

**REASSEMBLING SOCIAL SECURITY.  
A SURVEY OF PENSIONS AND HEALTHCARE REFORMS IN LATIN AMERICA**

Carmelo Mesa Lago

Oxford: Oxford University Press, 2008, xvi + 453 pp. ISBN 978-0-19-923377-9

Desde el título del libro el autor, especialista en seguridad social y profesor emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh, enuncia su intención: *rearmar* la seguridad social como objeto de estudio, a partir de un análisis minucioso, y al mismo tiempo comprehensivo, de las reformas en los sistemas de jubilaciones y pensiones y de salud que tuvieron lugar en América Latina a partir de la década de los ochenta del siglo xx. Se trata, entonces, de una historia del pasado reciente de la seguridad social en los veinte países de la región, en la que se combina la exploración detallada de los casos específicos con la construcción de taxonomías que contribuyen a la conceptualización y comprensión de las reformas en un marco global.

Las fuentes utilizadas van desde estudios sobre reformas jubilatorias provenientes de cada uno de los países analizados, a documentos tales como los reportes de la Organización Panamericana de la Salud (ops), incluyendo estadísticas regionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los documentos técnicos de la Organización Internacional del Trabajo (oit) y de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, los estudios comparativos y a nivel mundial de la Organización Mundial de la Salud (oms) y los reportes regionales y por país del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se presenta al final del libro una lista de seiscientos fuentes bibliográficas consul-

tadas, lo que da cuenta de las dimensiones monumentales de la investigación.

El libro, estructurado en cuatro partes, comienza con una sección en la que el autor revisa sumariamente el concepto de seguridad social y las recomendaciones internacionales al respecto elaboradas entre 1919 y 2001, tanto por la oit como por otros organismos internacionales, para posteriormente centrarse en la descripción del estado de la seguridad social antes de las reformas en América Latina. Para esto último toma como eje los siguientes principios convencionales de la seguridad social: cobertura universal, tratamiento igualitario, solidaridad y distribución del ingreso, amplitud y suficiencia del beneficio, unidad, responsabilidad estatal, eficiencia y participación social en la administración, y, por último, sustentabilidad financiera. Estos principios estructuran el trabajo, en tanto el autor analiza su alcance en la región antes de las reformas —que no tuvieron lugar en forma simultánea en todos los países—, y en la parte II estudia hasta qué punto cada uno de ellos se vio afectado por los cambios.

¿Qué características revestía entonces la seguridad social en América Latina antes de la ola de reformas? En primera instancia, la extensión, en tanto hacia 1970 todos los países contaban con programas de jubilaciones y pensiones, y de salud. En segundo lugar, la variedad de estos últimos, dada por su origen y grado de desarrollo, variedad que afectó la implementación de reformas. Estas

diferencias están en la base de una tipología elaborada en trabajos anteriores por Mesa Lago, quien la retoma a la hora de evaluar el impacto de las reformas sobre los diferentes países. El autor identifica un grupo de *países pioneros* (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica), denominados así por ser los primeros en introducir esquemas de seguridad social. Estos países, hacia 1980 habían alcanzado los niveles más altos en cobertura, en un marco de población envejecida con alta esperanza de vida y sistemas estratificados, de costos altos, con déficit creciente y desequilibrio financiero. Luego define un *grupo intermedio* (Panamá, México, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela), de los que introdujeron sus programas hacia los años cuarenta y cincuenta, influidos por el reporte de William Beveridge y las convenciones de la OIT. Hacia los ochenta, estos países habían alcanzado un nivel medio de cobertura y desarrollo en sus programas, los que eran menos estratificados, tenían menores costos y gozaban por tanto una situación financiera mejor que los del primer grupo. El tercer grupo es el de los *recién llegados*, integrado por Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití, últimos en implementar sus programas, en las décadas de los sesenta y setenta. Hacia 1980, sus poblaciones eran las más jóvenes y su esperanza de vida la más corta, en tanto sus programas presentaban mayor unidad y menos problemas financieros que los otros dos grupos, aunque con una cobertura y un grado de desarrollo notoriamente menor.

