Globethics Repository



La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas [Social security and Latin American social transformations

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Aldo Isuani, Ernesto
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-11 02:01:19
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217796

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 226, marzo-abril de 2010, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas

Ernesto Aldo Isuani

En las últimas décadas, América Latina registró tres fenómenos relacionados con los sistemas de seguridad social: el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y sus impactos en los niveles de pobreza y desigualdad; las reformas implementadas en muchos países y las dificultades de los sistemas, tanto en su componente de pensiones como de atención de la salud, para continuar la expansión de la cobertura experimentada en las décadas posteriores a la posguerra; y el crecimiento del gasto social del Estado, aunque con un sesgo regresivo. Partiendo del análisis de la obra de Carmelo Mesa-Lago, el artículo analiza estas tres tendencias y concluye que es necesario revisar profundamente el enfoque actual, que liga la seguridad social al mercado formal de trabajo, para implementar una protección básica que llegue a los sectores más vulnerables de nuestras sociedades.

Introducción

Hace treinta años, Carmelo Mesa-Lago publicaba su libro *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*[1]. Este trabajo, fruto de un esfuerzo de investigación monumental, abría un campo virtualmente ausente en la agenda de la economía, la sociología y la ciencia política latinoamericanas: el de la seguridad social. Paradójicamente, se trataba, ya en aquel momento, del área de política pública de mayor relevancia económica.

Ernesto Aldo Isuani: profesor titular de la Universidad de Buenos Aires e investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina.
Palabras claves: mercado de trabajo, protección social, seguridad social, gasto social, Carmelo Mesa-Lago, América Latina.
1. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.

Treinta años después de aquel trabajo pionero y luego de una vida académica muy destacada, este autor nos entrega otra obra de dimensión colosal: *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care in Latin America*[2], dedicada a revisar los diversos procesos de reforma de la seguridad social llevados a cabo en la región, especialmente en la última década del siglo pasado.

En este trabajo daremos consideración especial a esa obra a partir de los cambios experimentados en las sociedades y los Estados latinoamericanos y aquellos ocurridos en la seguridad social, objetivo del libro de Mesa-Lago.

Cambios sociales en América Latina

Las transformaciones socioeconómicas ocurridas a fines del siglo pasado han tenido un severo impacto en el cuerpo social latinoamericano y han creado una situación caracterizada por altos niveles de desempleo, subempleo, precarización laboral, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

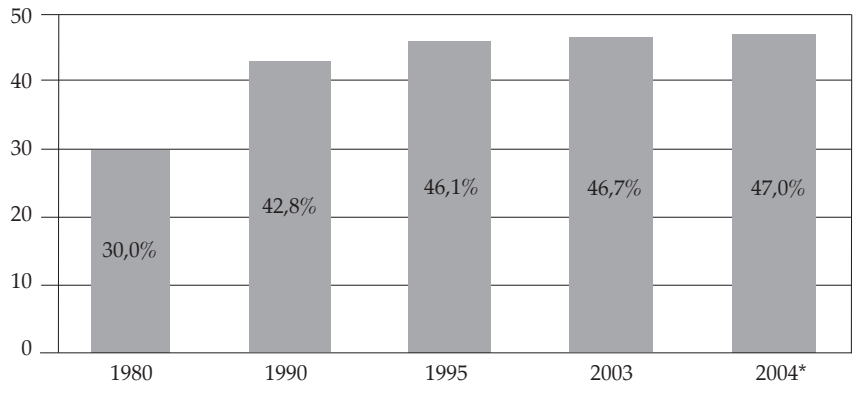
De acuerdo con información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desempleo abierto se incrementó en la región en forma incesante, pasando de 5,7% en 1990 a 11,3% en 2003[3]. Pero este aumento no es el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores en el sector informal o, en otras palabras, trabajadores privados de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. Como se ve en el gráfico 1, los trabajadores informales pasaron de 30% en 1980 a 47% en 2004.

