; 2) educación; 3) salud; 4) vivienda y servicios comunitarios; 5) actividades recreativas, cultura y religión, y 6) protección del medio ambiente.<sup>70</sup>

**Figura 6.** Gasto del gobierno y gasto público



Fuente: Elaboración propia.

<sup>70</sup> CEPAL, “Gasto social”, *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*, s. f. Disponible en <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>

Las prestaciones que recibe la población se podrían traducir como el gasto en protección social<sup>71</sup> que brinda el gobierno a sus ciudadanos. Desde el punto de vista de la CEPAL, pueden adoptar mecanismos tanto contributivos como no contributivos. De acuerdo con este organismo y a manera de ejemplo, Brasil es el país de América Latina que más recursos desti-

na al gasto social con 14% de su PIB. Le siguen Uruguay, con 12.8%; Argentina, con 10.4%, y Costa Rica, con 9.7%. ¿A qué se destinan estos recursos? Brasil y Argentina usan más de 80% del gasto social en la protección social y la salud (83% y 86%, respectivamente); Uruguay, 68%, y Costa Rica, 40% (destacando que 56% del gasto social se dedica a educación).

Figura 7. Gasto social de países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=38&idTema=882&idIndicador=3127&idioma=e>

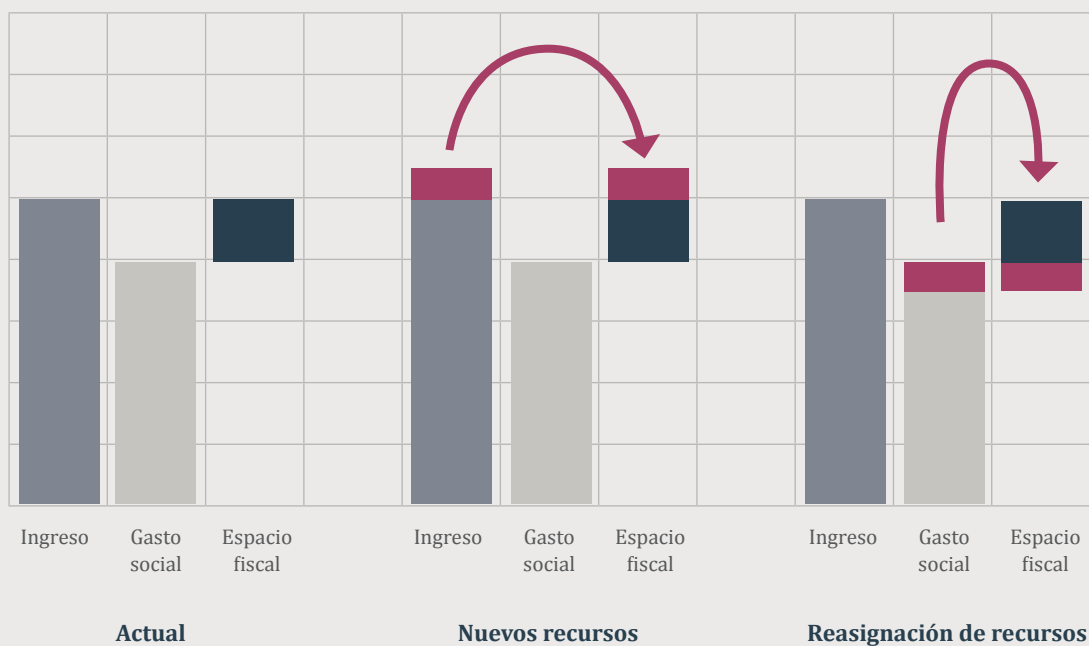
<sup>71</sup> La protección social tiene como objetivo la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población. Por ello, “se orienta a abordar los riesgos que enfrenta toda la población a lo largo del ciclo de vida, así como a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad”. Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel, “Instrumentos de Protección Social”, 2015, Santiago.

Si bien el Estado ha perdido atribuciones como garante de la seguridad social, resultado del fenómeno de la globalización, puesto que su participación económica ha mermado por la disminución de su propia intervención en la regulación de las transacciones económicas en su territorio y en sus fronteras,<sup>72</sup> es necesario que provea mecanismos de seguridad social a la población que no cuenta con una protección basada en el empleo formal. Para lograr este objetivo, debe fortalecer el espacio fiscal, de esta forma se pueden am-

pliar los recursos destinados a la seguridad social sin comprometer otros sectores del gobierno.

