

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
PROGRAMA INTEGRADO DE POSTGRADO EN SEGURIDAD
SOCIAL**

TITULO

“Los servicios sociales en el Sistema de Seguridad Social: Retos y perspectivas”

**Ana Mercedes Salcedo González
Caracas, 2006**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I: EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

- 1.1.** Estado y sociedad
- 1.2.** El Estado de Derecho
 - 1.2.1. Modelos de Estado de Bienestar
- 1.3.** El Estado de Bienestar y el Constitucionalismo Social
- 1.4.** El Estado de Bienestar y la protección social en América Latina
 - 1.4.1. La reforma de la seguridad social en América Latina
 - 1.4.2. El Estado social en América Latina y la incertidumbre del siglo XXI

CAPITULO 2: LA EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LOS SISTEMAS CONTRIBUTIVOS Y LOS SISTEMAS NO CONTRIBUTIVOS

- 2.1.** Aspectos conceptuales: Seguridad Social y los Servicios Sociales
- 2.2.** La extensión de la cobertura de los Sistemas de Seguridad Social contributivos
- 2.3.** La extensión de la cobertura de los Sistemas de Seguridad Social no contributivos
- 2.4.** Los servicios sociales en el marco de los sistemas de seguridad social: un enfoque sistémico.
 - 2.4.1. El Sistema de Seguridad Social
 - 2.4.2. Los servicios sociales en el Sistema de Seguridad Social
 - 2.4.3. Vínculos entre los distintos componentes del sistema de seguridad social

CAPTITULO 3: LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA Y LOS SERVICIOS SOCIALES

- 3.1. La seguridad social y los servicios sociales en el marco de las Constituciones Venezolana.
- 3.2. La seguridad social y los servicios sociales en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela
- 3.3. La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social
- 3.4. El Régimen de los Servicios Sociales en el Sistema de Seguridad Social venezolano

CAPITULO 4. LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES: RETOS Y PERSPECTIVAS

- 4.1. Los servicios sociales: De la referencia constitucional a la legislación ordinaria.
- 4.2. La Ley de Servicios Sociales: Aspectos conceptuales y doctrinarios.
- 4.3. Contenido normativo de la Ley de Servicios Sociales.
- 4.4. Situación actual de los servicios sociales en el marco del Sistema de Seguridad Social en Venezuela: Retos y Perspectivas

REFLEXIONES FINALES

BIBLIOGRAFIA

NOTA INTRODUCTORIA

El presente trabajo es un avance en el desarrollo de la línea de investigación: **“Constitucionalismo Social y Seguridad Social en Venezuela”**, del Programa Integrado de Postgrado en Seguridad Social, cuyo responsable es el profesor: Absalón Méndez Cegarra. El mismo se orienta a indagar la importancia de los servicios sociales en las políticas de bienestar, para ello, se analizan las relaciones existentes entre los servicios sociales y la seguridad social en el contexto de dichas políticas, deteniéndonos específicamente en el contexto normativo venezolano, en el momento histórico actual, con especial énfasis en los postulados de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002) y la regulación especial contenida en la Ley de los Servicios Sociales (2005).

La investigación se orienta a develar el contenido y significado de la noción de los servicios sociales y su redimensión como un derecho exigible por los venezolanos en el marco de los sistemas de seguridad social y como un medio para el acceso efectivo al derecho de la seguridad social.

El marco jurídico otorga (aunque no es la única vía) a los servicios sociales mayor legitimación, porque se constituyen en normas de obligatorio cumplimiento y con ello, se le concede el reconocimiento formal, tanto a la necesidad, como del derecho que le asiste al ciudadano a que ésta le sea cubierta. El mundo jurídico, traduce la prioridad moral y política que se requiere para concebir los derechos de las personas en auténticas obligaciones del Estado.

El presente estudio se centra en uno de los pilares del sistema de protección social “los servicios sociales”. Con esta afirmación, ya estamos asumiendo una posición teórica en cuanto a la noción y alcance de los servicios sociales. Por cuanto a ésta noción, se le han atribuido dos concepciones con

alcances diferentes: Una concepción amplia que identifica los servicios sociales con el conjunto de sistemas de protección social (educación, salud, vivienda, empleo, pensiones y asistencia social); mientras que en la acepción restringida, se reservan los servicios sociales para "la asistencia social".

Los servicios sociales están llamados a configurar una red protectora orientada a generar intervenciones técnicas que satisfagan las necesidades básicas como valores humanos para el crecimiento de la dignidad humana. Los servicios sociales son concebidos como la red última de protección social, con responsabilidad pública local en la gestión y con financiamiento por la vía impositiva. La actuación de los servicios sociales se crece en los espacios entre los límites de la comunidad conjugada con el compromiso del Estado Social que desarrolla políticas de bienestar.

Sí bien aceptamos que se pueden encontrar servicios sociales en otros espacios de la política social del Estado venezolano, circunscribimos el estudio a los servicios sociales en el ámbito de la seguridad social, tal como es concebida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999: Art. 86).

Los servicios sociales se constituyen dentro de la legislación del Sistema de Seguridad Social venezolano en el sexto pilar de protección social (Salud, empleo, pensiones, seguridad y salud en el trabajo, vivienda y los servicios sociales). La importancia de la incorporación de los servicios sociales en la normativa de la seguridad social de nuestro país, al propio tiempo que constituye un avance para el desarrollo institucional de los servicios sociales y la efectiva aplicación de los mismos, también, se constituyen en un soporte importante para la garantía de la universalidad del campo de aplicación del sistema de seguridad social y un avance importante en su contenido, por la apertura a nuevos campos y espacios de actuación de la seguridad social, en especial aquellos vinculados al ámbito comunitario.

En el presente estudio se analizan los aspectos jurídicos de los servicios sociales, desde la referencia constitucional, pasando por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, hasta llegar a la Ley de Servicios Sociales, publicada en Gaceta Oficial Número 38.270 el 12 de septiembre del año 2005.

Sostenemos que la Ley de Servicios Sociales constituye un medio importante para garantizar la universalidad del derecho a la seguridad social en nuestro país y una vía para la efectiva aplicación de las políticas de bienestar en el marco de un Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia.

El contenido del trabajo da cuenta de los aspectos jurídicos vinculados a los servicios sociales, desde la referencia constitucional en el país, pasando por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, hasta llegar a la Ley de Servicios Sociales, publicada en Gaceta Oficial Número 38.270 el 12 de septiembre del año 2005.

El hilo conductor del trabajo parte de los principales cambios y transformaciones que abren paso al Estado del bienestar, con el objeto de contextualizar la protección social, específicamente, los mecanismos de seguridad social y los servicios sociales, consagrados legalmente, a fin de determinar su importancia, modos y formas que adquieren dentro del Estado de Derecho, las normas que los consagran y garantizan su cumplimiento, así como también, las tendencias de cambios que puedan afectar su efectividad.

El trabajo se estructurará en cuatro capítulos que dan cuenta de la noción del Estado de Derecho pasando por la expresión legislativa de la seguridad social y de los servicios sociales, estos últimos como instrumento para la universalización de la seguridad social.

CAPITULO I
EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

CAPITULO I: EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

Las sociedades históricamente, en un proceso dinámico de pensamiento y acción, se organizan en estructuras políticas, económicas y sociales sujetas a cambios y, constituyen representaciones de sí mismos como personas, como ciudadanos y como sociedad que avalan dichos cambios. Transformaciones que abarcan valores éticos que sustentan las formas de organizarse, de producir y acumular riquezas, modos de hacer políticas públicas para protegerse y legitimar el orden establecido.

En estos esquemas organizativos aparecen formas políticas materializadas en la figura del Estado. El Estado como superestructura de la sociedad es producto de un orden social, sustentado en las formas y modos en que los hombres se organizan para producir. El Estado como forma de organización política nace por la necesidad de los seres humanos de contar con las condiciones propicias para el pleno desarrollo de la sociedad conforme a las exigencias específicas de cada pueblo. Estas necesidades y condiciones inciden en las características que asume el Estado en momentos históricos determinados.

En la sucesión de formaciones económico-sociales, nos encontramos con una diversidad de formas sociedad con sus correspondientes modelos de Estado: En la sociedad esclavista, un Estado esclavista; en el feudalismo, el Estado feudal; en el capitalismo, un Estado burgués y; en la sociedad socialista, un Estado socialista.

Independientemente de las diferentes posiciones de los tratadistas con respecto al contenido y función del Estado, todos coinciden en que el Estado es una estructura jurídica de dominación que ha logrado imponerse en una población y un territorio determinado, como la expresión de una forma privilegiada de organización del poder.

El Estado, en la medida en que ejerce el poder formalmente, es el órgano supremo de las diversas jerarquías institucionales de la sociedad moderna, se constituye también en el centro de convergencia de los conflictos fundamentales para el consenso que mantienen unida a la nación.

En el seno del Estado están contenidas las grandes contradicciones de la sociedad nacional, porque su condición de órgano supremo del poder nacional, anida los problemas que arrastra del pasado, las características relevantes que lo definen en el presente y las fuerzas de cambio que se gestan en la propia sociedad, producto de las luchas por el poder. La necesidad de sostener la convivencia social, se materializan en cambios de los modelos de los tipos de Estado de la contemporaneidad. Condicionantes que permiten impulsar su evolución, su tipificación y su situación actual.

Manteniendo la perspectiva del estudio del Estado desde la aproximación jurídica, sostenemos que las naciones – estados, de la actualidad, en su mayoría, han adoptado el criterio de establecer las bases de su organización política en un texto escrito que recibe el nombre de Constitución. La palabra Constitución, deriva de “cum”, con y “statuere”, establecer. La dinámica y jerarquía que alcanza la constitución, como carta que pauta las reglas de la organización del Estado, de su funcionamiento y límites a sus dimensiones de poder, es el hilo que asumiremos para el análisis del Estado moderno.

En texto Constitucional, por lo general, se establece el pacto político, social, económico y cultural, que definen el modelo de sociedad que la contiene. Por lo tanto, en ella se incorporan los aspectos que delinear la forma del Estado y del gobierno; los aspectos vinculados a la soberanía territorial y su seguridad; la división política-territorial; la nacionalidad; la ciudadanía; los derechos civiles, políticos, sociales y económicos; el poder público y su organización; el sistema económico, el sistema electoral y de participación

ciudadana; y las formas de enmendar, reformar o derogar la Constitución, entre otras materias y se considera con especial interés los derechos humanos.

El Estado a través de las políticas públicas expresa los acuerdos básicos que legitiman la acción del gobierno, si estas fallan, se corre el riesgo de que el colectivo retire el apoyo concedió a los gobernantes o a su modelo de organización política y busquen la renovación de las instituciones del Estado.

1.2. El Estado de Derecho

Todo Estado crea y utiliza el derecho, pero no todo Estado es un Estado de Derecho, porque la existencia de un orden jurídico y de un sistema de legalidad, no es razón suficiente para determinar la existencia de un Estado de Derecho (Elías Díaz, 1981:28). Para ello, es necesario que el propio Estado esté sometido al Derecho, que su poder y su actividad sea controlada y regulada por la Ley, que su expresión social se oponga a cualquier forma de Estado absolutista y totalitario.

El Estado de Derecho exige el sometimiento del propio Estado y de su administración al imperio de la ley, al respeto del hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.

Para que un Estado pueda denominarse de Derecho, debe someterse por lo menos a cuatro (4) reglas fundamentales según Elías Díaz (1981:31):

1. El imperio de la ley, considerada como expresión de la voluntad general
2. Que la organización política esté dividida en poderes, perfectamente diferenciados.

3. Que la administración esté sometida al principio de la legalidad a través de sistemas de control y responsabilidad que asegure su funcionamiento en torno al derecho.
4. Que se reconozcan y garanticen los derechos fundamentales de la persona humana.

El Estado de Derecho es concebido como el imperio de la ley y el sometimiento de todos a la legalidad, incluyendo a sus gobernantes. Se exige que la ley sea producto de la soberanía de toda la nación y no una decisión personal de un dictador o monarca absoluto y se defiende la afirmación de los derechos y libertades del hombre. Estos elementos se constituyen en conquistas históricas y aportes que se recogen en el Estado de Derecho y que son asumidas por el Estado liberal.

El Estado de Derecho se institucionaliza de modo coherente por primera vez en los Estados liberales. La formalización del sistema político liberal en términos de Estado de Derecho comienza a realizarse en el siglo XIX, después de la amplia difusión lograda por el ideario político de la Revolución francesa, revolución de la burguesía que marca el fin del antiguo régimen absolutista y el comienzo de la instauración de los regímenes liberales. Desde la perspectiva del instrumental jurídico adquiere la denominación de Estado de Derecho.

El concepto de Estado de Derecho si bien se vincula en su origen y desarrollo al Estado liberal, característica que lo diferencia radicalmente a los Estados autoritarios y fascistas, no se agota en éste, sino, como veremos más adelante, también está presente en el Estado social o Estado del bienestar.

El Estado de Derecho como categoría política se expresa en un primer momento (Estado liberal), inspirado en la ideología individualista. Son los "derechos naturales" defendidos por la Escuela de Derecho natural racionalista, reivindicados por la burguesía como clase social emergente, sustentados en valores relacionados con la seguridad, la libertad, la propiedad

individual. Tal como aparecen reflejados en los tratados filosóficos y en las primeras Declaraciones de derechos del hombre.

Estos Derechos han sido denominados como de primera generación (aún cuando no compartimos la división generacional de los derechos humanos); por su contenido y objeto, son también llamados derechos civiles y políticos, porque se expresan en: derecho a la vida y a la integridad física y moral de la persona, libertad de pensamiento, libertad de expresión, libertad religiosa, derecho a la información, libertad de reunión y de asociación, derecho a la propiedad, derecho a participar en la vida política y el derecho a la resistencia a la autoridad.

Este conjunto de derechos y libertades tienen como propósito establecer los límites a la actuación del Estado para evitar la injerencia de su poder en el dominio del individuo. Por esta razón, expresan el concepto de "libertad negativa". Libertad como ausencia de coacción; libertad que implica inexistencia del dominio y el poder que constriñe a la persona.

Desde esta concepción, el Estado liberal de Derecho se constituye desde la negatividad, el Estado absentista; un Estado cuya pasividad es la garantía para que los individuos disfruten de sus derechos y libertades.

La protección social vigente en este modelo de Estado, heredados históricamente, se otorgan a través de medidas protectora inespecíficas, donde coexiste la asistencia familiar, privada, el ahorro, los seguros privados, mutualidades, con acciones de colaboración y de voluntariado. La protección del Estado se circunscribe fundamentalmente a las leyes de beneficencia pública, en la cual se le asigna al poder público, responsabilidad asistencial, dirigida a socorrer necesidades pasajeras o repentinas de la población en situación de indigencia y apoyados por estructuras de atención primaria que se orientan principalmente hacia la población enferma, en los asilos y hospitales, en especial, en las instituciones benéficas que atienden a la población mas

carentes, con problemas de discapacidades que limitan su autonomía y a los enfermos mentales pobres.

La asistencia caritativa o benéfica, propias de los inicios del siglo XIX, estuvo sustentada en la caridad, pero incluso, entre los países, hubo importantes diferencias, según las iniciativas adoptadas por los empresarios, la organización de la beneficencia y, por supuesto, de las vinculaciones entre las elites religiosas, económicas y el gobierno.

El Estado liberal de Derecho reveló pronto las insuficiencias de sus bases teóricas, en especial el sustrato individualista y el rol pasivo, neutral y abstencionista del Estado. La realidad demostró que el principio de "hombre libres e iguales" era reservado sólo a las personas que poseían propiedades y que el Estado liberal se había limitado sólo al reconocimiento formal de estos derechos, sin preocuparse por su efectiva aplicación en las realidades concretas. Al respecto, Abendroth, W.; Forsthoff, E., y Doehring (1986), afirman que "el mero reconocimiento formal de los derechos civiles y políticos no garantizaba la igualdad de todos los ciudadanos si existía, por otro lado, desigualdades de riqueza y de oportunidades".

Hasta las primeras décadas del siglo XX, el modelo dominante en todas las sociedades capitalista es el Estado liberal o burgués, sustentado en el liberalismo económico, mediante el cual las leyes del mercado debían actuar sin ninguna regulación. Esta aparente neutralidad repercute en las relaciones económicas a partir de un determinado orden jurídico dirigido a regular la propiedad y el comercio, dejado fuera las regulaciones sobre el ámbito laboral, como son las condiciones de trabajo, la jornada laboral y la protección social del trabajador.

A título referencial queremos destacar lo planteado por Carlos Sainz Muñoz en la ponencia presentada al IV Congreso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, cuando señala que el Derecho del Trabajo es el más social de los derechos que tiene y seguirá teniendo una vigencia, que este

derecho se constituye en el motor fundamental del desarrollo de cualquier sociedad presente y futura. Señala, así mismo, que estos derechos han sufrido una evolución que va desde la ausencia total de regulación, el impacto negativo del liberalismo económico del siglo XVIII, y cita a Adam Smith cuando pregonaba para tratar de abolir la esclavitud: "es mas barato pagar un obrero que mantener a un esclavo". El autor reseñado establece como antecedente supranacional de los derechos sociales: la aprobación del Convenio N° 1 de la OIT de 1919, Convenio que limita las horas de trabajo a 8 horas diarias y 48 semanales, lo cual se constituyó en un verdadero avance y un acto de justicia social, con una visión universal, sin distinción de razas, actividad laboral, condiciones de sexos o edad, por lo tanto la regulación en materia de la jornada de trabajo se constituye en un importante antecedente de los derechos sociales y en un homenaje a la justicia social.

Históricamente, algunos tratadistas, han señalado que el modelo de Estado liberal es diametralmente opuesto al modelo de Estado Social. Evidentemente que existen diferencias sustantivas entre ambos modelos, diferencias que se expresan en su organización, funciones, el papel de la burocracia, de la sociedad civil, del mercado, etc., pero todo ello, no es suficiente para afirmar que existe una ruptura entre ambos modelos de Estados y que esta ruptura se da en un momento histórico preciso. Autores como Elías Díaz (1981:39), Martínez de Pisón (1998:25), Teresa Montagut (2000:45), entre otros, plantean que son formas de Estados, dentro de los cuales, el Estado social o del bienestar se constituye en un desarrollo ulterior, en una forma de organizar la vida pública y social, pero donde ambos modelos (liberal y social) son expresiones del Estado de Derecho.

Lo que hoy denominamos "Estado del bienestar" corresponde a una forma de organizar la vida social, política y económica en las democracias capitalistas, después de la Segunda Guerra Mundial. "Esta modelo conocido como de Estado coordinador, empresario, director de múltiples actividades y servicios es el fruto de la evolución del capitalismo" (Teresa Montagut 2000:44)

Estos rasgos del Estado de derecho están presentes tanto en el Estado liberal que se constituye a partir de la Revolución Francesa, como en el Estado social o de bienestar que se desarrolla a partir del resultado de las tendencias latentes durante la Segunda Guerra Mundial. Compartimos la posición de Martínez de Pisón y de Díaz que sostienen que en ambos modelos de Estados se sustentan en los derechos humanos. La diferencia radica en que el Estado liberal se construye sobre la base de los derechos civiles y políticos y; el Estado social lo hace sobre los derechos sociales. Pero ambos modelos son producto de las articulaciones de las experiencias históricas.

