

## LIBROS

**Reassembling social security. A survey of pensions and health care reforms in Latin America.** Por Carmelo MESA-LAGO. Oxford, Oxford University Press, 2007. xxvi + 453 págs. ISBN 978-0-19-923377-9.

Este libro es especialmente bienvenido en un momento como el actual, cuando todavía no se sabe con certeza el alcance y la duración del desplome de las finanzas internacionales, ni sus consecuencias sobre la economía real y el gasto social de los Estados (en particular, las ayudas sociales para aliviar la pobreza y sostener las pensiones y la sanidad). Gracias a su estilo didáctico y a que trata de manera cuasi enciclopédica más de veinticinco años de reformas de las pensiones y la sanidad en América Latina y el Caribe, este volumen constituye una herramienta muy valiosa para los encargados de diseñar las políticas y para los agentes sociales. El autor examina la situación de los veinte países de la región, que han alcanzado distintos niveles de desarrollo y han optado por distintas modalidades de reforma. Destaca los logros y fracasos de las reformas emprendidas, señala los límites y posibilidades de las políticas que han guiado las reformas y valora el trabajo que aún queda por hacer.

Las experiencias habidas en esta región son relevantes a nivel mundial, puesto que la reforma de los regímenes de pensiones —que comenzó en Chile en 1981— trajo consigo una forma radicalmente nueva de entender la protección social, resultando de ello un modelo que sería después fomentado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en otras zonas del mundo sin apenas cuestionarlo, al menos hasta tiempos recientes. En efecto, sólo a partir de 2003 empezó el Banco Mundial a reconocer algunas de las carencias y los efectos adversos que las reformas de este tipo habían tenido en América Latina<sup>1</sup>. Ello le llevó a efectuar una evaluación del camino recorrido y a reconsiderar su asesoramiento programático, volviendo parcialmente a algunos de los principios fundamentales sobre los que se asientan los sistemas de seguridad social en general, y las pensiones en particular<sup>2</sup>.

Con este telón de fondo, Carmelo Mesa-Lago compara de manera sistemática las reformas de las pensiones y la sanidad implantadas en todos los países de América Latina y algunos del Caribe. Analiza, sobre todo, los distintos modelos de reforma aplicados y estima —basándose en datos de muy diversas fuentes— sus repercusiones en los principios

---

<sup>1</sup> Indermit S. Gill, Truman Packard y Juan Yermo: *Keeping the promise of social security in Latin America*. (Washington, Banco Mundial, 2005).

<sup>2</sup> Banco Mundial: *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, 2006).

tradicionales de la seguridad social, señalando también las deficiencias de que adolecen las series de datos existentes y las medidas nacionales, regionales e internacionales que harían falta para mejorarlas. Asimismo, calibra los frutos reales de las reformas a la luz de los supuestos y objetivos fundamentales que se declaran en el momento de acometerse.

Desde el comienzo mismo del libro se nos recuerda que los países de América Latina fueron pioneros en su continente al instituir, ya en las dos primeras décadas del siglo XX, algunos programas de seguridad social: por un lado, pensiones de jubilación, invalidez y viudedad y, por otro, atención sanitaria. Estos programas fueron implantándose de modo gradual en los veinte países de la región, pero su cobertura y sus prestaciones variaban sustancialmente, según los casos, debido a la disparidad que presentaban los países en cuanto al porcentaje del producto interior bruto (PIB) dedicado al gasto social. El autor divide a los países en tres grupos: el de las naciones pioneras, que introdujeron las reformas antes y cuyo gasto social equivale a un alto porcentaje del PIB; los «retrasados», que lo hicieron más recientemente y cuyo gasto social es el más bajo, y un tercer grupo situado entre los dos anteriores. Estos programas se guiaban fundamentalmente por los principios tradicionales de la seguridad social, de prevención de la pobreza y cobertura universal, tal como los defiende la OIT y como los proclamó ésta en su Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que fija una serie de niveles elementales en materia de riesgos, prestaciones, derechos y cobertura<sup>3</sup>.