También la pobreza y la desigualdad registraron una evolución preocupante. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), las personas en situación de pobreza pasaron de 40,5% de la población en 1980 a 44% en 2002, y los indigentes, de 18,6% a 19,4%[4]. Estos porcentajes se hacen aún más evidentes si se traducen en números absolutos: la cantidad de pobres creció en aquel periodo de 136 millones a 221 millones, y la de indigentes, de 62 a 97 millones (ver cuadro 1).

2. Oxford University Press, Nueva York, 2008.
3. *Panorama laboral 2004: América Latina y el Caribe*, OIT, Lima, 2004.
4. *Panorama social de América Latina 2004*, Cepal, Santiago de Chile, 2004.

Gráfico

América Latina: empleo informal
(como porcentaje del empleo total)



* Estimado.
Fuente: José Luis Machinea: trabajo presentado en la Semana de Desarrollo Social «Contrato Social y Desarrollo: por sociedades más equitativas y cohesionadas», Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC, 24-27 de octubre de 2005.

Cuadro 1

Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2002
(en millones de personas)

	Pobres			Indigentes		
	Total	**Urbana**	**Rural**	**Total**	**Urbana**	**Rural**
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	23,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2000	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
2001	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8

Fuente: Cepal: *Panorama social de América Latina 2004*, cit.

Las sociedades latinoamericanas contemporáneas están sujetas también a un aumento constante de la desigualdad, que se expresa en el terreno de la distribución de la propiedad, el consumo, el poder, el conocimiento y las posibilidades culturales. Algunos estudios muestran América Latina como una

región de alta y creciente desigualdad. Un trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), basado en encuestas de hogares, plantea que el 5% más rico de la población de la región dispone de 25% del ingreso, mientras que el 10% más rico se apropia del 40%. En el Sudeste asiático, el 5% más rico recibe el 16%, y en los países industrializados, el 13%. En nuestra región, el 30% más pobre recibe el 7,5% del ingreso, en tanto en los países desarrollados se lleva el 13%[5].

Según el mismo estudio, el coeficiente de Gini (clásico indicador de desigualdad de ingresos) tiene un valor mínimo de 0,43 para Uruguay y un máximo de 0,59 para Brasil. El rango de variación de este coeficiente en los 100 países del mundo para los que hay información disponible es de 0,25 a 0,60, y los coeficientes de los países de la región se encontraban en la zona de mayor desigualdad.

Otro estudio de la Cepal[6] analiza la importancia del patrimonio adquirido y de los contactos asociados a él en la reproducción y ampliación de la desigualdad. La transmisión generacional del patrimonio, de los contactos y de la mayor y mejor educación aparecen como factores centrales.

Estos cambios sociales explican el surgimiento de una «nueva cuestión social» definida como exclusión social. Ahora bien, este concepto posee un carácter bifronte: hay, en efecto, dos maneras de considerar la exclusión.

En primer lugar, la exclusión designa aquellos bolsones de economía de subsistencia precapitalistas que tuvieron y aún tienen una presencia significativa en la región. A este tipo de exclusión se refieren, por ejemplo, los estudios que a mediados de los 70 realizaron autores como Aníbal Quijano[7] y José Nun[8], con sus teorías de la población o masa marginal: aluden, por una parte, a las economías de naturaleza campesina no integradas a circuitos comerciales relativamente modernos y, por otra, a los sectores rurales recién llegados a las ciudades, en disponibilidad, pero aún no reclutados por una economía formal que en aquellos tiempos se caracterizaba por un gran dinamismo.

---

5. *América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social 1998-1999*, BID, Washington, DC, 1998.
6. *Panorama social de América Latina 1997*, Cepal, Santiago de Chile, 1997.
7. «Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina» en A. Quijano y Francisco Weffort: *Populismo, marginalización y dependencia*, Educa, Lima, 1973.
8. «Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal» en *Revista Latinoamericana de Sociología* Nº 2, 1969, p.180.