Sí el Estado Liberal se consagra con el reconocimiento formal de ciertas libertades, en el Estado social o del bienestar, subyace que la autonomía y la libertad, solo es posible en virtud a la intervención estatal para lograr condiciones materiales de vida que materialicen los derechos sociales, económicos y culturales. El Estado del bienestar se configura como un Estado protector que hace de la protección y la obtención de la seguridad y el bienestar, sus tareas más importantes.

La instauración y generalización en la aplicación del modelo de Estado del bienestar, no hubiese sido factible sin dos importantes contribuciones que le otorgaron la viabilidad práctica necesaria. Estas son, por un lado, la teoría keynesiana que le brinda el contenido económico y, por el otro, el informe de Seguridad Social de Beveridge (1942) que le otorga el contenido social, porque proporciona las bases para reformar las mutualidades y los seguros sociales, en un sistema público de seguridad social.

El pacto Keynesiano basado en las teorías económicas de Keynes y las sociales de Beveridge significó unas nuevas relaciones de mercado, jerarquías y valores que facilitaron e hicieron posible el encuentro entre distintas fuerzas sociales, sin sacrificar las libertades del Estado de Derecho. Conservadores, liberales y socialistas democráticos compartieron la estrategia

en la que el mercado cedía parte de su poder al Estado y a los nuevos valores que lo sustentaban.

De esta forma podemos afirmar que la teoría keynesiana y el Informe de Beveridge le dieron contenido y forma al Estado Social, tal como lo plantea Rubio Lara (1991:240) cuando afirma "Se ha sostenido generalmente que si Keynes proporcionó la justificación económica al Estado Social, Beveridge lo hizo desde la perspectiva social, más exactamente, llenó de contenido el objetivo de la seguridad social que se proclamó en la Carta del Atlántico y, sobre todo, justificó que los programas de seguridad social podían llevarse a la práctica".

El Estado de bienestar es un modelo de Estado desarrollado en los países capitalistas industrializados instaurado después de la Segunda Guerra Mundial, que conjuntamente a los correctivos de las deficiencias al modelo de Estado Liberal, se configura como un Estado protector, es decir, que la protección y la consecución de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos se constituyen en una de sus tareas más importantes, con ello queremos significar que solo es comprensible como modelo político, económico y social, desde la premisa de la continuidad histórica respecto al Estado liberal vigente durante el siglo XIX.

En el Estado del bienestar, no sólo se incluyen las libertades clásicas, sino también, los derechos sociales, económicos y culturales, no como postulados pragmáticos, sino como categorías de acción y de intervención en los procesos para hacerlos efectivos.

En el Estado del bienestar, el bienestar se constituye en el principal objetivo del Estado. Un modelo de Estado que responde a unas necesidades y son estas necesidades, las que legitiman la nueva organización social, evidentemente que la legitimidad existe cuando hay consenso suficiente alrededor de un régimen para asegurar su estabilidad.

1.2.1. Modelos de Estado de Bienestar

Los distintos desarrollos históricos en los procesos de construcción nacional y formación estatal auspician diferentes tipos de estado y regímenes de bienestar y estos a su vez con consecuencia de las diversas culturas ciudadanas, acuerdos políticos y estructuras socioeconómicas.

El análisis de las realidades culturales, institucionales y socioeconómica de los estados de bienestar trasciende a la caracterización de modelos o tipologías. La función principal del estudio clasificatorio es identificar los fundamentos teóricos y prácticos en torno a los cuales se articulan los sistemas de protección social. Tarea que es necesaria para identificar la forma en que se configuran las últimas redes de seguridad y protección ciudadana.

El debate académico generado de la tipificación de los grandes regímenes del bienestar ha desencadenado discusiones fértiles sobre la producción de análisis y estudios del bienestar. El enfoque de Gosta Esping-Andersen ha sido el más influyente en el debate conceptual y metodológico, según este enfoque, los estados de bienestar se caracterizan por una constelación de encajes institucionales de carácter económico, político y social.

En consecuencia hablar de un "régimen de bienestar" significa que en la relación entre estado y economía, se entremezclan sistemáticamente un complejo de normas legales e instituciones organizativas. Además que aporta una dimensión macrocomparativa porque existen rasgos comunes a varios países que les hace similares en los esquemas de bienestar.

La tarea del autor consiste en identificar normativamente los elementos cuya interacción afecta al conjunto de la política social y del bienestar ciudadano. Su enfoque parte de una cierta premisa de continuidad y estaticidad y tiende a observar los futuros desarrollo del estado del bienestar dentro de los procesos internos de las tres categorías principales propuestas.

Gosta Esping-Andersen (2000), señala que en la evolución de los estados de bienestar desde la década de 1930 en el mundo industrializado, se han identificado tres (3) modelos paradigmáticos, cada uno de los cuales se corresponde a un modelo de solidaridad frente a los riesgos.

1) El régimen liberal de bienestar, minimiza el Estado, individualiza los riesgos y forman las soluciones de mercado, en el marco del manejo residual del riesgo. El modelo estadounidense es el que refleja mejor este modelo que cuenta con tres características fundamentales: En primer término es residual, por cuanto se restringe a los riesgos y se orienta a garantizar a quienes están expuestos a ellos. Las políticas sociales están dirigidas hacia la extrema pobreza se focalizan por la "necesidad" y no por el "derecho" de las personas. Las políticas son de tipo asistencial cuya aplicación exige la comprobación de los ingresos como prueba de necesidad. La exigencia de criterio de exigibilidad de pruebas de necesidad, se aprecia no solo en los Estados Unidos, sino que está presente, en diversos grados en otros países, cuyos estados de bienestar tienen su origen liberal, como es el caso de Australia, Reino Unido, Nueva Zelandia, Canadá e Irlanda entre otros.

2) El régimen socialdemócrata de bienestar: Propio de los países europeos nórdicos, tienen una orientación universalista, igualitaria y comprometida con la noción de derechos. Los derechos se vinculan a los individuos y se basan en la ciudadanía. Buscan democratizar el bienestar a fin de minimizar la dependencia del mercado. Lo que define al régimen socialdemócrata de bienestar escandinavo es la fusión del universalismo y la socialización global de los riesgos con cobertura global y niveles de subsidios generosos.

3) El régimen conservador de bienestar: Se identifica por sus rasgos corporativistas, la característica fundamental es que el reparto de riesgo (solidaridad corporativa) y en el familiarismo. En este régimen se evidencia el estatismo en función del cual se da un trato privilegiado a los funcionarios públicos, y se prestan beneficios adicionales de la

seguridad social y se contemplan beneficios adicionales de la seguridad social que responden a intereses corporativos. Si bien en Alemania las pensiones tienen un escaso peso corporativo, pero hay múltiples fondos de salud específicos, ya sean regionales, por profesiones y por empresas. Italia, en cambio, tiene un sistema de salud unificado, pero muchos planes de pensiones aplicables a distintas profesiones. Este régimen puede también basarse en el familiarismo, es decir que se le otorga prioridad y un carácter central a la familia, como dispensadores de cuidados y responsable en última instancia del bienestar de sus miembros. Al igual que el modelo liberal, el régimen conservador, también es residual, pero mientras el primero cubre las fallas del mercado, el conservador lo hace a las fallas de la familia, y a diferencia del sistema socialdemócrata, priva la necesidad sobre los derechos.

El autor asume implícitamente el planteamiento socialdemócrata de orientación estatista, la "escandinava", según el cual la acción del estado central es la gran variable independiente determinando la producción de bienestar. Según esta perspectiva, las estructuras estatales disponen de una relativa autonomía que las hace responsables principales del desarrollo de los sistemas nacionales de provisión social. El estado del bienestar escandinavo se ha constituido para muchos analistas en referente importante para medir los logros o carencias de los sistemas de protección social del resto de los países del capitalismo avanzado.

Los diferentes aportes en grado y enfoque conservador, liberal y socialdemócrata fueron a mediados del siglo pasado las tres grandes corrientes ideológicas europeas animadoras del debate sobre la "cuestión social", e inspiradoras de los programas gubernamentales responsables de las modernas estructuras públicas de protección social. Sus intervenciones fueron corolarios explícitos o implícitos de consensos políticos coyunturales. Todo ello se ha plasmado en la configuración de dos grandes modelos de bienestar.

- 1. El modelo universalista o "beveridgeano"**, basado en la consideración de unos derechos básicos de bienestar para los ciudadanos, plasmados en un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales. Las prestaciones económicas son de igual cuantía para todos los beneficiarios y su financiamiento es por vía impositiva con cargo a los presupuestos generales estatales. En consecuencia se producen transferencias redistributivas de las rentas por la vía fiscal entre los contribuyentes.
- 2. El modelo ocupacional o "bismarckiano"**, el cual se basa en el principio contributivo de la seguridad social, la cual se constituye en el principal mecanismo institucional del bienestar y previsión social. Las prestaciones económicas, especialmente las pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas. Este modelo no sigue estrictamente los criterios actuariales de equivalencia entre aportaciones y beneficios, lo cual produce redistribuciones entre diversas categorías de trabajadores cotizantes y familiares dependientes. Se pretende con ello mantener el nivel de renta de los cotizantes adquirido a lo largo de su vida laboral.

Entre estos dos grandes modelos generales del bienestar, Luís Moreno (2000; 26) identifica a los países que se ajustan en mayor medida a sus características, ubica a Suecia y Dinamarca en el modelo universalista; y a Holanda y Suiza dentro del modelo ocupacional.

El mismo autor señala que para tipologizar los estados de bienestar, se debe considerar la naturaleza interdependiente de los tres grandes productores de bienestar: el propio estado, el mercado (laboral, principalmente) y la familia. Mediante la combinación de estos tres productores de bienestar dan como resultante cuatro regímenes de bienestar.

1) **Modelo Universalista:** Se destaca el régimen Anglosajón y Escandinavo.

a. **Anglosajón,** este régimen se caracteriza por prestaciones públicas homogéneas. Adopta el modelo "beveridgeano", adopta el **universalismo** como criterio articulador del principio de ciudadanía en la provisión de bienes y servicios de bienestar. Las políticas sociales se financian principalmente por **impuestos generales**. Son de **carácter básico o residual**, la acción protectora del estado se configura de una manera residual porque se asume que el individuo hará el esfuerzo por procurarse el bienestar por sí mismo. Los riesgos inherentes a la vida social deben ser cubiertos, en primera instancia, por los propios individuos. En este régimen se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado gran parte de los servicios de bienestar que requieran. Para acceder a sus servicios y subsidios, suele hacerse previa **comprobación de los recursos** económicos de los beneficiarios. En los países anglosajones consideran que los servicios públicos son deficientes en su gestión y no se corresponden con los niveles impositivos requeridos para su mantenimiento. Se culpabiliza a los beneficiarios de los servicios y prestaciones sociales como causantes de la sobrecarga fiscal estatal, reactivando el debate sobre la "cultura de la dependencia", lo que ha incidido en las propuestas de mayor liberalización de las condiciones laborales, empeorando las condiciones laborales y las desigualdades salariales (Ej. Estados Unidos, Australia, Reino Unido)

b. **Escandinavo,** utiliza como criterio guía de la política económica la armonización de las **ideas igualitaristas** con el crecimiento económico y el pleno empleo. En los países nórdicos, el estado de bienestar se ha construido en base a un amplio consenso social, bajo la cultura del universalismo y de solidaridad ciudadana. Es financiado mediante **impuestos generales** y se caracteriza por

un alto grado de provisión de servicios sociales asistenciales y personales, así como por prestaciones económicas generosas. Los programas del bienestar no son discriminatorios, ni atienden a criterios selectivos de clase social o género. En líneas generales, se destacan tres grandes rasgos del estado de bienestar escandinavo que lo diferencia de los otros modelos: a. Servicios y prestaciones financiados mediante una alta redistribución fiscal; b. Universalización de servicios públicos como derechos de ciudadanía; c. Estatización de los sistemas de provisión del bienestar, organizativamente estandarizado y centralizado, aunque la ejecución de los programas es responsabilidad en muchos casos de las autoridades locales. Este modelo pone el acento en la provisión de servicios sociales, lo cual se aprecia en el fuerte desarrollo de infraestructura de servicios de cuidados familiares en especial para niños y mayores. En este régimen la participación del mercado y la familia es comparativamente menor. (ej. Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia)

2) **Modelo Ocupacional:** se identifican dentro del modelo ocupacional el régimen Continental y el Mediterráneo.

- a. **Continental,** en este régimen se hace énfasis en el mantenimiento de los ingresos de los trabajadores afiliados a la seguridad social, y se incluyen una provisión subsidiaria de servicios por parte de agentes sociales como los sindicatos, la iglesia, las asociaciones profesionales. Estos actores adoptan prácticas corporativistas de concertación social en la producción del bienestar de los ciudadanos. Los rasgos definitorios de este régimen son el **corporativismo social** (pactos globales centralizados entre los principales agentes económicos, especialmente los empresarios y sindicatos) la **subsidiariedad funcional** (favorece que la iniciativa social asuma el

protagonismo en el diseño, elaboración y provisión de programas sociales, cuyo marco legal queda amparado por los poderes del estado, se otorga carta de naturaleza jurídica a los pactos sociales alcanzados por los principales actores sociales basados en la concertación social) y la **segmentación ocupacional** (la inclusión en los sistemas de protección social se sustenta en razón a la condición de trabajadores cotizantes en la economía formal o como familiares dependientes, con un tratamiento diferenciado según las categorías laborales y una fuerte fragmentación en la organización y provisión de los programas de seguridad social). Ej. Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Holanda.

- b. **Mediterráneo,** En los últimos años se ha debatido si este tipo de modelo es la expresión del rezago del modelo "continental corporativista" al que pertenece o que es sólo un nivel rudimentario de provisión social y de desarrollo institucional. La Europa del bienestar mediterráneo puede calificarse como una vía intermedia entre los modelos "bismarckianos" y el "beveridgeanos". España es el mejor exponente de la "vía media" que persigue combinar recursos del bienestar estatal, familiar y privado para la obtención de satisfacción vital y autonomía de los ciudadanos. Las características fundamentales del régimen de bienestar de la Europa del Sur se diferencia de los otros regimenes por: a. Necesidades y estilos de vida bien diferenciadas; b. Microsolidaridad familiar; c. Conjunción entre universalismo y selectividad. Ej. España, Grecia, Italia y Portugal. En este régimen la familia se constituyen el factor esencial de la sociedad complementaria a la acción estatal y de los servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin fines de lucro. La mayor participación de los niveles del gobierno regional y local en el desarrollo de redes de servicios sociales de base y de los programas de asistencia social está conformando una pauta institucional diferenciada en la Europa del Sur al afrontar las

situaciones de pobreza y exclusión. Conjuntamente con la combinación de los principios de selectividad y universalismo, se observa en la Europa del Sur un mayor esfuerzo institucional por la descentralización. Encontramos que en España se destaca el protagonismo de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de sistemas regionales de servicios sociales y de asistencia social y en la implantación de las rentas mínimas de carácter subestatal. Las Comunidades Autónomas han precipitado el "cierre" del sistema asistencial con el establecimiento de una "red mínima de seguridad". Luís Moreno (2000; 105)

Los sistemas de bienestar de los países europeos, y en concreto en sus grados de "estatalidad" y "universalismo", se encuentran íntimamente relacionados a los procesos históricos nacionales específicos en la construcción estatal, formación nacional, estructura de clases, y de heterogeneidad cultural de los estados miembros de los estados europeos. "no parece probable que dichas particularidades desaparezcan fácilmente en el futuro que ahora parece vislumbrarse" (Flora, 1993; 26), no obstante es viable que la acción autónoma de políticos y decisores administrativos comunitarios pueda generar dinámicas que se retroalimenten institucionalmente y que incidan en una mayor europeización de los social.

En el plano del respaldo político es importante destacar que los niveles de protección social alcanzada por los países de la Unión Europea, se vieron fortalecidos por la preocupación por la cohesión social en el seno de sus comunidades civiles la cual pasó a constituirse en una prioridad política. Es precisamente en el ámbito de los valores, donde los europeos a diferencia de otros países, comparten un alto grado de apoyo y solidaridad por el bienestar social, 2 de cada 3 europeos opina que las instituciones públicas deben ser responsables de asegurar ingresos básicos para todos los ciudadanos, opinión que se contrasta, por ejemplo, con la opinión favorable de 1 de cada 5 estadounidense. Luís Moreno (2000; 112).

1.3. El Estado de Bienestar y el Constitucionalismo Social

La Constitución tiene como fin el equilibrio entre el poder de los gobernantes y los derechos de los gobernados, fija los límites y los controles de los gobernantes y regula los derechos y las obligaciones de los gobernados. En consecuencia las funciones de la Constitución se dirigen a distribuir las facultades de los gobernantes y regular las relaciones entre gobernados y gobernantes.

La validez constitucional es la que determina la existencia de una constitución en un sistema u ordenamiento jurídico de un Estado, es decir, la validez se materializa, cuando el contenido de su texto produce efectos dentro del ordenamiento jurídico y social

El Constitucionalismo Social propugna la prelación de los derechos sociales y colectivos, sin abolir por ello, los derechos individuales que siguen tutelados por el Estado, pero subordinados al bien común. La base fundamental de los Estados que sustentan adelantos en materia del Constitucionalismo social, es la justicia social y la economía pública. En lo político aparece con el llamado Welfare State o Estado Benefactor.

Los rasgos fundamentales que caracterizan al Estado del bienestar están determinados principalmente por:

- 1) El papel intervencionista y regulador del Estado.** Por su significado en la proyección de la continuidad histórica y las respuestas que ofrece a los complejos problemas generados por el liberalismo económico y la pasividad del Estado ante ellos. Es precisamente, por su condición de modelo corrector que puede ser calificado de intervencionista y activo en aras de nuevos objetivos. El Estado participa activamente en diferentes ámbitos, incluyendo el mundo de la economía del mercado, porque si el mercado por sí solo es incapaz de resolver los problemas de desempleo masivo ocasionado por sus disfunciones y de regularizar las relaciones entre consumo y producción o entre la oferta y la demanda. El Estado

de bienestar debe tomar las medidas oportunas para corregir los errores del funcionamiento del sistema de mercado, no sólo en situaciones de monopolios, en la fijación de precios, sino también, para lograr el fin del pleno empleo. Todas estas exigencias condujo al crecimiento del sector público de la economía a través de la estatización de muchas empresas, es decir el Estado se convierte en Estado empresario, Estado. Manager, pero también, en Estado distribuidor al garantizar un mínimo vital a través del trabajo.

