

50 años de Seguridad Social: Un pasado para reflexionar y un futuro por construir

Oscar Luis Santos Basso

Jefe de Misión y Director Regional
de la OISS para Centroamérica y el Caribe*

1. Salutación

En primer lugar, permítanme transmitir en nombre de nuestro Secretario General, D. Adolfo Jiménez Fernández, de todo el personal de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y en el mío propio, los saludos y congratulaciones por esta magna fecha. Cincuenta años se sienten como toda una vida para las personas y son apenas la entrada en la adultez para un Seguro Social. Pero de todas formas, no todos los días se cumplen las Bodas de Oro, el Jubileo, y por lo tanto, esta fecha tiene un significado especial tan arraigado en nuestras costumbres. Y como en todos los cumpleaños, conviene reflexionar sobre lo vivido y experimentado y formular los deseos de nuestros corazones para que se hagan realidad en los años por venir.

Como debe ser del conocimiento de Uds., la OISS acaba de festejar también su cincuentenario, y lo hizo mediante la celebración del XIII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, que se llevó a cabo en la ciudad de San Salvador de Bahía, Brasil, en marzo de 2004. En esta ocasión también nosotros desarrollamos jornadas de reflexión y planificación, de evaluación de lo vivido y experimentado, y de proposición de deseos para hacer realidad en el futuro. Y nos abrimos para recibir todas las opiniones y comentarios, todas las críticas y análisis a fin de determinar qué debe ser la OISS en sus siguientes cincuenta años de cara a sus instituciones miembros y a la Seguridad Social iberoamericana en general.

Por ello, en esta magnífica ocasión, me he planteado compartir con Uds. las reflexiones que el Centro Regional para Centroamérica y el Caribe realizó para nuestro propio cincuentenario, sólo que trasladadas al contexto de los seguros sociales. Estoy seguro de que estas mismas reflexiones podrán ser sintonizadas de acuerdo a las realidades nicaragüenses, ya que son consecuencia de actitudes sinceras, leales y de compromiso por nuestras labores comunes en pro de la Seguridad Social.

2. Un pasado para reflexionar

Han pasado, pues, cincuenta años. Recordando aquellos tiempos notamos que, para empezar, se tomó la *decisión* de instaurar un seguro social. Se consideró que esta figura iba a ser el mejor instrumento para alcanzar la justicia social y la más justa distribución de la riqueza. Se estimó que era el mejor mecanismo para proteger a los y las trabajadoras que caían víctimas de los riesgos laborales, para protegerlos económicamente en su vejez cuando por

* Conferencia dictada con ocasión del 50º Aniversario del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Managua, Nicaragua, 26 de mayo de 2006.

razón de su edad ya no pudieran obtener su sustento mediante el trabajo asalariado, o en su invalidez. Incluso, este sentir sobre la necesidad de protección económica se extendió a las viudas y huérfanos del trabajador que fallecía, ya que con su muerte no sólo se perdía un ser querido sino y también, la fuente del sustento económico familiar.

Mas la intención protectora no se agotó allí. Por el contrario, se quiso extender hacia atrás, considerándose como de gran valor, los programas que evitaran el acaecimiento de los riesgos sociales, y es así que al seguro de invalidez, vejez y sobrevivencia se agrega el seguro de enfermedad y maternidad.

Por eso, permítanme centrar esta conferencia sobre el siguiente postulado fundamental: **“Así como nuestro presente es consecuencia de nuestras decisiones tomadas, nuestro futuro será consecuencia de las decisiones que tomemos.”**

A. La filosofía en la base de los seguros sociales

Trascendiendo la filosofía política del Estado de Bienestar, los seguros sociales fueron concebidos como un instrumento de protección, un instrumento de política social con una finalidad o teleología que contó con un sólido fundamento moral, arraigado en la Justicia desde su concepción aristotélica del siglo IV a. C. hasta sus manifestaciones en los contextos sociales y económicos de finales del siglo XIX.