El espacio fiscal se puede ampliar mediante la entrada de nuevos recursos o la reasignación de los existentes (Figura 8). Los recursos nuevos pueden ser internos, de una mayor tributación, o incluso externos, vía donaciones. La reasignación de recursos puede lograrse al mejorar la eficiencia de la administración o con la liberación total o parcial de recursos de otras áreas.

**Figura 8.** Ampliación del espacio fiscal



Fuente: Elaboración propia.

<sup>72</sup> Saskia Sassen, “Una sociología de la globalización”, *Análisis Político*, vol. 26, núm. 61, 2007, pp. 3-27.

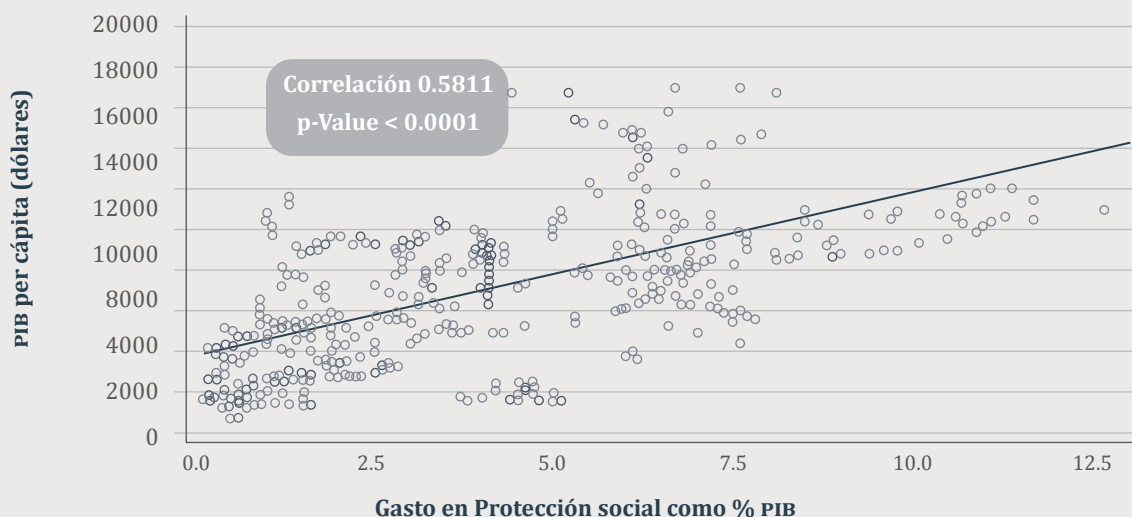
Camilo Cid Pedraza y sus colaboradores mencionan el crecimiento económico como fuente para generar espacio fiscal, no obstante, tiene limitaciones, por lo que es necesario recurrir a otras fuentes, como mayor recaudación tributaria y mayor eficiencia en el gasto público.<sup>73</sup> La OIT establece múltiples formas para construir un espacio fiscal que garantice el financiamiento de la protección social,<sup>74</sup> como veremos a continuación.

### a) Crecimiento económico

En teoría, el crecimiento económico sostenido puede incrementar el espacio fiscal como

resultado del aumento de recursos fiscales, lo que podría traducirse en un mayor margen de maniobra para la construcción de la seguridad social como derecho humano. En la Figura 9 se ilustra cómo aumenta el PIB per cápita cuando también aumenta el gasto en protección social, por lo que se espera que los países en América Latina con mayores ingresos por habitante sean también los que más gasten en protección social. No obstante, cuando no existan tasas altas de crecimiento, la eficiencia en la recaudación de impuestos y en la reasignación del gasto puede crear el espacio fiscal requerido.