- 2) **Unos pactos sociales basados en la negociación y el consenso en procura de la legitimidad democrática.** Se reconoce el principio de la soberanía popular y el criterio de regla de la mayoría, como criterios para la participación ciudadana en la creación de normas jurídicas o en la toma de decisiones políticas, lo cual implica el reconocimiento del "pluralismo político" es decir la existencia de la divergencia y estas se resuelven a través de mecanismos democráticos de participación política: elecciones periódicas, sufragio universal. Para lo cual desarrolla estructuras administrativas que abre nuevos caminos de participación de los ciudadanos y de los agentes e intereses económicos y sociales en la toma de decisiones tales como: partidos políticos, sindicatos, agrupaciones, grandes corporaciones y todo tipo de organizaciones ciudadanas o comunitarias, en especial en los ámbitos determinantes para la satisfacción de condiciones mínimas de bienestar para los ciudadanos.
- 3) **El Estado se responsabiliza del bienestar de sus súbditos.** El estado debe desarrollar estructuras administrativas para la protección de las clases más débiles, e incluso, extiende la protección a todos los ciudadanos en situación de riesgos o de pérdida de sus habituales condiciones de vida, ya sea por enfermedad, incapacidad, jubilación o cualquier otra situación laboral. En lo concreto, las medidas del Estado de bienestar se encaminan al establecimiento de complejos sistemas de seguridad social en su noción más amplia que concedan prestaciones

sociales ante contingencias o necesidades vitales con el objeto de satisfacer un mínimo de vida digna.

- 4) **Un marco constitucional social, democrático y de derecho.** La amplitud de competencias y funciones del Estado de bienestar y su enorme capacidad para intervenir en la vida pública y social no implica que los poderes públicos, los gobernantes y la administración estén al margen del Derecho. Un Estado sometido al imperio de la Ley, organizado de acuerdo al principio de división de poderes, cuya administración está sometida al principio de legalidad y su Constitución recoge los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos con específicas garantías para su protección jurídica.

La evolución del Constitucionalismo Social como doctrina jurídica, ha sido progresiva y relativamente reciente, encontramos entre sus antecedentes inmediatos: la crisis del individualismo que socava el cuerpo social, las consecuencias de la revolución industrial en el trabajador, la explosión demográfica, la Primera Guerra Mundial, los latifundios en México; este último, es el antecedente mas claro que se genera por la revolución mexicana de 1910, desencadenada por una gran movilización de las masas para la conquista y aseguramiento de los derechos de la colectividad. Cuando la revolución se consolida en el año 1916, Venustiano Carranza promulga una nueva Constitución -1917- que proclama: La educación laica y el dominio originario del Estado sobre las tierras y el Estado empieza a proteger los derechos de los trabajadores a la asociación sindical y derecho a la huelga; sintetizando cronológicamente los principales antecedentes del Constitucionalismo Social, tenemos:

- ✚ En plena guerra mundial, la Constitución Mexicana de Querétaro en 1917, fruto de la revolución, es la pionera en la consagración constitucional de los derechos laborales, porque por primera vez en la historia se le otorga rango constitucional a tales derechos. Con el artículo 123 nace el constitucionalismo social; antes del Tratado de Versalles y de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Otra expresión de

vanguardia en este ámbito, lo encontramos en Europa: la Constitución de Weimar (1919) y la Constitución de la República Española promulgada el 9 de diciembre de 1931.

✚ La Constitución de Weimar, promulgada al final de la primera guerra mundial; en ella, adquieren relevante importancia los artículos 153, 162 y el 163; en el primero se destaca la consagración del carácter tutelar del Estado con relación al trabajo; en el artículo 162, se dispone que el Estado procurará la implantación de una reglamentación internacional del trabajo que garantice a la clase obrera, un mínimo de derechos sociales y; en la disposición consagrada en el artículo 163, se establecen los tres principios básicos: la libertad de trabajo, la obligación de trabajar y el derecho al trabajo. Estas tres disposiciones constituyen, no solo la piedra angular para el desarrollo del moderno Derecho del Trabajo, sino que en una de ellas, se formula la declaración pionera y estimulante para la creación futura de la Organización Internacional del Trabajo.

✚ La Constitución de la República Española, promulgada el 9 de diciembre de 1931, comparte los méritos en la vanguardia del Constitucionalismo social, en su primer artículo declara que "España es una República democrática de trabajadores de toda clase" y en el artículo 46, se desarrolla el derecho al trabajo, medios de participación del trabajador, los mecanismos de protección y las contingencias que deben garantizarse para la protección al trabajo y al trabajador, con ello se da el contenido declarativo de la moderna doctrina laboral. Estos avances en materia de protección al derecho al trabajo se vieron detenidos por el triunfo del fascismo y el estallido de la segunda guerra mundial, sin embargo, en algunos países latinoamericanos se promulgaron constituciones con un elevado contenido social, entre las que destacamos la Constitución Cubana del 10 de octubre de 1940, en la cual se

desarrollan veinticuatro artículos a los derechos sociales y en el artículo 52, consagra el trabajo como un deber social.

- ✚ Con la derrota del fascismo, se reinicia el proceso del constitucionalismo social, con la Constitución Francesa aprobada el 13 de octubre de 1946, en la cual se destacan el derecho a la sindicalización, el derecho a huelga y la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

El Constitucionalismo Social se sustenta en la promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, en los cuales adquiere un espacio importante la seguridad social.

La finalidad última del Estado es servir a la persona humana y promover el bien común y, el constitucionalismo social propende a ello. El Estado liberal protege a la sociedad y al individuo frente al Estado, mientras que el Estado social o Estado de bienestar protege a la sociedad y al individuo como integrantes de esa sociedad por acción del Estado. El Estado no es solo el garante de los valores esenciales de los derechos fundamentales y permanentes del ser humano, sino un promotor de los mismos.

El Estado de bienestar, es el Estado que procura satisfacer las necesidades básicas de los individuos, distribuyendo bienes y servicios que permitan elevar la calidad de vida y la permanente realización y perfeccionamiento de los ciudadanos en el medio social y económico. La aspiración de satisfacer las necesidades básicas y la preeminencia de los derechos humanos se constituyen en un interés de orden público y en el principio orientador de la actividad estatal. La razón de ser de un Estado social de Derecho, se expresa en el constante desarrollo de la estructura administrativa para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Como se puede apreciar en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el artículo 22, se establece; "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"

El derecho a la seguridad social es el primer artículo de los derechos económicos, sociales y culturales, consideramos que ello no es un hecho fortuito, por cuanto la seguridad social, al propio tiempo que se establece como un derecho, también promueve, facilita, complementa y conduce a la consecución del resto de los derechos, considerados como de segunda generación; por su contenido, la seguridad social, se constituye en un medio o plataforma socio-económica para procurar la satisfacción del resto de estos derechos. También es importante destacar, que en este mismo artículo, se establecen condicionantes al goce y ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, cuando se establece explícitamente, la frase "habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado".

Sin embargo, en este artículo no se define claramente la noción de seguridad social, efectivamente, se hace alusión a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, pero no se define el límite de lo "indispensable" ni de los medios para su obtención ni quien es el sujeto obligado a quien le corresponde garantizarlo.

Por lo tanto, es importante para este trabajo, destacar también, el contenido del artículo 25 de la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el cual se establece el alcance y contenido del derecho humano a la seguridad social, cuando se establece que:

1. "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y **los servicios sociales necesarios** (subrayado nuestro); tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

En el presente trabajo destacamos la importancia de este artículo de la Declaración, por cuanto nos permite apreciar la inclusión de los servicios sociales, como los goces derivados del derecho a un nivel de vida adecuado. Bajo esta perspectiva avanzamos hacia el abordaje de las relaciones específicas entre la seguridad social y los servicios sociales como mecanismos de protección social.

El estudio de los servicios sociales como mecanismo para ampliar la cobertura de la protección social, está enmarcado en primer lugar, en los principios plasmados en los derechos humanos universales, según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar una vida digna. En segundo término, en el desarrollo normativo de esos principios en instrumentos legales y en políticas y; tercero en acciones concretas hacia la población más desprotegida y demandante de prestaciones que le permitan satisfacer sus necesidades básicas. Es decir, en el abordaje del estudio de los servicios sociales en la normativa legal, en políticas, mecanismos y prestaciones.

1.4. El Estado de Bienestar y la protección social en América Latina

Las particularidades del Estado en Latinoamérica están dadas en primer orden por las circunstancias de pertenecer a un capitalismo periférico en asimetría con las economías centrales y la relación con el capitalismo internacional se constituye en una dimensión fundamental en la constitución de los Estados latinoamericanos.

Esta y otras características, condicionan que la realidad latinoamericana no admite la aplicación mecánica del análisis realizado en los países centrales y hegemónicos. Cuando se plantea la necesidad de redefinir las relaciones entre el Estado, sociedad y mercado, debe tomarse en cuenta las particularidades de los países latinoamericanos, porque resulta difícil atribuir la crisis de nuestras economías a la acción del Estado del bienestar y más aún, proponer salir de la crisis, abandonando el modelo del Estado de bienestar. Un modelo que nunca existió, tal como ha sido concebido en el punto precedente, porque la mayoría de nuestra población, no ha sido efectivamente protegida por ningún sistema.

Mientras en los países hegemónicos desarrollados se derrumba el modelo de Estado liberal burgués. El modelo político prevaleciente en Latinoamérica es la estatalidad, articulada con el modo de acumulación basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, lo cual implicaba una fuerte intervención estatal en las condiciones de producción e infraestructura y una débil presencia en los sistemas destinados a cubrir las necesidades de la población.

Mientras el ambiente ideológico que consolidó al Estado del bienestar en los países centrales durante la postguerra se sustenta en los ideales de democracia y libertad, en América Latina se expresa en una disputa de los sectores populares contra el régimen oligárquico.

Es innegable que la subordinación de los intereses de la clase dominantes en América Latina a los intereses y proyectos de las clases dominantes de los países capitalista es una dimensión de la realidad histórica de la región. Pero la relación responde a una realidad más compleja y profunda que una visión simplificada, desde el enfoque de dependencia, porque la dependencia es el resultado causal de un juego de intereses, de voluntades de clases y de condiciones socio históricas específicas.

Aún cuando aceptamos que con la aparición del Estado del bienestar en los países hegemónicos, se desarrollaron medidas de protección social en los países latinoamericanos. En nuestros países se asumen los esquemas de seguros sociales, cuyo financiamiento no se vincula con instrumentos fiscales de carácter progresivo, sino vinculados al salarios, la cobertura es segmentada que no alcanza ni siquiera a la población trabajadora. Los esquemas del seguro social y los regímenes de previsión social que se crean casi simultáneamente, benefician principalmente a los grupos laborales con mayor capacidad de presión, con severas limitaciones para extenderse a otros sectores de población, con fuertes carencias de protección como es el caso de los trabajadores rurales y al amplio sector informal. (Mario O. Paganini, 1992:31-33).

Después de la segunda guerra mundial, los países de la región, a distintos ritmos y con prácticas disímiles se plegaron al esfuerzo de forjar el estado social. El modelo de estado de bienestar, planteado como paradigma, hasta la segunda mitad de los años setenta, basado en la "sociedad del trabajo" suponía una situación ideal de pleno empleo, con elevado crecimiento de la formalización del trabajo, a partir de la cual los jefes de familia empleados, aseguraba a la familia mediante sus ingresos y su protección social, mientras que el Estado se responsabilizaba de la cobertura universal de los servicios básicos y de la educación formal.

Los sistemas de seguridad social en Latinoamérica están enmarcados dentro del modelo Bismarkiano es decir que son financiados

básicamente por las cotizaciones de los trabajadores y empleadores y en algunos casos con aporte estatal. Este modelo aplicado siempre fue parcial, por diversas razones:

- 1) Porque el alto nivel de informalidad laboral dejó una proporción muy amplia de la población sin protección social vinculada al trabajo, lo que luego se sumó el efecto negativo de las crisis y la volatilidad económica del empleo
- 2) El modelo no considera específicamente a grupos, como el sector rural, las mujeres, la población indígena, las personas con discapacidades para el trabajo, a las mujeres y a los pobres en general.
- 3) El modelo reproduce las inequidades del mercado laboral formal y sus limitaciones. No prevé la disponibilidad de recursos económicos del Estado, las ineficiencias acumuladas en el campo de las políticas, ligadas al clientelismo, burocratización y la corrupción.

La crisis de la deuda externa al principio de la década de los ochenta y la presión de los acreedores, se constituyen en nuevos actores que actúan sobre la gestión estatal, exigiendo la transferencias de recursos progresivos hacia los capitales externos, para el pago de los servicios de la deuda externa.

La crisis de los años ochenta de la seguridad social en América Latina está impactada por diferentes factores:

- 1) Factores ideológicos: condicionado por el avance permanente de las ideas neoliberales que propugnan por el predominio del mercado y la reducción del tamaño del Estado.
- 2) Factores demográficos dado por el cambio en la estructura de edades de la población, lo que conduce a que se establezca una relación decreciente entre los trabajadores activos y pasivos. El envejecimiento

de la población y aumento de la esperanza de vida, prolonga el tiempo de las pensiones y jubilaciones y encarece los costos de los sistemas de salud.

- 3) Factores actuariales condicionados por la disminución de la relación entre contribuyentes pasivos y activos.
- 4) Factores administrativos y económicos en general donde intervienen: jubilaciones con pocos años de cotización, inversiones de bajo interés y utilización de los fondos para otras tareas ligadas a la seguridad social, evasión y mora de los patronos y el Estado y el crecimiento de los costos administrativos.
- 5) Factores vinculados a la globalización que si bien es parte de la salida de la crisis, pero supone la construcción de espacio único y homogéneo para la circulación y acumulación del capital a escala planetaria, contribuye de manera importante a la crisis, porque para la competencia global se requiere de bajos salarios, por lo tanto se promueve la flexibilización laboral, contratación por periodos cortos o subcontratación que conduce a la evasión y estimula la informalidad. La globalización ha obligado a sectores de la economía de la región en especial los vinculados a la exportación a reconvertirse tecnológica y administrativamente para continuar con vida en la competencia y normalmente las reconversiones tecnológicas como las reingenierías conducen a la disminución de personal.

Los efectos de estos factores en la seguridad social se traducen en reducción de los ingresos y elevación de los egresos y costos de la seguridad social.

En América Latina no se ha logrado todavía que las políticas sociales respondan a un marco doctrinario de acuerdos sociales y políticos que establezcan la orientación estratégica necesaria para alcanzar metas sociales a largo plazo, que aseguren la continuidad y coherencia más allá de los ciclos de los periodos presidenciales y de gestión de gobierno.

En la región no se cuenta con una autoridad única del mismo rango de la autoridad económica, en el más alto nivel de la toma de decisiones y a pesar de los procesos de reforma de la seguridad social, no se ha dado la articulación necesaria de instituciones y programas en torno a un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo.

1.4.1. La reforma de la seguridad social en América Latina

El proceso de reforma de la seguridad social en la región latinoamericana no ocurre aisladamente, es parte del proceso de reformas estructurales que se realiza bajo el llamado ajuste estructural en el contexto y dominación de la ideología neoliberal y de la globalización.

La estrategia neo-liberal de ajuste estructural y reforma del Estado de contenido neoliberal, impuestas por el FMI y el BM a los países en desarrollo, aplicadas en la región, en el decenio de los 80 y se generalizaron en los 90, persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario. "La liberalización y la estabilización fueron dos de los pilares de la estrategia de reformas radicales del FMI. La privatización a toda prisa era el tercero" Joseph E. Stiglitz (2002).

Las medidas económicas aplicadas incluyeron: recortes en el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos (o, al menos, eliminación de subsidios a los mismos), estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales unida a cambio e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de bienes de consumo, interés, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial.

El principal problema de la seguridad social en América es el escaso nivel de cobertura. Según otro estudio realizado por los expertos uruguayos Ernesto Murro y Gabriel Lagomarsino, la situación se resume en que: "El

promedio simple para los 16 países de la región es de 33% y sólo cuatro países superaban el 50% de cobertura. Por otra parte, el 42,5% de las personas mayores de 60 años no reciben ingresos ni por jubilaciones ni por trabajo, lo que las sumerge en la dependencia económica y aumenta su vulnerabilidad social".

Según la Comisión Latinoamericana por los Derechos y Libertades de los Trabajadores y los Pueblos: "Los derechos del trabajador latinoamericano: agresiones y desafíos" (2001:3). Los programas de ajuste estructural, desarrollados en la región trajeron como consecuencia "más pobreza, desempleo y pérdida de derechos por parte de la gente quedan del modelo, particularmente en lo que se refiere a derechos laborales y seguridad social..."

También provocaron además severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros sociales. Por otra parte, la antigua asistencia social, limitada a unos pocos países de la región y con escasísimos recursos, fue afectada por la doble crisis.

Los gastos sociales se convierten en el objeto preferido para la eliminación del déficit fiscal y los sistemas de previsión social se incorporan a las agendas de reforma del Estado, reformas orientadas a transferir al sector privado las actividades que resulten potencialmente más rentables.

Las reformas a la seguridad social en América Latina se han orientado principalmente hacia la modificación de las formas de financiamiento y a reducir los beneficios con el fin de atender los problemas de déficit actuarial actual y futuro. Por otro lado, la asistencia social, los programas públicos de atención a la salud y las asignaciones familiares que son parte de la seguridad social se afectan al modificarse la política social como consecuencia de la reducción del tamaño del Estado, la asistencia social se focaliza hacia los sectores mas desfavorecidos.

Las reformas de la seguridad social se orientan a mantener los equilibrios macroeconómicos y a perseguir el saneamiento financiero fiscal, de esta manera las reformas a la seguridad social se dirigen principalmente a modificar las formas y modalidades de financiamiento, la relación aporte-beneficios, se introduce la individualización de las cuentas, su administración por el sector privado, los aportes definidos, la elección individual y la rentabilidad incierta. El saneamiento financiero, mayor calidad y servicios mejores y más competitivos se han transformado en los objetivos que señalan las reformas.

Todo lo anterior condujo a amplias reformas del Estado y de la política social que se inician a partir de la década de 1980. La primera reforma ocurre en Chile, se aprueba bajo un régimen dictatorial, entra en vigor en mayo de 1981.

Esta reforma, que es la más radical, se ha presentado como paradigma a ser imitado en toda la región. Con la experiencia Chilena se divulga la conveniencia de estructurar sistemas provisionales con corte individualistas, a partir de esquemas de capitalización individual y de afiliación coactiva de los trabajadores bajo la administración del sector privado de la economía. Es una reforma que introduce cambios hacia la privatización tanto en el ámbito de la salud como de las pensiones. Después de una década de haberse efectuado la reforma Chilena, los otros países de América Latina se abocan a la tarea de reformar sus sistemas y durante la década de los noventa toda la región se involucra en un proceso de reforma de la seguridad social.

