

Berenice Ramírez López (coord.), *La seguridad social, reformas y retos*, México, IIE-Miguel Ángel Porrúa, 1999, 352 p.

Arturo Vargas Bustamante

En los años noventa, se llevaron a cabo importantes reformas a los sistemas de seguridad social en América Latina. Por un lado, se privatizó la administración de los fondos de pensiones en casi todos los países de la región; por otro, se reformó el financiamiento y administración de los seguros médicos y demás prestaciones sociales con el objetivo de incrementar la cobertura y eficiencia en su administración. Por el momento, no se puede hacer una evaluación muy rigurosa de estas modificaciones, ya que sus efectos sólo podrán verse con claridad en el largo plazo. Sin embargo, ya empiezan a surgir algunos estudios donde se dan a conocer algunas de las reformas realizadas y cuáles podrían ser sus posibles consecuencias.

El libro coordinado por Berenice Ramírez es una de las primeras publicaciones que trata de ofrecer una perspectiva general de la reforma llevada a cabo en los institutos de seguridad social de México y de algunos países

latinoamericanos. Aquí se incluye una serie de contribuciones de varios autores, principalmente de académicos mexicanos y extranjeros, así como de algunos funcionarios públicos. En total, el libro se compone de 11 artículos; en cuatro de ellos se analizan las reformas realizadas en tres áreas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), dos en donde se estudia la reforma a las pensiones, uno sobre las modificaciones al seguro de salud y el correspondiente al seguro de riesgos de trabajo. En otros tres trabajos se analiza la reforma a la seguridad social en la región latinoamericana como conjunto, mientras que en tres más se hacen estudios específicos de algunas de las modificaciones realizadas en Chile, Colombia y Guatemala. Finalmente, hay un artículo muy interesante sobre los sistemas informales de seguridad social en México y América Central.

En la primera parte, Álvaro Carranza Urriolagoitia presenta un pró-

logo breve pero bien elaborado; en él resume los antecedentes del antiguo modelo de seguridad social relacionado con el empleo formal y la solidaridad intergeneracional, y muestra cómo los principios de este modelo han entrado en conflicto con las características económicas y sociales que se viven en la actualidad. Posteriormente, Berenice P. Ramírez y Juan Arancibia introducen la discusión sobre la reforma a la seguridad social en América Latina; en ella, se hace referencia a la recesión económica que vivió la región en los años ochenta como una de las principales causas de las reformas, pero también se reconocen otros fenómenos importantes que tuvieron que ver con las modificaciones a la seguridad social, como los cambios demográficos y epidemiológicos que se presentaron en los últimos años, así como los tradicionales vicios que los institutos de seguridad social habían acumulado en el pasado; principalmente, elevadas contribuciones, déficit de cobertura, y administración deficiente de las aportaciones y prestaciones sociales.

La introducción del libro está muy relacionada con la primer contribución, pues la realizan los mismos autores. En este artículo se hace un estudio comparativo de las reformas a los sistemas de pensiones en ocho países, y de las reformas a los sistemas de salud en tres países de América Latina. Los autores citan el patrón de regularidad que puede observarse en todas las reformas realizadas, ya que se inspiran en el mismo modelo que promueven los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial. A pesar de que en la parte final se re-

conocen algunos logros de la reforma chilena, son pesimistas con respecto al futuro. Para ellos, la "privatización" no resolverá el problema de la cobertura, aunque sus argumentos para sustentar esta afirmación no son muy claros (p. 49).

La segunda contribución corresponde a Carolina Tetelboin. Este artículo también se opone a las reformas recientes a la seguridad social en la región. Sin embargo, la autora se centra en la crítica del aparente dogmatismo de los reformadores; para ella, no hay una arena de discusión libre donde puedan plantearse caminos alternativos de reforma, ya que las estrategias actuales "obedecen a una voluntad pública basada en el interés privado de ciertos grupos" (p. 79). La autora termina diciendo que la lógica del mercado es inapropiada para cumplir con los objetivos de salud pública, y que el Estado es el único que puede velar por el "interés general", aunque en todo el trabajo no explica el porqué de sus comentarios finales. En el tercer artículo, continúa la crítica "desde la izquierda", según lo apunta el autor, Luis Gutiérrez Urdaneta; a pesar de que en las primeras páginas recurre a la retórica del "neoliberalismo" para introducir su crítica, su argumento mejora sustancialmente en las páginas centrales de su trabajo. Aquí plantea ideas interesantes como el problema del ahorro, la supuesta mejora en el valor de las pensiones y el problema de la cobertura. Estos tres puntos están bien elaborados y vale la pena leerlos, aunque algunos de sus supuestos sean discutibles.

La reforma a los seguros de salud se analiza en tres contribuciones del libro. María Luisa Mussot hace un trabajo muy completo sobre la reforma al seguro de enfermedades y maternidad del IMSS. Aquí se describen sus antecedentes, principalmente el déficit que se presentó desde su creación, y cómo tuvo que cubrirse con los recursos provenientes del sistema de pensiones. Con las reformas realizadas en 1995, los subsidios cruzados entre seguros quedaron cancelados, así que tuvo que diseñarse una nueva estructura financiera para esta rama de aseguramiento, donde las aportaciones gubernamentales (provenientes de impuestos generales) aumentaron significativamente. Al mismo tiempo, se redujeron las contribuciones que realizaban los patrones, para disminuir los costos del trabajo y promover la incorporación de un mayor número de trabajadores. Mussot analiza las ventajas y desventajas de esta nueva estructura y qué grupos sociales resultan perjudicados o beneficiados. Sin embargo, en lugar de alertar sobre algunos de los riesgos latentes de la nueva estructura financiera de este seguro, al final su crítica se desvía hacia la defensa de principios muy vagos como la "integralidad, solidaridad, y equidad" (p. 116) de la seguridad social.