Hoy por hoy, se puede todavía refrescar esa línea de pensamiento a la luz de los estudios sociológicos y antropológicos modernos: Siete mil años de historia han demostrado hasta la saciedad que hemos desarrollado modelos sociales, políticos y económicos que siempre han tenido como efecto colateral la exclusión de importantes sectores de nuestra población. Primero, los esclavos, los ilotas y la plebe; luego los siervos de la gleba; siguieron los “proletarios”; y hoy todavía aparecen colectivos, pero con nuevos ropajes: Mujeres excluidas, campesinos excluidos, niños excluidos, discapacitados excluidos, adultos mayores excluidos, y la lista puede continuar. Pero ¿excluidos de qué? Y la respuesta, no tan obvia, podría ser planteada como sigue: “De las oportunidades. De las oportunidades que la riqueza generada por el trabajo de todos genera en la calidad de vida. De las oportunidades de progreso y superación. De las oportunidades de desarrollar sus vidas haciendo uso cabal de todos sus potenciales y de terminarlas con la dignidad que es acorde con su naturaleza humana individual y social.”

Por eso, los seguros sociales nacen como una forma de hacer justicia o de restablecerla. Pero no nacen *ex nihilo*, nacen por la necesidad, como tantas otras cosas en la historia de la humanidad. Y esa misma necesidad era la que estaba en la base del clamor de los excluidos de aquellos tiempos.

B. Los entornos históricos

Las condiciones y circunstancias que rodearon el nacimiento de los seguros sociales en el ocaso del siglo XIX determinaron su naturaleza y estructura. De las diferentes formas de alcanzar la justicia social según se entendía en la época, se *decidió* que el seguro social era la adecuada.

Por ello, se estructuró como se hizo. De esa estructura considero importante destacar lo siguiente: Se diseñó enfocado a ciertas prestaciones, pero destinado *al trabajador asalariado del sector industrial y urbano*.

Este destino subjetivo, o cobertura subjetiva, determinó en cierta medida la estructura financiera: Como forma asegurativa se financiaría con contribuciones sobre la planilla salarial, las cuales actuarían como *primas* de seguro, y lo asegurado serían los sueldos y salarios. Tales fueron las premisas sobre las que se fundamentaron los esquemas actuariales que se diseñaron para sostenerlos.

Con esta estructura financiera basada en primas sobre los salarios y destinada a asegurar salarios, se planteó una relación de causa a efecto por demás interesante: *Lo que sucediera con el mercado de sueldos tendría consecuencias en el financiamiento del seguro social*. Y como el mercado de sueldos depende del mercado de trabajo (de puestos asalariados dependientes), lo que sucediera con este mercado de puestos influiría sensiblemente en el seguro social. Y por último, como el mercado de puestos de trabajo depende de la actividad económica y su capacidad de absorción de mano de obra asalariada, lo que sucediera con la actividad económica afectaría al seguro social. Pero a los efectos de esta conferencia, detengámonos en la relación anterior, es decir, en la que se refiere al mercado de puestos de trabajo, pues este es un punto de trascendental importancia en la configuración de nuestro presente y por lo tanto, de la construcción de nuestro futuro.

Para mediados del siglo XX y como consecuencia de las economías de guerra obligadas por las dos conflagraciones mundiales, se consideró que tal modelo era insuficiente y por ello se planteó que al seguro social (sin modificarlo en sus determinantes) se debía agregar una serie de programas que lo complementarían a fin de estar en mejor disposición de luchar contra los cinco flagelos que oprimían a la sociedad europea de los años 40: El desempleo, la ignorancia, el hacinamiento, la enfermedad y la pobreza. Tal fue, en esencia, la propuesta de Sir William Henry Beveridge. Esta propuesta, si bien pensada para lo que llegaría a ser la Seguridad Social británica de la época, llegó a constituirse en un basamento universal gracias a la valoración que teóricos y políticos hicieron de ella, tanto fuera de Gran Bretaña, como en años posteriores.

De esta propuesta hay todavía mucho para rescatar y meditar detenidamente, e incluso que por mucho que se ha estudiado, todavía no se lo ha hecho suficientemente; pero interesa aquí un punto que no siempre salta a la vista: **El cambio de condiciones y circunstancias, ameritaba un cambio de enfoque y tratamiento**. O dicho de otra manera, no parecía adecuado tratar igual a lo distinto. Las cosas habían cambiado y por lo tanto, había que cambiar lo que tradicionalmente se había considerado.

C. Las oposiciones importantes

Lo anterior nos puede llevar a destacar dos dialécticas importantes y que pueden plantearse así: Rigidez frente a flexibilidad, y previsión frente a miopía.

a. Rigidez frente a flexibilidad

Si algo han tenido nuestros seguros sociales latinoamericanos, eso ha sido su rigidez. En efecto, si se estudia su historia, casi ningún cambio es de destacar; y si lo hubo, ha sido para relajar las condiciones de pensionamiento, tales como disminuir el número de cotizacio-

nes necesarias para obtener una pensión, reducir la tasa de contribución, o incluso disminuir la edad de jubilación. Sin embargo, cuando se estudian esos procesos de relajamiento, se descubre la ausencia e incluso manipulación de los estudios técnicos que deberían haber fundamentado tales decisiones.