**Figura 9.** PIB per cápita y gasto en protección social como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=38&idTema=882&idIndicador=3127&idioma=e>

<sup>73</sup> Camilo Cid Pedraza, Juan Pablo Pagano, Claudia Pescetto y Lorena Prieto, “Espacio fiscal para el financiamiento sostenible de los sistemas de salud y la salud universal”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, núm. 42, 2018. Disponible en <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49723/v42e1972018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>74</sup> Isabel Ortiz, Matthew Cummins y Kalaivani Karunanethy, “Espacio fiscal para la seguridad social y los ODS: alternativas para ampliar la inversión social en 187 países”, documento de trabajo 48, OIT, Ginebra, 2017. pp. 2-3. Disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=54496>

### b) Reasignación del gasto público

Esto ocurre por lo general en países con un margen de espacio fiscal muy limitado, en el que las opciones para incrementar los recursos directos son pocas, ya sea por las condiciones propias de la economía o por cuestiones políticas. Entonces, al no poder ampliar el espacio fiscal con un incremento en los recursos, se opta por reducir los gastos menos prioritarios, como los presupuestos en áreas consideradas de baja prioridad política.<sup>75</sup>

### c) Incremento en el ingreso tributario

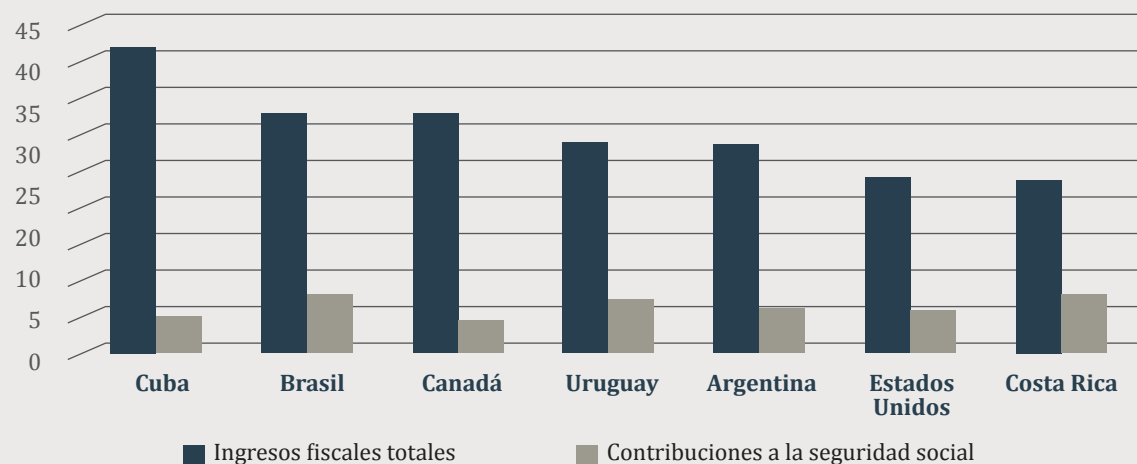
Recomendado para países de ingresos medianos y altos, porque pueden financiar los programas sociales con sus ingresos fiscales, lo que garantiza la sostenibilidad financiera de la protección social, además de que vincula los procesos presupuestarios a las prioridades

políticas y sociales. La ampliación de los programas de asistencia social en Brasil, China, India y Sudáfrica se ha financiado, principalmente, con ingresos fiscales generales.

Los sistemas de protección social basados en un sistema tributario fuerte y eficiente permiten una mejor respuesta y recuperación en tiempos de crisis, que se asocia a una mejora en las condiciones de crecimiento y a las posibilidades de inversión en sistemas de protección social. Los países deben sustituir respuestas de emergencia por estrategias de desarrollo, es decir, relevar los proyectos de corto plazo por estrategias de impacto a largo plazo.

En esta modalidad destacan los casos de los países que incrementaron la relación de sus ingresos tributarios respecto al PIB: Brasil, 21% a 30%; Argentina, 30% a 35%, y Ecuador, 11% al 16%.

