

Los sistemas de pensiones coinciden en manifestar serios problemas. Su creciente costo es impagable y representa un riesgo para el futuro social y económico del país. Los diagnósticos sobre la crisis y lo que hay que hacer crean controversia. Las opiniones y las acciones responden más a intereses creados y no a los objetivos de la seguridad social y de las pensiones. Este libro pretende ofrecer caminos en busca de soluciones, de modo independiente y con rigor académico, en formato accesible, en capítulos cortos con conclusiones, en lenguaje sencillo, evitando gráficas, estadísticas complicadas, notas de pie de página o bibliografías extensas.

En la seguridad social, y particularmente en las pensiones, ha predominado la concesión de beneficios sin considerar adecuadamente costos futuros, transformaciones del mercado laboral o los efectos del envejecimiento demográfico. Como la crisis se configura como pesada carga financiera, una opción para atenuarla ha sido el ahorro en cuentas individuales con administración privada para financiar el retiro. Sin embargo, se muestra que en las actuales condiciones tal medida resulta ineficaz, es agravante de las finanzas públicas y deja de lado la necesaria interrelación demográfica, económica, social, laboral y el cuidado de la salud, como elementos de políticas públicas.

Sin posibilidad de generar un crecimiento económico sostenido y con mejores estructuras productivas, el mercado de trabajo es vulnerable. Han decrecido los puestos laborales en el sector estructurado y formal, mientras aumenta la informalidad, la precariedad en el empleo, los bajos ingresos y también la emigración hacia Estados Unidos y otros países. En este contexto las aportaciones definidas tienen un panorama poco favorable ya que no se prevén mejoras en la seguridad para el retiro, los niveles de cobertura, los costos de administración y el balance fiscal.

La reforma a la seguridad social debe considerar nuevos pactos sociales, así como una nueva institucionalidad.

Evaluación y tendencias



POLÍTICAS PÚBLICAS

Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México

BIBLIOTECA "MTR. JESUS SILVA HERZOG"

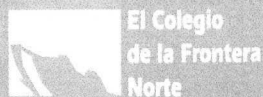
HD7131 E83



32437

Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México

Roberto Ham Chande
Berenice P. Ramírez López
Alberto Valencia Armas
Coordinadores



El Colegio
de la Frontera
Norte



Roberto Ham Chande
Berenice P. Ramírez López
Alberto Valencia Armas
Coordinadores



EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México

Roberto Ham Chande
Berenice P. Ramírez López
Alberto Valencia Armas
Coordinadores



MÉXICO

2008

HD 7131 IQ 32437 NI.- 1179803
E83

HD Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en
7105 México / coordinadores, Roberto Ham Chande, Berenice P.
.M6 Ramírez López, Alberto Valencia Armas. -- 1a ed. -- Tijuana,
E8 Baja California : El Colegio de la Frontera Norte : UNAM, 2008.
2008 296 pág. : 14x21 cm.

ISBN: 978-607-401-006-4

1. Pensiones - México. 2. Seguridad social - México.
3. Pensiones - Leyes y legislación - México.
I. López Ramírez, Berenice P. II. Valencia Armas, Alberto.

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.



Primera edición, noviembre del año 2008

D.R. © 2008

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

© 2008

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-066-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta
del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la
autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de
lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su
caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrua.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Roberto Ham Chande
Berenice Ramírez López

Introducción

Todas las evaluaciones sobre los sistemas de pensiones coinciden en que están en serios problemas. Su creciente costo es impagable y es un riesgo importante para el futuro social y económico del país. Sin embargo, los diagnósticos sobre la crisis alcanzada y qué hacer para superarla difieren y crean controversia. Es desafortunado que las opiniones y las acciones respondan más a intereses creados y no tanto a los objetivos de la seguridad social y de las pensiones. En este debate, el presente libro reúne opiniones y ofrece caminos en busca de soluciones, desde un enfoque independiente y con rigor académico, que al mismo tiempo tenga un formato accesible que no requiera el ser especialista de la seguridad social. De esta manera se han reunido 15 capítulos cortos conforme a un orden conductor de la obra que describa y llegue a conclusiones, en lenguaje sencillo, evitando gráficas o estadísticas complicadas, sin notas de pie de página o bibliografías extensas.

En la historia de la seguridad social ha predominado la concesión de beneficios corporativos sin considerar costos futuros, cambios en el sector laboral, niveles salariales, ni el envejecimiento de la población con derecho a la seguridad social. Estas circunstancias poco se toman en cuenta cuando se analiza la crisis de las pensiones, la que se enfoca principalmente como carga financiera e insuficiencia de recursos para hacer frente a compromisos que el Estado ha adquirido. En una primera in-

tervención pública se enfocó el caso de los afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para introducir nuevas formas de financiamiento y requisitos diferentes para adquirir derechos. En lugar de una pensión cuyo monto y condiciones para obtenerla se definen de antemano, los nuevos afiliados pasan ahora a ahorrar en cuentas individuales conforme a la idea de que las aportaciones de cada quien cubran las necesidades económicas durante el retiro. Sin embargo, a más de una década del cambio, ésta y otras experiencias internacionales muestran que, en las actuales condiciones, la medida es ineficaz como protección en la vejez y también agravante de las finanzas públicas. No sólo deja sin resolver la crisis sino que se generan nuevas dificultades. Esto ha llevado a reconsideraciones y otros planteamientos que muestran que la factibilidad de las pensiones no recae sólo en lo financiero y que es necesaria la interrelación con variables demográficas, económicas, sociales, de la salud, laborales y, muy particularmente, también de políticas de gobierno y de orden sindical.

El sistema de retiro, asentado en los años cuarenta y cincuenta, se caracterizó por ser de beneficios definidos y de administración pública, heterogéneo y desordenado. Muy limitado porque protege poco y mal a los más necesitados, que son la mayoría, y muy injusto, pues otorga privilegios a minorías ya favorecidas económica y socialmente. Se ubica en distintos marcos legales y contractuales que dependen de alcances sectoriales, nacionales o estatales para los que fueron establecidos, dando lugar a diferentes esquemas de aportes y de beneficios. Estas diferencias son resultado de las negociaciones de sindicatos, grupos económicos y de presión política con los gobiernos que se sucedieron de 1940 a 1980. Esas acciones fueron funcionales al pacto social en el periodo del "desarrollo estabilizador" por medio de prebendas corporativas que hacía posibles el presidencialismo. Los sindicatos lograron prestaciones sin base económica, pues las aportaciones que se estable-

cieron desde la creación de los institutos de seguridad social siempre fueron insuficientes. Por largo tiempo mantuvieron la misma proporción del salario a pesar de los incrementos en los beneficios y las revisiones que llegaron a realizarse estuvieron siempre muy por debajo de las condiciones de equilibrio actuariales y financieras. Con ello se engendraron y luego se acentuaron la diferenciación, dispersión, desigualdad y fragilidad que hoy caracterizan a los sistemas de pensiones.

El panorama se completa por diversos organismos estatales y municipales, y por planes complementarios en instituciones públicas y en otras instituciones con reglamentaciones propias, las cuales se caracterizan por otorgar pensiones que, en comparación con las que reciben los afiliados al IMSS y aun los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), resultan de privilegio. Ejemplos de esto último son el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) del IMSS, empresas paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, las instituciones financieras de la banca de desarrollo y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSEFAM).

Una deficiencia mayor de las pensiones de retiro y jubilaciones es su limitada cobertura. Más de 60 por ciento de la población económicamente activa es ajena a esta prestación y la proporción de personas de 65 años y más que cuentan con una pensión es inferior a 20 por ciento. Otras características del régimen de pensiones son la dispersión y la desigualdad de beneficios. Como ejemplo podemos mencionar a los afiliados al IMSS, que a su vez se pueden clasificar en tres grupos: 1) los que ya estaban pensionados antes de julio de 1997; 2) los que alguna vez se habían afiliado antes de julio de 1997 y que pueden escoger el nuevo sistema o recibir una pensión conforme al anterior esquema de beneficios definidos, y 3) los que ingresaron a partir de julio de 1997 y que recibirán pensiones supeditadas a su ahorro individual.

Otro de los cambios trascendentes es el esquema de pensiones de los trabajadores afiliados al ISSSTE, que en abril de 2007 deja de ser de beneficio definido e inicia el camino de las contribuciones definidas. Se crean así tres clases de afiliados: 1) quienes ya eran pensionados antes del cambio y permanecen con las mismas condiciones; 2) los que se afilian por primera vez después de la reforma e indefectiblemente pasan al nuevo sistema de capitalización individual, y 3) quienes estaban como afiliados activos al momento de entrar en vigor la nueva ley. A éstos se les ofrece la opción de jubilarse, en su momento, en *condiciones similares* a la anterior y derogada ley, pero con requisitos diferentes, que en realidad merman beneficios. Otra posibilidad es que se les acredite un *bono de reconocimiento*, que se constituye como la base del ahorro individual para jubilarse, aunque las perspectivas para lograrlo tienen una alta dosis de incertidumbre.

Las reformas al IMSS y al ISSSTE modifican el financiamiento, la administración, el otorgamiento de pensiones y la organización de los servicios de salud. Sin embargo, permanecen la diferenciación, dispersión, desigualdad, baja cobertura y ausencia de condiciones económicas y financieras para sostener estos sistemas. A esta situación se adicionan la falta de crecimiento económico del país, la caída de los ingresos y salarios durante más de veinte años, así como el aumento del desempleo y de las actividades informales. Además, todo se enmarca dentro de las transformaciones demográficas matizadas por la creciente esperanza de vida y los cambios epidemiológicos. Así, se señala que se requiere revisar los sistemas de pensiones, especialmente el del IMSS, pues es necesario evaluar los efectos y las tendencias después de una década de operación del nuevo sistema. Adicionalmente, y aunque ya se tiene una nueva ley para el ISSSTE, se han detectado inconsistencias suficientes como para aconsejar una revisión de las nuevas condiciones.

Todos los regímenes de pensiones están enfrentando problemas de diversa índole, aunque los de naturaleza financiera son prácticamente los únicos que se abordan. El gran escollo es el pago de pensiones prometidas en el pasado a cambio de cuotas insignificantes, erogaciones que en el presente ya no se pueden sostener y que significan el colapso de las finanzas públicas. Esto se advierte tanto en la deuda medida como pasivo contingente y entendida como valor presente de las obligaciones adquiridas, como en las proyecciones de ingresos y gastos. La siguiente deficiencia es pensar que con el ahorro individual ya no se incrementará la deuda por pensiones y al mismo tiempo se otorgarán pensiones adecuadas. En las condiciones actuales de los mercados laboral y de capitales, ninguna de estas dos afirmaciones es viable que se materialice.

Con la reforma del IMSS se prometió crear el círculo virtuoso de ahorro, inversión, empleo y crecimiento económico. Las posibilidades parecen muchas ante lo acumulado en las afores, que a diciembre de 2007 representaban 8.4 por ciento del producto interno bruto. Sin embargo, estos recursos, que constituyen ahorro financiero, están canalizados en su mayoría a deuda pública y la rentabilidad es en provecho de las afores e insignificante para los ahorradores. La más alta proporción de los recursos se han canalizado al gasto corriente del gobierno, que emite bonos de deuda pública a largo plazo. Este esquema no genera el esperado crecimiento económico y del empleo, la cobertura disminuye y no se logra la seguridad económica en la vejez. Se alega que la reforma logra el saneamiento financiero al separar la prestación de servicios y el financiamiento, pero sólo ha fortalecido a un sector intermedio y oligopólico propiciado por la apertura y liberalización sin la reglamentación adecuada. Así, la búsqueda de la rentabilidad de las afores se antepone a la seguridad social. De igual forma, se ha agravado la injusta transferencia de recursos que

va de la población no asegurada y más pobre a la asegurada y más pudiente.

Sin la posibilidad de generar un crecimiento económico sostenido y con mejores estructuras productivas, el mercado de trabajo experimentó cambios importantes: han decrecido los puestos laborales en el sector estructurado y formal, se eleva la informalidad, hay mayor precariedad en el trabajo y también aumenta la emigración hacia Estados Unidos por la insuficiencia de empleos y los bajos ingresos. En este contexto, insistir en que el sistema de pensiones únicamente se base en aportaciones definidas, cuenta individual y administración privada tiene implicaciones sociales y desafíos nacionales que ocasionan inseguridad, baja cobertura, alto costo e insostenibilidad fiscal.

La *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* correspondiente al cuarto trimestre de 2006 estima que 55 por ciento de la población ocupada recibe hasta tres salarios mínimos. Estos ingresos, en un entorno de precariedad laboral y alta rotación entre la formalidad y la informalidad, impiden cumplir los requisitos para tener acceso a una pensión. Aquellos cuyos ingresos están entre uno y cinco salarios mínimos representan 73 por ciento de la población económicamente activa y casi la mitad no tendrá derecho a una pensión porque no habrá cotizado el tiempo suficiente. Aparte de la desventaja social, entre quienes hayan cotizado al IMSS habrá necesidad de otorgar pensiones mínimas garantizadas a 15 por ciento y se estima que solamente 37 por ciento tendrá una pensión mayor a la mínima. A ello se suma que los recursos que antes administraba el Estado son ahora objeto de especulación privada por las afores, las cuales sólo por comisiones reciben aproximadamente 20 por ciento del total de los recursos que administran.

Por las tendencias que se observan, la reforma a la seguridad social necesariamente debe considerar nuevos pactos so-

ciales y otra institucionalidad. Se trata de nuevas relaciones sociales y económicas entre generaciones y grupos que, en una renovada política de Estado y de seguridad social, garanticen equidad, solidaridad y redistribución del ingreso.

Estas consideraciones han surgido de un grupo de estudio sobre la seguridad social que coordina los enfoques actuarial, demográfico, económico, financiero, legislativo y social. Es uno de los productos de la colaboración e intercambios informales y formales entre investigadores de varias instituciones, para trabajar en grupo, organizar talleres y seminarios, en una participación continua ya de varios años. Se trata de una práctica interdisciplinaria como método en la difícil tarea de entender y buscar caminos viables para el funcionamiento y mejora de la seguridad social. Entre estos trabajos en colaboración, el 26 de mayo y el 9 de junio de 2006 se organizó, en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, el "Taller de evaluación de los sistemas de pensiones en México", con el objetivo de integrar un diagnóstico y hacer propuestas en relación con las tendencias más significativas que los sistemas de pensiones imprimen a la economía y la sociedad mexicanas.

La consigna de este taller, en particular, fue aplicar las acostumbradas normas académicas de profundidad y rigor, pero para producir artículos cortos y en lenguaje sencillo, destacando hechos concretos y terminando en propuestas claras y prácticas. El razonamiento que condujo a esta modalidad comienza por aceptar que ya se han realizado los suficientes estudios técnicos que dan cuenta del porqué de la crisis alcanzada, de la talla actuarial de la deuda, del peso de las pensiones de privilegio, de las condiciones que tornan inviable la capitalización individual como pilar fundamental y obligatorio, y de los caminos que se deben seguir en busca de una política pública que aspire a la construcción de un modelo de pensiones integral de cobertura nacional, que en verdad sea económicamente sostenible y socialmente justo.

Uno de los resultados principales es admitir que para concretar propuestas es necesario percatarse de que se trata de situaciones y soluciones a largo plazo, que requieren diálogos y consensos sobre los intereses nacionales a futuro, a partir de la actividad política, la responsabilidad social de las empresas y la atención mediática. Así, el presente volumen recoge las aportaciones derivadas de la reflexión y el intercambio entre expertos en el ámbito de la academia, del ejercicio profesional y de las actividades en organismos internacionales, y que se han plasmado en investigación, análisis y experiencias.

En el primer capítulo sobre “Reestructuración de los pilares de ahorro para el retiro”, Alberto Valencia describe el funcionamiento del sistema de ahorro individual para el retiro establecido en el IMSS en julio de 1997. Mediante la revisión del funcionamiento y una estimación de los resultados previsibles, demuestra las características del sistema que explican la baja cobertura, la dificultad para tener acceso a una pensión y la insuficiencia de los beneficios que contraste con los elevados márgenes de rentabilidad de las afores. La viabilidad social y fiscal del sistema exige, así, una revisión de las reformas realizadas.

En la misma dirección de considerar escenarios posibles y analizar resultados previsibles, Carlos Soto, en el capítulo sobre “Movilidad laboral y efecto en la tasa de remplazo”, señala cómo en la reforma al IMSS no se tomaron en cuenta la precariedad laboral, los bajos sueldos, el empleo informal y los periodos de desempleo, que impiden a los trabajadores realizar los aportes necesarios para tener una pensión suficiente. Se da cuenta de la necesidad de considerar integralmente la densidad de cotización y la carrera salarial de los trabajadores asegurados. Como otros factores importantes se encuentran el desempeño de las afores y su alto costo. Al comparar varias experiencias latinoamericanas se da cuenta de que un alto porcentaje de trabajadores no podrán cumplir el requisito de tiempo de

cotización para una pensión garantizada mínima en la vejez, y los que sí lo logren no acumularán un monto suficiente de ahorro. Se señala la necesidad urgente de transparentar los alcances y el desempeño de los sistemas de retiro.

En el ensayo sobre “La discrepancia entre los dividendos demográficos y las pensiones de retiro”, Roberto Ham Chande e Isalia Nava Bolaños advierten que la realidad de las pensiones va más allá de solamente el ámbito financiero y que deben considerarse aspectos económicos y demográficos a largo plazo. De esta manera se incluye el análisis prospectivo de las estructuras por edad de población en su relación con ahorro, inversión y sostenibilidad de la seguridad social bajo el esquema de los dividendos demográficos. Para que el llamado bono demográfico se convierta en lo que se denomina *el primer dividendo*, se requiere inversión productiva, generación de empleo y crecimiento económico. Sin embargo, esto no está sucediendo y el sistema de pensiones está mermando oportunidades en razón de los desequilibrios actuariales y el alto costo, para las finanzas públicas, de la capitalización individual. El ahorro potencial debería garantizar mayor escolaridad, salud y capacidad productiva de las generaciones futuras. Sólo así se garantizan *el segundo dividendo* y la seguridad económica de todos los sectores de la población, incluyendo a las personas envejecidas.

El capítulo que John Scott denomina “Hacia la universalidad de la seguridad social en México: pensión básica no contributiva”, da cuenta del desarrollo histórico de la seguridad social, en particular del IMSS, y de cómo ha fallado en los objetivos primordiales de brindar protección social al no dársela al total de la población, pues se ha dejado de lado justamente a los más pobres. Este fracaso de la seguridad social es parte de las características de la desigualdad social y económica y tiene un gran costo para la sociedad. Se propone así la pensión básica universal como instrumento para prevenir la pobreza

extrema en la vejez. Se marcan cuatro posibles estrategias y se muestra cómo la *universalidad* tiene viabilidad fiscal, económica y social.

A su vez, Francisco Miguel Aguirre, en “Hacia un modelo nacional de pensiones: las perspectivas de las reformas paramétricas”, muestra que es urgente pasar del análisis teórico de los tipos de esquemas y de la comparación de sistemas de pensiones que operan en diferentes países, a la aplicación práctica de una propuesta de solución para el caso específico de México. Se observa que el problema de la seguridad social no se limita al IMSS y al ISSSTE. Es mucho más diverso y complejo, y difícilmente un solo esquema podría darle solución. Con este objetivo se describen los elementos que se deben incluir en un modelo nacional de pensiones.

En el capítulo “La difícil decisión entre el beneficio definido y el bono de pensión del ISSSTE”, Berenice Ramírez y Alberto Valencia abordan los aspectos más significativos de la reforma a las pensiones. Desarrollan el aspecto medular del periodo de transición, en el que los trabajadores en activo deberán decidir si acogerse al artículo transitorio décimo, por el que se puede obtener una pensión de beneficio definido, o al de cuentas individuales, para lo que se les ofrece un bono de reconocimiento. Los autores destacan la incertidumbre que genera tomar una decisión que es irreversible en un sistema de pensiones obligatorio.

En su estudio sobre “Las reformas de pensiones en el estado de Guanajuato: ¿el ejemplo que se debe seguir?”, Jorge Romero y Adrián Jiménez desarrollan un aspecto menos conocido: la situación de las pensiones en las entidades federativas. Describen el proceso de reforma del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG) y muestran el camino recorrido para lograr el fortalecimiento de su institución. Exponen cómo, mediante bases técnicas y consenso, realizaron una reforma que modificó parámetros a partir de acuerdos.

Un punto clave es el fortalecimiento financiero derivado de la inversión en sectores productivos y rentables. Se trata de una experiencia que se aleja de la reforma dogmática en busca de la capitalización individual y que ha caracterizado los cambios en el IMSS y el ISSSTE. El gran hallazgo digno de destacar es que han logrado resultados favorables para la institución y para las pensiones de los trabajadores, con gran posibilidad de sostenibilidad económica y social.

Con la finalidad de ubicar el funcionamiento de las afores y del mercado de seguros, Leticia Treviño y Cruz Álvarez Padilla, en su trabajo “La inversión de fondos de pensiones y el mercado financiero en México”, desarrollan los aspectos que caracterizan a este último. Sitúan el funcionamiento de las aseguradoras, en particular de las que ofrecen pensiones de retiro, y llaman la atención sobre el riesgo que significa no propiciar inversión productiva y concentrar los recursos en deuda pública, así como la posible insolvencia que ello conlleva.

Con el objetivo de revisar el sistema de pensiones de retiro desde una perspectiva jurídica, en el capítulo “Necesidad de revisar el sistema de pensiones de retiro”, Alberto Briceño hace un recorrido por la *Ley del seguro social* desde que se conformó y cómo evolucionó con las iniciativas que la han reformado. En materia de pensiones, sistematiza los aspectos confusos y contradictorios que presenta la ley y que se derivan de la reforma de 1995. Ello le permite, más adelante, identificar las disposiciones que no se han cumplido, así como sustentar jurídicamente las posibles reformas.

Ángel Guillermo Ruiz Moreno formula una introducción del sustento legal necesario en cualquier sistema pensionario, con la finalidad de proponer alternativas. En su capítulo “Las pensiones en las universidades públicas: recomendaciones”, subraya que la seguridad social de México requiere una base constitucional moderna y funcional que, apegada a las circunstancias nacionales del siglo XXI, le per-

mita lograr la universalidad. A lo largo de su exposición va formulando los sustentos legales de los seguros sociales para exponer y profundizar en el análisis de las pensiones en las universidades públicas.

Si la experiencia chilena en cuanto a la organización y administración de sus pensiones ha sido considerada como el modelo que se debe seguir, el principal objetivo de Juan Arancibia es evaluar las razones de la presidenta Bachelet para recomponer el sistema de pensiones. En el ensayo "Chile: la reforma de la reforma o la seguridad social insegura", señala que aun sin la evidencia de una crisis del sistema de pensiones en cuanto a rentabilidad, falta de cobertura, baja densidad de cotización, desigualdades de género, entre otras, revelan que el sistema no ha resuelto los requerimientos de ingresos en la vejez y que la seguridad social, en cuanto a sus objetivos, sigue siendo asignatura pendiente.

En esta temática se inscribe también el capítulo de María Ascensión Morales, "La experiencia chilena: errores que no se deben repetir". A partir de un análisis comparativo entre la reforma de pensiones en Chile y en México, va situando los objetivos considerados y los resultados obtenidos, y con ello muestra errores que, con base en esa experiencia, México debe evitar. Asimismo, expone los aspectos que deben incluirse en las propuestas de reforma.

Ante el crecimiento de la informalidad, de la precariedad laboral y de la pobreza, los organismos internacionales han empezado a desarrollar el tema de las pensiones no contributivas. Por el interés del tema, Jorge Máttar y Martha Cordero realizan un resumen analítico de las propuestas de la Comisión Económica para América Latina. En el ensayo "La protección social de cara al futuro" afirman que la situación actual obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos.

Para cerrar este volumen y a manera de conclusiones, Berenice Ramírez reflexiona en el ámbito de las propuestas. Con la finalidad de sistematizar y recoger las principales aportaciones y perspectivas derivadas del taller, de los artículos escritos, de la discusión académica y de las propuestas de política económica y social, en el capítulo "Conclusiones y construcción de propuestas", formula principios, rumbos, reglas y criterios que un modelo de pensiones para la realidad mexicana debería contener.

Las actividades que dieron origen a este libro y su impresión fueron apoyadas con el financiamiento número U1-58722 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Reestructuración de los pilares de ahorro para el retiro

Introducción

Este ensayo presenta un breve análisis acerca del funcionamiento del sistema de ahorro individual para el retiro establecido en julio de 1997 por las reformas a la *Ley del Seguro Social* de 1995. Aquí se destacan los elementos de mayor importancia para cualquier trabajador que cuente con este tipo de ahorro, se describen los principales resultados que se observan a diez años de operación del sistema y se presenta una estimación de los previsible en el mediano plazo.

El orden que siguen los temas es el siguiente: estructura del actual sistema; elementos para estimar el monto y la suficiencia del ahorro individual; características (aportantes y subcuentas, comisiones, rendimientos, nivel salarial, valor adquisitivo del salario mínimo); principales resultados que se han obtenido a la fecha; estimación de resultados a mediano plazo, y conclusiones.

Se pone de manifiesto que los resultados previsible apuntan hacia una necesaria revisión y eventual adecuación de la estructura del sistema, al igual que al establecimiento de un mecanismo de evaluación periódico, confiable y transparente a cargo de una institución que tome en cuenta, en forma equilibrada, los aspectos financieros y sociales que involucra.

*Colegio Nacional de Actuarios.

Estructura del actual sistema de ahorro para el retiro

El actual sistema de ahorro individual para el retiro se sustenta en los siguientes tres niveles de protección:

1. *El ahorro individual obligatorio con administración privada* por medio de las administradoras de fondos para el retiro (afores), constituido por las contribuciones tripartitas (obrero-patronales y gubernamentales) que se destinan para la contratación, ya sea de una pensión vitalicia o de retiros programados (hasta agotar el fondo disponible), así como de un seguro de sobrevivencia para los beneficiarios del trabajador.
2. *La aportación complementaria del Estado*, cuando el ahorro acumulado a lo largo de la vida laboral del trabajador resulte insuficiente para contratar una pensión por un monto igual al valor de un salario mínimo general de 1997 (actualizado por inflación).
3. *El ahorro individual voluntario*, que complementa el ahorro obligatorio y que se sujeta prácticamente a las mismas reglas de administración de éste.

Para poder disfrutar de los beneficios que se han mencionado se requiere que el asegurado: 1) tenga 65 años de edad o quede privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad (cesantía); o 2) haya contribuido con sus cuotas respectivas a la seguridad social al menos durante 1 250 semanas (un poco más de 24 años) en cualquiera de los dos casos.

Elementos para estimar el monto y la suficiencia del ahorro individual para el retiro

A continuación se describen los elementos mínimos que es necesario tener en cuenta para estimar el monto que permita

solventar, con suficiencia, la etapa de retiro. El fondo se nutre de las aportaciones regulares y de los rendimientos financieros durante la vida laboral activa, y la suficiencia de este fondo se definirá en función de las necesidades durante la etapa pasiva.

Conforme a las reglas de este sistema individual, los trabajadores lograrán mejores resultados en la medida en que, además de comprender la relevancia de los conceptos que a continuación se enumeran, tengan la capacidad de hacer un manejo eficiente de ellos a lo largo de las etapas activa (cuando se hacen aportes que se acumulan en un fondo) y pasiva (cuando se hacen retiros del fondo):

Acumulación de recursos (etapa activa)

1. *Rendimiento de los fondos administrados por las afores*. Se trata del rendimiento financiero que obtienen las sociedades que invierten, por cuenta de las afores, los recursos de los trabajadores. Estos rendimientos varían entre las distintas opciones que hay en el mercado y a lo largo del tiempo.
2. *Comisiones por administración*. Las afores cobran una comisión por administrar los recursos de los trabajadores. A partir de marzo de 2008, el cobro se hace únicamente con base en el saldo de los fondos administrados. Cabe decir que en los niveles de las comisiones también hay significativas diferencias entre las afores.
3. *Nivel salarial*. El fondo que se llegue a acumular dependerá del nivel salarial de cada trabajador, ya que determina la cantidad que pueda destinar, de manera regular, para el ahorro individual.
4. *Carrera salarial*. Se refiere a la evolución que a lo largo de la vida laboral del trabajador tenga el nivel real (por arriba de la inflación) de sus percepciones. Lo anterior puede ser por motivo de ascensos jerárquicos u otro

- tipo de estímulos que eleven sus ingresos de manera uniforme y le permitan hacer aportes por cantidades mayores a las de su nivel salarial inicial.
5. *Densidad de cotización.* Representa la proporción del tiempo de vida activa del trabajador en la que se hicieron aportaciones regulares a la seguridad social. Este factor se ha visto afectado por el incremento de la informalidad y otras deficiencias del mercado laboral. Se trata de un elemento relevante sobre el cual el ahorrador difícilmente puede tener control.
 6. *Rentabilidad.* La rentabilidad neta que obtienen los recursos administrados por las afores depende de los instrumentos en que se invierten y del efecto de las comisiones por administración que cargan estas instituciones. El rendimiento neto para los ahorradores será el que obtengan de restar, al rendimiento de los fondos, las comisiones por administración.
 7. *Distribución, en el tiempo, de las aportaciones al fondo.* El efecto de los rendimientos financieros es más favorable en la medida en que los recursos permanezcan invertidos por más tiempo. Lamentablemente, es común que los aportes más significativos y con mayor regularidad se hagan hacia el final de la vida laboral, que es cuando su efecto positivo reduce su importancia relativa.
 8. *Estabilidad económica y financiera.* El sistema no prevé algún mecanismo que proteja la integridad de los fondos en caso de quiebra de las administradoras o de una pérdida súbita y significativa del valor adquisitivo de los fondos.

Utilización de recursos (etapa pasiva)

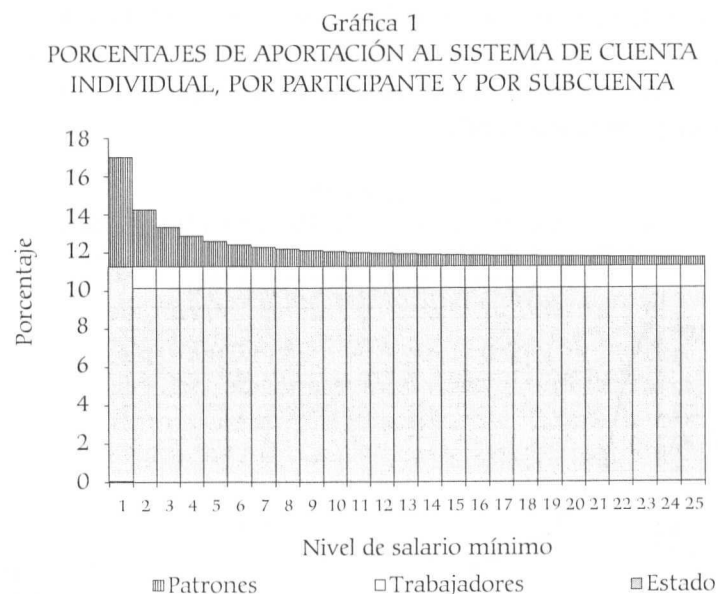
1. *Rendimiento de los fondos.* La suficiencia de los fondos acumulados depende no sólo de la cantidad disponible

- al final del periodo de aportes sino también de la forma como ésta se administre durante la etapa pasiva. En este caso se trata de los rendimientos que están implícitos en el cálculo que hacen las compañías de seguros para determinar tanto el monto de la pensión vitalicia como el seguro de supervivencia de los beneficiarios del trabajador, que se pueden adquirir con el saldo de la cuenta individual.
2. *Nivel de pensión objetivo.* Se trata de una cuestión central, ya que representa la cantidad que cada trabajador espera recibir mientras permanezca pensionado. Su valor en porcentaje (tasa de remplazo) suele definirse como el cociente que resulta de dividir el monto de la pensión entre el salario, referidos ambos a un periodo reciente de igual duración (generalmente un año).
 3. *Tiempo estimado de pago de la pensión.* El nivel de la pensión y el tiempo de pago estimado de ésta determinan la cantidad de recursos que se habrá de ahorrar. El plazo de pago, en caso de una pensión vitalicia, es por un periodo igual a la esperanza de vida del trabajador a la edad de retiro, que es el número promedio de años de vida adicionales a partir de esa edad. Como este concepto no es de uso común entre la población, la mayoría no tiene más que una idea generalmente vaga y equivocada del plazo para el cual tendrán que ahorrar durante su vida activa.
 4. *Estabilidad económica y financiera.* Al igual que en la etapa de acumulación de recursos, tampoco hay mecanismos que ofrezcan seguridad a los ahorradores en caso de quiebra de la compañía de seguros con la cual se haya adquirido la pensión vitalicia, o de que se registre una pérdida súbita y significativa del valor adquisitivo de la pensión.

Características del sistema

Aportantes y subcuentas

Las aportaciones obligatorias para el sistema de cuentas individuales quedan a cargo de tres participantes: los patrones, el Estado y los trabajadores, y se clasifican en tres subcuentas: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y vivienda. En la gráfica 1 se presenta el porcentaje de las aportaciones que corresponden a cada participante y subcuenta conforme a la *Ley del seguro social*.



Fuente: elaboración propia a partir de información de la página electrónica del IMSS, www.imss.gob.mx (2004).

La subcuenta de vivienda, que se constituye con 5 por ciento de las aportaciones a cargo de los patrones (calculadas a partir del sueldo base de cada trabajador), es administrada por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), y el saldo de esta subcuenta se agre-

ga para financiar una pensión solamente en caso de que el trabajador no haya hecho uso de los recursos respectivos.

Para la suma de los aportes relativos a la subcuenta de retiro y la de cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones contribuyen con 5.15 por ciento del sueldo base de cada trabajador, con lo que el total de su aportación (incluida la de vivienda) llega a 10.15 por ciento. Los trabajadores contribuyen únicamente con 1.125 por ciento de su propio sueldo y el Estado complementa con 0.225 por ciento para cesantía y vejez, más 5.5 por ciento de un salario mínimo como cuota social, con lo que esta cuota permanece constante en valor absoluto y registra un comportamiento descendente, en términos relativos, a medida que aumenta el nivel salarial.

Comisiones por administración

La administración de los recursos para retiro, cesantía y vejez —equivalentes a 6.5 por ciento del sueldo de cada trabajador— queda a cargo de las afores. Estas instituciones son responsables de canalizar a las siefores los recursos captados para que sean invertidos y obtengan un rendimiento financiero. Por otra parte, el monto de la cuota social que aporta el Estado (5.5 por ciento de un salario mínimo) y que se deposita en la cuenta individual de cada trabajador no está sujeto a comisión alguna y su valor se actualiza trimestralmente según la inflación.

Afortunadamente la comisión sobre flujo, que habían venido aplicando las afores desde el inicio del sistema, se eliminó a partir del 15 de marzo de 2008. Esta comisión resultaba muy onerosa, ya que, por ejemplo, si una afore cobraba una comisión de 1.5 por ciento por cada peso que se aportaba a las subcuentas de retiro, cesantía y vejez, se descontaban de inmediato 23 centavos (calculados como el porcentaje que resulta del cociente 1.5 por ciento entre 6.5 por ciento = 0.23), por lo que ingresaban en la cuenta individual 77 centavos. Si la tasa de rendimiento real de los fondos hubiese sido de 5 por

ciento anual, podrían transcurrir 65 meses (cinco años y cinco meses) para recuperar el valor adquisitivo del peso depositado originalmente, lo cual da idea del importante efecto de este tipo de comisiones, no obstante que su valor numérico no hubiese parecido tan significativo. En la comisión sobre saldo, que es la única que queda vigente, el cargo se hace en función del saldo de la cuenta individual. Dadas estas modificaciones, es importante que la autoridad reguladora evite que al haberse eliminado la comisión sobre flujo se traslade su efecto, en cuanto a costos administrativos, hacia la comisión sobre saldo.

Nivel salarial de los trabajadores

En la clasificación de trabajadores afiliados al IMSS conforme a su sueldo de cotización, con cifras a diciembre de 2005 y en porcentajes acumulados, la mayor concentración se da en los niveles salariales más bajos, de tal forma que 56 por ciento se encuentran en el intervalo de uno a tres de éstos y 82 por ciento entre uno y seis de éstos. Con esta distribución, el promedio general de percepciones se ubica en un nivel cercano a cuatro salarios mínimos.

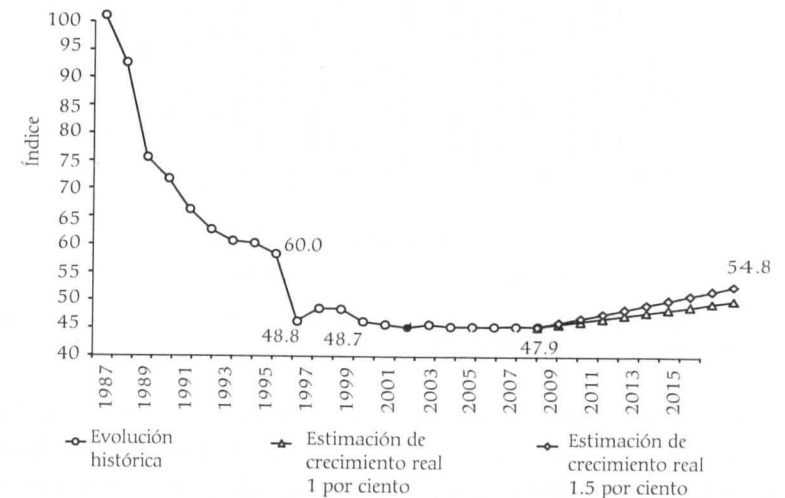
Esta concentración en quienes tienen baja capacidad económica constituye una de las limitaciones más importantes del sistema. La cuota social, que aporta el gobierno federal y que es proporcionalmente más importante para quienes menos ganan, tiende a atenuar la desventaja, pero reunir el capital suficiente para una pensión adecuada a lo largo de la vida activa enfrenta dificultades, tales como bajas remuneraciones y discontinuidad en los puestos formales de trabajo, que están determinados por el mercado laboral y sobre los cuales los trabajadores no tienen capacidad práctica para actuar.

Valor adquisitivo del salario mínimo

El salario mínimo desempeña un importante papel como referencia en este sistema, ya que la pensión mínima garantizada

corresponde al valor del salario mínimo de julio de 1997, actualizado por inflación. Por ello es conveniente tener presente su poder adquisitivo. Para tal efecto se presenta la gráfica 2, en la cual se observa que, con base en el nivel que el salario mínimo tenía en 1987 (100 por ciento), su valor real en el periodo 1996-2006 se ha mantenido alrededor de 48 por ciento. Es decir, en los últimos años ya no se ha deteriorado, pero tampoco ha mejorado. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2007), resulta que el salario mínimo se encontraba, en 2006, aproximadamente 16 por ciento por debajo de la línea de pobreza (1 472 pesos del salario mínimo general en el Distrito Federal, contra 1 758 pesos mensuales por persona de la línea de pobreza urbana, al tercer trimestre de 2006).

Gráfica 2
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DEL SALARIO MÍNIMO REAL
(CON BASE EN ENERO DE 1987 = 100 POR CIENTO).
CIFRAS A ENERO DE CADA AÑO



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la página electrónica del Banco de México, www.banxico.com, diferentes años y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

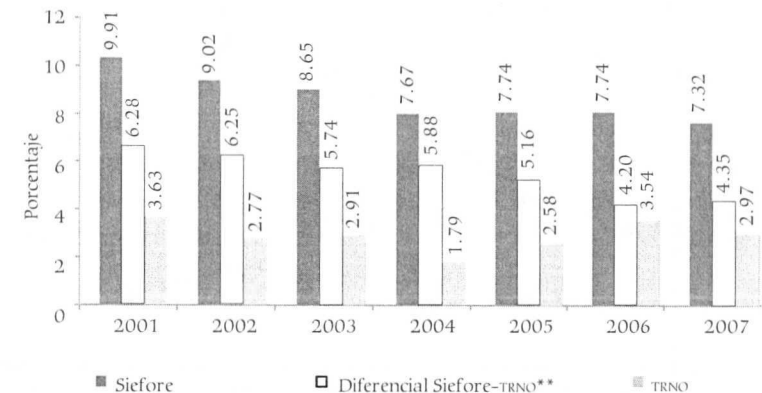
Resultados seleccionados del sistema

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2006a) había reportado que en los tres últimos años las comisiones por administración se habían reducido cerca de 40 por ciento. Al respecto es conveniente aclarar que el dato se refiere a las comisiones sobre saldo a un plazo de 25 años, por lo que no se trata de una reducción con efectos a corto plazo.

Sin duda es importante conocer la evolución de las comisiones, aunque para los ahorradores es más relevante el rendimiento que resulta de restar esas comisiones a la rentabilidad de las inversiones. Al respecto y con datos también de Consar (2008) se advierte que el rendimiento neto real que han obtenido los trabajadores en forma acumulada desde el inicio del sistema y que Consar denomina *tasa de rendimiento neto observado* (TRNO), durante el periodo 2001-2007 se ha reducido de 3.63 a 2.97 por ciento (véase la gráfica 3), por lo que, en términos generales, los trabajadores han recibido prácticamente 40 por ciento del rendimiento obtenido por las siefores. En la figura 3, la diferencia se denomina *diferencial Siefore-TRNO* y representa el margen que se distribuye entre las siefores y las afores. Aunque se observa en las comisiones una tendencia a la baja, ésta no parece consistente, puesto que de los siete años analizados, el mejor para los ahorradores en cuanto al porcentaje con el que participan en la rentabilidad de sus fondos (calculado como el cociente de la TRNO entre el rendimiento de la siefore), fue 2001 (36.6 por ciento), y el peor, 2004 (23.3 por ciento).

Para dar una idea de la parte tan relevante del ahorro de los trabajadores que se reduce por efecto de esas comisiones, en un estudio del Banco Mundial (2004) se reporta que en Chile, nación donde surgió el sistema de cuenta individual para el retiro, los trabajadores que se jubilen del año 2000 a 2022, habrán destinado la mitad de sus aportes a las comisiones por gestión.

Gráfica 3
TASA ACUMULADA DE RENDIMIENTO NETO
PARA LOS TRABAJADORES*



* Datos históricos promedio del sistema hasta diciembre del año indicado.

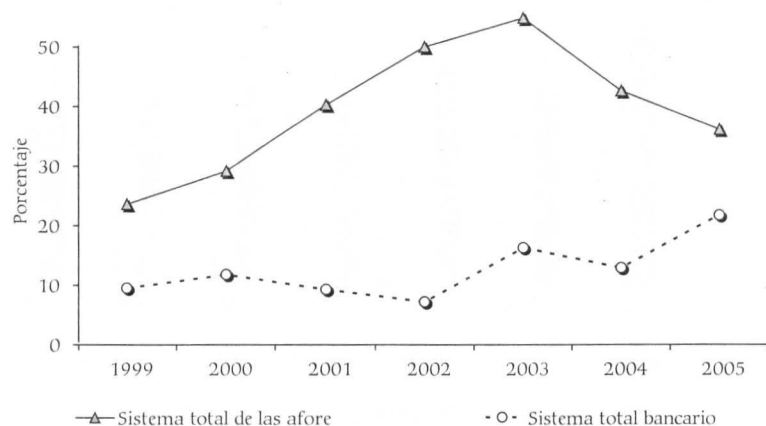
** Tasa de rendimiento neto observado.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la página electrónica de la Consar, www.consar.gob.mx/ (diferentes años).

En México, el nivel actual de comisiones ha favorecido que las afores sean empresas con una gran rentabilidad. De hecho la relación de la utilidad neta sobre su propio capital se encuentra por arriba de la observada en la banca comercial. Por ejemplo, en 2005, el margen de esta relación a favor de las afores fue del orden de 14 puntos porcentuales, y la diferencia máxima se alcanzó en 2003, con más de 38 puntos (véase la gráfica 4).

En cuanto a resultados por empresas, la rentabilidad neta promedio sobre el capital de las administradoras en ese mismo año (2005) fue de 36.1 por ciento. Los casos con valores por arriba del promedio son los siguientes: Profuturo y Banorte (41 por ciento), XXI (59.6 por ciento), Bancomer (74.6 por ciento), ING (86.2 por ciento) y Santander (105.5 por ciento).

Gráfica 4

COMPARACIÓN DE RENDIMIENTO SOBRE CAPITAL:
AFORES FRENTE A BANCA COMERCIAL

Fuente: cálculo propio con base en los datos de la página electrónica de la Consar (www.consar.gob.mx) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, www.cnbv.gob.mx.

A partir de los elementos para estimar el monto y la suficiencia del ahorro individual para el retiro y de las cuestiones que se han descrito, queda de manifiesto la complejidad de este sistema, lo cual dificulta que la gran mayoría de los trabajadores tomen las decisiones adecuadas y oportunas para maximizar su ahorro individual. Sobre este tema es importante transcribir a continuación algunos resultados de la *Encuesta de protección social* (2002) realizada en Chile. De los elementos siguientes resaltan diversas deficiencias de un sistema de pensiones que en ese país tenía ya más de 20 años de vigencia a la fecha de la encuesta:

- Los encuestados manifestaron un conocimiento deficiente respecto a su expectativa de vida.
- De los afiliados a las administradoras de fondos de pensiones (AFP), 47 por ciento ignoraban la proporción de sus aportes para el retiro.

- Asimismo, 93 por ciento desconocían cuánto cobran las AFP por administrar sus fondos y 78 por ciento ignoraban la base de cálculo de estas administradoras.
- De los mismos afiliados, 56 por ciento no sabían a cuánto ascendía el saldo acumulado en su cuenta individual.
- Una proporción de 78 por ciento desconocían cuál es el valor de la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado, e igual porcentaje ignoraban el monto de la pensión asistencial.
- Solamente 16 por ciento de los afiliados utilizaban la información cuatrimestral de las AFP para tomar decisiones sobre el manejo de su ahorro.

Con estos antecedentes no es extraño que en México no exista correlación entre los traspasos históricos entre afores realizados en el periodo 1997-2005 y la rentabilidad histórica neta para los ahorradores. La estadística evidencia que los traspasos netos realizados no guardan relación con el rendimiento que han ofrecido las afores, por lo que seguramente se hicieron con base en otro tipo de consideraciones.

Estimación de resultados a mediano plazo

Con el propósito de estimar los probables resultados del sistema de cuenta individual, se hizo un ejercicio mediante un modelo matemático construido *ex profeso*. Como insumos se utilizaron los parámetros e hipótesis que a continuación se describen:

- Se analizó la colectividad de trabajadores que cotizan en el rango de uno a cinco salarios mínimos.
- Estructura por sexo: 60 por ciento hombres y 40 por ciento mujeres.

- Se utilizan las tablas de mortalidad que la normatividad señala para la aplicación del sistema.
- El sueldo se mantiene uniforme a lo largo de 40 años de vida laboral (no hay carrera salarial).
- Por norma se tiene acceso a la pensión después de cotizar 1 250 semanas (24 años).
- La tasa de rendimiento de los recursos en la cuenta individual varía en función del tiempo de cotización.
- No se incluyen los recursos de la subcuenta de vivienda, dada la incertidumbre respecto a la disponibilidad real de estos recursos, ya que podrían ser utilizados para la adquisición de una vivienda.
- No se considera el costo adicional que podría implicar alguna eventual pensión por viudez u orfandad.
- A falta de información respecto a las densidades de cotización en México, se utilizan como base las densidades obtenidas en la *Primera encuesta de protección social* (2002) de Chile, nación que además de una mayor experiencia con este sistema de ahorro para el retiro, ha tenido un mejor desempeño económico y del mercado laboral que México (CEPAL, 2005b, 2005c).
- A partir de la mencionada encuesta y al ajustar los resultados para hacerlos aplicables a las condiciones de nuestro país, se tiene que las mujeres contribuyen a la seguridad social, en promedio, con 50.4 por ciento del tiempo laboral, en tanto que los hombres lo hacen con 64 por ciento. Esto supone que, en términos generales, las mujeres contribuyen sólo la mitad del tiempo que laboran, en tanto que los hombres lo hacen durante dos terceras partes de su vida productiva.

Los resultados de la estimación se refieren al conjunto de trabajadores cuya pensión de retiro depende exclusivamente

de su ahorro individual. Se trata de cifras puntuales para un grupo cerrado, que se analiza a manera de ejemplo. Cabe destacar que con hipótesis distintas y probablemente más realistas –como suponer que el nivel salarial es susceptible de incrementarse en vez de permanecer fijo, o de que el fondo acumulado se destinara, además de la pensión del titular, para proteger a sus familiares en caso de fallecimiento–, las perspectivas serían todavía menos favorables que las que a continuación se presentan.

Resultados por sexo y por nivel de pensión

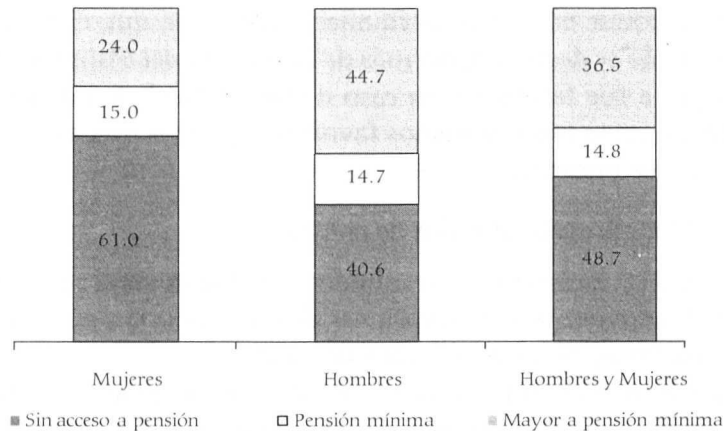
La gráfica 5 muestra los resultados obtenidos para aquellos trabajadores que, con percepciones de entre uno y cinco salarios mínimos, alcancen 65 años de edad.

De acuerdo con la gráfica 5, 61 por ciento de las mujeres no tendrían acceso a pensión, 15 por ciento se verían obligadas a acogerse a la garantía de la pensión mínima, y solamente 24 por ciento obtendrían una pensión mayor a la mínima. En resumen, 76 por ciento tendrían resultados insuficientes en cuanto a su ahorro para el retiro.

Respecto a los hombres, 40.6 por ciento no cumplirían los requisitos para una pensión, 14.7 por ciento recibirían una mínima y 44.7 por ciento restante (un porcentaje ligeramente mayor al que no tendría derecho a pensión) sí superarían la pensión mínima. En resumen, 55.3 por ciento tendrían resultados insuficientes en cuanto a su ahorro para el retiro.

En la comparación entre sexos es notable la desventaja para las mujeres. Son proporcionalmente más personas del sexo femenino las que no tendrían pensión, y menos las que recibirían una pensión igual o mayor a la mínima. En forma conjunta para hombres y mujeres, serían 63.5 por ciento los que tendrían un resultado insuficiente en cuanto a su ahorro para el retiro.

Gráfica 5
RESULTADOS ESPERADOS DEL SISTEMA DE CUENTA INDIVIDUAL
CON BASE EN DENSIDADES DE COTIZACIÓN DE CHILE
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de información de la *Primera encuesta de protección social: historias laborales y seguridad social, 2002*, Chile, Subsecretaría de Previsión Social, 2002.

Respecto a las tasas de remplazo que podrían alcanzar los trabajadores, a partir de la simulación con el mismo modelo, resulta que solamente con aportaciones por periodos superiores a los 30 años, con niveles salariales mayores a tres salarios mínimos y en condiciones de certidumbre económica y financiera, se podrían obtener resultados por arriba de la pensión mínima.

Conclusiones

- La pensión mínima garantizada no será suficiente para atenuar los problemas derivados de la baja acumulación de fondos de un gran porcentaje de trabajadores.
- Se requerirán apoyos adicionales para casi la mitad de los trabajadores que probablemente no alcancen las

1 250 semanas de cotización para tener derecho a una pensión, lo cual llevaría a una eventual modificación del primer nivel de protección.

- Para los trabajadores que cotizan en los niveles salariales más bajos carece de sentido el actual esquema de ahorro individual. Para establecer un límite mínimo de ingresos para participar en el sistema de ahorro individual –por ejemplo, para quienes perciban más de tres salarios mínimos– se requeriría modificar el segundo nivel de protección.
- Se requieren mecanismos que hagan más eficiente el ahorro de los grupos de trabajadores, especialmente los de menor nivel salarial, dadas las condiciones económicas, laborales y sociales del país.
- Es necesario desarrollar información propia que permita efectuar análisis similares a los de Chile y mejorar la suficiencia, disponibilidad y confiabilidad de la información que en general se relaciona con el sistema de ahorro para el retiro.
- Hace falta definir objetivos y parámetros clave de evaluación de resultados del sistema.
- Es necesario instituir la evaluación y difusión periódica de resultados por parte de alguna instancia pública que conjugue los aspectos sociales y financieros, y se le reconozca objetividad, credibilidad y transparencia.
- Derivado de lo anterior, habría que instituir mecanismos de ajuste de los componentes del sistema de ahorro para el retiro de acuerdo con la evaluación periódica de sus resultados.

Bibliografía

- Banco Mundial, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Oficina del Economista en Jefe de la región del Caribe y América Latina, Banco Mundial, 2004.

- CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina, 2005a.
- _____, *Anuario estadístico 2004 de América Latina y el Caribe*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005b.
- _____, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005c.
- Consar, *Evolución y fortalecimiento del SAR*, México, presentación ante el Comité Técnico Nacional de Seguridad Social-IMEF, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2006a.
- _____, *Estadísticas históricas*, México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2006b, en www.consar.gob.mx. Consultado: abril, 2006.
- _____, *Estadísticas históricas*, México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2008, en www.consar.gob.mx. Consultado, marzo de 2008.
- Subsecretaría de Previsión Social del Gobierno de Chile, *Primera encuesta de protección social: historias laborales y seguridad social*, Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Chile, 2002.

Carlos J. Soto Pérez

Movilidad laboral y su efecto en la tasa de remplazo

Introducción

El sistema de ahorro para el retiro mediante cuentas individuales para cada uno de los trabajadores amparados por la *Ley del Seguro Social*, que sirvió de modelo al que en México se puso en práctica, no tomó en cuenta la precariedad laboral, los bajos sueldos, el empleo informal y los periodos de desempleo que impiden a los trabajadores realizar los aportes necesarios para tener una pensión suficiente. En consecuencia, hay un gran número de trabajadores –el cual está por estimarse con la debida precisión– que aun cuando están en el sistema no van a lograr un monto suficiente de ahorro para financiar una pensión garantizada (mínima) en su vejez, por lo que el Estado tiene que aportar la diferencia, y eso en el mejor de los casos, pues otros trabajadores ni siquiera alcanzarán a cumplir con el requisito de 1 250 semanas de cotización que como mínimo se requieren para tener derecho a una pensión garantizada, conforme a lo dispuesto por la *Ley del seguro social*.