A diferencia de esta exclusión, que podríamos llamar «tradicional», el fenómeno de la «nueva exclusión» refiere a quienes, una vez integrados al mercado de trabajo capitalista, fueron perdiendo acceso a partir de las grandes transformaciones socioeconómicas de las últimas dos décadas. Se trata fundamentalmente de sectores urbanos caídos en el mundo del desempleo, el subempleo y la precarización laboral. En síntesis: la exclusión social alude tanto a los que nunca se integraron a la sociedad salarial como a los desplazados de ella.

La nueva exclusión social se expresa fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, en el fin de la promesa keynesiana de que, en algún momento del futuro, todos seríamos asalariados del sector formal de la economía protegidos por la seguridad social. Y aunque en buena parte de los países de la región una sociedad de asalariados socialmente protegidos nunca fue una realidad próxima a ser conquistada, el proceso observado en la segunda mitad del siglo xx marchaba en esa dirección: crecía paulatinamente la proporción de trabajadores en el mercado de trabajo formal cubiertos por la seguridad social.

La nueva exclusión es fruto de una nueva etapa histórica denominada «neoliberal» por las similitudes que guarda con el periodo liberal del siglo xix y principios del xx: como en aquella época, el Estado se retrae de la acción económica y social que había desplegado durante el keynesianismo; y también, como en la etapa liberal, desaparece la preocupación por el pleno empleo que caracterizó la economía de la posguerra.

Pero una diferencia crucial entre ambos momentos es la dinámica de un mercado de trabajo que hoy demanda conocimientos y credenciales elevadas. Esto pone en cuestión la idea vigente en los siglos xix y xx de que quienes van quedando fuera del mercado de trabajo asalariado constituyen un ejército de reserva: este mecanismo implica que los trabajadores son intercambiables; esto es, supone que quienes están insertos en el proceso productivo tienen capacidades similares a quienes están fuera de él. Esto ya no sucede hoy: un sector creciente comienza a quedar fuera de la promesa keynesiana a la que aludimos anteriormente, por no reunir (entre otros) requisitos cognitivos necesarios para una sociedad en la que el conocimiento se convierte en el elemento más dinámico de la estructura productiva. Además, en la nueva etapa sucede también que el crecimiento económico, otrora antídoto contra el desempleo, se asocia de manera débil y hasta negativamente con la creación de nuevos puestos de trabajo.

Cambios en la seguridad social latinoamericana

El libro de Mesa-Lago analiza los cambios sustanciales experimentados por los sistemas de pensiones y los esquemas de protección de la salud de la seguridad social en la región. En relación con los cambios experimentados en los sistemas de pensiones, el autor propone la distinción entre reformas estructurales y paramétricas. Las primeras modificaron sustancialmente el perfil de dichos sistemas, reemplazando total o parcialmente los esquemas de reparto por sistemas privados de capitalización. A su vez, las reformas estructurales pueden subdividirse en sustitutivas, paralelas y mixtas.

Los casos de Chile, Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana responden al modelo sustitutivo, en el que los antiguos sistemas de reparto no permiten el acceso de nuevos miembros y dan lugar a un nuevo sistema de capitalización. Sin embargo en los dos últimos países la reforma no había aún comenzado a funcionar o bien fue suspendida su implementación. El modelo paralelo, en tanto, contempla el funcionamiento de ambos sistemas sin conexión entre ellos, como sucede en Perú y Colombia. Finalmente, el modelo mixto, adoptado por Argentina, Uruguay y Costa Rica, plantea diversas formas de integración de ambos principios que estructuran los sistemas de pensiones, esto es, reparto y capitalización.