**Figura 10.** Ingresos fiscales y contribuciones a la seguridad social como proporción del PIB



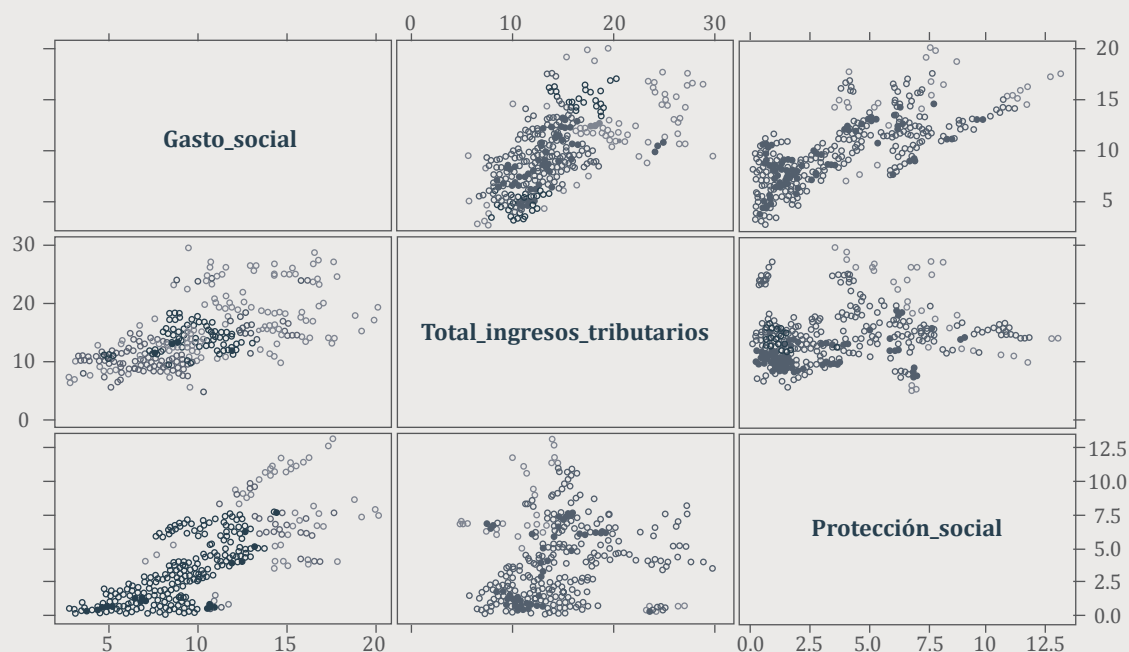
Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=38&idTema=882&idIndicador=3127&idioma=e>

<sup>75</sup> Como en el caso de Costa Rica, donde se eliminó el Ejército y se liberó una importante cantidad de recursos que se reasignó a otras áreas del gasto social. Sin embargo, este tipo de ajustes requiere de voluntad política.

Así, la recaudación de impuestos está estrechamente vinculada al gasto social que ejerce un gobierno, pues existe una relación positiva entre los ingresos tributarios y el gasto social (véase la Figura 11), no así con la protección social, ya que la relación positiva sólo se observa en algunos países. Por ejemplo, Colombia, El Salvador y Paraguay mantienen una relación positiva entre protección y gasto so-

cial y sus ingresos tributarios, con una correlación promedio del 0.89 en ambos rubros. Nicaragua tiene una correlación de 0.91 entre gasto social e ingresos tributarios, no obstante, la correlación entre protección social e ingresos tributarios es de 0.09, casi inexistente. En una situación similar está Uruguay, con 0.65 y 0.06, respectivamente.

**Figura 11.** Gráfica de dispersión entre ingresos tributarios y gasto social para América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=38&idTema=882&idIndicador=3127&idioma=e>

En este orden de ideas, para ampliar el espacio fiscal mediante los ingresos tributarios se debe mejorar la eficiencia en la recaudación o implementar nuevos tipos de impuestos. Por ejemplo, migrar de un sistema tributario analógico a un modelo digital incrementa la trans-

parencia y eficacia del sistema, sobre todo en países en los que existe un riesgo sustancial de ineficiencia asociado a la capacidad administrativa, una infraestructura inadecuada, largas distancias o corrupción. Brasil logró incrementar sus ingresos tributarios 9.8% y elevar la



cifra de trabajadores asalariados formales en 2.9% gracias a la implementación de políticas como la facturación digital, la digitalización de los libros contables de las empresas, y el uso y análisis de grandes cantidades de datos.<sup>76</sup>

Sobre este último aspecto, las nuevas tecnologías ayudan a la captación de recursos con la automatización de los mecanismos de pago de impuestos. También el uso de herramientas como teléfonos inteligentes o tarjetas bancarias con buenos sistemas de seguridad garantiza que los recursos lleguen a las personas y causas para los que son destinados.