Por lo general se piensa que si un trabajador empieza a laborar a los 15 años y deja de hacerlo a los 65, sus cotizaciones alcanzarán las 2 600 semanas, o sea 50 años de cotización. En este caso, se dice que su densidad de cotización es de 100 por ciento, porque el tiempo cotizado es igual a la vida

laboral involucrada. Lo común, dada la gran movilidad que se observa en el mercado de trabajo –debida principalmente al incremento observado en el empleo informal y el desempleo–, es que la densidad de cotización de los trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se ubique en los extremos, alrededor de 80 y 20 por ciento; es decir que, en promedio, las cotizaciones realmente efectuadas están cerca de ser equivalentes a la mitad de la vida laboral en su conjunto de todos los trabajadores. Contar con información precisa sobre la densidad de cotización y carrera salarial de los trabajadores hará que sean más realistas las estimaciones sobre los montos de pensión que deben percibir los trabajadores llegado su retiro.

De esta forma se evitará crear falsas expectativas sobre los resultados del sistema de pensiones y, sobre todo, permitirá tomar a tiempo las medidas pertinentes para elevar el monto esperado de las pensiones a un nivel adecuado para cubrir las necesidades básicas de los pensionados y sus derechohabientes. Generar esta información es prioritario (so pena de cometer graves y, sobre todo, costosos errores) para apoyar el diseño de posibles reformas a los sistemas de pensiones.

Por lo anterior es necesario realizar un estudio integral sobre la densidad de cotización y la carrera salarial de los trabajadores asegurados por el IMSS, que prevea, entre otros aspectos, su determinación por edad, antigüedad, sexo, nivel salarial, tamaño de la empresa, escolaridad y actividad económica.

Densidad de cotización en Chile, Argentina y Uruguay

Los resultados del sistema de ahorro para el retiro en México son muy similares a los observados en Chile, Argentina y

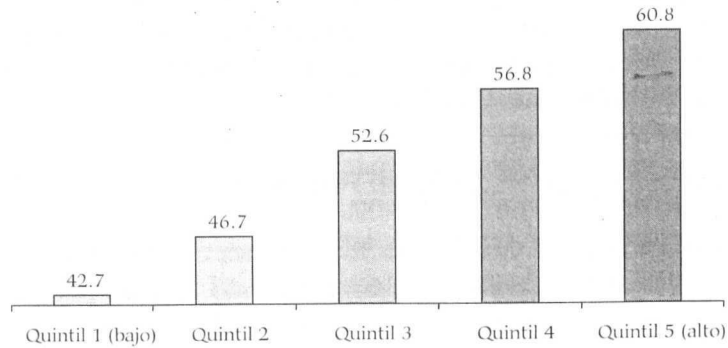
Uruguay, aunque todavía no tan notorios en sus deficiencias, ya que estamos a diez años de su entrada en operación.

En Chile se creyó que con la adopción de un sistema de capitalización individual los problemas del sistema de pensiones se solucionarían. Sin embargo, esta meta no se alcanzó debido a las transformaciones del mercado laboral, las crisis económicas, el diseño institucional de los nuevos sistemas de pensiones, la participación femenina en el mercado laboral, la existencia de sectores informales de la economía y el deterioro de las relaciones laborales, entre otros factores. En promedio, la densidad de cotización de los chilenos es de 52.1 por ciento; es decir, si un afiliado potencialmente pudiera trabajar 40 años, sólo cotizaría alrededor de 20 años. La situación es más precaria si se desagrega la información por género, pues entonces la densidad de cotización en promedio es de 43.4 por ciento para las mujeres, y de 59.6 por ciento para los hombres.

Si el análisis se efectúa por niveles salariales, el resultado es más dramático, como se observa en Chile, Argentina y Uruguay, ya que, como era de esperarse, en los tres casos, a menor ingreso salarial se da una menor densidad de cotización, debido a la mayor movilidad laboral de los trabajadores de menores ingresos. En Chile, en el periodo 1980-2002, la densidad de cotización en función de la distribución del ingreso por quintiles dio 1.42 como relación entre el quintil de altos salarios y el de bajos salarios (véase la gráfica 1). En Argentina, la relación es de 2.8 entre los tres grupos de mayor ingreso y los tres de menor ingreso (véase la gráfica 2). Y en Uruguay, la relación entre el grupo de mayor salario y el de menor salario va de 1.6 en 1997, a 3.3 en 2003 (véase la gráfica 3).

Gráfica 1

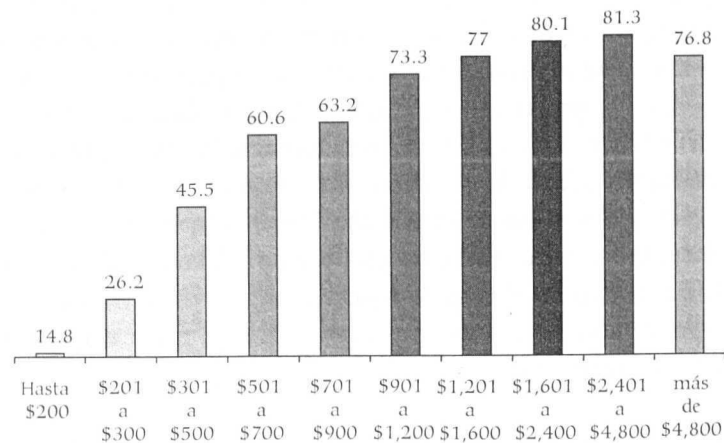
DENSIDAD DE COTIZACIÓN (CIFRAS EN PORCENTAJE)
Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE, 1980-2002



Fuente: elaboración propia con base en la *Encuesta de protección social 2004*, Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS), Subsecretaría de Previsión Social, 2006.

Gráfica 2

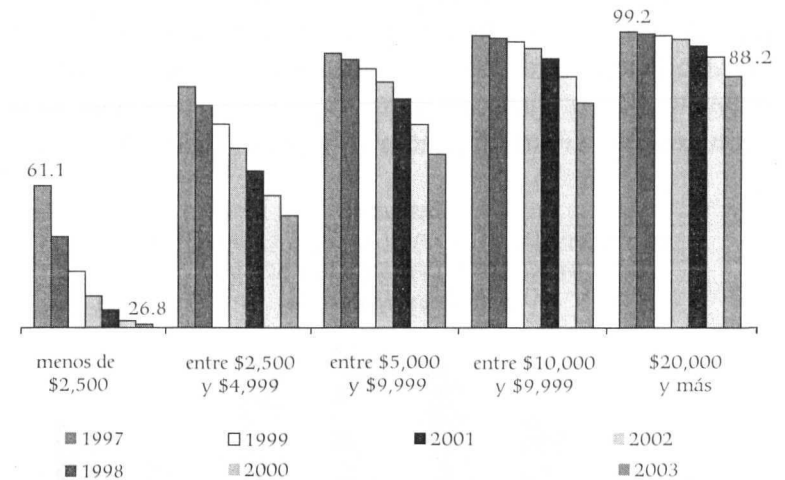
DENSIDAD DE COTIZACIÓN POR REMUNERACIONES
EN ARGENTINA, 1994-2001



Fuente: elaboración propia con base en E.M. Bertranou, y Andrea P. Sánchez, *Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina, 1994-2001*, Buenos Aires, Argentina, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2003.

Gráfica 3

DENSIDAD DE COTIZACIÓN POR REMUNERACIONES
(PORCENTAJE). TRABAJADORES OCUPADOS
EN EL SECTOR PRIVADO EN URUGUAY



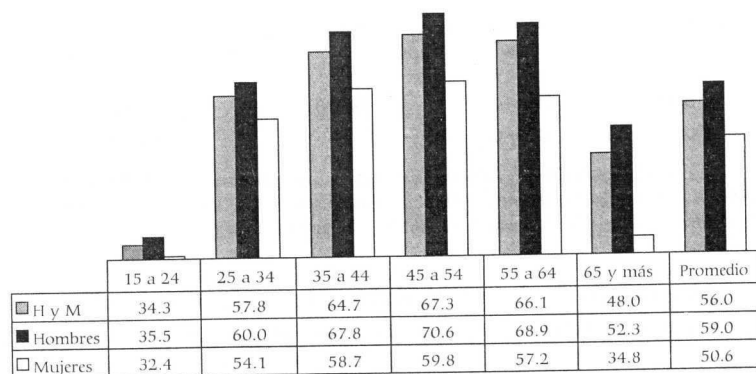
Fuente: elaboración propia con base en S. Lagomarsino y Bibiana Lanzilotta, *Evolución de la cotización promedio en el Uruguay a partir de la reforma del sistema y sus consecuencias*, Banco de Previsión Social del Uruguay, 2004.

Las gráficas 1, 2 y 3 muestran trayectorias contrarias a las teóricamente enunciadas, en el sentido de que un mayor vínculo entre las cotizaciones y los beneficios generaría incentivos para no evadir cotizaciones. Esta situación se agudiza en entornos macroeconómicos recesivos, por lo que es importante resaltar los aspectos fiscales vinculados a las mayores erogaciones que en el futuro tendrá que afrontar el Estado para atender las necesidades de los trabajadores que no están aportando lo que debieran al nuevo régimen de seguridad social, lo que puede ser más grave aún por el número de trabajadores que no alcancen a obtener una pensión mínima por parte del Sistema de Ahorro para el Retiro, al no cumplir con el número de aportaciones que se ha fijado para alcanzar ese derecho.

Densidad de cotización en México

En la figura 4 se presentan los resultados de una estimación de la densidad de cotización por grupos de edades, derivados de la matriz de los 12 348 050 trabajadores asegurados por el IMSS al 31 de diciembre de 2004, de los cuales 65 por ciento son hombres y 35 por ciento mujeres, cuyo rango de edades va de 15 a 89 años y su antigüedad reconocida es de 0 a 50 años.

Gráfica 4
DENSIDAD DE COTIZACIÓN PARA EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
(Cifras en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en los datos del IMSS.

Esta estimación únicamente pretende dar un orden de magnitud al respecto, ya que una estimación precisa requiere de una información más desagregada —como ya se mencionó en la introducción—, derivada de un estudio integral sobre la densidad de cotización y la carrera salarial de los trabajadores asegurados por el IMSS que prevea, entre otros aspectos, edad, antigüedad, sexo, nivel salarial, tamaño de la empresa, escolaridad y actividad económica. *A priori* debemos esperar que un gran número de trabajadores tengan una densidad de coti-

zación cercana a 20 por ciento, y otro no menos importante, muy próxima a 80 por ciento. Es indispensable contar con la información para efectuar una evaluación precisa de los resultados que se pueden esperar y, en consecuencia, de las opciones por tomar, para poder efectuar reformas al sistema de pensiones sobre bases sólidas.

Sistema de Ahorro para el Retiro

En mayo de 2006 había casi 36 millones de afiliados, de los cuales sólo 37 por ciento estaban cotizando. Así, 63 por ciento de los afiliados inactivos ven reducir sus ahorros, pues las afores cobran comisiones sobre saldo.

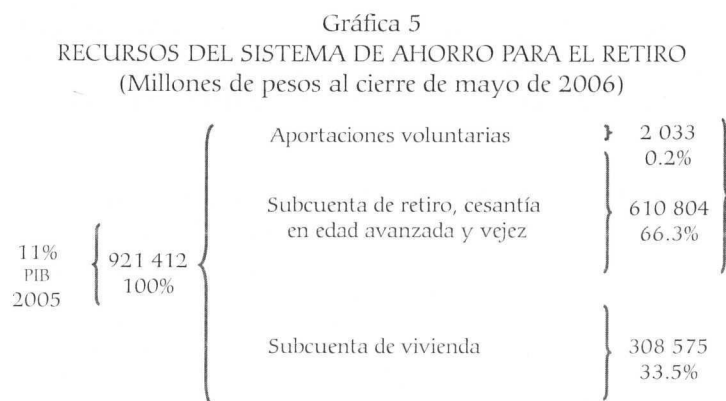
Según la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), el sistema se ha propuesto maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones de los trabajadores incrementando las aportaciones y los rendimientos de las cuentas y disminuyendo las comisiones. De ahí que en la medida en que se cumplan estos objetivos podrá mejorarse la tasa de reemplazo, pero llama la atención que la Consar defina esta tasa como el porcentaje que representa el monto de la pensión en relación con el salario promedio del trabajador, considerando toda su carrera laboral. Es importante resaltar que la tasa de reemplazo generalmente aceptada se refiere al porcentaje que representa el monto de la pensión respecto al último salario percibido por el trabajador a su retiro, concepto que en adelante utilizaremos.

Las medidas más recientes promovidas por la Consar para que los trabajadores alcancen una mejor pensión están muy lejos de ser satisfactorias:

- Mejorar la competencia y eficiencia, lo cual, en los últimos años, se ha traducido en la reducción de comisiones de 23.9 por ciento en 2000 a 20.3 por ciento en 2005. Es decir, una reducción anual de 3 por ciento, a cuyo

ritmo se tardaría por lo menos 25 años en llegar a 10 por ciento, nivel que todavía podría ser menor, como se observa en otros países.

- Diversificar el régimen de inversión y propiciar mayores rendimientos mediante nuevos mercados e instrumentos. Del 30 de septiembre de 1997 al 31 de mayo de 2006, en términos reales, la tasa promedio de rendimiento neto anual obtenida por el Sistema de Ahorro para el Retiro ha sido de 2.26 por ciento, ligeramente inferior a la tasa de 2.47 por ciento, estimada en el mismo periodo para el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).
- Fortalecer el ahorro voluntario y ampliar la capacidad del Sistema de Ahorro para el Retiro para recibir nuevos afiliados, en donde las aportaciones voluntarias representan 0.2 por ciento de los recursos del sistema (véase la gráfica 5).



Fuente: amAfore y elaboración propia.

Tasa de remplazo

Con la aplicación de las densidades de cotización estimadas para el IMSS, se calculan las tasas de remplazo que podrían te-

ner en promedio los trabajadores asegurados en el sistema y en cada una de las 10 afores que existen desde su inicio, considerando dos escenarios diferentes entre sí, aplicados separadamente a hombres y mujeres cada uno de ellos. La intención es dar una idea aproximada de lo que en promedio se puede esperar como pensión sin efectuar ningún cargo a los recursos acumulados por los trabajadores en su cuenta individual (escenario A) o efectuando todos los cargos posibles a estos recursos (escenario B), que se detallan a continuación:

- El asegurado tiene derecho a retirar –como ayuda para gastos de matrimonio y proveniente de la cuota social aportada por el gobierno federal en su cuenta individual– una cantidad equivalente a 30 días de salario mínimo general que rijan en el Distrito Federal.
- Disponer, de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre 65 días de su propio salario base de cotización de las últimas 250 semanas o 10 por ciento del saldo de la propia subcuenta, a partir del cuarenta y sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado.
- En el momento de otorgarse la pensión y con cargo a los recursos acumulados de la cuenta individual del trabajador, la afore adquirirá, a nombre de éste y en favor de sus beneficiarios legales, un seguro de sobrevivencia (este cargo no se aplica a las mujeres).
- Al momento en que el trabajador reciba crédito del Infonavit, el saldo de la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se aplicará a la adquisición en propiedad de habitación; construcción de vivienda; reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, o al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores. Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones patronales a su favor se aplicarán a reducir

el saldo insoluto a cargo del propio trabajador (un trabajador con ingreso mensual de 4 290 pesos puede obtener un préstamo de 200 000 pesos con un plazo de pago de casi 25 años). En este escenario se estima que la mitad de la cuota se destina al pago del crédito otorgado.

- El costo de las rentas vitalicias y de los seguros se incrementarán en la medida en que la supervivencia de los pensionados sea mayor, antes de que los trabajadores sujetos a la nueva *Ley del Seguro Social* alcancen el retiro y, posteriormente, por la antiselección derivada de los retiros programados.

Los supuestos adoptados para el cálculo de la tasa de reemplazo son los siguientes:

- La edad de ingreso en el trabajo es de 22 años y de 63 años al retiro, que son las edades que en promedio se observan en el sistema.
- El salario anual de cotización inicial es de 40 000 pesos; el final, de 110 000, y el salario anual promedio de toda la carrera laboral es de 75 000 pesos; es decir, prácticamente cuatro salarios mínimos anuales, que es el promedio del sistema.
- Como densidad de cotización se aplica la estimada para cada edad y sexo.
- Las tasas anuales de rendimiento real neto, después del cobro de comisiones, son las estimadas por la Consar para el periodo que comprende del 30 de septiembre de 1997 al 31 de mayo de 2006. Así, se obtiene una tasa de 2.26 por ciento como promedio del sistema y de las 10 afores que existen desde su inicio, las cuales se detallan más adelante.
- Las tasas anteriores se aplican a los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores. Estos re-

cursos se derivan del pago de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de 6.5 por ciento del salario de cotización, y de la aportación del gobierno federal, por concepto de cuota social, de 5.5 por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado.

- El valor del mencionado importe inicial de la cuota social se actualiza trimestralmente en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año, de conformidad con el índice nacional de precios al consumidor.
- La tasa anual de rendimiento real neto de 2.47 por ciento, estimada por el autor como promedio observado en el Infonavit para el periodo del 30 de septiembre de 1997 al 31 de mayo de 2006, se aplica a los recursos generados por el pago de las cuotas patronales a esta institución, las cuales equivalen a 5 por ciento de los salarios de cotización.

Los resultados del cálculo de las tasas promedio de reemplazo se presentan en el cuadro 1. En el 2 se muestran los montos de las pensiones en términos del salario mínimo.

Cuadro 1
TASA PROMEDIO DE REMPLAZO (PORCENTAJE). MÉXICO:
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Escenarios	Tasa anual de rendimiento neto (%)*	A		B	
		Sin cargos		Con cargos	
Afore		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Inbursa	3.84	52	41	32	28
Banamex	3.01	46	35	27	24
XXI	2.50	43	33	25	22
HSBC	2.42	42	32	25	21
ING	2.16	41	31	24	20
Bancomer	2.15	41	31	24	20

Cuadro 1 (Continuación)

Escenarios	Tasa anual de rendimiento neto (%)*	A		B	
		Sin cargos		Con cargos	
Afore		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Profuturo GNP	1.76	39	30	22	19
Banorte Generali	1.66	38	29	22	19
Principal	1.64	38	29	22	19
Santander Mexicano	1.49	37	29	21	18
Sistema	2.36	42	32	25	21

*Tasa real estimada del 30 de septiembre de 1997 al 30 de junio de 2006 después del cobro de comisiones.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la página electrónica de la Consar.

Cuadro 2
PENSIÓN SOBRE EL SALARIO MÍNIMO. MÉXICO:
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Escenarios	A		B	
	Sin cargos		Con cargos	
Afore	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Inbursa	2.11	1.30	1.30	0.90
Banamex	1.85	1.14	1.11	0.77
XXI	1.72	1.06	1.02	0.70
HSBC	1.71	1.04	1.00	0.69
ING	1.65	1.01	0.96	0.66
Bancomer	1.64	1.00	0.96	0.66
Profuturo GNP	1.56	0.95	0.90	0.62
Banorte Generali	1.54	0.94	0.89	0.61
Principal	1.54	0.94	0.89	0.60
Santander Mexicano	1.51	0.92	0.86	0.59
Sistema	1.69	1.03	0.99	0.68

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la página electrónica de la Consar. www.consar.gob.mx.

Al ser, estos valores, resultados promedio dentro de cada escenario, habrá un gran número de pensiones garantizadas, las cuales deben estimarse con la mayor precisión posible, ya que, con la información hasta ahora disponible, el costo fiscal que representan los diferenciales de estas pensiones corre a cargo del gobierno federal, los que sumados al costo de transición pueden resultar, para las finanzas públicas, una carga mucho mayor que la esperada. Además, puede ser considerable el número de trabajadores que no cumplan con los requisitos para tener derecho a una pensión de retiro por mínima que sea, haciendo que el sistema de pensiones no cumpla, en gran medida, con los objetivos propuestos, por lo que será indispensable acudir a otro tipo de esquemas que solucionen este problema.

Un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2006) determina que establecer una pensión mínima universal (668 pesos mensuales en 2005) para la población de 70 años o más ayudaría a eliminar la pobreza de las personas de la tercera edad y sería fiscalmente sostenible en el próximo medio siglo bajo una trayectoria razonable de crecimiento económico. El costo se incrementaría paulatinamente de 0.35 por ciento a un máximo de 0.37, 0.52 o 0.8 por ciento del PIB, si el crecimiento de éste es de 4, 3 o 2 por ciento, respectivamente.

Recientemente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006) concluye que hoy en día la protección social se encuentra en una inflexión histórica que reclama un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y sus repercusiones en las sociedades nacionales. El principal elemento que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es el mercado de trabajo, que no ha demostrado una capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos.

El cambio estructural que refleja la situación actual obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y

no contributivos. Esto hace necesaria la concertación de un nuevo pacto social que tenga los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario conocer y enfrentar.

De acuerdo con un nuevo informe sobre sistemas de pensiones, publicado por el Banco Mundial el 16 de febrero de 2006 en Bruselas, el historial de los últimos 10 años de la reforma del sistema de pensiones de Suecia ofrece enseñanzas valiosas a los países ricos, de ingreso medio y en desarrollo que se preocupan por la continuidad de la solvencia de sus actuales sistemas de pensiones. En el informe se examinan los resultados de otros tres países que adoptaron el modelo sueco –Italia, Letonia y Polonia– y se considera que su uso de una estructura de contribución definida no financiera (CDNF) les ha permitido organizar reformas integrales de sus sistemas de pensiones con resultados positivos hasta la fecha. El sistema de CDNF funciona como una cuenta personal de ahorro jubilatorio, pero sobre la base de un sistema de reparto denominado cuentas nacionales. Si bien los especialistas parecen haber entendido y aceptado que el sistema de CDNF puede ser sostenible desde el punto de vista financiero, su aplicación puede plantear dificultades por razones técnicas y políticas. Lo que es quizá más importante: no se ha realizado un análisis profundo de la cuestión relativa a la “carga impositiva pendiente” o el legado fiscal del plan anterior.

Por último, en el informe se recomienda que los planes de CDNF se evalúen como parte de un concepto de pensión más amplio (basado en múltiples pilares), en lugar de analizarlos (exclusivamente) en forma aislada. En otras palabras, parece conveniente agregar un régimen de pensión social, junto con un régimen de capitalización, a un plan de reforma basado en el concepto de CDNF. Como en el caso de otras reformas, para generar amplio apoyo al cambio es fundamental comunicar claramente a la fuerza laboral, a la población de ancianos, a las

empresas privadas y a otros grupos importantes, el significado y las consecuencias de la reforma del sistema de pensiones.

Lo anterior podrá, en su momento, ayudar a que se cumpla uno de los postulados más importantes del Acuerdo para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo, que es el de combatir la pobreza por elemental justicia social y por la necesidad económica de incorporar al mercado a la población hoy marginada.

Conclusión y propuestas

Contar con información precisa sobre la densidad de cotización y carrera salarial de los trabajadores hará que las estimaciones sobre los montos de pensión que van a percibir los trabajadores a su retiro sean más realistas. Se evitarán así falsas expectativas sobre los resultados del sistema de pensiones y, sobre todo, permitirá tomar a tiempo las medidas pertinentes para elevar el monto esperado de las pensiones a un nivel adecuado para cubrir las necesidades básicas de los pensionados y sus derechohabientes. Para lograrlo, es necesario buscar fuentes de recursos para incrementar los que se destinan al retiro del trabajador, como pueden ser:

- Integrar a la cuenta individual la prima de antigüedad establecida en 1970, por fallecimiento, invalidez o despido de los trabajadores, así como por separación voluntaria a partir de los 15 años de servicio.
- Incrementar las aportaciones voluntarias no sólo de los trabajadores sino también de las empresas, incentivando la creación de planes de beneficios de aportación definida, mediante estímulos fiscales que resulten atractivos, particularmente en las empresas en las que existen contratos colectivos de trabajo, destinando para este fin una parte de los aumentos salariales obtenidos por los trabajadores.

- Reducir las comisiones a un nivel razonable mediante el estímulo a la competencia.
- Diversificar el régimen de inversión y propiciar mayores rendimientos por medio de nuevos mercados e instrumentos.
- Alcanzar una rentabilidad lo más cercana posible a las que rigen en el mercado hipotecario para los recursos generados por la cuota patronal de 5 por ciento del salario de cotización y que son administrados por el Infonavit.
- Eliminar el seguro de sobrevivencia que se adquiere con los recursos de la cuenta individual y trasladar la cobertura al seguro de invalidez y vida para que al retiro, a igual edad y saldo ahorrado, los trabajadores que tienen esposa, hijos o ascendientes, reciban pensiones de igual cuantía que los que no tienen derechohabientes a cargo.
- Usar tablas conjuntas para hombres y mujeres para que a igual edad y saldo ahorrado, las mujeres tengan una pensión de igual cuantía que los hombres, ya que ahora reciben 14 por ciento menos en promedio.
- Crear un centro, dirección o coordinación de investigación de la seguridad social que cuente con un grupo multidisciplinario de expertos que se aboquen inicialmente al diseño y establecimiento de una base integrada de datos que cubra los requerimientos de información de las investigaciones en este campo. Parte de sus funciones sería evaluar el Sistema de Ahorro para el Retiro, en busca de respuestas a incógnitas, como son los costos para el Estado y el IMSS, frente a los beneficios de afores y aseguradoras.

Bibliografía

ARENAS DE MESA, A., J. Behrman y D. Bravo, *Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private*

- Social Security System*, Ann Arbor, University of Michigan, Michigan Retirement Research Center, 2004.
- BERTRANOU, F. M. y Andrea P. Sánchez, *Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina, 1994-2001*, Buenos Aires, Argentina, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2003.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.
- HOLZMANN, R., y Edward Palmer, *Pensions Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Bruselas, Bélgica, Montevideo Banco Mundial, 2006.
- IMEF (Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas), Fundación de Investigación, *Los sistemas de pensiones en México. Perspectivas financieras y posibles soluciones*, México, IMEF, 2006.
- LAGOMARSINO, G., y Bibiana Lanzilotta, *Evolución de la cotización promedio en el Uruguay a partir de la reforma del sistema y sus consecuencias*, Banco de Previsión Social del Uruguay, 2004.
- MTPS (Ministerio del Trabajo y Previsión Social), *Encuesta de protección social 2004*, Gobierno de Chile, Subsecretaría de Previsión Social, 2006.
- SCOTT, John, *Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la Universalidad*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2005.

Roberto Ham Chande*

Isalia Nava Bolaños**

La discrepancia entre los dividendos demográficos y las pensiones de retiro

Un bono más allá de lo demográfico

El efecto combinado de los descensos en la mortalidad y la fecundidad durante la transición demográfica en México da lugar a un periodo de varias décadas con mayor presencia de población en las edades adultas y laborables, junto con una menor proporción de la población de niños y adolescentes. Este lapso se considera un *bono demográfico*, pues se generan menores relaciones de dependencia, como lo ilustra el siguiente cuadro. Demográficamente se establece la relación de dependencia total (RDT) como la suma de la relación de dependencia debida a la juventud (RDJ) más la relación de dependencia debida a la vejez (RDV). Esto es, cuántos menores de 15 años, más cuántos de 65 y más hay por cada 100 personas de entre 15 y 64 años de edad.

RELACIONES DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA

	0 a 14	65+	RDT*
1930	73.0	4.7	77.7
1940	75.9	5.0	80.9
1950	77.9	5.7	83.6

*El Colegio de la Frontera Norte.

**El Colegio de México.

(Continuación)

	0 a.14	65+	RDT*
1960	90.2	6.4	96.6
1970	97.4	6.9	104.3
1980	87.6	6.8	94.4
1990	69.0	6.6	75.6
2000	53.5	7.7	61.2
2010	39.7	9.3	49.0
2020	31.7	12.7	44.4
2030	27.5	19.3	46.8
2040	25.1	29.2	54.3
2050	24.2	40.4	64.6

*1 = 20 por ciento más pobre; 5 = 20 por ciento más rico de la población.
Fuente: cálculos del autor a partir de la ENIGH, 1992, 2000, 2002.

A partir de 1970, luego de que la RDT ha llegado a un máximo de 104.3, empieza a aparecer el bono, cuando la RDT inicia un descenso que se espera que llegue a un mínimo de 44.4 después de 2020. A partir de ese momento, el bono comenzará a cerrarse conforme la RDT crezca. En una primera instancia, estas menores relaciones entre los grupos de edades jóvenes y envejecidas respecto a las edades intermedias sugieren una oportunidad de trabajo, productividad y desarrollo. Sin embargo, en un análisis más detallado y realista se identifica que son muchos los factores y las condiciones para que esta circunstancia se convierta en capacidades que realmente promuevan la productividad económica y el bienestar social.

Una primera observación viene con el sentido de la dependencia. La RDT, como suma de RDJ y RDV, mezcla dos significados distintos. Los recursos dedicados a la niñez y a la juventud son bastante predecibles y programables, se aceptan con gusto y se puede decir que son parte de la felicidad; familiar y socialmente son una inversión para el futuro. En cambio, las necesidades en la vejez tienen mucho de imprevisto, nadie espera enfermedades crónicas ni incapacidades, que cuando llegan se tornan peren-

nes. Lo mismo pasa con el desempleo en las edades avanzadas: no son situaciones agradables; familiar y socialmente pueden ser un obstáculo para el bienestar y el desarrollo.

Otro supuesto con desviaciones es que todos los que están en las edades de 15 a 64 años sostienen a todos los demás, niños y viejos. Hay personas que trabajan después de los 65; hay adultos que no lo hacen, mayormente mujeres; no son pocos los que antes de los 15 ya se ven obligados a trabajar. Por otra parte, también hay que considerar el valor del trabajo no remunerado, como es el caso de las actividades hogareñas de las mujeres.

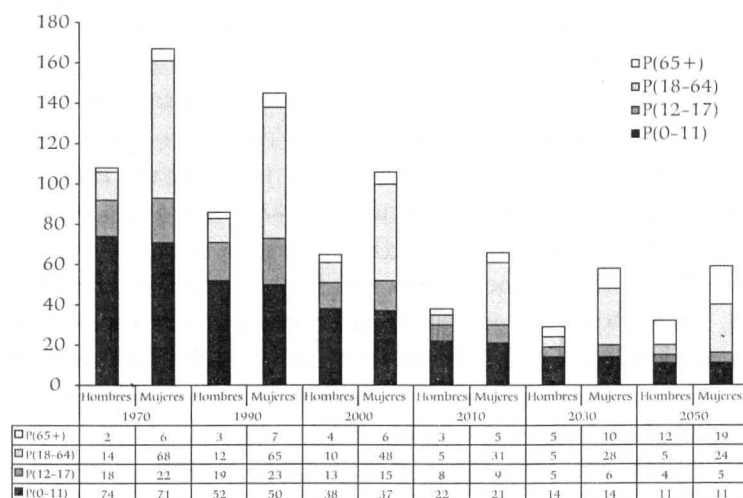
Un acercamiento a indicadores de dependencia mejor aproximados se muestra en la gráfica 1. Las cifras indican las relaciones de dependencia económica (RDE) por grupos de edad y sexo, según se estiman en 2000 y se proyectan por decenios hasta 2050. Los numeradores son la población en edades {0 a 11}, los sectores de población económicamente inactiva (PEI) con edades {12 a 17}, {18 a 64} y {65+}, divididos por sexo. Los denominadores son la población económicamente activa (PEA) total en todas las edades.

La gráfica 1 y las cifras que contiene muestran, en primer lugar, las diferencias entre hombres y mujeres, simple reflejo de la mayor PEA masculina. Se asume que en las edades {0 a 11} nadie trabaja y el descenso en la RDE en este grupo se debe a la menor fecundidad. Por parte del grupo {12 a 17}, la RDE a la baja es por la menor fecundidad y también porque se espera mayor participación en la escolaridad formal. El descenso en la RDE femenina del grupo {18 a 64} viene de la mayor participación esperada en la PEA. Finalmente, el incremento en la RDE de la población {65+} se debe principalmente al incremento en las esperanzas de vida. El caso masculino considera su participación significativa en la PEA (Torres, 2002).

Debe añadirse que los conceptos y las medidas no terminan en la RDE, que la realidad es más compleja y que en un subsecuente nivel de estudios se deberán considerar los niveles de pro-

ductividad de los sectores activos y los grados de consumo de las partes pasivas y activas. Este enfoque se debe ligar, además, con los efectos del ahorro y de la creación de infraestructura.

Gráfica 1
RELACIONES DE DEPENDENCIA ECONÓMICA. DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO



Fuente: Ana Luz Torres, Relaciones de dependencia y cambio demográfico en México, tesis de maestría en demografía, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 2002.

Dividendos demográficos

Mirando únicamente los cambios en las estructuras por edades, podemos conceder que estamos en un *bono demográfico*, en el sentido de una potencialidad agregada para el trabajo y la productividad. Pero para que esta potencialidad se convierta en ventaja efectiva requiere mucho más que unas décadas con RDT menores.

Debemos considerarlo como un proceso con dos grandes etapas. La primera se ha denominado *primer dividendo demográfico*,

pues se busca que durante el bono demográfico se ocupe de la manera más efectiva al sector mayoritario de la población en las edades activas. Se trata no sólo de sostener a toda la población, sino también de generar ahorro e inversión para construir infraestructura económica, educativa y de salud que se aplique en lo futuro. Esta última idea se liga con el concepto del *segundo dividendo demográfico*.

Por su naturaleza, el primer dividendo es tan temporal como el bono demográfico. Después de 2030, demográficamente se entra en una situación muy especial. Viene un creciente envejecimiento de la población, el cual se juzga perenne. No se piensa que la fecundidad retome altos niveles y toda la expectativa es que la mortalidad siga decreciendo, para llegar a una población demográficamente estacionaria, con altos porcentajes de población envejecida. Nadie se atreve a formular prospectivas para el siglo XXII, pero al menos debemos considerar hasta la mitad de este siglo, y en términos actuariales, se requieren algunas décadas más. De esta manera, al primer dividendo se le atribuye una responsabilidad superior. Debe crear estructuras sociales, económicas e incluso políticas que se consoliden entre sí y den lugar a sistemas sostenibles para generar los bienes y servicios que se van a requerir luego del bono demográfico. Sólo así se logra el segundo dividendo demográfico, capaz de atender las demandas de las personas envejecidas junto con las de los individuos activos y sus familias (Mason, 2005).

El segundo dividendo es entonces producto y consecuencia del primero. Visto así, también se percibe la complejidad práctica de los conceptos en cuanto a las variables sociales y económicas que intervienen en un sistema de interrelaciones. Hay, sobre todo, la necesidad de considerar la dinámica y las relaciones en el tiempo entre características demográficas, niveles de producción, patrones de consumo, capacidad de ahorro, destinos de la inversión, capacidad para el trabajo, escolaridad, preparación y estados de salud. En busca de una aproximación

práctica a las relaciones entre el primero y el segundo dividendos, consideramos, en este artículo, el papel que tienen las pensiones de retiro.

Pensiones y dividendos demográficos

La seguridad social en general y las pensiones de retiro en particular son elementos de gran importancia en el desarrollo económico y social, al mismo tiempo que, con más evidencia, forman parte de los dividendos demográficos. Personal y socialmente hay un primer lapso en el cual se debe preparar el retiro de la vida activa y asegurar el bienestar económico en la vejez. Estas son ideas que están detrás de los motivos, fines y métodos de la seguridad social, para lo cual se han diseñado sistemas, creado legislaciones, tomado acuerdos políticos y se han organizado instituciones que la administran. La cuestión ahora es revisar y percatarse de qué tan cierto y adecuado es el paradigma de los dividendos demográficos en el funcionamiento de las pensiones de retiro.

El caso de México nos lleva a algunas deducciones previas. Una es que, a diferencia del bono demográfico –que podría marcarse, bien o mal, cuándo ha iniciado y para cuándo se espera que finalice–, los dividendos demográficos no son claramente definibles ni en su inicio ni en su final, y en mucho se tiene la impresión de que hay un gran traslape entre el fin del primero y el comienzo del segundo. Estas indeterminaciones tienen que ver, además, con la clase de variables sociales y económicas que se estén considerando. Ya puestos en materia de pensiones de retiro, el inicio del primer dividendo debe arrancar con el establecimiento de la seguridad social, pero las crisis en los pagos de pensiones nos hacen preguntarnos si va a existir el segundo dividendo.

Significado y características de las pensiones

En la vejez, un riesgo y preocupación principal es la seguridad económica. Si las enfermedades crónicas, las incapacida-

des y el deterioro general que vienen con la vejez merman las posibilidades de trabajo, el ingreso disminuye o cesa. Hay algunas formas de lograr la subsistencia económica cuando se llega a esas condiciones. Una es que se cuente con el apoyo de los hijos o la familia. Otra es que se tenga derecho a una pensión por parte del Estado o de la empresa donde se trabajó. También se puede ahorrar lo suficiente para adquirir los bienes y servicios necesarios durante la vejez y el retiro.

Aunque la solidaridad filial o familiar ha sido social e históricamente instituida e incluso impuesta por la ley, no deja de estar supeditada a las posibilidades de cada caso. En cambio, de todas las formas de ayuda, una pensión es un apoyo pactado, legalmente válido, aceptado sin renuencias y reclamado con todo sentido de derecho. Tal como se ha concebido, una pensión de retiro es la sustitución del ingreso que se pierde debido a la incapacidad para el trabajo provocada por el envejecimiento, y evita condiciones de precariedad. Cualquier otra situación, como las jubilaciones tempranas o el abuso en los montos concedidos, va más allá de los preceptos de la seguridad social. Sin embargo, debe considerarse que las pensiones de privilegio son igualmente recibidas sin sensaciones de que son una dádiva y reclamadas con todo sentido de justicia. Finalmente, al parecer, de entre todas las opciones, la ideal es ahorrar lo suficiente para la vejez y así cada uno es propietario de los recursos necesarios.

Como parte de la organización social y económica, desde el origen de la seguridad social en general y del sistema de pensiones en particular, los propósitos han sido que se cumplan las siguientes condiciones:

- Proteger a toda la población trabajadora.
- Otorgar beneficios adecuados y suficientes de manera uniforme y equitativa.

- Hacerlo de modo solidario y redistributivo.
- Ser financiera, económica y socialmente sostenible.

Es lamentable comprobar que ninguna de estas condiciones se ha logrado. El desarrollo y el subdesarrollo de los sistemas de pensiones muestran las siguientes características:

- Desde su inicio y hasta la fecha, las pensiones se otorgan exclusivamente a empleados asalariados del medio urbano. Siempre han quedado marginados los campesinos, los trabajadores independientes y el sector informal.
- La mayor parte de las pensiones son insuficientes y de pequeño monto, equivalentes a un salario mínimo. Pero hay pensiones de privilegio, a edad anticipada de jubilación y con montos elevados, que son más privilegio injustificado que protección social y económica.
- Todo este sistema actúa sin solidaridad, pues los más necesitados son los que menos o nada tienen. Al mismo tiempo, gran parte del financiamiento se hace con recursos públicos, en un sistema de distribución regresiva.
- Desde el principio de la seguridad social se han otorgado más beneficios que los que correspondían a las aportaciones. Estos desequilibrios actuariales siempre fueron advertidos pero prevalecieron el corporativismo y el favoritismo sindicales. El resultado anunciado es la crisis que ya se vive ante la falta de recursos para el pago de las pensiones.

Debe indicarse que aunque todos los anteriores defectos en los sistemas de pensiones, en su momento, han sido advertidos, y nunca se les dio respuesta adecuada. Tuvo que materializarse la crisis anunciada de falta de recursos

para el pago de pensiones para que obligadamente se despertaran preocupaciones que llegan a la alarma. Ahora se buscan soluciones siempre restringidas a la estabilidad financiera y se ha creado un ambiente de discusión económica, social y política.

Las pensiones y el segundo dividendo

La crisis en las pensiones de retiro es vista por la mayoría como un problema financiero. No se analiza lo suficiente desde el enfoque económico, casi nada en el plano social, aunque tiene alguna presencia en el medio político. Limitarse al plano financiero no sólo no resuelve las dificultades de la seguridad social, sino que puede llevar a mayores escollos. Las razones de esta aseveración y las inferencias que se derivan se apoyan en el concepto y la necesidad de construir el segundo dividendo, como enseguida se aborda.

Se comienza por considerar que una pensión es una transferencia del consumo, de los años activos al periodo de retiro. Esta transferencia puede ser de dos maneras. Una es entre generaciones sincrónicas, cuando va de la población presente activa a la población presente en retiro. Es lo que típicamente se conoce como reparto de beneficios definidos. El otro tipo de transferencia se genera a lo largo de la existencia de una misma generación en forma diacrónica, cuando cada uno ahorra para su propia jubilación. En su forma pura, ésta es una capitalización individual de contribuciones definidas. En la práctica, esta dicotomía no es tajante y las pensiones funcionan en una combinación de ambos extremos.

Para evaluar el primer dividendo y su condición de base fundamental para la construcción del segundo, comencemos por analizar el aspecto financiero, aunque se haya señalado como limitado.

La debilidad del primer dividendo en la seguridad social

Mediante algunos “casos tipo” se simplifica la comparación entre las aportaciones hechas a la seguridad social durante la vida activa, como materia del primer dividendo, y la pensión recibida durante el retiro, a cargo del segundo dividendo. El ejemplo siguiente es de un trabajador hombre, afiliado al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), utilizando la reglamentación para el retiro relativa a la ley de 1973 y algunos parámetros estadísticos de esta organización.

- Al ingresar en el IMSS en 1972, la contribución para el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte era de 6 por ciento; en 1990, la cuota subió paulatinamente, y desde 1996 quedó en 8.5 por ciento. Esto da un porcentaje promedio de cotización de 6.94 por ciento.
- La aritmética $0.0694 \times 12 \times 35 = 29.1$ indica que el número de meses de salario nominal aportados es de 29.1.
- A la edad de 65 años, con una esperanza de vida masculina de 18 años, se obtienen en promedio 216 meses de retiro con una pensión.
- Asumiendo que su esposa es tres años menor que él, ésta queda viuda a los 80 años, esperando sobrevivir otros nueve, con lo que se agrega una pensión de viudez de 108 meses.
- Es decir que con tan sólo 29 meses nominales de aportación se han adquirido 324 meses de pensión a 30 por ciento como tasa de remplazo sobre el último salario, equivalente a 97 meses.

Esta ganga financiera de un afiliado al IMSS –que paga tan poco frente a lo que recibe, aunque esto le sea insuficiente– es

pequeña frente a las ventajas de los empleados del IMSS, contenidas en el sistema de retiro, jubilaciones y pensiones del contrato colectivo de trabajo:

- Los empleados, en promedio, se pensionan a los 53 años de edad con el último salario, luego de trabajar y contribuir por 25 años. En este caso no se requiere alcanzar un mínimo de edad.
- Hasta 1966 no había contribución para el seguro de jubilación. En 1967, ésta se fija en 1.2 por ciento y permanece así hasta 1981. En 1982 se cambia a 1.5 por ciento, y en 1987 pasa a 3.0 por ciento. Alguien que se jubila en 2005 luego de 25 años de trabajo, en promedio aporta 2.52 por ciento de su salario.
- La multiplicación $0.0252 \times 12 \times 25 = 7.6$ dice que el número de meses de salario nominal aportados es tan sólo de 7.6.
- A los 53 años, con una esperanza de vida masculina de 27, se obtienen 324 meses de retiro con una pensión.
- Suponiendo una esposa tres años menor, ésta queda viuda a los 77 años, esperando sobrevivir otros 11. La pensión de viudez es de 132 meses.
- Es decir que con tan sólo 7.6 meses nominales de aportación se tiene derecho a 456 meses de pensión.

Una cuestión que se debe resaltar es que estos ejemplos no son de los más desequilibrados actuarialmente. Hay otros planes de pensiones en la administración pública con condiciones de mayor privilegio para los sindicalizados, lo que necesariamente se traduce en obstáculos al desarrollo, al impedir la construcción de los dividendos demográficos. Son principalmente empresas en el sector energético, la banca de desarrollo, algunas universidades públicas estatales y otras concesiones discrecionales.

La nulidad financiera del segundo dividendo

Ante estas condiciones se ha puesto en marcha en el IMSS, y se ha propuesto para los demás sistemas, que las pensiones se sustituyan por el ahorro obligado en una capitalización individual. Las dos razones que se esgrimen son, la primera, que con este sistema de contribuciones definidas se logran pensiones "dignas y suficientes", y lo segundo es que este ahorro se convierte en un motor para el crecimiento económico y el empleo. Sobre la supuesta primera cualidad siempre se demostró, y ahora se corrobora en la práctica, que en las condiciones actuales se trata de un sistema demasiado caro y financieramente ineficiente, que sólo otorga estipendios raquíticos, la mayoría de los cuales, a lo más, quedarán en la pensión mínima de ley. La segunda parte es en realidad los conceptos de los dividendos demográficos, pero que tampoco tienen oportunidad de realizarse, como se explica enseguida.

Segundo dividendo demográfico

Teóricamente, al segundo dividendo le toca la tarea de sostener a la población envejecida de modo permanente. Este compromiso parecería zanjarse con las cuentas individuales, donde cada quien ahorra lo suficiente para su propia pensión. Pero existen grandes diferencias entre lo que dicen las prospectivas financieras y lo que dejan ver las posibilidades prácticas para contar con pensiones de retiro.

Una pensión de retiro es la disponibilidad de bienes y servicios necesarios, luego de que se acaba la vida activa. Esto es, se requieren los recursos para cubrir al menos con ciertos mínimos de:

- Exigencias de la vida cotidiana (alimentación, vivienda, vestido).

- Atención a la salud (consultas, medicinas, clínicas, terapias, hospitales, prevención).
- Cuidados a largo plazo.
- Actividades sociales, vida familiar, uso del tiempo libre.

Examinando estos requerimientos, se ha advertido que para las personas que se retiran, finalmente no es el dinero lo que importa, sino que dispongan de estos bienes y servicios, para lo cual, en primer lugar, debe existir su producción y oferta. De acuerdo con esta percepción se pueden discernir tres condiciones eslabonadas (Dawson, 1917; Samuelson, 1958; Bayo, 1988; Barr, 1993; Orzag y Stiglitz, 1999; Brown, 1997):

- Son muy pocos los bienes –casi ninguno– que pueden adquirirse durante la vida activa y almacenarse para su consumo en el futuro lejano del retiro (¿qué más que no sea la vivienda?, la que siempre requiere mantenimiento y gastos). Por otra parte, los servicios sólo se pueden obtener de los trabajadores del momento.
- Así, la oferta de bienes y servicios depende siempre de la productividad, presente o futura, y de la distribución de los medios para adquirirlos.
- De esta manera, cualquiera que sea el sistema financiero, las pensiones son un reparto de la producción del momento entre trabajadores y pensionados, en el presente y a futuro.

Hay una conclusión simple. No importa cuál sea el sistema financiero, en cualquier sistema de pensiones sus posibilidades dependen exclusivamente de la capacidad social y económica que se construya durante el primer dividendo (de ahorro y la inversión productiva), que devenga en el segundo dividendo (esto es, la capacidad productiva, sostenible y equitativa).

Factibilidad de los dividendos demográficos

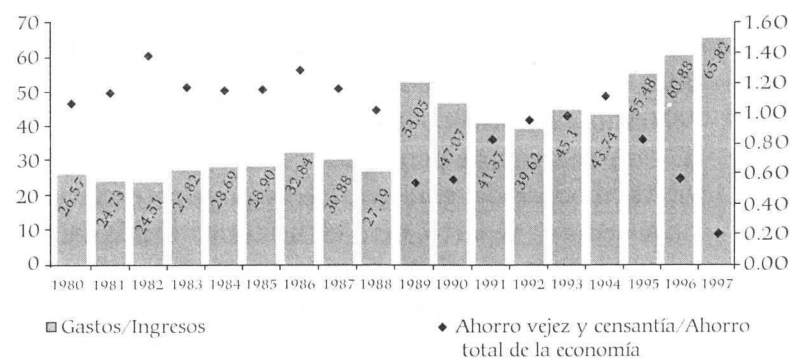
Desde el enfoque exclusivamente de la seguridad social y las pensiones de retiro, los dividendos demográficos no están cumpliendo con las expectativas. Aunque nunca hubo una acumulación financiera ni podría haberse dado, al principio de la seguridad social se tuvo una gran etapa de acumulación y ahorro en un aspecto no directamente económico muy particular. Las inexistentes pensiones al arranque de la seguridad social y las pocas que se fueron generando al principio, permitieron al IMSS, al ISSSTE y a otras instituciones, asignar recursos para crear y sostener el mayor y mejor de los sistemas que haya existido en México de atención a la salud, contratación y entrenamiento de personal médico, instalación de clínicas, infraestructura de hospitales y programas preventivos. Aunque resulta difícil medir los efectos económicos recibidos de esta verdadera inversión en salud, no hay duda de que dieron lugar a grandes beneficios sociales y también económicos.

Desgraciadamente, la disponibilidad de recursos, que subían en cantidades conforme los sistemas ampliaban su cobertura, también despertó otros intereses, principalmente de carácter político, sindical y, asimismo, de malversación. Además de peculados, fue fácil demandar y comprometerse en beneficios más allá de las contrapartes actuariales. Las prestaciones sindicales y las pensiones de privilegio finalmente actuaron como un *desahorro* durante el primer dividendo. De esta manera, la figura 2 muestra cómo se rebasó toda posibilidad del segundo dividendo (Nava, 2006) (véase gráfica 2).

Adicionalmente, el traspaso de la seguridad social hacia la capitalización individual no constituye un ahorro efectivo y tampoco se va a solidificar como un segundo dividendo. Los argumentos sobre esto son varios, ya se han esgrimido, incluso se aludió a algunos desde antes de que se hicieran las reformas al IMSS. En esa época y ahora, uno de los argumentos más fuer-

tes es que bajo las condiciones de la acumulación en ahorro individual, los montos de pensiones van a ser raquíticos y fuera de toda garantía para una seguridad económica en la vejez.

Gráfica 2
IMSS: GASTO EN PENSIONES DE VEJEZ, AHORRO
EN EL SEGURO DE VEJEZ Y CESANTÍA, 1980-1997
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en *Memorias estadísticas del IMSS* (varios años), Pronafide, *Quinto informe de gobierno Presidencia de la República*, México (2005).

Otros argumentos también se han discutido, y en este escrito preferimos aludir a ellos transcribiendo algunas partes de la sesión "Rewiring Retirement Strategies for Success in a Demographically Different World", organizada por el McKinsey Global Institute el 1 de febrero de 2005 en Davos, Suiza, durante el Foro Económico Mundial.

Los participantes fueron Rick Kirkland, editor en jefe de la revista *Fortune*; Herb Allison, presidente y director general de Teachers Insurance Annuity Association-College Retirement Equity Fund (empresa número 68 entre las primeras 500 de *Fortune*); Adlair Turner, vicepresidente y director de Merrill Lynch Europe y director de la UK Pensions Commission; David Hunt, socio *senior* de McKinsey & Co., y Diana Farrell, directora de McKinsey Global Institute (McKinsey, 2005).

- [...] entre un sistema público de reparto y uno de capitalización individual privado, ambos se basan en los mismos principios económicos fundamentales.
- [...] todos los sistemas de pensiones, ya sean capitalizados o no, involucran transferencias de recursos de los trabajadores a los pensionados.
Se están pagando altas comisiones y eso erosiona los rendimientos.
Estamos [...] trasladando el riesgo del retiro a individuos que no se dan cuenta de los riesgos que corren [...] estamos haciendo algo [...] injusto.
- [...] un sistema de pensiones capitalizado que se invierte en bonos del gobierno es el equivalente exacto de un sistema de reparto, pero esencialmente más caro en su administración. ¿Para qué hacerlo?
- [...] si es un sistema capitalizado [...] cuando quienes se retiran tratan de vender [...] sus acciones [...] a una siguiente generación menos numerosa [...] van a vender [...] a menores precios y con menores rendimientos.
- [...] lo que se requiere es buscar dentro de la economía cómo influye la longevidad y cómo son los riesgos del retiro.
- [...] la única manera para que un sistema capitalizado sea mejor que uno de reparto es si los ahorros acumulados
- [...] crean un mayor PIB en lo futuro.

Ante diagnósticos de este tipo, ¿qué tan rescatables son los dividendos demográficos? Visto con todo el sentido de lo estricto, se requiere cancelar privilegios que destruyen los dividendos, convertir el ahorro en inversiones para la productividad futura y considerar inversiones en sectores sociales, educativos y de atención a la salud. A largo plazo, este es un factor principal y es una clave del éxito logrado en Asia.

Ciertamente que en las condiciones actuales las propuestas son utópicas y hasta provocan sorna. Lograrlas llevaría, por una parte, a romper con privilegios sindicales y a la cancelación de derechos adquiridos, lo cual es una blasfemia constitucional. Por otra parte, afectaría intereses creados en el mundo de los negocios financieros. Pero, finalmente, no alcanzar la utopía es permitir que el desastre nos alcance. Se necesitan conciencia y responsabilidad sobre consecuencias sociales y económicas a largo plazo, y algunas ya a corto plazo, donde es crucial la participación de las generaciones jóvenes, pues son estos sectores los que deberán soportar las grandes cargas.

Bibliografía

- BARR, Nicholas, *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, Washington, D.C., IMF, 2000, 56 pp. (Working Paper WP/00/139).
- BAYO, Francisco, "Measures of Actuarial Balance for Social Insurance Programs", *Record of the Society, of Actuaries*, vol. 14, núm. 1, 1988, pp. 161-180.
- BROWN, Robert L., "In Defense of Pay-as-you-go (Paygo) Financing of Social Security", *North American Actuarial Journal*, vol. 1, núm. 4, 1997, pp. 1-20.
- DAWSON, Miles M., "Public Pension System on a Reserve Basis?", *Record of the American Institute of Actuaries*, VI: 90, 1917.
- MASON, Andrew, *Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries*, Paper presented at the United Nations expert group meeting on social and Economic Implications of changing population age structures, México, D. F., 31 de agosto-2 de septiembre de 2005.
- MCKINSEY, en www.mckinsey.com/ideas/wef2005/rewiring/index.asp, 2005. Consultado: 20 de septiembre, 2005

NAVA, Isalia, *Análisis de los dividendos demográficos en México a partir del sistema de pensiones de retiro*, tesis de maestría en demografía, México, El Colegio de México, 2006.

ORSZAG, Peter y Joseph E. Stiglitz, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Presented at the conference on "New Ideas About Social Security", Washington, D. C., The World Bank, 1999.

SAMUELSON, Paul A., "An Exact Consumption-loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", *The Journal of Political Economy*, vol. LXVI, núm. 6, 1958.

TORRES, Ana Luz, *Relaciones de dependencia y cambio demográfico en México*, tesis de maestría en demografía, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, 2002, 74 pp.