Otros países adoptaron solo cambios paramétricos, no sustanciales, orientados al endurecimiento de las condiciones de acceso a los beneficios, como aumentos de la edad mínima o de los años de contribución necesarios, o bien cambios en las fórmulas de cálculo para definir los beneficios. Es el caso de Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Paraguay, Honduras, Nicaragua, Venezuela y Panamá.

Una vez descriptos los procesos y características de las reformas, el autor indaga lo sucedido en diferentes aspectos de los sistemas de pensiones. Así, se analizan los efectos de las reformas sobre la igualdad de tratamiento, la solidaridad, la amplitud y la suficiencia de los sistemas. También sobre la unificación, la responsabilidad estatal, la eficiencia, los costos, la sustentabilidad financiera y la participación social. En todos estos aspectos encontraremos análisis riguroso y hallazgos sugerentes.

En este trabajo nos centraremos en los resultados encontrados por Mesa-Lago en un aspecto central de la seguridad social, que se conecta con el análisis anterior de la estructura social latinoamericana: los cambios

acaecidos en la cobertura. Mas allá de las dificultades para reunir información comparable sobre cobertura de los sistemas de pensiones, el autor concluye que en aquellos países en que se implementaron reformas estructurales se produjo una caída en la cobertura. El cuadro 2 ilustra esta situación.

Cuadro 2

Población económicamente activa (PEA) cubierta por sistemas públicos y privados de pensiones, basado en contribuyentes activos (en porcentaje)

Países	Cobertura de la PEA antes de las reformas	Cobertura de la PEA hacia 2004
Argentina	50	24
Bolivia	12	11
Chile	64	57
Colombia	32	22
Costa Rica	48	47
Rep. Dominicana	30	14
El Salvador	26	20
México	37	28
Perú	28	15
Uruguay	73	59
Promedio	**38**	**26**

Fuente: C. Mesa-Lago: *Reassembling Social Security*, cit.

En este periodo de transformaciones, la cobertura no solo no continuó creciendo, como venía sucediendo en el mundo desde la segunda posguerra, sino que experimentó una retracción importante hacia finales del siglo. Si bien el autor reconoce que la cobertura puede estar subestimada por no incluir a los contribuyentes a otros sistemas de pensiones (por ejemplo, los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas o el sector público), lo cierto es que la información es muy sugestiva respecto a la contracción de la capacidad de protección de los sistemas de pensiones en los países donde se aplicaron las reformas. Así, el promedio general pasó de 38% a 26%, en un descenso que se experimenta con diferente intensidad en cada uno de los países considerados.

Sin duda, el comportamiento del mercado de trabajo es una de las causas fundamentales de esta situación. El aumento del desempleo, pero especialmente la mayor informalidad, explican en buena medida estas dificultades de cobertura. Es conocida la relación entre el tamaño del

mercado formal de trabajo y la cobertura. En un trabajo que publiqué hace más de dos décadas en un libro compilado por Mesa-Lago, tuve la oportunidad de ilustrar cómo la dimensión del mercado formal de trabajo operaba como un límite para la expansión de la seguridad social[9]. Del mismo modo, las transformaciones sociales recientes operaron como el marco de las posibilidades de expansión de la seguridad social.

Es interesante la información incluida en esta nueva obra de Mesa-Lago, que señala la existencia de un mayor valor de la tasa de cobertura pasiva (pensionados/personas mayores) que la activa (trabajadores aportantes/población económicamente activa). Así, en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay el nivel de cobertura de la población mayor es superior a la de los trabajadores activos. La inercia de sistemas que en el pasado tenían una mayor cobertura y facilidades para acceder a los beneficios explica que el resultado final sea un acceso a las pensiones más significativo que el que podría sugerir la tasa de cobertura de la PEA. De cualquier modo, este fenómeno puede modificarse en el futuro, en una pendiente decreciente cuando el efecto total de las reformas desplace la inercia que proviene de etapas de mayor cobertura.