Durante la década del 90, las reformas estructurales en los sistemas de seguridad social afectaron total o parcialmente los regímenes de protección de invalidez, vejez y sobrevivencia, así como la asistencia a la salud.

Al respecto, las reformas a los sistemas de pensiones acometidos en la región, según la tipología utilizada por el experto Carmelo Mesa Lago:

- a) Sustitutivo:** el antiguo sistema público es abolido y reemplazado por uno nuevo privatizador, bajo el régimen de Capitalización Plena Individual (CPI).
- b) Paralelo:** no se elimina el sistema público de reparto, pero se termina con el monopolio estatal y se introduce una nueva alternativa mediante la incorporación del sistema de capitalización plena individual, con el cual compite;
- c) Mixto:** el sistema público es reformado y pasa a ser un componente del esquema, que se combina con la modalidad del sistema de CPI.

Según Carmelo Mesa Lago, hasta el año 2004, 13 países habían realizado reformas estructurales privatizadoras de los sistemas de pensiones: siete (7) de tipo sustitutiva: Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2003), República Dominicana (2003); Costa Rica (2001); dos de tipo paralelo: Colombia (1994) y Perú (1993) y cuatro (4) de tipo mixto: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001), Ecuador (2003).

La evaluación del proceso de reforma estructural privatizador en la región, realizada por las principales organizaciones sindicales latinoamericanas, no pueden ser más coincidentes. Por su importancia, destacan las conclusiones del "Seminario de evaluación y seguimiento sobre seguridad social", organizado por la OIT, del 3 al 7 de diciembre del 2001 en Viña del Mar, Chile: Los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social en la región, se han caracterizado por:

- 1) Reducción del papel del Estado en la garantía de programas y subsidios a los sectores más necesitados de la población y, en general, en su deber de velar por el goce de la ciudadanía de un derecho humano como la Seguridad Social.
- 2) Privatización de los modelos tanto de salud como de pensiones y riesgos del trabajo, reduciendo la responsabilidad social del empresariado en su financiamiento y cargando su mantenimiento solamente a los

trabajadores, imponiendo mayor rigidez y discriminando a la mujer trabajadora violando el principio de la igualdad de género.

- 3) La creación de sistemas duales en los que los ricos se vinculan a los sistemas privados y los pobres a los sistemas públicos como resultado de la aplicación de las recomendaciones del Banco Mundial, presentándose una "selección adversa" en relación con las enfermedades de alto costo o el proceso de envejecimiento, todo lo cual trae como resultado la pérdida de la solidaridad.
- 4) El desconocimiento de los principios constitucionales de algunos de nuestros países al promover un verdadero sistema de expropiación social.

En el mismo estudio se plantea que la aplicación de estas reformas ha traído como consecuencia:

1. La reducción de la cobertura de los derechos integrales de la seguridad social.
2. La reducción y hasta eliminación de uno de los principios fundamentales de la seguridad social, que es la solidaridad.
3. Un alto costo de transición en su implementación, bajo la responsabilidad de los Estados, lo que agravó el déficit fiscal de los mismos.
4. Altas cuotas de administración que han sido un negocio rentable para los capitalistas nacionales e internacionales que intervienen en la administración de los programas de pensiones, de salud y de riesgos del trabajo, en detrimento de la protección suficiente de los trabajadores en materia de vejez, salud, riesgos y enfermedades profesionales.
5. Mayores niveles de desprotección para las mujeres.
6. Violación de los Convenios de la OIT N° 102, N° 128 y recomendaciones y resoluciones sobre la materia.
7. Violación de los principios rectores de la seguridad social, a saber: solidaridad, universalidad, integralidad, participación tripartita e igualitaria y control social.

8. Incumplimiento de Convenios, Declaraciones y Protocolos de derechos humanos relacionados con el derecho humano a la seguridad social.

El desarrollo histórico de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina no logró crear las capacidades necesarias para condicionar una acción protectora del Estado de acuerdo a las necesidades de la población.

1.4.2. El Estado social en América Latina y la incertidumbre del siglo XXI

Hoy, después de décadas de críticas al Estado proveedor de políticas de bienestar, cuando se han vivido las consecuencias de la aplicación de políticas neoliberales, tanto en sociedades desarrolladas como en las no desarrolladas, como las aplicadas en América Latina. La globalización intensifica la dependencia externa y, los estados latinoamericanos se encuentran en búsqueda de la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social y de relaciones congruentes que le permitan reducir las brechas existentes entre los que hacen las políticas públicas y los que la reciben.

La profunda desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en América Latina, constituye un problema y un obstáculo, porque no se limita a una brecha de los ingresos, como causa y como consecuencia, sino que se remite a brechas en materia de bienestar social, capital humano, activos productivos y pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Según lo establecido en CEPAL 2005, EL 40,6% de los hogares de América Latina se encuentra bajo la línea de la pobreza y sin protección social básica (213 millones de personas), mientras que de estos 88 millones de personas viven en extrema pobreza.

La falta de equidad es un rasgo que ha acompañado a las sociedades de la región que se patentiza en las estructuras económicas, sociales de género y étnicas muy segmentadas y refleja las desigualdades en los ámbitos de educación, empleo, desigual distribución de acceso y

prosecución de la educación, indicadores de desnutrición, mortalidad infantil y materna y, con ello se configura un círculo vicioso de reproducción de la pobreza ya que son los jóvenes nacidos en hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados y activos que le permitan superar la pobreza.

Pero uno de los problemas más relevantes que enfrenta la seguridad social en la actualidad es que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y sus familiares a cargo) están excluidos de cualquier tipo de protección de la seguridad social. No están cubiertos ni por un régimen asegurativo contributivo ni por la asistencia social financiada por el fisco, mientras que otra parte importante de esa proporción de población está cubierta sólo en ciertos casos. En América Latina, la cobertura se sitúa aproximadamente entre el 10% y el 80% y está en franco estancamiento y se estima que una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo acabará por participar en el empleo informal.

En particular en los países de bajos ingresos, el ajuste estructural y las transformaciones socioeconómicas han dado origen a amplios grupos vulnerables que no pueden cotizar a los regímenes de seguridad social. Los grupos más vulnerables excluidos de la fuerza de trabajo son las personas con discapacidades y las personas de avanzada edad.

Las mencionadas deudas en materia de equidad contrastan con los grandes logros históricos en otros ámbitos. El más notable es el aumento de la esperanza de vida en la mayoría de los países de la región durante las últimas décadas. Según la CEPAL durante el período 1970-1975 el promedio regional de esperanza de vida era de 61,4 años, mientras en el período 2000-2005 se había elevado a 72,0. Estos datos son importantes no sólo porque reflejan la ampliación del derecho a la vida, sino porque la esperanza de vida aumenta en función a la mejora de otros indicadores como el mayor acceso a salud y educación, mejor alimentación, mayor disponibilidad de servicios de agua y alcantarillado, entre otros; aun cuando también incide en el envejecimiento de

la población y este en la presión sobre el financiamiento de los regímenes de pensiones y salud.

Otros indicadores relevantes para la calidad de vida que muestran grandes progresos en la región en las últimas cinco décadas son la reducción de la tasa de analfabetismo, al aumento de la tasa bruta de matrícula en educación primaria y secundaria, con igualdad de género, mayor acceso a agua potable y saneamiento, el incremento de bienes durables en el hogar. El mejoramiento de estos indicadores ubica hoy a la región, en promedio, muy por encima del resto de las regiones en desarrollo en cuanto a desarrollo humano.

Uno de los factores que puede ayudar a explicar la asimetría en los progresos observados en materia de desarrollo humano (esperanza de vida, educación) y al estancamiento en la reducción de la pobreza y la desigualdad, es que los avances en materia de desarrollo humano reflejan un esfuerzo sostenido a lo largo de décadas, materializados en programas e instituciones estatales consolidados que en general avanzan hacia una cobertura universal, sobre todo en atención primaria en salud, acceso a servicios básicos y a la educación formal, estas situaciones son producto de una acumulación histórica. Mientras que los efectos de la protección social en la reducción de los niveles de pobreza pueden materializarse en plazos variables, cuando a través de programas de transferencia de recursos se puede incidir en que amplios grupos eleven sus ingresos, lo cual permitiría superar a corto plazo umbrales de indigencia y pobreza, calculados sobre la base del ingreso de los hogares.

La mejora de las condiciones de salud es ilustrativa para explicar la asimetría entre ambas situaciones, porque una notable mejora de indicadores sanitarios puede coexistir con una relativa rigidez en la incidencia de la pobreza. Esto es atribuible al hecho que la pobreza se calcula a partir del ingreso de los hogares, lo cual puede cambiar si se utilizaran indicadores de necesidades básicas, desarrollo humano o capital social.

Sin embargo, el saldo del "Estado Social" a comienzo del siglo XXI en América Latina, no es favorable, cuando se evalúa en términos de pobreza y distribución del ingreso. Sin embargo, se aprecian algunos avances en lo que respecta a la importancia atribuida a la política social y a la necesidad de enfrentar el problema de la pobreza, lo cual se refleja en el aumento del gasto social, el avance institucional y el desarrollo de nuevas herramientas de gestión dentro de la política social.

Hoy, se debate en las ventajas y desventajas de implementar políticas sociales universales donde toda la población quede amparada (o toda la fuerza de trabajo según el caso) o políticas sociales focalizadas supeditadas a la comprobación de recursos.

Mientras la focalización en términos generales permite, mediante medidas específicas, la concentración de esfuerzos y recursos para llegar a los grupos más carentes o a las zonas deprimidas, con lo cual se optimiza el recurso y se beneficia directamente a quienes se encuentran en situaciones más carentes. Pero es cuestionada mediante distintos argumentos, unos sustentados en la discriminación de la población, otros por los costos que conlleva acentuar los instrumentos para la focalización.

Se plantean otros argumentos dirigidos a la crítica de los programas asistencialistas focalizados porque refuerza la dependencia del beneficiario, confina a los pobres a la ayuda estatal, los mantiene fuera del circuito de integración social y acentúa las desigualdades, mediante el establecimiento de educación para pobres, salud para pobres y ocupación para pobres, es decir, convirtiendo las políticas sociales para pobres en "pobres políticas sociales" y; otros sustentan las críticas hacia los riesgos generados por la prolongación en el tiempo de las políticas focalizadas lo cual contribuiría con la segmentación del sistema protectorio.

Las políticas sociales de corte universalistas tienen las ventajas de ser igualitarias no discriminatorias, con mayor equidad. El universalismo tiene

la ventaja de activar demandas de las capas media, que en términos de exigencia de calidad de las prestaciones, operan como presión que incide en mejor atención para los grupos más pobres. Mantiene mayor correlación entre la protección social y la inclusión social, porque para su mantenimiento exige políticas muy activas en el fortalecimiento del mercado de trabajo. Evidentemente que este tipo de política en su mayoría son desarrolladas por sociedades industrializadas por su alto costo y exigencia fiscal. Sin embargo, estas políticas a mediano plazo, pueden ser posibles también, para los países en desarrollo de ingresos medianos, pero no para aquellos con ingresos modestos.

Cualquiera que sea la opción, lo importante es reconocer el principio de ciudadanía social, desarrollo de capacidades para la participación activa en la sociedad y la función del trabajo como plataforma de auto sustentación del sistema. Donde los incentivos, disposición y disponibilidad del trabajo decente y protegido son indispensables para contrarrestar los efectos negativos de políticas focalizadas o igualitarias. El debate sigue en pie, sin embargo, se consideran la complementariedad entre la focalización y universalidad de las políticas. La discusión adquiere matices diferentes, cuando nos encontramos frente a necesidades que todos comparten, pero que solo una parte de la sociedad puede satisfacer autónómicamente, por la escasez de recursos.

CAPITULO 2

**LA EXTENSIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL:
Sistemas contributivos y sistemas no
contributivos**

CAPITULO 2: LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La noción de bienestar humano se asocia en sus orígenes "ir" o "estar" "bien", en un sentido más amplio significa una condición o situación y en uno más restringido, suele referirse a actividades asistenciales o caritativas hacia los más necesitados. Su opuesto sería el "malestar". El bienestar, tiene aspectos subjetivos y objetivos, puede ser examinado en términos cualitativos y sus distintos componentes pueden evaluarse con distintas técnicas de tipo cuantitativas. La idea de bienestar social la asociamos con la satisfacción de "necesidades". Como un estado o condición humana de bienestar que existe cuando se interviene sobre los problemas sociales, cuando las necesidades humanas son satisfechas y cuando se maximizan las oportunidades sociales.

2.1. ASPECTOS CONCEPTUALES: LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

2.1.1. Seguridad Social: Definir la Seguridad Social ha representado una dificultad, por cuanto las definiciones deben poseer un valor universal y la seguridad social difiere en contenido y estructura de un país a otro, y por su carácter multidisciplinario es difícil encerrarlo en una fórmula única; por ello; hoy, se reconoce la dificultad para conceptualizar bajo un mismo contenido a la seguridad social. En consecuencia los estudiosos de la disciplina, antes que definirla, han optado por abordar la noción básica sobre la cual descansa la seguridad social.

Podemos aproximarnos a establecer que la seguridad social se expresa en un ámbito tridimensional, como política, como derecho y como un conjunto de técnicas sistemáticamente estructuradas, con el propósito de alcanzar objetivos sociales preconcebidos por una sociedad determinada y acorde con las posibilidades para su consecución. En un sentido lato, podemos afirmar que la seguridad social es una disciplina social que tiende al bienestar

colectivo, mediante la protección del hombre, frente a las contingencias y otras necesidades sociales, a través de beneficios, prestaciones y servicios.

El contenido de la noción de seguridad social ha transitado a través de tres (3) enfoques: el político, socio-económico y jurídico (Ana Salcedo 2003).

- a) **Enfoque político;** La seguridad social es concebida como un instrumento de la política social y tiene como propósito alcanzar el bienestar colectivo, creando las condiciones que coadyuven a la plena realización del hombre. Desde este enfoque la seguridad social es concebida como un conjunto de medidas y técnicas tendentes a eliminar la miseria, crear condiciones de mejoras socioeconómicas, para elevar la calidad de vida (prevención de enfermedades y los riesgos, cuidado de la salud, atención médica, rehabilitación a enfermos, inválidos y ancianos); otorgar prestaciones suficientes para atenuar los efectos de las contingencias sociales y facilitar a los sectores de escasos recursos el acceso a la vivienda, educación general y profesional, recreación y turismo social.
- b) **Enfoque socio-económico;** La seguridad social tiene como fin último: la redistribución de la renta nacional De Ferrari, Francisco (1972). Sin embargo Durand (1950), expresa que la distribución de la renta es una consecuencia y no el fin de la seguridad social, al respecto Ricardo R. Moles (1970), reafirma que uno de los objetivos fundamentales de la seguridad social es garantizar cada vez más una amplia y equitativa distribución de la renta nacional.
- c) **Enfoque jurídico;** La seguridad social es una rama autónoma del Derecho, con el objeto de amparar al hombre contra las necesidades derivadas de las contingencias sociales. Esta autonomía se manifiesta en los ámbitos legislativos, jurisprudencial, doctrinario y científico. En este sentido, el Dr. Absalón Méndez C. (1998), concibe a la seguridad social como: "Un sistema de protección social, fundado legalmente, orientado a garantizar a los habitantes de un país un mínimo de condiciones favorecedoras de una existencia humana y digna". Por ello

afirmamos que la seguridad social es entonces, la resultante de tres factores concurrentes: La política, la economía y el derecho. En esta concurrencia se aprecia su objeto como herramienta técnico administrativa para la consecución del bienestar del hombre.

Desde la perspectiva histórica se han desarrollado dos modelos básicos de seguridad social:

El primero "el modelo Bismarckiano", a partir de la Revolución Industrial, se desarrollan procesos de urbanización y proletarización que condujo a la organización de los trabajadores en mutuales, sindicatos para enfrentar los riesgos del trabajo industrial. Las contribuciones a estas organizaciones les permitían constituir fondos para enfrentar los riesgos de enfermedades o accidentes a los trabajadores afiliados. Estas formas de seguro colectivo por un lado, y las presiones de las organizaciones sindicales, fortalecidas con los idearios socialistas por otro, condicionaron compromisos de protección exigidos a los empleadores por la legislación laboral alemana del siglo XIX. Estos factores se constituyen en la plataforma para que el canciller Otto von Bismarck (1883) introdujera el seguro social. El seguro social como instrumento protectorio consiste en que el Estado ejerce acciones de coordinación y/o ejecución de fondos de aseguramiento para enfrentar los riesgos de enfermedad (1883), accidentes de trabajo (1884) y vejez (1889). El modelo consiste en coordinar la existencia de múltiples fondos de aseguramiento de afiliación obligatoria para atender riesgos específicos, este modelo es asumido por varios países Europeos y algunos latinoamericanos.

El segundo el modelo Beverigiano, inicialmente propuesto por sir William Beveridge, surge en la década de los cuarentas, cuando el gobierno británico adopta una visión mas amplia con respecto al problema de la protección social, que se expande a cubrir nuevos riesgos, en el cual se establece la creación de un fondo único de seguro y asistencia social bajo la responsabilidad del Estado para la protección del empleo, las cargas familiares y la salud de toda la población bajo la responsabilidad del Estado. Según la

OIT (2001; 40) durante los años noventa, 140 países poseen formas de seguro colectivo de accidentes de trabajo, sobrevivientes y vejez. Unos setenta países tienen provisiones para salud y cargas familiares y unos cuarenta incluyen el seguro de desempleo. En la actualidad es difícil encontrar países que dispongan de modelos totalmente Bismackiano o puramente Beverigiano, en la mayoría se combinan, dando primacía a uno de los modelos.

La OIT, sugiere en el año 2001 que la seguridad social podría incluir otras instituciones y cubrir nuevas necesidades: "La aparición de nuevos sistemas contributivos para los trabajadores en la economía informal ha destacado la necesidad de un concepto más amplio de seguridad social. Dicho concepto podría abarcar, por ejemplo, elementos relacionados con la vivienda, la seguridad alimentaria y prestaciones para la seguridad escolar además de las eventualidades previstas en el Convenio sobre la seguridad social (...) Algunos afirman que, en el contexto de una experiencia para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, la seguridad social puede incluir también políticas tales como un acceso a los bienes de capital productivos, la garantía del empleo, salarios mínimos y la seguridad alimentaria" (citado de Samuel Freije y Maria Helena Jaén (2002;149).

Las dificultades de definir la seguridad social en función al riesgo cubierto es controversial, por cuanto dificulta el establecimiento de indicadores que den cuenta de la protección social de los países, debido, a la coexistencia de otras variables significativas para su medición como son: la cobertura poblacional o la eficiencia del sistema. Así como también, la relatividad del término de lo que un país considera indispensable. Estas variaciones están en función de los valores, las capacidades y los presupuestos entre las naciones.

