

Los países en transición deben reformar el sector social para promover el bienestar de sus ciudadanos y acelerar el crecimiento económico. Esto significa, en parte, ampliar y rediseñar las redes de protección social y abordar problemas en ámbitos tales como los seguros sociales, las transferencias presupuestarias, la asistencia sanitaria y la educación, los mercados de trabajo y la administración tributaria. También será preciso reducir algunos beneficios y privilegios.

# Reforma del sector social en los países en transición

*Christian Keller y Peter S. Heller*



**E**N LAS ANTIGUAS economías de planificación centralizada, el proceso de transición ha planteado desafíos económicos y sociales, en un contexto de reducción del empleo y el ingreso y aumento de las desigualdades de ingreso. Se han deteriorado ciertos indicadores sociales como la esperanza de vida y la matrícula escolar, y ha aumentado la incidencia de la pobreza. Aunque es difícil medir estos fenómenos, y la gravedad de los problemas varía de un país a otro y entre diferentes grupos sociales, el deterioro económico y social ha sido traumático en la mayoría de los países en transición.

## Los primeros años de la transición

A diferencia de la mayoría de los países en desarrollo, los países en transición contaban con sectores sociales bien desarrollados antes de la transición. Había redes de protección social frente a los mismos riesgos que cubren los seguros sociales y los programas de transferencia de los países desarrollados, y se dedicaban considerables recursos a la asistencia sanitaria y la educación. Pero los sistemas institucionales —que brindaban una protección “de la cuna a la tumba” a toda la población— habían sido diseñados para un sistema económico sumamente diferente. Las instituciones y políticas

del sector social, incompatibles con el mecanismo de incentivos de una economía de mercado y mal preparadas para hacer frente a las enormes presiones que surgieron en la transición hacia una economía de mercado, se vieron considerablemente deterioradas y gravemente afectadas por el proceso de transición.

Primero, la inflación redujo el valor real de las transferencias sociales. Dado que el poder adquisitivo de las prestaciones pasó a depender de mecanismos de indexación o reajustes motivados por razones políticas, los sistemas de seguros y los programas de bienestar social no protegieron de la pobreza a los sectores vulnerables. El acelerado incremento de los precios afectó a los sectores de la salud y la educación. Los suministros médicos y medicamentos resultaron inaccesibles para algunas personas.

Segundo, los sistemas de seguros sociales se utilizaban para fines distintos de los previstos originalmente. Por ejemplo, para hacer frente al creciente desempleo causado por el deterioro de la actividad económica, la privatización y la reestructuración de las empresas, se procuró que los planes de jubilaciones públicas absorbieran trabajadores de más edad a través de regímenes de jubilación anticipada y criterios de habilitación más flexibles para la obtención de prestaciones por discapacidad. Estas políticas se reflejan en los bajos promedios de edad jubilatoria en estos países y en el hecho de que una proporción excesiva de jubilados reciben prestaciones por discapacidad, con el consiguiente deterioro de la relación entre el número de jubilados y el número de contribuyentes a los planes jubilatorios.

Además, grandes segmentos de la población obtuvieron privilegios especiales en forma de reducción de las tarifas de energía, servicios telefónicos, vivienda, servicios comunitarios y transporte. Estas tarifas, demasiado bajas para cubrir los costos, además de generar pérdidas para los proveedores de servicios y a la vez suscitar presiones sobre el presupuesto, promovieron un consumo excesivo y una utilización inadecuada de los recursos.