Jairo H. Restrepo analiza la reforma al componente de salud en el instituto de seguridad social colombiano. Al igual que en las otras reformas a los seguros de enfermedades y maternidad, en este caso se modificó la organización tradicional de los seguros médicos para incrementar la

cobertura de los servicios a bajo costo. Por un lado, el esfuerzo gubernamental se centró en la provisión de servicios básicos de salud para toda la población; por el otro, se creó un nuevo esquema de coordinación entre el sector público y el privado para incrementar la presencia del Estado en la regulación de los servicios médicos, y del sector privado en la prestación y administración de los mismos. Éste es un caso muy interesante que bien vale la pena leer, ya que sintetiza claramente los principales lineamientos de reforma. Patricia Olave se encarga del caso paradigmático de reforma a los seguros médicos que se llevó a cabo en Chile desde 1973. La autora presenta algunas cifras donde se observan cambios positivos con respecto al control del gasto en salud, y negativos con respecto a la distribución del gasto entre los diferentes niveles de ingreso.

La reforma a los sistemas de pensiones se analiza en otras tres contribuciones. Odilia Ulloa describe los antecedentes y el funcionamiento de la reforma realizada en México. El análisis del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es muy completo, y lo muestra como el primer antecedente de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) que se crearon con las reformas al IMSS en 1995. Posteriormente, resume el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones. Leticia F. Treviño también describe la operación del nuevo régimen de jubilaciones en México, aunque en este estudio se analizan algunos asuntos relacionados, como la cobertura del nuevo sistema y sus costos. Un aspecto

to que ambos estudios omitieron fue la incertidumbre con respecto al efecto que puede tener el nuevo sistema de pensiones en el ahorro. Finalmente, Saúl Osorio describe la reforma al sistema de pensiones en Guatemala; en este caso, también se adoptó un esquema muy similar al de otros países de la región, en los que se crearon cuentas individuales de ahorro para el retiro.

En el décimo trabajo, Rocío Santojo-Vistrain y Héctor Ogaz presentan un análisis muy bien elaborado sobre la reforma realizada al seguro de riesgos de trabajo del IMSS. Aquí se resumen sus antecedentes, la problemática acumulada y cómo la reforma de 1995 trató de resolver sus deficiencias. Con las modificaciones se crearon nuevos mecanismos para premiar la prevención de riesgos, se modificaron las aportaciones patronales y se reformó la administración de los pagos. En este caso, los autores reconocen algunos méritos a las reformas realizadas; sin embargo, también plantean algunas críticas interesantes y bien elaboradas.

La última contribución le corresponde a la CEPAL. En ella se analizan los sistemas informales de seguridad social en México y América Central. En este artículo se reconoce que cerca de la mitad de la población no tiene cobertura de algún sistema de seguridad social. Las personas descubiertas tienen que recurrir a los arreglos informales entre familias y grupos comunitarios para brindarse protección entre ellos. Aquí se citan ejemplos como los sistemas de ahorro y crédito popular, y cómo algunos gobiernos

han tratado de aprovechar la organización social para incrementar la cobertura de los servicios sociales.

En términos generales, el libro podría resultar de utilidad a los interesados en la seguridad social, principalmente para los interesados en la reforma a los seguros de salud y al seguro de riesgos de trabajo, ya que estas contribuciones están mejor elaboradas que los artículos dedicados a las pensiones. Como en muchas de las compilaciones, la calidad de cada uno de los trabajos varía considerablemente; en algunos de ellos, el lector puede saltarse partes sin perder la esencia del argumento, ya que varios de los autores dedican mucho espacio para enunciar su desacuerdo con las reformas y para hacer exhortaciones por recuperar principios que nunca existieron en el antiguo modelo de seguridad social. Para aquellos que estén interesados en la dimensión económica o política de la reforma a la seguridad social, no serán de mucha utilidad; aun así, vale la pena revisar algunos de sus artículos, ya que presentan datos, bibliografía y argumentos interesantes. Este libro podría servir de introducción para los que buscan informarse sobre el tema, aunque es recomendable que tomen sus reservas con muchos de los planteamientos expuestos.

Aunque el libro trata de abarcar los aspectos más relevantes de la reforma a la seguridad social en México, y en América Latina, faltan tres temas muy importantes. El primero, la reforma al Seguro de Invalidez y Vida del IMSS. Antes de las modificaciones de 1995, una tercera parte del

déficit actuarial de este instituto se debía a las pensiones por invalidez; el libro sólo se reserva un pequeño párrafo de un artículo para analizar la problemática y reforma de este seguro. El segundo tema ausente sería el financiamiento de los gastos médicos para los pensionados. Con la transición demográfica y epidemiológica se espera que el gasto en salud para los jubilados crezca exponencialmente en los próximos años: entre los años 2005 y 2010 la cantidad que recaude el IMSS para cubrir los gastos de este ramo probablemente empiece a ser

insuficiente. No se menciona esta problemática ni se utiliza como argumento para criticar las omisiones en la reforma a la seguridad social que se realizó en México. Finalmente, el tercer aspecto ausente es el análisis de la problemática relacionada con los sistemas de seguridad social para los trabajadores del Estado (ISSSTE, Pemex e institutos de las fuerzas armadas). En ningún momento se hace referencia a los problemas de operación y coordinación que actualmente existen en estos esquemas de seguridad social y al obstáculo que representan para la profesionalización del servicio público en México.