Cuadro 3

Población mayor y PEA cubierta por sistema público y privado de pensiones (en porcentaje)

Países	Población de 65 años o más cubierta (2000-2003)	Cobertura de la PEA hacia 2004
Argentina	68	24
Bolivia	15	11
Chile	64	57
Colombia	19	22
Costa Rica	62	47
Rep. Dominicana	11	14
El Salvador	15	20
México	19	28
Perú	23	15
Uruguay	87	59

Fuente: C. Mesa-Lago: *Reassembling Social Security*, cit.

9. «Seguridad social y asistencia pública» en C. Mesa-Lago (ed.): *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1985.

En el campo de la atención médica de la seguridad social, Mesa-Lago muestra que también se produjeron transformaciones en prácticamente todos los países de la región. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en los sistemas de pensiones, no es posible caracterizar dichos cambios como estructurales. De hecho, las diferentes combinaciones entre sistemas públicos, de seguridad social y privados no sufrieron alteraciones significativas.

Esto se explica como resultado de la mayor densidad de intereses involucrados en las prestaciones sanitarias. El autor señala los factores que generaron mayores dificultades para reformar los sistemas de salud: involucran poblaciones más amplias que los sistemas de pensiones, sus beneficios son inmediatos y no a futuro, la producción de los servicios de salud es mucho más compleja que la administración de las pensiones y, finalmente, cuentan con más empleados, bien organizados y con una alta capacidad para resistir cambios.

Como en la sección dedicada a los sistemas de pensiones, el libro también analiza, en relación a la asistencia médica de la seguridad social, los efectos sobre la igualdad de tratamiento, solidaridad, amplitud y suficiencia. Asimismo, realiza un examen de la unificación, la responsabilidad estatal, la eficiencia, los costos, la sustentabilidad financiera y la participación social de los sistemas de prestaciones médicas.

Ahora bien, a la hora de analizar la cobertura de este componente de la seguridad social nos encontramos con un panorama similar al del sistema de pensiones. Aunque se señalan las enormes dificultades para contar con información completa y comparable, los datos aportados por las propias estimaciones del autor y aquellos provenientes de la OIT y de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) no permiten una evaluación positiva respecto al acceso a los servicios de salud de la seguridad social y las tendencias futuras.

La información incluida en el cuadro 4 muestra el acceso diferencial de los diversos estratos socioeconómicos a los servicios médicos de la seguridad social, confirmando el sesgo negativo en cuanto a la cobertura de los más pobres. Como se observa, en todos los países se reproduce el fenómeno de que la cobertura aumenta a medida que se asciende en la escala de ingresos, lo cual le imprime un carácter regresivo al impacto de la seguridad social en la protección de la población.

Cuadro 4

Población cubierta por seguro social de salud por quintiles de distribución del ingreso

Países	Año	I	II	III	IV	V
Argentina	1997	35,1	62,1	73,0	83,7	91,0
Bolivia	2000	5,8	9,9	15,0	23,6	31,0
Brasil	1998	71,6	88,7	96,7	97,7	98,6
Colombia	2000	35,0	43,9	48,9	59,4	74,7
Rep. Dominicana	2002	2,1	3,7	6,6	7,7	7,1
Ecuador	2003	11,8	17,8	25,3	27,6	35,7
Guatemala	1996	9,3	16,1	31,1	62,8	91,5
Haití	1996	24,0	37,3	47,4	60,7	78,2
Honduras	1999	0,5	4,0	10,5	16,4	27,5
Nicaragua	1996	32,9	58,8	79,8	86,0	92,3
Paraguay	1996	41,2	49,9	69,0	87,9	98,1
Perú	1996	14,3	49,6	75,4	87,2	96,7
Uruguay	1999	24,3	56,4	75,5	89,6	96,5

Fuente: C. Mesa-Lago: *Reassembling Social Security*, cit.