Desde comienzos del decenio de 1980 estos principios se vieron menoscabados en las mencionadas reformas estructurales que «privatizaron» las pensiones en Chile en 1981 y tuvieron una influencia creciente en otros países de la región y de Europa central y oriental, e incluso en el modelo de políticas recomendado por los organismos financieros internacionales. Las reformas de la sanidad habían comenzado antes (en los años setenta y ochenta), y fueron menos radicales y más variadas que las de las pensiones, pero, en conjunto, trastocaron algunos de los principios y fines fundamentales de la protección social al anteponer los objetivos económicos a los sociales: pusieron por delante la sostenibilidad financiera y actuarial de los sistemas y su capacidad para afrontar el envejecimiento de la población, vincularon más la cuantía de las pensiones a las cotizaciones del afiliado, sustituyeron parcial o totalmente la seguridad social pública por seguros privados, dejaron a los ciudadanos libertad para elegir entre la protección del Estado y las aseguradoras privadas, desarrollaron los mercados de capitales, fomentaron el ahorro nacional, etc.

El libro consta de cuatro partes. En la primera, Carmelo Mesa-Lago traza un amplio panorama del estado de las pensiones y la atención sanitaria en la región antes de las reformas, especialmente respecto del grado de cumplimiento de los principios de seguridad social de la OIT y de cómo influyeron a este respecto las reformas. Entre dichos principios se encuentran la cobertura universal, la igualdad de trato, la solidaridad y redistribución de los ingresos, la inclusividad y adecuación de las prestaciones, la unificación y eficacia de la responsabilidad de los Estados, la participación de los agentes sociales en la administración de la seguridad social y la sostenibilidad financiera. El autor examina críticamente los presupuestos y objetivos de la reforma: el fomento del ahorro nacional, la promoción de los mercados de capitales y la independencia frente a las interferencias políticas y gubernamentales. Los datos indican que esas metas nunca llegaron a alcanzarse.

La segunda parte está dedicada a analizar de una manera muy completa la taxonomía de las reformas de las pensiones, sus objetivos y sus protagonistas, y a resaltar la

<sup>3</sup> Véase OIT: *Seguridad social. Un nuevo consenso* (Ginebra, 2001).

gran diversidad de medidas que se han ido adoptando y los factores principales que han influido en el potencial de las reformas (y que lo han limitado). Hay, entre ellos, factores tanto macroeconómicos, demográficos y étnicos como dependientes del entorno político-económico: el grado de urbanización; la importancia del sector rural y del sector informal, tanto urbano como rural, y del trabajo por cuenta propia; el nivel educativo de la población; las etnias; la desigualdad entre los sexos; la pobreza; la solidaridad y la distribución de los ingresos; y la centralización o descentralización de la administración. Se examina, asimismo, el rendimiento relativo de los regímenes de seguridad social públicos y privados.

La parte tercera versa sobre las reformas de la asistencia sanitaria y los efectos de las mismas, tratando una vez más, con gran detalle, de su taxonomía, sus objetivos y sus protagonistas. El autor analiza las carencias de cobertura subrayando las líneas de separación fijadas por lo urbano y lo rural, las etnias, el género y la pobreza, y constata el bajo nivel de participación social.

En la última parte el autor extrae las enseñanzas de los éxitos y fracasos de los sectores público y privado y de la participación social, y concluye su análisis con una serie de recomendaciones en materia de políticas de pensiones y de sanidad, para que los gobernantes, especialistas y las partes interesadas puedan impulsar en el futuro una cobertura de seguridad social más eficaz, más equitativa y más sostenible. En esta parte final se señalan, asimismo, ciertos ámbitos en que se necesita perentoriamente profundizar la investigación para mejorar, tanto en el plano nacional como en el internacional, la capacidad de formular y llevar a la práctica las políticas de este tipo. Hay que alabar en el autor este esfuerzo por mirar hacia adelante en vez de limitarse a constatar los errores del pasado.

Entre las numerosas conclusiones que se pueden extraer de la lectura de este libro merece la pena destacar la de que los objetivos de las reformas — elevar el rendimiento del capital e incrementar la liquidez — no lograron alcanzarse en la región, y ello por dos razones principales. Primero, por la falta de unos mercados de capitales regulados y supervisados por el Estado que fueran capaces de ofrecer instrumentos suficientes, diversificados y relativamente seguros con los que invertir las reservas de la seguridad social; segundo, porque los Estados utilizaron esas reservas para financiar sus déficits públicos. El autor nos recuerda, en este sentido, que ya en 1994 el Banco Mundial reconoció que la calidad de la protección en un sistema privado dependía del debido comportamiento del Estado, el cual debía abstenerse de interferir y asumir correctamente sus nuevas funciones de regulación, supervisión y financiación del sistema reformado (un proceso largo y costoso, cabría decir, viendo lo ocurrido en el pasado decenio en Europa central y oriental).