Encontramos definiciones de la seguridad sociales base a sus fines, independientemente de las prestaciones, riesgos cubiertos y la existencia de instituciones gestoras públicas o privadas. Entre ellas encontramos a aportada por Amartya Sen, premio Nóbel de economía y Jean Drèze (1991; 50):

“El propósito de la seguridad social es proteger a la frente de las privaciones y sus riesgos, El significado de “privación” depende, por supuesto, de los valores en cada cultura, que pueden ser, caracterizados de distintas maneras según el tiempo y el lugar”.

Sostenemos que las diferencias en los sistemas de seguridad social no sólo dependen de los valores, sino también de los recursos disponibles en cada uno de los países. Sin embargo, la inversión en salud y pensiones de vejez representan la mayor proporción del consumo total de las naciones y del presupuesto de los gobiernos. En el cuadro No. 2 se observa que las pensiones y la atención a la salud concentran la mayor parte del gasto en seguridad social.

CUADRO No. 1
Gastos en seguridad social como porcentaje del PIB por regiones

REGIÓN	GASTOS TOTALES EN SEGURIDAD SOCIAL	PENSIONES	SALUD
África	4,3	1,4	1,7
Norteamérica	16,6	7,1	7,5
América Latina	8,8	2,1	2,8
Asia	6,4	3,0	2,7
Europa	24,8	12,1	6,3
Oceanía	16,1	4,9	5,6
TODOS	14,5	6,6	4,9

Fuente: OIT (2001:81)

Generalmente se afirma la existencia de una relación simple entre los gastos sociales y los niveles del PBI, y que los países a medida que se enriquecen tienden a gastar más en seguridad social, pero esta tasa de gastos es sólo una medida agregada y no indica si estos se asignan equitativamente entre los grupos sociales específicos de la población o si estos son administrados con eficiencia. Tampoco se descarta que la asignación del gasto social obedezca también en gran medida a una opción política, por lo tanto, hay sociedades más pobres que deciden asignar porcentajes de su PBI similar al de otras sociedades más prosperas (OIT, 2002; 95).

Para cerrar este punto es importante reseñar el contenido de las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en su 89ª reunión, 2001, en base a la discusión general sobre la base del Informe VI: *Seguridad Social: temas, retos y perspectivas*; adopta un conjunto de conclusiones e invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional a que le preste la debida consideración cuando planifique las futuras actividades sobre la seguridad social (OIT, Seguridad Social: un nuevo consenso, 2002; 1-7) en especial en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2004-2005. Entre las mismas destacamos las siguientes:

1. En 1944, la Conferencia reconoció "la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa"
2. La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social y contribuir a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional.
3. La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca.
4. No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos y privados. La función principal del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. La

administración de los sistemas deben ajustarse a principios básicos como: prestaciones seguras y no discriminatorias, administración sana y transparente, bajos costos y fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito.

5. Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes: los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes y las personas de la economía informal (la mayoría mujeres). De no ser posible de forma inmediata, introducir seguros, medidas de asistencia social, hasta que logren su incorporación efectiva. Estas políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura debe enmarcarse dentro de una estrategia de seguridad social nacional integrada.
6. El reto de incorporar a la economía informal y el como hacerlo es una cuestión de equidad y solidaridad social y la política debe promover el abandono de la economía informal. En estos casos el costo debe financiarse por toda la sociedad.
7. Para las personas en edad de trabajar, la mejor manera de proporcionarles ingresos seguros es a través del trabajo decente, donde la educación y la capacitación se constituyen en la base fundamental para lograrlo y el seguro de desempleo debe concebirse de forma tal que no genere dependencia o suponga obstáculos para el empleo.
8. La seguridad social debe fomentar y basarse en los principios de igualdad de género, lo cual no significa un trato igualitario, sino que de hecho garantice la igualdad para la mujer.
9. La seguridad social y los servicios sociales deben concebirse sobre la base de la igualdad de sexos y que faciliten el acceso de las mujeres al empleo y que las mujeres adquieran la protección por propio derecho y no como derivación de ser persona a cargo.

10. Cualquiera de los progenitores que se ocupen de los hijos deben disfrutar de las prestaciones de la seguridad social prevista a tal fin. Cada sociedad debe considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres, donde haya que hacer frente a la discriminación propia del sistema.
11. El envejecimiento de la población afecta por igual a los sistemas financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto así como al costo de la asistencia médica. Las medidas deben orientarse a aumentar la tasa empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y las personas con discapacidades.
12. En los sistemas de pensiones basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente; en los sistemas de capitalización individual, son las propias personas quienes asumen el riesgo. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados deben adecuarse a la capacidad contributiva y a las diferencias entre los grupos de la fuerza laboral, pero no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. El Estado tiene la responsabilidad de proporcionar un marco reglamentario eficaz, mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deben proporcionar apoyos e incentivos fiscales para los trabajadores de ingresos medios y bajos.
13. La viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo, para ello se hace necesario las proyecciones actuariales periódicas. El diálogo social es fundamental para la toma de decisiones frente a desequilibrios financieros.
14. Cada país debe determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos, la cual debe estar articulada a la estrategia de empleo y al resto de las políticas sociales. Los

programas específicos de asistencia social deben ser un medio para incluir a los grupos excluidos en la seguridad social. Cualquier cambio debe proteger adecuadamente a los beneficiarios existentes. La investigación y la asistencia técnica son necesarias para mejorar la gobernanza de los sistemas.

15. Las actividades de la OIT en materia de seguridad social deben basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social. La mayoría de los habitantes del planeta no disponen de seguridad social por lo tanto la extensión de la cobertura es un reto de suma importancia que hay que abordar en los años venideros. La extensión de la cobertura de la seguridad social es uno de los principales ámbitos definidos para las investigaciones futuras en materia de seguridad social.

16. "La OIT debería continuar desarrollando la cooperación interinstitucional en el ámbito de la seguridad social, entre otras con la Asociación Internacional de la Seguridad Social. La OIT debería invitar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a respaldar las conclusiones adoptadas por la Conferencia y a sumarse a la OIT en la promoción de la justicia social y la solidaridad social mediante la extensión de una seguridad social de amplio alcance."

2.2.2. Los Servicios Sociales: La noción de los servicios sociales ha sido concebido por su alcance desde dos acepciones por autores tales como Demetrio Casado (1987), Josefa López Hidalgo (1992), Miguel Gómez Serra (2003) quienes coinciden en afirmar que la acepción amplia de los servicios sociales se identifica con el conjunto de sistemas de protección social (educación, sanidad, vivienda, seguridad social y asistencia social), mientras que la acepción restringida se reserva el concepto de los servicios sociales solo para uno de estos sistemas de protección: "La asistencia social", desde esta perspectiva, se entienden los servicios sociales como "prestaciones técnicas

relacionadas con necesidades humanas especialmente cualificadas" (Casado, 1987; 150), y (López Hidalgo, 1992: 105) señala que su actividad consiste en facilitar "atención a grupos de población, que por sus circunstancias o condiciones, están en situación de necesidad o marginación".

Desde la perspectiva teórica, el alcance que le atribuimos a los servicios sociales, no lo limitamos únicamente a los grupos de población que se encuentran en situación de necesidad, exclusión o marginación social. Entendemos que los servicios sociales se deben dirigir al conjunto de la población, atendiendo al principio de universalidad, y éstos servicios no solamente deben proveer acciones de carácter asistencial, sino también incluir la prevención, promoción y desarrollo a nivel individual, familiar, grupal y comunitario. Evidentemente que ello no significa que los servicios sociales no deban priorizar la atención a los colectivos sociales que presenten necesidades sociales más urgentes.

El alcance de la concepción de los servicios sociales desarrollado en el presente trabajo se corresponde con el asumido por Miguel Gómez Serra (2003: 33) cuando afirma que los servicios sociales engloban e integra diversos elementos tales como los servicios, los establecimientos, las prestaciones, las actividades y la actuaciones de los propios profesionales como parte integrante del concepto de los servicios sociales, cuyo alcance "incluye tanto la atención asistencial como la prevención y la promoción del conjunto de la población, pero reconociendo, al mismo tiempo, la existencia de personas, familias y colectivos que, a causa de situaciones sociopersonales particulares, pueden necesitar de atención específica".

La noción de los servicios sociales también ha sido vinculada tradicionalmente al espacio del quehacer profesional del Trabajador Social y en algunos países se identifica con la profesión del Trabajo Social. Sin embargo, a pesar de las dificultades en su definición, por la relatividad de su contenido y extensión, consideramos que la noción tiene su espacio propio, que a pesar de

su relativismo y la diversidad de contenido que se le atribuye, según, sea el tiempo, espacio o el país de referencia, como sucede con la mayoría de los términos en el campo de las ciencias sociales.

Consideramos a los servicios sociales como estructuras complementarias a las que ofrecen otros sistemas de protección, porque atienden y aportan respuestas diferenciadas a las demandas específicas de la población o ante nuevas necesidades humanas; y, que de ningún modo, se deben identificar con la metodología o accionar de algún profesional en específico, porque en ellos concurren diversidad de profesionales.

Para una mayor comprensión de la noción de los servicios sociales, debemos hacer una obligada referencia a su pasado histórico, lo cual nos permite distinguir que ha existido la caridad, la beneficencia, la acción social, y definitivamente los servicios sociales. Sin embargo, ese progreso no ha sido lineal. Se han interpuesto, mezclado y cruzado los conceptos con las prácticas correspondientes.

- La primera etapa de la protección social a través de modalidades caritativas, la encontramos en las sociedades preindustriales, en las cuales las autoridades públicas atendían las políticas públicas en los casos intermitentes de catástrofes y pestes, mientras que eran las comunidades más cercanas, las que proveían a los miembros más necesitados. La atención estaba descentralizada y la asistencia era proveída por cada comunidad local, a través de hermandades, cofradías y asociaciones, con carácter de ayuda voluntaria, la ayuda a los pobres tenía una motivación espontánea. Con frecuencia fruto de una práctica eminentemente cristiana, como consecuencia del sentimiento religioso se movía la benevolencia y la caridad, frente a la situación degradante de los pobres y la indigencia. El resultado de esta acción individual fue el impulso de organizaciones de ayuda mutua, generalmente a cargo de las iglesias cristianas. Los pobres acudían a los templos y a otros lugares

religiosos de acogida, se practicaba la limosna y se atendía a los enfermos pobres en hospitales. Mientras que la intervención de las leyes se limitaba a prohibir a los indigentes la entrada a lugares públicos. Las presiones sociales y las acciones de beneficencia privada supusieron un paso inicial para el reconocimiento de la necesidad de los Estados a establecer los primeros signos de la beneficencia pública, orientada a paliar algunos problemas que acarrea la pobreza y la miseria.

- La segunda etapa se inicia con el establecimiento de las primeras leyes de beneficencia pública. En ella se establecían medidas asistenciales para paliar en parte la imagen de la pobreza y con ella continúan subsistiendo las acciones privadas organizadas.
- La tercera etapa se caracteriza por la institucionalización e la "asistencia social", es denominada de acción social por parte del Estado, en ella La Asistencia Social se institucionaliza y se profesionaliza, nace con la revolución industrial ante los problemas del mundo obrero. Su acción se extiende desde los países anglosajones para intentar mejorar la precaria situación de los trabajadores, que habían cambiado sus modos de vida y de trabajo. Se generalizan los seguros sociales que, se habían desarrollado en muchos países europeos de forma privada en el siglo XIX; a mediados del siglo XX, surge la primera ley de seguridad social que asume las legislaciones anteriores, pero dejan importantes lagunas protectivas que continúan atendidas por otros sistemas de asistencia social, no solo de carácter privado, sino también de carácter público.
- La etapa actual se caracteriza por el intento de superación de las modalidades asistencialistas de protección realizada con carácter discrecional, para introducir el elemento del "derecho" para el acceso de las prestaciones sociales. Prestaciones consagradas en leyes y en la mayoría de los casos, incorporados a los Sistemas de Seguridad Social.

El estado actual de los servicios sociales es fruto de un proceso histórico, generado por las sucesivas reformas político administrativas de la protección social. Los servicios sociales constituyen hoy un sistema público de prestaciones técnicas, capaz de generar un conjunto de prácticas destinadas a satisfacer necesidades individuales-colectivas, en el contexto político-social de la sociedad de bienestar.

En consecuencia los servicios sociales facilitan condiciones objetivas y elementales que permiten mejorar la calidad de vida de toda la población, priorizando la atención a los sectores de población que presenten mayor grado de insatisfacción de sus necesidades básicas. Los objetivos más urgentes de los Servicios Sociales se encuentran hoy, en la búsqueda de la eficiencia administrativa y el mejor empleo de los recursos.

Ante estas realidades, los Servicios Sociales públicos tienen que acertar a ofrecer recursos encaminados a subsanar los graves desajustes sociales, con el intento de no discriminar a nadie, ni por arriba ni por abajo. Es decir, habrá que tender a la normalización, sin olvidar a las personas y grupos mas favorecidos. Y por otro lado, ser conscientes de las limitaciones no sólo por la escasez de recursos, sino también por la complejidad de la demanda. Por ejemplo los Servicios Sociales comunitarios o municipales deben disponer de una triple orientación: ofrecer medios para "subsanar desajustes", promover la "iniciativa social" y potenciar la "participación y cooperación" de todo el tejido social, encaminado todo ello hacia una mayor solidaridad.

2.2. SISTEMAS CONTRIBUTIVOS Y SISTEMAS NO CONTRIBUTIVOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social es el conjunto de políticas y programas gubernamentales con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población. El Secretario General de ONU en la 39ª sesión de la Comisión de Desarrollo Social de la ONU, 2001; señala que la protección social: "es un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables".

La Conferencia Internacional del Trabajo en su 89ª reunión, celebrada en junio del 2001, consideró como uno de los temas principales la discusión general sobre la seguridad social, y arrojó conclusiones consensuadas en torno a las siguientes prioridades:

- a) Concederse más prioridad a las políticas e iniciativas destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social para abarcar a quienes carecen de ella.
- b) La seguridad social no solo reviste gran importancia para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en su conjunto, sino que, de gestionarse adecuadamente, también aumenta la productividad y apoya al desarrollo económico
- c) El envejecimiento de la población afecta tanto a los sistemas de pensiones basados en la capitalización como a los basados en el reparto, es necesario buscar soluciones basadas preferentemente en las medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo.

- d) Los interlocutores sociales tienen un importante papel que desempeñar en la gestión de la seguridad social

La adopción de políticas para la extensión de la protección social asumidas por los países en desarrollo han sido insuficientes, bien sea por el carácter inadecuado de las políticas vigentes en materia de protección social, o por la insuficiencia de esfuerzos sostenidos para aplicar dichas políticas, o bien porque la protección social está relacionada con problemas económicos, sociales, y políticos de alcance mucho mayor. Por consiguiente, para ampliar la cobertura es necesario considerar el amplio contexto en que operan los sistemas de seguridad social.

1. Es importante considerar el carácter administrativo del país; en los países de economía de mercado, se encuentra una relación directa entre el nivel de democracia y el grado de protección social.
2. Es necesario considerar la situación macroeconómica y el estado del mercado de trabajo. Si el mercado de trabajo es sólido es probable que el ámbito de la protección social se amplíe de forma natural; mientras la demanda de trabajo se mantenga débil, la mayoría de la población dependerá de trabajos no protegidos y mal pagados en la economía informal.
3. Los sistemas de seguridad social no deben ser sometidos a demandas excesivas, su objetivo por excelencia es ofrecer seguridad frente a contingencias predeterminadas y estos sistemas son solo una parte (aunque muy importante) de un programa mas amplio, dirigido a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.
4. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es fundamental para incrementar y mantener una amplia cobertura. No solo es necesario contar con eficaces administradores y normas de probidad financiera, sino también, de un elevado compromiso por parte del gobierno y los niveles de confianza de

la población, porque de no ser así la gente evitará cotizar, aunque tenga necesidad de protección social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que no hay un único modelo para ampliar la cobertura y sistematiza tres vías complementarias para la extensión: La Seguridad Social que incluye el seguro social, la asistencia social y los sistemas universales; Los sistemas de base comunitaria y; la articulación entre iniciativas comunitarias y nacionales. En tal sentido la OIT destaca tres (3) tipos de sistemas:

- a) Seguro Social; Sistemas públicos contributivos
- b) Seguridad Social; Constituidos por los Seguros Sociales mas los Sistemas no contributivos.
- c) La Protección Social; Por la Seguridad Social mas los sistemas privados y comunitarios.

El tema de la cobertura de la protección social nos conduce a examinar dos componentes íntimamente relacionados, por un lado, la población objetivo (la extensión) que se refiere a la población cubierta y protegida por el sistema, porque no todos los registrados están cubiertos y no todos los cubiertos están registrados y no todos los registrados son cotizantes activos y; por otro, a la magnitud de los beneficios (la profundidad), lo cual nos conduce a indagar sobre las condiciones y requisitos de acceso a los beneficios. Esta última nos permite medir la eficacia del régimen y nos aproxima a diagnosticar problemas y adoptar las medidas correctivas necesarias.

En consecuencia ambos componentes son necesarios tener presente al desarrollar modelos de evaluación de la marcha de los sistemas de protección social, los mismos deben estar sustentados no sólo en la extensión de la cobertura sino también, en la profundidad de la misma.

En cuanto a la población objetivo nos encontramos con dos modelos históricamente construidos:

- a) La población económicamente activa/asalariados, bajo el enfoque Bismackiano o de seguro social: Este esquema se orienta a la sustitución del ingreso, a suavizar la capacidad de gasto, aunque también incorpora elementos de alivio a la pobreza (pensiones mínimas o básicas)
- b) La cobertura universal, enfoque Beverigeano, orientado básicamente al alivio de la pobreza.

Por las condiciones de acceso al sistema podemos clasificar los mecanismos de protección social en:

- a) **Esquemas contributivos**, sustentados en la regularidad de las cotizaciones o los aportes, el número de períodos con cotizaciones o aportes y la edad de los afiliados.
- b) **Esquemas no contributivos**, cuya principal preocupación se orienta a las condiciones de focalización (pruebas de medios, discapacidad o cualquier otra condición especial).

2.2.1. LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVOS

Una proporción muy elevada de la población de la mayoría de las regiones del mundo no disfruta de ningún tipo protección social o tiene una cobertura muy limitada. Esta situación está presente en la amplia mayoría de las personas en los países en desarrollo, e incluso en los países desarrollados y más ricos también encontramos brechas importantes y crecientes en la protección social.

La extensión de la protección social para la población económicamente activa, población objetivo, es un desafío en los sistemas contributivos, tanto públicos como privados, porque lograr incorporar a los trabajadores excluidos de la red de protección social y aumentar la densidad de la cotización de los trabajadores afiliados al sistema, exige evaluar y discutir

sobre las medidas legales mas adecuadas, revisar las acciones gerenciales de incentivos a la cotización, establecer mecanismos de reducción de la evasión y demandas al perfeccionamiento de los registros en especial para los trabajadores autónomos, rurales y de sectores económicos con baja cobertura como servicios, transportes y construcción civil.