John Scott*

Hacia la universalidad de la seguridad social en México: pensión básica no contributiva

Introducción

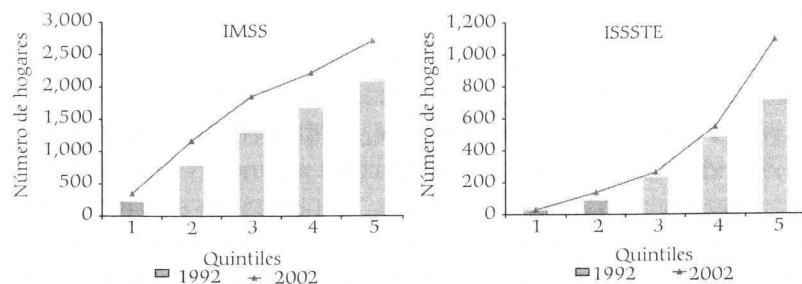
Sesenta años después de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 1943) y a 10 años de una reforma profunda en el sistema de pensiones de este instituto, la seguridad social en México no ha logrado cumplir con su función más elemental: asegurar a toda la población –y en particular a la más vulnerable– contra contingencias de salud y caídas drásticas del ingreso al final de su vida productiva. Como en muchos países de América Latina y otras regiones en desarrollo, la cobertura de la seguridad social en México está truncada precisamente para la mitad más pobre y los grupos más vulnerables de la población, pero además México está entre los países latinoamericanos con menor cobertura para los grupos de mayor vulnerabilidad, con indicadores cercanos a 20 por ciento para los adultos mayores (la cobertura en Uruguay y Brasil se acerca a 90 por ciento) y las poblaciones rural, e indígena. El acceso a la seguridad social por parte de los adultos mayores en localidades rurales es de apenas 5 por ciento, comparable con las coberturas en algunos de los países más pobres de la región. En el decil poblacional más rico (10 por ciento), la cobertura es de 90 por ciento; en el más pobre apenas alcanza 1.5 por ciento.

*Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Por ello, en contraste con los países industrializados –donde las pensiones públicas representan uno de los rubros con mayor efecto redistributivo–, en México estas transferencias contribuyen a *incrementar* la desigualdad: la relación en el ingreso medio total por persona entre el decil más rico y el más pobre es de 28 a 1, pero si consideramos sólo el ingreso por pensiones, esta relación es de 287 a 1, como se ve en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1

HOGARES CON DERECHO HABIENTE POR QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA*



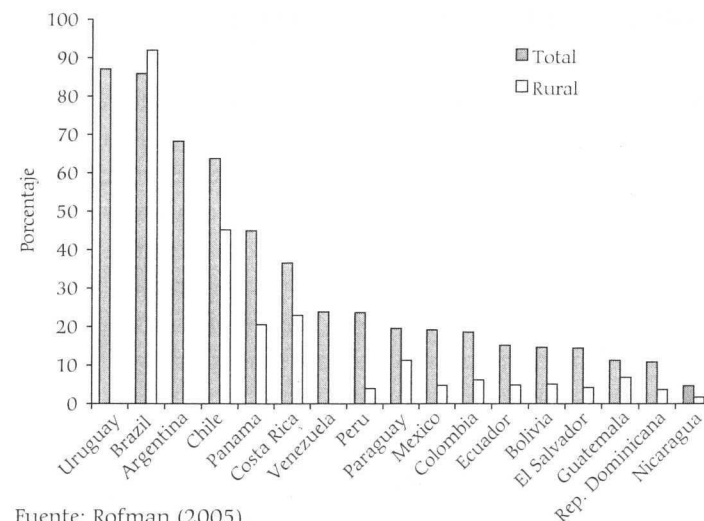
* (- = 20 por ciento más rico de la población)
Fuente: cálculo del autor a partir de la ENIGH 1992, 2000, 2002.

Para la mitad más afortunada, la seguridad social está fragmentada en sistemas desiguales, con la persistencia de sistemas privilegiados pero financieramente insostenibles en el sector público. Aun cuando la reforma del IMSS de 1995 y la recientemente aprobada reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) han implicado e implicarán costos fiscales formidables a mediano plazo, permiten la viabilidad financiera de estos sistemas de pensiones, al pasar de una situación en la que los costos futuros no estaban acotados y, por lo tanto, no eran financiados a largo plazo, a una en la que sí lo están. Por ejemplo, en el caso del ISSSTE, se ha estimado un ahorro neto, para el sector

público, de 40 por ciento de los pasivos contingentes bajo el esquema previo, equivalente a 21 por ciento del PIB (Martínez, 2007). Sin embargo, no se han presentado aún las iniciativas necesarias para reformar los sistemas de mayor privilegio y costos en las empresas paraestatales. Más fundamentalmente, no se han hecho las reformas necesarias para ampliar la cobertura a la población más pobre ni para la integración de los múltiples sistemas en un sistema único, equitativo y viable.

Gráfica 2

COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN POBLACIÓN DE 65 AÑOS O MÁS (AÑO 2000 O CERCANO)



Fuente: Rofman (2005).

Hasta fechas muy recientes, tampoco existían esquemas de aseguramiento social para la población abierta. La reforma a la *Ley general de salud* de 2004 estableció un seguro de salud básico para esta población, el cual está en fase de expansión (el Seguro Popular), y apenas en 2006 inició un programa de pensiones mínimas dirigido a la población abierta de la tercera edad en condiciones de pobreza extrema (beneficiaria del programa

Oportunidades). Asimismo, a partir de 2007 empezó a operar una pensión básica no contributiva que cubriría a todos los adultos mayores de 70 años en localidades rurales. El reto para el futuro será consolidar estos esquemas –todavía incipientes, parciales y descoordinados entre sí y con los sistemas de seguridad social– en un sistema integral capaz de garantizar paquetes de seguridad social básica a la población en su conjunto.

El costo social acumulado del fracaso histórico de la seguridad social como instrumento de protección social en México es difícil de estimar, pero los resultados que podemos cuantificar son contundentes. La seguridad social representa el rubro más regresivo (pro rico) de todo el gasto social. La pobreza en la tercera edad supera la del resto de la población por un margen amplio y se concentra en los estados más pobres del país. Los ingresos por pensiones no contribuyen a reducir la desigualdad en el ingreso sino a aumentarla. Persisten brechas amplias en indicadores básicos de salud y nutrición, en el acceso a los servicios de salud y en la vulnerabilidad financiera ante riesgos contra la salud.

La cobertura truncada de la seguridad social también representa un freno importante para el crecimiento económico. Por un lado, los esquemas vigentes, financiados principalmente por medio de contribuciones de los trabajadores y empleadores, generan distorsiones severas en el mercado laboral. Estas distorsiones y su repercusión en el crecimiento se agravan con la persistencia de un sistema dual, con programas no contributivos para la población abierta, desvinculados de los sistemas contributivos de seguridad social. Por otro, la población no cubierta por la seguridad social se asegura por medio de mecanismos informales que limitan la expansión de la actividad económica. Un caso notable es la persistencia de la agricultura de subsistencia y el envejecimiento de los productores ejidatarios (la edad media de éstos es actualmente de 54 años, y un tercio de ellos tienen más de 65 años de edad).

Seguridad social polarizada

En este trabajo entenderemos por subsidio público el gasto público total ejercido en un sistema de pensiones *neto de las contribuciones de trabajadores y patrones*. Nótese que estos subsidios no suponen necesariamente financiamiento por medio de impuestos generales. En el caso de las empresas paraestatales también se financian, parcial o totalmente, por medio de las tarifas a usuarios de los servicios (compañías eléctricas), las contribuciones de los derechohabientes (IMSS-patrón), o gasto fiscal por derechos e impuestos perdidos que estas empresas imponen al fisco cuando financian sus sistemas de pensiones deficitarios con recursos propios (Pemex).

La incidencia de estos subsidios es altamente desigual, tanto por la concentración de la cobertura como por las diferencias en beneficios entre los regímenes de aseguramiento existentes. La reforma del IMSS incluyó dos elementos con objetivos redistributivos, que aumentan la contribución gubernamental respecto al sistema anterior: una contribución fija a las cuentas de los trabajadores (*cuota social*), y una *pensión mínima garantizada* (PMG), equivalente a un salario mínimo y condicionada a un historial contributivo de 25 años. Estos elementos implican mayor equidad en la población asegurada, pero dada la distribución desigual de la cobertura no afectan la desigualdad del sistema para la población nacional en su conjunto. Pero aun para la población asegurada, el efecto de estos elementos será mínimo. Es improbable que una fracción significativa de los trabajadores asegurados de bajos ingresos tendrán derecho a la PMG, ya que la gran mayoría de éstos no alcanzarán la densidad contributiva necesaria para ser elegibles. En Chile se ha estimado que la mitad de los asegurados serían elegibles para la PMG por sus bajos ingresos, pero apenas 2 por ciento cumplirán con el historial contributivo requerido, a pesar de que éste es cinco años menor en Chile que en México. Esta

perspectiva ha sido una de las principales motivaciones para que la reciente reforma al sistema chileno creara una pensión básica universal (Pilar Solidario) no contributiva en beneficio tanto de estos trabajadores como de la población no asegurada de la tercera edad.

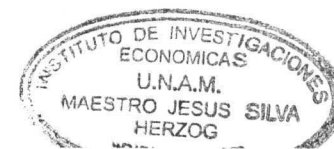
En principio, la reforma del IMSS aumentó los incentivos para la participación al establecer una relación directa entre contribuciones y beneficios, favoreciendo la percepción de las contribuciones como ahorro personal (*versus* impuestos a la nómina), pero no afectó los incentivos asociados al costo de participación para los trabajadores y patrones. Por el contrario, como en casi todos los países de la región que han realizado reformas similares, excepto Chile, la del IMSS implicó un aumento en este costo (Gill, Packard y Yermo, 2004, tabla 2.1). El efecto en la cobertura ha sido incierto. Ésta, Después de una expansión importante en la segunda mitad de los años noventa, se estancó en el periodo 2000-2004, lo que sugiere que, hasta ahora, la cobertura ha respondido más al ciclo económico que a la reforma misma. En todo caso, es claro que la cobertura no ha aumentado para los trabajadores de menores ingresos, pues en 2002 menos de 3 por ciento del total de derechohabientes del IMSS pertenecían a ese 20 por ciento de la población considerada como la más pobre del país.

Además de la desigualdad vertical en la cobertura de la seguridad social, al interior de la población asegurada hay un alto grado de desigualdad horizontal entre los distintos sistemas. Actualmente, los sistemas de pensiones en México absorben subsidios públicos por un monto de 1.5 por ciento del PIB. Una décima parte de estos recursos corresponde a la contribución gubernamental al sistema de pensiones del IMSS bajo el régimen reformado (cuota social). El resto se divide en partes similares entre las pensiones del IMSS en curso de pago conforme al viejo régimen, cuyas obligaciones absorbe en su totali-

dad el gobierno federal, además de cubrir los déficit de los principales sistemas de pensiones de los trabajadores del sector público (ISSSTE y paraestatales). El primero de estos componentes representa un gasto transitorio y acotado, aunque con montos anuales crecientes a mediano plazo. Este será también el caso del ISSSTE después de la reforma recientemente aprobada. En cambio, los sistemas públicos restantes representan una dinámica de crecimiento explosivo, fiscalmente insostenible aun a mediano plazo.

Si comparamos estos sistemas de pensiones públicos con los pensionados del sector privado que son derechohabientes del IMSS, los subsidios mensuales por pensionado son 1.6 veces mayores para los derechohabientes del ISSSTE, y entre cuatro y ocho veces mayores en el caso de las paraestatales, tres de los cuales representan 8 por ciento de los pensionados, pero absorben casi un tercio de los subsidios. Estos contrastes son aún más sorprendentes si tomamos en cuenta que estamos comparando los costos de transición de un sistema reformado, donde las pensiones en curso de pago son financiadas *en su totalidad* por el gobierno, con sistemas aún sin reformar, en los que el gobierno dispone *de las contribuciones* de los trabajadores en activo para absorber el costo neto de las pensiones.

Como en el caso del antiguo régimen del IMSS, estos déficit responden, en parte, a cambios demográficos, errores de diseño y fallas administrativas. Sin embargo, es evidente que la magnitud de las diferencias entre los pensionados del sector privado y público reflejan, además, condiciones laborales privilegiadas negociadas en el contexto de una relación orgánica entre los sindicatos públicos y el antiguo régimen corporativo. Mientras en el nuevo régimen los trabajadores del sector privado que son derechohabientes del IMSS se retiran a los 65 años, con tasas de reposición medias esperadas del orden de 50 por ciento, los trabajadores del sector público se pensionan, en general, 10 años antes y con tasas de reposición cercanas a



100 por ciento, y aun superiores en las paraestatales. En el caso particular de los trabajadores *contratados* por el IMSS como patrón, para servir a sus derechohabientes, ellos se retiran, en promedio, a los 53 años (sin edad mínima), con una tasa de reposición media de 130 por ciento, lo que genera una carga financiera que pone en riesgo la viabilidad de los servicios de salud del instituto (IMSS, 2005).

Para apreciar el espectro completo de apoyos públicos por concepto de pensiones, el cuadro 1 reporta también los programas recientes de pensiones mínimas no contributivas para adultos mayores, que ofrecen pensiones de 175, 250 y 500 pesos mensuales, respectivamente, en el caso de los programas federales.

Cuadro 1
SUBSIDIO PÚBLICO MEDIO MENSUAL POR PENSIONADO (GASTO PÚBLICO NETO DE CONTRIBUCIONES DE LOS BENEFICIARIOS)

	Pesos	Porcentaje respecto al IMSS
Luz y Fuerza (2003)	17,556	834
IMSS-patrón (régimen de jubilaciones y pensiones, 2004)	12,552	596
Pemex (2003)	8,250	393
ISSSTE (2003)	3,281	156%
IMSS (pensiones en curso de pago, antiguo régimen)	2,105	100%
Apoyo a adultos mayores (Ciudad de México, 2005)	668	32
Atención a los adultos mayores en zonas rurales (2007)	500	24
Apoyos para adultos mayores en Oportunidades (2006)	250	12
Atención a los adultos mayores en zonas rurales (2005)	175	8

Fuente: cálculo del autor a partir de datos del Banco Mundial (2004b), IMSS (2005), *Tercer informe de gobierno federal* (2003), páginas en internet de Sedesol, www.sedesol.gob.mx, y gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2006*.

Hacia una pensión básica universal

La función básica de cualquier sistema de pensiones para la vejez –desde sus orígenes en la Alemania de Bismarck, hasta las cuentas individualizadas de América Latina– es proteger el nivel de vida de las personas en edad avanzada ante la caída o pérdida del ingreso laboral al final de su vida productiva. Esto puede entenderse en términos de dos objetivos alternativos:

- Evitar una caída del ingreso *respecto a un mínimo absoluto*, es decir, evitar la pobreza en la tercera edad (que puede definirse a su vez por medio de una línea absoluta o relativa).
- Impedir una caída drástica del ingreso *respecto al nivel alcanzado previo al retiro*, es decir, suavizar la capacidad de consumo a lo largo del ciclo de vida.

La literatura se ha centrado en esta distinción, llamándoles *pilares 1 y 2*, principalmente por su asociación con dos instrumentos igualmente separables: *a)* transferencias interpersonales, y *b)* transferencias intertemporales, o *ahorro para el retiro*. Un objetivo de las reformas recientes a los sistemas de pensiones ha sido separar el segundo pilar claramente del primero, en contraste con los sistemas contributivos de beneficios definidos, donde las dos funciones se entremezclaban. Esto tiene la virtud de transparentar y hacer eficiente el componente de ahorro, reduciendo los incentivos a la evasión.

Esta separación entre los dos objetivos/instrumentos también transparenta una elección básica en el diseño de los sistemas de pensiones. Hemos visto que sin una cobertura amplia, los elementos redistributivos en los sistemas contributivos de seguridad social, como la cuota social y la pensión mínima garantizada en el caso de México, resultan irrelevantes para el primer objetivo. Hay, por ello, un conflicto evidente entre los

dos objetivos. Mayores tasas de reposición suponen mayores cargas contributivas, mayores desincentivos a la participación y una cobertura más limitada. De acuerdo con los apartados anteriores, es claro que en el caso de México en este conflicto se ha privilegiado el segundo objetivo, no sólo en el diseño original de los sistemas sino en las reformas más recientes. La del IMSS, como otras también recientes de los sistemas de seguridad social en América Latina, se enfocó en la generación de un mecanismo eficiente de ahorro para el retiro, dejando de lado la primera función. Este olvido sorprendente ha sido resaltado recientemente en la agenda de reformas de *segunda generación* en el ámbito internacional (Willmore, 2003; Gill, Packard y Yermo, 2004; Holzman y Hinz, 2005). En México, la completa ausencia del tema en la agenda de la reforma, y las prioridades reveladas en las escasas asignaciones presupuestales a esquemas de protección social para la población abierta, sugieren una confusión elemental sobre la necesidad, para lograr el primer objetivo, de contar con instrumentos complementarios a los esquemas de ahorro para el retiro.

Parece evidente en general –pero en especial en un contexto de alta desigualdad–, que el ahorro, voluntario o forzoso, no puede ser el instrumento único para eliminar la indigencia en la tercera edad. Esto es así no sólo cuando los gobiernos no tienen la capacidad institucional para lograr su aplicación generalizada. Una restricción fundamental son las oportunidades limitadas a que se enfrentan los hogares para realizar el ahorro requerido, no sólo en el caso de quienes se encuentran discapacitados o se dedican a labores dentro del hogar, sino en el caso de los trabajadores que no cuentan con los activos productivos suficientes para adquirir una canasta mínima de satisfactores. Según la definición oficial adoptada en México actualmente, 18 millones de personas se encontraban en condiciones de pobreza alimentaria en 2004, al no contar con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias

(aun dedicando todo su ingreso a ello). La información estadística disponible confirma, de hecho, que en México, los hogares en los primeros dos a tres deciles tienden a *desahorrar*. Pretender extender la seguridad social a esta población con esquemas de ahorro para el retiro resulta por ello irrelevante.

Por otro lado, al llegar a la vejez, una persona podría encontrarse en condiciones de indigencia por múltiples razones, algunas más claramente independientes de su voluntad que otras. Dados los bajos niveles de movilidad social observados en México, especialmente en el extremo inferior de la distribución (asociados a “trampas” de pobreza y desigualdad bien conocidas), es más que probable que la gran mayoría de quienes se encuentren en esta situación no hayan tenido acceso, desde el inicio de su vida, a activos y oportunidades productivas suficientes para generar el ingreso mínimo necesario para poder ahorrar sin arriesgar la supervivencia de su hogar durante su vida productiva. Pero aun en aquellos casos de indigencia por falta de responsabilidad y previsión, más que de oportunidad –en el supuesto de que los pudiéramos distinguir conceptualmente con toda claridad e identificar de manera empírica con toda certidumbre–, en todo el espectro ideológico y filosófico nadie ha propuesto nunca una concepción de justicia distributiva que recomiende abandonarlos a sus propios medios cuando éstos resultarían insuficientes para su supervivencia.

Finalmente, parecería razonable suponer que la función *mínima* de la seguridad social es proteger a la población en su conjunto de la indigencia en la tercera edad; de manera análoga, garantizar la seguridad pública para el conjunto de la población –y no sólo para un enclave privilegiado– representa la función mínima del Estado. En este sentido, el universo poblacional con derecho a este aseguramiento básico por parte de la sociedad –los derechohabientes de la seguridad social– es la población en su totalidad, independientemente de su condición laboral, historia contributiva o cualquier otra característica.

Aunque hemos presentado la disyuntiva entre la amplitud de la cobertura y la generosidad de los beneficios en relación con las pensiones para el retiro, lo mismo aplica al caso de la salud. El primer objetivo es asegurar un paquete mínimo de salud básica para la población en su conjunto; el segundo, ofrecer un seguro amplio de salud para evitar caídas en los estados de salud. Como en el caso anterior, mientras una parte de la población ha carecido aun de un paquete mínimo, las instituciones de seguridad social ofrecen un nivel de aseguramiento amplio para la parte que está cubierta.

¿Cómo transitar de los esquemas polarizados de seguridad social vigentes hoy en día hacia un sistema de protección básica universal? Consideramos cuatro estrategias posibles:

- Reformar los distintos sistemas contributivos de seguridad social, reduciendo sus costos para los trabajadores y patrones e integrándolos en un sistema único.
- Crear programas especiales dirigidos, con el fin de atacar la pobreza en la población de la tercera edad y ofrecer un paquete mínimo de salud para la población abierta en condiciones de pobreza.
- Crear, como parte del sistema de seguridad social, un componente de protección básica no contributivo (pensión y paquete de salud básicos) *dirigido, o universal*.

Estas estrategias no son mutuamente excluyentes y pueden asumirse más bien como reformas complementarias (excepto en los últimos dos casos). Las consideraremos para el asunto de las pensiones, con particular atención en la viabilidad de una pensión básica universal. Al final retomamos las implicaciones para los seguros de salud.

La ausencia histórica de reformas de los sistemas de seguridad social en cualquiera de las últimas tres modalidades mencionadas puede interpretarse como una apuesta de medio

siglo por el primer camino. Sin embargo, como hemos visto, no se ha optado por un diseño consistente con una cobertura amplia, que es inconsistente con las tasas de reposición medias que ofrecen los sistemas de seguridad social vigentes en México. Esto es evidente en el caso del sector público, con tasas cercanas a 100 por ciento, que si fueran financiadas por los trabajadores implicarían contribuciones cercanas a 50 por ciento del salario, pero es claramente el caso también del sistema de pensiones del IMSS reformado, en las condiciones distributivas de México. Sería posible ampliar la cobertura de la seguridad social si se reduce significativamente el costo para los trabajadores y patrones; disminuyen las tasas de reposición y/o se traslada parte del financiamiento a los generales, en particular los indirectos, cuya base de contribuyentes es más amplia y no inciden directamente en el mercado laboral. La segunda opción podría ser más factible desde el punto de vista político, pero mientras la cobertura no sea completa implicaría un aumento en las transferencias de no asegurados a asegurados. Por ello sería necesario, en todo caso, adoptar ambas estrategias complementariamente para reducir los costos del ahorro obligatorio. Además sería necesario, por un lado, fortalecer el componente de ahorro voluntario para quienes deseen (y puedan) obtener tasas de reposición superiores, y por otro, agregar un componente no contributivo que garantice una pensión mínima a los trabajadores de baja productividad y capacidad de ahorro.

La integración de los sistemas de pensiones vigentes en el sector público en un sistema reformado único –con cuentas individualizadas y tasas de reposición (obligatorias) iguales a las que ofrecería el sistema del IMSS– sería indispensable para asegurar la viabilidad económica de los sistemas del sector público, la equidad horizontal de la seguridad social contributiva, y la liberación de recursos públicos para el componente no contributivo de protección social.

La segunda y tercera opciones de reforma señaladas arriba podrían parecer equivalentes en la práctica: una transferencia dirigida a los adultos mayores identificados como pobres a partir de criterios específicos. Sin embargo, hay diferencias importantes –conceptuales, de percepción y de sustentabilidad política– entre ofrecer esta transferencia como parte de una estrategia de lucha contra la pobreza –contingente a las prioridades de la administración en turno, estigmatizadas como ayuda para indigentes y acotadas, en su cobertura, por el presupuesto asignado– y un derecho universal garantizado por una ley de seguridad social. Como hemos visto en el caso de las pensiones del sector público, hay pocos rubros mejor “blindados” presupuestalmente en la historia reciente de México que los derechos adquiridos por concepto de seguridad social. En contraste, como hemos visto, los adultos mayores en condiciones de pobreza, y los programas de protección social más ampliamente, han resultado muy desfavorecidos en las prioridades sociales de las administraciones en la historia reciente de México (véase el cuadro 1). Por el contrario, la atención y el gasto contra la pobreza se han centrado en otros grupos, en algunos casos, por buenas razones de equidad y eficiencia –inversión en capital humano en madres, niños y jóvenes pobres en áreas rurales–, y en otros, por causas más contingentes –consumidores urbanos, productores agrícolas comerciales, etcétera.

Como vimos con anterioridad, este olvido se ha empezado a corregir de manera muy reciente, y para ello la presente administración federal ha optado por una pensión dirigida a los adultos mayores beneficiarios de Oportunidades. Una transferencia focalizada tradicional a partir de una “prueba de ingreso” –donde los beneficiarios dejan de ser elegibles en cuanto cruzan la línea de pobreza– impone sobre los pobres un impuesto marginal implícito de 100 por ciento en este punto, lo que desincentiva el trabajo, el ahorro privado y la participación en los sistemas contributivos de seguridad social. En el

caso de Oportunidades, este problema se resuelve, en parte, utilizando, en lugar del ingreso, un índice estadístico basado en un conjunto de variables socioeconómicas para seleccionar a los beneficiarios. Pero cuando se trata de una pensión diseñada para prevenir la indigencia en la tercera edad, el ingreso sería naturalmente la variable más relevante para identificar a la población objetivo, por lo que los errores de exclusión e inclusión de Oportunidades podrían aumentar en este contexto. También hay que tomar en cuenta que actualmente el programa no llega a comunidades muy pequeñas (sin escuelas o centros de salud), donde es probable que se encuentran los adultos mayores más vulnerables. Por otro lado, Oportunidades es el instrumento de transferencias dirigidas más eficaz de que se dispone en México, por lo que, sin duda, resulta un punto de partida factible y recomendable para iniciar un programa de pensiones dirigidas.

Las virtudes de la universalidad, en este contexto, son múltiples y han sido crecientemente reconocidas en la literatura internacional (Willmore, 2003; Gill, Packard y Yermo, 2004; Holzmann y Hinz, 2005; Palacios y Sluchynsky, 2006; BID, 2007). Primero, la universalidad garantiza una cobertura completa de la población pobre –en contraste con los errores de exclusión inevitables en cualquier mecanismo de focalización administrativa, como Oportunidades. Segundo, se reducen los costos administrativos al no suponer costosos procesos de identificación y seguimiento del padrón de beneficiarios. Finalmente, quizá la virtud principal de una pensión universal, en términos de eficiencia económica, es que representa una transferencia que, al no estar condicionada al ingreso de los beneficiarios, no afecta sus incentivos laborales, de ahorro privado o de incorporación a los sistemas públicos contributivos de seguridad social.

Aunque las pensiones básicas universales o con criterios de selección muy amplios son comunes en países industrializados

(Holanda, Dinamarca, Noruega, Canadá, Nueva Zelanda, Australia), la mayoría de los países en desarrollo han optado por pensiones dirigidas, con unos pocos casos –más bien exóticos– de universalidad (Mauritania, Namibia, Samoa, Bolivia). Hay dos razones principales que explican esto, que evaluamos a continuación en el caso de México. La más importante, sin duda, es el costo fiscal de la universalidad, que puede resultar insostenible en muchos contextos (por ejemplo, la pensión universal de Nueva Zelanda absorbe 9 por ciento de su PIB). Segunda, es común la percepción de injusticia e ineficiencia como instrumento redistributivo de una transferencia fija garantizada a todos, independientemente del nivel de ingreso y riqueza.

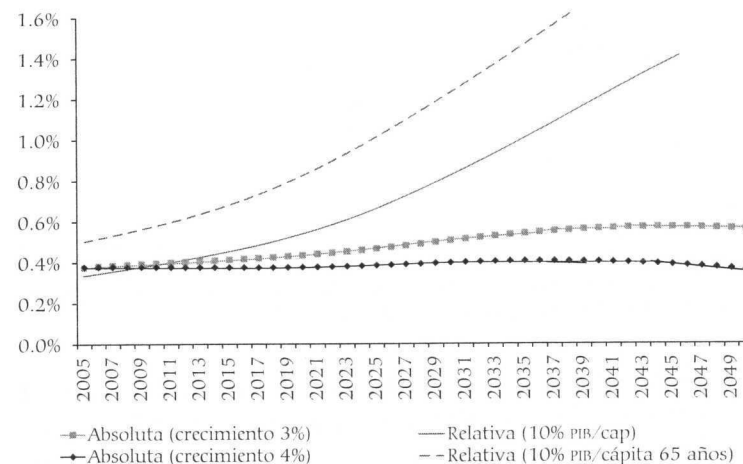
Podría asumirse como autoevidente que una pensión básica universal sería fiscalmente inviable, en especial en un país con una capacidad fiscal limitada históricamente como México. Que esto no es así quizá resulte sorprendente, pero es fácil de verificar. Suponemos una pensión básica universal (PBU) de 730 pesos al mes, equivalente a la pensión básica de la Ciudad de México y cercana al promedio de la línea de pobreza alimentaria rural y urbana. *¿Cuánto costaría ofrecer esta pensión a todas las personas de 70 años o más en el país –es decir, erradicar la pobreza alimentaria en esta población– por el próximo medio siglo?*

Según las proyecciones poblacionales disponibles (Conapo), en México había 3.6 millones de personas mayores de 70 años en 2005, que para la PBU implicarían un costo anual del orden de 0.4 por ciento del PIB. Aunque se proyectan casi 20 millones de adultos mayores para el año 2050, con una tasa media de crecimiento del PIB per cápita de 3 por ciento, el costo permanecería por debajo de 0.6 por ciento del PIB y alcanzaría una trayectoria *decreciente* antes de mediados del siglo.

Estas trayectorias sustentables se explican porque la pensión se estipula como un monto fijo en términos reales, por lo que, con un crecimiento positivo sostenido a tasas razonables, finalmente el programa absorbería una proporción decreciente

del PIB, a pesar de la transición demográfica. Esto sucede, en otras palabras, porque la pensión está diseñada como un instrumento para erradicar la pobreza *absoluta* (alimentaria) en la tercera edad. Si la pensión básica se definiera a partir de una línea de pobreza *relativa* (como es el caso de Nueva Zelanda), establecida, por ejemplo, en 10 por ciento del PIB per cápita (aproximadamente equivalente hoy al valor de la pensión básica que hemos considerado), el costo hacia 2050 se elevaría a 1.5 por ciento del PIB (con un crecimiento de 3 por ciento), como se ve en la figura 3.

Gráfica 3
COSTO FISCAL DE UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL PARA LA POBLACIÓN DE 70 AÑOS O MÁS CONTRA LA POBREZA ABSOLUTA^a Y RELATIVA,^b 2005-2050



^a730 pesos al mes en 2005, con 3 o 4 por ciento de crecimiento anual del PIB.

^b10 por ciento del PIB per cápita.

Fuente: estimaciones del autor a partir de proyecciones poblacionales del Conapo (2000-2050).

Hay que tomar en cuenta que el costo de la pensión universal se financiaría parcialmente con los recursos que el gobierno se ahorraría de sus compromisos actuales con los sis-

temas de pensiones existentes –sustituyendo parcialmente, en particular, la cuota social y la pensión mínima garantizada, por lo que los recursos fiscales anuales *adicionales* requeridos en los próximos años podrían ser más cercanos a 0.2-0.3 por ciento del PIB. Para poner estas cifras en perspectiva, en el cuadro 2 se comparan los recursos anuales que otros países de la región asignan a programas de pensiones no contributivas, con los recursos ejercidos en México actualmente, y con el costo proyectado de la PU.

Cuadro 2
GASTO EN PENSIONES NC
(Porcentaje del PIB)

Brasil	1.3
Bolivia	0.9
Chile (PBU, 2007) en 2025	0.8
Chile (pensión asistencial)	0.4
Uruguay	0.6
Costa Rica	0.3
Argentina	0.2
México (2007)	0.1
México (2006)	0.03
México (2005)	0.01

Fuentes: para México: estimación propia; Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, 2006. Para los otros países: Gill *et al.*, 2004; Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Provisional, Chile, 2007.

Consideremos finalmente la equidad y eficiencia de una PU como instrumento redistributivo. Al asegurar por lo menos 20 por ciento de los recursos para una población de 20 por ciento, considerada como la más pobre, esta transferencia sería, de hecho, un poco más progresiva que la distribución actual del gasto social en su conjunto en México (Banco Mundial, 2004a) y, por supuesto, muchísimo más progresiva que los subsidios públicos a los sistemas de pensiones vigentes. Dada la estructura progresiva del actual sistema impositivo en México, la transferencia obtenida por la población en los tres

deciles más ricos regresaría a las arcas públicas. Este segmento poblacional contribuiría, de hecho, con tres cuartas partes del costo fiscal total del programa.

Bibliografía

- BID, *Informality: Exit and Exclusion*, Banco Internacional de Desarrollo, 2007.
- Banco Mundial 2001, *Mexico Public Expenditure Review*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2004a (Report No 27894-MX).
- , *Reforma del financiamiento para pensiones y actividades de asistencia social: evaluación del pasivo fiscal global de los sistemas públicos de pensiones en México*, mimeo, 2004b.
- , *Mexico: An Overview of Social Protection*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005 (Report No. 32929-MX).
- GILL, I. S., T. Packard y J. Yermo, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2004.
- HOLZMANN, R., y R. Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005.
- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), *Informe al ejecutivo federal sobre la situación financiera del IMSS*, México, D.F., IMSS, 2005.
- MARTÍNEZ, Lorenza, “Las pensiones y los mercados financieros”, ponencia presentada en el Taller sobre Pensiones, Contorno, México, D.F., Club de Industriales, septiembre de 2007.
- PALACIOS, R. y O. Sluchynsky, *Social Pensions Part I. Their Role in the Overall Pension System*, World Bank, Discussion Paper, núm. 0601, mayo de 2006.

- ROFMAN, R. "Social Security Coverage in Latin America", *Social Protection Discussion Paper Series No. 0523*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005.
- WILLMORE, L., "Universal Pensions in Low-Income Countries", *Initiative for Policy Dialogue, Pensions and Social Insurance Section*, Social Science Research Network, 2003 (Discussion Paper IPD-01-05).

*Francisco M. Aguirre Farías**

Hacia un modelo nacional de pensiones. Las perspectivas de las reformas paramétricas

Introducción

Durante las últimas dos décadas ha habido una gran polémica sobre el tipo de sistema de pensiones que se debe aplicar. Algunos especialistas ven mayores ventajas en el esquema de beneficio definido, según el cual el trabajador conoce el monto de los beneficios a que tendrá derecho desde que ingresa a trabajar. Otros prefieren el esquema de contribución definida, en el que el trabajador solamente conoce el monto de las aportaciones, pero no el de los beneficios. Algunos más piensan que el esquema mixto es mejor pues, a su juicio, utiliza las ventajas de ambos esquemas, principalmente la solidaridad del primero, así como la transparencia y portabilidad del segundo. Esta polémica se justificó durante algunos años, pero ahora la discusión sobre los tipos de sistemas de pensiones solamente distrae la atención y retrasa el objetivo fundamental, que es su reforma para darles certidumbre y viabilidad social y financiera.

En este trabajo se muestra que es urgente pasar del análisis teórico de los tipos de esquemas y de la comparación de sistemas de pensiones que operan en diferentes países, a la aplicación práctica de una propuesta de solución para el caso específico de México, en donde el problema de la seguridad

*Valuaciones Actuariales, A.C.

social no se limita al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ni al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El problema es mucho más diverso y complejo y difícilmente un solo esquema podría darle solución.

Heterogeneidad de los sistemas de pensiones

En la seguridad social mexicana hay tres tipos de población:

1. Los que no cuentan con sistemas de pensiones, estimados en 50 por ciento de la población económicamente activa, y que en lo fundamental son los trabajadores no asalariados.
2. Los afiliados al IMSS, que a su vez se dividen en dos:
 - Los que ingresaron antes de 1997, amparados por un sistema de beneficio definido.
 - Los que ingresaron a partir de 1997, que dependerán principalmente del sistema de contribución definida.
3. Los amparados por sistemas de pensiones para servidores públicos del ISSSTE, empresas paraestatales, régimen de jubilaciones y pensiones (RJP) del IMSS, gobiernos de los estados y municipios, banca de desarrollo, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), y algunas universidades públicas. Cada uno de estos sistemas tiene sus propias características.

Es evidente que en México, por principio, se debería contar con una seguridad social equitativa, para lo cual es necesario:

1. Amparar a los que hoy no tienen acceso a sistema alguno de seguridad social. Por las características socioeconómicas de los no cubiertos, se requiere finan-

ciamiento desde el Estado, lo cual implicaría importantes costos fiscales.

2. Mejorar las pensiones de los afiliados al IMSS, principalmente las de quienes que dependerán del sistema de contribución definida, pues sus tasas de remplazo se prevén limitadas. Esta medida, aun ajustando las comisiones de las afores, también representaría un costo fiscal elevado.
3. Adecuar las prestaciones de los sistemas que amparan a los servidores públicos federales, estatales, municipales y universitarios. En términos generales, estos sistemas:
 - Otorgan pensiones por antigüedad a los 25 o 30 años de servicio, sin importar la edad, lo que implica que se aporta durante un plazo, en promedio, menor al tiempo en que se recibirá la pensión. El otorgar este tipo de prestaciones a quien por su edad no requiere de ellas genera un problema de desigualdad interno, pues sólo recibirán pensiones los trabajadores más próximos a jubilarse, mientras que los demás correrán un alto riesgo de no recibirlas por falta de recursos.
 - Por lo general las pensiones se otorgan con base en el último salario del trabajador, lo que en muchas ocasiones provoca que el pensionado reciba más recursos que lo que en justicia le corresponderían. Un ejemplo común es aquel trabajador de una universidad contratado por una hora clase durante 29 años de servicio, y en el último año consigue el tiempo completo, por lo cual se le otorga la pensión sobre un salario de 40 horas clase, altamente superior al promedio recibido durante su vida laboral.
 - Las pensiones son dinámicas; en la mayoría de los casos se incrementan al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentan los salarios de los trabajadores activos.

- Al fallecer el pensionado, el monto de la última pensión con sus incrementos lo continúan recibiendo sus deudos, lo que aumenta considerablemente el tiempo de pago de la pensión.
- No hay relación directa entre sus beneficios y las aportaciones, ya que por lo general se aporta menos de a 10 por ciento de los salarios y en la mayoría de los casos se aplica al salario base, mientras que la pensión se otorga con el último salario integrado más aguinaldo.
- Prácticamente no existen reservas debido a las bajas aportaciones, ya que se han utilizado, en el mejor de los casos, para el pago de pensiones.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1984: 3), la seguridad social es la protección que la sociedad otorga contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez y muerte. En otras palabras, las pensiones son un seguro que garantiza una vida digna a las personas que ya no pueden trabajar y a sus familias. La definición de la seguridad social menciona todas las causas de pago de una pensión, entre ellas la vejez. Cabe resaltar que en esas causas de pago no está incluida la antigüedad, pues ésta, por sí misma, no se relaciona con la pérdida de capacidad para trabajar.

Los esquemas de beneficio definido para servidores públicos, tal como se encuentran diseñados, tienden a sobreproteger al trabajador y a su familia y perjudican de manera directa al patrón e indirecta al trabajador, ya que éste no sólo corre el riesgo de no recibir una pensión, sino de perder su fuente de trabajo. La adecuación de los sistemas que amparan a los servidores públicos sólo serviría para que esos sistemas sean viables financieramente, por lo cual no se generarían ahorros fiscales para ser distribuidos entre los mexicanos que no cuentan

con sistemas de pensiones y/o para adecuar las pensiones de menor cuantía.

Sobre las reformas

Los tipos de reforma a los sistemas de pensiones pueden ser:

1. Reforma paramétrica. Modifica el esquema de beneficio definido en cuanto a montos de las pensiones y requisitos para obtenerlas. Las propuestas son:

- Incrementar los años de cotización.
- Aumentar la edad de retiro.
- Establecer un salario regulador como promedio del salario.
- Fijar límites a las pensiones.
- Indexar el aumento de las pensiones al índice nacional de precios al consumidor o al salario mínimo.
- Estimular la permanencia en el empleo.
- Elevar el monto de las cotizaciones.

2. Reforma estructural. En ella se adopta un sistema de contribución definida o de cuentas individuales, y en el que la pensión dependerá de:

- Monto de las aportaciones.
- Tiempo de cotización.
- Tasa real de interés de las reservas.
- Edad de jubilación.

3. Reforma mixta. Como ya se explicó, combina el sistema de contribución definida con el de beneficio definido. Este último mediante pensiones garantizadas.

Partiendo de la hipótesis de un mal diseño en los esquemas de beneficio definido, está latente el riesgo de un déficit financiero, mientras que en los esquemas de contribución definida

hay el riesgo de un déficit social. Tanto el esquema de beneficio definido como el de contribución definida pueden o no ser capitalizados. En ambos casos, el diseño del sistema puede permitir la portabilidad de los fondos. La solidaridad intergeneracional debe conservarse, sin importar el sistema que se elija. De lo contrario, los costos fiscales de la transición se elevarán considerablemente de manera innecesaria.

Las perspectivas de las reformas paramétricas en México son diferentes para cada uno de los tres grupos según su cobertura por la seguridad social y dependerán de las siguientes variables:

- a) Quienes no están amparados, tampoco están organizados para ejercer presión política. Por lo tanto, el establecimiento de un sistema de seguridad social universal dependerá fundamentalmente de que el Estado y la sociedad en general acepten su responsabilidad social. El reto es instrumentar un sistema costeable, ya sea por medio de una pensión mínima y/o de pequeñas aportaciones a cuentas individuales sin administración onerosa.
- b) En el caso de los afiliados al IMSS antes de 1997, el reto es conservar o mejorar el sistema de beneficio definido. Para los afiliados a partir de 1997, se hace necesaria una reforma que reduzca las comisiones de las afores y que incremente sustancialmente la pensión garantizada y/o las aportaciones a la cuenta individual.
- c) Los trabajadores afiliados a los sistemas de pensiones para servidores públicos pertenecen a agrupaciones compactas y bien organizadas. De esta manera, las reformas a las pensiones dependen más del consenso entre los trabajadores que de la voluntad del gobierno o de los patrones.

Las intenciones patronales de transitar hacia reformas paramétricas o estructurales reflejan el grado de responsabilidad

social y financiera que están dispuestos a asumir. La reforma paramétrica implica mayor responsabilidad que la estructural. En el caso de los servidores públicos, cualquier tipo de cambio representa un problema político y social, pero sin duda es menor cuando se propone una reforma paramétrica en la que el patrón y el Estado asumen la responsabilidad social que les corresponde.

Inexistencia de políticas públicas

En los últimos años ha habido esfuerzos constantes para lograr reformas, fundamentalmente, de los sistemas que atienden a los servidores públicos. El Poder Ejecutivo, el Legislativo, la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Convención Nacional Hacendaría, grupos de especialistas y sindicatos, han trabajado de manera eventual, desordenada, desarticulada y sin suficientes bases técnicas para diagnosticar el problema y proponer soluciones. Los pronunciamientos de las áreas gubernamentales han sido a favor de transitar hacia esquemas de contribución definida. Sin embargo, la falta de coordinación y de acuerdos con los sindicatos ha dado como resultado la inexistencia de políticas públicas que regulen el diseño y la operación de los sistemas de pensiones. Esta falta de reglamentación obliga a que las reformas se negocien de manera independiente en cada uno de los sistemas que presentan problemas financieros, lo que genera los siguientes inconvenientes:

- a) Sólo algunos sistemas de pensiones logran la reforma. En los demás se prefiere no asumir costos políticos.
- b) Las reformas son diferentes en cada caso, por lo que continúa la heterogeneidad de los sistemas.
- c) Las reformas que se logran concretar no resuelven totalmente el problema.

Para dimensionar la situación actual de las pensiones en México y proponer soluciones viables desde el punto de vista político, económico, social y jurídico, es necesario conformar un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional, de tiempo completo y abocado exclusivamente al tema de la seguridad social nacional. En él deberán participar el Congreso de la Unión; las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de Gobernación, y de Educación Pública; el IMSS, el ISSSTE, los estados, los municipios, las universidades públicas, las empresas paraestatales, las organizaciones sindicales y especialistas en la materia. Este equipo de trabajo deberá definir las políticas públicas nacionales con base en los diagnósticos económico, político, social y jurídico. En un principio funcionaría como una dirección técnica que podría reportar sus avances al Poder Legislativo o al Ejecutivo y, con el tiempo, esta dirección podría transformarse en la Secretaría de Seguridad Social.

Dada la heterogeneidad de los sistemas de pensiones en México, sería difícil establecer un sistema nacional de pensiones que otorgara beneficios a todos los mexicanos y en el que todos hicieran cotizaciones. Tendría los siguientes inconvenientes, que prácticamente serían insalvables y pondrían en riesgo cualquier avance hacia la equidad y la viabilidad financiera de la seguridad social:

- a) Las entidades federativas y las universidades interpretarían cualquier imposición como una agresión a su soberanía o autonomía.
- b) Para los estados y las universidades, el aportar a un sistema nacional de pensiones implicaría cancelar la solidaridad intergeneracional, pues las nuevas generaciones de trabajadores cotizarían a un fondo diferente al de la generación actual, lo que a su vez provocaría costos fiscales impagables a mediano plazo.

- c) Además de la heterogeneidad de las prestaciones que otorgan los diferentes sistemas de pensiones, hay también muchas diferencias en el grado de madurez, el monto de las reservas, la profesionalización administrativa y la composición de los órganos de gobierno en los esquemas públicos de pensiones.

Por lo anterior se propone que se analice la posibilidad de diseñar un modelo nacional de pensiones, creando la normatividad legal –y de ser posible, constitucional– que reglamente todos los sistemas que dependan de las finanzas públicas. El diseño tendría que elaborarse conforme al supuesto de que prevalecerá el IMSS con algunas modificaciones, por ser el instituto de pensiones más grande del país. También, para efectos prácticos, debe preverse la posibilidad de que continúen coexistiendo los organismos de pensiones que amparan a los servidores públicos. Algunas ideas para el diseño incluyen lo siguiente:

El modelo consta de tres pilares:

1. Una pensión garantizada, no contributiva, equivalente a un porcentaje del salario mínimo general para todos los mexicanos que ya no puedan trabajar por las causas señaladas en la definición de la seguridad social. En el caso de vejez se otorgaría a los mayores de 70 años de edad.
2. Una pensión complementaria a la pensión mínima igual a la establecida en la ley del IMSS, cuyos fondos pudieran ser administrados por cada uno de los organismos de seguridad social.
3. Dar la opción de hacer aportaciones voluntarias a una subcuenta individual administrada por organismos distintos de las afores. Este último esquema sería adicional a todas las prestaciones de los incisos anteriores.

Este modelo requiere la normatividad legal que llegaría a lo constitucional para reglamentar y acotar los sistemas de pensiones que dependan de las finanzas públicas, esencialmente de servidores públicos y trabajadores universitarios. Se consideran principalmente los siguientes aspectos:

- Una edad mínima de jubilación al menos igual a 85 por ciento de la esperanza de vida al nacer para ambos sexos, según estimaciones del Consejo Nacional de Población. Este número actualmente equivale a 63 años y se ajustaría en lo futuro. De esta manera, la edad de jubilación sería variable y se actualizaría automáticamente sin necesidad de nuevas negociaciones.
- Un tope máximo para las pensiones, que se propone en 25 salarios mínimos.
- Un sueldo pensionable igual al promedio de salarios de cotización de toda la vida activa del trabajador, previa actualización mediante el índice nacional de precios al consumidor.
- Fijar el costo máximo del patrón para el esquema complementario 2, de manera que no exceda de 15 por ciento del salario del trabajador. Este porcentaje deberá calcularse con base en metodologías e hipótesis actuariales homogéneas.

Para llevar a cabo estas propuestas se requieren algunas generalidades operativas:

- Crear un organismo de inversión de reservas en el que pudieran invertir opcionalmente todas las instituciones de pensiones.
- Establecer las reglas para destinar una partida del presupuesto federal con el fin de apoyar a aquellos organismos o entidades que, sin depender directamente del gobierno federal, acepten adoptar el modelo nacional de

pensiones en el que se pretende converger. Estos recursos se asignarían por concurso, para lo cual se deberían determinar las instituciones que participarían y las bases para concursar. A manera de ejemplo, una primera sugerencia de estas bases se indica enseguida:

- Un tercio de los recursos asignados se distribuiría entre los organismos que logren incrementar las cuotas de los trabajadores. En este caso, los recursos se distribuirían de manera proporcional al valor presente de esas cuotas.
- Un tercio de los recursos asignados se distribuiría entre los organismos que logren disminuir el pasivo contingente de las nuevas generaciones de trabajadores. La distribución se haría de manera proporcional a la diferencia entre el pasivo de antes y después de la reforma para las nuevas generaciones.
- Un tercio de los recursos asignados se distribuirían entre los organismos que logren disminuir el pasivo contingente de la generación actual de trabajadores. En este caso, los recursos se repartirían de manera proporcional a la diferencia entre el pasivo original y el estimado después de la reforma para la generación actual.

Tendencias de las reformas

La mayoría de las reformas a los sistemas de pensiones de funcionarios públicos y universitarios han sido paramétricas o mixtas, privilegiando el esquema de beneficio definido. Uno de los casos prácticos más recientes y mejor conocidos —en primer lugar por emblemático y también por la conflictividad en sus negociaciones— es el RJP de los empleados del IMSS. Esta reforma no resolvió el problema de fondo del sistema de pensiones, por lo que este régimen continúa poniendo en riesgo la viabilidad económica del instituto. Sin embargo, la negocia-

ción logró conjurar una huelga inminente, que hubiera paralizado al país entero debido a que algunos de los sindicatos más importantes rechazaban la postura del gobierno federal. Es necesario señalar que la negociación del RJP acaparó la atención de la opinión pública y fue estigmatizado por la sociedad en general debido al exagerado monto de las pensiones y a las edades tempranas de jubilación. De hecho se percibió como si fuera el único sistema de pensiones con estas características, cuando la realidad es que varios de los sistemas que atienden a servidores públicos otorgan prestaciones similares o mayores a las del RJP del IMSS.

También es importante hacer notar que el problema político que se generó en la negociación que se comenta es similar, en mayor o menor medida, en cada uno de los casos en los que se ha intentado una reforma que, a juicio de los sindicalistas, represente una disminución de sus derechos conquistados a lo largo del tiempo. La diferencia radica en que no han tenido la difusión mediática que se dio a la reforma al RJP. Esta negociación es un ejemplo práctico de que los trabajadores organizados en un sindicato fuerte, en la mayoría de los casos, no aceptan los sistemas de contribución definida.

Cabe agregar que en el caso del RJP, el sindicato del IMSS mantuvo una postura responsable al elaborar propuestas para reformar paramétricamente su sistema de pensiones. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo entre la administración del instituto y los trabajadores debido a que no se logró un equilibrio entre los aspectos económico, político y social.

Otros casos prácticos

Entidades federativas con pocas e ineficientes reformas

Un gran número de estados de la república se encuentran estudiando cambios en sus sistemas de seguridad social. Los si-

guientes ocho han concluido reformas, que están dirigidas principalmente a las nuevas generaciones de trabajadores:

Aguascalientes: Esquema mixto, con solidaridad intergeneracional y preponderancia del beneficio definido.

Coahuila: Esquema mixto, con solidaridad intergeneracional y preponderancia de las cuentas individuales virtuales.

Guanajuato: Esquema de beneficio definido, con solidaridad intergeneracional.

Hidalgo: Los trabajadores con ingreso posterior a 1998 se afilian al ISSSTE, sin solidaridad intergeneracional.

Estado de México: Esquema mixto, con solidaridad intergeneracional y preponderancia del beneficio definido.

Nuevo León: Esquema de contribución definida, sin solidaridad intergeneracional y con preponderancia de las cuentas individuales físicas.

Sonora: Esquema de beneficio definido, con solidaridad intergeneracional.

Veracruz: Esquema de beneficio definido, sin solidaridad intergeneracional.

Universidades que han concluido sus reformas

Son 26 las universidades públicas que han negociado reformas a sus sistemas de pensiones, con las siguientes características y tendencias:

- La mayoría incrementó las aportaciones de trabajadores y patrones.
- Menos de la mitad modificó las prestaciones y los requisitos para que las obtenga la generación actual de trabajadores.
- La mayoría modificó las prestaciones y los requisitos para que las obtengan las nuevas generaciones de trabajadores.

- Los cambios fueron fundamentalmente paramétricos; es decir, se continúa con los esquemas de beneficio definido, modificando la edad de jubilación, antigüedad requerida y sueldo pensionable.
- En todos los casos se mantiene la solidaridad intergeneracional.
- En algunos casos, las pensiones han transitado hacia sistemas mixtos para las nuevas generaciones de trabajadores, siempre privilegiando el esquema de beneficio definido.

Los ahorros generados a valor presente por las reformas a los sistemas de pensiones universitarios se estimaron en 54 500 millones de pesos en el caso de la generación actual de trabajadores, y 151 000 millones para las nuevas, lo que da un total de 255 500 millones de pesos.

Competencia en las decisiones

Las decisiones relativas a las políticas económicas competen a las autoridades estatales y federales. Las que se refieren a la conservación de la fuente de trabajo y al acceso a una pensión digna competen más a los trabajadores que a las propias autoridades o patrones, ya que sus consecuencias repercutirán positiva o negativamente en la fuerza laboral y no en los funcionarios con rotación sexenal. Por consiguiente, ambas partes deben considerarse como aliados, con los mismos objetivos de conservar las fuentes de trabajo y garantizar la seguridad social para quienes realmente requieran de ella.

A patrones y trabajadores debe quedarles claro que las pensiones son una prestación costosa, aun pagándolas sólo a quienes ya no pueden trabajar. También debe ser claro que en sistemas de baja rotación, a una tasa de remplazo igual, corresponde un costo similar, independientemente de si ésta proviene de beneficio definido o de contribución definida.

Una recomendación

Es evidente la falta de coordinación de los diferentes actores que pretenden establecer lineamientos para reformar los sistemas de pensiones. Por ello se hace necesaria la creación de una dirección técnica que coordine los esfuerzos de todos los grupos de interés, de manera que se establezcan políticas públicas en el tema de seguridad social. Esta dirección técnica deberá tener todos los elementos económicos, políticos, sociales y jurídicos para determinar los sectores a los que se les recomiende emprender reformas paramétricas, estructurales o mixtas.

Bibliografía

- AGUIRRE FARÍAS, Francisco Miguel, *Pensiones para servidores públicos y métodos actuariales*, "Taller sobre regímenes de pensiones y financiamiento de la seguridad social", Cartagena de Indias, Colombia, Centro de Formación de la Cooperación Española, 2005, 79 diapositivas.
- , "Sistemas de pensiones en las entidades federativas", *Sistemas estatales de pensiones*, México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2006, pp. 41-51.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Introducción a la seguridad social*, Ginebra, OIT, 1984.
- Valuaciones Actuariales del Norte, *Metodología, prima óptima de liquidez*, Saltillo, 1980.
- , *Diversos estudios actuariales*, Saltillo, Coahuila, Valuaciones Actuariales del Norte, 2006.

Berenice Ramirez López*

Alberto Valencia Armas **

La difícil decisión entre el beneficio definido y el bono de pensión del ISSSTE

Introducción

El 1 de abril de 2007 entró en vigor la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Y con ello se abrogó la publicada en el Diario oficial del 27 de diciembre de 1983 (ley de 83). Ésta, a su vez, recogía las reformas y adiciones realizadas a la ley de 1959, que dio origen a la institución. La nueva ley se inscribe en las reformas estructurales que se han estado realizando en las últimas tres décadas, caracterizadas por la adecuación de la política social a los procesos de apertura, liberalización y privatización del sector productivo y laboral. Responde también a los cambios en las funciones que realiza el Estado para enfrentar y readecuar el resquebrajamiento de los pactos sociales establecidos alrededor de los años cuarenta y que dieron paso a un incipiente Estado de bienestar de alcances limitados.

Principales contenidos

La ley de 83 otorgaba 21 prestaciones que en la ley de 2007 aparecen de forma separada, diferenciando los seguros, las

*Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

**Colegio Nacional de Actuarios.

prestaciones y los servicios. Los seguros que establece son los siguientes: el de salud, que comprende la atención médica preventiva, atención médica "curativa y de maternidad, y la rehabilitación física y mental; de riesgos del trabajo; de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de invalidez y vida. Las prestaciones y servicios considerados son los hipotecarios, los personales y los servicios sociales y los culturales.