El gasto social latinoamericano

Hemos constatado hasta aquí los problemas que las transformaciones sociales ocasionaron en los países de la región y también las dificultades de la seguridad social para avanzar en la protección de la población latinoamericana. Es conveniente, ahora, analizar lo sucedido con los recursos a disposición de los Estados durante los años en los que se produjeron las principales reformas.

Contra la impresión generalizada de que el gasto social registró un retroceso durante los 90, junto con los procesos de privatización y desregulación, la información muestra con claridad que, en realidad, el gasto social creció. En efecto, como se aprecia en el cuadro 5, el gasto social latinoamericano como porcentaje del PIB experimentó un sostenido incremento, de 10,4% a comienzos de los 90 a 13,1% a fines de dicha década. Solo Honduras y Venezuela mostraron una leve disminución. El cuadro 6, en tanto, muestra el crecimiento del gasto social per cápita, que pasó de 360 dólares en 1990-1991 a 540 dólares en 1989-1999. También aquí solo Honduras y Venezuela registraron un comportamiento distinto.

Sin embargo, la buena noticia del crecimiento del gasto social fue eclipsada por el carácter regresivo que adquirió, ya que el mayor incremento lo

Cuadro 5

América Latina (17 países): gasto público social como porcentaje del PIB

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
América Latina	**10,4**	**11,4**	**12,1**	**12,5**	**13,1**
Argentina	17,7	19,2	21,0	19,8	20,5
Bolivia	...	...	12,4	14,6	16,1
Brasil	18,1	17,7	20,0	19,7	21,0
Chile	13,0	13,6	13,6	14,4	16,0
Colombia	8,0	9,4	11,5	15,3	15,0
Costa Rica	15,7	15,3	16,0	17,0	16,8
El Salvador	...	...	3,3	3,8	4,3
Guatemala	3,4	4,1	4,1	4,2	6,2
Honduras	7,9	8,5	7,7	7,2	7,4
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,1
Nicaragua	10,8	10,6	12,6	11,0	12,7
Panamá	18,6	19,5	19,8	20,9	19,4
Paraguay	3,1	6,2	7,0	8,0	7,4
Perú	3,3	4,8	5,8	6,1	6,8
Rep. Dominicana	4,3	5,9	6,1	6,0	6,6
Uruguay	16,8	18,9	20,3	20,9	22,8
Venezuela	9,0	8,9	7,6	8,3	8,6

Fuente: Cepal: *Panorama social de América Latina 2004,* cit.

Cuadro 6

América Latina (17 países): gasto público social per cápita (en dólares de 1997)

América Latina	**360**	**419**	**466**	**499**	**540**
Argentina	1.211	1.447	1.583	1.576	1.687
Bolivia	...	...	121	147	168
Brasil	786	765	932	952	1.011
Chile	440	538	597	719	827
Colombia	158	195	297	403	381
Costa Rica	476	495	536	568	622
El Salvador	...	...	60	70	82
Guatemala	52	65	66	69	107
Honduras	60	67	59	56	57
México	259	333	358	352	402
Nicaragua	48	44	52	47	57
Panamá	497	582	606	653	642
Paraguay	56	114	131	149	132
Perú	69	100	140	158	192
Rep. Dominicana	64	92	100	108	135
Uruguay	888	1.095	1.248	1.358	1.539
Venezuela	337	355	287	318	313

Fuente: Cepal: *Panorama social de América Latina 2004,* cit.