Frente al envejecimiento de la población y su concomitante efecto de extensión de los períodos de disfrute de las prestaciones económicas, a lo que se suma el deterioro de los mercados de salarios y la pérdida de valor real de éstos, ¿cómo explicar el relajamiento de las condiciones de pensionamiento? Si se observa cuidadosamente, las decisiones deberían haber tendido a la protección del sistema previsional y por consiguiente, a garantizar que podría continuar cumpliendo su finalidad protectora en el largo plazo. Esto pasaba por cualquier decisión, menos la de relajar las condiciones de pensionamiento.

La rigidez de nuestros seguros sociales (no obstante esas variaciones que tendían al relajamiento) ha tenido como efecto que se fueran distanciando poco a poco de la realidad en que operan y funcionan, es decir, de su entorno. Mientras la realidad, como un cuerpo, iba creciendo, el seguro social, como un traje que lo cubre, se iba quedando chico al no ir creciendo en la misma medida y ritmo.

Esto nos lleva a la cuestión de la dialéctica objeto de esta parte: Los seguros sociales debieron haber sido lo suficientemente flexibles como para adaptarse constante, paulatina y rítmicamente, a las nuevas realidades. Por lo tanto, hemos sido testigos de lo inevitable: Las grandes y dramáticas reformas que debieron hacerse en varios de nuestros países. Pero permítanme expresarlo según el postulado inicial: Hemos sido testigos de las grandes y dramáticas *decisiones* que se tomaron en algunos de nuestros países.

La necesidad de la adaptación constante, paulatina y rítmica de nuestros seguros sociales comporta la *decisión* de tal metodología, es decir, debemos *decidir*, ser flexibles como garantía de continuidad. Esto implica, necesariamente, el monitoreo constante del entorno (demográfico, económico, político, etc.) para ser sensibles a los cambios y llegado el momento y el caso, *decidir* el cambio adecuado y oportuno. Como se ve, sigue siendo un problema de *decisiones*.

b. Previsión frente a miopía

Este monitoreo al que me acabo de referir, consiste en la observación y ponderación adecuada del entorno. La observación de los cambios contextuales y la evaluación de su importancia, significados y efectos posibles. Implica la determinación de “qué pasaría si...” y por lo tanto, la “previsión”, es decir, la “visión anticipada” de los efectos futuros. Si se asoman cambios en el horizonte ¿qué significan? ¿Qué impacto tendrán en el seguro social? Y por lo tanto, ¿qué debe hacerse y cómo, para garantizar el sistema protector? Y luego, tomar las *decisiones* que correspondan.

Lo anterior no es sino una de las principales funciones de los gestores o gerentes. En efecto, se reduce a *tomar decisiones*. No las correctas, pues no siempre se puede; pero sí, las más adecuadas en las condiciones en que se esté. Incluso, cuando no se toman decisiones y se mantiene un esquema de tal rigidez como el usual, *se está tomando la decisión* de no cambiar, sea ésta consciente o inconsciente.

Esta rigidez, aunada a la miopía, ha impedido que siquiera se considerara la metodología que era clave en el desarrollo de los seguros sociales: Prever oportunamente los cambios del entorno y tomar las acciones pertinentes. Sin esperar a que las condiciones lleven a estados críticos, gran tensión y por lo tanto, obligando a decisiones drásticas, se debía haber optado por la adaptación paulatina, es decir, con pequeños cambios y adaptaciones en forma regular y oportuna.

Y permítanme destacar aquí una muy interesante contradicción: Fue la falta de previsión la que nos puso en problemas a las instituciones que son, precisamente, *previsionales* es decir, instituciones cuya principal función es *prever*.

D. Nuestra realidad actual como consecuencia de nuestras decisiones

Nuestros seguros sociales están como están, cualquiera sea su estado, como consecuencia de las *decisiones* que se han tomado a lo largo de su historia. Si las *decisiones* fueron adecuadas y oportunas, gozarán de buena salud; de lo contrario, es posible que estemos en problemas.