Dos elementos distinguen esta reforma: el primero es la introducción de nuevas formas de financiamiento, con lo que se abre la puerta para que el sector privado participe en la gestión u otorgamiento de servicios que eran parte de la seguridad social de obligación estatal; el segundo establece nuevas condiciones para tener acceso a los derechos laborales y sociales.

De estos aspectos, los de mayor trascendencia son: a) la reforma en las pensiones, caracterizada por la sustitución del sistema solidario y de beneficios definidos por uno de aportes definidos, cuenta individual, administrados por inversionistas institucionales, y h) la separación, en el seguro de salud, entre la función financiera y la prestación de servicios. En el primer sistema, el financiamiento de las pensiones se realiza con las aportaciones de los trabajadores activos y del Estado. Es de beneficio definido porque las prestaciones se calculan a partir de una tasa de remplazo del salario fijo para todo individuo que cumpla con ciertos requisitos, entre los que destaca el tiempo de trabajo. La ley de 83 señalaba que si el trabajador hombre reunía 30 años de cotización y las mujeres 28, podían acceder a una pensión de retiro con 100 por ciento del sueldo base de cotización (SBC). En el nuevo sistema, el trabajador conoce las aportaciones que se hacen a su cuenta individual, ya que se ha establecido una contribución definida de su salario básico, pero no hay compromisos explícitos acerca de la tasa de remplazo de las pensiones que se entregarán. Éstas dependerán de las aportaciones realizadas, los fondos acumula-

dos, la rentabilidad obtenida y las comisiones que cobren las administradoras privadas.

Uno de los argumentos que se han vertido en apoyo al sistema de cuentas individuales es que se reconoce que las tasas de remplazo serán más bajas pero se ajustarán con ello a los promedios mundiales. En efecto, las tasas de remplazo en los países europeos van de 26 a 86 por ciento del último salario, pero falta incluir en la discusión las características de los niveles salariales de México, así como las diferencias entre salarios netos y salarios básicos o de cotización. Si se toma en cuenta el salario neto, las tasas de remplazo en el sistema de beneficios definidos es de 30 por ciento para los trabajadores afiliados al IMSS, y de 50 por ciento para los afiliados al ISSSTE. Son bajas tasas de remplazo que tenderán a ser menores con las cuentas individuales, principalmente por el efecto de las comisiones en los montos ahorrados. En 10 años de funcionamiento de las afores, la rentabilidad de éstas es superior a 7 por ciento, y para el trabajador se sitúa en 2.7 por ciento.

En relación con la separación entre la función financiera y la prestación de servicios, se acrecientan los riesgos principalmente para el seguro de salud, porque se introduce la posibilidad de que intervengan prestadores de servicios del ámbito privado. Ello pudiera ampliar más y reproducir la segmentación y diferenciación que ya existe en el nivel salarial entre trabajadores, en la diferenciación en la atención de la salud y servicios médicos de acuerdo con el nivel de ingreso de la población.

Como todo proceso que afecta la dinámica económica y social, las reformas que se efectúan requieren de una constante evaluación para determinar si se alcanzan los objetivos que le dieron origen. Careciendo de una evaluación integral de los efectos de la reforma efectuada a la Ley del Seguro Social, se reforma la Ley del ISSSTE. No se considera que en el



ámbito que se buscaba corregir, como es el de refinanciar a las instituciones, no hubo avances y el seguro que manifiesta mayores problemas de equilibrio entre ingresos y gastos es el de salud.

Organismos como la Comisión Federal de Competencia hicieron recomendaciones para que las administradoras de fondos de pensiones bajaran sus comisiones, lo que en parte explica por qué las aplicadas sobre flujo fue eliminada en marzo de 2008. Sin embargo, no se hacen consideraciones acerca de la reducida capacidad de ahorro individual frente a las percepciones promedio del orden de tres salarios mínimos, ni tampoco sobre las bajas densidades de cotización (las cuales expresan la proporción del tiempo de vida activa del trabajador en la que éste realiza sus aportaciones a la seguridad social). Ambas situaciones son producto tanto de los bajos salarios que perciben la gran mayoría de trabajadores, como de la precariedad laboral.

El artículo transitorio décimo en la ley de 2007

En el caso específico de las reformas, la nueva Ley del ISSSTE incorpora una combinación de cambios estructurales y paramétricos que, por la forma en que se instrumentan, muestran una clara tendencia a la baja de las prestaciones. La nueva ley reconoce tres tipos de trabajadores: los jubilados y pensionados actuales, para quienes no habrá cambios; los trabajadores en activo, quienes pueden optar por el régimen que se establece en el artículo transitorio décimo y que se refiere a elegir el sistema de reparto ajustado paramétricamente o trasladarse al nuevo régimen de cuentas individuales (artículo transitorio nueve) mediante la acreditación de los bonos de pensión que les corresponden; en cuanto a los trabajadores que a partir del 1 de abril de 2007 se incorporaron al ISSSTE, la única posibilidad son las cuentas individuales.

Optar por el beneficio definido con ajuste paramétrico o por el bono de pensión introduce cambios de fondo. El primero y de mayor significación es que al ser un sistema obligatorio y, por lo tanto, de ahorro previsional forzoso, el trabajador tiene que tomar una decisión individual que deberá comunicar por escrito, con carácter definitivo, irrenunciable y sin lugar a modificarla (artículo siete transitorio).

Las obligaciones del Estado en materia de seguridad social, en el rubro de pensiones, las asume el gobierno mediante mayores aportaciones y financiando las pensiones en curso, pero se subraya el carácter de responsabilidad individual. El trabajador, además de asumir el de tomar bajos salarios y precariedad laboral, asume también el de tomar una mala decisión. Esta situación es muy controvertida si se considera que en el proceso de desarrollo democrático, a los trabajadores no se les ha dejado intervenir en la delimitación de políticas públicas.

Es necesario destacar que los trabajadores que se acojan a la pensión de beneficio definido y, por lo tanto, al artículo décimo transitorio, no se pueden jubilar conforme a las condiciones de la ley abrogada, ya que se modifica la forma de establecer el salario base de cotización, aumenta la edad mínima y se incrementa la prima de aportación del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. De estar aportando 3.5 por ciento del salario base de cotización a partir del 1 de enero de 2008, la prima irá aumentando gradualmente 0.525 por año, hasta alcanzar, en 2012, 6.125 por ciento del SBC. A partir del 1 de enero de 2010 se establecerán edades mínimas para la jubilación: 51 años para los hombres y 49 para las mujeres. Estos requisitos se irán incrementando progresivamente, con lo que en 2028 la exigencia será de 60 años para los hombres y 58 para las mujeres.

La ley de 83 consideraba como básico el presupuestal, el sobresueldo y la compensación (capítulo 1, artículo 15). El pri-

mero se refiere a la remuneración ordinaria señalada en el nombramiento en relación con la plaza o cargo que se desempeña; el segundo es la remuneración adicional en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar en que se prestan los servicios, y el tercero se refiere a una cantidad adicional en atención a responsabilidades o trabajos extraordinarios. Las cotizaciones se efectuaban sobre el sueldo básico hasta por una cantidad que no rebasara 10 veces el salario mínimo general. En la nueva ley se establece como sueldo básico el del tabulador regional por puestos. Las cuotas y aportaciones se efectuarán sobre el sueldo básico Y los límites inferior y superior son de uno y diez salarios mínimos (artículo 17). Es importante destacar que el monto de la pensión es el promedio del sueldo básico en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, siempre y cuando éste tenga una antigüedad mínima de al menos tres años en el mismo puesto y nivel.

Las definiciones de sueldo básico se conocerán a partir de enero de 2008, de parte de las diversas dependencias y entidades afiliadas al ISSSTE. Entre las omisiones que la ley de 2007 contiene se encuentra la establecida en el artículo trigésimo quinto de las disposiciones generales, donde se determina que "el cálculo del sueldo básico señalado en esta ley, en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley que se abroga para el cálculo de las cuotas y aportaciones al Instituto". En esta redacción destaca una perspectiva de cantidades y queda claro que no será menor si consideramos que a partir de 2008 se registrará un incremento en las aportaciones a estos seguros, pero no se determinan los parámetros del salario básico contractual para el cálculo de beneficios, aunque de acuerdo con la ley y para el cálculo del bono se toma como referencia el sueldo básico de cotización promedio percibido hasta el 31 de diciembre de 2006, cuyo límite superior es de 10 salarios mínimos, que equivalen a 14 601 pesos.

Del 1 de abril de 2007 al 31 de diciembre de 2009, los trabajadores que opten por el beneficio definido deberán haber cotizado, al menos, 30 años en el caso de los hombres y 28 años las mujeres, para tener derecho a pensión por jubilación equivalente a 100 por ciento del promedio del SBC de su último año de servicio. Se puede obtener una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios al tener 55 años y 15 de cotizaciones con un monto de 50 por ciento del promedio del SRC del último año. Este monto se podrá incrementar hasta 95 por ciento cuando se cumplan 29 años de aportaciones. Para obtener una pensión de cesantía en edad avanzada se requieren 60 años de edad y haber cotizado al menos 10 años de servicios, con lo que se obtiene 40 por ciento del SBC. Cabe recordar que la ley de 2007 señala que los trabajadores pensionados, para contar con servicios de salud, deberán haber cotizado al menos 15 años.

Es indudable que la mayor esperanza de vida y los costos que ésta implica para la seguridad social hacen necesario revisar las aportaciones, así como evitar que se otorguen pensiones sólo por tiempo de trabajo. Sin embargo, la construcción de las tablas para ir aumentando la edad de retiro conduce a desigualdades, particularmente de género, ya que hay trabajadoras que ahora se encuentran a la mitad de requisitos para obtener una pensión, pero por ir "persiguiendo" la edad mínima terminarán trabajando más de 40 años, mientras que hay otras que con pocos años de cotización y de edad alcanzarán los requisitos a los 28 años de trabajo. Para evitar este tipo de situaciones, hay países que establecen equidad en este principio, mediante una adecuada combinación entre tiempo de cotización y edad (véase el siguiente cuadro).

Con el ejemplo del cuadro se muestra la desigualdad no por la modificación de los parámetros sino por la forma en que se instrumentará. En el ejemplo, la obligación de aportar durante 28 años se amplía a 37. Si esta mujer tuviera 30 años

de edad y cinco años de cotización, cumpliría los requisitos a los 28 años de trabajo. Pero si tuviera 33 años de edad y 17 años de servicio serían necesarios 42 años de trabajo.

EJEMPLO DE REQUISITOS PARA EL RETIRO
EN EL CASO DE LAS MUJERES

Género	Años de servicio	Edad	Fecha	Requisitos	Faltan
Mujer	12	33	2007	28 de cotización	16 de cotizar
	16	49	2023	55 años	6 de edad
	6	55	2029	58 años	3 de edad
	3	58	2032	58 años	

fumte: L-11 de lrsSSTE, 2007.

De los trabajadores que opten por el bono

Si la opción es la de aceptar la cuenta individual, se reconocen aportaciones mediante el cálculo de bonos de pensión, que son títulos emitidos por el gobierno federal. Se determinan en unidades de inversión (UDI) para mantener el valor nominal constante.

El bono se calcula en función del salario base de cotización percibido en el último año inmediato anterior al retiro.

El parámetro que se mantiene estable es la tasa de contribución, pero no hay compromisos explícitos acerca de la tasa de remplazo de las pensiones entregadas ..

Las contribuciones y aportaciones van a las cuentas individuales. Éstas las manejan las administradoras de fondos de pensiones (PensionrsssTE o alguna otra afore) que las canalizan a las sociedades de inversión de fondos de pensiones (siefores). El monto de la pensión será resultado de los fondos acumulados de manera individual, los cuales dependerán, a su vez, de factores como: la densidad de cotización, el nivel de ingreso y la rentabilidad y efecto de las comisiones, entre otros.

Para obtener una pensión los trabajadores deberán contar con un plan establecido con su dependencia o entidad; autorizados y registrados por la Cansar, administrado por Pension-SSSTB por una afore. En este sistema, las aseguradoras son las que otorgan la renta vitalicia, y las administradoras, los retiros programados.

Al momento del retiro, el trabajador puede contratar una renta vitalicia con una aseguradora y, si fuera el caso, un seguro para que al ocurrir el fallecimiento del titular se extienda el periodo de pago de la pensión a los beneficiarios que éste hubiera designado. También puede optar por retiros programados (calculados con base en su esperanza de vida) por medio de PensionrsssTE o de su afore. En el primer caso, la aseguradora absorbe el riesgo de supervivencia del trabajador (si vive más de lo esperado); en el segundo, el riesgo corresponde al trabajador. Para aquellos trabajadores que no cuenten con un ahorro suficiente en su cuenta al finalizar al menos 25 años de cotización y con 60 años para pensión de cesantía o 65 años para pensión de vejez, tendrán garantizada una pensión equivalente a dos salarios mínimos generales del Distrito Federal (3 034 pesos mensuales en la actualidad, conforme al salario vigente en 2007).

La ley de 2007 señala, además, que los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se transferirán al PensionrsssTE y que se mantendrán invertidos en créditos a cargo del gobierno federal en el Banco de México. Estos recursos se depositarán en la cuenta individual de los trabajadores que opten por el bono, pero no es claro para los que elijan la pensión de beneficio definido. El artículo 2 del "Reglamento para el ejercicio del derecho de opción", publicado el 14 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, señala que "los recursos correspondientes a los trabajadores que opten por el régimen a que se refiere el artículo décimo transitorio del Decreto, serán dispersados en las cuentas individuales de dichos trabajadores".

La opción del bono

Idealmente, la elección del bono debe ser una decisión personal basada en el conocimiento de los efectos a mediano y largo plazos. Tales efectos dependen, en gran medida, del manejo que se haga del ahorro tanto durante la vida activa como en el retiro. El ahorro según esta modalidad es una cuenta de capitalización que se incrementa con los aportes periódicos en proporción al salario y con los rendimientos financieros del saldo que se acumule. Por otra parte, se le resta el cargo que por manejo de la cuenta cobra la administradora del fondo, la cual, en la etapa inicial, será PensionIsssTE.

Entre las dificultades que deberán superar quienes tengan que elegir entre las condiciones relativamente conocidas de la ley abrogada y las que derivan de la elección del bono, están las deficiencias en el conocimiento de finanzas y los conceptos asociados al bono, lo que impide tomar decisiones acertadas y oportunas y son un obstáculo para maximizar el ahorro para el retiro y lograr una mejor pensión.

La experiencia acumulada en 10 años de operación del sistema de capitalización individual en el IMSS, permite percibir la gran variabilidad de las comisiones que cobran y los rendimientos que ofrecen las afores, al igual que la ausencia de mejora financiera en una importante proporción de los traspasos que los titulares de una cuenta individual han efectuado entre las afores.

Optimizar el ahorro a lo largo de la vida activa de un trabajador hace imprescindible evaluar regularmente comisiones y rendimientos, para determinar la opción más ventajosa. Como es difícil que una misma afore pueda ser la mejor todo el tiempo, la práctica más conveniente sería el traspaso de los recursos acumulados hacia la administradora que se estime más favorable, sin que se exija una permanencia mínima.

Además de tomar en cuenta lo anterior, hay otros factores que escapan al manejo que pueda tener la gran mayoría de los inversionistas, las cuales se refieren a contingencias que inciden sobre la suficiencia del ahorro que se estima adecuado a largo plazo. En forma enunciativa se mencionan variaciones en: esperanza de vida, tasas de rendimiento, comisiones, estabilidad laboral, costos futuros de las rentas vitalicias, costos de los seguros de supervivencia de potenciales beneficiarios, y la estabilidad de la economía nacional.

Características del bono

Al optar por el artículo noveno transitorio, el bono es el mecanismo que se ha adoptado en la nueva Ley del ISSSTE para reconocer la expectativa de derechos a una pensión de retiro en función de la edad del trabajador y del tiempo que haya cotizado. Su monto depende del tiempo probable de pago de la pensión, por lo que difiere de acuerdo con la edad, aunque el número de años de servicio sea el mismo.

En los cuadros de los artículos noveno y vigésimo primero transitorios de la nueva ley, el rango de edades que se muestra es de 15 a 65 años, y los años de servicio, de 1 a 30. Los valores están referidos en años equivalentes de salario, por lo que, para conocer a cuánto equivale el bono en dinero, inicialmente habría que determinar las percepciones anuales. Para este propósito se consideran adicionalmente 40 días de aguinaldo (1.5 meses). Aunque la inclusión de este concepto no está claramente especificada en el artículo noveno transitorio, hay referencias que inducen a afirmar que sí forma parte del sueldo básico elevado al 110.

Entre esas referencias están algunos ejemplos en la exposición de motivos de la ley, así como la calculadora del bono en la página electrónica del ISSSTE. Se tiene entonces que si el sueldo mensual fuese de 4 000 pesos mensuales, la percepción

anual sería igual al producto de 4 000 pesos por 13.5 (12 meses normales, más 1.5 de aguinaldo), o sea 54 000 pesos.

Una vez que se conoce la percepción anual, ésta se multiplica por la cifra que aparece en el cuadro del artículo noveno transitorio en la intersección de la edad y años de servicio correspondientes. Por ejemplo, si la edad es 55 años y 30 años de servicio, el valor en la tabla es 15.72 años, los que multiplicados por 54 000 pesos dan 848 880 pesos.

Los valores máximos en el cuadro se encuentran en el ex-trono derecho, a los 30 años de servicio. Se advierte que a los 15 años corresponde la mitad del valor nominal del bono, lo cual es congruente con el artículo 63 de la ley de 1983 respecto al monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio de 50 por ciento de la pensión a los 15 años de servicio.

En caso de que se rebasen los 65 años de edad o los 30 de servicio, no se modifican los valores límite del bono. Por tanto, si se da el caso de que un trabajador haya excedido esas referencias, no hay posibilidad de que reciba una cantidad mayor a la establecida. De hecho, mantener un límite fijo favorece a quienes tienen 65 años o más, si se toma en cuenta que se origina de un cálculo acorde con la expectativa de vida y que ésta se reduce a medida que aumenta la edad.

Al formar parte del sistema de capitalización individual, el monto del bono no se entrega en forma directa a cada trabajador sino que constituye el capital inicial de la cuenta que se abrirá a su nombre en PensionIsSsTE. La cantidad específica que se acredita en esa cuenta proviene del valor nominal en el cuadro del artículo noveno transitorio, ajustado financieramente por el tiempo que resta para completar 30 años de servicio, con lo que después de ese ajuste se llega a los valores del cuadro del artículo vigésimo primero transitorio.

Cabe aclarar que a partir de los 55 años -que es la edad mínima para obtener la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios en la ley abrogada- ya no se hace ninguna modi-

ficación que afecte el valor nominal del bono, por lo que a partir de esa edad son coincidentes los valores en los cuadros de los artículos noveno y vigésimo primero transitorios.

Suficiencia del bono

La suficiencia del bono no puede determinarse de manera general, ya que depende de las condiciones particulares de cada trabajador como son sexo, edad, años de servicio, estabilidad laboral, perspectivas salariales, existencia o no de beneficiarios y sus edades, capacidad de ahorro, entre otras. Para ilustrar de manera general los probables resultados, se presentan, a continuación, ejemplos enunciativos de algunos conceptos clave.

Costo de la pensión con 55 años de edad y 30 de servicio

Supongamos un trabajador que culmina su vida laboral a los 55 años (pensión a los 56 años), con 30 de servicio y un sueldo de 4 000 pesos mensuales. En estas circunstancias, como ya se vio, el bono que se obtiene es de 848 880 pesos. Esta cantidad sería suficiente para pagar una pensión de 100 por ciento de la percepción anual del trabajador, si el rendimiento financiero de los fondos fuese de 3.5 por ciento real, es decir, por arriba de la inflación.

Para apreciar el costo que está implícito en este reconocimiento de derechos, supongamos que un trabajador pretendiera ahorrar por cuenta propia los 848 880 pesos, conforme a la hipótesis de que el sueldo permanece constante en términos reales (únicamente compensa la inflación anual) y que pudiera obtener una tasa de rendimiento financiero de 3.5 por ciento. Para tal propósito, tendría que destinar, durante 30 años, una proporción de 34 por ciento de su sueldo. Si a lo anterior se adicionara el costo de una pensión de viudez de

igual monto que la del titular y de una esposa tres años menor, el porcentaje de aporte sería de 38 por ciento.

Los porcentajes que resultan del cálculo anterior ponen de manifiesto el importante costo de financiar pensiones con características como las que se han descrito, e incidentalmente ayudan a entender el origen del problema financiero del ISSSTE. Asimismo, se muestra el importante esfuerzo requerido para constituir, en forma individual, un ahorro suficiente para alcanzar un beneficio similar.

Importancia de la tasa de interés

En el ejemplo de un hombre que se retira a los 56 años de edad con 30 de servicio, si se fija una cuota de 15 por ciento, la tasa de interés que haría financiable su pensión es de 6.7 por ciento anual, que es significativamente superior a la de 3.5 por ciento, que sirve como referencia para los cálculos del bono en la nueva ley. Obtener un rendimiento neto de 6.7 por ciento está lejos de lograrse a la luz de la experiencia del sistema de capitalización individual, que se inició en julio de 1997. Con datos de la Cansar relativos a la tasa de rendimiento neto observado, se advierte que a partir de la evolución de las tasas anuales de las nueve afores que a la fecha subsisten entre las que iniciaron el sistema, en el lapso de 10 años solamente tres administradoras de fondos han ofrecido una rentabilidad promedio que supera la tasa técnica de 3.5 por ciento, aunque no por mucho.

Conocer este tipo de antecedentes es valioso para quienes opten por el bono, puesto que lograr un buen rendimiento financiero no es automático, ya que se ve afectado por la dispersión en el desempeño de las afores. A manera de ejemplo, de julio de 1997 a junio de 2007, la rentabilidad neta promedio ha sido de 3.2 por ciento, cercana a la tasa técnica de 3.5 por ciento, pero con gran diversidad. Hay afores como

Santander, con un promedio de 1.8 por ciento, y otras como Inbursa, con 5.2 por ciento. La diferencia de tasas da lugar a que para el mismo nivel de aportaciones, al final de 10 años, los intereses obtenidos con Santander representen tan sólo 29 por ciento de los correspondientes con Inbursa.

Es importante advertir que de estas estadísticas no puede desprenderse una recomendación en ningún sentido, ya que la posición competitiva de cada afore va evolucionando, y un desempeño desfavorable o exitoso, aunque se trate de un periodo prolongado, no necesariamente se mantiene. Esto incorpora una mayor dificultad al elegir una administradora, pues no hay seguridad de que los resultados recientes, de la naturaleza que sean, se mantengan en el futuro.

Opción de bono con 30 años de servicio

Si el trabajador que hemos usado como ejemplo opta por el bono, ya con el derecho ganado para pensionarse y continúa trabajando hasta los 60 años, con una contribución a su cuenta individual de 12.7 por ciento de su sueldo base y una tasa de 3.5 por ciento, llegaría a acumular 1 044 979 pesos, cantidad equivalente a 135 por ciento del monto necesario para su propia pensión, suponiendo que aspira a 100 por ciento de su sueldo básico elevado al año. Si con la misma cantidad se tuviera que financiar una pensión de viudez para una esposa tres años menor, la proporción sería de aproximadamente 113 por ciento. Si para el mismo caso utilizamos una tasa de interés de 2 por ciento, entonces la suficiencia para el titular sería de 111 por ciento, y al incluir la pensión de viudez, de 89 por ciento.

Opción de bono con 15 años de servicio e incrementos salariales

Al variar condiciones, por ejemplo, si un trabajador con 45 años de edad y 15 de cotizar al ISSSTE opta por el bono y con la misma contribución y tasa de 3.5 por ciento continúa labo-

randa hasta los 65 a1os para tener derecho a la pensi6n por vejez, la suficiencia de su ahorro ser6a de 120 por ciento para el titular y 96 por ciento si se considera viudez. Con la tasa de inter6s de 2 por ciento, los resultados equivalentes ser6an 83 y 64 por ciento, respectivamente.

En los ejemplos que hemos analizado no se considera la posibilidad de que el sueldo del trabajador mejore por arriba de la inflaci6n. Si suponemos que de los 45 a los 65 a1os sus ingresos aumentaron gradualmente hasta llegar, al final, a 50 por ciento de incremento, con la tasa de 3.5 por ciento, la suficiencia para el titular ser6a de 80 por ciento respecto a las percepciones del 6ltimo a1o, y de 64 por ciento al considerar viudez. Al suponer una tasa de inter6s de 2 por ciento, esa suficiencia disminuir6a a 55 y 43 por ciento, respectivamente.

Situaci6n de las mujeres

Al no hacer distinc6n alguna por sexo y estar basado en condiciones de poblaci6n masculina, el bono ofrece a las mujeres que cotizan directamente al ISSSTE montos menores que a los hombres en igualdad de condiciones de edad y a1os de servicio necesarios para pensionarse: de 30 y 28 a1os, respectivamente. Con ello las mujeres se encuentran en una situaci6n de desventaja en su ingreso, que var6a en funci6n de la edad, pero que en algunos casos supera 20 por ciento.

Destino de los recursos

Conforme al art6culo 91 de la nueva Ley del ISSSTE, una vez que los trabajadores re6nan los requisitos para una pensi6n por cesant6a en edad avanzada o vejez (60 o 65 a1os), podr6n disponer de su cuenta individual para contratar un seguro de pensi6n con una aseguradora que les otorgue una renta vitalicia, o pueden mantener el saldo de su cuenta individual en alguna afore y efectuar, con cargo a este saldo, retiros programados.

La diferencia entre una y otra opci6n puede ser significativa. En el caso de una renta vitalicia se podr6a conocer de antemano la cantidad disponible de manera regular, por lo que el pensionado no correr6a el riesgo de sobrevivir m6s all6 del alcance de sus ahorros, como podr6a ocurrir si se decide por retiros programados.

Es importante tener en cuenta que en caso de existir familiares derechohabientes, los pensionados por retiro, cesant6a en edad avanzada o vejez, tendr6an que contratar previamente, a favor de los primeros, un seguro de supervivencia para otorgarles la pensi6n que corresponda, en caso de fallecimiento del pensionado.

Conclusiones

- Para aquellos que opten por el r6gimen de cuenta individual, la pensi6n la otorgar6n las aseguradoras privadas. Al introducirse la cuenta individual desaparece el r6gimen solidario.
- Al cambiar la manera de calcular el sueldo base de cotizaci6n y aumentar la edad de retiro, las condiciones se modifican y, por lo tanto, al mantenerse derechos con nuevos requisitos, era fundamental una discusi6n amplia para lograr consenso en la perspectiva de fundar nuevos pactos sociales, evitando la afectaci6n de derechos adquiridos.
- Es conveniente que los potenciales usuarios del sistema de cuenta individual adquieran conocimiento financiero o cuenten con respaldo t6cnico que les permita un manejo adecuado de su ahorro para el retiro, ya que en este caso no existe la posibilidad de elegir entre las condiciones nuevas y las anteriores, como s6 las hay todav6a en el r6gimen del IMSS.
- El elevado costo de una pensi6n hace necesario el mayor ahorro posible. Por ello hay que mantenerse atento a las

posibilidades que contribuyan a lograrlo, y tener presente que, en este sistema, los promedios pueden ser indicativos de ciertos comportamientos, pero no necesariamente Útiles para decisiones individuales.

- El efecto de la tasa de interés es muy significativo, y los ejemplos que se mostraron con una tasa de 2 por ciento no necesariamente corresponden a una baja generalizada de los rendimientos, sino al efecto de seleccionar una afore que pudiera ofrecer una baja rentabilidad neta después del cobro de comisiones.
- Para una mejor aproximación de los ejemplos sobre la situación real del mercado laboral, habría que tomar en cuenta la probable discontinuidad en el plazo de aportes por falta de empleo formal o por quedar desempleado.
- La pensión promedio en el ISSSTE (conforme a la valuación actuarial a 2005) equivale a 4.2 salarios mínimos. Esto es indicativo del bajo nivel salarial de los afiliados al instituto y una razón por la cual requieren tasas más elevadas de suficiencia de su ahorro, que evidentemente difieren de las que son comunes en países de economías desarrolladas y con mejor distribución del ingreso.
- Además de las contingencias que aquí se han analizado, hay otras que inciden de manera importante en la suficiencia del ahorro, tales como las variaciones en la esperanza de vida, en la estabilidad laboral, en los costos futuros de las rentas vitalicias, en los costos de los seguros de supervivencia para los potenciales beneficiarios, o en la estabilidad de la economía nacional.
- Si las condiciones macroeconómicas siguen caracterizándose por un débil crecimiento económico, desestructuración del sector laboral, informalidad y precariedad en el empleo, así como por las grandes diferencias entre las rentabilidades que obtienen las administradoras y las que les corresponden a los trabajadores, el costo fiscal no

podrá disminuir, ya que además de que el Estado asume las pensiones en curso sin que pueda capturar las cotizaciones de los trabajadores que se han trasladado a la administración privada, tendrá que asumir las pensiones garantizadas, instrumental' programas de apoyo económico a la vejez, y hacerse cargo de la deuda pública que este tipo de reforma le genera. En este contexto, las posibilidades de financiar a las instituciones de seguridad social se hacen más difíciles.

Bibliografía

- CONSAR Estadísticas históricas, México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2007, en www.consar.gob.mx. Consultado: marzo, 2007.
- Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", México, Secretaría de Gobernación, 2007.
- ISSSTE, "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1983 y modificaciones publicadas, México, Secretaría de Gobernación, 2005, 58 pp.
- , Valuación actuarial y financiera al 31 de diciembre de 2005, México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2006, en www.issste.gob.mx. Consultado: abril, 2007.
- , Ley del instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2007, 135 pp.

Jorge Alberto Romero Hidalgo

Adrián Rafael Jiménez Guth*

Las reformas de pensiones en el estado de Guanajuato: ¿El ejemplo a seguir?

Consideraciones preliminares

Si bien los seguros sociales nacionales -díganse Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)- transitan por una fuerte problemática en materia de jubilaciones y pensiones, un breve análisis de la perspectiva financiera y de cobertura que tienen los seguros sociales estatales determinaría que su situación no es menos urgente. En este contexto, la cuantificación del problema es complicada si tomamos en cuenta las características particulares de cada órgano o entidad encargada del tema en los estados, así como el poco acceso a información fidedigna.

En el ámbito de los trabajos realizados hasta ahora por organismos federales, como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago, 2004), se observa que el tratamiento dado a este asunto todavía no encuentra los cauces adecuados en los terrenos técnico y político como para madurar propuestas prácticas de solución, si bien admitimos que resulta positivo que en ese foro se haya dado un lugar prominente a esta problemática, sensibilizando a los titulares de los poderes ejecutivos locales y a los funcionarios administradores de las finanzas

*Academia Mexicana de Derecho a la Seguridad Social.

públicas. En el mismo tenor se inscribe el tratamiento del tema en la Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, celebrada en 2004.

Por todo ello resulta necesario presentar para el análisis las experiencias particulares de las entidades de la federación que han logrado avanzar en el tema de las reformas a sus respectivos sistemas de aseguramiento, con la convicción de que éstos configuran un asunto importante por su magnitud financiera y repercusión social, lo que no pocas veces se soslaya en los documentos referentes a los seguros sociales nacionales.

El caso que a continuación se detalla describe un proceso de reforma legal que fortaleció el modelo de pensiones administrado por el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG). Observaremos que el proceso de redacción del proyecto, así como su aprobación, son ejemplo de búsqueda persistente por el consenso asentado en bases técnicas fidedignas.

La realidad actuarial reflejada a partir de la reforma no deja lugar a dudas sobre la conveniencia de apurar estos esfuerzos no sólo en el ámbito federal sino también, con una perspectiva diferente, en el terreno estatal.

Antecedentes de la Ley de seguridad social del estado de Guanajuato

En Guanajuato, la seguridad social para los servidores públicos fue formalizada el 19 de junio de 1962 con la formulación de la Ley de pensiones, expedida por la XLIV Legislatura local y publicada el día 28 del mismo mes en el Periódico Oficial del gobierno del estado. Esta norma dio vida a la Dirección de Pensiones del Estado de Guanajuato, antecesora directa del actual Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG), creado el 19 de septiembre de 1977 mediante la abrogación de la Ley de pensiones y el surgimiento de la Ley de segu-

ridad social. El ISSEG es, desde su creación, un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de Guanajuato, que administra los seguros y prestaciones que contiene la ley que le aplica. A él se encuentran incorporados los trabajadores del gobierno del estado y un municipio: el de Guanajuato.

Al igual que los otros institutos y organismos encargados de administrar seguros y prestaciones sociales en aquellos años -excepto la prestación del servicio médico, el cual lo tiene subcontratado el gobierno del estado con el ISSSTE-, el ISSEG nace inspirado en la figura del modelo de beneficio definido o reparto (*pay as you go*), que se sustenta en la creación de un fondo global con las cuotas y aportaciones de cada uno de los patrones y los afiliados, procurando la solidaridad intergeneracional entre trabajadores al momento de la jubilación. Algunas de las características más importantes de este modelo son las siguientes:

- Las contribuciones de trabajadores y patrones se utilizan para financiar las pensiones de los afiliados pasivos a partir de beneficios predefinidos, y además pueden acumularse reservas técnicas.
- Tiene una rentabilidad implícita derivada del crecimiento de la base de cotización: crecimiento económico (impacto en la base de cotización) y crecimiento demográfico (número de cotizantes).
- El carácter de seguro surge mediante un intercambio de promesas entre generaciones por medio de un "contrato social" implícito.

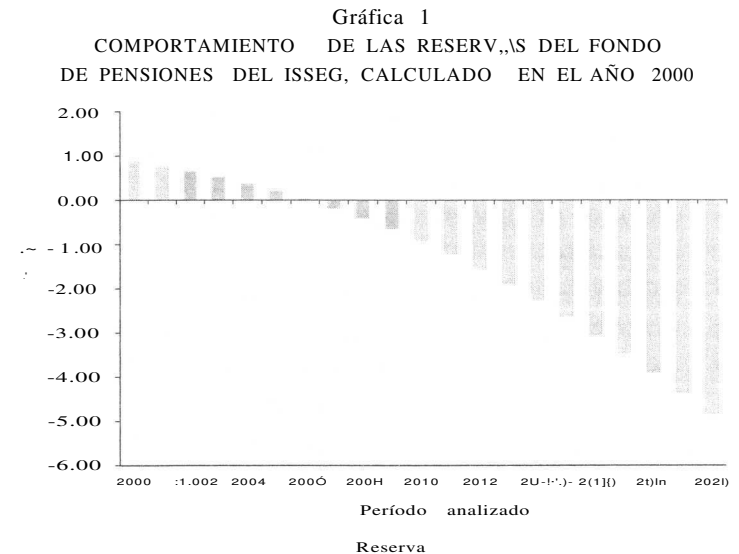
Estos rasgos del modelo quedaron fielmente plasmados en la primera Ley de seguridad social, y subsistieron a las modificaciones posteriores que se le practicaron hasta las aprobadas en 1988. Sin embargo, al paso de más de 44 años de la crea-

ción del fondo de pensiones -en los que operó conforme a un régimen legal y administrativo que no registró cambios significativos y que se encontraba, en buena medida, ajeno a la dinámica social y demográfica de sus afiliados-, se realizó un acercamiento inicial para revisar el estado general de la institución, que en el año 2000 presentaba importantes rezagas que requerían de atención inmediata para garantizar su correcta operación. Entre otros:

1. El modelo pensionario de beneficio definido, estructurado mediante un fondo común solidario, carecía de los controles necesarios para garantizar su correcto acoplamiento a la dinámica de las variables socioeconómicas de los afiliados.
2. No se preveía una edad mínima de jubilación y había flexibilidad en los requisitos para pensionarse.
3. Había un escaso seguimiento de los efectos de la transición demográfica en el grupo de trabajadores cotizantes.
4. El instituto ya contaba con un área comercial en pleno crecimiento, dedicada a negocios farmacéuticos, inmobiliarios y de estacionamientos, que podía mejorar significativamente su enfoque y operación.
5. El manejo de las variables financieras se realizaba con la escasa información técnica disponible.
6. Las cuotas y aportaciones históricas de los cotizantes eran insuficientes.
7. No se consideraban mecanismos para alentar la permanencia en el empleo al adquirir el derecho a la jubilación.

Todo lo anterior ubicaba al ISSEG en una posición crítica, ya que al considerar la relación entre los pasivos contingentes generados por las nuevas jubilaciones y las reservas del fondo de pensiones, se tenía prevista su descapitalización a corto

plazo -específicamente en el año 2006- si no se realizaban ajustes al modelo, tal como se muestra en la gráfica 1.



Fuente: Valuaciones Actuariales del Norte, actuario Francisco Miguel Aguilera Farías.

Características del nuevo modelo de pensiones del estado de Guanajuato

Ante el escenario descrito resultaba urgente una reforma legal del modelo de pensiones que destacara la importancia de las variables financieras y demográficas que influyen en los afiliados, y que al menos procurara lo siguiente:

1. Garantizar una vida digna a los asegurados y a sus beneficiarios.
2. Garantizar la viabilidad del fondo de pensiones.
3. Realizar aportaciones, tanto por parte de los patrones como de los trabajadores, que garantizaran la salud financiera del ISSEG.

4. Pagar prestaciones acordes con las aportaciones recibidas, incluyendo el otorgamiento de créditos a tasas financieramente viables.
5. Permitir la portabilidad de las pensiones -esto es, la posibilidad de realizar carrera laboral cotizando en diversas instituciones estatales o federales- sin perder derechos y realizando equivalencias entre montos aportados.
6. Normal' de manera más clara la creación de reservas actuariales.
7. Garantizar un manejo transparente de las finanzas.
8. Ser viable desde el punto de vista político y económico.
9. Adaptarse a la situación demográfica, política, económica y social del estado y del país.
10. Establecer mecanismos para promover la permanencia en el empleo, evitando las jubilaciones prematuras.
11. Garantizar el seguimiento de sus variables actuariales, entre las cuales destacan las financieras y demográficas.

En consecuencia fue necesario iniciar una revisión exhaustiva de la ley entonces vigente, que databa de 1988, y establecer un modelo de pensiones que revitalizara las finanzas del ISSEG.

Ley de seguridad social del estado de Guanajuato (2002)

A lo largo de sus 18 meses de duración, el proceso puesto en marcha para integrar una propuesta de ley reformada y gestionar su aprobación por parte del Congreso estatal, demandó el establecimiento de objetivos ambiciosos que se originaron en las características deseables que marcaba el diagnóstico inicial. Estos objetivos cubrían de manera amplia el espectro de

elementos esenciales considerados para el éxito del proyecto, que van desde el análisis y estudio del problema mediante asesoría profesional; la realización de estudios comparativos con otros estados; la gestión y trabajo coordinado con los actores involucrados; el cuidado en el diseño técnico del proyecto, y su potencial aprobación.

Objetivos y estrategias para la reforma

A continuación se mencionan y describen cada uno de los objetivos planteados a efecto de lograr la reforma del modelo de penSIONes:

Objetivo 1. Dominar la problemática por parte de los diseñadores del proyecto

La seguridad social es un campo de estudio que demanda un análisis permanente con enfoque integral de sistemas, resaltando las relaciones causa-efecto. Por ende, el tratamiento de la problemática en esta materia implica necesariamente la búsqueda de la cabal comprensión de las múltiples materias que abarca. Este dominio conlleva el comprender sus avances y características por parte de los involucrados en la toma de decisiones al respecto.

Para lograr este objetivo, el cuerpo directivo del instituto se enfocó, en un inicio, a dimensional' cabalmente la problemática del modelo de pensiones, con la ayuda de especialistas reconocidos en el ámbito nacional, entre los que se congregó a:

- Actuarios.
- Abogados especialistas en derecho de la seguridad social.
- Asesores financieros.
- Demógrafos.
- Asesores en comunicación social.

Debemos subrayar que la diversidad de opiniones implícita en los temas de seguridad social fue precisamente el factor que proporcionó un cimiento sólido para abordar la problemática desde múltiples enfoques, atendiendo diversos escenarios de solución. En este caso, las diferencias ~ieron por resultado una visión integral de los alcances de la reforma.

En un segundo momento, resultaba necesario que el ISSEG realizara estudios documentales y de campo exhaustivos, a fin de comparar la realidad del estado de Guanajuato en materia de seguridad social para los trabajadores públicos, respecto de la situación de cada estado de la república.

En esta fase fue necesario acudir con especialistas de renombrado prestigio en la materia, adscritos a la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social; al despacho Valuaciones Actuariales del Norte, S.A; al Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) y a la Universidad de Guanajuato.

Objetivo 2. Involucrar a todos los grupos de interés en la solución del problema

Las acciones que se realizaron como parte de este objetivo se consideran clave en el desarrollo del proyecto, puesto que era indispensable involucrar a los grupos de interés directamente afectados por el problema, o que de alguna manera podían y debían influir en su solución. Estos grupos fueron los siguientes:

- Derechohabientes del ISSEG.
- Representantes sindicales de los derechohabientes: secciones del magisterio y de servidores públicos representados en el Consejo Directivo del instituto.
- Funcionarios de gobierno que forman parte del Consejo Directivo.

- Diputados, particularmente de la Comisión de Justicia.
- Opinión pública.

Para cada uno de estos grupos se diseñó una estrategia específica de comunicación y gestión, pero cabe mencionar que fue muy importante, para poder concretar el proyecto, la participación de los representantes sindicales y las consultas respectivas con las bases, primordialmente tratándose del personal adscrito al magisterio, dado su peso específico por el número de derechohabientes que tienen de en el instituto.

En este plano y desde el inicio del proyecto, el gobernador del estado convocó a los representantes de los derechohabientes para solicitarles su participación en todo el proceso. No menos importante fue el hacer ver la importancia del tema a los funcionarios encargados de las finanzas públicas estatales. En este caso se informó y documentó a los funcionarios de esta área acerca de las consecuencias y el efecto que tendría para las finanzas no llevar a cabo la reforma, así como las ventajas de efectuada a la brevedad.

Vale decir que el contacto con cada uno de los grupos de interés fue constante, para lo cual se dedicó, en algunos casos, personal de la institución exclusivamente para resolver sus planteamientos, en busca en todo momento, del consenso, sin descartar, en algunas ocasiones, la votación. Para el equipo de proyecto, éste fincaba su éxito en la calidad de la comunicación que se intercambiaba.

De igual forma subrayamos que el rígido orden administrativo y la documentación del proceso fueron de mucha utilidad, pues el equipo de proyecto actuó de manera estricta en la elaboración y seguimiento de las minutas y los acuerdos que en ellas se vertían de cada reunión, para asegurar que el manejo de esta información fuera transparente y oportuno para todos los involucrados.

Objetivo 3. Diseñar un proyecto técnicamente viable

El proyecto buscó en todo momento, hasta donde fue posible, un adecuado balance entre los aspectos técnicos, jurídicos, económicos y políticos, como lo imponía el llegar a Ulla nueva ley, con base en un común entendimiento del problema por parte de los grupos involucrados.

Cabe señalar que el actuario contratado por el ISSEG estuvo diligentemente acompañando las sesiones de negociación de la reforma, haciendo hincapié en el equilibrio necesario para lograr una reforma técnica y políticamente viable. Ello fue de vital importancia al momento de validar los análisis y propuestas estrictamente técnicos, pues encauzó las discusiones y consensos por las vías de las soluciones que afectarían directamente el objetivo de la reforma, que no era otro sino dar viabilidad permanente al fondo de pensiones.

Objetivo 4. Lograr la aprobación unánime del proyecto en el Congreso del Estado

Al momento en que el ejecutivo presentó ante los diputados la iniciativa de reformas a la Ley de seguridad social del estado fueron determinantes las actividades de gestión y consulta previa que se habían realizado con ellos por medio del equipo directivo del instituto, a instancia de la propia Comisión de Justicia del Congreso del Estado. Se subraya de manera especial que se procuró establecer, con la comisión encargada de valorar la reforma en el Congreso, una dinámica cuyas características fueron las siguientes:

- Administración de la información en forma abierta y amplia, concentrada en una base de datos ágil y segura.
- Disposición total de los funcionarios del ISSEG para resolver, en todo momento, cualquier duda de los grupos de interés.

- Comunicación continua con los miembros de la Comisión de Justicia del Congreso en particular, y con todas las fracciones parlamentarias en general.
- Realización de reuniones periódicas para el informe de avances y retroalimentación del proyecto.
- Entendimiento de los alcances reales del proyecto, en un contexto de negociación: saber que se obtendría la reforma posible, no necesariamente la deseable.

Como resultado de todo ello, el 8 de agosto de 2002 la iniciativa de ley fue aprobada por unanimidad de votos en la sesión ordinaria del Congreso del estado, en la que hablaron a favor de la iniciativa todas las fracciones de los partidos políticos representados.

En este contexto, se subraya que esta reforma es parte de la evolución del marco normativo del ISSEG, y que dentro de la dinámica social y de los grupos de interés que cubre, la seguridad social es una materia viva, la cual cambia sus condiciones de manera constante y por ello las reformas a estos sistemas difícilmente pueden agotarse en un solo acto, toda vez que demandan la revisión periódica y permanente de las variables que les dan viabilidad, para que se garantice de manera perenne su vigencia y sustentabilidad.

Contenido de la reforma

Entre otras cosas, la Ley de seguridad social del estado de Guanajuato (LSSEG) aprobada en 2002, determina lo siguiente:

- Aumentar la edad de jubilación de 55 a 65 años, en forma gradual, para las nuevas generaciones.
- Aumentar las cuotas y aportaciones en tres puntos porcentuales, tanto por parte de los trabajadores como de los patrones. Adicional a esto, se incrementó la aporta-

ción de los patrones en tres puntos más, de manera gradual, para llegar hasta una cotización bipartita de 27 puntos porcentuales sobre el salario base de cotización.

- Incluir un plan de permanencia en el empleo, mediante el ofrecimiento de incentivos para evitar las jubilaciones tempranas. Actualmente, poco más de 1 300 afiliados se encuentran incorporados al plan.
- Incluir un programa vanguardista de ahorro voluntario, que permite al derechohabiente destinar recursos adicionales a sus cotizaciones en una cuenta de ahorro con rendimientos superiores al de instituciones bancarias.
- Respetar los derechos adquiridos de los trabajadores. Por ello, la nueva edad de jubilación aplica solamente para las generaciones futuras que se incorporen después de la entrada en vigor de la nueva ley.
- Incluir la portabilidad de derechos pensionarios con base en convenios con otros sistemas de seguridad social.
- Disminuir el periodo de cotización necesario para tener acceso a la pensión por invalidez.
- Incorporar un mecanismo para garantizar el entero oportuno de las cuotas y aportaciones al ISSEG por parte de las dependencias y entidades.
- Establecer que ninguna autoridad puede otorgar beneficios no previstos en la ley.
- Precisar que los intereses que causan los préstamos que prevé la ley, a los que tienen derecho los asegurados, nunca se otorguen a tasas menores que las de la inflación.
- Establecer mecanismos de control para el Consejo Directivo, a fin de que cada cuatro años lleve a cabo una revisión de la viabilidad financiera del fondo de pensiones.
- Establecer el Comité de Vigilancia y el de Seguimiento de Inversiones.
- Fortalecer la facultad que la ley le otorga al Consejo Directivo para invertir parte de las reservas del instituto en

actividades comerciales y de servicios, tales como establecimientos comerciales para la venta de bienes de uso duradero; de medicinas; abarrotes; artículos domésticos y muebles para el hogar; distribución y venta de combustibles; servicios funerarios; administración de bienes y servicios concesionados; centros vacacionales, y otras que se acuerden.

Efecto financiero de la reforma

Por medio de la reforma, la valuación actuarial aprobada indica que la eventual descapitalización financiera no ocurriría hasta el año 2027, en condiciones normales de operación. Ello brinda el tiempo suficiente para plantear nuevas modificaciones al modelo de pensiones y lograr la sustentabilidad permanente en un corto plazo, ya que la propia ley aprobada determina que cada cuatro años deberá revisarse el comportamiento de las variables financieras del ISSEG, a efecto de sugerir posibles adecuaciones al modelo. Si tomamos en cuenta que las nuevas generaciones cotizarán por periodos más largos y que, en consecuencia, el financiamiento de su jubilación se acortará, consideramos que esta circunstancia brindará un financiamiento adicional al propio fondo de pensiones.

Lo anterior se matiza si consideramos que la reforma fue el resultado de un momento histórico en el que confluyeron voluntades y circunstancias favorables. El objetivo fue ganar tiempo suficiente para planear reformas que dotaran de permanencia al instituto, un organismo entonces en estado crítico de supervivencia. Al examinar la revisión actuarial resultante de los trabajos descritos, se percibe que el objetivo se logró.

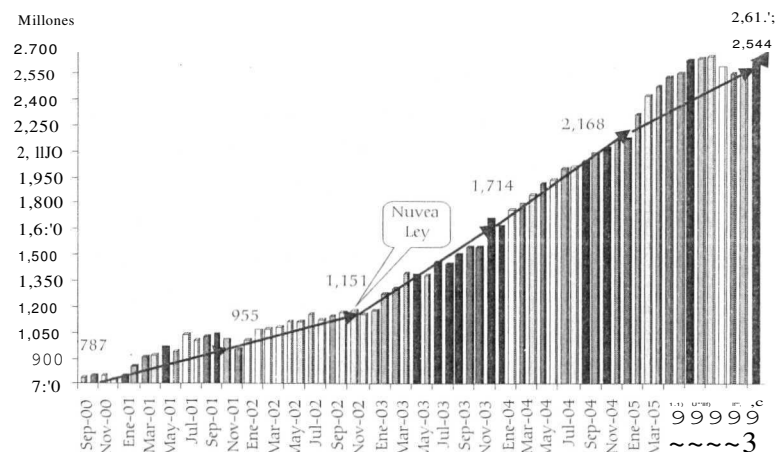
El efecto positivo de la nueva ley no fue limitativo a la propia institución, pues vale reconocer que mejoró significativamente la situación de las finanzas públicas del gobierno del

estado y generó repercusiones debido a dos hechos relevantes para Guanajuato:

- La calificadora internacional Standard & Poors mejoró el nivel de calificación del estado al ubicarlo de $m \times AA-$ a $m \times AA+$.
- El Banco Mundial aceptó la participación de Guanajuato en el Programa de Financiamiento a Estrategias Sectoriales Integrales (FESO), para lo cual le otorgó una línea de crédito por 108 millones de dólares, lo que resultó un hecho novedoso, pues los recursos de este programa tradicionalmente sólo se asignaban a gobiernos nacionales. Los recursos de este empréstito se están destinando a complementar las acciones del gobierno del estado en los sectores de vivienda, hidráulico y de comunicaciones.

Cabe subrayar que durante el desarrollo del proyecto de rediseño técnico del modelo de pensiones algunos organismos, como el propio Banco Mundial, mostraron interés y formularon recomendaciones que apuntaban, como única alternativa viable para el fondo de pensiones, la transición hacia el modelo de contribuciones definidas, mejor conocido como de capitalización individual. A pesar de ello, el equipo de proyecto determinó generar una propuesta híbrida, sustentada en un modelo de beneficio definido, mejor controlado por mecanismos colegiados, incluyendo un pilar de ahorro voluntario altamente flexible. Con este planteamiento se dio viabilidad al fondo de pensiones sin ceder su manejo a instituciones privadas. A cuatro años de la reforma, observamos que el fondo se ha fortalecido gracias a la operación de los cambios técnicos y administrativos mencionados (véase la gráfica 2), y al acertado manejo de los productos financieros de las inversiones (inmobiliarias, comerciales, financieras) por parte de personal profesional, seleccionado específicamente para su área de especialidad.

Gráfica 2
COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LAS RESERVAS LÍQUIDAS -SIN CONSIDERAR INGRESOS COMERCIALES E INMOBILIARIOS- DEL FONDO DE PENSIONES DEL ISSEG, A PARTIR DE LA REFORMA DE 2002 Y HASTA ENERO DE 2006



Fuente: elaborada con información del ISSEG.

El ISSEG, un instituto que invierte en el desarrollo de Guanajuato

Para la fecha en que fue aprobada la ley, el ISSEG se encontraba en vías de realizar una profunda reforma en la manera de organizar sus negocios.

Si bien hay planteamientos que difieren sobre la capacidad que puede generar un instituto de pensiones para dirigir correctamente unidades de negocio abierto al público, en el caso del ISSEG éste cuenta con más de tres décadas de experiencia en la administración de farmacias y estacionamientos, y es innegable admitir que, a la fecha, éstos representan un activo valioso para el fondo de pensiones, al generar utilidades significativamente más altas que los instrumentos financieros que

determina la ley (bonos o títulos emitidos por el gobierno federal o pagarés bancarios), toda vez que a futuro no se descuida la potencial realización de un proyecto para que el área comercial pueda figurar como una empresa distinta del ISSEG, Y que éste reciba los beneficios de aquélla.

Hoy en día, las 140 farmacias y los siete establecimientos, además de los centros comerciales que son propiedad del instituto, brindan una oportunidad importante para focalizar la reinversión de utilidades, generando empleos en la región y dinamizando centros de actividad económica.

Con base en lo anterior, afirmamos que la idea de invertir directamente los recursos que provienen de las utilidades de la operación comercial, o bien, incluso, aprobar la inversión de un porcentaje de los fondos del instituto en negocios de riesgo moderado -como fue el caso de las decisiones tomadas por el Consejo Directivo del ISSEG para destinar recursos a nuevos proyectos, como sucedió en junio de 2005 e inicios de 2006-, es una manera de capitalizar las utilidades a favor de los afiliados y de la sociedad, ello con la certeza de que estas inversiones son sancionadas en forma permanente mediante mecanismos colegiados y transparentes de revisión constante, así como del establecimiento técnico de lineamientos de operación. Todo esto se encuentra previsto en la ley y sus reglamentos.

Un claro ejemplo de lo anterior es el sistema de envío y recepción de remesas desde Estados Unidos, el cual opera en los 46 municipios del estado por medio de la cadena farmacéutica, en colaboración con una empresa de remesas. Este sistema representa una alternativa de bajo costo para los usuarios, en comparación con las opciones que brinda este mercado.

De igual manera, la reforma incluyó un pilar novedoso: el Sistema de Ahorro Voluntario. Éste, puesto en marcha a partir de la entrada en vigor de la LSSEG -y al cual se encuentran afiliados 27 por ciento de los 47 000 654 derechohabientes registrados al cierre del primer semestre del año 2006-, se consoli-

da como la mejor opción para invertir recursos, al ofrecer una modalidad de administración financiera flexible, adecuada a las necesidades del ahorrador, y ofrecer tasas de rendimientos más atractivas que el promedio del mercado. Por ejemplo, la tasa media anual en enero-diciembre de 2005 fue de 7.88 por ciento, menos 0.50 de retención anual sobre capital.

Consideraciones finales

Es importante advertir sobre el inminente riesgo que representa la persistencia de modelos de seguridad social que no evolucionen con la base en el diagnóstico técnico y la negociación. En este contexto, dada la naturaleza altamente dinámica y pluridisciplinaria de la seguridad social, ninguna institución pública o privada se encuentra exenta de incurrir en pasivos insostenibles, como lamentablemente ocurre con la mayoría de las instituciones del país.

Por ello, además de reiterar el llamado para abocarnos urgentemente al estudio, diagnóstico y determinación de alternativas viables que nos permitan corregir de raíz las graves causas estructurales que tienen a nuestro sistema pensionario en tan precaria condición, es urgente llegar a consensos a este respecto.