En cuanto a la aplicación de los principios de la seguridad social, el panorama de América Latina era muy diverso hacia 1980 y 1990, pero con algunos problemas en común. Algunos de estos: cobertura

todavía baja en los países del grupo de recién llegados; tratamiento igualitario erosionado por sistemas estratificados, predominantes aunque no únicamente, en el grupo pionero, con subsistencia de esquemas privilegiados (las fuerzas armadas en casi todos los países); marcadas desigualdades en la atención de la salud entre zonas urbanas y rurales; solidaridad, legalmente proclamada en todos los países pero disminuida en la práctica debido a, entre otros factores, estratificación; impacto regresivo en la distribución; principio de amplitud y suficiencia legalmente proclamado pero subordinado al nivel de cobertura; carencia o fallas en la unidad de administración, con superposición y falta de coordinación entre seguros sociales y los sistemas de salud pública; el rol del Estado negativo en muchos casos; la sustentabilidad financiera con aplicación diversa, aunque con una tendencia general hacia el incremento tanto del costo de la seguridad social con relación al PBI como de la proporción de las pensiones en el total del gasto social.

La débil implantación de los principios de la seguridad social en muchos países de América Latina se deben para el autor a una serie de factores, entre los que destaca el alto desempleo abierto, el subempleo, el peso significativo y creciente del sector informal, la muy desigual distribución del ingreso y la carencia de un sistema impositivo capaz de cobrar eficientemente las contribuciones de la seguridad social y financiar los programas de asistencia social. Aún así, destaca Mesa Lago, América Latina se destaca en materia de seguridad social en tanto fue pionera respecto a EUA y Japón.

A partir de los ochenta, los cambios económicos, demográficos y sociales, combinados con la influencia que en seguridad

social adquirieron organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BID, y el proceso de globalización, llevaron a la reformulación de la seguridad social existente y a la creación de un nuevo paradigma, a través de reformas estructurales, algunas de las cuales, señala el autor, se desviaron de los principios tradicionales y plantearon nuevos puntos de partida y objetivos. Los problemas enfrentados por la seguridad social a comienzos de los noventa abonaron asimismo la idea de introducir reformas, bajo los supuestos de mejorar la cobertura, aliviar el gasto del Estado y brindar un servicio más satisfactorio al usuario. En este contexto se gestaron las reformas jubilatorias y de pensiones, objeto de análisis de la parte II de este libro.

Al inicio de esta sección el autor elabora una taxonomía de las reformas, dentro de la cual diferencia las estructurales de las paramétricas. Las primeras producen una transformación radical en el sistema público reemplazándolo total o parcialmente por un sistema privado. Dentro de ellas, Mesa Lago presenta una clasificación que distingue entre la implantación de modelos sustitutivos, modelos paralelos o modelos mixtos. Las segundas fortalecen financieramente al sistema público en el largo plazo, a través del aumento de la edad de retiro o de la contribución o ajustando la fórmula para calcular el beneficio, o a través de una combinación de estos cambios. Este planteo nos permite acercarnos a una de las conclusiones de la sección, esto es, que no hubo un único modelo de reforma.

La lectura de esta sección de la obra le abre al lector la posibilidad de contestarse una serie de interrogantes sobre las reformas, tales como las relativas a sus objetivos, a su implementación y a su impacto.

En cuanto a los objetivos, el autor sostiene que, pese a enunciar objetivos sociales como la extensión de la cobertura, las reformas han dado igual o más importancia a objetivos de índole económica, tales como el mantener el equilibrio financiero de los sistemas y la estabilidad fiscal, establecer el principio de equivalencia entre las contribuciones y el nivel de beneficio, el reemplazo total o parcial de los Estados o monopolios, la búsqueda de la eficiencia y de menores costos administrativos.