Tercero, la asignación de los recursos en los sectores de la salud y la educación se volvió despareja. Con el fin de liberarse del creciente costo de la asistencia sanitaria y la educación, los gobiernos centrales descentralizaron los hospitales y colegios públicos, transfiriendo esta responsabilidad a los gobiernos locales. Los beneficios que supone la descentralización no implicaron, para los gobiernos locales, mejores condiciones presupuestarias para respaldar estos servicios, caracterizados por hospitales con un exceso de camas, vastos servicios de baños termales y esparcimiento, exceso de profesionales de la salud y colegios con demasiados docentes y clases reducidas. Las dificultades aumentaron ante las reclamaciones salariales de los trabajadores afectados por la inflación, y ante la oposición a la privatización, que conduciría a despidos en gran escala. En general, se canalizaron recursos hacia la asistencia curativa, dejando escaso margen para los servicios de asistencia sanitaria primaria y preventiva. Análogamente, una gran proporción del gasto educativo se destinó a las universidades, a expensas de la educación primaria y secundaria. Además, los costos y salarios de los servicios públicos absorbieron la mayor parte de los fondos asignados a los colegios, al tiempo que se redujo drásticamente el gasto en material didáctico y mantenimiento de la infraestructura educativa.

El proceso de transición incrementó la demanda de prestaciones sociales, pero redujo el financiamiento disponible. La desaceleración de la actividad económica redujo la base del

ingreso fiscal de muchos países, suscitando —en combinación con crecientes obligaciones en materia de gasto público— un círculo vicioso. Al aumentar las tasas impositivas y las contribuciones, los contribuyentes trataron de eludir el pago de estos gravámenes pasando al sector informal. La fragilidad de las incipientes administraciones tributarias y la falta de determinación política para aplicar las leyes obstaculizaron el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y creció la economía sombra.

Los organismos fiscales recurrieron en muchos casos al cobro de impuestos y contribuciones sociales en especie. Los fondos sociales comenzaron a realizar amplias operaciones de trueque. Además, se procuró que los servicios de salud y educación cobraran cargos para generar su propio ingreso. En muchos casos, esto obligaba a los hogares pobres a incurrir en grandes gastos por servicios básicos de asistencia sanitaria y educación.

El resultado de esta evolución podría resumirse como sigue: los sistemas de seguridad social de los países en transición se han distorsionado. En lugar de cubrir riesgos bien definidos y facilitar así la reestructuración económica —por ejemplo, proporcionando ingresos para los trabajadores despedidos mientras éstos buscan nuevo empleo o para personas que realmente ya no estén en condiciones de trabajar—, los sistemas suelen redistribuir el ingreso favoreciendo a ciertos grupos relativamente pudientes. Del mismo modo, los programas de transferencias presupuestarias no están orientados hacia objetivos claros y, si bien absorben una gran proporción del gasto presupuestario, no constituyen un apoyo adecuado para los grupos más vulnerables. Los servicios de educación y salud no sólo se prestan en forma ineficiente, sino que han dejado de dispensar la educación y la asistencia sanitaria básicas que más necesita la población. Finalmente, las altas tasas de impuestos y contribuciones han creado considerables desincentivos en el mercado de trabajo, lo que va en detrimento de la creación de empleo.

Es importante señalar que estos hechos, aunque inherentes al proceso de transición, han sido exacerbados por la aplicación ineficaz de las políticas. Permitir el deterioro del valor real de las prestaciones para algunos sectores sociales y otorgar generosas prestaciones a otros, y mantener a los grupos vulnerables en espera de sus salarios o transferencias mensuales al tiempo que se tolera la acumulación de grandes atrasos tributarios por parte de determinados sectores de la economía no son consecuencias inevitables de la transición, sino el resultado de la política económica elegida. Ciertos intereses creados han frustrado en muchos casos la aplicación de reformas en el sector social y en otros sectores.

## Programas de reforma actuales

Los gobiernos de los países en transición reconocen el hecho de que las reformas de los sistemas sociales, los programas de transferencias presupuestarias y los servicios de salud y educación son de vital importancia para el bienestar social y el crecimiento económico. Muchos han tenido que dar marcha atrás en la aplicación de algunas de las medidas de la fase inicial de la transición. Inclusive el argumento de que los programas del pasado fueron quizá la única alternativa políticamente factible en los primeros días de la transición ha dejado de ser convincente al cabo de una década de iniciado el proceso.