Los trabajadores de la economía informal no están amparados por la seguridad social debido a un conjunto de razones: Una de ellas es la dificultad extrema para recaudar las cotizaciones y, en la de sus empleadores; otro problema es que muchos de esos trabajadores son incapaces de aportar sus cotizaciones con la sistemática regularidad exigida por el sistema, o porque el porcentaje determinado es relativamente elevado en comparación con sus ingresos, o no tiene interés en hacerlo, porque consideran que las prestaciones de la seguridad social no satisfacen sus necesidades prioritarias.

El crecimiento de la economía informal afecta a los sistemas contributivos como sistema de protección social, porque estos últimos están sustentados en el mercado laboral, su estudio requiere identificar la condición laboral la cual puede ser definida en función a tres variables fundamentales:

- a) Relación laboral: Empleador (patrono); Empleado (asalariado); Independiente (por cuenta propia; trabajador sin salario y; los desempleados.
- b) Tipo de empresa o sector: Empresa privada grande; empresa privada pequeña; empresa pública o sector público.
- c) Grado de calificación/educación: Calificado (profesional) y; no calificado.

Esta situación del mercado laboral en América Latina refleja características importantes de destacar, aun cuando aceptamos la heterogeneidad existente entre los países, nos encontramos con nuevos riesgos: Nueva forma de funcionamiento económico (competitividad y

flexibilidad), crecimiento insuficiente, inestabilidad e inequidad y; los nuevos riesgos determinados por una mayor vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional y los cambios en la estructura del empleo. Lo cual ha conducido a una reducción de la cobertura durante la última década, en consecuencia a una pérdida de protección social.

En el informe de la OIT: Panorama Laboral 2005, encontramos: Aumento del crecimiento económico en el año 2005 en un 5%, influenciado por el dinamismo de las economías de los Estados Unidos, Japón y China aunado a la acentuación de políticas internas orientadas a la reducción de la inflación y fortalecimiento del sector exportador. El desempleo en América Latina se redujo a 9,6% y aumento de los salarios reales y de la producción; pero la informalidad sigue aumentando y la cobertura de los sistemas de protección social se mantiene estancada y en muchos de los países de la región se redujo.

En el mismo informe señala que entre 1990 y 2004, la informalidad tiene una tendencia estructural a aumentar en el mundo y en especial en América Latina:

- a) De cada 10 nuevas personas ocupadas, 6 están en la informalidad y el 47% de ellos están desprotegidos.
- b) Prosigue la privatización y la terciarización del empleo, en el mismo lapso (1990-2004), 9 de cada 10 nuevos ocupados trabajan en el sector privado y; 9 de cada 10 nuevos ocupados lo hacen en el sector de servicios. El 85% del empleo femenino se concentra en el sector servicios.
- c) Las reformas estructurales en los sistemas de seguridad social durante la década de los noventa tuvieron impactos nulos o negativos sobre los indicadores de cobertura.
- d) Persisten elevados niveles de pobreza y concentración de ingreso.

e) La población que presenta mayor exclusión de la protección social se encuentra principalmente está entre las siguientes categorías de población: Trabajadores independientes, trabajadores micro-empresarios, trabajadores de los sectores de servicios, transportes, construcción civil y agricultura, los trabajadores temporeros, los trabajadores domésticos, familiares no remunerados. Así como también entre los sectores de población: personas con discapacidades, migrantes, mujeres, jóvenes, trabajadores de bajos ingresos y grupos indígenas.

El aumento del trabajo informal y sin protección social entraña riesgos tanto para los trabajadores del sector formal como para los de la economía informal. Con la reducción del empleo formal, los trabajadores asumen carga financiera directa cada vez mayor para atender las necesidades sociales, lo que incide negativamente en la calidad de vida. Esta carga también puede incidir en el debilitamiento de la capacidad de las empresas para competir en la economía mundial.

De lo expuesto anteriormente podemos afirmar que los sistemas de protección social sustentados en los sistemas contributivos son insuficientes porque cubre actualmente solo a una fracción de los trabajadores y trabajadoras. Situación que se agrava considerablemente en los sectores rurales y entre los ocupados del sector informal de la economía. Es más ni siquiera toda la población de los trabajadores insertos en empleos formales y en sectores de alta productividad cuentan con protección garantizada por la vía contributiva.

La cobertura contributiva reproduce claramente los patrones del mercado laboral, dado que los trabajadores con más experiencia o más educación e insertos en relación de dependencia laboral en empresas de mayor

tamaño o en sectores que se caracterizan por una mayor estabilidad laboral tienen mayores posibilidades de cotización.

Las diferencias de cobertura contributiva que obedecen a factores geográficos, educativos, de género y del mercado de trabajo se traducen en acentuadas diferencias de cobertura que dependen de la ubicación del hogar dentro de la distribución del ingreso. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, la tasa de cobertura de la seguridad social se corresponde con la distribución del ingreso de los hogares, los miembros de las familias de hogares con ingresos mas altos presentan tasas superiores de contribución y cobertura, frente a una proporción mas reducida en los hogares que presentan bajos ingresos:

CUADRO No. 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS OCUPADOS POR QUINTIL DE INGRESOS DEL HOGAR

PAÍS	Quintil 1 (Ingresos - > bajos)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (ingresos >altos)	Q5-Q1
Argentina (2002)	15,2	38,2	57,7	66,4	76,1	60,9
Bolivia (2002)	3,2	6,3	10,3	16,6	30,3	27,1
Brasil (2001)	20,1	36,1	47,2	55,6	63,5	43,3
Chile (2003)	50,3	60,0	64,5	68,1	71,4	21,1
Costa Rica (2002)	49,6	58,2	63,7	66,2	75,1	25,5
Ecuador (2002 urbana)	11,1	18,8	25,1	33,7	54,5	43,3
El Salvador (2001)	11,5	16,8	29,5	36,6	52,9	41,4
Guatemala (2002)	4,7	15,0	17,1	23,3	24,0	19,3
México (2002)	28,9	46,9	51,8	64,2	73,3	44,5
Nicaragua (2001)	6,4	12,0	13,5	23,5	26,9	20,5
Panamá (2002)	22,3	42,7	54,8	61,0	67,0	44,7
Paraguay (2000)	3,1	5,7	11,2	17,2	22,7	19,6
Perú (2001)	2,0	5,7	10,1	15,7	24,9	22,9
República Dominicana (2002)	34,9	40,7	37,5	47,6	51,6	16,7
Uruguay (2002, urbana)	25,6	48,1	62,7	75,9	85,3	59,7
Venezuela (2002)	36,9	51,9	59,7	68,1	78,9	42,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países

Cómo se puede apreciar en la última columna se aprecia diferencias sistemáticas entre las distribución del ingreso en los hogares y la

cobertura de la seguridad social de los asalariados y se pueden apreciar que estas diferencias entre el primer y el último quintil alcanzan hasta sesenta (60) puntos porcentuales.

Según la CEPAL, en la mayoría de los países de la región la evolución de la cobertura contributiva de los trabajadores ocupados, con excepción de México y El Salvador registraron entre 1990 y el 2002, registraron una disminución de los trabajadores ocupados que aportaban a la seguridad social. Este fenómeno puede estar condicionado por el débil crecimiento económico, los cambios en el mercado laboral por una baja del empleo formal y el fenómeno de precarización del empleo, lo cual se tradujo en un menor grado de cobertura de la seguridad social contributiva. Esta disminución de la cobertura contributiva se redujo en la región en todas las dimensiones del mercado laboral, independientemente de la ubicación geográfica, el sector (formal e informal), el sexo y tanto en el sector público como en el privado y por cuenta propia. (CEPAL, 2006)

Las posibilidades de ampliar la cobertura de la protección social a través de esquemas contributivos se aprecian limitadas, no solo por el desempleo sino por los cambios en la estructura del mercado laboral; ya que la dinámica laboral de la región se ha caracterizado en los últimos años por una mayor inestabilidad ocupacional, por la informatización y la precarización del empleo, por el proceso de desregulación del mercado laboral y por una mayor participación de la mujer. Estos factores han afectado negativamente la cobertura de la protección social.

La baja expansión del trabajo asalariado ha afectado negativamente la protección social por la vía del empleo, el trabajo por cuenta propia ha crecido más que el trabajo asalariado, estos cambios ha contribuido a una creciente informalidad del mercado laboral, lo cual está íntimamente ligado a menores tasas de cotización a la seguridad social y en consecuencia nos conduce a una mayor desprotección.

El proceso de privatización también influyó en los niveles del empleo. El traslado del empleo desde el sector público significó en primera instancia a una restricción a las remuneraciones y a la reducción de personal. Como dato encontramos que el aporte del sector público a la creación de puestos de trabajo en los años ochenta fue de 15 por cada 100 nuevos puestos creados, ello disminuyó entre 1990 y el 2003 a un 12% (CEPAL 2006;55).

El empleo público se ha caracterizado como un régimen estatutario de inmovilidad contractual y plena protección social, por lo tanto, ello generó mayor desempleo y migración al sector privado, esto último significa mayor inestabilidad y menor protección social, especialmente para los que se ubican en empresas de menor tamaño.

El aumento de la cobertura de la protección social a través de los sistemas contributivos exige influir de manera sistemática en la relación trabajo-protección social. Sin embargo, el crecimiento sostenido de la economía y las mejoras en la inserción laboral y productiva, son condiciones necesarias pero, no son suficientes para extender la cobertura de la protección social, porque en ella influyen variables como la inestabilidad y la precariedad que hoy predomina en el mercado de trabajo y entorpecen la creación de empleos decentes y protegidos.

En esta relación trabajo-protección social es imperativo abordar la problemática específica del sector informal. Las acciones gubernamentales y el poder de los posibles afectados por su competencia se han orientado a ignorar, perseguir o bloquear el empleo informal. Los integrantes del sector informal operan con el fin de evitar costos, actúan fuera de regulación con el propósito de eludir el cumplimiento de leyes y normas, aun cuando pierdan con ello oportunidades de expansión y ganancias. En este contexto es importante desarrollar estrategias que permitan establecer vínculos de este sector con la protección social contributiva. En este sentido se han desarrollado incentivos necesarios, para que los sectores informales sean los interesados en incorporarse a la protección social.

A pesar de los esfuerzos realizados en este campo, es difícil aceptar que se revertirá a corto y mediano plazo, por lo tanto se hace imperativo avanzar en la evaluación de desarrollo de sistemas de protección social no vinculados al trabajo.

La cobertura de prestaciones contributivas se ha estacado en la región y por lo tanto cobran de mayor importancia las políticas tendientes a ampliar la cobertura a través de modalidades no contributivas. El financiamiento de estas modalidades exigirá mayores esfuerzos e incremento del gasto social.

Si bien la extensión de la cobertura de la protección social por la vía de los sistemas contributivos, en la situación actual en la región, está limitada por las características propias del mercado laboral latinoamericano y las tendencias futuras. Es importante destacar la necesidad de diseñar políticas de extensión de la protección social dentro de los sistemas contributivos mediante los siguientes pasos:

- a) Establecer la obligatoriedad de afiliación para el sector informal de la economía
- b) Flexibilizar el régimen para incluir efectivamente a los trabajadores independientes, familiares, ocasionales, domésticos y otros trabajadores con ingreso irregular
- c) Tratamiento diferencial para sectores con mayor flexibilidad de las relaciones laborales y racionalidad del empleo: Servicios, construcción civil, agricultura, turismo.
- d) Políticas diferenciadas para micro-empresas y empresas familiares
- e) Establecer diferenciación y especificidad del sistema de acuerdo a la capacidad contributiva
- f) Incentivos a la afiliación para los jóvenes que entran en el mercado laboral

- g) Fortalecimiento institucional, especialmente en materia de recaudación de cotizaciones, mantenimiento de registros de inscripción y de servicios a los afiliados.
- h) Mejorar los procesos de gestión institucional a fin de garantizar un buen producto/servicio
- i) Conquistar la confianza del asegurado: Adoptar medidas para cambiar la imagen relacionada con la ineficiencia y fraude.
- j) Establecer mecanismos de control y seguimiento a través de la exigencia de la actualización de la afiliación y aportes para hacer uso de créditos, negociación con el Estado y declaraciones de impuestos.
- k) Desarrollar programas de educación y sensibilización

Evidentemente que la ampliación de la cobertura de los sistemas contributivos, no es suficiente, se hace necesario acompañarlas de otras estrategias orientadas a tres niveles primero; la incorporación de prestaciones o servicios universales; segundo; establecer o ampliar los servicios sociales asistenciales condicionados a la comprobación de ingresos o a comportamientos (transferencias monetarias condicionadas); y por último; incorporar mecanismos a través de esquemas comunitarios descentralizados.

2.3. LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL NO CONTRIBUTIVOS

Actualmente se reconoce la urgente necesidad de encontrar los medios para ampliar la protección social, en especial por el estancamiento que se aprecia en el crecimiento de la población de trabajadores protegidos hoy por la seguridad social. Las necesidades de ampliar los alcances de los programas de protección social implica la demanda de prestaciones no contributivas. Ello conduce a la exigencia de trabajar en múltiples direcciones simultáneamente,

en atención a las prioridades definidas en función a las situaciones específicas, las fortalezas y debilidades de cada país.

Extender la cobertura de la protección social exige la consolidación de políticas públicas que garanticen los derechos económicos y sociales a la población de los países de la región. Evidentemente que el desarrollo de consensos duraderos es esencial para que cualquier iniciativa fructifique.

La profunda desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos es causa y efecto de otras desigualdades. La desigualdad del ingreso remite como causa y como consecuencia a brechas en materia de bienestar. La falta de equidad es un rasgo que ha caracterizado por mucho tiempo a las sociedades de la región y expresa sintéticamente estructuras económicas, sociales, de género y étnicas muy segmentadas que se potencian entre sí. Inequidad en el ingreso se expresa en la desigual distribución de la educación, del conocimiento, del patrimonio y del acceso al empleo. El acceso a estos servicios está condicionado por la capacidad de pago, por lo tanto, se configura en un círculo vicioso de reproducción de la pobreza, ya que son los jóvenes nacidos en hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados y a activos que les permitirían superar la condición de pobreza intergeneracional.

Estas prestaciones no contributivas exigen poner el acento en los aspectos fiscales y exige de sistemas fortalecidos y maduros de financiamiento estatal. La diversidad que presenta este aspecto en la región en términos del nivel y composición de los ingresos fiscales no facilita la formulación de recomendaciones únicas y homogéneas para el financiamiento de los programas de protección social.

Esta búsqueda exige el desarrollo de acciones tendentes en primer lugar a fortalecer el financiamiento estatal que permitan consolidar

políticas públicas que garanticen el derecho a la seguridad social para toda la población con o sin capacidad contributiva.

Si consideramos la carga tributaria, el nivel y las fuentes de los ingresos fiscales en América Latina nos encontramos que presenta una carga tributaria aproximada al 18% del PIB, cifra muy por debajo de los países integrantes de la OCDE y próxima a la de las naciones del sudeste de Asia. Por el contrario, la importancia relativa a las contribuciones de la seguridad social es superior a la de los países del sudeste asiático, pero inferior a la que presentan los países más desarrollados (CEPAL 2006; 69). Históricamente la importancia de las contribuciones a la seguridad social varía de un país a otro en la región y esta depende del grado de desarrollo de cada sistema de prestaciones.

En cuanto a la contribución de la seguridad social como fuente de ingreso fiscal, es necesario señalar que a consecuencia de la reforma provisional a la que se sometieron algunos países de la región, mediante la privatización total o parcial de los regímenes de pensiones y algunos de salud, las cotizaciones a la seguridad social perdieron importancia relativa como fuente de recaudación. Sin embargo, es importante destacar que en algunos países (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Uruguay) las contribuciones de la seguridad social representaban para el año 2004 el 20% de los ingresos tributarios y más del 10% en Argentina, Nicaragua y El Salvador. Específicamente en el caso de Brasil, encontramos que más del 55% de los ingresos del gobierno central provienen de la seguridad social (14,4 puntos del PIB) y el caso de Panamá, cuyos ingresos fiscales por concepto de cotizaciones superan el 30% del total (CEPAL 2006; 71).

En los últimos años se ha reconocido en la región la importancia de fortalecer las instituciones de administración tributaria y se han logrado avances en elevar la jerarquía institucional (Vece-ministerio, subsecretario, secretario, superintendente), se han desarrollado estructuras legales asignándoles mayor autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera,

especialmente en países como Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela, todo ello, en la búsqueda de consolidar los sistemas tributarios eficiente y que posibiliten la lucha para reducir la creciente complejidad del fraude fiscal.

La heterogeneidad de la situación fiscal en la región representa serios desafíos para extender la cobertura no contributiva, porque las necesidades y posibilidades de reorientar el gasto social o aumentar la carga tributaria, representa diversas situaciones para cada país. Evidentemente que las soluciones no pueden ser simple y generales, sino, por el contrario, demandan de un proceso de concertación y acuerdos entre los diversos actores sociales sobre la adopción de un pacto fiscal, que considere la distribución equitativa de la carga fiscal, las condiciones macroeconómicas y las prioridades de la política fiscal en materia de inversión social para atender la amplia gama de demandas vinculadas o no a la protección social.

La reducción de la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende al desarrollo de políticas para el fortalecimiento del capital humano.

La expansión real de la cobertura provisional en la región a corto y mediano plazo, requiere de establecer o consolidar los esquemas no contributivos que ofrezcan independientemente de los aportes al régimen contributivo, pensiones básicas a la población frente a una vejez sin ingresos o una población activa que carezca de medios de subsistencia. Estos programas o servicios sociales deben ser considerados como un componente integrado al sistema protectivo.

Para la búsqueda de una cobertura generalizada de la protección social para todos los ciudadanos, exige el desarrollo de mecanismos de solidaridad dirigidos a la población con menores ingresos, sin dejar de fortalecer la plataforma necesaria para propiciar la participación contributiva de los

trabajadores con cierta capacidad de ahorro y fortalecer los nexos de interacción adecuada entre los modelos contributivos y no contributivos.

En cuanto a la adopción del método para determinar la población beneficiaria de las prestaciones no contributivas es necesario adentrarse en el debate sobre la opción de focalización mediante la comprobación de medios que puede crear desincentivo a las formas de ahorro y de trabajo formal o la adopción de políticas universalistas, que por su costo y los niveles de pobreza se aprecian insostenibles, especialmente cuando consideramos las dificultades que han presentado la mayoría de los países de la región para cubrir los requerimientos financieros provisionales de su población.

Independientemente del pacto fiscal asumido y de cómo se organicen los componentes contributivos, el desafío común para todos los países de la región, es el fortalecimiento del subsistema no contributivo y el desarrollo de mecanismos efectivos de solidaridad, que permitan enfrentar los niveles de pobreza, desigualdad, exclusión, los factores que restringen la generación de empleos estables, el proceso de envejecimiento, los problemas de género, participación y productividad.