En el terreno de la reforma insistimos, desde la perspectiva de un caso estatal, que sí es posible generar avances mediante el establecimiento de objetivos claros; de la conformación de un equipo comprometido con éstos y, finalmente, del cuidado con que se debe administrar la información que se genera al poner en marcha un proyecto de esta naturaleza.

En vista de la problemática a la cual se enfrentan no sólo las instituciones encargadas de brindar seguridad social, sino las finanzas públicas del país, y considerando las graves consecuencias que podría significar la falta de acciones correctivas en el tema de pensiones, luego de analizar algunos aprendiza-

jes que se han generado a partir de la experiencia vivida en Guanajuato, finalizamos este documento sometiendo a discusión las siguientes propuestas de objetivos que, a nuestro juicio y guardando toda proporción con el caso descrito en el presente trabajo, en mayor o menor medida complementarían las bases para establecer políticas públicas dirigidas a nuestros sistemas pensionarios, tanto federales como estatales:

1. Dimensionar adecuadamente el problema en el ámbito nacional, considerando a los estados, mediante la determinación de la situación actuarial que guarda el sistema pensionario nacional, incluyendo el cálculo de la población actualmente excluida.
2. Al considerar el potencial efecto negativo para las finanzas públicas no sólo estatales sino federales, es necesario visualizar a corto plazo, desde los poderes Ejecutivo y Legislativo, el impulso a la realización de reformas en los seguros sociales estatales, preferentemente con incentivos de tipo fiscal.
3. En vista de los esfuerzos un tanto desarticulados de múltiples instituciones para afrontar la problemática descrita, se sugiere crear un organismo federal multidisciplinario y plural y con autoridad suficiente, con la finalidad de llevar un recuento de la realidad nacional en el tema, y que pueda sugerir lineamientos al respecto, con base en un modelo de pensiones adaptable a la realidad federal, de los estados y de los regímenes de empresas paraestatales; ello desde una perspectiva integral.
4. Coordinar esfuerzos entre la federación y la Conago, a fin de instrumentar una estrategia precisa para dar a conocer a la opinión pública, con campañas masivas, la problemática por la que atraviesa la seguridad social en todas sus vertientes, el proceso que se sigue para

solucionarla, los actores que intervienen, los posibles escenarios que enfrentaremos en caso de no llevarla a cabo, así como el análisis de la solidez de los modelos de pensiones que puedan aplicarse a cada realidad, sin descartar, a priori, las bondades de cada uno de ellos.

Bibliografía

- Convención Nacional de Gobernadores, Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria, Juriquilla, Conago, 2004, 90 pp.
- XLIV Legislatura local, "Ley de seguridad social", Periódico oficial, Guanajuato, Gobierno del Estado de Guanajuato, 1977.
- XLVIII Legislatura Constitucional, Ley de seguridad social del estado de Guanajuato, decreto 128, Guanajuato, 2002, 34 pp.

Leticia Felicidad Treviño Saucedo*
y Cruz Álvarez Padilla**

La inversión de fondos de pensiones y el mercado financiero en México

Antecedentes

La exposición de motivos de la *Ley del seguro social* vigente a partir del 1 de julio de 1997, señala, como uno de sus argumentos, que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debe trascender más allá de la protección a los trabajadores actuales y dar apoyo a las empresas establecidas, para promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico. Asimismo, sostiene que reconociendo la magnitud de los recursos que maneja y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, debe contribuir a incrementar el ahorro interno y promover, con decisión, la creación de nuevas fuentes de trabajo, pues el crecimiento del empleo es el propósito central de la reforma de la seguridad social mexicana.

La ley, entre otras transformaciones, sustituyó el modelo de retiro basado en el reparto genérico de recursos, por el de capitalización individual de los recursos propiedad del trabajador, los cuales provienen de las cuotas obrero-patronales.

Esta reforma genera nuevas empresas privadas. En el periodo de acumulación de fondos, éstos son administrados por empresas de giro exclusivo, denominadas administradoras de fondos para el retiro (afores) e invertidos por las sociedades

*Instituto Mexicano del Seguro Social.

**Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefores). Las afores y las siefores son reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

En el periodo de desacumulación o pago de prestaciones, éstas se entregan por medio de las aseguradoras de pensiones (AP), las cuales son reguladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Ambas comisiones (Consar y CNSF) son organismos descentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con la reforma del sistema de pensiones se planteó generar un círculo virtuoso en la economía, en el que los fondos de pensiones acumulados se canalizarían a la inversión productiva del país para generar crecimiento económico y empleos, los cuales, a su vez, producirían más recursos en el sistema al pagarse las cuotas obrero-patronales de los nuevos empleados. Este planteamiento da por supuesto que de manera automática el ahorro acumulado de los trabajadores se convierte en inversión productiva.

Pero no es así, ya que intervienen otros actores. Uno de ellos es el mercado financiero, que es el vínculo que hace la intermediación entre los fondos de pensiones administrados por las afores –que en la economía representan excedentes de flujo de efectivo– y el sector productivo nacional, que necesita de esos flujos de efectivo con objeto de incrementar la actividad productiva del país, para la mayor generación de empleo y el desarrollo económico nacional.

Para alcanzar el objetivo planteado en la exposición de motivos, no es suficiente crear las instituciones que realizan la gestión de los fondos de pensiones; es también imprescindible fortalecer los otros dos actores del modelo: el sistema financiero y el aparato productivo del país.

De acuerdo con la teoría económica, para generar desarrollo económico –lo que se traduce en producir más de lo que se consume– es indispensable que el ahorro se canalice a la compra de maquinaria productiva y al incremento de la capacidad

técnica de los empleados de las empresas, con objeto de producir más artículos en menos tiempo. Una mayor oferta de éstos genera una baja en los precios, por lo que con el mismo salario se pueden adquirir más artículos de los que se consumen, lo que genera un incremento en los salarios reales de la población. Es importante que crezca también el consumo para que no disminuyan los empleos.

Ahora bien, el ahorro puede provenir de otros países o ser interno, ya sea porque disminuya el gasto público o porque aumente la propensión a ahorrar de la población. Tal sería el caso de los fondos acumulados de pensiones.

El vínculo entre el ahorro y la planta productiva de un país es el mercado financiero, el cual presenta diferentes alternativas de inversión, entendiendo ésta como “la aportación de recursos para obtener un beneficio futuro”. Estas opciones, denominadas instrumentos de inversión, se clasifican de acuerdo con el plazo y el riesgo. El grupo de tales instrumentos con un plazo menor a un año se denomina mercado de dinero, y al de los de plazo mayor a un año se le conoce como mercado de capitales.

Dentro de éste, los que representan un menor riesgo de recuperar la inversión inicial más el beneficio futuro esperado son los instrumentos de renta fija, y los de renta variable son los de mayor riesgo para el inversionista ya que dependen de la rentabilidad del proyecto al que se canalicen los recursos, pues las acciones de empresas son los únicos instrumentos de renta variable que captan recursos para la inversión productiva. El mercado de derivados es aquel conformado por cualquier instrumento cuyo valor depende o se deriva de otros bienes subyacentes, como pueden ser los productos agrícolas u otros instrumentos financieros.

Fondos de pensiones

Al cierre de diciembre de 2007, a 10 años y medio de haberse iniciado el sistema de capitalización individual, los fondos de

los trabajadores acumulados ascienden a 1 199 927.8 millones de pesos, que se dividen en retiro y vivienda. La subcuenta de retiro está conformada por 821 896.6 millones de pesos, que equivalen a 68.5 por ciento de los fondos acumulados. Comprende las aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, cuota social, SAR 92, así como las aportaciones voluntarias a corto plazo, complementarias de retiro y con perspectiva de inversión a largo plazo. Estos fondos los administran las afores y los invierten las siefores. A la subcuenta de vivienda le corresponden los 375 374.8 millones de pesos restantes (31.3 por ciento), recursos que son registrados por las afores y administrados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste), (véase cuadro 1).

En lo que se refiere al crecimiento de los fondos en relación con el producto interno bruto (PIB), en la gráfica 1 se presenta la participación porcentual de los fondos de los trabajadores en dicho indicador. A diciembre de 2007, estos recursos representan 12.2 por ciento del PIB. De este porcentaje, 8.4 por ciento corresponde a la subcuenta de retiro, administrada por las afores, y 3.8 por ciento, a la subcuenta de vivienda (véase gráfica 1).

Al término de su vida laboral, el trabajador llega a un periodo de desacumulación en las afores. En ese lapso compra una renta vitalicia a las aseguradoras de pensiones, que se calcula con base en sus fondos acumulados y su esperanza de vida. Por ello sus recursos pasan de un intermediario financiero a otro; en este caso, de las afores a las aseguradoras de pensiones.

Lo anterior implica que estas últimas irán cobrando relevancia con el transcurso del tiempo, en la medida en que sea mayor el número de trabajadores que al final de su vida laboral compren una renta vitalicia. Por lo tanto, para medir el total de los recursos acumulados generados por la capitalización individual, hay que sumar los recursos administrados tanto por las afores como por las aseguradoras de pensiones.

Cuadro 1
FONDOS DE LOS TRABAJADORES ACUMULADOS
EN LAS SUBCUENTAS DE RCV, APORTACIONES VOLUNTARIAS
Y VIVIENDA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007

Régimen	Millones de pesos			Participación porcentual				
	RCV ¹	Aportaciones voluntarias ²	Vivienda ³	Total	RCV ¹	Aportaciones voluntarias ²	Vivienda ³	Total
Afiliados al IMSS	818,806.3	2,656.4	370,662.2	1'192,124.9	68.7	0.2	31.1	100.0
Afiliados al ISSSTE	3,090.3		4,712.6	7,802.9	39.6	0.0	60.4	100.0
Total	821,896.6	2,656.4	375,374.8	1'199,927.8	68.5	0.2	31.3	100.0

¹ Incluye las subcuentas de retiro, cesantía y vejez, cuota social y SAR 92.

² Incluye aportaciones: voluntarias a corto plazo, complementarias de retiro, voluntarias con perspectiva de inversión a largo plazo, y de ahorro a largo plazo.

³ Los recursos de vivienda son registrados por las afores y administrados por el Infonavit en el caso de los afiliados al IMSS; y por el Fovissste en el caso de los afiliados al ISSSTE.

Fuente: elaborado por Cruz Álvarez Padilla con base en los datos de la Consar.

Cuadro 2 (Continuación)

Operación	Año							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	<i>Tasa de variación real</i>							
Vida	63.45	18.24	10.56	30.11	-15.35	19	-5.01	25.97
Pensiones			14.53	-38.34	-65.87	49.18	-13.79	8.19
Accidentes y enfermedades	28.37		15.75	11.82	8.67	10.3	13	12.31
Daños	14.16		12.3	13.85	3.19	0.72	-2.94	3.46
Total	33.69		12.5	12.21	-8.48	10.84	-2.09	13.39

Nota: las cifras reconocen los efectos de la inflación de acuerdo con el boletín B-10.

Fuente: elaborado por Cruz Alvarez Padilla con datos del *Anuario estadístico de seguros y fianzas* (varios años).

Las reservas técnicas del sector asegurador, al final del tercer trimestre de 2006, presentaban la siguiente distribución: 77.8 por ciento correspondieron a las reservas por riesgo en curso, 15.6 por ciento a obligaciones, y 6.6 por ciento a las provisiones. En lo que respecta a las reservas técnicas de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, éstas representaron 26 por ciento de las totales.

México es el país de América Latina en donde los fondos acumulados de pensiones crecen con mayor rapidez. Se estima que los administrados por las afores tengan un incremento anual de 16.7 por ciento, el cual es 6.1 por ciento mayor que el promedio con el que aumentan los fondos de pensiones de los demás países de América Latina con capitalización individual. Este incremento implica la necesidad de que el mercado financiero crezca un ritmo similar al de los fondos

De 1987 o 2003 la tasa anual media de crecimiento, con respecto al PIB, de los fondos acumulados de pensiones en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue de 6.94 por ciento, y en los países ajenos a ésta, de 121 por ciento.

Inversión de fondos de pensiones

La Consar establece, por medio de circulares, el régimen de inversión que deben observar las siefores, las cuales tienen por objeto exclusivo invertir los recursos de los trabajadores provenientes de sus aportaciones tripartitas depositadas en sus cuentas individuales, que son administradas y operadas por las afores. Hasta agosto de 2007, funcionaban en México 21 afores y cinco siefores, divididas en 21 básicas 1, 21 básicas 2 y 13 adicionales.

Cuadro 3
AFORES Y SIEFORES A AGOSTO DE 2007

<i>Administradoras de fondos para el retiro</i>	<i>Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro básicas 1</i>	<i>Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro básicas 2</i>	<i>Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro adicionales</i>
Administradora de Fondos para el Retiro Bancomer, S.A. de C.V.	Siefore Bancomer Protege, S.A. de C.V.	Siefore Bancomer Real, S.A. de C.V.	Ahorro Individual Bancomer Siefore, S.A. de C.V. Bancomer Previsión Social Empresas Siefore, S.A. de C.V. Bancomer Previsión Social Entidades Públicas Siefore, S.A. de C.V. Bancomer Previsión Corto Plazo Siefore, S.A. de C.V.
Afore Actinver, S.A. de C.V.	Siefore Actinver 1, S.A. de C.V.	Siefore Actinver 2, S.A. de C.V.	Siefore Actinver 3, S.A. de C.V.
Afore Afirme Bajío, S.A. de C.V.	Siefore básica 1 Afirme Bajío, S.A. de C.V.	Siefore básica 2 Afirme Bajío, S.A. de C.V.	
Afore Ahorra Ahora, S.A. de C.V.	Siefore Ahorra Ahora 1, S.A. de C.V.	Siefore Ahorra Ahora 2, S.A. de C.V.	
Afore Argos, S.A. de C.V.	Siefore Argos 1, S.A. de C.V.	Siefore Argos 2, S.A. de C.V.	Siefore Argos 3, S.A. de C.V. 1
Afore Azteca, S.A. de C.V.	Siefore Azteca básica 1, S.A. de C.V.	Siefore Azteca, S.A. de C.V.	
Afore Coppel, S.A. de C.V.	Siefore Coppel básica 1, S.A. de C.V.	Siefore Coppel básica 2, S.A. de C.V.	
Afore de la Gente, S.A. de C.V.	Siefore de la Gente básica 1, S.A. de C.V.	Siefore de la Gente básica 2, S.A. de C.V.	
Afore Banamex, S.A. de C.V.	Siefore Banamex básica 1, S.A. de C.V.	Siefore Banamex básica 2, S.A. de C.V.	Siefore Banamex de Aportaciones

Cuadro 3 (Continuación)

			Voluntarias, S.A. de C.V. Siefore Banamex de Aportaciones Voluntarias Plus, S.A. de C.V.
Afore Inbursa, S.A. de C.V.	Inbursa Siefore básica, S.A. de C.V.	Inbursa Siefore, S.A. de C.V.	
Afore Invercap, S.A. de C.V.	Siefore Invercap, S.A. de C.V.	Siefore Invercap II, S.A. de C.V.	
Afore XXI, S.A. de C.V.	Siefore XXI SB1, S.A. de C.V.	Siefore XXI, S.A. de C.V.	
HSBC Afore, S.A. de C.V., Grupo Financiero HSBC.	HSBC-B1 Siefore, S.A. de C.V.	HSBC-B2 Siefore, S.A. de C.V.	
Banorte Generali, S.A. de C.V., Afore	Fondo Sólida Banorte Generali Uno, S.A. de C.V., Siefore	Fondo Sólida Banorte Generali Dos, S.A. de C.V.	
ING Afore, S.A. de C.V.	Siefore ING básica 1, S.A. de C.V.	Siefore ING, S.A. de C.V.	Siefore ING AV3, S.A. de C.V., Siefore ING LP 4, S.A. de C.V.*
Ixe Afore, S.A. de C.V.	Ixe Siefore I, S.A. de C.V.	Ixe Siefore, S.A. de C.V.	
Metlife Afore, S.A. de C.V.	Met1 Siefore, S.A. de C.V.	Met2 Siefore, S.A. de C.V.	Met3 Siefore, S.A. de C.V.
Principal Afore, S.A. de C.V.	Principal Siefore 1, S.A. de C.V.	Principal Siefore, S.A. de C.V.	
Profuturo GNP, S.A. de C.V., Afore	Fondo Profuturo 1, S.A. de C.V., Siefore	Fondo Profuturo, S.A. de C.V., Siefore	Fondo Profuturo 2, S.A. de C.V., Siefore Fondo Profuturo 3, S.A. de C.V., Siefore
Santander Mexicano, S.A. de C.V., Afore	Ahorro Santander básica 1, S.A. de C.V., Siefore	Ahorro Santander básica 2, S.A. de C.V., Siefore	
Scotia Afore, S.A. de C.V., Grupo Financiero Scotiabank Inverlat	Scotia Siefore básica 1, S.A. de C.V.	Scotia Siefore básica 2, S.A. de C.V.	

En el cuadro 3 se muestra cómo invierten las afores los ahorros obligatorio y voluntario de los trabajadores en las siefores. El primero lo hace en los dos fondos básicos creados en enero de 2005, y el segundo, en los fondos adicionales formados en abril de 2007. Únicamente siete afores cuentan con este fondo. Es importante señalar que el ahorro obligatorio de un trabajador se encuentra en la básica 1 o en la básica 2, pero no en ambas.

Según la Consar, los trabajadores son libres de elegir entre los distintos fondos, en función de su preferencia y edad. Según esto, tenemos que:

- a) En la básica 1 están las aportaciones de los trabajadores más próximos al retiro, que son mayores a 56 años. Su portafolio de inversión está integrado por instrumentos financieros nacionales (como mínimo 80 por ciento) y valores internacionales (hasta un máximo de 20 por ciento).
- b) En la básica 2 se encuentran los recursos de los trabajadores más jóvenes, que son menores a 56 años. Su portafolio de inversión está integrado por instrumentos financieros nacionales (como mínimo 65 por ciento), valores internacionales (hasta un máximo de 20 por ciento), e índices accionarios (hasta un máximo de 15 por ciento).
- c) Los fondos de inversión adicionales, dedicados a la inversión de las aportaciones voluntarias de los trabajadores.

Como parte de las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión en abril de 2007, la Consar empezará a operar, a partir del 15 de marzo de 2008, tres siefores adicionales: las básicas 3, 4 y 5 (DOF, 2007: 9 de julio).

Las nuevas siefores invertirán los ahorros en instrumentos que relacionan edad, seguridad y rendimiento, dependien-

do de los años que le falten al trabajador para su retiro. Los mayores de 56 años estarán en la siefore básica 1; de 46 a 55 años, en la 2; de 37 a 45 años, en la 3; de 25 a 36 años, en la 4, y menores de 26 años, en la 5.

A partir del 28 de marzo de 2008, los ahorros serán depositados en la siefore que le corresponda, aunque los trabajadores siempre tendrán la opción de trasladarse a una siefore de un grupo de mayor edad. En el cuadro 4 se presentan las principales características del régimen de inversión y los criterios de diversificación de las siefores básicas.

Cuadro 4
RÉGIMEN DE INVERSIÓN DE LAS SIEFORES POR TIPO
DE INSTRUMENTO Y TIPO DE EMISOR (PORCENTAJE
DEL ACTIVO NETO)

Instrumentos	Régimen de inversión				
	SB1	SB2	SB3	SB4	SB5
1. En instrumentos de deuda que están denominados en unidades de inversión (UDI) o moneda nacional, cuyos intereses garanticen un rendimiento igual o mayor a la variación de la UDI o del INPC	51%				
2. Instrumentos de deuda emitidos o avalados por el gobierno federal o emitidos por el Banco de México (no incluye banca de desarrollo)	100% máximo	100% máximo	100% máximo	100% máximo	100% máximo
3. Instrumentos de deuda corporativa para emisiones de corto plazo que tengan calificación A+, y para emisiones de mediano y largo plazo AAA	100% máximo	100% máximo	100% máximo	100% máximo	100% máximo

Cuadro 4 (Continuación)

Instrumentos	Régimen de inversión				
	SB1	SB2	SB3	SB4	SB5
4. Instrumentos de deuda corporativa para emisiones de corto plazo que tengan calificación A+, y para emisiones de mediano y largo plazo AA	35% máximo	35% máximo	35% máximo	35% máximo	35% máximo
5. Instrumentos de deuda corporativa para emisiones de corto plazo que tengan calificación A+, y para emisiones de mediano y largo plazo A	5% máximo	5% máximo	5% máximo	5% máximo	5% máximo
6. Valores extranjeros de deuda, la calidad mínima crediticia aceptada será superior a la que se aplica a los emisores mexicanos en moneda extranjera	20% máximo	20% máximo	20% máximo	20% máximo	20% máximo
7. Exposición a renta variable		15% máximo	20% máximo	25% máximo	30% máximo
8. Instrumentos bursatilizados	10	15	20	30	40
9. Depósitos bancarios de dinero a la vista de bancos, más la cantidad necesaria para el pago de obligaciones	\$250 000 m.n. máximo	\$250 000 m.n. máximo	\$250 000 m.n. máximo	\$250 000 m.n. máximo	\$250 000 m.n. máximo
10. Instrumentos de deuda y valores extranjeros de deuda denominados en divisas	30% máximo	30% máximo	30% máximo	30% máximo	30% máximo
11. Instrumentos de deuda y valores extranjeros de deuda emitidos, avalados o aceptados por sociedades relacionadas entre sí	15% máximo	15% máximo	15% máximo	15% máximo	15% máximo
12. Instrumentos de deuda pertenecientes a una misma emisión	20% máximo	20% máximo	20% máximo	20% máximo	20% máximo

Fuente: elaborado por Cruz Álvarez con base en la información de la Consar, "Circular 15-19", *Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio de 2007.

En el caso del régimen de inversión de las aseguradoras de pensiones, las reglas para aseguradoras tradicionales y para pensionadoras eran las mismas hasta marzo de 1999, año en que las pensionadoras cambiaron sus requerimientos de liquidez y cobertura por inflación.

A partir de marzo de 1999, las empresas de pensiones deben invertir 100 por ciento de sus reservas en instrumentos ligados a la inflación, o bien con rendimiento nominal más una cobertura por la inflación, lo que se traduce en instrumentos que no sean de renta variable.

Asimismo, estas compañías deben crear diferentes reservas técnicas provenientes de los recursos administrados, con el propósito de respaldarlas con inversiones para hacer frente a los riesgos financieros asumidos en condiciones adecuadas de seguridad, rentabilidad y liquidez. En agosto de 2000 se modifican las reglas de inversión de las reservas técnicas de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, en el marco del inicio de operaciones del mercado de derivados en México.

El objetivo de los cambios fue diversificar el portafolio de inversiones a fin de obtener los mayores rendimientos posibles y flexibilizar los criterios de inversión entre los instrumentos a corto y largo plazos. En el cuadro 5 se presentan las proporciones mínimas de las reservas técnicas que deben canalizarse a instrumentos de inversión a corto plazo de las aseguradoras (sin considerar a las de pensiones), así como las reservas técnicas de las instituciones de seguros que operan pensiones derivadas de las leyes de seguridad social y de los planes de pensiones privados (véanse cuadros 5 y 6).

Las compañías aseguradoras en general, con base en las modificaciones de agosto de 2000, deberán observar los límites citados en el cuadro 6 respecto de su base de inversión total, la cual incluirá a las de moneda nacional, moneda extranjera y las relativas a obligaciones indexadas.

Cuadro 5
PROPORCIONES MÍNIMAS DE INVERSIÓN A CORTO PLAZO
DE LAS RESERVAS TÉCNICAS

<i>Reservas</i>	<i>Seguros</i>
Para obligaciones pendientes de cumplir	100
De siniestros ocurridos no reportados	75
De riesgo en curso	50
Matemática	30
De previsión	30
Especial de contingencia	3
De riesgo catastrófico	20
<i>Reservas</i>	<i>Pensiones</i>
Para obligaciones pendientes de cumplir	100
Para fluctuaciones de inversión	8
Matemáticas de pensiones y de riesgo en curso	8
De previsión	8
Matemática especial	8

Fuente: elaborado por Cruz Álvarez con base en el "Acuerdo por el que se modifican la novena y décimo quinta de las Reglas para la inversión de las reservas técnicas de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros" (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de agosto de 2000).

Cuadro 6
LÍMITES DE INVERSIÓN DE LAS RESERVAS TÉCNICAS
DE LAS ASEGURADORAS

<i>I. Por tipo de valores, títulos, bienes, créditos, reportes u otros activos</i>	<i>Límite de inversión respecto a la inversión total</i>
<i>a)</i> Valores emitidos o respaldados por el gobierno federal	Hasta 100%
<i>b)</i> Valores emitidos o respaldados por instituciones de crédito	Hasta 60%
<i>c)</i> Valores emitidos por entidades distintas de las señaladas en los incisos <i>a</i> y <i>b</i>	Hasta 30%
<i>d)</i> Títulos, activos o créditos en moneda nacional con los siguientes límites:	Hasta 30%
<i>d.1)</i> Operaciones de descuento y redescuento	Hasta 5%
<i>d.2)</i> Créditos con garantía prendaria de títulos, o valores y créditos con garantía de fideicomiso de manera conjunta	Hasta 5%

<i>I. Por tipo de valores, títulos, bienes, créditos, reportes u otros activos</i>	<i>Límite de inversión respecto a la inversión total</i>
<i>d.3)</i> Créditos con garantía hipotecaria	Hasta 5%
<i>d.4)</i> Inmuebles urbanos de productos regulares	Hasta 25%
<i>e)</i> La suma de las operaciones de reparto de valores en moneda nacional	Hasta 30%
<i>II. Por emisor o deudor</i>	
<i>a)</i> Valores emitidos o respaldados por el gobierno federal	Hasta 100%
<i>b)</i> Valores emitidos o respaldados por instituciones de crédito	Hasta 18%
<i>c)</i> Valores emitidos por entidades distintas de las señaladas en los incisos <i>a</i> y <i>b</i>	Hasta 7%
<i>d)</i> En acciones de grupo, instituciones o sociedades que por su sector de actividad económica (según clasificación que para tal efecto mantiene la Bolsa Mexicana de Valores) constituyan un riesgo para la aseguradora, con excepción del sector de transformación, cuyo límite será de hasta 20 por ciento sin exceder de 10 por ciento para cada uno de los ramos que la componen	Hasta 10%
<i>e)</i> En acciones y valores emitidos, avalados o aceptados por sociedades mercantiles o entidades financieras, que por sus nexos patrimoniales con las instituciones de seguros constituyan riesgos comunes	Hasta 5%
<i>f)</i> En acciones y valores emitidos, avalados o aceptados por sociedades relacionadas entre sí	Hasta 18%

Fuente: elaborado por Cruz Álvarez con base en el "Acuerdo por el que se modifican la novena y décimo quinta de las Reglas para la inversión de las reservas técnicas de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros" (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de agosto de 2000).

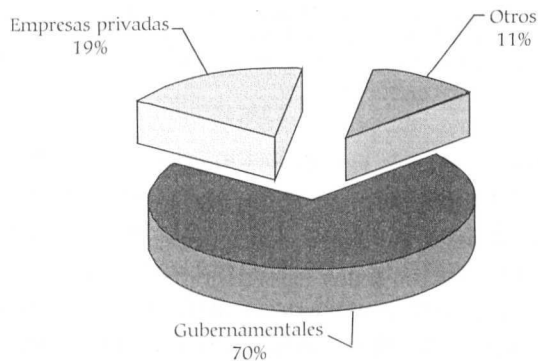
Tal como se señaló, la regulación establece un límite máximo para los instrumentos de inversión para cada una de las siefores. Al cierre de diciembre de 2007, los valores nacionales (véase el cuadro 7) son los principales instrumentos de inversión de las siefores básicas, con aproximadamente 90 por ciento del total invertido. Dentro de estos valores destacan los gubernamentales, que alcanzan 70 por ciento del total de la cartera invertida; mien-

tras que la renta variable, en el caso de la siefore básica 2, es de sólo 4.3 por ciento, lo que representa casi una tercera parte del total permitido para este tipo de instrumentos que pudieran incidir en la inversión productiva (véase cuadro 7).

Por su parte, a finales del tercer trimestre de 2007, el portafolio de inversiones del sector asegurador se integró de la siguiente forma: a los valores les correspondió 95.8 por ciento del total; a las inmobiliarias, 2.7 por ciento, y a los préstamos, 1.5 por ciento. La composición de la cartera de valores mostró que los valores gubernamentales participaron con 65.1 por ciento; los valores privados de renta fija, con 19.0 por ciento; los de renta variable, con 7.9 por ciento; los extranjeros, con 1.8 por ciento, y otros valores, con 6.2 por ciento.

El portafolio de inversión de las aseguradoras de pensiones se integró, a finales del tercer trimestre de 2007, por 70 por ciento de valores gubernamentales, 19 por ciento de valores en empresas privadas y 11 por ciento en otros conceptos, donde se incluyen: valores en el extranjero, valuaciones netas, deudores por intereses, y estimaciones por castigo (véase la gráfica 2).

Gráfica 2
PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DE LOS MERCADOS DE SEGUROS DE PENSIONES EN MÉXICO, AL TERCER TRIMESTRE DE 2007



Fuente: elaborada por Cruz Álvarez con información de la CNSF.

Cuadro 7
CARTERAS DE LAS SIEFORES BÁSICAS 1 Y 2 Y DE LAS SIEFORES ADICIONALES EN MÉXICO
AL CIERRE DE DICIEMBRE DE 2007 (EN MILLONES DE PESOS Y COMPOSICIÓN PORCENTUAL)

Siefore	Valor	% del total	Composición porcentual						Renta variable ³
			Valores nacionales			Valores internacionales			
			Deuda		No gubernamentales		Renta variable ³		
Total	Gubernamentales ¹	Instituciones financieras	Corporativas	Entidades paraestatales ²	Total	Deuda	Total		
Básica 1	83,686.7	100.0	92.3	71.9	8.0	8.2	4.2	7.7	7.7
Básica 2	744,697.9	100.0	85.7	69.0	6.0	7.1	3.6	10.0	5.3
Adicionales	1,152.0	100.0	95.8	94.5	0.7	0.6	0.6	1.2	0.9

Notas: en el caso de la siefore básica 2, la cartera de los valores incluye los títulos adquiridos en directo y reportos. Los porcentajes de cada tipo de instrumento son con respecto a la cartera. Los límites del régimen de inversión se expresan en porcentajes del activo de la siefore.

La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

¹Incluye reportos e instrumentos avalados por el gobierno federal.

²Paraestatales, estados y municipios.

³Incluye exposición de renta variable a través de derivados.

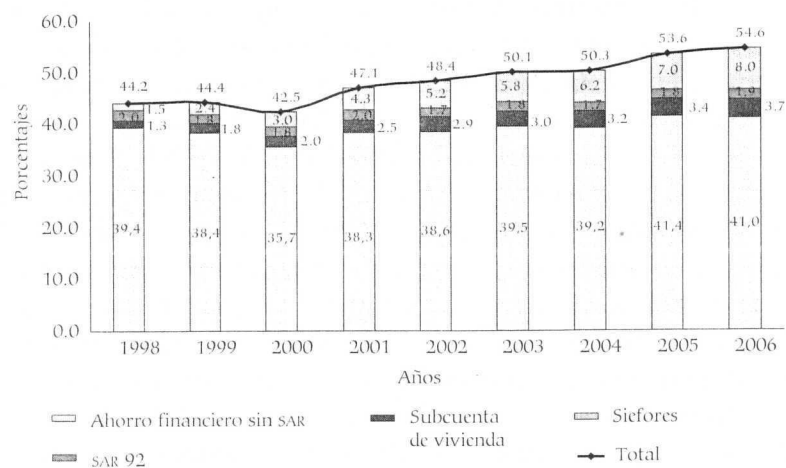
Fuente: elaborado por Cruz Álvarez Padilla con información de la Consar.

De acuerdo con la información anterior, podemos concluir que, a la fecha, la mayor parte de los recursos de los fondos de pensiones están invertidos en instrumentos del Estado, los cuales no están ligados a la inversión productiva.

Mercado financiero mexicano

Las siefores son las intermediarias financiero con mayor crecimiento en el mercado mexicano, el cual representa 33.4 por ciento en el lapso de 1998 a 2004. Lo anterior ha repercutido en el crecimiento del ahorro financiero como proporción del PIB, el cual pasó de 44.2 por ciento en 1998, a 54.6 por ciento en 2006 (véase la gráfica 3).

Gráfica 3
AHORRO FINANCIERO INTERNO EN MÉXICO.
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL PIB, 1998-2006



Fuente: elaborado por Cruz Álvarez con base en información de la Consar.

El crecimiento de los fondos de pensiones hace imprescindible un mayor desarrollo de la cultura bursátil. El reto es profesionalizar la administración de las empresas, pues cabe

resaltar que, actualmente, la mayoría de éstas son de control familiar. Dado el crecimiento de los fondos acumulados de pensiones, es vital la profundización del mercado financiero mexicano, pues su tamaño es muy reducido. Se observa que en 2006 cotizaban, en la Bolsa Mexicana de Valores, 66 empresas menos que en 1997. En 1999 y 2000, el crecimiento de los fondos de pensiones fue, en promedio, 2.6 veces mayor al de la inversión productiva bursátil (véase el cuadro 8).

Cuadro 8
EVOLUCIÓN DE LOS COTIZANTES EN EL MERCADO

Año	Empresas inscritas	Valor de capitalización en dólares estadounidenses ¹	Variación porcentual
1996	193	106.780	17,42
1997	198	156.182	46,3
1998	195	91.978	-41,1
1999	190	153.489	66,9
2000	177	125.679	-18,1
2001	172	126.620	0,7
2002	169	104.652	-17,3
2003	158	122.546	17,1
2004	151	170.142	38,8
2005	130	236.022	38,7
2006	127	346.613	46,9

¹Sin sociedades de inversión.

Tipo de cambio a diciembre de 2006: \$ 10.8810 por dólar.

Fuente: elaborado por Cruz Álvarez con información de la Bolsa Mexicana de Valores.

De continuar esa tendencia, el crecimiento esperado de los fondos de pensiones en administración de las siefores – sin considerar los fondos de las rentas vitalicias en poder de las aseguradoras de pensiones ni los fondos de las aseguradoras tradicionales– tendrán, en pocos años, casi el total de la deuda pública, con el riesgo de insolvencia que esto puede significar, según nos ejemplifica el aún reciente caso de la crisis argentina.

Asimismo llama la atención el rezago que el sistema mexicano ha tenido en este aspecto en relación con el sistema chileno, origen de la capitalización individual, el cual, al noveno año de vida ya tenía invertido en acciones 10.1 por ciento de la cartera, y la inversión en instrumentos del Estado representaba 46.8 por ciento del total. En México, el crecimiento de la inversión productiva se ha dado a partir de 2006, ya que al 31 de diciembre de 2005 solamente se invirtió 0.5 por ciento de la cartera en acciones (véase cuadro 9).

Cuadro 9
CRONOLOGÍA DE LAS INVERSIONES EN CHILE EN LOS PRIMEROS
NUEVE AÑOS DEL SISTEMA DE PENSIONES

Año	Acciones		Instrumentos estatales		Otros		Total	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
1981	0.0	0	67.5	28.2	172.0	71.8	239.5	100.0
1982	0.0	0	194.5	26.1	551.8	73.9	746.3	100.0
1983	0.0	0	599.4	44.4	750.3	55.6	1,349.7	100.0
1984	0.0	0	750.3	42.1	1,033.3	57.9	1,783.6	100.0
1985	0.2	0	1,044.0	42.5	1,414.6	57.5	2,458.8	100.0
1986	120.4	3.7	1,499.2	46.6	1,595.8	49.6	3,215.4	100.0
1987	244.8	6.2	1,630.2	41.4	2,064.3	52.4	3,939.3	100.0
1988	390.4	8.1	1,709.3	35.4	2,724.8	56.5	4,824.5	100.0
1989	558.0	10.1	2,381.8	43.1	2,587.4	46.8	5,527.2	100.0

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile.

Cabe hacer notar que la bolsa de valores en Chile era prácticamente inexistente en 1981, año de la reforma del sistema de pensiones, y que a la fecha una de las bondades que se le reconocen a ese sistema es que los fondos acumulados de pensiones han promovido el crecimiento económico de ese país. Al mismo tiempo que se da la reforma al sistema de pensiones

surgen los inversionistas institucionales, cuya competencia elimina irregularidades del mercado financiero, lo que genera confianza en las empresas para obtener financiamiento mediante la emisión de acciones. Es al quinto año de existencia del nuevo sistema cuando los fondos acumulados de pensiones se empiezan a invertir en acciones de empresas. Asimismo, el crecimiento del mercado de la vivienda chileno se genera con financiamiento de los fondos de pensiones. En el cuadro 9 se presenta la evolución de las inversiones en Chile, en los primeros nueve años del sistema de pensiones.

Conclusiones

Las condiciones actuales de la inversión de los fondos de pensiones no propician la inversión productiva ni, por tanto, el desarrollo económico de México, por lo que no se ha alcanzado el objetivo planteado en la exposición de motivos de la reforma a la *Ley del IMSS* de 1997, y sí representa un riesgo la concentración de los recursos en la deuda pública.

La reforma no resuelve el problema del déficit financiero del IMSS, ya que parte de los fondos de pensiones invertidos en deuda pública se utilizan para cubrir ese déficit. Asimismo, al efectuar el cambio obligatorio de un régimen de beneficio definido a uno de contribución definida, se genera una mayor concentración del riesgo en la inversión de los fondos acumulados, lo que hace vulnerable al sistema en caso de no darse el desarrollo del mercado financiero mexicano y del sector productivo del país, a fin de garantizar la rentabilidad de los fondos a largo plazo y éstos cumplan su objetivo de otorgar mejores pensiones al final de la vida laboral.

Lo anterior nos obliga a pensar en que se debe replantear el tipo de reforma que se ha hecho, pues se puede diversificar el riesgo del sistema y cubrir a toda la población mediante la

adopción de un modelo mixto, que establezca un primer pilar o pensión básica para toda la población, financiado con recursos fiscales; un segundo pilar de beneficio definido, que se financiaría con las aportaciones tripartitas, y un tercer pilar complementario de capitalización individual. Tal es el caso de las reformas a la seguridad social emprendidas en algunos países latinoamericanos y en Europa.

La reforma al sistema de pensiones tiene un alto costo, por lo que existe la responsabilidad, por parte de los actores que intervienen en ella, de hacer factible el desarrollo económico del país, de tal suerte que el beneficio de la reforma supere sus costos y repercuta en la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- "Acuerdo por el que se modifican la novena y décimo quinta de las Reglas para la inversión de las reservas técnicas de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros", *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de agosto de 2000.
- Boletín B-10, Anuario Estadístico de Seguros y Fianzas*, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, varios años, www.cnsf.gob.mx
- Bolsa Mexicana de Valores, *Boletines informativos*, México, BMV, 2000-2006.
- CIEDESS, *El ahorro previsional. Impacto en los mercados de capitales y de la vivienda*, Chile, CIEDESS, 1995.
- COLÍN ORTEGA, FRANCISCO, "Inversión de las reservas en las compañías de seguros y pensiones en México", ponencia elaborada para el curso "Inversión de fondos de pensiones del CIESS, México, septiembre de 2001.
- CONSAR, *Estadísticas históricas*, México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2005 y 2007.

- _____, "Circular 15-12", *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de mayo de 2004.
- _____, "Circular 15-13", *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de febrero de 2005.
- _____, "Circular 15-14", *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de septiembre de 2005.
- CNSF, *Resumen informativo trimestral* (cifras al 31 de diciembre de 2006), México, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 2006.
- HEYMAN, Timothy, *Inversión en la globalización. Análisis y administración de las nuevas inversiones mexicanas*, México, Milenio, 1998.
- IMSS, *Memoria institucional 2003*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2004.
- SOLÍS SOBERÓN, Fernando, "Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente", *Una agenda para las finanzas públicas de México*, número especial de *Gaceta de Economía*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2001.
- TREVIÑO SAUCEDO, Leticia Felicidad, "El papel de las administradoras de fondos para el retiro como instrumentos de crecimiento económico", en Saúl Osorio y Berenice P. Ramírez López (coords.), *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Triana Editores, 1997.
- _____, "Las afores y el mercado financiero: retos y estrategias de inversión", en Berenice P. Ramírez López (coord.), *La seguridad social. Reformas y retos*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Editorial Porrúa, México, 1999.

Necesidad de revisar el sistema de pensiones de retiro

Panorama

Los cálculos actuariales y los estudios de planeación económica dan sustento para analizar, en forma conjunta y complementaria, la situación que confrontan los diversos sistemas de seguro social que funcionan en nuestro país; cuatro instituciones nacionales, donde se otorgan prestaciones a los trabajadores de empresas, públicas y privadas (IMSS), a quienes además se les apoya en materia de habitación (Infonavit); a los servidores públicos federales (ISSSTE); a los integrantes de las fuerzas armadas (ISSFAM). Se cuenta con 30 organismos estatales (institutos y direcciones de pensiones), así como con un gran número de contratos colectivos de trabajo y disposiciones normativas internas en instituciones financieras, en los que se confiere atención médica y prestaciones económicas superiores al marco de la ley. El panorama se amplía con los seguros médicos mayores que el gobierno federal sufraga a los funcionarios de niveles medio y superior. Son el agravante de las determinaciones que confieren a los altos funcionarios (presidente de la república, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legisladores y secretarios de Estado), pensiones y posibilidad de atención médica sin requisitos de edad y tiempo de servicios.

*Academia Mexicana de Derecho a la Seguridad Social.

Las disparidades van, por una parte, desde prestaciones médicas en el extranjero y pensiones con salarios y sueldos reales, hasta la pensión mínima garantizada con base en un salario mínimo, y, por otra, desde requisitos de 25 años de cotización, con edad mínima de 60 años, hasta pensiones vitalicias con pocos años laborados. Los funcionarios responsables de cumplir la ley y fortalecer a las instituciones de seguridad social se han encargado, en los últimos años, de minar sus bases y cuartear las estructuras, tanto al desacreditar los servicios médicos como al reducir las prestaciones económicas (subsídios, ayudas, indemnizaciones y pensiones).

Esta es la situación que se confronta en 2006, después de las reformas que se fueron conformando en el ámbito legislativo y en las disposiciones administrativas, donde ahora se contempla un panorama desalentador, sin la posibilidad inmediata de consolidar las reservas técnicas para garantizar un adecuado servicio médico y una creciente mejoría en cuanto a las prestaciones económicas, y, aún más grave, sin la voluntad ni la visión política para llevar a cabo, más que una revisión, un cambio estructural, sin perder el sistema de solidaridad y reparto.

El valor de esta obra es que compendian los conocimientos y esfuerzos de un valioso grupo de investigadores universitarios y profesionales de diversas materias, así como de especialistas en seguridad social, que ven la severa crisis a la que se ha llevado a las instituciones oficiales y los esfuerzos aislados para acreditar la posibilidad de subsistencia del sistema. En una primera etapa, debe plantearse la imperiosa y urgente necesidad de revisar y fortalecer un sistema que parta de principios generales y respete las adecuaciones que puedan darse; en la segunda etapa podría conformarse un sistema de seguridad social universal, con prestaciones mínimas adecuadas y la posibilidad de incrementar beneficios mediante la participación de cada derechohabiente. Desde luego, para lograr cual-

quier objetivo, es necesario contar con un desarrollo económico que permita un mayor empleo y salarios decorosos; también es imperativo contar con servicios de calidad que hagan atractiva la participación en las aportaciones, lejos de verla como una carga fiscal.

Antecedentes

Para el logro de los objetivos señalados, es importante tomar en cuenta la forma en que se implantó y evolucionó el sistema de seguros sociales. En general, su origen parte del mandato consignado en el artículo 123 A de la *Constitución* de 1917, en las fracciones XII, XIV y XV, que disponía la conformación de cajas de seguros populares, determinadas en cada entidad del país conforme a su situación económica y, desde luego, a la voluntad política de los gobernantes. Las leyes que se promulgaron se ocuparon más de regular las relaciones laborales y, dentro de ellas, la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Un antecedente importante de protección para los servidores públicos es la *Ley de pensiones civiles y de retiro*, promulgada en 1925, así como el seguro mutualista del magisterio en 1928.

La reforma constitucional de 1929 retiró a los estados la facultad de expedir los ordenamientos en materia laboral y de seguro social. Dos años después, el 18 de agosto de 1931, se expide la *Ley federal del trabajo*, en la que se regula la fracción XIV del artículo 123 constitucional, relativa a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y no es hasta 1943 cuando se inicia la vigencia de la primera *Ley del seguro social* (LSS).

Las leyes del seguro social de 1943 y 1973 eran congruentes con el principio del artículo 39 de la ley fundamental: las instituciones públicas únicamente se justifican en la medida en que benefician al pueblo; esto es, se atendía la filosofía del Estado benefactor.

En 1992, el sistema inicia un brusco cambio al incluir, en los seguros contenidos en el artículo 11 de la *Ley del seguro social*, el seguro de retiro, donde por primera vez se señalan las cuentas individuales como propiedad del trabajador, cuyos fondos estaban a disposición de los trabajadores hasta el momento de generar derecho a una pensión y, parcialmente, en caso de quedar desempleados. En esta reforma se estructuró el Comité Técnico, con representación mayoritaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si bien el comité estaba considerado entre los órganos de gobierno, no dependía de la Asamblea General ni del Consejo Técnico, organismos fundamentales de gobierno. A este comité se le confió el manejo del seguro de retiro, con intervención, en su administración, de los bancos privados.

Una segunda reforma de esta etapa se llevó a cabo en 1993, con el fin de dotar de mayores elementos coercitivos al Instituto Mexicano del Seguro Social, con el traslado de figuras jurídicas que sólo correspondían al *Código fiscal de la federación*. En 1994 continúan las modificaciones; se conforma la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y se expide la *Ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro*. Este organismo atenta contra los principios constitucionales y expresamente viola el artículo 17 de la *Ley orgánica de la administración pública federal*, ya que para poder operar legalmente, al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debían estar expresas las facultades de la secretaría en esa ley. El organismo desconcentrado sólo se justifica como auxiliar de una dependencia para la realización más eficiente de las facultades expresamente conferidas por la *Ley orgánica*, que a su vez derivan de la *Constitución*.

Estos son los antecedentes que se fueron sumando a partir de 1992 para delinear el nuevo sistema que, sin duda, toma el ejemplo de la República de Chile en 1980. La estrategia fue

adecuada y permitió que el diagnóstico del Instituto Mexicano del Seguro Social de abril de 1995 planteara los problemas que afrontaba, pero sin señalar soluciones factibles.

Nuevas leyes

Cuentas individuales

En diciembre de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la *Ley del seguro social*, que entraría en vigor el 1 de julio de 1997, y la *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro*. La *Ley del seguro social* permitió establecer la intervención de las administradoras de fondos de ahorro para el retiro, la participación de las sociedades de inversión especializadas en el sistema de ahorro para el retiro, las facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la inclusión de las aseguradoras privadas. Es importante subrayar las anteriores directrices, ya que no se trata de dos ordenamientos distintos o con vida independiente; la *Ley del seguro social* reglamenta los seguros contenidos en la fracción XXIX del artículo 123. Este precepto no considera las figuras mencionadas. La *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro* tiene la limitación de atender necesariamente lo ordenado por la *Ley del seguro social*, de tal manera que su existencia depende del cumplimiento de las directrices establecidas. Por lo anterior, la *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro no podía tener vigencia independiente de la Ley del seguro social*; sin embargo, este último ordenamiento entró en vigor el 26 de mayo de 1996, un año y un mes antes que la ley que le dio origen. Esta irregularidad hace que todos los actos llevados a cabo por la Consar estén viciados de nulidad.

De la mayor relevancia es destacar que la *Ley del seguro social* incluye el sistema de cuentas individuales, sin dar a éste el carácter de obligatorio, sino que lo consigna como un derecho del trabajador (artículo 174), el cual considera que la cuota tripartita, destinada a cubrir la pensión de cesantía en edad

avanzada y vejez, puede estimarse en una cuenta individual, toda vez que es propiedad del trabajador (artículo 169). En caso de que así lo determine, el trabajador puede ejercer el segundo derecho (artículo 176), esto es, que su dinero lo maneje una administradora de fondos.

Como los trabajadores desconocen los derechos que a su favor contiene la ley, firman los contratos con las afores y el dinero pensionario queda sujeto a la suerte del mercado de valores y a una disminución inicial debido a las comisiones autorizadas por la Consar, que son las más elevadas del mundo. Con lo anterior consolida la intervención de los organismos internacionales privados en la administración de los recursos.

La campaña mediática que se ha llevado a cabo desorienta, motiva y presiona a los trabajadores para que el dinero pensionario se administre en el sistema de cuentas individuales. Mediante este sistema, ignorado por los trabajadores, se celebran con las instituciones financieras internacionales privadas, administradoras de los fondos, contratos leoninos y violatorios de las garantías que consigna el artículo 123 constitucional. En estos documentos se impone al trabajador la condición –más que el reconocimiento– de que su dinero es un capital de riesgo (?) y, por tanto, está expuesto a pérdidas; que el monto final del valor de lo acumulado en cada cuenta dependerá del mercado de valores, sin garantía para el trabajador, propietario de ese dinero (LSS, artículo 169). Además se impide al trabajador conocer e intervenir en las operaciones que lleva a cabo la afore (cláusula quinta).

Por otra parte, sumado a lo anterior, es importante tener en cuenta que se rompe la unidad institucional del seguro social, al hacer obligatorio tanto el pago de las pensiones por medio de las aseguradoras privadas, como a la celebración, por parte de los trabajadores de dos contratos de naturaleza mercantil –de renta vitalicia y de sobrevivencia–, en cada uno de los seguros donde se consignan las pensiones por riesgo de

trabajo, por invalidez y en caso de muerte. Estos contratos no producen beneficio alguno al trabajador, a pesar de la inversión que llevan a cabo las aseguradoras de los recursos.

En el desarrollo de los nueve años que tiene el sistema –de haberse implantado a plenitud–, hemos llevado a cabo su análisis y valuación, anticipando resultados y consignando riesgos (Ramírez B., Riestra, Amescua, Ham, Ulloa, Valencia). Actuarios, economistas, médicos, abogados, sociólogos, nos damos a la tarea de formular planteamientos fundados para alertar, prevenir y proponer; partimos del reconocimiento, admitido internacionalmente, del fracaso del sistema individual; por una parte, se han entregado a las instituciones financieras privadas más de 930 000 millones de pesos (retiro y vivienda). La cantidad que corresponde al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez –más de 650 000 millones que han recibido las 17 afores–, después de descontar la comisión (1.7 a 2.5 por ciento del salario base de cotización), se destina a la compra de acciones de la siefore que elige la afore. Las siefore, del producto de su operación de compraventa, invierten los fondos en la compra de papel de gobierno, sin que se les obligue a garantizar utilidad alguna al trabajador. El Banco Mundial, impulsor del sistema de cuentas individuales, ha reconocido el fracaso del sistema (Banco Mundial, 2004). A este sistema, “le faltó una reflexión conceptual más profunda para prever las múltiples implicaciones riesgosas de orden social y financiero que el modelo adoptado conlleva” (Miranda y Rodríguez, 2003). Joseph Stiglitz apunta que el sistema propuesto responde a presiones y a cálculos elaborados en los laboratorios del Banco Mundial, sin atender las condiciones reales de los pueblos (Stiglitz, 2005).

Aspectos jurídicos

Con base en los planteamientos formulados, presentaré una síntesis que permita conocer, en materia de pensiones, prime-

ro las confusiones y contradicciones que presenta la *Ley del seguro social*; en una segunda parte mencionaré las disposiciones que no se han cumplido y, por último, las posibilidades de reformas.

Condiciones

Es importante considerar la naturaleza del sistema de cuentas individuales como se encuentra en la *Ley del seguro social*, en vista de la confusión que han provocado tanto la amplia y costosa publicidad, como las acciones de las afores por medio de los promotores. La ley, en su artículo 174, consigna como un "derecho de todo trabajador asegurado contar con una cuenta individual, la que se integrará" con los fondos depositados a su favor en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (artículo 159-I). Esto implica que se faculta al trabajador asegurado para determinar si las cuotas que en forma tripartita se enteran al Instituto Mexicano del Seguro Social se van o no a una cuenta individual. En caso de que decida contar con la cuenta individual, el trabajador asegurado puede ejercer su segundo derecho, "de elegir a la administradora de fondos para el retiro que operará su cuenta individual" (artículo 176).

En el supuesto de que el trabajador, por cualquier causa, no opte por la cuenta individual, obliga al IMSS a retener las cantidades correspondientes que son propiedad del asegurado. Hasta el 1 de julio de 2001, el artículo séptimo transitorio de la *Ley del sistema de ahorro para el retiro* obligaba al IMSS a abonar los fondos en la cuenta concentradora del Banco de México, abierta a nombre del instituto. A esa fecha, la Consar determinaba la siefore que administraría los fondos. En este supuesto, el trabajador tiene libre el camino para exigir al instituto el pago de su pensión, conforme lo determina la ley en cada caso.

En el seguro de riesgos de trabajo, el artículo 58, fracción II de la Ley del seguro social determina que en el supuesto de incapacidad permanente total, el asegurado recibirá una pen-

sión definitiva de 70 por ciento del salario base de cotización. La ley condiciona esta pensión al siguiente procedimiento:

- a) El IMSS calcula el monto constitutivo *necesario para la contratación*. A ese monto se le resta el saldo acumulado en la cuenta individual, y la diferencia positiva será la suma asegurada.
- b) Establece como requisito que el asegurado, previo a recibir la pensión, celebre con la aseguradora de "su elección" dos contratos de carácter mercantil: el de renta vitalicia, para el pago de las mensualidades al asegurado, y el de supervivencia para sus familiares, cuando fallezca.
- c) En el supuesto de que el asegurado tenga en su cuenta individual una cantidad mayor al monto constitutivo, podrá retirar la suma excedente, contratar una renta vitalicia por cuantía mayor o aplicar el excedente para incrementar el seguro de supervivencia.

Existe una abierta confusión y hasta contradicción con lo que ordena el artículo 70 del mismo seguro de riesgos de trabajo, al disponer que "las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo [...] se cubrirán íntegramente con las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados".

En el seguro de invalidez y vida, el artículo 120 condiciona la pensión de invalidez, además de las semanas de espera, al monto constitutivo que determine el IMSS con base en el fondo acumulado en la cuenta individual, así como a la contratación de la renta vitalicia y del seguro de supervivencia con la institución de seguros que elija el asegurado. Las mismas circunstancias se establecen para el seguro de vida en el artículo 127, limitado, en este caso, al contrato de supervivencia.

Estas condiciones se oponen a lo determinado en el artículo 146 de la *Ley del seguro social*: "*Los recursos necesarios*

para financiar las prestaciones [...] del seguro de invalidez y vida [...] se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos obligados, así como de la contribución que corresponda al Estado" [las cursivas son nuestras].

Para complementar la idea, es conveniente tener en cuenta que el artículo 277 E de la *Ley del seguro social* dispone que "los ingresos y gastos de cada seguro se registrarán contablemente por separado [...] Los recursos de cada ramo de seguros a que se refiere esta Ley sólo podrán utilizarse para cubrir las prestaciones y pago de beneficios y constitución de reservas que correspondan a cada uno de ellos" [las cursivas son nuestras].