Ahora bien; es sabido que no debemos llorar sobre la leche derramada. El pasado pertenece a la historia y por lo tanto nos resulta intangible desde este presente tan rico y dinámico. No podemos volver a decidir pues aunque la decisión fuera adecuada, de seguro ya no es oportuna. Sin embargo, ese mismo pasado se encuentra en nuestro presente porque ha sido su principal fuente de configuración. Ese mismo pasado tiene a su vez una virtud innegable y de gran riqueza que resulta muy apropiado explotar: La didáctica.

El pasado, es decir, la sumatoria de todas nuestras decisiones y los efectos que de ellas se derivaron, tiene la virtud de enseñarnos y por lo tanto, podemos aprender de él. Así, podemos volver a ver las decisiones tomadas, analizar su proceso de cristalización y ponderar si fue buena o mala. De las malas decisiones, se aprende muchísimo más que de las buenas, pues nos permiten determinar las señales de alerta temprana que preceden a las malas decisiones que podríamos tomar hoy.

Permítanme un par de ejemplos:

Como se dijo antes, el seguro social original nació destinado al colectivo de los trabajadores asalariados del sector industrial y urbano. ¿Qué se hizo para adaptarlo al sector agrícola y rural, que tiene particularidades distintas al industrial y urbano?

Y aún otro mucho más sensible: Habida cuenta de la complicada técnica envuelta en el diseño de un seguro social, y concretamente en su diseño financiero, donde cada moneda tiene un destino y una importancia muy concreta, ¿por qué se decidió utilizar los fondos previsionales para fines distintos de los programados? Y con fines distintos me refiero tanto a utilizarlos en el financiamiento de gastos estatales ordinarios como para engrosar alguna cuenta personal en un banco extranjero y toda la gama de opciones en el medio.

Nuestros seguros sociales son, hoy por hoy, como han podido llegar a ser según las decisiones tomadas en el pasado. Son consecuencia del entorno y de nuestra adecuada o inadecuada adaptación a él.

Lamentablemente, en los seguros sociales no se aplica una parte de la teoría de la evolución de las especies: La adaptación al medio se hace en forma natural. Por el contrario, esa adaptación, en el caso de los seguros sociales, debe *decidirse*. Pero lo verdaderamente lamentable es que sí se aplica la otra mitad de la teoría: Una especie cuyo modelo no resulta exitoso en su adaptación al entorno cambiante, y los seguros sociales no son la excepción, se extingue sin más.

Pero antes de entrar en las realidades actuales y su evolución futura, debemos reflexionar sobre la actual protección.

E. El estado actual

Muchos de nuestros seguros sociales se encuentran frente a serios problemas financieros, y estos problemas no han sido gratuitos, ni son consecuencia de la mala suerte.

Sin embargo, con todo y los problemas que podamos achacarles, ¿se imaginan Uds. a cualquiera de nuestros países sin el seguro social? ¿Qué hubiera sido de la salud y protección económica en los momentos angustiosos como la edad avanzada o la invalidez? ¿Cómo estarían hoy nuestros países si no hubiéramos tenido los seguros sociales durante los pasados cincuenta años? Y todavía más ¿cómo estaría nuestro aparato productivo sin la mano de obra sana? Si nuestros adultos mayores, inválidos, viudas y huérfanos carecieran de sus pensiones y jubilaciones ¿cómo participarían en el mercado de consumo? ¿Cómo afectaría la pobreza de estos mismos colectivos al colectivo social como conjunto?

Como puede verse, habremos cometido muchos y muy graves errores, pero de algo podemos sentirnos orgullosos: De que por lo menos, alguien *decidió* hace cincuenta años, que tuviéramos un seguro social. Y ese seguro social, con todo y lo que se le pueda criticar, ha desempeñado un papel que sólo podría valorarse en toda su dimensión, si pudiéramos volver a atrás y recorrer una especie de universo paralelo, sólo que esta vez sin seguro social. Pero no es necesaria una máquina del tiempo. Basta el conocimiento científico para lanzar la hipótesis e inferir sus consecuencias y así podríamos alcanzar un somero vistazo a esa realidad alterna: Nuestras sociedades y economías estarían en una bastante mala posición.

Como puede verse, entonces, estos cincuenta años de seguro social tienen todavía mucho que enseñarnos y vale la pena continuar reflexionando sobre ellos.

