

materiales o insuficiente experiencia, y no sólo los generados por visiones y referenciales valorativos distintos en la fase de implantación. Finalmente, tampoco se consideran las consecuencias que los procesos de evaluación pueden llegar a tener en el cambio sustancial de una política.

En cualquier caso, el libro no deja de ser una interesante y útil introducción al análisis de las políticas públicas. Además, el enfoque cognitivo propuesto por Muller y Surel resulta un muy buen complemento para nuestra visión, tan “norteamericanizada”, de las políticas y, en especial, es un adecuado punto de partida para ampliar nuestras miras en el momento de estudiar los cada vez más complejos escenarios de la acción pública.

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA

FERNANDO SOLÍS SOBERÓN y ALEJANDRO VILLAGÓMEZ, *La seguridad social en México*, México, CIDE-FCE, Lecturas, 88, 1999, 402 pp.

La reforma a los sistemas de seguridad social es un asunto que ocupa los primeros lugares en las agendas de gobierno en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Si bien los cambios propuestos y realizados parten de coyunturas distintas en cada país, generalmente buscan solucionar la crisis del modelo de seguridad social ligada al empleo formal y a la solidaridad intergeneracional. Este modelo, originado en la Alemania de Bismarck, ha resultado poco funcional para hacer frente a los cambios demográficos y económicos, así como a los costos crecientes de la atención médica que se han presentado en los últimos años. Por ello, casi todas las propuestas de reforma procuran la creación de sistemas de seguridad social más flexibles, individualizados y eficientes, donde se coordinen los esfuerzos públicos y privados en la provisión de los servicios incluidos en los seguros sociales. Al mismo tiempo, se buscan nuevas fórmulas para reducir los déficit de cobertura en aquellos países donde todavía existen.

Los costos políticos y económicos asociados con la transición hacia un nuevo sistema de seguridad social son muy altos. En lo político, porque involucran servicios muy sensibles socialmente, como las pensiones y los seguros médicos administrados por el Estado. En lo económico, porque el monto de recursos necesario para reformar un sistema de seguridad social es muy elevado. En el corto plazo, los costos de transición llegan a medirse en porcentajes del producto interno bruto de cada país. Así que los términos, costos y beneficios asociados con una reforma a la seguridad social se mantienen como asuntos apremiantes en las discusiones de todos los países

donde todavía no se realiza una reforma que garantice la continuidad y capacidad de respuesta de sus sistemas en el largo plazo.

En México, se llevaron a cabo importantes reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con la aprobación de la nueva Ley del Seguro Social en diciembre de 1995. Si bien las modificaciones a la seguridad social no abarcaron la totalidad de los programas existentes, como el ISSSTE y otros sistemas independientes, las reformas al IMSS fueron de suma trascendencia porque éste es el organismo público que provee de seguridad social al mayor número de derechohabientes en el país. En perspectiva, podría afirmarse que el cambio en la administración del IMSS fue la reforma económica y social más importante realizada durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, por la cuantía de los costos de transición acordados en los próximos 30 años, y los beneficios esperados en el largo plazo.

El libro coordinado por Fernando Solís y Alejandro Villagómez es una de las primeras publicaciones que han comenzado a analizar las reformas realizadas a la seguridad social en México. Aquí se reúne la visión de varios académicos y funcionarios involucrados en dichas reformas. El volumen está dividido en siete artículos. En tres trabajos se analizan los temas relacionados con las reformas al IMSS, en específico, las pensiones, el seguro de salud y el seguro de riesgos de trabajo. En el resto de las contribuciones se estudian otras cuestiones relacionadas con la seguridad social que podrían tratarse en reformas futuras, como la posibilidad de un seguro de desempleo, el problema de la vivienda en México y un estudio sobre la dispersión poblacional.

En la primera parte, Solís y Villagómez tratan de definir el término seguridad social desde una perspectiva económica. Gran parte de este capítulo abarca las fallas de mercado relacionadas con la seguridad social y que justifican la intervención directa o indirecta del Estado. En la segunda contribución, Julio Frenk, Miguel González, Felicia Knaul y Rafael Lozano hacen su aportación sobre la seguridad social en salud. En este artículo, más que centrarse en las posibles consecuencias de la reforma al Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) en el IMSS, se hace un estudio muy bien fundado sobre los antecedentes y los problemas del Sistema Nacional de Salud en México. Los autores aprovechan para hacer propuestas muy ambiciosas de reformas a este sistema, que Frenk y colaboradores resumen en el modelo de "pluralismo estructurado". Los cambios que este modelo propone para el sistema de salud actual es una mayor coordinación entre el gobierno y el sector privado, para procurar un "delicado equilibrio entre los incentivos para la contención de costos [...], el imperativo de satisfacer a los consumidores [...] y la equidad, [eliminando] las barreras de segregación" (p. 92).