Las pensiones, en la actualidad, son cubiertas con un cargo al erario, equivalente a 85 por ciento de un salario mínimo.

Disposiciones incumplidas

Cuenta individual. El sistema que tiene su antecedente en la reforma a la *Ley del seguro social* de 1992, se contiene ahora en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. El artículo 169 determina que los fondos acumulados en la cuenta individual son propiedad de cada trabajador, con las modalidades que se establecen. El artículo 174 reconoce el derecho del trabajador de "contar con una cuenta individual", y el artículo 176 le confiere el segundo derecho, "de elegir a la administradora de fondos para el retiro que operará su cuenta individual". De esta forma, si el trabajador asegurado no ejerce su primer derecho, implica que el IMSS, como organismo fiscal, debe retener la cantidad, enviarla a la cuenta global que tiene abierta el Banco de México, sin que sea válido que la Consar disponga de esos fondos y le asigne una afore.

Conforme al artículo 43 de la *Ley del sistema de ahorro para el retiro*, el régimen de inversión otorgará la mayor seguridad y rentabilidad, tenderá a incrementar el ahorro interno y las

inversiones se canalizarán preponderantemente, mediante su colocación en valores, a fomentar la actividad productiva nacional, la mayor generación de empleos, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura estratégica del país y el desarrollo regional.

Empresas operadoras de base nacional de datos SAR. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga concesiones a sociedades anónimas de capital variable para que operen la base de datos nacional. Los objetivos más importantes, conforme al artículo 58 de la *Ley del sistema de ahorro para el retiro*, son el de coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores, depurar la base de datos, por lo que evitarán la duplicidad de cuentas, alentando su unificación. Estas sociedades cobran la comisión que determina la Consar.

Basta con conocer los datos consignados por la Consar (35 587 016 cuentas a febrero de este año y el número de trabajadores asegurados en el IMSS, de más de 14 millones) para concluir que las sociedades concesionadas no cumplen con la obligación, lo que permite revocar la concesión en términos de la fracción I del artículo 61 de la *Ley del SAR*.

Los contratos que las afores celebran convierten al trabajador en comitente, accionista y poderdante, varían la naturaleza de la aportación, que conforme al *Código fiscal de la federación* es una contribución, y convierten el fondo pensionario, después de deducir la comisión, en acciones de la siefore, cuyo valor depende del mercado cambiario.

En la declaración primera de los contratos, los trabajadores reconocen que el fondo de su cuenta individual es capital de riesgo y, por tanto, está sujeto a pérdidas o utilidades. Con esta manifestación se atenta contra lo ordenado por la fracción XXVII, inciso h, del artículo 123 constitucional, por lo que los contratos celebrados son nulos de pleno derecho. Los beneficios establecidos a favor de los trabajadores en las leyes de protección y auxilio son irrenunciables.

Posibilidades de reformas

Para tener la dimensión exacta de la factibilidad de las reformas es necesario considerar las que se han hecho a la *Ley del seguro social*, vigente a partir del 1 de julio de 1997. El 20 de diciembre de 2001 se lograron los avances que no prosperaron en 1995, al ampliar las posibilidades para la subrogación de los servicios médicos. En agosto de 2004 se confieren facultades al Consejo Técnico para regular el ingreso y las pensiones de los trabajadores del IMSS. El 29 de abril de 2005 se incrementan las posibilidades de las empresas privadas para otorgar servicios médicos y de guardería a los trabajadores eventuales del campo.

Con los antecedentes de las reformas anteriores, son de considerar los siguientes puntos previos:

1. El ejecutivo federal, en los términos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, no cuenta con facultades ni obligaciones para intervenir, en materia de seguro social, en ninguno de los 136 artículos de la *Constitución* (artículo 89, fracción xx).
2. En la constitución de la Consar no se atendió lo ordenado por el artículo 17 de la *Ley orgánica de la administración pública federal*, ya que jurídicamente no puede ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al carecer, esta dependencia, de atribuciones para intervenir y regular algún aspecto del seguro social.

Con las anteriores premisas, es importante analizar los siguientes puntos:

1. Conformar un precepto constitucional que contenga las bases mínimas de la seguridad social universal, donde se tomen en cuenta los sistemas oficiales y privados que existen

en las leyes, en los contratos colectivos de trabajo y en diversos ordenamientos (Suprema Corte de Justicia, instituciones financieras públicas y privadas). En este precepto se consignarían las facultades y obligaciones del ejecutivo federal y, por tanto, de los secretarios de Estado que deban intervenir en la materia.

ii. El sistema de cuentas individuales debe ser claramente optativo para el trabajador, como actualmente se determina en la ley, al concederle el derecho al trabajador asegurado, eliminando cualquier interpretación arbitraria y contraria a sus derechos. Las comisiones de las afores deben estar limitadas por la ley y generarse sobre las utilidades que produzcan las inversiones.

iii. La Consar debe conformarse como un organismo público descentralizado, sin que dependa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Debe eliminarse la posibilidad de que expida disposiciones de carácter general que afecten el interés de los trabajadores.

iv. Excluir a las aseguradoras del pago de todas las pensiones (de riesgos de trabajo, invalidez, muerte, cesantía y vejez). La inversión que hacen de los recursos de las pensiones no traduce beneficio alguno para el pensionado. El pago deben efectuarlo las propias instituciones de seguro social.

Cualquier modificación, en este momento, causa alarma y descontento social. Las pensiones constituyen la prestación más importante que puede otorgar el seguro social, porque garantizan un ingreso al incapacitado para trabajar, así como a las viudas, los hijos y los padres del asegurado.

La falta de previsión de los gobiernos y de las autoridades de los institutos de seguridad social ha provocado un enorme pasivo, que se incrementa por las expectativas de vida y la salud de la población.

Estamos de acuerdo en que aprovechemos la existencia de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social para

que coordine los esfuerzos de todos los grupos de interés, al ser un organismo multidisciplinario que tiene relación con el Colegio de Actuarios y el Colegio Médico de México, además de que su conformación es nacional.

Bibliografía

Banco Mundial, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Oficina del Economista en Jefe de la región del Caribe y América Latina, Washington, 3 de mayo de 2004.

"Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917.

"Ley de los sistemas de ahorro para el retiro", *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 1996.

"Ley del seguro social", *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de enero de 1943.

"Ley del seguro social", *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de marzo de 1973.

MIRANDA S., Eduardo, y Eduardo Rodríguez S., *Examen crítico del sistema de AFP. Mitos y realidades*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003.

STIGLITZ E., "Para que la vejez sea menos segura" en *Project Syndicate*, 2005, en <http://www.project-syndicate.org/>. Consultado: junio de 2006.

"Nueva Ley del seguro social", *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de diciembre de 1995 (última reformada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2006).

Ángel Guillermo Ruiz Moreno *

Las pensiones en las universidades públicas: recomendaciones

Presentación

La seguridad social contemporánea, en razón de los principios que le animan e informan, es un asunto de todos en una sociedad que se precia de estar organizada. Por lo tanto, la única manera de entenderla, ampliarla y mejorarla, o en su caso, preservarla, es con la participación de todos y cada uno de los sectores e individuos que la integran. A los académicos, ocupados y preocupados en esta materia ininteligible para las grandes mayorías, nos interesa efectuar un análisis situacional de ella con absoluta objetividad, responsabilidad y altitud de miras, a fin de poder proponer luego algunas recomendaciones que sean pertinentes en aras de mejorar el entorno pensionario nacional en los distintos rubros.

Resulta bastante obvio que ningún perfil profesional podrá hacer estas tareas urgentes sin la participación del resto de la academia; los centros del saber, la investigación y las ideas -es decir: las universidades-, deberán asumir el compromiso de convertirse en actores fundamentales para alcanzar tales objetivos, especialmente los profesionistas egresados de las universidades públicas, porque tenemos el indeclinable compromiso con una comunidad que, con su esfuerzo y pago de

*Universidad de Guadalupe.

impuestos fruto de su trabajo, permitió que aprendiéramos la ciencia en sus aulas.

Sentado lo anterior, comenzaremos señalando lo grave y delicado que resulta el problema de las pensiones de las universidades públicas del país, un asunto en el que la ignorancia y la indiferencia, junto con una toma de decisiones políticas erróneas, han hecho que los trabajadores universitarios veamos con escepticismo el futuro, antaño prometedor, cuando estábamos esperanzados en disfrutar de una pensión digna al final de nuestra vida activo-productiva. Pues entonces qué gran responsabilidad la nuestra, porque si no somos capaces de lanzar una propuesta viable y factible a tan ingente problema, difícilmente la solución podrá llegar como por arte de magia.

Así las cosas, trabajando interdisciplinariamente y en armonía, es pertinente atendiendo a nuestro perfil académico, sugerir algunas recomendaciones que consideramos viables y factibles de materializar, las cuales se resumen como sigue:

Primera

Querámoslo o no reconocer, el sustento legal es fundamental en cualquier sistema pensionario. Todavía más, sin un basamento constitucional actual, pertinente y confiable, ninguna reforma estructural tendrá bases jurídicas sólidas y, por ende, estará en duda su viabilidad futura. Por lo tanto, nuestra primera recomendación es darle a la seguridad social de México un basamento constitucional moderno y funcional, apegado a nuestra sentida realidad nacional de inicios del siglo XXI.

Es absolutamente indispensable efectuar, a la brevedad, una reforma constitucional que, en razón de su extensión y para de una buena vez desligarla de lo laboral, debería contenerse en un nuevo precepto -que bien podría ser el artículo 123 bis, para que quede dentro del título sexto- y fundarse en las siguientes bases concretas que a continuación se plasman:

- i. La seguridad social es un derecho humano de todos los mexicanos y los extranjeros que legalmente residan en el país y, por lo tanto, constituye una obligación del Estado dictar las bases para brindar este servicio público. Los principios que estructuran los sistemas de la seguridad social nacional son: la cultura de la prevención, en sus vertientes de salud y economía; la racionalidad, unidad y continuidad de los sistemas, junto con la justicia social y la dignidad de vida que se conseguirá a partir del reconocimiento pleno de nuestras tradiciones e idiosincrasia nacionales.
- ii. La seguridad social, en razón de su propia naturaleza intrínseca, es pública, y por los objetivos que persigue no es susceptible de ser privatizada. Por lo tanto, la deberá prestar el Estado por medio de entes especializados llamados seguros sociales, los cuales se crearán por ley como organismos descentralizados de la administración pública federal, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, disfrutando de plena autonomía y autarquía con respecto al Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que dentro de sus órganos superiores de gobierno se halle éste debidamente representado.
- iii. No obstante lo anterior, cuando resulte financieramente viable y factible hacerla, para brindar así un mejor servicio a la población asegurada y derechohabiente, tanto los sistemas de salud como el de prestaciones sociales y el de pensiones podrán ser administrados por empresas privadas, siempre bajo la supervisión estatal y en los términos que dispongan las leyes en la materia. En lo que respecta al sistema nacional de pensiones, entes privados debidamente autorizados podrán administrar los fondos pensionarios en la búsqueda de mejores rendimientos que beneficien al asegurado, siendo el propio Estado el garante

de la correcta prestación de ellos al usuario, al entenderse que se trata de un servicio público, convirtiéndose el Estado en corresponsable de su operación al garantizar la concesión de las prestaciones que legalmente le correspondan al asegurado y a su grupo familiar derechohabiente ..

- IV. La seguridad social básica, prevista por las fracciones XII y XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, se extiende a otros grupos sociales distintos de los trabajadores subordinados y comprenderá dos regímenes: uno obligatorio, para aquellos sujetos que realicen labores productivas, fijando la ley cuáles grupos sociales o personas habrán de acceder a él, y el otro voluntario, en respeto irrestricto al principio de la universalización de este servicio público, posibilitando el acceso a todo individuo a este esquema de protección social. En todo caso, los servicios de sanidad y salud estarán garantizados por el Estado, con arreglo a esta Constitución, y la asistencia social, de exclusivo financiamiento público, se considerará como el segmento primario de acceso a la seguridad social.
- v. En el régimen obligatorio cuando menos habrán de preverse, mediante ramas de seguros de financiamiento autónomo, las contingencias sociales de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y de vida; guarderías y prestaciones sociales, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. El seguro de desempleo por causas ajenas a la voluntad de los trabajadores se estructurará conforme a las posibilidades de la economía nacional. Lo anterior sin perjuicio de que se incluyan algunas otras prestaciones sociales conforme lo permita la situación financiera del sistema.
- VI. Entre las prestaciones obligatorias de la seguridad social para los trabajadores ordinarios se comprenderá el

rubro de la vivienda popular y, para tal efecto, se establecerá en la ley un fondo nacional de vivienda para ellos. La ley dictará las reglas conforme a las cuales deberá operar este fondo, procurándose que en su operación y vigilancia cuente con la participación de los sectores más representativos involucrados en él, como son las organizaciones patronales y sindicales, incluyéndose al gobierno federal. Los recursos del fondo nacional de vivienda popular serán propiedad exclusiva de los asegurados, y sólo podrán destinarse a un fin diverso cuando el asegurado no haya hecho uso de crédito para vivienda y voluntariamente decida, en vez de disponer de ellos llegado su retiro, incrementar los fondos previsionales para su pensión, sin que por esto se consideren desviados de su destino natural al constituir fondos de previsión social.

- VII. En las ramas de seguros en que se cubran pensiones, se tenderá a unificar el sistema mediante la creación de un instituto nacional de pensiones, y estos recursos serán administrados por el propio ente asegurador nacional, sin costo alguno para el asegurado. La ley dictará las bases de cómo se deberá efectuar el tránsito de los compromisos pensionarios de los entes de seguridad social existentes en el país.
- VIII. Cuando se rebase el importe de tres salarios mínimos generales en la base de cotización a la seguridad social, los excedentes podrán integrarse en cuentas individuales, a la libre elección del asegurado. Estos fondos excedentes, junto con los que ya tengan acumulados los trabajadores, serán administrados por entidades financieras privadas e invertidos por medio de sociedades de inversión, de manera transparente y confiable, en instrumentos bursátiles que garanticen el mayor rendimiento y seguridad, siempre bajo la estricta supervisión

de una comisión representativa de los sectores involucrados, en especial el estatal, el patronal y el obrero, sin perjuicio de algún otro que se considere conveniente incluir a juicio del legislador ordinario. El cobro de la comisión sobre flujo de recursos no podrá exceder, en ningún caso, de 2 por ciento del ahorro diario.

- IX. En los sistemas de salud y de prestaciones sociales, con objeto de mejorar el servicio brindado al derechohabiente, podrán utilizarse las figuras jurídicas de la subrogación de servicios y la reversión de cuotas, bajo la responsabilidad de los órganos superiores de gobierno de los institutos de seguridad social. La ley determinará los casos y condiciones en que puedan concesionarse tales servicios, sin que ello libere de responsabilidades a los seguros sociales.
- X. La seguridad social voluntaria comprenderá los seguros de salud para la familia y los adicionales en el seguro social ordinario, además de las figuras jurídicas de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio y la continuación voluntaria en éste. En otros esquemas de aseguramiento, podrán ampliarse o restringirse estos seguros voluntarios, siempre previo estudio actuarial que asegure la transparencia y viabilidad financiera del sistema. La ley establecerá, en cualquier caso, los requisitos para que la población en general pueda acceder a estos esquemas de protección social, así como conservar sus derechos adquiridos.
- XI. No obstante que se prevea otro tipo de sujetos de aseguramiento y estar sometidos éstos a contingencias sociales distintas, en razón de ser servidores públicos de la federación, de sus organismos públicos descentralizados, o bien de entes públicos locales o municipales que así lo hubiesen convenido, el legislador federal habrá de seguir iguales lineamientos a los señalados

al reglamentar los esquemas de la seguridad social para los operarios del apartado B del artículo 123 constitucional, con pleno respeto a la naturaleza intrínseca del trabajo y marco regulatorio que atañe a los servidores públicos federales. En cuanto al régimen pensionario burocrático, deberá hacerse una distinción conveniente entre las pensiones jubilatorias de índole laboral por edad o años de servicio y las contingencias de vida que corresponden al rubro de la seguridad social, cuyas reservas técnicas, en cualquier caso, deberá administrar el propio Estado, que a fin de cuentas quedará relevado de sus responsabilidades como empleador al asegurar a sus trabajadores.

- XII. En el caso específico de los militares, los esquemas de previsión y seguridad social, por simple congruencia deberán observar similares reglas a las establecidas para los trabajadores ordinarios y servidores públicos, manejándose siempre los fondos pensionarios por el Estado, por razones de seguridad nacional.

Hasta aquí el texto de esta reforma constitucional por nosotros propuesta.

Segunda

Es nuestro deber advertir ahora que el intento de corregir los errores estructurales de que adolecen nuestros actuales sistemas de pensiones atraviesa por el enorme problema jurídico de no violentar, con los correctivos que se adopten, los derechos irrenunciables preadquiridos por los asegurados. El texto de los artículos 14 y 123 constitucionales -que aluden específicamente a la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna ya la irrenunciabilidad de derechos adquiridos-, al vivir en un Estado de derecho, deberán ser respetados por todo

tipo de funcionarios, legisladores y jueces, pues nuestra carta magna no admite excepciones. Por ende, toda renuncia a derechos laborales o a beneficios de seguridad social, sea, ésta tácita o expresa, se tendrá por no hecha ni consentida por parte de sus beneficiarios naturales.

Por eso hemos puesto en el tapete de las discusiones académicas algunas propuestas básicas que valdría la pena ponderar de nuevo como alternativa:

1. Desligar de una buena vez el servicio público de la seguridad social, del trabajo formal o regulado. Si el trabajo evoluciona y se transforma con gran rapidez -y según datos estadísticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), actualmente, siete de cada 10 ocupaciones surgen en el mundo del trabajo informal-, carece de sentido empeñarnos en seguir atando al manto protector de la seguridad social -que es para todos y no sólo para los operarios subordinados- las cuotas obrero-patronales cautivas.

Además, aprovechando tal coyuntura de la notoria "deslaboralización" de la seguridad social, es conveniente comenzar a forjar verdaderos esquemas de protección social, en razón de la confusión conceptual existente. Es un grave error confundir la previsión social con la asistencia social, y a ambas con la seguridad social. Todas ellas son esquemas de protección social, pero su origen, naturaleza intrínseca, ámbito de acción, fines y financiamiento, son totalmente distintos y a veces sólo complementarios.

2. Crear un impuesto al consumo u otro similar, cuya recaudación impositiva total se destine exclusivamente al financiamiento de la seguridad social básica. La idea que subyace detrás de nuestra propuesta es que el coste de la seguridad social -el cual oscila en México entre 25 y 30 por ciento del salario de un operario y termina afectado el precio final de los bienes y servicios que se ofrecen al consumidor, que tal somos todos- sea asumido por la colectividad entera únicamente en su forma básica, te-

niendo así todos derecho de acceso irrestricto a un "primer escalón" de la seguridad social, que sería la asistencia social, de exclusivo financiamiento público.

El importe de este impuesto general -que no sustituiría a las aportaciones de seguridad social- estaría determinado actuariamente al prever los distintos escenarios a largo plazo. Pensamos que así se lograría una carga contributiva más equitativa y justa, además de solidaria, entre la sociedad en general, pues a fin de cuentas todos sufragamos el coste de este servicio público de enorme repercusión social.

3. Crear esquemas legales unificados de los mínimos y/o máximos que debe cubrir el servicio obligatorio de seguridad social en todo el país. Esto es, si los cuatro seguros sociales federales con que hoy se cuenta -IMSS, ISSSTE, ISSFAM e Infonavit- y los 31 esquemas locales de seguridad social -llámense institutos de seguridad social o bien direcciones de pensiones- tienen, cada uno de ellos, una legislación marco que los crea y dota de personalidad jurídica y patrimonio propio distintos de los de la administración centralizada federal o local, y asimismo disponen de órganos tripartitos autárquicos que les permiten su autogobierno, entonces, para evitar dispersiones y atomización de esfuerzos, es conveniente que todos esos esquemas diferentes entre sí se unifiquen, dado que su financiamiento y prestaciones son por ahora muy disímiles. Ello dificulta, en la práctica, la materialización de este derecho humano -la seguridad social-, que además es inalienable, irrenunciable e imprescriptible en cuanto al acceso a éste.

Nos resulta incomprensible que la materialización de estos derechos se vuelva casi un imposible para los más desposeídos, debido en mucho al desconocimiento de tales derechos sociales en esta complicada materia. Porque, después de todo, la seguridad social es un derecho social exigible al Estado.

Entonces, para alcanzar tal objetivo, convendría crear, paralelamente a la unificación de las normas sustantivas -las

que proveerán las prestaciones y derechos exigibles de los beneficiarios de este servicio público, que son los seguros sociales-, las normas adjetivas o procedimentales para poderlas materializar y acceder a un mínimo de justicia social en este rubro, acabando de paso con la discrecionalidad imperante en la concesión de prestaciones por parte de los entes aseguradores nacionales. Así, el Congreso de la Unión expediría un código de procedimientos de seguridad social que fuese de observancia federal, a fin de validar un único procedimiento en todo el país y poder garantizar el acceso uniforme a las prestaciones a que los derechohabientes tienen legítimo e irrenunciable derecho.

4. Pugar por la portabilidad de derechos en los esquemas de seguridad social vigentes, incluidos, de ser necesario, los bonos de reconocimiento. De la misma forma en que se propone la unificación de los sistemas de seguridad social que contengan similares prestaciones en especie y en metálico para asegurados y/o sus beneficiarios, junto a un procedimiento común que se aplique en todo el país con respeto irrestricto a los derechos ya generados -y aun para las simples expectativas de derechos de quienes hubiesen estado regulados por un marco legal específico-, también se propone instrumentar, ahora en el ámbito nacional, la portabilidad de derechos, es decir, que los aportes hechos a cualquier sistema de seguridad social, ya sea federal o local, sigan toda la trayectoria laboral de una persona, adonde quiera que ésta vaya, con independencia de si las relaciones laborales que en principio dieron origen al aseguramiento en un ente de seguridad social estuvieron reguladas por la Ley federal del trabajo o por los códigos burocráticos federal o locales.

De esa manera los diversos entes aseguradores nacionales del país, mediante convenios o cualquier otro procedimiento de compensación entre ellos, estarán obligados a reconocerle a los asegurados todas las semanas cotizadas y los derechos generados, sin que los mismos sean susceptibles de perderse por el simple transcurso del tiempo o por razones de cambio de

marco legal laboral. Aludimos aquí a una especie de reaseguro o coaseguro, que son figuras jurídicas clásicas de los seguros privados, pero no en los sociales; porque si México es uno solo, no vemos por qué no se vea como un todo a la seguridad social, contemplándola con gran sentido de unidad y de solidaridad, lejos de absurdos regionalismos. Por cierto, la Unión Europea y su esquema comunitario de seguridad social (entendida ya como norma supranacional), es un claro ejemplo de que se pueden hacer las cosas, mediante definidos tramos de responsabilidad y competencias, protegiéndose siempre y en todo momento al individuo, no al ente asegurador ni al Estado.

S. Crear un único instituto de pensiones nacional que aglutine paulatina y gradualmente a todos los esquemas federales y locales ya existentes. Para su conformación, abiertamente sugerimos seguir las propuestas que al respecto formula la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2000), es decir, combinar armónicamente los modelos de reparto y de capitalización. En él coexistiría un sistema público y solidario de reparto, delimitado en cuanto a sus prestaciones pensionarias en mínimos y máximos, junto a otro esquema complementario de naturaleza privada y con supervisión estatal, que sería de capitalización individual. El primero de ellos será administrado y brindado siempre por el Estado mediante los seguros sociales, en tanto que el sistema complementario -si bien en éste los fondos serán administrados por intermediarias financieras privadas con afanes de lucro- también estará regulado bajo la responsabilidad del Estado, alcanzándose las diferencias naturales de ingreso y tasas de sustitución de quienes realizan labores productivas en el país.

Una idea general en esta propuesta es que ninguna pensión pueda ser inferior a un salario mínimo general, pero tampoco que ninguna sea superior a 25 veces el salario mínimo -que sería el tope máximo de la base de cotización-, por

razones de simple congruencia entre aportes y beneficios. Ello incluiría lógicamente aun a los funcionarios del más alto nivel, tales como los ex presidentes del país o sus beneficiarios. Naturalmente que materializar esta propuesta requiere de voluntad política plena y que no se "politice" la seguridad social para fines electoreros, por lo cual hay que convencer a los funcionarios públicos y legisladores de que este tema es fundamental.

6. Establecer opciones diversas de atención institucional para los servicios de salud integral a los derechohabientes, otorgada en los tres niveles de atención: familiar, de especialidad, y de alta especialidad, junto con la medicina preventiva. Esta propuesta va en el sentido de que se establezca un servicio básico, brindado directamente por el personal médico y/o paramédico adscrito a las clínicas y hospitales de los seguros sociales, con las características de ser público, general, muy semejante a la asistencia social tradicional. En este esquema de atención médica, debe subrayarse la importancia de la cultura de la prevención en el rubro de la salud en vez de la curación. En ningún caso podrá negarse el acceso a estos servicios médicos a las personas que carezcan de recursos económicos para sufragar esta primera línea de atención, la cual estaría basada en la asistencia social nacional, con independencia de cualquier otro programa público gubernamental existente en esta materia, conforme a la Ley general de salud.

Ahora bien, como complemento de este servicio médico básico, habría otro servicio de salud de carácter privado e individual, que toparía necesariamente el monto de las prestaciones para la salud (hospitalización, cirugía, medicamentos, análisis clínicos, etcétera), en aras de regular las llamadas enfermedades catastróficas, que consumen un importante volumen de recursos financieros. Por ello, actuarialmente habría que fijar una cantidad mensual tope, por cada individuo derechohabiente, para los rubros de hospitalización, cirugías, tratamientos clínicos,

exámenes de laboratorio y medicamentos, y el excedente sería costado del bolsillo del propio interesado, en la inteligencia de que la consulta médica sería ilimitada y no tendría tope alguno.

De tal manera que quien no quiera o no pueda erogar un centavo más en su salud, acudiría a consulta directamente al seguro social respectivo; y por el contrario, quien pueda y quiera hacerla, podría optar por acudir a los servicios de la medicina privada, sabiendo que sus costos tendrían un tope y pagaría los excedentes. Así se respetaría el trato jurídicamente diferenciado a que propende el derecho social, pero sin afectar a nadie ni sobrecargar los servicios institucionales.

Hasta aquí las propuestas que, con base en nuestra sentida realidad nacional, nos obligan a ver las cosas con una visión distinta, repensando lo ya explorado -que no es necesariamente la mejor opción-, y de paso reaprendiendo lo aprendido en las aulas. Porque el futuro de una sociedad verdaderamente humana y justa, respetuosa de la dignidad de las personas, se halla en juego, como lo está también la calidad de vida de las siguientes generaciones.

Tercera

Finalmente tenemos el asunto relativo a las pensiones de las universidades públicas, el cual constituye un verdadero galimatías, dada la diversidad de modelos y esquemas de prestaciones que se han generado a la fecha, bien sea por normatividad legal o por pactos colectivos y/o convenios suscritos con diversas entidades de seguridad social (IMSS, ISSSTE o institutos y direcciones de pensiones locales).

Resulta lamentable tener que reconocer, vistas las circunstancias, que por ignorancia e indiferencia no se hubiese captado a tiempo lo que se avecinaba, mucho menos las cuestiones trascendentes y puntos finos de la seguridad social. Si ésta nos abandona ahora, lo hace en simple reciprocidad

por el olvido en que la hemos tenido desde hace décadas, y que con nuestra pasmosa pasividad hemos permitido que la seguridad social, la otrora magnífica red protectora en el círculo de la vida -hoy llena de agujeros debido a los ataques incessantes de grupos interesados en su desmantelamiento, ya los ingentes problemas financieros que sufre-, intente ser soltada de una buena vez por el propio Estado, que debería ser el garante primario y final de este servicio público de enorme repercusión social, del que no escapan, obviamente, los trabajadores universitarios.

Sostenemos que algo de lo más inseguro que existe hoy en día en el mundo son los sistemas de seguridad social. Naturalmente que la desconfianza de los funcionarios y empleados universitarios subyace detrás de todo ello, pese a lo cual la única salida a tan laberíntico problema comenzará a vislumbrarse al efectuar un diagnóstico actualizado e integral, reuniendo toda la información necesaria, recabada directamente de cada universidad pública a fin de que no haya distorsiones, dado que suele clasificarse como "información confidencial". A partir de estas acciones se crearía un programa nacional de propuestas de solución al problema de las pensiones universitarias, o alguna denominación similar.

Es obvio que emprender este programa requerirá de una enorme dosis de voluntad política de todos los involucrados, pero tenemos la esperanza de que cuando comiencen a solucionarse los problemas más ingentes de nuestras universidades públicas, ello sirva de motivación para todos aquellos que se resisten al cambio más por temor a lo desconocido que por cualquier otra causa. Por cierto, siempre deberán delimitarse los problemas de previsión social laboral respecto de los que atañen propiamente a la seguridad social universitaria, parcelándolos adecuadamente y delimitando los rubros en los cuales se tendría que trabajar, y afinando, sobre la marcha, las líneas generales y espaldas que será necesario desarrollar.

Así, tras un acucioso análisis podrán focalizarse ya los cuellos de botella y localizarse también los problemas estructurales de que adolecen tales esquemas pensionarios, con el objeto de ir dando, en cada caso concreto y particular, una propuesta de solución a la medida, pues no puede haber un remedio único a problemas tan diversos y dispersos como los hay en cada casa de estudios.

Pero no obstante que falte un diagnóstico integral que nos dé total certidumbre acerca de los principales puntos problema en el asunto de las pensiones universitarias -los cuales, de no resolverse a tiempo, las pondrán a todas en una delicada encrucijada existencial-, con base en nuestra investigación desarrollada hace ya un par de años (Ruiz Moreno, 2004) acerca del tema, y detectados que han sido los problemas más recurrentes, nos atrevemos ahora a perfilar, al menos, las siguientes recomendaciones:

- a) En cualquier caso, resultará indispensable que se emprenda un rescate de los sistemas de pensiones universitarios por parte del Estado; sin él, hágase lo que se haga, no será factible la supervivencia y consolidación de estos sistemas.
- b) Será necesario efectuar una verdadera reforma estructural que uniforme todos esos esquemas de pensiones, ya sean para empleados de confianza, docentes o empleados administrativos, siempre con independencia del tamaño y ubicación de las casas de estudios. Aquí la piedra de toque básica es la misma que la de la seguridad social en general: la solidaridad.
- c) Deberá hacerse una separación entre el asunto de la jubilación laboral por edad biológica o años de servicio, y el de las pensiones previsionales y/o contingenciales de la seguridad social. La idea es que la previsión no se recargue en la seguridad social, y que lo que sea una con-

quista laboral pactada contractualmente con los trabajadores universitarios sea siempre financiada por el empleador y el trabajador, pero sin afectar el financiamiento natural de la seguridad social.

- d) En cualquier caso, deberá afiliarse a los trabajadores universitarios a una institución nacional de seguridad social, a fin de que los rubros de salud, prestaciones sociales y pensiones por contingencias de vida, que son distintos de la llamada jubilación laboral, sean afrontados por tales entes aseguradores públicos, liberándose de responsabilidades a las casas de estudios públicas respecto de tales eventos, pues no tienen éstas por qué hacerse cargo de ellos, al ser distintos los fines para los que fueron pensadas y creadas.
- e) Determinar un salario regulador único para cuantificar el monto de pensiones, fijando un tope para éstas, en los términos anteriormente expresados. La única manera de mantener en rangos confiables las pensiones universitarias, así como infundir confianza en los trabajadores universitarios, es con reglas claras, abiertas, transparentes y confiables.
- j) Deberá darse, en cualquier caso, una efectiva participación en la administración, manejo e inversión de los fondos de pensiones universitarios tanto a los trabajadores de confianza como al personal docente y administrativo, mediante la representación sindical de éstos, en igualdad de circunstancias que las propias autoridades universitarias. Es necesario convencer a quienes tienen a su cargo la noble encomienda de participar en los consejos generales universitarios y en la rectoría de estas instituciones públicas, de que también a ellos les debe interesar que se consolide el sistema pensionario de su casa de estudios, pues seguramente serán luego beneficiarios de sus beneficios.

- g) y finalmente, como la transparencia en la administración de los fondos pensionarios supone grandes tentaciones de echar mano de ellos para utilizarlos con fines diversos, será aconsejable evitar los fideicomisos pensionarios, pues estas figuras jurídicas no son auditables. El fideicomiso, si bien por un lado puede aducirse que genera relativa certidumbre, por el otro, ante la imposibilidad de obtener informes acerca de los montos que en él se manejan por parte de los directamente interesados, también genera una gran desconfianza, y esto suele ser fatal en este tipo de esquemas. La búsqueda de alternativas que sustituyan los fideicomisos existentes no será un gran problema, pues habrá siempre opciones confiables, disponibles en el mercado financiero, en donde por cierto conviene siempre primar seguridad por sobre rendimientos.

Hasta aquí tales propuestas, las que desde luego son sólo enunciativas mas no limitativas, ya que el listado puede ser tan grande como se quiera, y las líneas de acción habrá que nutrirlas con la participación de todos los universitarios, sin distinguo, incluso mediante mecanismos tales como una consulta al interior de nuestras casas de estudios públicas, que descienda hasta la base trabajadora. Pero insistimos: todo depende finalmente de la voluntad política de los funcionarios y sindicalistas universitarios, pues sin eso no habrá avance posible.

Bibliografía

- OIT (Organización Internacional del Trabajo), Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma, Ginebra, OIT, 2000.
- RUIZ MORENO, Los sistemas pensionarios de las universidades públicas en México, México, Porrúa, 2004, 276 pp.

Juan Arancibia Córdova*

Chile: la reforma de la reforma O la seguridad social insegura

Introducción

En la primera mitad del año de 2006, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, conformó una comisión -llamada Consejo Asesor para la reforma del sistema de pensiones- para que estudiara la posibilidad de una reforma del sistema de seguridad social; en realidad, básicamente, del sistema de pensiones. La comisión estuvo compuesta por 15 miembros, que trabajaron desde marzo y entregaron un informe-propuesta de reforma al final de junio de 2006. La comisión estuvo integrada por expertos de distintas concepciones, pero, en su mayoría, por personas partidarias del sistema de capitalización individual. El informe entregado por el consejo fue procesado por el gobierno y enviado después al Congreso como iniciativa de ley.

Es importante preguntar por qué plantearse una reforma o la posibilidad de una reforma a 25 años de funcionamiento del sistema de seguridad social chileno, es decir, antes de su maduración (faltarían entre 15 y 20 años para ello), teniendo en cuenta, además, que ha sido considerado como un sistema paradigmático, para bien o para mal, para el conjunto de América Latina. Otro elemento significativo que se debe tener

*Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

en cuenta para contestar la pregunta es que la posibilidad de la reforma de la reforma se plantea en un país que ha sido económicamente el más exitoso después de la crisis de la deuda externa, y se destaca este éxito porque no hay ningún sistema de seguridad social que funcione adecuadamente en países subdesarrollados, con lento crecimiento o con crisis económica.

El propio consejo ha señalado que el sistema no está en crisis, pero al decir eso se ha referido específicamente al sistema de capitalización individual, al administrado y aprovechado como negocio muy rentable por las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Según el consejo, el sistema viene funcionando bien y pagando pensiones normalmente adecuadas, en gran parte gracias al "generoso" bono de reconocimiento que el Estado chileno ha dado a los trabajadores que cambiaron del viejo sistema al nuevo.

Por otra parte, se ha señalado reiteradamente que la capitalización individual ha tenido efectos positivos en la economía chilena (Consejo Asesor, 2006a: 15), como la profundización del mercado de capitales, la constitución de ahorro interno a largo plazo, el financiamiento del Estado y las empresas, la estabilidad y el crecimiento económicos y, por esta vía, la propia capitalización individual de los fondos de pensiones. Adicionalmente se ha utilizado con éxito para el desarrollo del crédito hipotecario, aprovechado especialmente por los sectores medios del país. Esta visión positiva del consejo es compartida por el Banco Mundial, que señala:

Las políticas de pensiones en Chile han permitido logros impresionantes en la reducción de los pasivos fiscales y en el desarrollo del sector financiero, y en definitiva han contribuido a logros macroeconómicos significativos en Chile [...] la industria de pensiones privadas en Chile ha contribuido a profundizar el mercado de capitales y fomentar el desarrollo de la banca, el seguro y un sofisticado conjunto de instrumentos financieros (Banco Mundial, 2006: 4).

Todo parece ir bien con el sistema de pensiones en Chile, específicamente con el sistema de capitalización individual. Entonces, ¿para qué la reforma? La presidenta Bachelet, en su discurso en la instalación del Consejo Asesor, sintetiza los principales motivos de la reforma:

El sistema tiene baja cobertura, baja densidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, prácticamente al 95 por ciento, muestra poca competencia y altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad, ¿no es verdad?, y discrimina a la mujer, entre otras de las falencias conocidas (Bachelet, 2006).

El Consejo Asesor ha abundado sobre los motivos que hacen necesaria la reforma, a pesar de no haber una crisis del sistema de capitalización individual, y destaca, entre otras razones:

- El envejecimiento de la población chilena y el aumento consecuente de las expectativas de vida.
- La incorporación creciente e inestable de las mujeres al mercado de trabajo.
- La insuficiente densidad de cotización debida a la mayor rotación laboral, desempleo, trabajo de tiempo parcial y temporal, informalidad, etcétera.
- Familia más pequeña y presencia creciente de hogares monoparentales, lo que dificulta o imposibilita las transferencias intrafamiliares.

En definitiva, el Consejo Asesor señala:

[...] que la imagen predominante en la época de la reforma previsional de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con empleos

indefinidos, cotizando en forma continua a lo largo de su vida activa, se ha ido volviendo menos representativa de la realidad del país y lo será aún menos en el futuro. Esto hace que el sistema entonces diseñado también vaya perdiendo capacidad para responder a las necesidades del conjunto de la población (Consejo Asesor, 2006a: 21).

El consejo plantea, además, que de seguir las cosas como están, dentro de 20 años sólo alrededor de la mitad de los adultos mayores podrán contar con una pensión más alta que la mínima, menos de 5 por ciento accederán a la pensión mínima garantizada por el Estado, y el resto deberá conformarse con una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial, una de supervivencia o no tendrá pensión. Serían más de un millón de personas con pensiones inferiores a la mínima en 2025, entre los que estarían aquellos que tienen bajos ingresos, los temporeros, los informales y una proporción importante de mujeres.

Lo anterior contrasta con las legítimas aspiraciones y las necesidades que surgen de una sociedad caracterizada por la inestabilidad laboral y de ingresos y la marginación de los adultos mayores (los despidos después de los 40 años de edad tienden a empujar al desempleo prolongado y a la informalidad permanente). Esas justas aspiraciones se refieren a una cobertura universal, adecuadas tasas de remplazo y de montos de las pensiones que impidan caer en la pobreza. A la seguridad social finalmente se le demanda que sea una fuente de certeza, de seguridad, y no otro componente de la incertidumbre personal y social que caracteriza al mundo actual, especialmente en los países subdesarrollados, como lo son los de América Latina.

Dos cuestiones que especifican algunos de los problemas actuales deben señalarse; el propio Banco Mundial nos dice

que en un mes cualquiera, 40 por ciento de los afiliados no cotizan y al mes siguiente no serán necesariamente los mismos los que no lo hagan. Ese 40 por ciento es una cifra altísima y lo importante es que la enorme mayoría de ellos pertenecen a la economía formal, es decir, que no cotizan porque están desempleados y, en menor medida, porque sus patrones no entregan a las AFP las cuotas retenidas a los trabajadores. El otro punto relevante es que casi 50 por ciento del total de afiliados no lograrán cotizar el mínimo de 20 años, requerido para la pensión mínima, lo cual es una clara muestra de la inestabilidad e insuficiencia y exclusión que genera el actual mercado laboral.

Según lo que señala el Banco Mundial (2006: 5), el sistema de seguridad social chileno, en su concepción y diseño, está a la altura del de los países más desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), pero en Chile no se cumple el principio de participación activa y continua, que permite cotizar un alto número de años y, con ello, crear un proceso de acumulación de fondos que haga viable una capitalización que soporte una pensión adecuada, suficiente en su monto y alcance temporal para impedir la pobreza en la vejez. El Banco Mundial, obviamente, no lo dice, pero para que el sistema de capitalización individual funcionara bien, en los términos concebidos por sus creadores, habría que cambiar el modelo económico que genera desempleo, subempleo e inestabilidad laboral; sería necesario mejorar los salarios, hacer menos desigual la distribución del ingreso y garantizar un crecimiento económico de medio a alto (más de 5 por ciento anual) por periodos prolongados. Esta condición de altos niveles de crecimiento y por periodos prolongados se ha cumplido en Chile y, sin embargo, los problemas de funcionamiento del sistema de pensiones están presentes en este país, lo cual revela el carácter estructural de aquéllos y no sólo la necesidad de esa cifra de crecimiento.

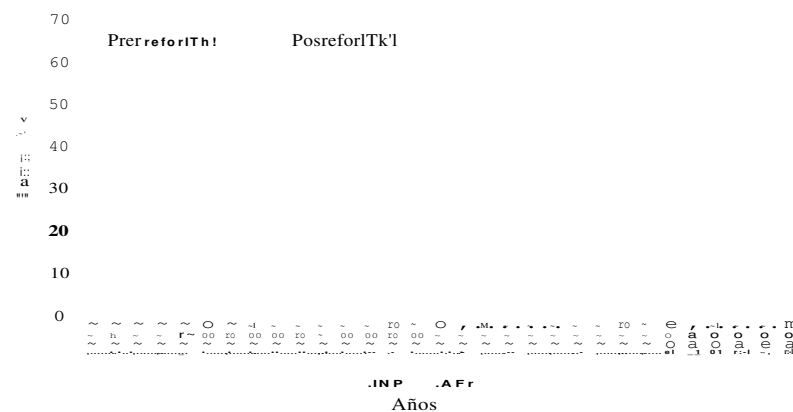
Otro punto importante que ha justificado en el pasado esta reforma en Chile y otras que se han hecho en América Latina es la cuestión del déficit fiscal. De acuerdo con los reformadores, la seguridad social estaba contribuyendo a elevar el déficit del Estado en muchos países, y en otros, pronto comenzaría a generarlo, con todas las consecuencias negativas que de ello se derivarían. ¿Ha mejorado el tema del déficit fiscal en Chile? En realidad podríamos decir que ha disminuido levemente, pero no se ha eliminado ni se logrará hacerla, dada la forma en que marchan los procesos. Así, en 2005 seguía siendo superior a 5.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) y representaba alrededor de 25 por ciento del gasto público total.

Para poder desarrollar comentarios más precisos sobre los problemas expuestos, vale la pena que los veamos a partir de información estadística y gráfica.

La cobertura

El primer gran tema de interés y que es una de las deficiencias más ostensibles de la seguridad social en Chile es el de la cobertura. El sistema civil sólo alcanza a 61.3 por ciento de la fuerza de trabajo y a 65.9 por ciento de los trabajadores ocupados. La cobertura es similar a la que había en 1970 y se ubica 10 puntos por encima de la existente en 1980. En otras palabras, de 1970 a 2005 -es decir, en 35 años- la cobertura no se amplió. La que había en 1980 sería inferior a la de 1970 como consecuencia de la dictadura, sus reformas estructurales y los cambios en las relaciones laborales y el favorecimiento del sector empresarial para eludir sus responsabilidades previsionales. Además, la irresponsabilidad de este sector quedó definitivamente consagrada con la reforma de 1981, que eliminó su contribución al ahorro previsional de los trabajadores (véase la gráfica 1).

Gráfica 1
COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES (NÚMERO DE
COTIZANTES EN RELACIÓN CON LA FUERZA DE TRABAJO)



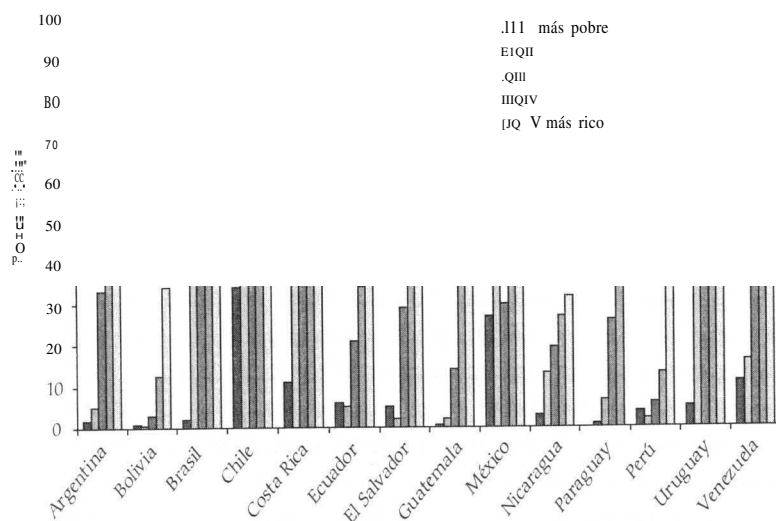
Fuente: elaborado con base en antecedentes tomados de Arellano, 1985; Arenas de Mesa, 2000, y actualizado a partir de estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto de Normalización Previsional (INP) y la Superintendencia de las AFP.

El tema de la insuficiente cobertura no puede ser resuelto por el sistema de capitalización individual, y lo será menos si sigue creciendo la desregulación laboral y, con ella, la precariedad y la informalidad en el empleo, como es lo más previsible que ocurra, dadas las tendencias del sistema económico imperante y su efecto en los mercados de trabajo.

La situación de América Latina en relación con la cobertura es de todas formas tan subdesarrollada e insuficiente, que Chile, a pesar de sus deficiencias, tiene la mayor cobertura entre los trabajadores activos de la región y ha mantenido esta condición en la última década. Por otra parte, con la excepción del quintil más pobre, muestra un gran equilibrio de cobertura entre el restante 80 por ciento de los cubiertos, y en ese quintil 1 (los más pobres, 20 por ciento de la población) tiene, de todas maneras, la mayor cobertura de la región con alrede-

dar de 33 por ciento. Las peores situaciones de cobertura y desigualdad entre los diferentes quintiles se dan en Bolivia, Guatemala y Paraguay, por supuesto, en desmedro de los trabajadores más pobres (véase la gráfica 2).

Gráfica 2
COBERTURA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA SEGÚN QUINTIL DE INGRESO EN PAÍSES
SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (DATOS TOMADOS
DE ENCUESTAS A HOGARES DISPONIBLES
ENTRE 2000 Y 2003)



La cobertura según contribuciones se calcula como el cociente entre el número de cotizantes y la fuerza de trabajo, considerando sólo a la población mayor de 20 años.

2Las encuestas consideradas corresponden al año 2000 para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela; al año 2001 para Brasil, Nicaragua y Paraguay; al año 2002 para Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay; al año 2003 para Argentina, Chile, Ecuador y República Dominicana ..

Fuente: Tomado de Rofman (2005).

Fuente: Consejo Asesor (2006a: 31).

Densidad de las cotizaciones

Otro aspecto relevante, y que de alguna manera es uno de los puntos de partida para plantearse la necesidad de la "reforma de la reforma", es el de la densidad de las cotizaciones. Ésta se define como el número de contribuciones realizadas por un trabajador como proporción del total de cotizaciones que éste puede potencialmente realizar en un determinado periodo. Este punto es de relevancia por dos aspectos clave: por una parte, determina en gran medida la acumulación de fondos capitalizables y, por lo tanto, la tasa de remplazo al momento de la jubilación (claro que cuenta mucho, además, la rentabilidad de los fondos que, según el consejo, estaría entre 5 y 6 por ciento); por otra parte, es fundamental para poder cumplir por lo menos con la exigencia mínima de 240 meses (20 años) de cotización necesarios para acceder cuando menos a la pensión mínima garantizada por el Estado (PMG).

Hay dos aspectos más de gran significación concreta que ponen al descubierto el indicador densidad de las cotizaciones y lo hacen visible en la medida en que establecen una relación entre el sistema previsional y el mercado de trabajo. El primer aspecto muestra, de manera más o menos directa, los comportamientos y tendencias del mercado de trabajo en relación con los afiliados que cotizan estando bajo relaciones salariales; nos dice qué tan continua ha sido la situación de empleo o desempleo del trabajador; es una especie de espejo de la vida laboral. El segundo aspecto permite ver el tamaño de la afiliación y cotización de los trabajadores independientes y/o informales, nos dice qué tan incorporados están al sistema y cuánto han internalizado la responsabilidad del ahorro previsional, teniendo en cuenta su carácter de ahorradores voluntarios. Por supuesto, aquí también influyen de manera importante el

monto y la continuidad de los ingresos del sector informal y/o de los trabajadores por cuenta propia.

La densidad acumulada de las cotizaciones para el caso de Chile, de acuerdo con la información que proporciona la Encuesta de protección social (EPS), sería de 52 por ciento; es decir, que las llamadas lagunas previsionales serían muy amplias, entendiendo por lagunas los periodos sin cotización.

En este nivel de las cotizaciones surgen también las desigualdades de género, ya que los problemas de densidad afectan más intensamente a las mujeres que a los hombres. Así, de acuerdo con la EPS de 2002, la situación sería del siguiente tipo: las mujeres no tienen posibilidad y obligación de contribuir en 54 por ciento de su vida laboral (44 por ciento de "inactividad", más 5 por ciento desempleadas, más 5 por ciento de trabajo por cuenta propia). En el caso de los hombres, 77 por ciento corresponderían a tiempo con empleo, 20 por ciento a inactivos y 4 por ciento a desocupados. Es importante recalcar que en el caso de los hombres, 62 por ciento de su tiempo corresponde a trabajo asalariado, y para las mujeres éste es de sólo 38 por ciento, aunque de 8 por ciento que corresponde a labores domésticas de las mujeres, una parte podría considerarse como trabajo asalariado y agregarse al total de éste. Sabemos que en el caso de las mujeres, todo su trabajo como "amas de casa" queda invisibilizado y no cuenta como tiempo laborado para la seguridad social.

De lo anterior se desprende que las lagunas previsionales no se distribuyen uniformemente. Así, el resultado es que la densidad de cotizaciones de los hombres alcanza 59.8 por ciento, y la de las mujeres sólo 43.8 por ciento, es decir, 16 por ciento puntos porcentuales menos. Además de esta diferencia de género, se presenta otra vinculada al nivel de ingresos las/os los trabajadores con que obtienen los mejores ingresos tienen mayores densidades de cotizaciones, y los que perciben me-

nos ingresos registran bajas densidades. De nuevo hay un porcentaje mayor de mujeres que de hombres en las bajas densidades. Es decir, la densidad nos permite observar la presencia de desigualdades sociales y de género.

La calidad de la pensión no depende sólo de la densidad de cotizaciones, aunque ésta se podría considerar su piso básico; también dependerá del nivel de ingreso cotizable y -obviamente, en un sistema de capitalización individual- de la rentabilidad general de los fondos, pero esta generalidad de rendimientos debe ser matizada y, en cierto modo, individualizada, pues los trabajadores con mayores ingresos tenderán a ser los más educados e informados en lo relativo a comisiones cobradas y tasas de rentabilidad obtenidas, por lo que estarán en condiciones de seleccionar mejor la AFP a la que se afilian. Estas cuestiones acentúan las desigualdades.

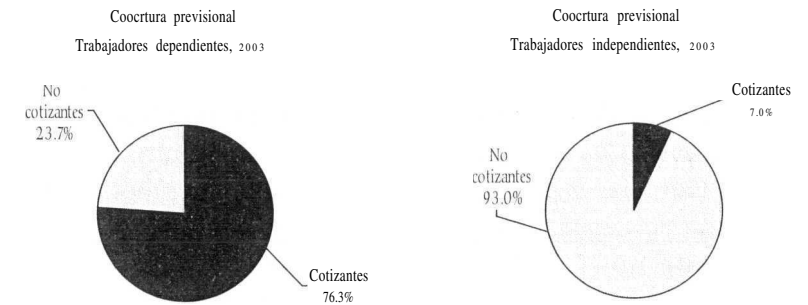
Por otra parte y con una fuerte repercusión en las densidades de cotizaciones y la cobertura, están los trabajadores independientes, quienes representarían 27 por ciento de los ocupados, según su propia identificación como tales. Del total de esos trabajadores, 74 por ciento declararon impuestos en 2005, de modo que su actividad económico-laboral no puede considerarse plenamente informal, y tampoco son todos ellos necesariamente pobres. Sin embargo, en 2005, sólo 3.9 por ciento de los trabajadores independientes cotizaron como tales en los fondos de pensiones, cuando a finales de los ochenta llegaban a 4.9 por ciento. Asimismo es importante anotar que, en 2003, la informalidad urbana (que es más amplia que la categoría de independientes) alcanzaba 38.8 por ciento de los empleados, 34.2 por ciento hombres y 45.9 por ciento mujeres. La OIT incluye en la categoría de informalidad urbana a trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos), trabajadores familiares, y también a los ocupados en establecimientos que cuentan con hasta cinco empleados y los incorporados al servicio doméstico. Hay que recordar que

la cotización de los trabajadores independientes es voluntaria, mientras que la del servicio doméstico y de las pequeñas empresas es aleatoria en la práctica, pues su ocurrencia depende de que sea exigida y que la parte patronal esté dispuesta a cumplir la ley.

Como puede verse, la cobertura alcanza básicamente a la fuerza de trabajo asalariada y, en una proporción muy baja, a trabajadores independientes e informales en general. Asimismo, las menores densidades de cotizaciones corresponden a estas categorías laborales. De todas formas, las situaciones suelen ser más complejas. El informe del Consejo Asesor alude a un estudio realizado por la OIT a partir de la EPS de 2002, en el que se muestra que en el periodo 2000-2002, de un total de 3 844 699 trabajadores que cambiaron de empleo, al inicio 1 942 604 tenían empleo con cobertura previsional; de ellos, 14.3 por ciento se trasladaron a empleos sin protección, 31.8 por ciento quedaron desempleado y 19.6 por ciento pasaron a la inactividad. Por otro lado, de los 645 494 que tenían empleos sin protección previsional, 29.8 por ciento se cambiaron a empleos protegidos, 29.6 por ciento quedaron desempleados y 17.1 por ciento pasaron a la inactividad (véase la gráfica 3).

Gráfica 3
COBERTURA EFECTIVA. PORCENTAJE DE COTIZANTES
EN RELACIÓN CON LA FUERZA DE TRABAJO

Año	AFP	INP	Total
1975		62.0	62.0
1991	50.0	7.0	57.0
2003	58.0	3.0	61.0



Nota: AFP, Administradora de Fondos de Pensiones; INP, Instituto de Normalización Previsional.

Fuente: Arenas de Mesa 2004.

Acerca del déficit fiscal

Un aspecto clave que, según el discurso oficial, motivó las reformas previsionales en América Latina, y por supuesto en Chile, fue la necesidad de combatir el creciente déficit fiscal que provocaban los subsidios a la seguridad social. Según los impulsores de la reforma, ésta eliminaría el déficit o lo bajaría considerablemente, de modo que fuese manejable y no causase problemas al conjunto de la economía.