3. Nuestro futuro comienza hoy

Si bien hoy tenemos nuevas realidades sociales, políticas y económicas, parece que seguimos teniendo el mismo seguro social. ¿No resultaría importante, entonces, volver a ponderar el tema de la adaptabilidad? Si queremos construir un futuro promisorio, es necesario saber de dónde venimos y cómo llegamos hasta aquí; pero no es menos importante, saber a ciencia cierta dónde estamos. ¿De qué otra manera, pues, podríamos establecer la ruta hasta nuestro destino? En momentos como éste siempre recuerdo un famoso diálogo de Alicia en el País de las Maravillas. Cuando se encuentra con el gato Alicia le pregunta cuál camino debe seguir y el gato le contesta, a su vez, preguntándole: -“¿Hacia dónde vas?”. Alicia responde: - “¡No lo sé!”; y aquí viene lo importante, al responder el gato: -“Si no sabes a dónde vas, no importa qué camino tomes.”

A. Las nuevas realidades sociales

Nuestras familias actuales difieren de aquellas que conformaban nuestras sociedades hace cincuenta años. Su composición y sus relaciones económicas internas son distintas. Hoy tenemos un aumento de familias monoparentales, de familias biparentales constituidas sobre relaciones jurídicas distintas al matrimonio, de núcleos familiares más reducidos (en general, constreñidos a padres e hijos, sin tíos ni abuelos), etc.

Asimismo, nuestras sociedades van adquiriendo una composición demográfica distinta como consecuencia de la mejoría del sistema de salud y su efecto inmediato sobre el aumento de la esperanza de vida. Esto significa, sin más, que tenemos más adultos mayores que antes, y al mismo tiempo, la tasa de sustitución demográfica ha venido variando sensiblemente. En resumen, la sociedad actual tiende a una recomposición de la ecuación de equilibrio demográfico-económico: La relación de dependencia (y su *alter ego*) la relación de apoyo o sostén, están cambiando.

Asimismo, se está produciendo un cambio antropológico por demás interesante: Nuestra *cultura ancestral* está cambiando de muchas maneras, pero una de ellas destaca y es la actitud hacia nuestros adultos mayores. Los hemos venido olvidando (basta observar la arquitectura de nuestras casas actuales, donde ya no se construye la habitación “del abuelo”) y esto ha provocado una reacción que ha cristalizado en los servicios sociales. Pero nótese que no se ha vuelto a la integración familiar; por el contrario, intentamos no olvidar a nuestros mayores y por eso ¡les constituimos servicios sociales que se encarguen de ellos!

Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿Qué estamos haciendo, en nuestros seguros sociales, para asumir adecuada y oportunamente, estas nuevas realidades sociales?

B. Las nuevas realidades económicas

Así como los seguros sociales nacen en el contexto de la revolución industrial y en el proceso de tirones y aflojes entre el capital y el trabajo, así nuestros seguros sociales actuales operan en ciertas condiciones económicas concretas.

Hace cincuenta años, la relación laboral (económica y jurídicamente entendida) consistía en el trabajo asalariado y nacía de los contratos individuales de trabajo, con esporádicas apariciones de los contratos y convenios colectivos, etc.

Las fuentes familiares de recursos, excluidas aquellas de fortuna, eran básicamente dos: El trabajo asalariado y la economía de subsistencia. Unos dependían del empleo y otros del trabajo de su tierra o de su oficio. Sin embargo, el grueso de la población económicamente activa estaba en el mercado de trabajo asalariado.

Hoy, por el contrario, tenemos tres fuentes básicas: Las dos anteriores y lo que se ha dado en llamar el “sector informal”.

Ahora bien; este sector informal no es tampoco gratuito ni nacido de la nada. Es consecuencia del comportamiento general del modelo económico pues para mucha gente, esa es la única respuesta a su necesidad económica. Paralelamente, lo de “informal” también es

consecuencia de que la “formalidad” ha sido un concepto que ha venido quedando “chico” en esta evolución. En efecto, nuestros sistemas fiscales y previsionales, nuestros registros económicos, etc., pensados como estaban para aquellas realidades, hace que queden por fuera una serie de fenómenos socio-económicos de hoy y por eso, “informales”.

De allí, una pregunta interesante: ¿El problema está en la “informalidad” del sector o en la “formalidad” que lo excluye? Lo mismo pero de otra manera: ¿El problema radica en la definición de la informalidad o en la definición de la formalidad?

Asimismo, nos enfrentamos a nuevos fenómenos laborales, tales como los contratos a tiempo parcial, los servicios profesionales (contemplados, por cierto en la normativa civil), los servicios *outsourcing*, el teletrabajo, el teletrabajo internacional, etc. En resumen, toda la problemática envuelta en los procesos de globalización, flexibilización y desregulación laboral.