La reforma del sector social —al igual que el propio proceso de transición— no se ha llevado a cabo uniformemente en los

distintos países. No obstante, es difícil realizar una comparación directa, o inclusive establecer una escala de países. Éstos partieron de posiciones diferentes y la magnitud de los problemas sociales con los que se ven confrontados varía mucho de un país a otro. Además, el programa de reforma de un país rara vez tiene la misma intensidad en todos los ámbitos del sector social, ya que depende de circunstancias específicas. Teniendo en cuenta este hecho, una comparación de las reformas del sector social en 11 países en transición indica algunas tendencias comunes y al mismo tiempo arroja luz sobre los problemas nacionales específicos y los diferentes enfoques en materia de reforma.

Bulgaria y Polonia han puesto en marcha amplias reformas del sistema jubilatorio basadas en el modelo de tres pilares que se describe en un estudio del Banco Mundial de 1994. Al sistema de reparto existente (el primer pilar) han agregado un (segundo) pilar público de precapitalización obligatoria y un (tercer) pilar privado voluntario. Al mismo tiempo, están reformando sus sistemas de reparto —por ejemplo aumentando la edad jubilatoria, adoptando criterios más restrictivos para adquirir derechos a prestaciones por discapacidad y reduciendo las tasas de sustitución— a fin de generar economías que cubran en parte los costos presupuestarios que se plantean a medida que los trabajadores comienzan a canalizar su ahorro hacia los dos nuevos pilares.

Eliminar privilegios y determinar con más precisión los objetivos de los programas públicos de subsidios y bienestar social son, aunque en grados diferentes, algunos de los objetivos de casi todos los 11 países en cuestión. Aunque algunos países, como Lituania, han comenzado a incrementar las tarifas de la energía, estas medidas suelen suscitar fuerte resistencia pública. Esto llevó a países, como Bulgaria, a congelar los precios al comenzar otra temporada de uso de calefacción. Moldova logró reducir el gran número de privilegios especiales de que gozaban los consumidores pero, al igual que en otros países, las autoridades se han mostrado reacias a alterar los privilegios de los sectores tradicionalmente favorecidos, como el de los antiguos parlamentarios. En países que han padecido conflictos militares, como Bosnia y Herzegovina y Georgia, en el marco de las reformas es preciso acometer la tarea especial de equilibrar las necesidades de los directamente afectados por el conflicto —por ejemplo los veteranos de guerra y sus familias, así como las personas desplazadas— y las necesidades de personas que podrían no considerarse víctimas del conflicto pero que de todas maneras necesitan asistencia. Para Rumania, la dificultad especial fue la grave crisis que se planteó en muchos orfanatos del país. Las primeras medidas adoptadas por las autoridades tuvieron por objeto consolidar en un solo organismo las funciones vinculadas a la asistencia de los huérfanos y mejorar el financiamiento para este programa.

En general ha resultado difícil establecer sistemas de seguros de salud. Aunque muchos países introdujeron fondos autónomos de seguros de salud al comenzar a redefinir el papel del Estado en el sector de la salud, aún no se han resuelto plenamente muchos problemas, incluidos la creación de mecanismos de financiamiento viables, el control de costos en los hospitales, la asignación de recursos a fondos regionales y la regulación del mercado interno entre consumidores y proveedores de servicios de salud. En un intento por corregir los desequilibrios financieros, se han introducido deducibles, costos

compartidos más altos y primas por riesgos vinculadas a sistemas de subsidios cruzados transparentes.

Muchos países han creado mecanismos sencillos para lograr mayor eficiencia de costos en la educación, pero en muchos casos los objetivos de la educación pública siguen siendo expansivos. Trasladando las vacaciones escolares al invierno, reduciendo la semana escolar e instalando medidores de energía, varios países han logrado reducir el costo de los servicios públicos. No obstante, el objetivo general de la política educativa parece consistir, con demasiada frecuencia, en una educación gratuita para los alumnos de todos los niveles, incluidas las universidades y las guarderías infantiles.