#### **d) Ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social**

En fechas recientes, la seguridad social ha sido financiada con las contribuciones de empleadores y trabajadores, lo que da un respiro a las finanzas públicas. Sin embargo, se debe encontrar un equilibrio entre brindar a los trabajadores la seguridad social y permitir a las personas empleadoras contar con una fuerza laboral funcional, de lo contrario las inversiones y puestos de trabajo podrían fugarse. De acuerdo con cifras de la OIT, como media mundial, los empresarios contribuyen al salario con 14% y los trabajadores con 7%.<sup>77</sup>

Es importante señalar que esto no constituye en su totalidad un gasto en seguridad social por parte del gobierno ni de las empresas.

Cuando se habla de aportaciones tripartitas, el sueldo presente del empleado se difiere y se destina para un gasto futuro, es decir, la carga de protección social recae en las personas trabajadoras.

Es importante invertir en mecanismos de recaudación de seguridad social. En Brasil, Costa Rica y Uruguay, las contribuciones sociales están íntimamente asociadas a la introducción de innovaciones para promover la formalización del mercado laboral. La formalización del empleo y las empresas va de la mano con la ampliación de la seguridad social. Esto crea un círculo virtuoso: mientras más empresas migren hacia la formalidad, mayor será la recaudación de impuestos y de contribuciones sociales.<sup>78</sup>

#### **e) Movilización de la ayuda oficial para el desarrollo y transferencias**

Los gobiernos tienen tres opciones para incrementar las transferencias netas internacionales para apoyar las actuales inversiones socioeconómicas: i) hacer *lobby* para conseguir mayores flujos de ayuda Norte-Sur y ayudar al desarrollo; ii) presionar para conseguir mayores transferencias Sur-Sur,<sup>79</sup> y iii) restringir flujos financieros Sur-Norte (ilícitos).<sup>80</sup>

Las transferencias Norte-Sur son en su mayoría donaciones. Las donaciones externas son una opción para países con bajos recursos,

<sup>76</sup> Bruno Aragaki, "Brasil suma beneficios de digitalizar sus facturas", BID. Disponible en [https://www.iadb.org/es/mejorando/brasilsuma-beneficios-de-digitalizar-sus-facturas?j=458170&sfmc\\_sub=196832715&l=295\\_HTML&u=9113043&mid=100028582&jb=12](https://www.iadb.org/es/mejorando/brasilsuma-beneficios-de-digitalizar-sus-facturas?j=458170&sfmc_sub=196832715&l=295_HTML&u=9113043&mid=100028582&jb=12)

<sup>77</sup> Isabel Ortiz, Matthew Cummins y Kalaivani Karunanethy, *op. cit.*, p. 22.

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> Las transferencias Sur-Sur pasan por tres principales canales de cooperación: i) ayuda bilateral; ii) integración regional, y iii) bancos regionales de desarrollo.

<sup>80</sup> Isabel Ortiz, Matthew Cummins y Kalaivani Karunanethy, *op. cit.*, p. 24.

sólo que en lugar de aumentar su espacio fiscal al reestructurar sus gastos mediante el alivio de sus compromisos, incrementan los recursos destinados a la protección social por medio de contribuciones de otros países u organismos internacionales que, si bien permiten combatir la pobreza y mejorar las condiciones de la población vulnerable, tienen fuertes implicaciones de sostenibilidad y legitimidad, sin mencionar la dependencia a fuentes externas y el impacto limitado a largo plazo.

#### **f) Eliminación de los flujos financieros ilícitos**

Se busca robustecer el espacio fiscal mediante la eficiencia en el gasto y evitar la pérdida de recursos derivados de las actividades ilícitas. Este punto también requiere de una voluntad política fuerte, encaminada a la eliminación de la corrupción para garantizar que los recursos cumplan los propósitos para los que fueron asignados.