A lo anterior debería agregarse el avance tecnológico y su tendencia a la sustitución de la mano de obra asalariada.

Y en ambientes más locales, pueden detectarse cambios que afectan sectores de no poca importancia, tales como los que se producen en el servicio doméstico. En efecto, hace cincuenta años estábamos acostumbrados a ver a la servidora doméstica permanente, que incluso dormía en la casa de sus patrones. E incluso, la existencia de “criados”, es decir, trabajadores y trabajadoras de escasa edad que laboraban sólo por casa, comida y educación (de allí su nombre), en una situación de cuasiesclavitud. Hoy por hoy, tenemos servidoras domésticas que trabajan “por hora”, sirviendo semanalmente, en la casa de varios y distintos patrones, planteando problemas de pluriempleo que no deben descartarse.

Y para terminar este análisis de las nuevas realidades económicas, el supuesto que hace cincuenta años era válido, y que consiste en que un trabajador desarrollaba la unidad de su vida laboral bajo un solo patrono, ya no lo es tanto. Por el contrario, no solo nos enfrentamos a una dinámica de rotación laboral mucho más alta, sino que ésta implica, en muchos casos, que se trabaje para varios patronos en forma consecutiva, y cuyas relaciones laborales implican a su vez, la pertenencia a distintos regímenes de protección social. En menos palabras, los problemas de pluriactividad, los cuales, junto con los de pluriempleo, son figuras harto conocidas en la teoría de la Seguridad Social.

Estos problemas de la pluriactividad, tienen una consecuencia importante: Si no existe un régimen legal de compatibilidad entre regímenes protectores que contemple la protección de los derechos en vías de adquisición, nos podemos enfrentar a que un trabajador haya cumplido bien y fielmente su deber de trabajar y cotizar para cada régimen que lo cubría, y sin embargo, no consolidar ningún derecho en ninguno, quedando así desprotegido.

Ante este paisaje, ¿qué estamos haciendo, en nuestros seguros sociales, para asumir adecuada y oportunamente estas nuevas realidades económicas?

C. Las nuevas realidades políticas

Cuando se piensa en las nuevas realidades políticas se tiende a enfocar la actual polémica entre los procesos de socialización o resocialización de los estados y los procesos de liberalización. O sea, la discusión entre estados sociales y liberales.

Sin perjuicio de volver brevemente sobre esto más adelante, importa ahora otro aspecto menos tratado en las discusiones sobre seguridad social: La crisis de credibilidad y confiabilidad en los estamentos políticos, así como la creciente desilusión de la gente con respecto a los modelos políticos ensayados hasta ahora, así como en sus instrumentos y programas.

Muchas pueden ser, y de hecho son, las causas de este proceso. Pero una de ellas destaca sobre las demás: La desilusión de la gente al verse cada vez más pobre mientras observa que hay sectores cuya pobreza no aumenta en la misma proporción, e incluso otros que se han visto enriquecidos. Y esta desilusión aumenta cuando se tiene la perfecta conciencia de hacerse todo lo legítimamente posible por vivir bien y sin embargo, no alcanza.

Esto se relaciona íntimamente con las nuevas realidades económicas ya mencionadas. El problema no es sólo el desempleo, sino y también el empleo subremunerado o remunerado insuficientemente. Además, tampoco es un problema de puro empleo, sino de distribución o redistribución de la riqueza generada. La relación entre nuestras realidades políticas y la evolución del coeficiente de Gini ha sido ya estudiada y confirmada fehacientemente.

Pero la cuestión no termina allí, sino que se relaciona también, con los procesos de resocialización o liberalización de nuestras economías. En efecto, según sea la corriente política dominante, sea esta social o liberal, así será la dirección que nuestros seguros sociales deberán tomar.

Por lo tanto, y al igual que con las dos realidades anteriores, es preciso preguntarse: ¿Qué estamos haciendo, en nuestros seguros sociales, para adaptarnos a estas nuevas realidades políticas?

D. Es cuestión de decisiones

De conformidad con nuestras realidades nacionales, lo cierto es que tenemos que *decidir*. Constantemente debemos hacerlo, pues esa no sólo es una función gerencial, sino una parte importante de la naturaleza humana.