Mesa Lago intenta contrastar los objetivos de las reformas con sus efectos y, para ello, analiza su impacto en la aplicación de principios convencionales de la seguridad social. Comienza por tanto con un análisis de la cobertura, tomando en cuenta su evolución tanto para la fuerza de trabajo enmarcada en los sistemas contributivos y para los grupos de mayor edad, como para aquellos difíciles de afiliar (sectores rurales e informales, las empleadas domésticas). Concluye que, contrariamente a lo que se asumía por quienes implementaron las reformas, a partir de estas ha habido un descenso en la cobertura, aunque se mantiene la cobertura más alta en aquellos países con un sistema antiguo y grande. Señala además que en el proceso de diseño de las reformas se ha prestado nula o muy poca atención al pilar de prevención de la pobreza, tanto en aquellos en países que lo poseían como en los que no. Respecto al impacto de las reformas sobre el principio de tratamiento igualitario y amplitud y suficiencia, plantea aquí que a pesar de la alegada superioridad de los sistemas privados, todas las reformas estructurales han excluido algunos grupos de asegurados con esquemas separados, o con beneficios superiores a los del sistema privado (edad más temprana de retiro, menos años de

contribución) siendo un ejemplo común a todos los países el caso de las fuerzas armadas. La amplitud también se ha visto deteriorada por la desigualdad de género y la sustitución del principio por el de equivalencia entre la contribución y el nivel de pensión. En este sentido, las reformas estructurales han introducido mecanismos regresivos contra la solidaridad.

A continuación estudia los efectos sobre la unidad del sistema, la responsabilidad del Estado y otros aspectos como eficiencia, costos y participación social. Para esto toma en cuenta la unidad o segmentación de los sistemas, el rol del Estado, la libertad de elección, privatización y la competencia como objetivos de la reforma, la información, la eficiencia, los costos administrativos y la participación social en la administración.

Sus conclusiones son que la mayoría de los sistemas siguieron siendo fragmentados después de las reformas, y que el Estado continuó con un papel más fundamental que subsidiario. En cuanto a la libertad de elección, sostiene que el cambio al sistema privado de los beneficiarios ha sido más por factores externos que por la bondad del sistema, y que esto se debe a la carencia de información objetiva que trascienda los fines publicitarios. Con relación a los elementos restantes, concluye que en muchos países la competencia no funciona apropiadamente o no existe, que ha habido ganancias desiguales en términos de eficiencia y que los costos administrativos son más altos en los sectores privados que en los públicos. Remarca asimismo la ausencia de participación social en la toma de decisiones y administración de la seguridad social a partir de las reformas, fundamentalmente en los sistemas privados.

El análisis de la sustentabilidad financiera con posterioridad a las reformas

es otro componente de esta sección, para el cual el autor retoma los objetivos planteados por sus promotores. Para estos, señala Mesa Lago, el pasaje de un sistema público a uno privado haría a las pensiones financieramente sustentables, mejoraría el pago de las contribuciones, reduciría y eventualmente eliminaría el déficit y los costos fiscales, permitiría manejar adecuadamente el envejecimiento de la población, promovería el ahorro, el mercado de capitales nacionales y retornos, y protegería a la seguridad social de la interferencia estatal y política. El autor pone a prueba estos supuestos, a través de la comparación de las contribuciones en los sistemas público y privado, la evaluación de la mejora en cumplimiento, el examen de los componentes del costo fiscal, la contrastación de las proyecciones fiscales en el sistema privado con la realidad y la evaluación del equilibrio financiero en sistemas públicos.

Concluye que, de los puntos de partida de las reformas, el único que se confirma, aunque con diferencias notables entre los países, es el de la acumulación de capital. En cuanto al esperado aumento del ahorro nacional, explica cómo este ha sido refutado desde la teoría y que en la práctica no se ha dado debido al costo fiscal de la transición, que, con pocas excepciones, ha sido financiado por el Estado, en sus tres componentes, esto es, déficit operacional del sistema público, obligación de reconocimiento y pensión mínima.