Una forma de hacer más eficaz y transparente la administración de ingresos y gastos es la migración de un sistema analógico a uno digital. Países con ingresos altos y medios se apoyan en las nuevas tecnologías para reducir la interacción humana y evitar el manejo inapropiado de los recursos destinados a la protección social. Por esto y por el concepto

de voluntad política es que los países con ingresos bajos son los que más ven afectado su espacio fiscal. En el África Subsahariana, por ejemplo, en 2002 alrededor de 50% de los ingresos fiscales totales equivalían a las pérdidas totales asociadas a la corrupción.<sup>81</sup>

#### **g) Uso de las reservas fiscales y de las reservas de divisas extranjeras**

El uso de los recursos provenientes de la acumulación de reservas fiscales<sup>82</sup> y las reservas de divisas extranjeras<sup>83</sup> parte del cuestionamiento de la lógica de invertir los ingresos percibidos en acrecentar el mercado de capitales para gastarlos en algún momento en el futuro, cuando esos recursos pueden ser invertidos ahora en bienes y servicios sociales y económicos en el país.<sup>84</sup>

Muchos gobiernos canalizan una parte de sus reservas fiscales a fondos especiales. Entre los más populares están los fondos soberanos (fondos de inversión públicos), diseñados para cumplir varios objetivos: fondos de estabilización, fondos de ahorro para futuras generaciones, fondos de pensiones y fondos de reserva estratégicos. Venezuela ha canalizado sus reservas fiscales para apoyar el desarrollo económico y social por medio de Petrocaribe y la Iniciativa Petroandina. Lo mismo ocurre en Chile y Noruega.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> OIT, “Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva”, OIT, Ginebra, 2011, p. 80. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf)

<sup>82</sup> Las reservas fiscales son acumuladas mediante los superávits del presupuesto público, utilidades de las empresas públicas, ingresos por privatización y otros ingresos públicos netos.

<sup>83</sup> Las reservas de divisas extranjeras se acumulan por la intervención de los bancos centrales en el mercado de divisas en un contexto de superávit de cuenta corriente y/o entrada de flujos de capital.

<sup>84</sup> Isabel Ortiz, Matthew Cummins y Kalaivani Karunanethy, *op. cit.*, p. 36.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 37.

Por su parte, la acumulación de reservas en divisas extranjeras se debe ya sea a la idea generalizada de contar con recursos suficientes para afrontar crisis económicas y financieras, fugas considerables de capital y/o severos desequilibrios externos, o a esfuerzos por estabilizar la macroeconomía, en especial el tipo de cambio. La mayoría de los países invierte sus reservas en Bonos del Tesoro del gobierno de Estados Unidos, debido a su seguridad y alta liquidez. La India es un ejemplo innovador en este sentido, pues utiliza de manera estratégica una porción de sus reservas internacionales, sin correr riesgos de expansión monetaria, para invertir en una de las necesidades de desarrollo más grandes del país: la infraestructura.<sup>86</sup>

#### **h) Gestión de la deuda: endeudamiento o reestructuración de la deuda**

Los países con bajos recursos que no ven posible incrementar su espacio fiscal con la reducción del gasto de una reasignación o una reducción de gastos menos prioritarios pueden acceder a los servicios de alivio de la deuda. Por ejemplo, las experiencias de Uganda y Zambia muestran que los ahorros generados gracias al alivio de la deuda pueden destinarse a la reducción de la pobreza.<sup>87</sup>

#### **i) Adopción de un marco macroeconómico más flexible**

De acuerdo con los organismos internacionales como el BM y el FMI, los objetivos principales

de los marcos macroeconómicos han sido la regulación de la inflación, el déficit fiscal, la integración en mercados globales y la captación de inversiones. Esto relega a segundo plano objetivos como la generación de empleo y el desarrollo social. En respuesta a las crisis económicas, los países occidentales sustituyeron los marcos macroeconómicos ideados por estos organismos financieros, pues eran restrictivos y estrechos, y viraron a otros más flexibles porque las modificaciones a las políticas fiscal y monetaria pueden resultar en un mayor margen de maniobra para destinar más recursos a la seguridad social.