Cuadro 7

Gasto social per cápita por sectores (en dólares de 1997)

País	Educación		Salud y nutrición		Seguridad social		Vivienda, agua, saneamiento y otros	
		Variación absoluta respecto 1990-1991	Gasto social per cápita 1998-1999	Variación absoluta respecto 1990-1991	Gasto social per cápita 1998-1999	Variación absoluta respecto 1990-1991	Gasto social per cápita 1998-1999	Variación absoluta respecto 1990-1991
Promedio simple	**137**	**51**	**111**	**28**	**243**	**91**	**49**	**10**
Argentina	383	157	380	109	719	150	206	62
Brasil	187	26	163	8	554	203	107	-11
Chile	202	115	145	76	389	154	92	45
Colombia	120	58	104	81	132	72	26	14
Costa Rica	163	48	181	31	216	68	63	1
Guatemala	40	16	22	8	16	4	30	28
Honduras	32	-1	16	-4	0	-1	10	4
México	167	63	93	-26	103	92	40	14
Nicaragua	26	4	20	0	0	0	12	6
Panamá	198	73	223	60	179	24	42	-11
Paraguay	66	44	19	14	46	25	2	-6
Perú	62	34	38	23	80	57	14	11
Rep. Dominicana	57	40	31	16	16	10	31	5
Uruguay	218	88	187	34	1.101	511	33	17
Venezuela	140	11	49	-8	94	5	31	-31

Fuente: Cepal: *Panorama social de América Latina 2004*, cit.

Cuadro 8

América Latina: distribución del gasto social por estratos de ingreso

País Promedio no ponderado	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)
Educación	27,9	23,1	19,5	16,2	13,2
Primaria	38,0	25,4	19,0	11,8	5,8
Secundaria	25,8	25,9	21,8	16,8	9,7
Terciaria	8,5	14,3	21,7	24,4	31,0
Salud y nutrición	26,9	23,3	22,0	16,7	11,1
Vivienda y otros	2,1	20,1	19,0	18,1	20,7
Seguridad social	15,0	14,3	17,4	20,8	32,6
Gasto social sin seguridad social	28,2	22,9	20,5	16,0	12,4
Gasto social con seguridad social	22,1	19,3	19,4	18,4	20,6
Distribución del ingreso	4,8	9,4	13,7	21,4	50,7

Fuente: Cepal: *Panorama social de América Latina 2004*, cit.

experimentaron las áreas de política social menos vinculadas a los sectores pobres. La seguridad social, en efecto, fue el componente del gasto social que más creció, representando la mitad del incremento del gasto social total per cápita en el periodo 1991-1999 (cuadro 7), pero dado que ella protege en mayor medida a los sectores de trabajadores del mercado formal, excluyendo –a diferencia del gasto educativo o del gasto en salud pública– a los sectores de mayor vulnerabilidad social, podemos concluir que el incremento del gasto social fue regresivo. El cuadro 8 permite apreciar que el gasto de seguridad social es el área del gasto social que posee el mayor impacto regresivo.

Comentarios finales

En este artículo revisamos tres fenómenos que coexisten en las sociedades latinoamericanas. En primer término, el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y sus impactos en los niveles de pobreza y desigualdad. En segundo lugar, las dificultades de los sistemas de seguridad social, tanto en su componente de pensiones como de atención a la salud, para continuar la expansión de la cobertura de las décadas posteriores a la posguerra. En tercer lugar, el hecho de que estos fenómenos no coinciden con una contracción de los recursos públicos asignados a la política social en general y a la seguridad social en particular, sino con un aumento de estos.

Este panorama impone la necesidad de revisar profundamente el enfoque actual, que liga la seguridad social al mercado formal de trabajo. Ha llegado el momento de diseñar e implementar una protección básica desvinculada del sector del mercado de trabajo al que se pertenece, para extender la protección social a los sectores más vulnerables de nuestras sociedades. En ese sentido, el libro de Mesa-Lago concluye con un análisis detallado de las opciones abiertas para mejorar la equidad de la seguridad social en América Latina. Ya sea con esquemas universalistas igualitarios, sistemas no contributivos junto a los contributivos o sistemas de prestaciones destinados a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, es preciso adaptar nuestros sistemas de seguridad social a los cambios experimentados por los países de la región.

Este es el principal desafío que plantea la seguridad social latinoamericana, desafío que sin duda estará en el centro del debate público en los tiempos por venir.