Con relación al desarrollo de los mercados de capital y financieros y a los retornos de capital, plantea la discusión teórica en torno al tema, señala que ni la reforma estructural ni el sistema privado garantizan por sí solos ni la diversificación del portafolio ni altos retornos de capital, por lo que otras condiciones y otras políti-

cas son necesarias. Cuestiona la idea de que un mercado de capital no es una condición previa necesaria para la reforma estructural y revisa asimismo la idea de la inmunidad contra la interferencia política y del Estado a partir del caso de la crisis argentina.

Respecto a las contribuciones, señala que las reformas estructurales violaron la norma de la OIT de que el trabajador no debería financiar más del 50 % de la contribución total; tres países eliminaron la contribución del empleador y dos la redujeron, entre estos últimos Uruguay. Ninguno de los diez sistemas públicos eliminó o redujo la contribución del empleador. Cuestiona asimismo la noción de mejora en el ámbito del sistema privado en cuanto al cumplimiento: el porcentaje de afiliados que activamente contribuía en los sistemas privados existentes decayó entre 1998 y 2006.

En síntesis, para Mesa Lago, las reformas implementadas no profundizaron en los principios convencionales de la seguridad social, sino que fueron en contra de ellos en muchos casos, resquebrajándose nociones centrales del sistema tradicional, tales como la idea de solidaridad.

Luego de analizar el sistema de jubilaciones y pensiones, se ocupa de las reformas en los sistemas de salud y sus efectos. Pone en práctica un ejercicio similar al realizado para la parte II en cuanto a los principios de la seguridad social. Comienza con una síntesis histórica, continúa con una tipología, en la que ubica los objetivos y actores (influencias externas, actores internos y ambiente político), para luego realizar una comparación entre las reformas de pensiones y las de salud, y medir finalmente los efectos de estas últimas. En su ejercicio comparativo, el autor destaca el hecho de que las reformas en la salud fueron promovidas como parte de la modernización de los Estados, tuvieron

lugar con posterioridad a las reformas estructurales en jubilaciones y pensiones, en todos los procesos ha habido presencia de organismos internacionales, y han sido mucho más diversas, por lo que se hace difícil identificar modelos generales de reforma, aunque se distinguen las reformas estructurales de las parciales. Entre los elementos en común de las reformas se cuentan los objetivos enunciados a la hora de su puesta en marcha. Estos giran en torno a algunas ideas fuerza tales como la desmonopolización y descentralización de los servicios, la separación de las funciones de dirección, aseguramiento, financiamiento y provisión, la libertad de elección a los consumidores, el aumento de la eficiencia y la reducción del gasto público.

A la hora de evaluar el impacto de las reformas, el autor enfatiza las dificultades para hacerlo, tanto por la falta de datos estadísticos sistematizados y universalmente aceptados como por la carencia de metodologías adecuadas. Esto impide hacer una evaluación comparativa de su impacto en los estándares de salud, por lo que el libro se concentra sobre el impacto de las reformas en los principios de la seguridad social. Destaca en su análisis que la mayoría de los países no se plantearon objetivos de cobertura, entendida como afiliación y diferenciada del acceso (utilización de los servicios), y que aquella presenta niveles diferentes por sector, por localidades y por nivel de ingreso, según a qué grupo de países nos refiramos. Los números disponibles cuestionan la capacidad del sector privado, expandido después de la reforma, de extender la cobertura entre los sectores de ingresos más bajos, peor educados y más viejos, a causa de la selección por riesgo practicada por los proveedores privados, excepto cuando un paquete de beneficios es ordenado y

garantizado para toda la población más allá del ingreso. En la mayoría de los países con datos confiables disponibles, sostiene Mesa Lago, declinó el acceso en el sector público, se estancó o disminuyó la cobertura por seguridad social y aumentó la cobertura a nivel privado.