Una política fiscal más flexible implica expandir los gastos de gobierno que más inciden en la economía y destinar más recursos a combatir los impactos de la pobreza y el desempleo. África Subsahariana se puede considerar un ejemplo para demostrar el potencial de recursos que pueden liberarse para el gasto en protección social durante un extenso —no obstante, razonable— déficit fiscal.<sup>88</sup>

Respecto a la política monetaria los conservadores sugieren fuertes controles sobre la inflación con el argumento de que altos niveles de volatilidad en el tipo de cambio generan incertidumbre y reducen la inversión. Sus detractores señalan que un estricto control de la inflación obstaculiza la actividad económica, reduce la demanda agregada y la generación de empleos. La flexibilidad de la política monetaria depende en gran medida del grado de

<sup>86</sup> Donghyun Park, "Beyond Liquidity: New Uses for Developing Asia's Foreign Exchange Reserves", ERD Working Paper 109, Asian Development Bank, 2007, pp. 21-22. Disponible en <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28369/wp109.pdf>

<sup>87</sup> OIT, "Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva", *op. cit.*, p. 78.

<sup>88</sup> Isabel Ortiz, Matthew Cummins y Kalaivani Karunanethy, *op. cit.*, p. 50.

indexación de los salarios e ingresos, es decir, el nivel al que se ajustan automáticamente a cambios en los precios. Mientras más indexados estén, existe una mayor tolerancia a tasas de inflación relativamente altas. Es por el impacto de la inflación en el crecimiento económico y la pobreza que el FMI señala un umbral óptimo de niveles de inflación para países en desarrollo, sin embargo, éste ha cambiado a lo largo de los años. En 1996 fue de 8%; cinco años después, entre 11% y 12%; para 2005 fue de 5%, y en 2010 de 4%. Los umbrales de inflación son arbitrarios, basados en situaciones particulares y sociedades distintas, por lo que la política monetaria debe diseñarse para promover la generación de empleo.<sup>89</sup>

Cabe mencionar que la ampliación del espacio fiscal se relaciona con el nivel de ingresos de los países. Los países con ingresos tributarios medios y altos, como China, India, Sudáfrica y Brasil, incrementan su espacio fiscal al mejorar la efectividad de su recaudación y sus gastos. Los países con ingresos tributarios bajos podrían ampliar el espacio fiscal mediante donaciones externas, lo cual incrementaría sus ingresos, o bien, con la condonación de deuda, como Uganda y Zambia, pues eso disminuiría sus gastos.

Existen varios caminos para construir un espacio fiscal suficiente que asegure la sostenibilidad financiera en el largo plazo de la seguridad social como derecho humano; sin embargo, en última instancia, la voluntad y las decisiones políticas juegan un papel fundamental.

#### 4.1.2 Espacio fiscal en tiempos de pandemia

Dado el momento histórico que estamos viviendo, al ambiente político debe sumarse la crisis económica que trajo consigo la emergencia sanitaria de la covid-19. Se espera una contracción del PIB y un aumento del desempleo —que es probable que vaya acompañado de un incremento de la informalidad—, además de que esta combinación de elementos permite prever un aumento de la pobreza.

La CEPAL proyecta para América Latina y el Caribe una caída del PIB de 9.1% y un aumento del desempleo de 5.4%, lo que implica un aumento de 8.1% respecto a las cifras de 2019. Esto se traduce en 44 millones de personas desempleadas en la región, un incremento de más de 18 millones respecto a 2019. En este contexto, se vislumbra también que la tasa de pobreza suba 7% en 2020, hasta 37.3%, un incremento de 45 millones de personas (231 millones en total), y que la pobreza extrema aumente 4.5%, hasta 15.5%, lo que representa un incremento de 28 millones de personas (96 millones, en total).<sup>90</sup>

Es pertinente mencionar que los gobiernos que se apalancan y asumen elevados niveles de déficit fiscal para evitar una crisis a corto plazo, disminuyen su capacidad para expandir programas e inversiones para la sociedad en el mediano y largo plazo, dado que tienen que hacer frente a los compromisos asumidos, tanto de intereses como de amortización de la deuda.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>90</sup> CEPAL/OPS, “Informe COVID-19 CEPAL-OPS. Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, 2020, pp. 8-9. Disponible en [http://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/07/1116086/opshsscovid-19200027\\_spa.pdf](http://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/07/1116086/opshsscovid-19200027_spa.pdf)