De 1999 a 2003 el déficit ha sido bastante estable, aunque podría considerarse que hay una leve tendencia a la baja, motivada por la disminución del déficit civil total y, dentro de él, del déficit operacional civil (véase cuadro 1).

Las estimaciones para el periodo 2004-2010 señalan un déficit promedio de 5.5 por ciento del PIB. La estimación parece claramente subestimar el rubro que expresa el peso creciente que tendrán las pensiones asistenciales y las pone al mismo nivel que en el lapso 1981-2003, lo cual no es realista, dada la ampliación prevista de las pensiones en monto y cantidad (véase el cuadro 2).

Cuadro 1
COMPOSICIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL EN CHILE
Y SU RELACIÓN CON EL PIB

Año	Déficit operacional civil (1)	Bonos de reconocimiento (2)	Pensiones asistenciales (3)	Pensiones mínimas (4)	Déficit total civil (5) = 1 + 2 + 3 + 4	Déficit militar (6)	Déficit total (7) = 5 + 6
1999	3.2	1.1	0.4	0.04	4.7	1.2	5.9
2000	3.1	1.1	0.4	0.05	4.7	1.3	6.0
2001	3.1	1.1	0.4	0.06	4.7	1.3	6.0
2002	3.0	1.1	0.4	0.07	4.6	1.3	5.9
2003	2.9	1.1	0.4	0.06	4.5	1.3	5.8

Fuente: Dirección de Impuestos.

Cuadro 2
ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT COMO PORCENTAJE DEL PIB

Promedio	Déficit operacional civil (1)	Bonos de reconocimiento (2)	Pensiones asistenciales (3)	Pensiones mínimas (4)	Déficit total civil (5) = 1 + 2 + 3 + 4	Déficit militar (6)	Déficit total (7) = 5 + 6
1981-2003	3.2	0.6	0.4	0.02	4.2	1.5	5.7
2004-2010	2.4	1.2	0.4	0.2	4.2	1.3	5.5

Fuente: Dirección de Impuestos.

Otras estimaciones no son tan optimistas en cuanto a la baja del déficit fiscal (Arenas de Mesa, 2005), particularmente tras el reciente incremento en el valor de las pensiones asistenciales y mínimas y por la eliminación de las restricciones para asignar derechos a pensiones asistenciales. Además de lo anterior, las bajas densidades de cotización hacen suponer que más afiliados dependerán del subsidio estatal para pensiones mínimas o, en su defecto, de no cumplir con los 20 años de coti-

zaciones, percibirán pensiones asistenciales. Estas estimaciones señalan que pese a la reducción prevista de los componentes transitorios del déficit previsional, serán los componentes más permanentes (pensiones mínimas y asistenciales) y los subsidios a las pensiones de las fuerzas armadas y carabineros (un cuarto del gasto actual del gobierno en pensiones) los que generarán presiones sobre el financiamiento fiscal, las que en todo caso serían inferiores a las rebajas de otros gastos previsionales estimados, como son los de bonos de reconocimiento, que en definitiva se extinguirán.

En relación con las pensiones es muy importante recalcar que hoy la gran mayoría de ellas las otorga el sistema público de pensiones y que esta situación, dadas las tendencias del modelo económico y previsional, se mantendrá e incluso se puede incrementar en el futuro, y por esta razón el llamado déficit público producido por este rol no desaparecerá; en realidad debe considerarse como una inversión en las personas mayores. Por otro lado, como sistema de pensiones que protege a la población chilena, el sistema privado de las AFP es una gran ficción, pues hasta ahora atiende a un mínimo de personas y en el futuro seguirá atendiendo a la minoría.

Las propuestas del Consejo Asesor para la reforma del sistema

El informe del Consejo Asesor para la reforma define así su responsabilidad oficial:

Este Informe, encargado por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, a un Consejo Asesor de 15 expertos, busca responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos respecto de sus condiciones de vida en la vejez. Con este propósito, el Informe revisa la situación del sistema previsional chileno, identifica sus fortalezas, debili-

dades y desafíos, y propone un conjunto integrado de reformas destinadas a mejorar su capacidad para cumplir de manera eficaz, oportuna y eficiente sus objetivos (Consejo Asesor; 2006a: 1).

En función de lo anterior, el consejo define un conjunto de metas y áreas de intervención que a continuación se recogen de manera textual:

Metas y áreas de intervención para la reforma

El Consejo ha traducido los criterios ordenadores en un conjunto de metas, finales e intermedias, y de áreas de intervención, en base a las cuales se ordenarán sus propuestas de reforma. Es así como se han identificado las siguientes cinco metas finales:

- Avanzar hacia la universalización de las garantías de cobertura de los beneficios del sistema previsional entre la población.
- Elevar la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez contributivas hasta niveles similares a los de países de mayor desarrollo relativo. La actual tasa de reemplazo promedio en Chile alcanza a alrededor de 45 por ciento; y en la OCDE 60 por ciento de promedio.
- Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez.
- Reducir la varianza de tasas de reemplazo. Las proyecciones para el actual sistema previsional indican que existiría una gran dispersión en las tasas de reemplazo futuras como producto de las diferencias entre los afiliados respecto a su densidad de cotizaciones.
- Sostenibilidad de las metas en el tiempo. Las metas de garantías de cobertura plenas, mayor tasa de reemplazo, prevención de la pobreza en la vejez y reducción en la varianza en las tasas de reemplazo, deben ser posibles de mantener sostenidamente en el tiempo.

Para alcanzar las metas finales indicadas, se proponen seis metas intermedias que, por estar más directamente asociadas al funcionamiento del sistema previsional, permiten vincular reformas específicas en distintas áreas del funcionamiento del sistema a sus resultados finales. Las metas intermedias propuestas son las siguientes:

- Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado. Un pilar solidario es un soporte fundamental de cualquier sistema previsional que aspire a lograr altos estándares de protección, equidad y cobertura.
- Elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo. Esta es una condición imprescindible para incrementar las tasas de reemplazo y reducir su dispersión.
- Intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios previsionales. La Capacitación Industrial Privada (CIP) siendo un sistema de mercado, requiere de altos niveles de competencia.
- Mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador.
- Fortalecer el pilar voluntario. La historia laboral de muchos afiliados al sistema de AFP incluye periodos relativamente prolongados de desempleo, de trabajo en el sector informal y, particularmente en el caso de las mujeres, fuera del mercado del trabajo. El ahorro previsional voluntario es un instrumento particularmente apropiado para que los trabajadores que lo requieran compensen los efectos de un insuficiente monto de ahorro previsional obligatorio.
- Elevar la transparencia y predictibilidad del sistema. Un sistema obligatorio de pensiones busca subsanar los problemas de imprevisión de las personas, anticipándose a las consecuencias sociales futuras de tal comportamiento. La obligatoriedad de afiliación acarrea como contrapartida una obligación de transparencia y predictibilidad del sistema y sus administradores.

En consecuencia, y siguiendo las orientaciones contenidas en su mandato, el consejo propone estructurar un modelo previsional multipilar en Chile. Esto significa que, en lugar de privilegiar un régimen sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, se propone estructurar el sistema en base a tres pilares -solidario, contributivo y voluntario- Complementarios e integrados.

El consejo propone establecer un nuevo pilar solidario (NPS) del sistema previsional, con beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento cubierto con recursos fiscales, que reemplace gradualmente a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada.

- Reemplazar los años de cotización por la pensión autofinanciada como determinante del aporte del pilar solidario.
- Estructurar el nuevo pilar solidario a partir de una pensión básica universal (PBU) para las personas que no obtengan ninguna pensión del sistema contributivo, la que se reduciría gradualmente en un porcentaje de la pensión que se obtenga del sistema contributivo, hasta desaparecer completamente cuando la pensión autofinanciada llegue a \$200.000 mensuales.
- Permitir el acceso a los beneficios del nuevo pilar solidario a todas las personas -hombres y mujeres- que reúnan requisitos de insuficiencia económica y residencia. El nuevo pilar solidario reemplazaría gradualmente a los programas de pensión mínima y de pensión asistencial actuales.
- Determinar el aporte del nuevo pilar solidario sobre la base de la pensión autofinanciada a los 65 años, permitiendo jubilaciones antes o después de esa edad ajustando el beneficio para mantener el valor presente del aporte.
- Otorgar el beneficio de invalidez a todos quienes pierdan capacidad de trabajo, no siendo causal de suspensión de

este beneficio el hecho de trabajar una vez que esté calificada la invalidez por la entidad competente.

- Introducir gradualmente el nuevo esquema fijando inicialmente la PBU en el actual valor de la PASIS, ampliando su cobertura, para luego ajustar los montos del beneficio a las metas propuestas (Consejo Asesor, 2006a).

Sin duda lo más novedoso de las propuestas del consejo es la idea de plantear el tema de la reforma como la construcción de un sistema integrado de pensiones y, dentro de ello, el establecimiento del pilar solidario. El consejo reconoce que el sistema de capitalización individual creado en 1981 no resuelve el problema de todas las personas que necesitan seguridad social y, por lo tanto,

Para superar esta situación, el Consejo propone crear un nuevo pilar solidario del sistema previsional. Este pilar ofrecería beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento solidario a través de recursos fiscales, reemplazando a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada (Consejo Asesor, 2006a: 18).

De este pilar sólo se excluiría una población de 40 por ciento, correspondiente a los más ricos de los hogares, se eliminaría el requisito de los años de cotización para determinar los beneficios y se reemplazaría por el criterio de valor de la pensión autofinanciada por los ahorros del trabajador. Además se suprimiría la distinción entre trabajadores dependientes e independientes, y estos últimos tendrían los mismos derechos y obligaciones que los primeros. Adicionalmente se plantea eliminar las actuales restricciones para los independientes, a fin de que participen en el pilar de ahorro voluntario.

La reforma de la reforma

El 16 de enero de 2008, el Congreso chileno terminó de aprobar la reforma previsional, y lo hizo por unanimidad, lo cual refleja un alto nivel de negociación y los acercamientos básicos que existen entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, en el que el espectro de representación va desde la derecha al centro, excluyendo a los sectores de izquierda. Este modelo de representación política excluyente fue instaurado por la dictadura y no ha podido ser removido.

¿En qué consiste la reforma aprobada? A continuación se incluyen los 10 pilares básicos de la reforma, de acuerdo con la apreciación del gobierno:

1. Se crea el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que fija una Pensión Básica Solidaria, para quienes no hayan impuesto cotizaciones o no tengan pensión, y un Aporte Previsional Solidario, para aumentar las pensiones más bajas.
A través del SPS se entregarán beneficios para la vejez y apoyo a las personas que estén afectadas por algún tipo de invalidez.
2. La Reforma crea el Instituto de Previsión Social (Ips), además de varios centros de atención y de la Superintendencia de Pensiones para fiscalizar el sistema.
3. La participación ciudadana es clave en el nuevo sistema y por eso se crea una Comisión de Usuarios, integrada entre otros por pensionados, trabajadores, académicos y representantes de los administradores de pensiones.
4. Se vela por la equidad entre mujeres y hombres, por ejemplo, con la entrega de un bono por cada hijo nacido vivo.
5. Se aumentará la cobertura de los trabajadores independientes. Ellos tendrán acceso a todos los beneficios

del Sistema de Pensiones Solidarias, la Ley de Acciones del Trabajo, al Sistema Único de Prestaciones Familiares y podrán afiliarse a las Cajas de Compensación.

6. Se incentivará una mayor cobertura para los trabajadores jóvenes, a través de un subsidio a la contratación y un aporte a su cuenta de capitalización individual.
7. Se promoverán mayores niveles de competencia entre las AFP, lo que se traducirá en una rebaja de las comisiones que se cobran a los cotizantes.
8. Se establecen condiciones para aumentar la rentabilidad de los fondos de pensiones que administran las AFP, así sea invirtiendo en Chile o en el exterior.
9. Se crea la figura del ahorro previsional voluntario con aportes del empleador (APVC) y se incentivará el Ahorro Previsional Voluntario de la clase media, mediante una bonificación equivalente al 15 por ciento del monto ahorrado voluntariamente.
10. Los nuevos beneficios previsionales se mantendrán en el tiempo, pues cuentan con fuentes de financiamiento sólidas (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, 2008).

El gobierno considera que la más importante de las transformaciones introducidas por la reciente reforma es la creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), el cual tiene las siguientes características y virtudes:

- "Permitirá entregar una Pensión Básica Solidaria (PBS) de 60 mil pesos a las personas de los sectores pobres, la que llegará a 75 mil pesos a partir de julio del año 2009.
- Crea un Aporte Previsional Solidario (APS) que, desde julio, aumentará los ingresos para quienes reciben pensiones de hasta \$70 mil pesos. Desde julio de 2009 beneficiará a los que tengan una pensión menor a \$120 mil pesos,

y desde 2012 a las personas que tengan pensiones inferiores a los \$255 mil pesos.

- Estos beneficios se aplicarán progresivamente hasta el año 2012 y así favorecerán al 60 por ciento de las personas con menores ingresos.
- Al término del actual gobierno, se espera que más de 800 mil personas sean parte del nuevo sistema, cifra que llegará al millón trescientas mil en 2012.

A modo de ejemplo, una pareja de adultos mayores que hoy recibe una pensión asistencial de 45 mil pesos, en 2009 podrá tener un ingreso de 150 mil pesos (CENDA, 2008).

Al sistema de pensiones solidarias podrán acceder todos los hombres y mujeres que:

- Cumplan los 65 años de edad.
- Pertenezcan a 60 por ciento de la población de menores ingresos.
- Reúnan un periodo mínimo de 20 años de permanencia en el país y de cuatro de los últimos cinco años previos a la solicitud del beneficio.

La reforma prevé un tratamiento especial a las mujeres, tratando de remediar las inequidades de la reforma de Pinochet y las desigualdades provenientes del funcionamiento real de ésta. Así:

- La Reforma considera la entrega de un bono por cada hijo a las mujeres que han cotizado, de manera de garantizarles una pensión más alta.
- También se aumenta el aporte a las cuentas de capitalización de las mujeres producto de la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia.
- Se estima que cerca de 250 mil mujeres que hoy no tienen acceso a ninguna pensión podrán recibir la pensión

básica, mientras que otras 30 mil recibirían el aporte previsional.

- Se calcula que cuando el sistema opere en plenitud serán más de 680 mil mujeres las que van a estar incorporadas al sistema solidario de pensiones (CENDA, 2008).

Estos son los aspectos más relevantes de la reforma recién aprobada, los cuales representan, de alguna forma, un avance importante a la vez que un reconocimiento de las insuficiencias del sistema vigente y, por qué no decirlo, de su fracaso, aunque en definitiva, la reforma no toca la privatización ni el sistema de las AFP.

A modo de conclusiones

Los problemas de la seguridad social no estaban resueltos en Chile, a pesar de los pregonados éxitos del modelo de capitalización individual y del hecho de que se le diese un carácter paradigmático para el conjunto de América Latina. Algunos de esos problemas son de vieja data, como el relativo a la insuficiente cobertura y a la desigualdad del sistema en cuanto a los montos de las pensiones y los beneficios recibidos, pero se han presentado de nuevo en el actual contexto y con circunstancias que los hacen más difíciles de ser superados en el desarrollo de su propia lógica.

Nuevos problemas se han producido y agregado como resultado de las llamadas reformas estructurales, realizadas bajo la perspectiva teórica del neoliberalismo y en el contexto de la globalización capitalista. Nuevos temas o problemas cruciales son la flexibilización y su secuela de precarización de las relaciones laborales, que incide directamente en la generación del grave problema de la totalmente insuficiente *densidad de las cotizaciones*. La muy grave circunstancia de la creciente informalidad laboral y el trabajo por cuenta propia plantean la di-

ficultad de generar cotizaciones continuas y durante un periodo suficiente, como para que la capitalización individual tenga posibilidades de funcionar en sus límites y con independencia de sus bondades y carencias.

Las propuestas del Consejo Asesor son sin duda interesantes y sintomáticas de los problemas que se viven, pero podrían resultar insuficientes y demasiado respetuosas del actual modelo y, por lo tanto, no constituirse en una auténtica reforma. El Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) ha señalado que, contrario a lo que se cree, Chile no tiene un sistema privado de pensiones; lo dominante es el sistema público, que atiende y seguirá atendiendo a la mayoría, aunque continúe el sistema de capitalización individual, porque éste es totalmente insuficiente y minoritario.

El sistema privado tiene además la capacidad de reproducir en las pensiones, y por lo tanto en la vejez, las desigualdades que existen en la vida laboral activa y eventualmente las acentúa. Esta característica contradice principios básicos de la seguridad social que apuntan a la solidaridad, la equidad y la protección contra la pobreza en la vejez. Por otra parte, su carácter de capitalización individual y mercantil le niega su carácter social.

El Banco Mundial ha señalado que, en realidad, las pensiones privadas le cuestan a los hogares más de lo que deberían, y en el momento del retiro no los protegen adecuadamente de los riesgos del mercado al pasar del ahorro a las rentas vitalicias (Banco Mundial, 2006: 6). Además plantea que las mujeres sufren de la inequidad del sistema, mientras las fuerzas armadas y la policía son privilegiadas al recibir retiros mayores que los de cualquier otro trabajador. y que esto se sufraga con subsidios provenientes de impuestos pagados por todos. El Banco Mundial señala que la credibilidad del sistema está amenazada por la falta de competencia, los altos costos de las comisiones y la baja cobertura. Frente a esos problemas, las AFP

han tenido tasas de retorno anual sobre el patrimonio de 30 por ciento, el doble que la banca privada.

Hemos citado bastante al Banco Mundial porque ha sido uno de los principales promotores del sistema de CIP y su punto de vista coincide en identificar algunos de los principales puntos críticos del sistema chileno de AFP, aunque hay otros que no caben dentro de su ideología, como la ausencia de solidaridad en el sistema y su capacidad perversa de reproducir desigualdades.

Finalmente, la encuesta realizada por la Universidad de Talca y comentada en el diario *La Nación*, de Santiago (14 de mayo de 2006), muestra la falta de transparencia del sistema, el desconocimiento abrumador de los afiliados acerca del monto de sus fondos ahorrados y la total ignorancia de lo que podría ser el monto de su pensión; casi 80 por ciento desconocen la rentabilidad de la AFP, 50 por ciento no saben en qué están invertidos sus fondos y más de 60 por ciento creen que sus ahorros no alcanzarán para cubrir sus necesidades cuando se jubilen.

La reforma recién aprobada (enero de 2008) no resuelve de fondo los problemas del sistema de pensiones chileno, pero representa un avance significativo hacia una mayor equidad y una menor exclusión y reafirma que la privatización no era la solución, ni lo es, ni tampoco ha sido ni será la panacea que se ha *propagandizado* en el propio Chile o en el México de hoy.

El CENDA ha expresado lo siguiente sobre la reciente reforma:

El senado ha aprobado la reforma previsional de la Presidenta Bachelet. Mediante la misma el Estado, extiende hacia el futuro la responsabilidad de ofrecer de su cargo jubilaciones a la gran mayoría de los adultos mayores, quienes hoy se ven amenazados de quedar al margen de las pensiones AFP. Sin embargo, los beneficios ofrecidos son inferiores a los que se pueden otorgar aun manteniendo el nivel de gasto fiscal actual. En la práctica aumentan

la edad de jubilación de las mujeres de menos recursos. Se postergan o niegan injustamente a muchas personas que los necesitan, manteniéndose para todos la indignidad de tener que demostrar pobreza para acceder a una pensión muy modesta. Más grave, no se toca a las AFP y ni siquiera se crea una del Estado. Por el contrario, se eliminan las pocas restricciones que van quedando respecto de sus inversiones, las cuales pueden ahora sacar casi íntegras al extranjero. Los sectores medios continúan a merced de los abusos de las AFP y sus compañías de seguros relacionadas. Estas continuarán embolsándose uno de cada tres pesos cotizados, mientras el resto va a parar a manos de los grandes conglomerados financieros. Las pensiones que ofrecen siguen sometidas a la incertidumbre de las turbulencias financieras internacionales. Sus montos son muy inferiores a las del antiguo sistema público, situación que se agrava severamente en el caso de las mujeres. La reforma aprobada significa reconocer el fracaso del sistema de AFP para la mayoría de la población, e implementar parcialmente una propuesta que originalmente fue sugerida por CENDA (CENDA, 2008).

No obstante estos juicios críticos, el CENDA reconoce que la reforma es significativa pues beneficiará a millones de personas, que representan a la mayoría de los chilenos y las chilenas.

Bibliografía

- ARENAS DE MESA, Alberto, *Desafíos pendientes del sistema de pensiones chileno*, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Seminario Cono Sur: "Seguridad Social en América Latina: La necesidad de una nueva reforma", 28 de septiembre de 2004.
- BACHELET, Michelle, "Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria", Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional, 17 de marzo, Santiago de Chile, 2006.
- BERTRANOU, Fabio, *Protección social y mercado laboral*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo, 2004, pp. 192.
- , *Reflexiones sobre la Reforma al Sistema de Protección de Ingresos para la Vejez en Chile*, informe presentado al Consejo Asesor para la Reforma Previsional, nominado por la presidenta Michelle Bachelet, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 24 de abril de 2006.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Diagnóstico institucional del sistema de pensiones chileno y propuesta de recomendaciones*, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, 17 de abril de 2006.
- BANCO MUNDIAL, *Opciones para mejorar la seguridad de ingresos en la tercera edad en Chile*, presentado al Consejo Asesor para la Reforma Previsional, Banco Mundial, 17 de abril de 2006.
- CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo), *Factibilidad de una pensión básica universal*, preparado por CENDA para el Instituto de Normalización Previsional (INP), Chile, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, julio de 2005, en www.cenda-chile.cl/. Consultado: febrero de 2006.
- , "Algunos principios básicos a considerar en el diseño del nuevo sistema previsional chileno", 2006a, en www.cendachile.cl/. Consultado: marzo de 2006.
- , *Factibilidad y necesidad de restablecer gradualmente un pilar previsional de reparto para otorgar pensiones definidas a la clase media*, 2006b.
- , "Reforma previsional: Fin del primer tiempo, se inicia el segundo", 21 de enero de 2008, en www.cendachile.cl/. Consultado: febrero de 2008.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Presentación ante el Consejo Asesor para la Reforma Previsional*, Santiago

de Chile, Comisión Económica para América Latina, 11 de abril de 2006.

CONSEJO ASESOR PARA LA REFORMA PROVISIONAL, "Resumen ejecutivo del *Informe del Consejo Asesor*", 2006a, en http://www.gobiernodechile.cl/reforma_previsional/, Consultado: febrero de 2007.

———, *Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, julio de 2006b, p. 15, en http://www.gobiernodechile.cl/reforma_previsional/sistema.html.

OIT, "El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos", ponencias del Seminario Internacional. Santiago de Chile, 22 y 23 de abril de 2004 (versión web pdf).

UTHOFF, Andras, "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones", *Revista de la CEPAL*, núm. 78, 2002, pp. 39-53.

*María Ascensión Morales Ramírez**

La experiencia chilena: errores que no se deben repetir

Presentación

Desde el momento en que se introdujo el sistema de capitalización individual en México, una de las principales críticas y preocupaciones expresadas fueron en el sentido de que los ahorros de los trabajadores no deberían quedar sujetos a los vaivenes del mercado.

A más de 20 años del sistema privado de pensiones en Chile, la realidad ha sacado a la luz la afectación sufrida en las pensiones por la generalizada pérdida de valor de las inversiones. En razón de ello, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha iniciado un análisis y revisión de los aspectos de la regulación del sistema que inciden sobre el monto de las pensiones para determinar hasta qué punto está preparado para enfrentar una situación así, cuál es la verdadera dimensión del problema y sus probables consecuencias, y qué medidas pueden contribuir a atenuar los efectos que se prevén. Además de lo anterior, se ha hecho más evidente la inadecuada cobertura del sistema, que deja fuera a 40 por ciento de la población; fomenta la discriminación contra las mujeres, al no lograr éstas cotizar el número de años necesarios para acceder a la pensión

*Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

mínima, situación también aplicable a los trabajadores temporales o independientes; el alto costo de las administradoras y su tendencia a la concentración en unas pocas, con un peso importante en el mercado. Por lo anterior, el tema de una urgente reforma al modelo de pensiones chileno se ha puesto en el centro del debate político nacional.

Las perspectivas de quienes formularon las políticas de pensiones en Chile, hasta hace algunos años fueron consideradas exitosas: un desempeño positivo en la rentabilidad de los fondos de pensiones, su significativo efecto en el desarrollo del mercado de capitales y en los niveles de ahorro, inversión y crecimiento del país. En igual sentido se ha pregonado en México el éxito del sistema de capitalización individual, obviamente respecto del dinero acumulado más que por las pensiones que los trabajadores pudieran recibir. De acuerdo con la realidad mostrada hoy por el modelo chileno, es necesario detenerse en dos aspectos del caso mexicano: los errores cometidos y los que no se deben cometer, o más bien los que hay que subsanar o eliminar.

Errores cometidos

A diferencia del modelo chileno, en México no se otorgó libertad para decidir la afiliación al nuevo sistema. Los trabajadores del sector privado y algunos otros que sin tener ese carácter se encuentran regulados por el artículo 123 constitucional fueron incorporados automáticamente, apartándose, con ello, de uno de los fundamentos ideológicos del sistema: *la libertad de elección*. En efecto, en Chile se dio a los trabajadores un plazo de cinco años para que decidieran su adscripción al nuevo sistema, y si bien se estableció que al dejar el sistema de reparto no se podría regresar a él, en 1983 se dio marcha atrás respecto de 600 afiliados.

En México se desvirtuó la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, no obstante que el artículo 3º de la *Ley del*

seguro social establece que la realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, pero de ninguna manera de entidades financieras privadas.

El pregonado “giro exclusivo y especialización” de las administradoras de los recursos, con el cual los creadores del modelo chileno adujeron que se impediría la incorporación de otro tipo de programas que desviarán el objetivo principal del nuevo sistema, con el tiempo se ha desvanecido tanto en Chile como en México. En efecto, en Chile se incorporaron beneficios de tipo no previsional como la cuenta de ahorro voluntario o de indemnizaciones y otras actividades, con lo cual se modificó el giro de las administradoras, esgrimiéndose que era sólo para aprovechar la experiencia adquirida por las administradoras de fondos de pensiones (AFP) en el manejo de los recursos financieros a largo plazo y que tales modificaciones no rompían el principio de especialización. En el caso mexicano, desde el inicio del sistema, la cuenta individual quedó integrada no sólo con los fondos para el retiro sino también con una subcuenta de vivienda. Los primeros están a cargo de las administradoras de fondos para el retiro (AFORES), y la segunda la maneja el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Adicionalmente, con las reformas a la *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro* (LSAR) efectuadas el 10 de diciembre de 2002, las administradoras ampliaron su objeto social a la cuenta de ahorro complementario de retiro, así como a las primas de antigüedad y cualquier otro tipo de recursos que como una prestación laboral sean aportados a favor de los trabajadores por empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales, o cualquier otra persona. A futuro, previa autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), las afores podrán realizar actividades análogas o conexas a su objeto social, con lo cual se confirma que el “giro exclusivo” se está desvirtuando.

Respecto de las modalidades para pensionarse, el *retiro programado* –que es el que permite obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomarán en cuenta la esperanza de vida de los pensionados y los rendimientos previsibles de los saldos– es inadecuado desde un punto de vista estricto de protección social. La retención por parte del pensionado del riesgo de vivir más allá de la esperanza de vida produce pensiones decrecientes con el transcurso del tiempo, con caída hacia los últimos años, puesto que la edad esperada de fallecimiento de una persona aumenta a medida que ésta envejece. En razón de ello, en 1987, en Chile se incorporó la *renta temporal con renta vitalicia diferida*, al visualizarse la necesidad de contar con una opción intermedia que permitiera al afiliado permanecer con sus fondos administrados en la AFP, pero a la vez traspasar a terceros el riesgo de vivir más allá de la esperanza de vida. Con la renta temporal con renta vitalicia diferida, el afiliado contrata, con una compañía de seguros de vida, el pago mensual de ésta a partir de una fecha futura posterior al momento en que se pensione. Mientras se hace efectiva la renta vitalicia diferida, el trabajador conserva en su cuenta individual los fondos suficientes para obtener, de la administradora, una renta temporal durante el periodo entre la fecha en que se ejerce esta opción y la fecha en que la compañía de seguros comience a pagar la renta vitalicia diferida. Es decir, el afiliado traspasa a la compañía de seguros el riesgo de vivir más de lo esperado y se queda sólo con el riesgo de la tasa de interés por un periodo predeterminado, en cuyo caso las variaciones de la rentabilidad generada por el fondo de pensiones no afectan tan fuertemente el monto de la pensión, como ocurre en el retiro programado. No obstante la revisión realizada al modelo chileno en 1987, en el caso mexicano se ignoraron las desventajas del *retiro programado* y fue incorporado como tal, sin modificación alguna.

En cuanto a la información, la literatura sobre el tema y el sector académico, desde el inicio del sistema cuestionaron que la terminología, cantidad y calidad de ésta era poco accesible a la generalidad de los trabajadores y, por ende, hacía complejo el sistema. Pretender que un trabajador común comprenda el manejo de instrumentos de inversión, mercado de valores, rentabilidad, acciones, carteras de inversiones, liquidez, notas de deuda con capital protegido al vencimiento, etcétera, es muy difícil. Este problema subsiste y se complica con los multifondos en Chile y las alternativas de inversión (siefores 1 y 2) en México, además de la poca información que se ofrece al respecto. En 2002, una encuesta realizada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile reveló que 47 por ciento de los trabajadores desconocen el porcentaje que se les descuenta mensualmente, 56 por ciento ignoran cuánto han acumulado en su cuenta individual –entre éstos hay personas con educación universitaria– y 93 por ciento no saben cuánto les cobra su administradora.

Si bien es cierto que los creadores del modelo chileno han reconocido que para el afiliado común y corriente la transparencia en materia de información, por desgracia, no ha sido tal; también han esgrimido que el trabajador no tiene por qué ser experto en temas financieros, pues pueden contratar los servicios de compañías expertas en la administración de carteras de inversión para pensiones. En el caso concreto de Chile, las AFP proporcionan ese servicio; sin embargo esta afirmación, lejos de convencer sobre las bondades de la “información”, aumenta las preocupaciones porque tal solución implica mayores gastos para el trabajador. Lo anterior es también consecuencia de que el acceso a la aludida “información” –aspecto que encarece la administración del sistema– no garantizó la capacidad o la habilidad para hacer una elección inteligente de la administradora, en especial cuando tal información y las opciones son complejas.

En el aspecto de la competencia –otro de los fundamentos ideológicos del sistema con el cual se pretendió señalar la superioridad de la administración privada sobre la pública–, se ha observado una tendencia a la concentración por parte de las administradoras grandes. En el caso chileno, se inició con 12 administradoras, llegaron a ser 21 y a la fecha funcionan seis, mientras que en el caso mexicano se redujeron de 17 a 11 en 2003, y aunque continuó variando el número de ellas en los dos años siguientes, en junio de 2006 se encontraban operando otra vez 17. En el modelo chileno, a 25 años de su implantación, el problema de la concentración continúa siendo un dolor de cabeza.

Es cierto que los creadores del modelo reconocieron expresamente que al inicio del sistema los gastos administrativos encarecerían los costos porque las administradoras tendrían gastos de comercialización, pero que con el desarrollo del sistema y a causa de la competencia tales gastos tenderían a disminuir. Es el caso que los gastos operativos no han bajado en Chile y, por ende, es posible que tampoco ello suceda en México. Sin embargo, llama la atención la cantidad considerable de traspasos que se dan entre las administradoras en ambos países, en donde al parecer esta situación apunta hacia la actividad de los vendedores y la publicidad, en lugar de las pregonadas bondades del sistema (bajas comisiones y altos rendimientos). En efecto, durante 2005 en Chile se realizaron 234,593 traspasos de un total de 7'395,506 cuentas individuales, y en México fueron 2'437,961 de 35'276,277 cuentas.

Los especialistas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalan que se grava más a los trabajadores de ingresos bajos, porque muchos costos administrativos y comerciales no guardan relación con el monto de las cuentas individuales. En el caso chileno, se asume que hay bastante dispersión en esta materia y el sistema no se ha alineado en torno a padrones de costo y resultados fácilmente comparables. En el caso mexi-

cano, de acuerdo con Mesa Lago, es el país reconocido como el de las mayores comisiones (4.24 por ciento en total) y, además, la propia Consar ha señalado una diferencia de 111 por ciento entre la comisión que cobra la afore más barata y la que aplica la más cara, considerando un plazo de 25 años. Según informes de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de los Fondos de Pensiones (AIOS), durante los últimos cuatro años, en promedio, las administradoras de Chile y México han recibido como utilidades netas por concepto de comisiones 40 y 30 por ciento, respectivamente.

Los anteriores elementos muestran que al buscarse la solución en el mercado, la eficiencia y la competitividad para superar los vicios y el descrédito de las instituciones de seguridad social se pasó a un extremo más riesgoso y menos favorables para los trabajadores.

Errores que no se deben repetir

Son varios los aspectos del modelo chileno que hoy están en revisión: los estudios actuariales, el problema de la cobertura, la competencia, las inversiones, etcétera. Asimismo, como parte preponderante de la revisión, se ha señalado la necesidad de determinar hasta qué punto está preparado el sistema para enfrentar la pérdida generalizada de las pensiones, así como cuál es la verdadera dimensión del problema en la materia. En el caso mexicano resulta conveniente abordar algunos errores que no se deben repetir, y aspectos que deben subsanarse o desaparecer.

Vacíos actuariales

La literatura nacional e internacional, en el caso mexicano reporta un vacío en los documentos o análisis con carácter oficial sobre estudios actuariales, así como de ejercicios de simulación globales, basados en el total de contribuciones, ren-

dimientos de la inversión, subsidios estatales y gastos, e incluso carencia de datos financieros respecto de todo el sistema. Hacen falta estos datos y estudios para determinar la magnitud del costo fiscal de la transición, sus componentes, las posibles alternativas para reducirlo y valorar la capacidad económica del Estado para financiarlo; es decir, no es necesario esperar más de 20 años, como lo hizo Chile, para darse cuenta de la generalizada pérdida de valor de las inversiones en materia de pensiones.

Según Mesa Lago, en 1997 y 1998 se publicaron dos proyecciones sobre el costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), conforme a dos escenarios de crecimiento anual del PIB –bajo y alto (3.5 y 5 por ciento)–, dos aumentos del salario real (0.8 y 2.8 por ciento) y tres tasas de interés real (3.5, 4 y 5 por ciento); sin embargo, después de estas estimaciones oficiales, el mencionado autor no ha podido conseguir otras acerca del costo fiscal de la transición, por lo que advierte sobre el gran riesgo que representa, para el sistema mexicano, dejar pasar más tiempo para efectuar los estudios pertinentes. En su oportunidad, las proyecciones del costo fiscal de la reforma en materia de pensiones en México fueron cuestionadas por especialistas como el mismo Mesa Lago y Rodríguez, por citar a algunos, al considerar que el traslado obligatorio de los trabajadores podría reducir el costo fiscal a largo plazo pero incrementarlo en el corto y el mediano. La falta del bono de reconocimiento se ha compensado con un costo incierto de la opción al tiempo de retiro de unos 14 millones de trabajadores (debe recordarse que quienes hayan estado asegurados por el IMSS antes de la entrada en vigor de la reforma y cumplan con los requisitos para pensionarse tienen derecho a escoger la mejor pensión entre la calculada de acuerdo con las normas del sistema de reparto y la que resulte de la capitalización individual). Se presume que nuestra reforma puede resultar más

riesgosa que la seguida por otros países latinoamericanos, porque las obligaciones del gobierno son inciertas.

En este contexto, por un lado, no se ha medido con exactitud el costo de las pensiones de la generación de la transición; tampoco se ha calculado la reserva actuarial necesaria por asegurado (como se ha hecho en cuanto al bono de reconocimiento en otros países) ni se han previsto todos los recursos necesarios. Por ende, en México los costos fiscales podrían ser más altos que los de Chile, más aún si el rendimiento de la capitalización individual no es suficientemente alto para motivar a los trabajadores a acogerse a la opción del nuevo sistema. Por otro lado, el mercado de seguros presenta algunas imperfecciones, como la falta de transparencia en el acceso a la información entre agentes de ventas, corredores y asegurados. Igualmente se requiere atenuar las diferencias de las pensiones entre hombres y mujeres porque esta situación cobrará mayor relevancia a medida que madure el sistema y por la mayor tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral.

En resumen, se requiere prever el tiempo financiero y actuarial para evitar futuros problemas que tiendan a desmejorar los resultados generales del sistema y, por ende, implica estimar en forma realista los costos de la transición, reducir los gastos de administración, así como regular y normalizar la competencia entre las administradoras para evitar el gasto desmesurado de recursos.

Rentas vitalicias

En Chile, el mercado de rentas vitalicias –modalidad mediante la cual una aseguradora, a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual, se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado– se caracteriza por tener poca transparencia en la comercialización del servicio. En efecto, el problema vivido respecto de la

elección de la administradora igualmente sucede en la elección de la compañía aseguradora. La comercialización de las rentas vitalicias se efectúa también por medio de los agentes de ventas y de los corredores de seguros, quienes recomiendan pensionarse con la compañía de seguros que les ofrece la mejor comisión a ellos, aun cuando no sea la mejor pensión para el afiliado. Además, dado que la comisión es parte de los costos de las compañías de seguros, puede deducirse una relación inversa entre la comisión pagada al intermediario y el monto de la pensión. A 25 años de vigencia del modelo chileno, está en puerta un proyecto para corregir las irregularidades del mercado de las rentas vitalicias, consistente en un sistema de consultas y ofertas de montos de pensiones, prohibiciones y sanciones. En el caso mexicano, desde este momento sería oportuno regular debidamente la actividad de los vendedores, a efecto de evitar perjuicios en las pensiones de los trabajadores.

Otorgamiento y monto de las pensiones

En Chile se adujo que con la implantación del sistema de capitalización individual los afiliados recibirían pensiones superiores a su salario. La realidad muestra que las pensiones públicas cubren a 73.9 por ciento de los trabajadores, mientras que las AFP, a 4.3 por ciento, y de este porcentaje, un monto considerable recibe pensiones mínimas. Esto se debe a que la enorme mayoría de los afiliados cotizan en algún momento cuando acceden a un trabajo asalariado y lo hacen con sueldos bajos. Además hay una constante rotación entre periodos de trabajo formal e informal y periodos de desempleo, con lo que más de la mitad de la fuerza laboral (más de tres millones y medio de trabajadores) no está cubierta por el sistema, por lo que no contará con los recursos para financiar una pensión mínima ni tampoco cumplirá los requisitos para obtener la garantía estatal correspondiente.

Aspectos que se deben subsanar y/o desaparecer

Los aspectos tradicionalmente cuestionados que se deben subsanar y/o eliminar son los siguientes: la cobertura de los trabajadores de bajos ingresos y los independientes, y de las mujeres asalariadas –en 2005 se reportaron 34 213 150 afiliados y 13 188 726 cotizantes–; el problema de las altas comisiones; la concentración de los fondos –41 por ciento en dos administradoras–; la accesibilidad de la información; así como el valor y retorno de los fondos de pensiones.

Asimismo se debe eliminar la modalidad de pensión de *retiro programado* y fortalecer las *rentas vitalicias* mediante una adecuada regulación que evite el abuso y las distorsiones que crean los vendedores e intermediarios de las compañías de seguros.

Agenda pendiente

Como parte de los principios, condiciones y criterios para sustentar una política pública que aspire a la construcción de un sistema de pensiones integral y nacional, a continuación se presentan algunos aspectos que se deben considerar:

Superar el debate relativo a las pensiones

El problema financiero de los sistemas de pensiones no sólo es el de “encontrar recursos”, sino que la cuestión es alcanzar varios objetivos: alto nivel de protección, crecimiento sostenible (empleo y dinamismo económico), cohesión y justicia social (lucha contra la exclusión), salvaguarda de los valores sociales de solidaridad y justicia sin dejar de mejorar el rendimiento económico. Esto es, se requiere un planteamiento global que abarque un abanico de medidas destinadas a asegurar, a largo plazo, la capacidad de los sistemas de pensiones, en donde necesariamente tendrán que interactuar la política de empleo, la económica y la de protección social.

Principios de los sistemas de pensiones

Garantizar la viabilidad de los sistemas de pensiones exige tener presentes los siguientes principios, que a la vez se presentan como *desafíos*:

1. *Salvaguardar la capacidad de los sistemas de pensiones para cumplir sus objetivos sociales.* Implica garantizar ingresos adecuados y seguros, así como condiciones de vida dignas para todas las personas ancianas (en combinación con los sistemas sanitarios y de atención permanente).
2. *Mantener su viabilidad financiera.* Significa que el envejecimiento no incida en las finanzas públicas y ponga en peligro la estabilidad presupuestaria o conduzca a un reparto no equitativo de los recursos entre las generaciones.
3. *Aumentar su capacidad para responder a la evolución de las necesidades de la sociedad y los individuos.* Los sistemas de pensiones deben contribuir a incrementar la flexibilidad del mercado laboral, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el empleo y la protección social, así como una mejor adaptación a las necesidades individuales.

Estrategias

En la búsqueda de estrategias para hacer viables los sistemas de pensiones deben considerarse los desafíos resultantes del incremento en la esperanza de vida, el envejecimiento y los profundos cambios que se están produciendo en las actividades económicas y en el mercado laboral. Por ello, la estrategia que permita afrontar estos problemas debe abordar, de raíz, la causa del desequilibrio entre activos y pasivos; esto es, deben realizarse esfuerzos concertados y sinérgicos en tres ámbitos: protección social, empleo y finanzas públicas para lograr los siguientes objetivos:

- Restablecer el empleo.
- Incrementar los niveles de actividad, sobre todo de mujeres y personas mayores de edad.
- Modernizar los parámetros y la estructura de los sistemas de pensiones.
- Garantizar la solidez de finanzas públicas.

Restablecer el empleo

Incrementar los niveles de empleo supone políticas económicas, sociales y de empleo centradas en reformas enérgicas. Para ello se requiere aplicar políticas que reduzcan notablemente el nivel de desempleo mediante la creación de más y mejores puestos de trabajo, así como de prever y gestionar tanto el cambio como la adaptación al nuevo entorno laboral (cultura del empleo o envejecimiento activo). Asimismo se necesita aprovechar el potencial de la economía basada en el conocimiento y la promoción de la movilidad, así como aplicar medidas para mantener las capacidades de la población activa, fomentando el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Igualmente se requiere diversificar las fuentes de financiamiento, las reservas y reducir la deuda pública.

Con la elevación del índice de empleo de la población activa se puede neutralizar, en gran medida, el efecto del envejecimiento demográfico, aliviar la presión financiera de este fenómeno sobre los sistemas públicos de pensiones y, de esa manera, reducir la necesidad de dolorosos cortes en las prestaciones o incrementos de las cotizaciones o los impuestos.

Incrementar los niveles de actividad

Los cambios en el mercado, la tecnología y la organización del trabajo exigen cada vez más que se capacite a la población en edad de trabajar, así como la adaptación de los lugares de trabajo. La inversión para la formación y desarrollo del personal

se concentra en los trabajadores más jóvenes, lo que provoca la depreciación progresiva de los grupos medios y mayores, al ser cada vez menos capaces de enfrentarse al cambio, lo que aumenta su riesgo de quedar marginados –e incluso excluidos– del mercado de trabajo y genera la idea de que la jubilación anticipada es la única alternativa. Además de las anteriores situaciones, el envejecimiento también plantea problemas en materia de igualdad de oportunidades. Por lo anterior se hace necesario incrementar los niveles de actividad de las mujeres y personas adultas mayores.

- a) *Mujeres*. Fomentar la participación y aumentar el nivel de empleo de las mujeres exige explorar posibilidades de instrumentos de política fiscal y adoptar medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar (mejor reparto de responsabilidades familiares); de esta forma las mujeres permanecerán en el mercado de trabajo.
- b) *Personas mayores*. Aumentar el nivel de empleo de las generaciones más veteranas exige adaptar los sistemas de pensiones para estimular a los trabajadores a prolongar su vida laboral y, para el mismo fin, alentar a los patrones para que contraten y conserven a los trabajadores adultos mayores. Asimismo implica abordar los problemas de discriminación por motivos de edad en los lugares de trabajo, y en el mercado laboral, en lo que respecta al acceso a la formación.

Reforzar la capacidad de empleo de los trabajadores de mayor edad, revisar las normas y prácticas de empleo, adaptar el lugar de trabajo al envejecimiento de la población, fomentar la igualdad de oportunidades, así como mantener a la gente activa y evitar exclusiones en el mercado laboral, implica invertir en capacitación, motivación y movilidad.

Modernizar los parámetros y la estructura de las pensiones

Los sistemas de pensiones se basan en teorías obsoletas sobre la estructura familiar y laboral, y sobre la función del hombre y la mujer en el hogar y en el mercado de trabajo. Sus medidas incentivadoras reflejan antiguos aspectos del mercado de trabajo, y de cara al retiro no toman en cuenta el aumento en la esperanza de vida. El aumento del empleo femenino y la flexibilidad laboral han propiciado el desarrollo acelerado de fórmulas de trabajo diversificadas, el empleo de tiempo parcial, temporal, etcétera, con las cuales cada vez es menos frecuente que la gente desarrolle su vida laboral en la misma empresa.

En este orden, se requiere modernizar los sistemas de pensiones y adaptarlos a la evolución de las necesidades de los individuos y de la sociedad. Por un lado, deben ser compatibles con el mercado de trabajo, en donde las formas no convencionales no den lugar a la pérdida de derechos en materia de pensiones, no obstaculicen el trabajo por cuenta propia y tampoco generen discriminaciones basadas en el sexo y en el otorgamiento de pensiones. Por otro lado, se requiere invertir la tendencia al retiro anticipado mediante políticas de mercado de trabajo y fiscales. Los planes de retiro deben adaptarse de modo que permitan un retiro tardío y gradual en combinación flexible con distintas formas de remuneración. El retiro progresivo y de tiempo parcial, basado en convenios colectivos y apoyado por programas gubernamentales, podría ser una forma de cubrir la laguna existente entre la edad efectiva de retiro y la edad legal para éste, sobre todo en los sectores en donde es menos factible prolongar la vida laboral de tiempo completo; sin embargo, cualquier modalidad que se tome debe garantizar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad social y entre derechos y obligaciones.

También se deben proporcionar más facilidades y seguridad a los regímenes complementarios, esto es, desarrollar una combinación duradera de pilares de pensión que se soporten

mutuamente, basados en la legislación, el convenio colectivo y el contrato privado, y asegurar, de este modo, un amplio reparto de responsabilidades entre el gobierno, interlocutores sociales y los individuos.

Garantizar finanzas públicas sólidas

Una parte importante de las estrategias nacionales en materia de reforma de sistemas de pensiones es la gestión global de las finanzas públicas. En efecto, afrontar el aumento de los gastos necesarios asociados al envejecimiento demográfico requiere garantizar unas finanzas públicas sólidas que permitan aumentar, en el futuro, los recursos presupuestarios disponibles para las necesidades relacionadas con el envejecimiento. Lo anterior implica revisar y alentar, en los esquemas de impuestos y prestaciones sociales, la permanencia en el mercado laboral, las posibilidades de acceder a las ofertas de trabajo y a la formación –que los desempleados busquen trabajo y los patronos creen empleos y contraten más trabajadores–, reducir los gastos y trámites administrativos, crear reservas o fondos especiales dedicados a las pensiones y una buena gestión de las finanzas públicas (reducción de deuda).

Conclusiones

No es suficiente tomar medidas que se constriñan a atender exclusivamente la evolución demográfica; la labor debe enmarcarse en una tarea más amplia destinada a modernizar los sistemas de pensiones, liberar todo potencial de crecimiento de la economía, además de establecer políticas macroeconómicas sólidas y reformas estructurales completas que produzcan crecimiento, empleo y finanzas públicas equilibradas, y en donde el gasto público garantice el crecimiento futuro y un equilibrio generacional en su distribución.

Bibliografía

- AIOS, *Boletín estadístico*, núm. 13, junio de 2005.
- ARENAS DE MESA, Alberto, *El sistema de pensiones en Chile: resultados y desafíos pendientes*, Chile, Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos, Departamento de Estudios, 1999, en <http://www.finteramericana.org/>. Consultado: mayo de 2000
- BERSTEIN J., Solange, *Sistema de pensiones en Chile. Diagnóstico: SAFP*, Oaxaca, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Seminario Internacional AIOS, 2005.
- BERTRANOU, Fabio, *Cobertura y solidaridad en los sistemas de pensiones: Experiencia y desafíos*, Santiago de Chile, Seminario Sistemas de Pensiones. La Experiencia Internacional, 15 de mayo de 2006.
- BUDEBO, Mario Gabriel, *El sistema de ahorro para el retiro en México en el ámbito de la competencia*, Santiago de Chile, Seminario Sistema de Pensiones: La Experiencia Internacional, 15 de mayo de 2006.
- Comité de Protección Social, “Del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social”, en <http://www.foros.org/documentos/índice.htm>. Consultado: febrero de 2006.
- ERRÁZURIZ, Guillermo Arthur, *Sistema de pensiones chileno: desafíos y propuestas de perfeccionamiento*, Oaxaca, Seminario Internacional AIOS, 2006.
- JIMÉNEZ, Luis Felipe y Jessica Cuadros, “Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 79, abril de 2003.
- MESA LAGO, Carmelo, “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 93, marzo de 2000 (Serie: Financiamiento del Desarrollo).

- MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- ORSZAG, Peter R., y Joseph E. Stiglitz, *Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad*, Montevideo, Red de Información Alternativa de Seguridad Social, 1999.
- RIESCO LARRAIN, Manuel, *Diez mitos del sistema previsional chileno*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, 2005.
- RODRÍGUEZ, Jacobo, "El sistema chileno de pensiones a los 18 años: su estado actual y sus desafíos futuros", 9 de diciembre de 1998, en <http://elcato.org/node/1358/print>. Consultado: 18 de febrero de 1999.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, *El sistema chileno de pensiones*, 5a. ed., Santiago de Chile, SAFF, 2002.
- UTHOFF, Andras, "Mercados de trabajo y sistema de pensiones", *Revista de la CEPAL*, núm. 78, diciembre de 2002.

Martha Cordero
Jorge Máttar*

La protección social en América Latina

Desde comienzos de los años noventa, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha estado proponiendo un nuevo marco paradigmático del desarrollo, adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas, en donde la idea central es que el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas requiere de una transformación de las estructuras productivas que vaya acompañada de un proceso intenso de formación de capital humano. Desde esta perspectiva social, se ha puesto especial atención en promover una mayor igualdad de oportunidades por la vía de la educación y sus beneficios para las familias pobres; en abordar y revertir las dinámicas excluyentes de los mercados de trabajo, caracterizados por la heterogeneidad estructural; en la redistribución de activos por la vía del gasto social, y en la promoción del pleno ejercicio de la ciudadanía, para fortalecer así la democracia y sentar las bases políticas para la consolidación de sociedades más incluyentes. Esta nota se basa en el documento de la CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006).

El principal elemento que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es el mercado del trabajo, que no ha demostrado tener una capaci-

*Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

dad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos, entendidos estos últimos como el porcentaje del ingreso laboral que un individuo aporta al sistema contributivo nacional destinado a las pensiones. En tal marco, éstas han sido uno de los elementos de protección social más afectados por los cambios en el mercado de trabajo y una de las principales tareas por resolver ante los desafíos del envejecimiento de la población y la reducción de las contribuciones mediante de los empleos formales.

En esta disertación se exponen los principales lineamientos de la propuesta de la CEPAL, desarrollada en el libro citado, presentado durante el XXI periodo de sesiones. En especial, se centra la atención en el sistema de pensiones.

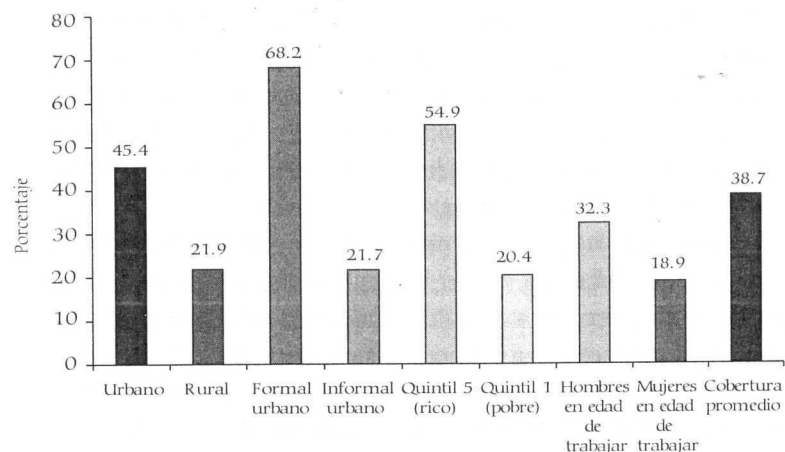
En primer lugar se refieren los rasgos generales del nuevo pacto social propuesto por la CEPAL –el cual tiene como rasgo distintivo el estar basado en el derecho de protección social– y dos de sus tres enfoques sectoriales: el sistema de salud y los programas sociales con los cuales se trata de aliviar la pobreza. En una segunda parte se abordan los principales desafíos a que se enfrenta la región en el tema de pensiones –tercer enfoque sectorial del nuevo pacto social–, así como las propuestas desarrolladas a partir de estos desafíos. Por último, se hace una síntesis, a manera de conclusión, de la propuesta general de la CEPAL.

Analizando el contexto en el cual se inscribe esta nueva propuesta de pacto social, podemos distinguir tres etapas. En la primera, en un recuento histórico de las políticas sociales implementadas en la región, podemos observar los supuestos en los que se basaba el Estado de bienestar y que hoy en día ya no son válidos. En este modelo se partía del supuesto de que en una situación ideal de pleno empleo la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral; es decir, el aumento del empleo formal propiciaría mayores contribuciones de los trabajadores al Estado para destinarlas a la protección social.

Sin embargo, por los hechos enlistados en la segunda columna podemos decir que el lento y volátil crecimiento de América Latina ha propiciado una dinámica laboral desfavorable en la región, que se ha incrementado a partir de las reformas de los años noventa y ha ocasionado la reducción del empleo en ciertos sectores de la economía, así como la generación de empleos de baja calidad, con escasa contribución al Estado, y ha aumentado el empleo informal, todo lo cual implica un descenso del porcentaje de la población que contribuye a un programa de protección social y goza de él. Entre estas reformas del Estado y de la política social destacan la descentralización de servicios y políticas y de la administración y las decisiones públicas, así como el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios. A lo anterior se agrega que factores como los cambios demográficos, los de la estructura familiar (con la incorporación de la mujer al mundo laboral), así como los epidemiológicos, han agudizado la presión ejercida contra los sistemas de protección, ya de por sí carentes de recursos.