Con relación a los otros principios de la seguridad social aplicados a la salud, el autor señala que se han mantenido los servicios fragmentados, con desigualdades significativas, y que si bien el principio de equivalencia no reemplazó al de solidaridad en el grado en que sí lo había hecho con las reformas jubilatorias, los datos indican que predominan mecanismos contrarios a la solidaridad y que parece haber una relación entre baja solidaridad y alto nivel de privatización.

Escaso avance de la descentralización, funcionamiento poco aceitado de la competencia, no reducción de los costos administrativos, nula participación social en casi todos los países, permanencia de características regresivas previas, son los elementos que llevan al autor a sostener que tampoco en materia de salud las reformas llevadas a cabo a partir de los noventa han cumplido con sus objetivos iniciales ni han mejorado la calidad de vida de los usuarios.

En la parte IV, bajo el título «Hacia una mejor seguridad social en el futuro», el autor provee recomendaciones relativas a las políticas de salud y de jubilaciones y pensiones, recomendaciones de naturaleza general y específica para los países o problemáticas, así como sugiere métodos para encarar los problemas identificados en la región y por ende, mejorar los sistemas de pensiones y jubilaciones y de salud en el futuro. Esto va en congruencia con el propósito enunciado en el prefacio, en tanto uno de los objetivos de la obra explicitados por el autor es promover el debate y cola-

borar en la construcción de una seguridad social con un sistema universal, unificado y equitativo. Entre estas múltiples recomendaciones, el autor plantea la necesidad de que las reformas estén precedidas por diagnósticos profesionales sólidos y análisis de organizaciones locales y organismos extranjeros, así como de la evaluación de los resultados de las reformas previas, y de que a su vez sean ampliamente discutidas, a través del diálogo social, y tomen en cuenta las peculiaridades de cada país. Sostiene asimismo que se deben fortalecer las funciones propias del Estado, como por ejemplo la prevención de la pobreza, y que el Estado debería manejar directamente las pensiones de asistencia social, separadas de las pensiones contributivas, en vez de combinar ambas bajo la seguridad social.

Esta obra, como señalábamos, constituye un esfuerzo de carácter monumental, que está dado por la intención de comparar las reformas en todos los países latinoamericanos. Esto la hace especialmente valiosa, en tanto provee una mirada global, que contribuye a abandonar perspectivas meramente locales o nacionales y, por lo tanto, permite comprender mejor los procesos. Por otra parte, el análisis en profundidad de los países —limitado en algunos aspectos por la carencia de información sistematizada y confiable— arroja luz sobre las especificidades y previene contra los riesgos de simplificaciones fáciles a la hora de evaluar la naturaleza e impacto de las reformas. El libro da cuenta de ese *mosaico de reformas* que hubo en América Latina y deja claro el esfuerzo del autor tanto por elaborar modelos como por presentar las peculiaridades, lo que hace al texto sumamente útil para quienes investigan estos temas. Las tipologías presentadas, junto con las aclaraciones conceptuales, hacen precisamente que el libro trascienda un

enfoque meramente descriptivo. Asimismo, el abordaje no es únicamente económico, sino que el autor hace intervenir las variables demográfica, geográfica, social y política a la hora de evaluar el impacto de las reformas, cuyo éxito no puede medirse solamente en función de los efectos sobre el ahorro nacional o el déficit fiscal.

El autor, como lo señala al comienzo, está encarando un tema que es controversial desde lo ideológico. En este sentido, el libro permite cuestionar posturas tanto de

los defensores como de los detractores de las reformas, muchas de las cuales se han caricaturizado a la hora de la discusión del tema en ámbitos ciudadanos. Es, por lo tanto, una contribución más que útil al debate que las sociedades latinoamericanas se deben en torno a la seguridad social, debate que, si se quieren obtener resultados fructíferos, no puede hacerse desde los estereotipos ni desde las simplificaciones.

*Silvana Harriett*