Osvaldo Kacef y Juan Pablo Jiménez señalan la capacidad del Estado para reformar el sistema tributario, modificar el nivel de la carga tributaria o crear nuevas fuentes de financiamiento como uno de los principales factores para enfrentar los efectos de las crisis: “en tiempos de crisis se requiere de instituciones que respondan adecuadamente a las necesidades de reforma y que no bloqueen las transformaciones necesarias”.<sup>91</sup>

## 5 Reflexiones finales

Una virtud que todo gobierno debería buscar es proveer a los habitantes de cobertura universal en seguridad social, pues es un camino claro al bienestar social. Conseguirlo no es tarea sencilla y menos si los sistemas de seguridad social se consideran quebrados y la percepción es que no son eficientes en la consecución de su objetivo. La OIT puntualiza que la sostenibilidad financiera de la seguridad social es un tema que debe analizarse más a detalle para conocer los efectos a largo plazo de los programas de transferencias. El punto central es que la sostenibilidad financiera, en los hechos, es un concepto relacionado con los juicios políticos y sociales sobre la viabilidad de mantener el sistema sin cambios. Es decir, va más allá de la opinión técnica que un estudio actuarial y financiero pudiera esgrimir.

Bajo esta perspectiva, diversos autores y organismos internacionales usan el concepto de sostenibilidad financiera, pero en pocos

casos se enmarca dentro de la voluntad política de los gobiernos y la sociedad, que al final es la que determina la permanencia de los programas sociales, que duran mientras la población está dispuesta a financiarlos. La búsqueda del concepto de sostenibilidad financiera de la seguridad social debería ser un tema toral de las políticas y finanzas públicas, pero hasta ahora ha estado ausente. Para cubrir este vacío, en la presente Nota Técnica se hace una reseña histórica de la definición de los modelos de financiamiento de la seguridad social, se presenta un modelo agregado que pone en el centro el concepto de sostenibilidad y se enuncia la importancia del espacio fiscal para la ampliación de la cobertura y la calidad de la seguridad social.

El modelo desarrollado define la sostenibilidad financiera como una relación entre ingresos e inversión social: si los ingresos que se destinan a la seguridad social son menores que su inversión, el modelo es insostenible financieramente. Asimismo, se incorpora al debate el término de autosostenibilidad, una expresión cuantitativa e inalterable ante la voluntad política de los gobiernos, presente cuando los ingresos son mayores que la inversión.

Frente a la necesidad de ampliar los déficits que los gobiernos encaran cuando se encuentran en insolvencia financiera, el espacio fiscal es un recurso que debe trabajarse a profundidad, pues flexibiliza las aparentes barreras de la inversión social. De acuerdo con lo visto en el último capítulo, el espacio fiscal es el margen de maniobra dentro del presu-

<sup>91</sup> Osvaldo Kacef y Juan Pablo Jiménez, “Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas”, ECLAC, Santiago, p. 86.

puesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera. En cuanto a la seguridad social, el espacio fiscal se redirecciona como la habilidad para aumentar el gasto del sistema sin dañar su solvencia a largo plazo o restringir el gasto en otros sectores necesitados. También se reitera la participación clave del Estado como garante de la seguridad social y su relevancia en el manejo del déficit de ésta para garantizar su sostenibilidad.

En las siguientes investigaciones se analizará puntualmente qué países cumplen con el concepto de sostenibilidad financiera, cuántos son autosostenibles y cómo son en general las finanzas públicas relacionadas con la seguridad social en la región. Además, se pretende conocer las mejores alternativas para incrementar el espacio fiscal en América Latina según varias fuentes de recaudación y financiación de la seguridad social, es decir, las futuras reformas fiscales del continente.



1,235.01

0.00

25,187.70

7,645.05

1,009

210.95

12,411.80

149.16

27,752.93

23.26

1.41%



Secretario general

---

Las Notas Técnicas (año 2, número 17) son una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10100, Ciudad de México. Tel. (55) 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

Febrero de 2021.