En este marco, la CEPAL plantea la necesidad de buscar formas de mejorar la capacidad de las economías para crear trabajos decentes y ampliar la base contributiva; al mismo tiempo, buscar garantizar progresivamente un financiamiento adecuado y estable que complemente la protección de origen laboral con mecanismos solidarios no contributivos. Si bien es prioritaria la adopción de políticas laborales proactivas, como las descritas, también es necesario considerar que –dado que este proceso es lento, vulnerable al ciclo económico en cuanto a la generación de crecimiento económico y a las limitaciones estructurales de la economía– es difícil aumentar la protección social por la vía contributiva a corto y mediano plazos, por lo cual es necesario buscar un nuevo pacto social para cada uno de los países de la región, a partir de los planteamientos generales.

Gráfica 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, TRABAJADORES
QUE COTIZAN, 2002



Fuente: CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006.

Con el propósito de apreciar la desigualdad en la estructura de aportes en América Latina, en la gráfica 1 se presenta un panorama de su situación en 2002, en la que se observan las desigualdades entre los sectores. En una comparación en el tiempo entre 1990 y 2002, la tasa de participación femenina en las zonas urbanas de América Latina aumentó de 37.9 a 49.7 por ciento. Sin embargo, la brecha contributiva entre hombres y mujeres en la región es significativa, puesto que sólo 18.9 por ciento de las mujeres de 15 a 64 años hacen aportes al sistema de seguridad social, lo que contrasta con 32.3 por ciento en el caso de los hombres. De igual forma se observa esta brecha entre los sectores comparativos, destacando el principal problema que enfrentamos hoy, que es el aumento del empleo informal, cuya contribución al sistema social es baja o nula. En términos generales podemos decir que sólo cuatro de cada 10 traba-

adores ocupados aporta a la seguridad, lo cual representa un claro problema futuro.

En este contexto, la CEPAL propone un nuevo pacto social basado en tres elementos: en primer lugar, una protección social sustentada en derechos explícitos, garantizados y exigibles, y que se enmarque en amplios consensos nacionales que permitan realizar las reformas sociales necesarias para garantizar su permanencia más allá de la acotada temporalidad de los gobiernos.

En segundo lugar es necesario que el nuevo pacto social defina los niveles y las fuentes de financiamiento que se deban reforzar o implementar, ya sean de tipo contributivo o de otra clase, así como la integración de los mecanismos de solidaridad. En este punto es indispensable analizar la estructura y la carga tributarias en cada país, la expansión y selectividad del gasto social, así como el grado de descentralización que se requiere para hacer frente a la creciente demanda de prestaciones.

En tercer lugar, el nuevo pacto social supone el desarrollo de una institucionalidad social que se encargue de gestionar la política social y de articular la prestación de servicios para hacer posible la generación y asignación de los recursos necesarios a fin de darle carácter efectivo a los derechos enunciados en el primer punto. Esto implica la construcción de pactos entre los diversos agentes del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridad sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección.

Los sectores en los que se enfoca la propuesta de pacto social son tres: los sistemas de salud, los programas sociales orientados al alivio de la pobreza, y los sistemas de pensiones.

El fortalecimiento de los sistemas de salud resulta relevante en los derechos ciudadanos en la medida en que la minimización de los riesgos de salud y la garantía de que se garantizará la atención para todos mitiga una parte importante del sentimiento de desamparo y fortalece, en la ciudadanía, el sentimien-

to de protección y pertenencia a la comunidad, a la vez que fortifica los elementos para una mayor formación del capital humano en la región.

Para hacer frente a los desafíos a que se enfrentan los sistemas de salud en América Latina –como la desigualdad en el acceso y los cambios de carácter demográfico, epidemiológico y tecnológico–, la CEPAL propone cuatro acciones. La primera es fortalecer gradualmente los mecanismos de solidaridad que permitan dar acceso equitativo a los servicios de salud a toda la población, independientemente del ingreso o riesgo individual, por medio de una mayor integración entre la seguridad social y el sistema público.

La segunda propuesta es definir los beneficios a los que toda la población tiene derecho, a fin de fomentar la exigibilidad de los derechos y enfrentar los problemas de financiamiento y desigualdad en la cobertura. El criterio para definir las prestaciones que deben incluirse son las necesidades sanitarias de toda la población, entendidas como el conjunto de patologías que representan un mayor riesgo de mortalidad y morbilidad.

La tercera propuesta es organizar los sistemas de salud y la prestación de servicios. En este punto, la CEPAL sugiere separar las funciones de financiamiento y provisión de los servicios de salud. Esta separación permitiría introducir incentivos conducentes a racionalizar y mejorar la capacidad y las operaciones de compra de servicios de salud por parte de las instituciones que administran los recursos financieros, ya se trate de ministerios de salud, seguros sociales o aseguradoras privadas.

Por último, se planea expandir y fortalecer la atención primaria definiendo intervenciones con carácter universal en función de las necesidades sanitarias de cada país. El fortalecimiento de campañas de promoción y actividades preventivas o curativas contribuirían a reducir la carga de enfermedad.

En cuanto a los programas sociales para el alivio de la pobreza, el principal desafío es emprender acciones que no sólo

se orienten a cubrir las urgencias a corto plazo, sino que brinden a las familias una verdadera solución para que salgan de la pobreza por sus propios medios a largo plazo y, al mismo tiempo, eliminen sus causas estructurales o intertemporales que propician la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por otro lado, es necesario crear una institucionalidad social en la que estén presentes la coordinación e integración intersectorial, la transparencia y la evaluación, así como la continuidad y consistencia de los programas sociales.

Entre las propuestas se encuentran, en primer lugar, equilibrar la carga de trabajo en el hogar, lo cual tiene que ver con el hecho de que un mayor empoderamiento de las mujeres en el marco de los programas de transferencias condicionadas ha supuesto una mayor carga de trabajo, ligada al cumplimiento de los requisitos de los programas en el ámbito familiar y a la participación como promotoras en el ámbito comunitario. El diseño de los programas debe equilibrar el nuevo papel de las mujeres con las nuevas obligaciones que se crean, en particular cuando se considera la importante carga laboral que las mujeres llevan dentro y fuera de la familia.

La segunda propuesta tiene que ver con la incorporación del criterio de capital social en los programas sociales, ya que hasta la fecha no se ha destacado como una prioridad explícita en los programas de transferencias condicionadas y no se ha logrado poner en práctica adecuadamente en los ámbitos específicos de gestión y diseño. Incorporar el criterio de capital social en los programas de superación de la pobreza significa privilegiar las relaciones sociales existentes en las comunidades en las que se va a intervenir, así como los grados de participación de sus miembros en la toma de decisiones.

En tercer lugar se propone un Estado proactivo en la incorporación de los beneficiarios, lo que tiene que ver con la asignación de recursos, tanto materiales como simbólicos, que permitan superar las condiciones de pobreza.

Otro elemento necesario es el establecimiento de normas explícitas de egreso e ingreso con cierta adaptabilidad a los diferentes cambios de contexto. Los programas sociales deberán tener en cuenta la situación de las diferentes comunidades mediante una etapa de verificación de la oferta y la facilidad de acceso, y contar con recursos presupuestarios y administrativos para solucionar las falencias que se observen. Este tipo de intervenciones requiere de cierto nivel de coordinación intersectorial, que no es siempre explícita en los programas sociales.

Por último, se debe tomar en cuenta que el principal desafío en la lucha contra la pobreza es lograr crear capacidades productivas en los beneficiarios para evitar que los programas queden reducidos a un papel netamente asistencial. Para ello se requiere fortalecer la capacitación profesional, incrementar la articulación con las políticas productivas y contar con mecanismos predeterminados para la salida del programa por parte de los beneficiarios.

En lo que se refiere al sistema de pensiones en América Latina, tema que aquí nos ocupa y tercer sector de estudio en la propuesta de un nuevo pacto social, encontramos diferentes desafíos, que a la vez se vuelven necesidades. El primero es el envejecimiento y la baja cobertura previsional, contributiva y no contributiva, presentes en la región. En América Latina, la baja cobertura sigue siendo la principal tarea pendiente, y es que en la medida en que las pensiones otorgadas por los sistemas contributivos dependen de la capacidad de realizar aportes en forma regular a lo largo de la vida activa, la baja participación contributiva se traduce en una cobertura de pensiones limitada o de escaso monto. Además de ello, los significativos cambios demográficos que se avecinan ejercerán, tarde o temprano, crecientes presiones financieras sobre todos los sistemas previsionales de la región. Cada vez más, los países que utilizan esquemas de reparto se verán forzados a realizar importantes cambios a los parámetros de sus sistemas. Esto

plantea enormes desafíos en materia de la titularidad y exigibilidad de los derechos sociales que garanticen una vejez digna y segura a todos los miembros de la sociedad.

El segundo desafío por vencer es la existencia de sistemas contributivos segmentados y con problemas de solvencia financiera. Una de las causas de la escasa cobertura previsional de la región es la excesiva importancia otorgada a los sistemas tradicionales de seguridad social, basados en el aporte contributivo para el financiamiento de las necesidades de consumo en la vejez. Aunque en América Latina y el Caribe estos esquemas han realizado aportes significativos a la protección de los trabajadores y sus familias contra los riesgos de invalidez, vejez o muerte, han excluido a importantes segmentos de la población, en especial a los vinculados a actividades estacionales, informales o de baja productividad. Los déficit de financiamiento de los sistemas contributivos de pensiones de la mayoría de los países de la región han absorbido gran parte de los escasos recursos destinados al gasto social, lo que deja poco margen para el desarrollo de esquemas no contributivos que permitan, en forma solidaria, extender la cobertura previsional a todos los sectores de la población.

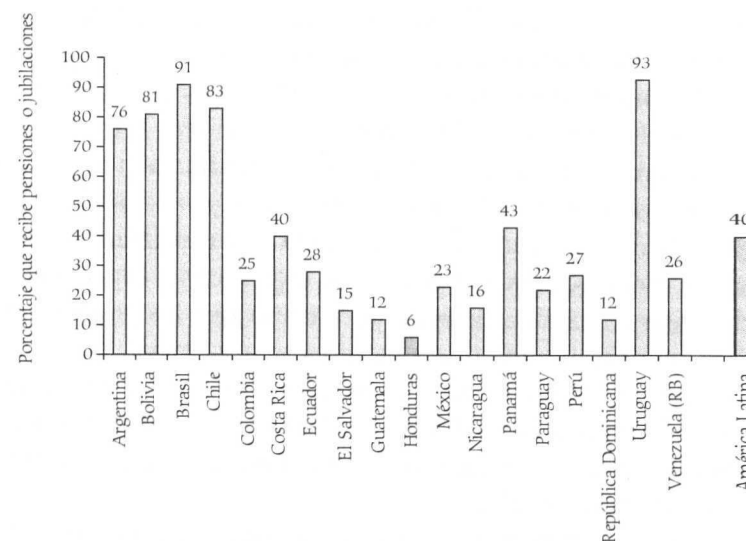
El tercer desafío es la dificultad para consensuar las reformas paramétricas en los sistemas de reparto. Éstas buscan racionalizar los sistemas mediante mayores ingresos y/o menores costos. Con ellas, dentro del sistema público, se corrigen edades, porcentajes de aportes, de jubilación, y se trata de equiparar las diferencias existentes en los sistemas. Las reformas al sistema de pensiones no permitieron responder adecuadamente a la complejidad de los problemas que presentaban estos sistemas en la región. En general, las dificultades en materia de sostenibilidad financiera y déficit fiscal siguieron presentes en los países que optaron por establecer esquemas de capitalización individual, debido a que los costos de la transición fueron mayores y más persistentes de lo proyectado.

Desde esta óptica, las reformas de tipo paramétrico fueron más exitosas en algunos casos, en tanto no generaron este tipo de costos. Sin embargo, una característica común de todas las reformas es que no han logrado ampliar los beneficios del crecimiento y la modernidad a los sectores tradicionalmente excluidos de la protección social contributiva.

Por lo tanto, aliviar los problemas de cobertura sigue siendo uno de los principales desafíos pendientes. Dadas la limitada o nula capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población, así como la tendencia a la mayor informalidad y precarización del empleo en las últimas dos décadas, las reformas deben dirigirse a desarrollar o a perfeccionar esquemas no contributivos para aumentar la cobertura, sin descuidar los cambios que requieran los sistemas contributivos. Los esquemas no contributivos deben concebirse como instrumentos esenciales para garantizar el acceso generalizado de la población sin capacidad contributiva a pensiones dignas, y no como mecanismos de tipo asistencial y financiamiento incierto.

En la gráfica 2 podemos observar que a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por los países de la región para mejorar y reformar sus sistemas de pensiones, éstos no han podido brindar una adecuada protección a importantes sectores de la población. Al respecto, la expansión de la cobertura sigue siendo la principal tarea pendiente. En la actualidad, sólo cuatro de cada diez personas mayores de 70 años reciben directamente algún tipo de ingreso por jubilación o pensión. De hecho, en algunos de los países de menor ingreso por habitante como Honduras, Nicaragua y Guatemala, esta proporción es incluso inferior a 20 por ciento, lo que reproduce las desigualdades de acceso al bienestar en cada etapa de la vida de las personas. En México sólo un poco más de 20 por ciento de las personas mayores de 70 años reciben un ingreso por jubilación o pensión, porcentaje que está muy por debajo de países de América del Sur.

Gráfica 2
AMÉRICA LATINA: RECEPCIÓN DE INGRESOS
POR PENSIONES O JUBILACIONES

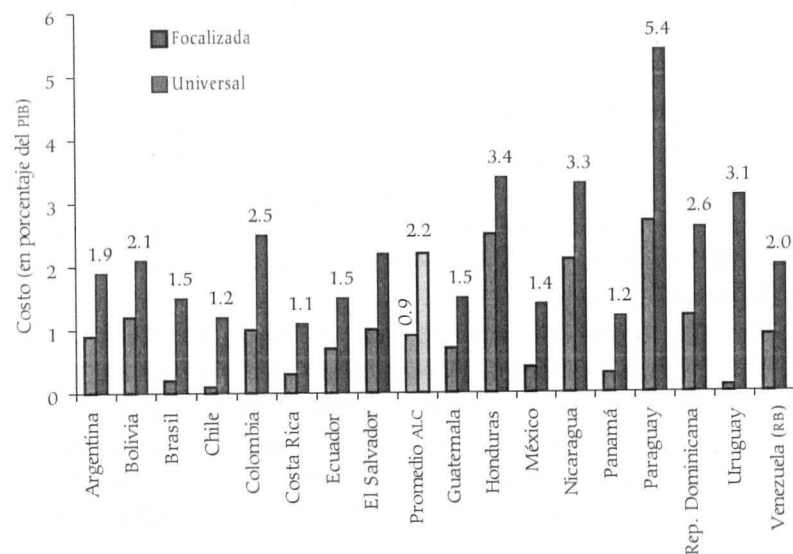


Fuente: CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006.

Para reducir esa brecha, la forma más directa de alcanzar la universalidad de la cobertura consiste en garantizar un ingreso mínimo a toda la población mayor de cierta edad, sin considerar su historia contributiva ni sus fuentes de ingreso alternativas. Sin embargo, las restricciones fiscales llevan a que estas pensiones no contributivas deban focalizarse en los adultos mayores de menores ingresos. Como se observa en la gráfica 3, brindar una pensión focalizada que permita reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la población de mayores de 65 años cuesta en promedio 0.9 por ciento del PIB. Una pensión universal tendría este efecto en la pobreza, pero a un costo equivalente a 2 por ciento del PIB. En el caso de México, el costo de reducir la pobreza mediante una pensión

universal sería de cerca de 1.5 por ciento del PIB, en tanto que una pensión focalizada tendría los mismos efectos, con un costo de menos de 0.5 por ciento del PIB.

Gráfica 3
AMÉRICA LATINA: COSTO DE LAS PENSIONES
FOCALIZADAS Y UNIVERSALES
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006.

Ésta y otras de las propuestas se enumeran a continuación. La primera es aumentar la cobertura mediante componentes no contributivos, fortaleciendo los esquemas de solidaridad dedicados a los aportantes de menores ingresos, incentivando la participación contributiva de los trabajadores con cierta capacidad de ahorro que actualmente no participan en el sistema, y garantizando una integración adecuada entre los regímenes contributivos y no contributivos.

Otra propuesta es reformar el sistema de reparto, destacando la solidaridad contributiva y la sostenibilidad financiera integral de los sistemas de pensiones, la cual está estrechamente ligada a la primera propuesta. Las reformas de los sistemas deben tender a ampliar la cobertura de los programas no contributivos de pensiones –cuya recepción no depende de los aportes realizados– y a mejorar la solidaridad de los programas contributivos –basados en aportes–, mediante un modelo que integre ambos esquemas, mantenga incentivos a la contribución y garantice la viabilidad financiera a corto y largo plazos en cualquier tipo de reformas que se implemente.

Una tercera propuesta sería complementar el sistema de pensiones con capitalización individual; sin embargo, en el ámbito contributivo, la introducción de este último esquema –aunque a largo plazo tiende a mejorar la situación actuarial de los sistemas previsionales– conlleva costos de transición que pueden afectar seriamente la viabilidad financiera de las reformas. Para reducir estos costos, en los procesos de reforma se debe avanzar gradualmente hacia sistemas contributivos que combinen un componente unificado y reformado de reparto con uno de capitalización individual. Esto no sólo permite acotar los costos de transición sino que también facilita la diversificación de riesgos económicos, en tanto que la viabilidad financiera del sistema de reparto es más sensible a variaciones del sector real de la economía, mientras que el sistema de capitalización responde más a variaciones en el ámbito financiero. Esta combinación también facilita una mejor diversificación de los riesgos demográficos ante cambios de las relaciones de dependencia.

Por último, se propone promover la unificación de los distintos sistemas de pensiones ya que la coexistencia de diversos regímenes especiales de pensiones en un mismo sistema se ha transformado en una importante fuente de desigualdad, así como en una presión financiera adicional, ya que estos regí-

menes absorben importantes recursos y benefician a fracciones pequeñas de la población. Por lo tanto, la unificación de los sistemas, más allá de sus efectos en materia de equidad, es positiva desde una perspectiva financiera a largo plazo. Para lograrla se requiere introducir reformas tendientes a la homologación, unificación y portabilidad de los beneficios.

En síntesis, para llegar a un nuevo pacto social, se debe tener en cuenta que universalizar y mejorar la protección social es una tarea inconclusa, en la que el empleo no basta para universalizar la cobertura. Por lo tanto, se requiere mayor complementariedad entre solidaridad e incentivos y reformas que integren lo contributivo y lo no contributivo.

*Berenice P. Ramírez López**

Conclusiones y construcción de propuestas

Como parte sustancial de la seguridad social, las pensiones de retiro y vejez no cubren a gran parte de la población económicamente activa (PEA), ni los montos que conceden son suficientes para la mayoría de los jubilados. Al mismo tiempo hay una minoría privilegiada que recibe pensiones dinámicas luego de pocas aportaciones.

De acuerdo con información oficial (INEGI, 2007), se estima que 35.4 por ciento de la PEA cuenta con un plan de pensión. De la población mayor de 60 años, 49 por ciento tiene seguridad social, 20 por ciento recibe pensiones o jubilaciones, 5 por ciento recibe transferencias de remesas del exterior, 10.3 por ciento, remesas del interior, y 2.8 por ciento percibe rentas (Conapo, 2000).

Del total de pensionados, 18 por ciento tienen entre 60 y 64 años de edad, y 49.5 por ciento, 65 o más años. De los mayores de 65 años, reciben pensión 42 por ciento de los hombres y 18 por ciento de las mujeres. La cuantía mínima de la pensión en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es de un salario mínimo, y de 1.1 de salario mínimo la pensión mínima del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Mientras que en 1980 la relación entre trabajadores activos y pensionados era de 13.1 activos por pensionado en el

*Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

IMSS, y de 19 activos por pensionado en el ISSSTE, en 2007, la relación fue de 5.3 activos por pensionado en el IMSS, y de 3.4 activos por pensionado en el ISSSTE. A esta situación no sólo han contribuido el envejecimiento demográfico y el incremento en la esperanza de vida, sino, en especial, la caída en la creación de nuevos empleos formales. El ISSSTE registra tasas de crecimiento de 0.8 por ciento de nuevos cotizantes en 2005 y 2006, frente a crecimientos anuales de 9 y 6.9 por ciento de pensionados en los mismos años.

En diciembre de 1995 se aprobó una reforma para el IMSS, la cual empezó a instrumentarse en julio de 1997. El contenido esencial fue el de realizar una reforma estructural, que se caracteriza principalmente por los cambios en la forma de financiar, administrar y otorgar las pensiones. A 10 años de su establecimiento, las finanzas del instituto no han mejorado ni hay certidumbre de que los trabajadores logren cubrir los requisitos de aportaciones para obtener una pensión, ni siquiera la mínima garantizada por el Estado. Las transformaciones del mercado de trabajo, la flexibilidad laboral y los contratos por obra determinada hacen cada vez más difícil cubrir el requisito de aportar durante 1 250 semanas para tener derecho a una pensión. La falta de protección laboral y el crecimiento de la informalidad en la que labora 60 por ciento de la PEA no permiten proyectar un futuro de certeza.

Tomando como primera aproximación la información señalada, salta a la vista la baja y heterogénea cobertura de los sistemas de pensiones en México: se muestran dispersos y desiguales entre los que tienen derecho a una pensión de retiro, desigualdad que se profundiza con aquellos que no están incluidos.

La finalidad de este artículo es la de construir una agenda que recoja los elementos sustanciales del diagnóstico hasta ahora realizado y que aporte aspectos para incluir en la discusión necesaria para definir un modelo de pensiones para Méxi-

co. El desarrollo consiste en abordar los principios, rumbos, reglas y criterios que el modelo debiera constituir.

Los principios

Las pensiones en México encuentran sus fundamentos en el párrafo XXIX del artículo 123 de la *Constitución* de 1917. En él está estipulada, como utilidad pública, la *Ley del seguro social*, con lo que se establece la previsión social para los trabajadores, campesinos, no asalariados y familiares. En 1925 se promulga la *Ley de pensiones civiles* y de retiro. Después de varias propuestas y programas de pensiones en algunos estados, el derecho a una pensión se institucionaliza y concreta con la creación del IMSS en 1943 y la del ISSSTE en 1959. Las pensiones cubren distintos riesgos: los de trabajo, invalidez, cesantía, vejez y muerte, y su objetivo primordial es proteger el flujo de ingresos presentes y futuros de un trabajador y su familia, ante un riesgo y ante la vejez.

El financiamiento de los institutos de seguridad social ha sido compartido por trabajadores, empleadores y el Estado. Y a pesar de que la *Constitución* incluye a los no asalariados, el universo de trabajadores beneficiados son solamente los que están bajo un contrato que estipule la seguridad social y prestaciones.

El modelo de seguridad social que se instrumentó en los años cuarenta, y que concuerda con el periodo de industrialización por sustitución de importaciones, respondió a una perspectiva de universalismo fragmentado que mantuvo excluida a una buena parte de la población, ya que satisfizo una lógica de legitimación social y de control político en el que el corporativismo condujo al diseño de instituciones de seguridad social para trabajadores formales, políticas de vivienda ligadas al salario, políticas urbanas de alimentación, etcétera, lo que dio por resultado una seguridad social organizada para

los trabajadores formales, e identificada en los servicios que otorgan los seguros sociales.

La baja cobertura de este sistema se deriva de las características de su diseño. Además adquirió un sesgo corporativista por las negociaciones realizadas con actores políticos representantes de espacios de poder y cúpulas sindicales que dieron por resultado una diversidad de regímenes, principalmente de pensiones y prestaciones económicas, con diversos requisitos de tiempo de trabajo, edad, aportaciones, etcétera, lo que dio lugar a beneficios desiguales para el conjunto de los trabajadores formales.

Con la creación del IMSS y el ISSSTE, el modelo adoptado para otorgar pensiones de retiro consistió en instrumentar un modelo de solidaridad intergeneracional, de beneficio definido, financiado con base en un mecanismo de prima media escalonada y/o reparto y mediante administración pública. El monto de la pensión es función del promedio del salario obtenido en un determinado número de años y de semanas de contribución. Se garantiza el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador o de la viuda que, en su caso, hubiese sido designada como beneficiaria. A principios de los años noventa se manifestó la crisis financiera de este modelo, por la ausencia de reservas financieras y la imposibilidad para asumir los compromisos adquiridos en un contexto de envejecimiento y crecimiento dinámico del número de los pensionados. Esta evaluación, en un entorno de reformas económicas que han favorecido las actividades de mercado mediante la apertura comercial y financiera del país, contribuyó en gran medida a ubicar el ahorro de los trabajadores como importantes fuentes de financiamiento para hacer crecer los mercados financieros y, en cierta forma, darle mayor utilidad y rentabilidad al ahorro previsional.

Con esa perspectiva se crea el sistema de ahorro para el retiro en 1992. Se inicia como un sistema complementario de

la pensión, mediante la apertura de cuentas individuales de administración privada, constituidas por dos subcuentas, la del ahorro para el retiro y la del fondo de la vivienda. Para ello se reforman las leyes del IMSS, del ISSSTE y del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Mediante el SAR 92, las entidades, dependencias y patrones efectúan aportaciones por el equivalente de 2 por ciento del salario básico de cotización (SBC) para el retiro y de 5 por ciento del SBC para la vivienda.

En 1995 se aprueba la reforma del IMSS y, por lo tanto, del sistema de pensiones de los trabajadores afiliados a este instituto. Por ello, desde julio de 1997, para los trabajadores que ingresan en el mercado laboral y para los que al jubilarse opten por el nuevo sistema, las pensiones se otorgarán mediante un sistema de aportaciones definidas, cuenta individual y administración privada. Con ello, las pensiones dependerán de los fondos acumulados de manera individual. Al momento del retiro, el trabajador recibe, de parte de las administradoras, retiros programados o el saldo acumulado, o, si el ahorro es suficiente, contrata con una administradora privada una renta vitalicia. Su pensión o retiro dependerá de su ahorro individual y asume el riesgo de la rentabilidad financiera, y ante la falta de una renta vitalicia, sería beneficiario de una pensión mínima garantizada que le otorgará el Estado. El primer dilema es que logre calificar mediante la aportación de 1 250 semanas para esta pensión mínima.

Entre las ventajas que ofrece este sistema reformado, se destaca que el trabajador, a partir de su cuenta individual, conoce lo que aporta y se supone que puede estimar lo que obtendrá al final de su vida laboral. Sin embargo, el desconocimiento de lo que significa la prima de cotización que ahorra para su jubilación y enfrentarse a la incertidumbre de conservar un empleo que le permita cotizar durante el plazo requerido de 1 250 semanas, son apenas una parte de la incerti-

dumbre. La otra es que las altas comisiones que cobran las administradoras de fondos de pensión no sólo disminuyen la rentabilidad que podrían obtener los trabajadores, sino que se transforman en un mecanismo adicional de extracción de riqueza del trabajador mediante su ahorro para el retiro, y del Estado, por las ventajas que pudiese obtener al administrar directamente estos recursos. Finalmente, las finanzas públicas utilizan esos recursos, pero tendrán que pagarlos como deuda pública. Todo ello sin que este sistema incentive el aumento de la cobertura. Lo que se cuantifica es que ésta ha caído y que la causa principal es la falta de creación de empleos en el contexto de un débil crecimiento económico. La tendencia que se avizora sería la imposibilidad de lograr una mayor cobertura si el empleo protegido no aumenta, si la rentabilidad se ubica sólo como producto de las rentas financieras y no de la competitividad productiva y si el derecho a la seguridad social sigue atado al mercado laboral, con poca creación de empleos formales y con un alto incentivo a la informalidad.

Antes de evaluar las consecuencias de la reforma del IMSS que inicia su vigencia en julio de 1997, se aprueba la del ISSSTE. Una nueva ley entra en vigor el 1 de abril de 2007. Es una reforma estructural que introduce nuevas formas de financiamiento y otras condiciones para acceder a los derechos. En el seguro de salud, introduce la separación entre la función financiera y la prestación de servicios. En pensiones, sustituye el sistema de reparto por el de cuentas individuales. Asimismo reconoce tres tipos de trabajadores: 1) los jubilados y pensionados hasta antes de la reforma; 2) los trabajadores en activo, y 3) los trabajadores incorporados al ISSSTE a partir del 1 de abril de 2007. Los primeros conservan intactos sus derechos. Los segundos son obligados a optar por el sistema de reparto ajustado paramétricamente o trasladarse al de cuentas individuales mediante el cálculo de un bono de pensión, que son títulos emitidos por el gobierno federal que representan el reco-

nocimiento de las aportaciones realizadas y servirán para el pago de sus pensiones en el momento en que cumplan los requisitos. Las modalidades para obtener la pensión serán mediante la compra de las rentas vitalicias, los retiros programados y la adquisición de los seguros para los sobrevivientes. Para los que se incorporaron al ISSSTE a partir del 1 de abril de 2007, su única opción son las cuentas individuales. El riesgo de no contar con una pensión de retiro o de vejez aumenta porque dependen de mayor número de cotizaciones, de la rentabilidad de las sociedades de inversión de los fondos de pensiones y del injustificadamente alto cobro de comisiones. Se garantiza una pensión mínima que representa dos salarios mínimos, pero para ello se tendrá que haber cotizado durante 25 años. De igual forma, contar con servicios de salud en la vejez dependerá de haber cotizado durante al menos 15 años a la institución.

Las reformas a los institutos que brindan seguros sociales han hecho hincapié en los seguros de salud; de riesgos de trabajo; de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de invalidez y vida y en los préstamos hipotecarios, ubicándolos como parte de las posibilidades de captar ahorro de los trabajadores y canalizarlo al sector privado. Los servicios sociales y culturales que acompañan la seguridad social han perdido espacio y los hacen depender de las posibilidades presupuestarias.

Los seguros sociales y la seguridad social se han incluido en una perspectiva de mercado y responsabilidad individual. La falta de crecimiento económico, de generación de empleo protegido y de recuperación de los salarios determinará un mayor costo fiscal, ya que el Estado, además de pagar las pensiones en curso de los trabajadores ya jubilados, tendrá que asumir las pensiones garantizadas para los que cumplan los requisitos laborales, y para los que no, instrumentar programas de apoyo económico a la vejez y hacerse cargo de la deuda pública que este tipo de reforma le genera.

Antes estas situaciones, ¿cuál debería ser el *principio* rector en la construcción de un modelo de pensiones para México?

La respuesta es retomar y actualizar *el principio de que las pensiones en particular y la seguridad social en general deben brindar cobertura universal en forma suficiente, equitativa y sostenible*. Esto es particularmente importante para la sociedad mexicana, donde la alta concentración del ingreso requiere una redistribución que asegure mejores condiciones de desarrollo y bienestar para toda la sociedad.

Insistir en el sistema de pensiones que únicamente se base en aportaciones definidas, cuenta individual y administración privada, se traduce en implicaciones sociales y desafíos nacionales que pueden agravar las condiciones de inseguridad social, de sustentabilidad fiscal, de baja cobertura y de alto costo. Estos argumentos se derivan al tomar en cuenta los niveles salariales, las expectativas de las densidades de cotización, la rentabilidad de las afores y las siefores y el cobro de comisiones. De acuerdo con la *Encuesta nacional de ocupación y empleo*, y tomando como referencia el cuarto trimestre de 2006, podemos concluir que de la población ocupada, 13 por ciento (5 600 000 trabajadores) recibían un salario mínimo, 20.3 por ciento (8 700 000) percibían de uno a dos salarios mínimos; y 21.7 por ciento (9 300 000) obtenían de dos a tres salarios mínimos. Es decir que, de la población ocupada, 55 por ciento recibía hasta tres salarios mínimos.

Con estos niveles salariales en un contexto de precariedad laboral, de alta rotación entre la formalidad y la informalidad, las densidades de cotización agudizan e impiden las condiciones necesarias para tener acceso a una pensión. De aquellos cuyos ingresos van de uno a cinco salarios mínimos –que son 73 por ciento de la PEA, y considerando una densidad de cotización de 52 por ciento, que fue la que registró la experiencia chilena–, prácticamente la mitad no reunirá los requisitos para tener derecho a una pensión. De esta manera, 18 por ciento

son candidatos a una pensión mínima garantizada y 38 por ciento podrán aspirar a una pensión mayor a la mínima. Esto denota que la carga financiera no se aligera con estos sistemas porque habrá necesidad de otorgar pensiones mínimas a una importante proporción de trabajadores, y a ello se suma que los recursos que antes administraba el Estado son ahora materia de especulación por parte de entidades privadas, las que se quedarán, por concepto de comisión, con un monto del orden de 23 por ciento del total de los recursos administrados.

Más que señalar que se agotó el modelo solidario de reparto, la experiencia mexicana y de varios países latinoamericanos muestra que lo que se agotó es la forma en que se instrumentó, mas no la esencia que le da sentido. La solidaridad intergeneracional da cuenta de transferencias, en una colectividad o sociedad condicionada por ciclos –de vida, económicos, políticos, etcétera– en los que las generaciones se van interrelacionando. La producción actual se ha derivado de un proceso de acumulación de riqueza, tecnología, conocimientos, aprendizaje, que darán cuenta de la producción futura. De la misma forma, las redes sociales se han caracterizado por la ayuda a las generaciones jóvenes y de éstas a los viejos. En esa esencia de colectividad, lo solidario rinde mayores beneficios que lo individual. Pero la solidaridad debe superar el solo ejercicio de las transferencias para evitar que el resultado sea “suavizar” el consumo de los adultos mayores de los sectores de ingresos medios y altos en detrimento de los de menor ingreso. Al carecer estos últimos de prestaciones sociales y pensiones de retiro, mediante impuestos al consumo financian privilegios. En esa perspectiva, se profundiza la desigualdad, agudizada por una polarizada distribución del ingreso y altos niveles de pobreza.

En el ámbito de la seguridad social, los niveles de riesgo por individuo son diversos. Aquí cuentan sus niveles nutricionales desde la infancia, la prevención de enfermedades y riesgos que, ante la falta de políticas públicas universales, depende

mucho de las condiciones individuales, los niveles de ingreso y el desgaste físico en el trabajo. En una perspectiva solidaria, los costos de los riesgos individuales se comparten en bolsas colectivas. Para ello los aportes deben ser de todos, en la medida de las condiciones de cada uno.

La experiencia internacional está demostrando la ineficiencia de apoyarse en un solo pilar. Y en los países de menor desarrollo relativo esta situación se profundiza si el pilar es solamente de contribución definida, cuenta individual y administración privada. En el sistema privado, el principio de solidaridad es sustituido por el de equivalencia estricta entre cotización, rentabilidad y nivel de la pensión. Con ello reproduce las desigualdades existentes, que se dan de forma directa por las características del mercado de trabajo y el salario, y se agravan por el alto cobro de comisiones que las administradoras determinan, y de forma indirecta, por la posición de los individuos en la escala social y su condición de clase. La responsabilidad es individual, aunque con fuerte carga estatal.

La función redistributiva tiende a ser más cara e ineficiente, ya que la garantía de una pensión mínima dependerá de la recaudación pública que se hace de toda la sociedad, pero por las condiciones de empleo y salarios no resolverá la necesidad de ingresos mínimos en la vejez y, en consecuencia, tampoco contribuirá a la superación de la pobreza.

Otro aspecto de gran relevancia que también se discute en el ámbito internacional, y que debe ser parte de la construcción del modelo de pensiones mexicano, tiene que ver con la necesidad de reforzar y construir nuevos modelos de bienestar que superen la perspectiva de que el eje de las prestaciones sociales lo establece sólo el empleo. Ante la falta de éste, además de la informalidad y la precariedad, la condición de ciudadano pudiera constituir ese eje de prestaciones. Sin embargo, ello entraña desarrollo democrático, reconocimiento de éste y conformación de nuevos pactos sociales, los que aún están por construirse en el país.

El rumbo

Asentado en los principios señalados y ante las consideraciones expresadas, *el rumbo* que debería marcar el modelo de pensiones mexicano tendría que estar basado en tres pilares. Cabe destacar que a diferencia de la propuesta del Banco Mundial y su planteamiento de la conveniencia de los multipilares, estas observaciones intentan darle la vuelta a la propuesta porque hace explícitos los principios y objetivos de este modelo de pensiones: superar la desigualdad y abrir posibilidades para ampliar la cobertura, así como constituir una seguridad social que permita visualizar, en un proyecto a largo plazo, que la inversión en salud y seguridad social permite contar con seres humanos sanos y capaces de desarrollar mejor sus potencialidades para una competencia laboral adecuada que sea compatible con el bienestar social. Es el camino para disminuir relativamente, a largo plazo, los costos de atención en salud y apoyos a la pobreza extrema, los que sin esta visión estratégica son de poco impacto en la obtención de resultados duraderos.

El rumbo del modelo debe perseguir la constitución de pensiones:

- De financiamiento público, que persigan la incorporación de los excluidos de la seguridad social.
- Las obligatoriamente contributivas, dirigidas a incorporar a todos los trabajadores, tanto a los del sector formal como a los informales. Estos últimos, en la actualidad constituyen 42 por ciento de la PEA, representados por trabajadores independientes, microempresarios y del servicio doméstico, fondeando el sistema solidario de reparto.
- Dejar las cuentas individuales como lo que deben ser: opciones individuales de ahorro y previsión para los ingresos medios y altos.

La primera discusión que se deriva de esta propuesta es de carácter económico y se refiere a su viabilidad financiera.

Retomando lo señalado por John Scott, el costo de una pensión mínima equivalente a la que se otorga en el Distrito Federal –de 668 pesos al mes– para la población de 70 años o más sería fiscalmente sostenible en el próximo medio siglo,

según las proyecciones poblacionales disponibles (Conapo), hay 3.6 millones de personas mayores de 70 años en 2005 por lo que el costo anual de ofrecer una pensión básica universal en el ámbito nacional sería hoy del orden de 28 471 millones de pesos, 0.35 por ciento del PIB. Aunque se proyectan casi 20 millones de adultos mayores para el 2050, con una tasa media de crecimiento del PIB per cápita de 3 por ciento el costo alcanzaría un máximo de 0.5 por ciento del PIB hacia mediados de siglo, con una trayectoria decreciente a partir de entonces. Con una tasa de crecimiento del 2 por ciento también se llegaría a un punto de inflexión en medio siglo, pero el nivel máximo en esos años sería de 0.8 por ciento (Scott, 2006:76).

Lo que hay que introducir en los criterios para darle viabilidad al primer pilar es la homologación de los planes que han aparecido y van distorsionando esta propuesta. Me refiero a la pensión universal de la ciudad de México, frente a los 250 pesos ofrecidos por el programa Oportunidades, los 500 pesos otorgados a la población que vive en comunidades menores de 200 000 habitantes y los planes que empiezan a aparecer en entidades estatales.

También es importante construir el paso de una pensión mínima a una universal y óptima (Larry Willmore, 2002) que realmente cubra las necesidades básicas de los adultos mayores. Esta situación debe ser introducida en el análisis de la reforma tributaria y en la distribución del gasto federal.

La instrumentación del segundo pilar aspira a la incorporación de todos los trabajadores y para ello se requiere un ordenamiento de política económica que promueva, en primer lugar, *la formalización del trabajo* y la garantía de las prestaciones laborales y sociales. Se le identifica como pilar obligatoriamente contributivo, en la perspectiva de introducir la cultura de la previsión y del compromiso de la aportación de todos desde sus posibilidades. La respuesta debe ser mejorar la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios y evitar seguir construyendo políticas asistenciales que dispersen recursos y esfuerzos. También es necesario cambiar la visión centralista del Estado por una de mayor participación. Se requiere de incentivos tan fuertes como los de las ventajas de una seguridad social pública para incorporar al sector informal. La capitalización de estos ahorros debería basarse en la inversión productiva, regulada y revisada mediante la constitución de un comité plural y representativo, interesado en que la rentabilidad se sustente con mayor productividad, así como con las inversiones necesarias que refuercen la seguridad social como tal.

En el caso de las cuentas individuales como opción de ahorro adicional para los sectores de altos ingresos, no debería ser motivo de alarma la reducción del mercado potencial de ahorradores, sino que habría que explorar la posibilidad de hacer más eficiente el servicio y la administración, así como mejorar la rentabilidad que se persigue. Al acotar el espacio de los demandantes y con la consideración de que son los que pueden disponer de recursos para un ahorro mayor, la competencia debería centrarse más en los portafolios de inversión y en la construcción de mínimas garantías frente al ahorro individual. De esta manera se evitaría la disparidad entre cuentas existentes y cuentas con aportaciones, lo que disminuiría los costos de administración.

Las reglas

En los diversos análisis y propuestas (Conago, 2006: 2) que se han formulado en los últimos años se ha considerado que la seguridad social y las pensiones, como parte de ésta, deben construirse mediante una política de Estado. Las implicaciones que conlleva concretar una política de Estado refieren a la concertación de un nuevo pacto social incluyente, en el que se establezcan criterios estratégicos a los que continuamente se les hagan un seguimiento y revisión, pero que queden establecidos compromisos de largo alcance. De esta forma, el principio rector en la construcción de una seguridad social debería ser la cobertura universal en forma suficiente, equitativa y sostenible.

Como principio de política de Estado, la cobertura universal debe surgir de la concertación de un pacto social que convoque a la participación, la inclusión y el compromiso de que la seguridad social es una responsabilidad colectiva en la que todos tenemos que aportar con equidad y solidaridad. En este pacto deben participar los gobiernos federal, estatales y municipales, así como los poderes Legislativo y Judicial, los sindicatos y la ciudadanía en general.

Para ello es necesario definir criterios que permitan ir sistematizando los acuerdos, las discusiones y las propuestas.

Criterios

Retomando algunos de los supuestos señalados por Nicholas Barr (2002) y Larry Willmore (2001) y tratando de ajustarlos para el caso mexicano, es importante partir de las siguientes consideraciones:

1. La privatización de los fondos de pensiones no es la solución de los problemas fiscales. La única solución es que esos fondos sean sustentables. Una de las condi-

ciones previas para obtener resultados favorables en la reforma de pensiones es la de contar con un contexto de crecimiento económico adecuado –que para nuestro caso debería ser superior a 7 por ciento anual– que garantice la creación de empleos y el dinamismo de la producción y el consumo. En un periodo de rápido envejecimiento, es un asunto estratégico para el país crear condiciones certeras de ubicación laboral para el conjunto de la población económicamente activa, que demanda siempre trabajo, legalidad e ingresos suficientes.

2. Se ha demostrado que tanto los esquemas de aportes definidos como los de beneficios definidos son afectados por los cambios demográficos, aunque los sistemas fondeados mitigan el problema. Si para el caso de México la heterogeneidad laboral y la alta concentración del ingreso determinan la instrumentación de pensiones no contributivas, y afirmando que todavía hay espacios para instrumentar reformas paramétricas, una de las modalidades que se deberían considerar es establecer, en el segundo pilar, una administración pública que permita ubicar inversión que traiga como resultado sistemas fondeados.
3. Hay una gran coincidencia en señalar que entre las prioridades de la agenda nacional se encuentra la realización de una reforma tributaria.

Entre los lineamientos que se persiguen se encuentra, en primer lugar, el crecimiento de la captación. Los ingresos tributarios representan actualmente 9.7 por ciento del PIB. En países de desarrollo económico fuerte, estos ingresos llegan a representar 30 por ciento del PIB. Inclusive en América Latina, países como Chile, Colombia y Costa Rica, captan una mayor proporción de recursos. La política social requiere de financiamiento y las principales fuentes son muy débiles.

Considerando que todos los planes de pensiones requieren de ajuste, y para completar un mejor diagnóstico en la perspectiva de comparar costos fiscales, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a) En el caso de los afiliados al IMSS antes de 1997, el reto es conservar o mejorar el sistema de beneficio definido. La pensión mínima es de un salario mínimo y es la que mayoritariamente se percibe.
- b) Para los afiliados a partir de 1997, se hace necesaria una reforma que incremente sustancialmente la pensión garantizada y/o las aportaciones a la cuenta individual.
- c) Incorporar en el esquema obligatoriamente contributivo al sector informal –42 por ciento de la PEA–, conformado por microempresarios, trabajadores independientes y del servicio doméstico. En esta propuesta se debe evitar que la incorporación se entienda como la oportunidad de abrir una cuenta individual en una afore, ya que antes es necesario un diagnóstico compartido por todos los actores. Hay que evaluar el funcionamiento y las tendencias de este mecanismo de ahorro previsional.
- d) Para los trabajadores del sector público se propone una reforma paramétrica en la que el patrón y/o el gobierno continúen asumiendo la responsabilidad social.
- e) Convertir la pensión mínima en pensión universal y óptima, superando las siguientes perspectivas:
 - Evitar que se reproduzca una política de tipo corporativo en la que el Estado y las instituciones públicas se sitúen en el centro del proceso socioeconómico, distribuyendo beneficios con base en criterios de clase o de estatus político (Esping-Andersen, 2002). Evitar también que se imponga una perspectiva en la que el Estado sólo debe apoyar a los grupos marginales, incapaces de velar por su propio bienestar, que en

nuestro caso serían los más pobres. Se requiere una nueva perspectiva que deberá basarse en un consenso en que el Estado, los trabajadores, los empleadores y el conjunto de la sociedad asuman las responsabilidades financieras de este modelo.

Hay que evitar que se sigan instrumentando salidas falsas o programas que dificulten la construcción de un modelo de seguridad social, como son los programas actuales de tipo asistencial (Seguro Popular, Oportunidades) que amplían la dispersión y la desigualdad.

Los fundamentos en que se sustentan la libertad de mercado y, por lo tanto, el modelo económico mexicano, destacan la perspectiva de las responsabilidades individuales. De esta manera, el bienestar empieza a ser considerado como una obligación y responsabilidad exclusiva del individuo y hay una tendencia a la reducción de los derechos sociales adquiridos.

El tema de las responsabilidades individuales y de las corresponsabilidades tiene que ser analizado con mucho cuidado y profundidad. Si la propuesta se observa como una posibilidad de participación de la sociedad y de concientización acerca de la prevención ante el riesgo, tiene aspectos positivos: lo que no termina de configurar un escenario favorable son las condiciones de desigualdad económica, social y cultural de nuestro país, lo que obliga primero a resolver las situaciones de desigualdad y marginación con el objetivo de equiparar estados de bienestar *mínimos* para que, en un ambiente de inclusión y libertad, la corresponsabilidad pueda ser asumida como un ejercicio democrático.

Bibliografía

- BARR, Nicholas, "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", *International Social Security Review*, vol. 55, núm. 2, 2002, pp. 3-36.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.
- Conago, *Informe de trabajo de la Comisión de Seguridad Social y Pensiones*, Conferencia Nacional de Gobernadores, XXVIII Reunión ordinaria, 2006, 5 pp.
- Conapo, *Indicadores demográficos básicos*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, 2000, en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>. Consultado: 20 de abril de 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2002, 267 pp.
- INEGI, *Encuesta nacional de empleo y seguridad social*, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004, en <http://www.inegi.gob.mx>. Consultado: mayo de 2006.
- , *Encuesta nacional de ocupación y empleo*, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2007, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe>. Consultado: abril de 2007.
- RAYA, Miguel Alonso, *Reforma integral a los sistemas de pensiones*, presentada en el Seminario Internacional: Sistemas Públicos de Pensiones: Situación Actual y Perspectivas, Guadalajara, Jal., H. Cámara de Diputados, Comisión de Seguridad Social, 26 de mayo de 2005, en www.inegi.gob.mx. Consultado: marzo del 2006.
- SCOTT, John, "Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad", *Bienestar y política social*, vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 2005, pp. 50-82.
- WILLMORE, Larry, *Universal Pensions in Low Income Countries*, iniciativa para el diálogo político, 2001 (Discussion Paper). Paper No. IPD-01-05, 2001.

Los coordinadores

ROBERTO HAM CHANDE. Doctor en demografía de la Universidad de París-Nanterre. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Ha sido actuuario en el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Fue investigador y director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Actualmente es investigador en el Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte. Coordina y participa en investigaciones en torno al envejecimiento de México y América Latina en aspectos demográficos, de seguridad social y de salud; entre las más recientes se encuentra "Demografía de las edades avanzadas, implicaciones para el desarrollo" y "Envejecimiento demográfico y seguridad económica en la vejez". Ha participado como profesor, conferencista y ponente en diversas universidades y centros de investigación del ámbito internacional.

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ. Investigadora Titular y Coordinadora del Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora y Tutora de la Maestría y el Doctorado de los Posgrados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de Administración de la UNAM. Miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho de

la Seguridad Social y del Comité Técnico de Seguridad Social del Instituto Mexicano de Finanzas. Ha coordinado los libros *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, junto con Roberto Ham (2006), *Seguridad social: reformas y retos* (2000); *Seguridad e inseguridad social: los riesgos de la reforma* (1997). Tiene capítulos de libro con este tema en publicaciones de CLACSO, Universidad de Guadalajara, Comisión de Seguridad Social, Comisión de Política Social y Centro de Estudios de la Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Conjuntamente con los coordinadores de este libro publicaron en la *Revista de la Asociación Internacional de Seguridad Social* (AISS), Buenos Aires (2006).

ALBERTO VALENCIA ARMAS. Es actuario de profesión y cuenta con 37 años de experiencia profesional. Ha sido consultor actuarial en valuaciones financieras, actuariales y de administración de riesgos, en diversas instituciones públicas y privadas. Es miembro del Colegio Nacional de Actuarios y ha formado parte de su Consejo Directivo en tres ocasiones. Es académico de número de la Academia Mexicana de la Seguridad Social y miembro del Comité Nacional de Seguridad Social del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. Ha sido expositor en diversos foros e instituciones públicas y académicas y autor de diversos trabajos y ponencias sobre los riesgos asociados a los sistemas de pensiones públicas, seguridad social y atención a la salud para la población en edades avanzadas. Recibió su título profesional (Actuario) en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la misma UNAM realizó estudios de maestría en Investigación de Operaciones.

Índice

INTRODUCCIÓN	
<i>Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López</i>	5
Capítulo 1	
RESTRUCTURACIÓN DE LOS PILARES	
DE AHORRO PARA EL RETIRO	
<i>Alberto Valencia Armas</i>	19
Introducción	19
Estructura del actual sistema de ahorro para el retiro	20
Elementos para estimar el monto y la suficiencia	
del ahorro individual para el retiro.	20
Resultados seleccionados del sistema	28
Estimación de resultados a mediano plazo	31
Conclusiones	34
Bibliografía	35
Capítulo 2	
MOVILIDAD LABORAL Y SU EFECTO EN LA TASA DE REMPLAZO	
<i>Carlos J. Soto Pérez</i>	37
Introducción	37
Densidad de cotización en Chile, Argentina y Uruguay . .	38
Densidad de cotización en México	42
Sistema de Ahorro para el Retiro	43
Tasa de remplazo	44
Conclusión y propuestas	51
Bibliografía	52

Capítulo 3

LA DISCREPANCIA ENTRE LOS DIVIDENDOS

DEMOGRÁFICOS Y LAS PENSIONES DE RETIRO

<i>Roberto Ham Chande e Isalia Nava Bolaños</i>	55
Un bono más allá de lo demográfico	55
Dividendos demográficos	58
Pensiones y dividendos demográficos	60
Significado y características de las pensiones	60
Las pensiones y el segundo dividendo	63
La debilidad del primer dividendo en la seguridad social	64
La nulidad financiera del segundo dividendo	66
Segundo dividendo demográfico	66
Factibilidad de los dividendos demográficos	68
Bibliografía	71

Capítulo 4

HACIA LA UNIVERSALIDAD DE LA SEGURIDAD

SOCIAL EN MÉXICO: PENSIÓN BÁSICA NO CONTRIBUTIVA

<i>John Scott</i>	73
Introducción	73
Seguridad social polarizada	77
Hacia una pensión básica universal	81
Bibliografía	91

Capítulo 5

HACIA UN MODELO NACIONAL DE PENSIONES.

LAS PERSPECTIVAS DE LAS REFORMAS PARAMÉTRICAS

<i>Francisco M. Aguirre Farías</i>	93
Introducción	93
Heterogeneidad de los sistemas de pensiones	94
Sobre las reformas	97
Inexistencia de políticas públicas	99
Tendencias de las reformas	103
Otros casos prácticos	104
Bibliografía	107

Capítulo 6

LA DIFÍCIL DECISIÓN ENTRE EL BENEFICIO DEFINIDO

Y EL BONO DE PENSIÓN DEL ISSSTE

<i>Berenice Ramírez López y Alberto Valencia Armas</i>	109
Introducción	109
Principales contenidos	109
El artículo transitorio décimo en la ley de 2007	112
De los trabajadores que opten por el bono	116
La opción del bono	118
Características del bono	119
Suficiencia del bono	121
Costo de la pensión con 55 años de edad y 30 de servicio	121
Importancia de la tasa de interés	122
Conclusiones	125
Bibliografía	127

Capítulo 7

LAS REFORMAS DE PENSIONES EN EL ESTADO

DE GUANAJUATO: ¿EL EJEMPLO A SEGUIR?

<i>Jorge Alberto Romero Hidalgo y Adrián Rafael Jiménez Guth</i>	129
Consideraciones preliminares	129
Antecedentes de la Ley de seguridad social del estado de Guanajuato	130
Características del nuevo modelo de pensiones del estado de Guanajuato	133
Ley de seguridad social del estado de Guanajuato (2002)	134
Objetivos y estrategias para la reforma	135
Contenido de la reforma	139
Efecto financiero de la reforma	141
El isseg, un instituto que invierte en el desarrollo de Guanajuato	143
Consideraciones finales	145
Bibliografía	147

Capítulo 8

LA INVERSIÓN DE FONDOS DE PENSIONES
Y EL MERCADO FINANCIERO EN MÉXICO*Leticia Felicidad Treviño Saucedo*

<i>y Cruz Álvarez Padilla</i>	149
Antecedentes	149
Fondos de pensiones	151
Inversión de fondos de pensiones	157
Mercado financiero mexicano	168
Conclusiones	171
Bibliografía	172

Capítulo 9

NECESIDAD DE REVISAR EL SISTEMA DE PENSIONES DE RETIRO

<i>Alberto Briceño Ruiz</i>	175
Panorama	175
Antecedentes	177
Nuevas leyes	179
Disposiciones incumplidas	184
Posibilidades de reformas	186
Bibliografía	188

Capítulo 10

LAS PENSIONES EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS:
RECOMENDACIONES

<i>Ángel Guillermo Ruiz Moreno</i>	189
Presentación	189
Primera	190
Segunda	195
Tercera	201
Bibliografía	205

Capítulo 11

CHILE: LA REFORMA DE LA REFORMA
O LA SEGURIDAD SOCIAL INSEGURA

<i>Juan Arancibia Córdova</i>	207
Introducción	207

La cobertura	212
Densidad de las cotizaciones	215
Acerca del déficit fiscal	219
Las propuestas del Consejo Asesor para la reforma del sistema	221
La reforma de la reforma	226
A modo de conclusiones	229
Bibliografía	232

Capítulo 12

LA EXPERIENCIA CHILENA: ERRORES
QUE NO SE DEBEN REPETIR

<i>María Ascensión Morales Ramírez</i>	235
Presentación	235
Errores cometidos	236
Errores que no se deben repetir	241
Agenda pendiente	245
Conclusiones	250
Bibliografía	251

Capítulo 13

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

<i>Martha Cordero y Jorge Máttar</i>	253
--	-----

Capítulo 14

CONCLUSIONES Y CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS

<i>Berenice P. Ramírez López</i>	267
Los principios	269
El rumbo	277
Las reglas	280
Criterios	280
Bibliografía	283

LOS COORDINADORES	285
-----------------------------	-----