En el tercer artículo, Solís y Villagómez abordan la reforma al sistema de pensiones. Éste es quizá el artículo más interesante del libro porque des-

cribe claramente las reformas realizadas al Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte del IMSS. Primero, analizan las justificaciones económicas de un programa de pensiones, y describen su desarrollo en México. Después, se ocupan de las causas de la reforma a este sistema, partiendo de la precaria situación financiera del IMSS y el cambio demográfico. Finalmente, detallan el funcionamiento del nuevo sistema de cuentas individuales para el retiro (AFORES), su regulación, los beneficios esperados y los costos de transición. Cabe resaltar que uno de los argumentos a favor del nuevo sistema de pensiones era un incremento en el ahorro; sin embargo, los autores reconocen que es ambiguo el resultado final que la reforma al sistema de pensiones puede tener en el ahorro total.

En la cuarta parte, Manuel Ramos Francia y Daniel Chiquiar hacen una contribución muy extensa y bien elaborada sobre la situación laboral en México y la posibilidad de un seguro de desempleo en el país. Primero, analizan los diferentes tipos de desempleo que existen, y reconocen que el subempleo es uno de los grandes problemas estructurales del mercado laboral mexicano, que lo hacen "un aspecto incluso más prioritario para la política laboral que el desempleo" (p. 242). Posteriormente, tratan los problemas relacionados con los seguros de desempleo en el mundo, y las características que debería tener un seguro de esta naturaleza en México. La lectura de esta última parte es muy recomendable, porque su análisis es claro, riguroso y realista, al tomar en cuenta las particularidades del caso mexicano.

La quinta contribución, de Gabriel Martínez, Carlos Soto y Emma Campos, trata las reformas al Seguro de Riesgos de Trabajo en el IMSS. Este artículo es muy interesante porque ve cómo se trataron de resolver los problemas relacionados con este seguro, creando nuevos mecanismos para premiar la prevención de riesgos, modificando las aportaciones patronales y reformando la administración de los pagos. En el sexto artículo, Manuel Zepeda hace una rápida revisión de los problemas de la vivienda en México. Al igual que Frenk y colaboradores, aprovecha su contribución para hacer una serie de propuestas para una mejor administración de los recursos que los trabajadores aportan al Infonavit y el Fovissste. Finalmente, la última contribución corresponde a Santiago Levy, quien trata de mostrar que las políticas de precios en favor de los productos agrícolas motivan la dispersión poblacional. Lo cual, junto con los criterios políticos en la asignación de recursos, encarecen las inversiones en infraestructura social.

Este libro es recomendable para los interesados en asuntos relacionados con la seguridad social en México, ya que en sus diferentes partes pueden encontrarse muchos datos relevantes sobre la reforma y situación actual de la seguridad social. Como en toda compilación, la calidad de las contribuciones es variable, aunque sería conveniente dar un vistazo a cada

una de ellas. La mayor parte de los artículos tratan de ser claros y accesibles a todo público; sin embargo, tienen el inconveniente de privilegiar el análisis económico de la seguridad social, y de que los autores muchas veces son defensores de alguna postura. Aunque éste será siempre un problema común a los libros donde la mayoría de las contribuciones corresponden a funcionarios públicos.

Los trabajos analizan buena parte de los asuntos relacionados con la seguridad social; sin embargo, hay dos grandes temas ausentes. El primero es la situación de la seguridad social que atiende a los trabajadores del Estado, el ISSSTE, los institutos estatales, las fuerzas armadas, y de las paraestatales (Luz y Fuerza, Pemex). En este rubro todavía existen serios problemas que en ningún momento se analizan o critican en este libro. Mucho menos se hacen propuestas de reforma, la cual es necesaria para eliminar uno de los grandes obstáculos para la profesionalización del servicio público en México. El segundo tema ausente es el de los cambios en el SEM del IMSS. Si bien la contribución de Julio Frenk trata de analizar este tema desde una perspectiva de salud pública, no profundiza lo suficiente ni da la importancia que se merece el nuevo esquema de financiamiento, de organización y provisión de servicios médicos del IMSS. Este asunto es muy relevante porque la reforma al SEM considera modificaciones significativas a la administración del Instituto, a la cobertura de este seguro, e incluye aspectos inconclusos de la reforma sujetos a debate, como la reversión de cuotas con subrogación de servicios del IMSS, que haría posible que organizaciones privadas, reguladas por el Instituto, brindaran servicios médicos a una parte importante de sus derechohabientes.

ARTURO VARGAS BUSTAMANTE

JOSÉ LUIS LEÓN (coord.), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, 416 pp.

Es justo pensar, como hacía Jorge Luis Borges, que “la historia universal es la historia de unas cuantas metáforas”.¹ La ciencia y la historia constantemente recurren a éstas, y, a la larga, las mejores tradiciones del pensamiento se desarrollan alrededor de una sencilla imagen: la atracción amorosa de

¹ “La esfera de Pascal”, *Otras inquisiciones*, Buenos Aires, Emecé, 1980, p. 13.