La mejora de la cobertura, señala nuestro autor, presenta luces y sombras. Así, por ejemplo, aunque la cobertura media se elevó en la región de 1970 a 1990 a pesar de la grave crisis económica sufrida en los años ochenta, encontramos diferencias muy importantes entre los tres grupos de países antes mencionados. El grupo que figura más alto en la escala, el de los países pioneros, amplió la cobertura de las pensiones y la asistencia sanitaria hasta alcanzar, e incluso superar, los niveles mínimos establecidos por la OIT, mientras que los países del tercer grupo, el de los últimos incorporados, están en su mayoría por debajo de ese nivel. La estratificación de los sistemas menoscabó el principio de igualdad de trato e introdujo desigualdades no justificadas en la cobertura, los derechos, las prestaciones y el financiamiento de los afiliados de varios grupos ocupacionales, si bien los procesos de unificación y normalización redujeron un poco estas diferencias. Del mismo modo, aunque ligeramente mitigado por las pensiones mínimas

y las tablas de mortalidad unisexo, el hecho es que, al retirarse antes que los hombres y tener una esperanza de vida mayor y una densidad de cotizaciones menor que ellos, las mujeres suelen percibir pensiones más bajas. También persisten las desigualdades en el acceso a la asistencia sanitaria y en su cobertura, entre la ciudad y el campo y entre regiones. Aunque el principio de solidaridad se ha proclamado en la legislación de todos los países estudiados, su aplicación tropieza con varios obstáculos, pues en la mayoría de ellos la cobertura es muy reducida, hay topes a las cotizaciones y la asignación de los recursos de la sanidad está sesgada.

Asimismo, en la mayoría de los países sigue habiendo duplicaciones y falta de coordinación entre la seguridad social y el sistema público de asistencia sanitaria. La responsabilidad del Estado fluctúa de total a muy reducida, pero, como señala el autor, el papel desempeñado por el gobierno es, con muy pocas excepciones, negativo. De hecho, los costos de administración son bajos en los países con mayor grado de cobertura, y a la inversa. Aunque en todos los países los programas se gestionan mediante consejos tripartitos, el gobierno tiene la mayoría en ellos o bien controla la selección de los representantes de los trabajadores. La viabilidad financiera se intenta conseguir por medios dispares, si bien la mayoría de los países presenta desequilibrios actuariales o déficits abultados en sus sistemas de pensiones públicas basados en el reparto. La tendencia general es al incremento de los costos de la seguridad social medido en porcentaje del PIB y a que las pensiones constituyan una proporción cada vez mayor de los gastos de seguridad social en detrimento de la sanidad.

Éstas no son más que unas cuantas indicaciones sobre las conclusiones, numerosas y de gran interés, que ofrece este libro, y con ellas queremos animar a que se acuda directamente a su lectura. Encontrará también el lector una serie de cuadros sinópticos muy útiles que le ayudarán a orientarse en el laberinto de las estrategias y medidas políticas, así como una amplia bibliografía (de varios cientos de referencias) y un índice de cuarenta y una páginas.

El autor es el profesor Carmelo Mesa-Lago, un distinguido académico de la Universidad de Pittsburgh, en Pensilvania, con un brillante historial de publicaciones sobre la seguridad social. También ha trabajado en muchos países latinoamericanos como asesor o consultor de varias organizaciones regionales e internacionales (OIT, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), Organización Panamericana de la Salud, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). En 2007, y en reconocimiento a sus sobresalientes aportaciones al estudio de la seguridad social en el último medio siglo, fue galardonado con el Premio Internacional de Investigación sobre Trabajo Decente de la OIT.

En definitiva, teniendo en cuenta la importancia que las pensiones y la asistencia sanitaria tienen en la agenda de política social de América Latina (y de otras regiones), y la presentación ecuaníme y clara que ofrece de los diferentes modelos de reforma, tanto en su contexto socioeconómico e histórico como desde una perspectiva de futuro, este libro es un instrumento indispensable para comprender los problemas fundamentales y muy complejos que plantea la reforma del sistema de bienestar.

*Hedva Sarfati,  
Ex directora del Departamento de Relaciones Laborales  
y Administración del Trabajo de la OIT y consultora en reformas  
del mercado de trabajo y del sistema de bienestar social  
de la Asociación Internacional de la Seguridad Social*