Y esas *decisiones*, las que tomemos hoy, condicionarán el futuro; un futuro que debemos construir pues de todas maneras llegará indefectiblemente. Si no lo construimos nosotros mismos, tomando las decisiones necesarias, oportunas y adecuadas, se construirá solo, pues la realidad es un proceso con vida propia que avanza inexorablemente. A todas luces resulta mejor que sea como lo planeamos a que nos avasalle con su paso incontenible.

4. ¿Qué nos puede esperar en ese futuro?

Si queremos tratar este último punto con rigor, es necesario distinguir sus dos dimensiones útiles: Hay cosas que podemos manejar y otras que no.

A. Lo que podemos manejar

En nuestros seguros sociales existe toda una dimensión interna, la cual consiste en su estructura teórica, su funcionamiento y el conjunto de recursos que abocamos a él. Esto es, *organización*.

En general, la organización es un aspecto que se supone podemos manejar, salvado el caso de la interferencia externa, la cual no es tan rara como parece.

En este sentido, la organización de los seguros sociales, en la medida en que podamos tenerla bajo nuestro control, deviene en un elemento de trascendental importancia para el progreso del sistema de protección social. Así, la fijación apropiada de los mecanismos de financiamiento y de gestión, o las variaciones adecuadas y oportunas de las variables actuariales que fundamentan el modelo, o incluso la introducción de nuevas tecnologías que hacen más eficiente y económicamente rentable el funcionamiento de los programas protectores, resultan instrumentos poderosísimos en esta tarea de construir un mejor futuro.

Pero también hay cosas manejables *afuera*. En el contexto o el entorno donde se mueve y funciona el seguro social existen una serie de factores que pueden resultar directa o indirectamente controlables en mayor o menor medida. Como ejemplo baste señalar una correcta política epidemiológica y preventiva y su influencia en el seguro de enfermedad y maternidad, o una correcta política de seguridad e higiene en el trabajo y su influencia en el seguro de riesgos laborales.

No obstante, hay un elemento fundamental no siempre considerado: La consolidación de una *cultura* de Seguridad Social en la población. El correcto conocimiento de los programas de Seguridad Social no sólo permitirá que la población los valore y justiprecie, sino que impedirá en gran medida el desarrollo de una serie de conductas que atentan seriamente contra estos mismos programas. Por ejemplo, el abuso en la atención sanitaria o en las pensiones por invalidez. Y esto es tan válido para los seguros sociales que gestionan directamente las prestaciones sanitarias, como para aquellos que lo hacen a través de terceros.

Otro ejemplo de importancia, y que se refiere a esta cultura, consiste en su influencia sobre los mecanismos de financiamiento. En efecto, cuando los cotizantes valoran y justiprecian los seguros sociales tienden a cumplir su deber de cotización de buena gana, lo que reduce y simplifica los mecanismos de recaudación, la reducción de las carteras morosas, el descenso de las tasas de la subdeclaración o de omisión del deber de adscripción de los trabajadores. Por lo tanto, no debe despreciarse el valor que la cultura de la Seguridad Social tiene en la actitud de las personas, y por ende, en el correcto funcionamiento del Seguro Social.

B. Lo que no podemos manejar

Lamentablemente, son más las cosas fuera de nuestro control que las que están bajo él. Sin embargo, no debería de contestarse “Nada”, si se preguntara “¿qué puede hacerse con respecto a las cosas que no podemos controlar?”. Por el contrario se pueden hacer muchas y muy importantes cosas.

Lo que no podemos controlar se encuentra en el entorno o el contexto donde nuestros seguros sociales operan. Y como sabemos, este entorno (político, económico y social) tiene vida propia, en el sentido de que son otros los que toman las decisiones.

Pero ya se había adelantado algo sobre esto. Como se recordará de lo dicho antes, lo más importante a realizar es el monitoreo constante del entorno. En ese sentido, lo primero que debemos hacer es evitar las sorpresas. Las cosas suceden porque sí, pero las sorpresas suceden cuando se está desprevenido.

No se pueden tomar decisiones, con mínima garantía de éxito, sin la información adecuada y oportuna. Mientras las cosas que podemos manejar corresponden al plano de la logística, las que no podemos manejar (y que están en el entorno) corresponden al plano del reconocimiento y la inteligencia.

La información de reconocimiento e inteligencia es esencial para organizar la logística y así formular planes estratégicos bien fundamentados, y por lo tanto, con las suficientes garantías de éxito. Por ello, aunque no podamos manejar estos factores del entorno, sí podemos mantenernos al tanto de ellos para reaccionar adecuada y oportunamente.