Finalmente, la reforma de la administración tributaria destinada a incrementar el ingreso tributario ha servido de complemento a la reforma del sector social. Bulgaria, por ejemplo, creó un organismo unificado de recaudación del ingreso fiscal para enfrentar más eficazmente el persistente problema de los atrasos en los pagos, integrando las funciones de recaudación, auditoría y aplicación coercitiva de las normas tributarias. Albania tomó medidas encaminadas a mejorar el cumplimiento de las obligaciones de pago de contribuciones introduciendo números de identificación de seguridad social individuales y reforzando las facultades de los inspectores que cobran las contribuciones de seguridad social.

Un hecho interesante es que, si bien las medidas de reforma de la seguridad social siguen siendo limitadas en países como Albania, Georgia y la República Eslovaca, otros países —Bulgaria, por ejemplo— han puesto en marcha algunas reformas que figuran entre las más ambiciosas en los países en transición. Al mismo tiempo, algunas importantes reformas del sector social parecen haber perdido impulso en algunas de las economías que se encuentran en una etapa más avanzada del proceso de transición. En consecuencia, ninguno de los países en transición puede contentarse en lo que respecta a la reforma del sector social, que debe seguir siendo uno de los objetivos capitales de la política pública.

### **Directrices generales para una futura reforma**

Independientemente del modelo jubilatorio que aplique un país, la reforma debe encaminarse a reducir el número de beneficiarios, limitándose las opciones de jubilación anticipada de modo que los trabajadores sigan formando parte de la población activa hasta la edad oficial de jubilación y adoptándose criterios de habilitación más restrictivos para las jubilaciones por discapacidad, a fin de tener la certeza de que solo las obtengan los realmente discapacitados. Los sistemas jubilatorios públicos de algunos países, como la República Checa y la República Eslovaca, quizá no estén experimentando problemas de financiamiento, pero deben ser reformados en prevención de problemas previsibles. La mayor parte de los países examinados tendrán que considerar la posibilidad de elevar la edad jubilatoria oficial y limitar los beneficios, sobre todo en los casos en que sea posible reducir las generosas tasas de reemplazo de determinados grupos o programas sin causar dificultades. Además, a través de fórmulas de reajuste jubilatorio que vinculen más estrechamente las prestaciones a las contribuciones, se disuadiría a los trabajadores de tratar de eludir el pago.

Con respecto a los sistemas de subsidios de desempleo, debe reducirse la gran proporción de las contribuciones que se

destinan a programas de escasa prioridad y a la administración de las prestaciones. Debe lograrse un equilibrio, de modo que las prestaciones de desempleo ofrezcan protección social pero no constituyan desincentivos al trabajo. Los gobiernos tienen que lograr que las prestaciones sean adecuadas en relación con los salarios vigentes, y que se paguen puntualmente y a lo largo de un período suficientemente prolongado como para que los trabajadores tengan tiempo de buscar nuevo empleo.

Los programas de transferencias (bienestar) con cargo al presupuesto deben distinguirse claramente de los sistemas de seguros sociales. Los sistemas de seguros de desempleo sólo deben aplicarse a quienes hayan efectuado contribuciones; los programas de transferencias deben establecerse de modo que los subsidios de desempleo para los trabajadores que no hayan participado en esos sistemas se paguen con ingresos tributarios generales. Las prestaciones dispensadas en el marco de esos programas de transferencias deben orientarse hacia objetivos más adecuados. Deben suprimirse los subsidios generales de los alimentos, la energía y otros bienes, sustituyéndolos por transferencias en efectivo para quienes padezcan necesidades claramente identificadas, de ser posible a través de pruebas de medios económicos. Éstas deben basarse no solo en el ingreso salarial en la economía formal, sino en todas las fuentes de ingreso, sobre todo en los países donde el sector informal es considerable, pues de lo contrario se corre el riesgo de que los hogares beneficiarios no sean realmente necesitados.