Lamentablemente en materia de ampliación de la cobertura se está haciendo muy poco en la región y algunas de las razones que sustenta la OIT en el documento "La seguridad Social: Un nuevo Consenso" (2002; 71) se le atribuye a las siguientes razones:

1. La ausencia de una efectiva presión política por parte de la población desprotegida y una limitada conciencia sobre las prestaciones que pueden ser exigidas a la protección social.
2. La ausencia de una asociación social eficaz y efectiva en ciertos países y a nivel internacional
3. A la falta de voluntad o incapacidad de los gobiernos para asumir los nuevos compromisos potencialmente costosos
4. La inercia institucional.

Las dos primeras razones reflejan el nivel relativamente bajo de organización entre las personas desprotegidas; la tercera se refiere a que los subsidios aportados en la actualidad por los gobiernos a una minoría de la población podrían incrementarse significativamente si se amplía la protección. La cuarta y última razón se refiere a que las instituciones que preparan propuestas para ampliar la cobertura a menudo administran el sistema en condiciones difíciles y con pocos incentivos para ampliar la cobertura de sus casos, porque ello, le haría más difícil poder cumplir con las responsabilidades y compromisos ya adquiridos.

En síntesis, para iniciar los estudios de ampliación de la cobertura de la protección social en un determinado país es imprescindible el desarrollo de los siguientes pasos:

- a) Construcción del Mapa de los Excluidos con base en pesquisa de hogares y otras fuentes: Identificando los niveles de exclusión cuantitativa y cualitativa por sexo, localidad, actividad económica, nivel de ingreso, edad, tipo de relación laboral.
- b) Discusión de los resultados con los actores sociales.
- c) Separar los grupos con y sin capacidad contributiva.
- d) Separar efectos potenciales de las políticas laborales y fiscales
- e) Diseñar en consulta con los actores sociales estrategias de políticas de acuerdo con los grupos desprotegidos
- f) Desarrollar una intensa reforma institucional
- g) Empezar políticas de educación y comunicación

A título de cierre consideramos importante reafirmar que en el presente trabajo incorporamos los servicios sociales como la modalidad de protección social característica de los sistemas de protección social no contributivos. El avance de los servicios sociales en un modelo de Estado de

bienestar, significa conocer progresivamente las características fundamentales de la población protegida, las necesidades humanas e idear la organización y métodos con que satisfacerlas.

2.4. LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: UN ENFOQUE SISTÉMICO.

Las políticas de seguridad social forman parte de una amplia gama de políticas sociales que interactúan e influyen dinámicamente, con las políticas de inversión en lo social, en los servicios sociales, la legislación laboral, las políticas de empleo, políticas educativas y en general con todas las políticas que promueven el cumplimiento de las disposiciones que garantizan los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos.

2.4.1. Sistema de Seguridad social

La seguridad social es un derecho humano fundamental, es un derecho cuya realización es una tarea para sostener la seguridad humana, la dignidad, y la justicia social y, se constituye en una base para la inclusión política y el desarrollo mismo de la democracia. La realización del contenido del derecho de una seguridad social con cobertura universal es todavía una agenda a desarrollar en muchos de nuestros países y su desarrollo un desafío para los distintos sistemas y modalidades que se han propuestos.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), se afirma que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social..." (Artículo 22), y se hace referencia específicamente al derecho a la asistencia médica y a los servicios médicos necesarios y **a los servicios sociales necesarios**, (subrayado nuestro) a la seguridad social en caso de enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y desempleo, y a los ciudadanos y asistencia especiales a la maternidad y a la infancia (Artículo 25).

Bajo esta perspectiva avanzamos en las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales como derechos sociales. La aplicación práctica de estos derechos exige de compromisos del Estado y de la comunidad.

En los convenios de la OIT sobre la seguridad social se reconoce que en la práctica el ideal es sumamente difícil de alcanzar. En el decenio de los años noventa, los instrumentos de la OIT trataron de promover la extensión de la cobertura de la seguridad social hacia personas que se encuentran fuera del ámbito del empleo asalariado formal. Ejemplo de ello lo encontramos en 1996 (C-177) sobre el trabajo a domicilio para promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y el resto de los trabajadores asalariados. La Recomendación 189 en 1998 vinculado a la creación de empleos en la pequeña y mediana empresa en el cual se recomienda el estudio de la legislación laboral y social para analizar lo vinculado a la protección social de dicha población, y que se cubran las eventualidades normativas para la adopción de medidas complementarias para trabajadores de dichas categorías. El Convenio 175 en 1994 sobre el trabajo a tiempo parcial, en el cual se afirma la necesidad de adaptar los regímenes de seguridad social para que los trabajadores a tiempo parciales gocen de condiciones equivalentes a trabajadores a tiempo completo.

Las estadísticas de la OIT “reflejan que en dos tercios de los países de los que se dispone de cifras por separado, la economía informal absorbe una parte más elevada del empleo total de mujeres en la economía urbana que en el caso de los hombres” (OIT, 2000; Cuadro 7). En general, la mujer permanece gran parte de su vida activa en la economía informal, mas que los hombres, lo cual limita sus aportes a la seguridad social y, ello conlleva riesgos para la pensión de vejez. Situación que se agudiza en virtud a que las mujeres tienen una esperanza de vida superior a la de los hombres. Ello nos conduce a preocuparnos de desarrollar sistemas de seguridad social que atiendan la visión de género.

La universalidad como principio ético y básico de la seguridad social, consiste en garantizar a todos los ciudadanos (todos los miembros de la sociedad) precisamente en virtud de tal condición, un conjunto de prestaciones o beneficios que se consideran necesarios para que sus habitantes participen plenamente de la sociedad en que viven. El principio de universalidad busca que a todos los miembros de la sociedad se les asegure un nivel y calidad de bienestar considerado como básicos y, éstos deben ser los máximos que permita el desarrollo económico de la sociedad en un momento histórico determinado.

La garantía de universalidad de la seguridad social orienta a la sociedad a desarrollar sistemas de seguridad social integrados que les permita materializar la protección social a todos sus miembros. La población con capacidad contributiva y la población que carece de capacidad contributiva. Dichos sistemas deben evitar las exclusiones por razones de ingreso, género, cultura, edad, tipo de vinculación laboral, desempleo, salud o capacidad física, psíquica, sensorial. El principio de universalidad apunta principalmente a asegurar la protección de aquellos sectores que no puedan autónomamente acceder a ella, en forma definitiva, parcial o temporal, por razones que escapan a su voluntad.

La universalidad de los sistemas de seguridad social está íntimamente ligada a la solidaridad, otro principio básico de la seguridad social, que postula la participación de la sociedad en su financiamiento de acuerdo con la capacidad económica de sus miembros; ahora bien, el marco de equidad e integración social que permita el consenso universal sobre el objetivo de alcanzar y asegurar niveles de bienestar, o de vida segura y sostenible para toda la población. Estos beneficios sociales tienen costo y para que sean reales tiene que financiarse adecuadamente.

El acceso a la seguridad social en la región latinoamericana no ha alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados,

porque la inequidad y la segmentación social han estado siempre presentes en el desarrollo de la seguridad social de la región, generalmente se han beneficiado los sectores de mayor capacidad de organización y representación pública, dejando sin protección social de la seguridad social a los sectores mas pobres.

El desarrollo de sistemas de seguridad social integrales tienen como propósito alcanzar la universalidad y reducir la inequidad la política social en la región se ha orientado hacia el desarrollo de sistemas de seguridad social con formas más integradas a través de un conjunto de objetivos y normas que le permitan garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, crear y consolidar capacidades y oportunidades para mejorar las condiciones de vida, disponer de mayor libertad y de participación política en las decisiones que les afecta.

Los Sistemas de Seguridad Social implican claramente componentes de planificación y de organización; sistemas sujetos a principios, a valores internos, a mecanismos de relación, jerarquía y eficiencia. Podemos decir que los sistemas de seguridad social están encargados de desarrollar mecanismos capaces de generar aquellas actividades que satisfagan las necesidades básicas como valores humanos.

Las estrategias para la constitución de sistemas seguridad social universales se encuentran en el desarrollo de acciones que comprometan las siguientes acciones:

- ✓ Ampliar la cobertura de la población actualmente cubierta por los regímenes contributivos (seguro social)
- ✓ Promover mecanismos de regímenes especiales con prestaciones básicas mínimas contributivas para sectores específicos de población (micro seguros)
- ✓ Incorporar servicios sociales universales financiados mediante ingresos generales del Estado;

- ✓ Incorporar servicios sociales específicos supeditados a comprobación de los recursos (asistencia social), también financiados mediante ingresos generales del Estado.

El énfasis para el desarrollo de las estrategias de extensión y la combinación de las funciones entre los distintos mecanismos dependerá efectivamente del contexto de cada país, del nivel de desarrollo económico y social y, de la estrategia nacional adoptada. Lo importante es que no se deben excluir ninguna de las opciones para alcanzar la universalidad de la protección social de la población.

En este escenario los servicios sociales adquieren utilidad individual y social como modalidad para asegurar que la protección social llegue a la población más pobre sin capacidad contributiva y con ello se alcance mayor equidad. Con ello los servicios sociales se constituyen en una pieza importante dentro de los sistemas de seguridad social.

2.4.2 Los servicios sociales en los sistemas de seguridad social:

Desde la visión administrativa, la Organización Internacional del Trabajo considera que las prestaciones monetarias de la seguridad social y los servicios sociales pueden considerarse como las dos caras de una misma moneda, porque en realidad son instrumentos de una misma política. Entre los servicios sociales se encuentra la readaptación de los minusválidos, los servicios e instalaciones especiales para los inválidos y los ancianos, el cuidado y bienestar de la infancia, las clínicas de planificación familiar, y otros que alargarían demasiado la lista. Al respecto en documentos publicados por la OIT, se afirma que "En la medida que los servicios sociales formen parte integrante de la seguridad social, por tener en común el establecimiento de políticas o la administración ministerial o local, por compartir los mismos locales o el mismo personal, por existir vínculos entre sus respectivos métodos de

financiación o por cualquier otro motivo, depende de factores como la evolución histórica del régimen de seguridad social, la organización política y social del país, la amplitud y estructura de los diversos programas y la prioridad asignada a cada elemento del régimen” (OIT, 1984; 8).

Desde la perspectiva histórica, los servicios sociales enmarcados dentro de la asistencia social, en algunos países, en particular los escandinavos, se constituyen en la cuna de los regímenes de seguridad social, financiados por el erario nacional y no mediante cotizaciones de los afiliados, y con prestaciones cuyo monto se ajustaban a los recursos que disponían los beneficiarios. Los ancianos se constituyeron en el primer sector protegido y fue extendiéndose progresivamente a la asistencia de los enfermos, los inválidos, los sobrevivientes y los desempleados. La protección otorgada por el Estado mediante la asistencia social, fue reemplazada posteriormente por algún régimen contributivo de seguro social, pero en otros países, como Australia y Nueva Zelanda por ejemplo, los regímenes completos de seguridad social se instauraron mediante la unificación de una serie de programas de asistencia social (OIT, 1984; 5).

En muchos países se implantó el seguro social coexistiendo con algún tipo de asistencia social que funcionaba como una malla de protección para aquellas personas que por cualquier motivo quedaron excluidas del campo de aplicación del seguro social o que perciben que las prestaciones del seguro son insuficientes para satisfacer las necesidades de su población. Las principales características de la asistencia social son:

- a) Que el gobierno, nacional, regional o local administra el régimen, el cual se sufraga la totalidad de los costos.
- b) Las prestaciones son un derecho reconocido por la ley cuando se cumplen con los casos de necesidad prescritos.
- c) Al evaluar la necesidad se consideran los ingresos que perciben las personas y los recursos que poseen

- d) Las prestaciones otorgadas tienen el objeto de aumentar el ingreso de los beneficiarios hasta un límite prefijado por la sociedad
- e) El monto de las prestaciones frente algunos problemas, dentro de los límites impuestos por los derechos reconocidos por la legislación, pueden ser fijados de manera discrecional.

Algunos países asumieron la asignación de servicios sociales universales, financiadas directamente por el Estado, como formas de seguridad social, nos referimos a prestaciones uniformes en algunos casos dirigidos a todos los residentes del país que pertenezca a categorías prescritas. Servicios Sociales uniformes que pueden consistir en pensiones para todos los ancianos, inválidos, huérfanos o viudas residentes. De manera análoga, en algunos países existe un servicio nacional de salud, gracias al cual todos pueden recibir asistencia médica, sin estar sujetos al pago de cotizaciones y sin tener que demostrar que carecen de recursos (OIT, 1984; 6).

Las leyes de servicios sociales existentes en el Estado español, "los sistemas de servicios sociales se ha constituido en el "sexto sistema" en torno a los tradicionales sistemas de protección social: el sistema de salud, el de educación, el seguridad social, el repromoción al empleo, el de promoción a la vivienda. Sistemas que comparten características comunes, protección a determinadas carencias sociales, derechos reconocidos, con ofertas de prestaciones concretas, ámbitos de competencias, con estructuras administrativas más o menos definidas (Khan y Kamerman, 1998).

La caracterización de los diversos sistemas de servicios social existentes en el Estado español coinciden en identificar principios rectores fundamentales para su funcionamiento. Los servicios sociales pretenden tener carácter universal, para toda la población aun cuando también definen grupos o áreas específicas de intervención en función de grupos o colectivos de

población que presentan necesidades singulares de vulnerabilidad: familia, infancia, juventud, minorías étnicas, transeúntes marginados sin hogar, inmigrantes, refugiados y apátridas, y otros grupos en situación de necesidad.

Estas leyes de servicios sociales establecen dos niveles de actuación los servicios sociales generales, comunitarios o básicos, y los servicios sociales especializados. Estos dos niveles de atención se organizan de manera integrada y complementaria: Gómez Serra, Miguel (2003; 34-43)

- a) un primer nivel de atención: que incluye los servicios sociales de base, generales, comunitarios o de atención primaria, con actuaciones específicas en el ámbito de territorio concreto, generalmente depende de la administración local que incluye funciones de: información y orientación, apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio, alojamiento alternativo, prevención e inserción social y fomento de la solidaridad y la cooperación social.
- b) Un segundo nivel de atención: que incluye los servicios sociales especializados generalmente sectoriales y/o específicos, que dan respuesta a situaciones de mayor complejidad, son servicios especializados dirigidos al diagnóstico, valoración, tratamiento, apoyo y rehabilitación de los déficit sociales de las personas que forman el colectivo o segmentos de población caracterizados por la singularidad de sus necesidades: Familia, infancia y adolescencias, personas con disminución de sus facultades, personas mayores, drogodependencia, servicios de soporte (tutela, adopción), otros servicios como recreación y tiempo libre.

Las nuevas características que definen a los servicios sociales implican la relevancia de éstos como instrumentos para corregir deficiencias

sociales, satisfacer demandas inmediatas e intentar modificar situaciones estructurales de pobreza.

Así concebidos, los servicios sociales y la asistencia social se configuran como instrumentos de los que disponen la sociedad y los poderes públicos, y particularmente los sistemas de seguridad social, para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos sociales, para promover la cohesión y la vertebración social, para prevenir y eliminar la marginación, conseguir la inserción de los excluidos y lograr una mayor equidad y una más eficaz asistencia a nivel individual y colectivo para todas aquellas personas y grupos que lo precisen. Por otro lado, los servicios sociales, entendidos como sistemas de recursos para el bienestar social, dirigidos a facilitar la vida de las personas, promover su autonomía personal y favorecer su integración social, tienen su desarrollo en Iberoamérica en época muy reciente.

Los cambios y las transformaciones que se vienen suscitando en nuestra sociedad y en el rol del Estado llevan a la necesidad de capacitar a los recursos humanos que tienen una función o que desarrollan actividades vinculadas al campo de las políticas y servicios sociales.

Por tales razones desde la Organización Iberoamericana de Seguridad Social adquieren importancia los estudios de especialización sobre servicios sociales, como parte integrante de la protección social, máxime en un momento de transformaciones aceleradas en los países iberoamericanos que, sin duda, deben producir también una expansión de estos servicios, sobre todo en relación con colectivos específicos como ya se observa en algunos países.

Asimismo hay que destacar que los servicios sociales y la asistencia social constituyen un eficaz medio para satisfacer las necesidades de las personas en estrecha coordinación con otras políticas y programas, ofreciendo en muchos casos, ventajas sociales que es preciso considerar, como pueden ser:

a) El menor coste comparativo con la atención de mayores o personas con discapacidad a través del sistema sanitario.

b) La generación de sinergias que conlleva el que, al aumentar la capacidad de utilización de nuevos servicios, se produzca un incremento de la oferta y demanda de estos y, correlativamente, una mayor generación de riqueza.

c) La posibilidad de creación de gran número de empleos y el impulso de la actividad económica y empresarial en un sector que puede considerarse, de cara a los próximos años, entre los que presentan mayores oportunidades de desarrollo y crecimiento.

El Estado del bienestar consolida diversidad de mecanismos de protección social, en materia de servicios sociales, se consolidan sectores proveedores de estos servicios, Norman Jonson (1990; 87) identifica cuatro sectores:

- a) el sector estatal o público (provisión directa de servicios por diversas administraciones públicas Ej. Los servicios sociales integrados a los sistemas de seguridad social, en la administración local),
- b) el sector mercantil (integrada por la iniciativa privada con fines de lucro Ej. Casas de vejez, drogodependencias, etc.),
- c) el sector voluntario (entidades privadas de iniciativa social, que comprende organizaciones de autoayuda de ámbito local, hasta grandes organizaciones de ámbito estatal, estructuradas, jerárquicas y fuertemente profesionalizadas, Ej. ONG) y;
- d) el sector informal (integrado por redes de ayuda mutua, de asistencia de carácter espontáneo, no estructurado, voluntario y comunitario Ej. La familia, grupos de vecinos).

La configuración de los Servicios Sociales como sistema responde a la organización de respuestas sociales necesarias ante el reconocimiento

explicito de los derechos sociales de la ciudadanía que se van generalizando a medida que los Estados adoptan normas legales para desarrollar las acciones propias de un Estado Social.

Las características que asumen los servicios sociales dentro de los sistemas de seguridad social, adquieren dimensiones diferentes en función, no solo del modelo de Estado de bienestar que predomina en el contexto del país donde se desarrollan, sino también, se corresponden con el nivel socioeconómico de la estructura que lo soporta y la capacidad institucional del sistemas de protección social que los contiene.

Por ello, encontramos que en la mayoría de los países industrializados se asignan servicios sociales universales de tipo dinerario, lo cual es muy escaso en los países en desarrollo. Evidentemente que la incorporación de este tipo de prestaciones, amplían la cobertura de la población destinataria. Como es el caso, de las prestaciones destinadas a la población adulta mayor, que no exigen requisitos de cotización ni de comprobación de ingresos, con lo cual se reducen los problemas que se plantean en los sistemas contributivos, para la extensión de la cobertura hacia este importante sector de la población.