Si en algo hemos fallado en nuestra historia de los seguros sociales, ha sido en tomar decisiones basadas en la información estratégica necesaria para ello.

5. Conclusiones

De acuerdo a lo visto, pues, nuestra historia por los pasados cincuenta años no es más que una lista concatenada de éxitos y otros efectos, que han sido consecuencia de nuestras propias decisiones. De hecho, podría plantearse que la historia no es más que un conjunto concatenado de decisiones tomadas.

No hay nadie, fuera de quienes debían gestionar nuestros seguros sociales, que sea responsable de tal historia. Responsable tanto de sus éxitos como de sus fracasos.

De la misma manera, el futuro que nos toca construir depende de las decisiones que tomemos cada uno en su papel. Gobierno, Junta Directiva, Presidencia y Vicepresidencia Ejecutivas, Gerencias Generales, etc. Asimismo, los trabajadores debidamente agrupados, sea en sindicatos o asociaciones laborales; los empresarios igualmente agrupados como es debido; los jubilados y pensionados que dependen del buen funcionamiento de la Institución para desarrollar adecuadamente sus vidas; la población en general que debe valorar positivamente lo que los seguros sociales significan en la vida ciudadana. En fin, todos podemos afectar para bien o para mal, con nuestras decisiones, el sistema de protección social construido a lo largo de estos cincuenta años en torno al seguro social.

Por lo tanto, no podemos evitar tomar decisiones, y con ello no podemos evitar la responsabilidad que tales decisiones acarrearán.

El futuro está por construirse y comienza con la toma de decisiones en forma responsable y fundamentada.

El futuro luego se construye actuando armónica y consecuentemente con las decisiones tomadas.

El futuro se construye con acciones positivas que hacen realidad las decisiones. Por ello, resulta de la mayor importancia, en una fecha tan significativa como ésta, tener una clara VISIÓN de ese futuro y una igualmente clara certeza de a dónde se quiere llegar.

Han pasado cincuenta años. Esa es la duración de nuestra historia hasta este momento. Durante estos pasados cincuenta años, el seguro social ha hecho y dejado de hacer muchas cosas. El entorno le ha planteado circunstancias que ha tenido que enfrentar e incluso soportar. Han sido cincuenta años de decisiones, una tras otra, que han llevado a que hoy tengamos el seguro social en las condiciones en que está.

Algunas de esas decisiones fueron tomadas correctamente, de allí sus efectos positivos. Otras no lo han sido tanto, y de allí los problemas que todavía se deben solucionar.

Estos cincuenta años pasados deben enseñarnos todo lo necesario para hacer nuestra tarea de la mejor manera posible, pues muchas personas dependen de ello y con esa enseñanza, estar listos para construir el futuro del cual dependen, también, muchas personas. Sabemos muy bien que de nuestras decisiones dependen la salud e incluso la vida de muchas personas, y de nuestras decisiones depende la calidad de vida tantas otras. En materia de salud, las malas decisiones se transforman en enfermedad y muerte; y en materia económica, se transforman en pobreza y hambre. De allí que tenemos que elegir decidir bien, apuntando a la salud y a la vida, a la dignidad humana y a las condiciones económicas de vida acordes con ella.

Lo mejor que tiene una celebración de cumpleaños, no son los regalos ni la visita de los parientes, sino la presencia de los amigos. Aquellos que están con nosotros por su propia elección y porque nos valoran.

Para los Organismos Internacionales aquí presentes, amigos entrañables del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, estar hoy aquí es un honor tanto como un placer.

Tengan la seguridad de que, así como hemos recorrido con Uds. estos pasados cincuenta años, cuentan con manos amigas para los próximos cincuenta.

Tanto Uds. como nosotros hemos pasado por las circunstancias que el entorno nos planteó y las hemos solventado como mejor hemos podido, tomando las decisiones que estimamos correctas en cada tiempo y lugar, y actuando en armonía con ellas.

Compartimos un camino y una experiencia de gran valor, que nos une y nos estimula a seguir caminando juntos para hacer y construir este futuro que hoy empieza.

Decidamos, pues, correctamente, eligiendo la salud y la vida. Apuntemos a la dignidad humana y a las condiciones económicas de vida acordes con ella. Nuestros hermanos, hijos y nietos, cuentan con nosotros porque de nosotros depende.

Muchas gracias.