En general, la asistencia sanitaria debe concentrarse en los servicios de asistencia sanitaria básica, y debe lograrse un equilibrio adecuado entre asistencia preventiva y curativa. Podrían liberarse considerables recursos consolidando servicios y eliminando las camas de hospital innecesarias. Para ello hay que dar prioridad a la salud pública y a la prevención de enfermedades, en lugar de proteger los ingresos de los empleados profesionales de los servicios de salud pública. Cuando sea preciso, las medidas de racionalización deberían ser acompañadas por programas de capacitación, pero el financiamiento de la asistencia sanitaria sigue siendo uno de los más complejos problemas de política social. Los planes de seguros de salud diseñados para sustituir el financiamiento de la asistencia sanitaria con cargo a rentas generales deben asentarse cuidadosamente en una política sanitaria coherente que no solo garantice un adecuado financiamiento sino que se ocupe también de las estructuras de incentivos y establezca un marco regulatorio. Los métodos de asignación de recursos, la determinación de precios y el control de los volúmenes son todos aspectos que deben tenerse en cuenta para evitar posibles fallas del mercado.

A través de la política educativa debe lograrse una asignación eficaz de los recursos disponibles. Los programas de educación terciaria (de nivel universitario) no deben absorber una proporción excesiva del presupuesto de educación, a expensas de la educación primaria y secundaria. Además, deberán desviar recursos de los sistemas de educación preescolar públicos, cuya escala y alcance han sido tradicionalmente muy amplios. El costo de prestación de servicios educativos puede reducirse en muchos ámbitos; por ejemplo consolidando colegios y reduciendo el número de funcionarios no docentes (y posiblemente docentes). Finalmente, a través de la reforma de los planes de estudios, y garantizando el suministro de textos y otro material didáctico, puede mejorarse la calidad del gasto.



**Peter S. Heller (izq.), Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, y Christian Keller, economista en la División de Operaciones relativas a Acuerdos de Derecho de Giro del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.**

Por último, pero no menos importante, las reformas del mercado de trabajo tendrán que cumplir un papel clave en las estrategias de política social y lucha contra la pobreza. En las economías en transición la pobreza es predominantemente transitoria: la vulnerabilidad frente a la pobreza es muy alta dada la gran inestabilidad del consumo de los hogares, que obedece a la inestabilidad del empleo. Las altas tasas de desempleo que se registran en muchas economías en transición hacen difícil que los hogares mejoren el nivel de vida y superen la pobreza; al mismo tiempo, los sistemas de mercados de trabajo a veces son obstáculos para la creación de empleo. Es necesario revisar la legislación laboral para establecer un equilibrio adecuado entre, por una parte, la protección de los derechos de los trabajadores y, por otra, una suficiente flexibilidad del mercado de trabajo. Para dar mayor flexibilidad al mercado y establecer mayor armonía entre los códigos de trabajo y las condiciones imperantes en los diversos mercados de trabajo podría ser necesario eliminar mecanismos legales de protección del empleo excesivamente restrictivos, revisar las prácticas referentes al salario mínimo y autorizar los contratos a plazo fijo flexibles. Es preciso revisar continuamente, en cuanto a costo y eficacia, la gama de políticas de mercados de trabajo para los trabajadores activos que rigen en los países en transición, que en muchos casos es excesivamente amplia. **F&D**

---

*Este artículo se basa en Peter S. Heller y Christian Keller, 2001, "Social Sector Reform in Transition Countries", IMF Working Paper No. 01/35 (Washington: Fondo Monetario Internacional).*

**Bibliografía:**

*Banco Mundial, 1994, Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo (Nueva York: Oxford University Press).*