La diferencia fundamental entre estas prestaciones dinerarias desarrolladas desde los servicios sociales de la ofrecida en los regímenes contributivos, es que en los primeros, se asigna un monto único uniforme para todo aquel que cumpla con los requisitos. Sin embargo, para el desarrollo de esta estrategia se debe evaluar tanto el ritmo y nivel del envejecimiento de la población, como la edad de jubilación, por cuanto ambos factores inciden considerablemente en el costo de la prestación.

Estas prestaciones dinerarias universales presentan un conjunto de ventajas, contribuyen a incrementar la igualdad entre los sexos ya que las mujeres tienen derecho en la misma proporción dineraria que los hombres y

amparan a las personas independientemente de su situación de empleo y de su historia laboral.

Las prestaciones típicas que ofrecen los servicios sociales universales dinerarios son de particular importancia para las mujeres, por cuanto, en su mayoría se orientan hacia asignaciones por vejez y las mujeres tienen mayor esperanza de vida media que los hombres. Las asignaciones dinerarias por hijos o ante la existencia de niños con discapacidades o limitaciones físicas, mentales o sensoriales, por cuanto en general son las mujeres las que intervienen en mayor grado en el cuidado de los niños.

A pesar de las múltiples ventajas que se pueden señalar en torno al desarrollo mecanismos para incorporar servicios sociales universales de tipo dinerario, también consideramos necesario enunciar algunas de sus limitaciones. La más importante se desprende de su elevado costo fiscal, por consiguiente este tipo de prestaciones se ofrecen en el mundo industrializado. La otra limitación también está vinculada a la fuente de financiamiento, porque son financiadas mediante rentas públicas, y anualmente deben competir con las otras prioridades gubernamentales en materia de gastos para disponer de recursos financieros. En consecuencia estas políticas pueden ser vulnerables, si cambia en pacto político que las hacen posible o las condiciones económicas que las sustentan.

Las prestaciones de servicios sociales universales de tipo dineraria más comunes en la generalidad de los países, son aquellas destinadas al ciudadano que se encuentra en situación de indigencia, a los niños o personas de edad avanzada, sin embargo, algunos consideran que estas pueden extenderse también a las personas necesitadas en edad de trabajar y físicamente aptas. Los más extremos, partidarios de este tipo de prestaciones opinan que remplazarían las prestaciones supeditadas a la comprobación de recursos y otros que también pueden llegar a reemplazar a todos los

regímenes de seguridad social existentes, incluyendo el seguro social. (OIT, 2002; 76)

Es importante destacar que las prestaciones dinerarias a través de los servicios sociales focalizados (asistencia social) se encuentran prácticamente en todos los países industrializados, destinados a cubrir, al menos en algunos casos, los huecos dejados por otros regímenes de protección social y, por lo tanto, dirigidos a la atención de la pobreza. En los países en desarrollo, están menos extendidas, donde existen, generalmente se limitan sólo a una o dos categorías de la población, en especial, hacia la población adulta mayor.

En general las prestaciones de servicios sociales focalizados con exigencia de comprobación de medios, presentan dificultades que deben ser evaluadas y solventadas antes de su implementación.

En los países en desarrollo estas prestaciones tropiezan con muchos problemas en especial los relacionados por un lado, con los recursos asignados para su ejecución, por cuanto al establecer las prioridades para la asignación presupuestaria, los beneficiarios de estos programas no se encuentran en posición de fuerza política para competir, y por otro lado, porque estos programas en teoría se destinan a la población con necesidades más urgentes, pero en la práctica, su comprobación presenta muchas dificultades y no logran llegar a las personas más necesitadas debido a múltiples razones entre ellas: (OIT 2002; 77)

- ✓ Las personas no desean solicitar la ayuda a causa del estigma social
- ✓ Por desconocimiento de los derechos establecidos en la legislación
- ✓ Por dificultades para presentar las solicitud de las prestaciones en virtud a lo largo y complejo de los procedimientos.

- ✓ Porque su administración está sujeta a la discrecionalidad que facilita el favoritismo, clientelismo y discriminación.

Mientras mayor es la rigurosidad para la comprobación de la situación, mayor es la dificultad para que la población presente la solicitud y las personas con necesidades reales no logran obtener estas prestaciones. Aunado a lo expuesto, también las bondades de las prestaciones pueden convertirse en incentivos adversos para el aporte a la seguridad social contributiva.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones expresadas, las cuales deben ser evaluadas para su implementación, estos programas de servicios sociales de prestaciones dinerarias son útiles para atender determinados grupos vulnerables, como los niños, los adultos mayores, las viudas que no han podido aportar a los regímenes de pensiones o cuyos maridos no estaban amparados por prestaciones de sobrevivientes. También es una forma que a menudo se utiliza para atender a familias en situación de pobreza con niños a cargos, en muchos países estas prestaciones están actualmente vinculadas a la asistencia escolar.

El reto consiste en desarrollar sistemas que por un lado se asegure que la protección llegue a la población más pobre y por otro que se logre la mayor equidad con eficiencia en el uso de los recursos. En este sentido, se recomienda el desarrollo de sistemas de seguridad social cada vez más integrados, donde se vinculen coordinada y armónicamente el componente contributivo y el componente no contributivo (OIT, 2006; 25). Lo cual permitirá acceder a la universalidad mediante la incorporación de los servicios sociales, como una vía de protección hacia personas y familias que por razones específicas (involuntarias) o por pobreza extrema no están cubiertas por la seguridad social en forma regular.

Efectivamente, frente a la escasez de recursos disponibles, se tienen que desarrollar sistemas de protección social en un marco de equidad

que le permita materializar ambos principios (universalidad y solidaridad), en este proceso los servicios sociales enfrentan grandes dificultades que se originan en los conflictos entre lo deseable y lo posible.

Para que los sistemas de servicios sociales (componente no contributivo) dentro de la seguridad social, logren funcionar a través de políticas selectivas eficaces, requieren del desarrollo de institucionalidad y recursos específicos. Estos instrumentos de selección tienen costo y varían en complejidad y efectividad. La adecuación de las políticas selectivas de los servicios sociales está en función además del costo, complejidad y efectividad del instrumento de selección, también se considera "... la capacidad institucional para su aplicación, la vulnerabilidad que se desea atender, la sensibilidad para captar cambios en la situación del beneficiario y la oportunidad de la información requerida por la dinámica de las necesidades y por la gestión específica del programa" (CEPAL, 2000: 81).

Las políticas selectivas pueden ser de dos tipos, de selectividad directa mediante la cual se elige a cada uno de los beneficiarios y, por lo tanto, se requiere de información específica, detallada y actualizada sobre individuos, hogares o grupos, y demanda de una evaluación individual de los resultados. Mientras que la selectividad indirecta se orienta hacia potenciales beneficiarios, por lo tanto, requiere solo de información general para obtener información grupal de éstos y de sus carencias, según características específicas y diferentes manifestaciones, como la inserción productiva (empleo), el riesgo biomédico etc. (CEPAL, 2000: 82)

El desafío de la equidad la encontramos en que aun en estructuras ocupacionales con grandes diferencias de ingresos es posible mejorar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre personas o familias de estratos altos, medios y bajos para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de conocimientos y destrezas útiles contribuye a una mejor distribución de los activos materiales en el futuro.

La equidad no implica igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio ofrece para optimizarlos. Las potencialidades no son homogéneas, incluso en poblaciones con condiciones socioculturales uniformes. La equidad implica dar la oportunidad a todos para el desarrollo de sus potencialidades, para lograr y hacer el mejor uso productivo y de realización personal de estas potencialidades en el futuro (CEPAL 2000: 110)

Los Servicios Sociales en su accionar se debaten entre la universalidad y el derecho a la diferencia, el derecho a la diferencia tiene dos versiones: aquellos que eligen un estilo de vida, un modo de vivir que les compensa, y aquellos otros que se han visto diferenciados por la sociedad. Estos últimos no son precisamente quienes han hecho uso de la libertad forjando su diferencia. Las dos versiones de la diferencia generarían tres categorías de Servicios Sociales: Los Servicios Sociales estandarizados: que expresan la universalidad como no discriminación; los Servicios Sociales a la carta que satisfacerían las necesidades y demandas de haber elegido su diferencia (hombre o mujer que decide adoptar un niño) y finalmente; los Servicios Sociales de inserción que atenderían las diferencias padecidas por múltiples causas, desde cualquier discapacidad, hasta la de un inmigrante sin trabajo. Liberar a los Servicios Sociales, y combinar al mismo tiempo la universalidad y las diferencias, exige su desarrollo por programas, evitando que la cobertura sea producto de una mera gestión administrativa.

2.4.3 Vínculos entre los distintos componentes del sistema de seguridad social:

La relación entre los distintos componentes que integran los sistemas de seguridad social está dada por relaciones de complementariedad, simultaneidad o sustitución.

Cuando las prestaciones están concebidas como complementos unas de otras, lo cual constituyen un tipo de vínculos entre ellas. Las prestaciones de los regímenes contributivos obligatorios pueden coexistir con las prestaciones de servicios sociales universales tales como los comunitarios de organización y participación, servicios sanitarios etc.;

Mientras que la relación con los servicios sociales focalizados (asistencia social) dirigidos a la población no protegida por los sistemas contributivos, basados en la comprobación de medios de vida, son excluyentes o sustitutivas, estas relaciones debe ser analizada y estudiada en términos de los niveles relativos de las prestaciones que ofrecen cada uno de ellos, y determinar si las condiciones para tener derecho a las prestaciones debe ser diferentes, para evitar condicionar selección adversa o incentivos malsanos que afectarían al sistema en su conjunto.

La lucha contra las desigualdades exige recursos institucionales para atender las discriminaciones positivas a favor de las categorías desfavorecidas. La selectividad y la discriminación positiva pueden intervenir tanto para que "las oportunidades de inicio" sean más equitativas, así como para hacer menos desiguales los resultados. De allí la importancia de sustentar los sistemas de seguridad social desde dos dimensiones, uno de base contributiva y los de base no contributiva. No un sistema que atienda a necesidades que todos comparten, pero que solo una parte de la sociedad tiene la capacidad contributiva suficiente para incorporarse efectivamente mediante las cotizaciones sustentadas en el trabajo.

En términos generales los servicios sociales se definen, por la búsqueda de la protección social, tratando de facilitar o mejorar la vida diaria de las personas, capacitando a los individuos, a las familias u a otros grupos primarios para desarrollarse. En todos los sistemas de servicios sociales se plantean aspectos relacionados con la presencia de distintos recursos y servicios y las previsiones planteadas para acceder a los mismos, la distribución

de la de responsabilidades institucionales en el desarrollo de los mismos, las orientaciones básicas hacia las cuales se pretende objetivar la actuación de los servicios sociales, la coordinación e interrelación entre los distintos niveles de actuación del sistema y en consecuencia su accionar como un todo, contribuye con el desarrollo integral de los sistemas de seguridad social.

La universalidad de los sistemas de seguridad social es un reto para una sociedad desigual, con altos niveles de pobreza, moderado y volátil crecimiento económico. Su estudio exige vincular la efectividad política y la fuerza normativa de los derechos sociales; exige tomar conciencia que vivir protegido no solo es una conquista social o un logro de los gobiernos, es una condición de exigibilidad como imperativo para gozar de la condición de ciudadanía social (titularidad efectiva y universal de los derechos sociales).

El logro de toda la población de alcanzar la condición de ciudadanía social, requiere disponer de organismos del Estado competentes, en términos técnicos y políticos que garanticen la existencia de mecanismos jurídicos y de políticas públicas para que la población disponga de mecanismos que le permitan exigir la titularidad de esos derechos. En consecuencia, el problema no se centra exclusivamente en orientaciones técnicas, se trata de un desafío de carácter político, que impulse el desarrollo de una sociedad más inclusiva, acompañado del diseño de instituciones y políticas apropiadas para ello.

Un Estado sustentado en la ciudadanía social conlleva la construcción de una sociedad de vivir entre iguales (lo cual no implica homogeneidad en formas de vivir y pensar) sino en el desarrollo de una institucionalidad incluyente que garantice las mismas oportunidades a todos de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman para orientarla.

Destacamos, en este sentido, que la pobreza no es solo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a las condiciones

mínimas para la satisfacción de las necesidades básicas o a la falta de participación en el progreso colectivo debido a la brecha cada vez más amplia entre el ingreso de los pobres y el ingreso medio de la sociedad, sino que la pobreza o la exclusión conlleva carencia de ciudadanía en la medida que niega o limita la titularidad de los derechos sociales y de participación.

La universalidad de la seguridad social mediante la incorporación de diversos mecanismos de una mayor participación de los grupos excluidos en la toma de decisiones para que influyen en las políticas redistributivas, y por lo tanto, el desarrollo y efectividad de esos mecanismos abren posibilidades y canales para la consecución de la ciudadanía social; mediante la vinculación dialéctica de la voz pública, empoderamiento social, acceso a prestaciones y beneficios de protección social.

Una sociedad sustentada en derechos humanos debe orientarse a contrapesar la relación de poderes e influencias a fin de romper el círculo vicioso donde los más excluidos socialmente son los más débiles políticamente.

En este sentido estar socialmente protegido es inherente a un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir de participación e inclusión. Ello implica frenar las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, porque el aumento de tales desigualdades, llega al límite de impedir la real pertenencia de muchos miembros a la sociedad.

Desde esta perspectiva adquiere especial relevancia las políticas de desarrollo de sistemas de seguridad social concebidos dentro de políticas integrales que perfeccionen progresivamente las instituciones: ampliando la provisión de recursos y activos; avanzando en el procesamiento de las demandas sociales, definiendo el abanico de acceso a prestaciones y beneficios al que todo ciudadano pueda aspirar por su condición de tal y determinar los plazos que la sociedad fija para el logro de la plena titularidad de los derechos sociales, económicos y culturales.

El propósito de integrar sistemas de seguridad social incluyentes no es sólo por la mera supervivencia, responde a condiciones de cohesión e integración social y de preservación de la dignidad humana. Evidentemente que no existen soluciones sencillas y las perspectivas de las distintas estrategias variarán de un país a otro, en función al contexto nacional, pero la investigación, la experimentación y la innovación, contribuyen a facilitar información a los responsables de la adopción de políticas que permitan garantizar que las personas y las familias puedan disfrutar de una protección social digna.

BIBLIOGRAFIA

Abendroth, W.; Forsthoff, E., y Doehring, K., (1986): El Estado social, trad. De J. Puente Egido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Berlin, I. (1988): Cuatro ensayos sobre la libertad. Alianza, Madrid.

Díaz, E. (1986): Estado de Derecho y sociedad democrática, 5ª reimpresión de la 8va. Edición, Taurus, Madrid.

Capella, J. R. (1993): Los ciudadanos siervos, Trotta, Madrid

Capella, J. R. (1997): Fruta prohibida, Trotta, Madrid.

Casado, Demetrio (1987): Introducción a los servicios sociales. Madrid, Acebo.

Casado, Demetrio (1998): Políticas de Servicios Sociales. Colección Políticas, Servicios y Trabajo Social. Editorial LUMEN/HVMANITAS, Buenos Aires, Argentina.

CEPAL (2006): La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Naciones Unidas, CEPAL. Trigésimo primer periodo de sesiones. Montevideo, Uruguay.

Coraggio José Luís (2004): De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio a la pobreza". Espacio Editorial, Buenos Aires.

Esping-Amdersen, Gosta (2000): Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Ariel, Barcelona.

Flora, F. (1993): "Los estados nacionales del bienestar y la integración europea" en Moreno L., (Ed) Intercambio social y desarrollo del bienestar pp. 15-27, Madrid: CSIC.

Flecha, Ramón (1992): El discurso sobre la educación de las perspectivas postmoderna y crítica, Barcelona, El Roure.

Carretón M., Manuel Antonio (2000): La Sociedad en que vivi(re)mos: Introducción sociológica al cambio de siglo. Colección Escafandra. Santiago de Chile.

Gómez Serra, Miguel (2004): Evaluación de los servicios sociales. Pedagogía Social y Trabajo Social. Gedisa editorial, Biblioteca de Educación. Barcelona, España.

Habermas, J. (1975): Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, traducción de J. L. Etcheverry, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Johnson, Norman (1990): El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

López Hidalgo, Josefa (1992): Los Servicios Sociales. Aproximación conceptual a los indicadores discriminatorios, Madrid, Nancea.

Madrid Izquierdo, Juana M. (1993): Política social comunitaria y estado de bienestar, en Pedagogía Social. Revista interuniversitaria. Valencia, núm. 8, marzo, pág. 15-22.

Martínez de Pisón, José (1998): Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales, editorial Tecnos, Universidad de Rioja, Madrid.

Méndez Cegarra, Absalón (2006): El Derecho a la Seguridad Social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Fondo Editorial Tropykos, Segunda Edición. Caracas, Venezuela

Montagut, Teresa (2000): Política Social. Una Introducción. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

Moctezuma Barragán, J. y Narro Robles, J. (compiladores) (1992): La Seguridad Social y el Estado Moderno. Instituto Mexicano de Seguro Social, México.

Molina, María L. y Morera Nidia Esther (1999): La Gerencia de los Servicios Sociales. Editorial LUMEN/HVMANITAS. Buenos Aires. Argentina.

Moreno, Luís (2000): Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social, Ariel Sociología. Barcelona, España.

Naisbitt, Jhon (1983): Macrotendencias. Diez nuevas orientaciones que están transformando nuestras vidas, Barcelona.

Nikken, Pedro (2006): La Garantía Internacional de los Derechos Humanos. Colección Estudios Jurídicos No. 78. Editorial jurídica venezolana. Caracas, Venezuela

O`CONNOR, J. (1981): La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona.

OIT (2000): Informe sobre el trabajo en el mundo. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación (Ginebra).

OIT (2002): Seguridad Social: Un nuevo consenso. Copyright. OIT. Ginebra.

OIT (2005): Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe

Pérez Luño A.E. (1986): Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución. Tecnos, Madrid.

Rubio, Lara, M^a. J. (1991): La formación del Estado social. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

República Bolivariana de Venezuela (1999): Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): Gaceta Oficial No. 5.453 del 24 de marzo del año 2000, Caracas, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela (2002): Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Gaceta Oficial No. 37.600 de fecha 30 de diciembre del 2002. Caracas Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela, Gabinete Social (2004): "Cumpliendo las Metas del Milenio". Edición Libros Comala.com, C.A. Primera Edición, Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela (2005): Ley Servicios Sociales. Gaceta Oficial No. 38.270 de fecha 12 de septiembre del 2005. Caracas, Venezuela.

Salcedo G., Ana Mercedes (2004): La Seguridad Social en la Fuerza Armada Nacional, Editorial TAMHER, Caracas, Venezuela.

Sen Amartya (1999): El futuro del Estado de bienestar, La Factoría, No.8, Barcelona

Zagrebelsy, G. (1995): El Derecho dúctil, Ley, derechos, justicia. Traducido por M. Gascón, Trotta, Madrid