



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores, Acatlán



Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

TESIS

El Sistema de Ahorro para el Retiro en el IMSS, 1997 - 2007.
Un enfoque de política pública para su fortalecimiento.

PRESENTA:

Maximiliano García Guzmán

TUTOR:

Dr. Ricardo Uvalle Berrones

- Abril de 2008 -



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Quien de verdad sabe de qué habla,
no encuentra razones para levantar la voz.

Así como una jornada bien empleada produce un dulce sueño,
así una vida bien usada causa una dulce muerte.

Así como el hierro se oxida por falta de uso,
también la inactividad destruye el intelecto.

La belleza y el conocimiento perecen en la vida,
pero son inmortales en el arte.

Si una persona es perseverante, aunque sea dura de entendimiento,
se hará inteligente; y aunque sea débil se transformará en fuerte.

La práctica debe siempre ser edificada sobre la buena teoría.
Los que se enamoran de la práctica sin la teoría
son como los pilotos sin timón ni brújula, que nunca podrán saber a dónde van.

La sabiduría es hija de la experiencia.
No se puede poseer mayor gobierno,
ni menor, que el de uno mismo

Puedes censurar a un amigo en confianza,
pero debes alabarlo delante de los demás.

Leonardo Da Vinci .
Pintor, escultor e inventor italiano.
(1452-1519).

R e c o n o c i m i e n t o s

A Mi amada Madre, **Hermelinda**,
quien con su amor y apoyo me estimula a ser quien soy.

A la memoria de mi Padre, **Maximiliano†**,
cuyo espíritu me acompaña en los momentos importantes de la vida.

A mis hermanas, **Juana, Carolina,
María Elena, Angélica y Mirian**
seres inagotables que me hacen sentir orgulloso cada instante.

A mis sobrinos, **Karol, Juan Antonio y Jesús**,
quienes con una sonrisa me devuelven la fe y la esperanza en los seres humanos.

Al Doctor **Ricardo Uvalle Berrones**,
quien sin otra causa más que la del espíritu universitario,
se ha convertido en mi modelo a seguir en todos los aspectos de la vida.

A las Doctoras **Carmen Solórzano y Karla Valverde**,
cuyo apoyo permanente y cuya amistad fueron siempre
la brújula para llevar a buen puerto el proceso de investigación.

A **Rafael**,
mi amigo inseparable y me refugio permanente.

A mis **compañeros de generación** en el posgrado,
cuyos valiosos comentarios, consejos y referencias
han forjado parte importante de mis creencias actuales.

Y al más importante de todos, a **Dios, Señor de la Misericordia**,
la fuerza más grande que me permite vivir,
cambiar y aprender de mi destino.

Introducción.	4
<i>El problema de la pensiones en México.</i>	5
<i>Alcance metodológico de la investigación.</i>	18
<i>Estructura de la investigación.</i>	23
1. Capítulo primero: Estado, seguridad social y pensiones en el mundo moderno: la visión europea y latinoamericana.	24
1.1. Fundamentos de la política de seguridad social a cargo del Estado.	24
1.2. Las políticas estatales de seguridad social.	30
1.2.1. Alcances.	30
1.2.2. Costos y límites.	32
1.3. Las pensiones: más que un asunto de Estado un asunto de gobierno.	33
1.4. Seguridad social y pensiones en Europa.	35
1.4.1. Seguridad social y modelos de bienestar en Europa.	36
1.4.1.1. La seguridad social en los países europeos.	38
1.4.1.2. Los sistemas de pensiones en Europa.	39
1.5. Los sistemas de pensiones en América Latina y sus procesos de transformación.	43
1.5.1. Causas del rediseño pensionario.	43
1.5.2. Alcance de las reformas en los esquemas de previsión.	44
1.5.3. Impactos.	46
1.5.4. Principales indicadores económicos de las reformas instrumentadas en los países latinoamericanos.	48
1.5.4.1. Afiliados.	48
1.5.4.2. Aportantes.	49
1.5.4.3. Alcance de los regímenes.	50
1.5.4.4. Traspasos.	51
1.5.4.5. Fondos administrados.	52
1.5.4.6. Inversión de los fondos.	52
1.5.4.7. Administración de los recursos.	53
1.5.4.8. Comisiones.	54
2. Capítulo segundo: Análisis comparado de las políticas pensionarias. El caso de Chile y Suecia.	56
2.1. Análisis del caso chileno.	56
2.1.1. Objetivos de la reforma chilena.	56
2.1.2. Implementación de la política pensionaria en Chile.	58
2.1.2.1. Impactos de la implementación del esquema pensionario chileno.	60
2.1.3. Alcance del sistema chileno.	63
2.1.3.1. Crítica al sistema chileno de pensiones.	65
2.1.3.2. Debilidades e insuficiencias.	65
2.1.4. Perspectivas del modelo chileno de pensiones.	67

2.1.5.	Lecciones institucionales y de políticas del modelo pensionario en Chile.	69
2.2.	Panorama general de la política pensionaria en Suecia.	72
2.2.1.	Diseño y objetivos.	72
2.2.2.	Criterios generales de implementación.	73
2.2.2.1.	Mecanismos específicos de operación.	75
2.2.2.1.1.	Organización, procesos y comisión máxima en el plan CIC sueco.	76
2.2.2.1.1.1.	Organización.	76
2.2.2.1.1.2.	Procesos básicos de implementación.	77
2.2.2.1.1.3.	Las comisiones máximas fijadas por la PPM.	79
2.2.3.	Alcance, limitantes e impactos iniciales de la política de previsión sueca.	80
2.2.3.1.	Alcance del programa sueco de previsión.	80
2.2.3.2.	Limitantes del modelo pensionario sueco.	81
2.2.3.3.	Impactos iniciales del esquema de pensiones en Suecia.	81
2.2.4.	Lecciones institucionales del modelo sueco.	84
3.	Capítulo tercero: La seguridad social en México. El caso de las pensiones por retiro en el Instituto Mexicano del Seguro Social.	88
3.1.	Génesis y desarrollo primario de la seguridad social en México.	88
3.2.	Principios, objetivos y alcance de la seguridad social en México.	90
3.2.1.	La solidaridad.	91
3.2.2.	Principios de la seguridad social en México.	92
3.2.2.1.	Principios institucionales de la seguridad social en su desenvolvimiento y operación.	92
3.2.2.2.	Principios jurídicos de la seguridad social.	94
3.2.2.3.	Principios programáticos de la seguridad social.	95
3.2.3.	Alcance y objetivos de la seguridad social nacional.	96
3.3.	Impacto institucional de la política de seguridad social en México y su desenvolvimiento.	98
3.4.	El IMSS como principal institución marco de la seguridad social y las pensiones en México.	101
3.4.1.	Impacto general de la actividad del IMSS en México	102
3.4.2.	El IMSS y el sistema de pensiones.	103
3.5.	Lecciones institucionales del desenvolvimiento del IMSS y de la reforma a su esquema pensionario.	104
4.	Capítulo cuarto: El SAR como principal mecanismo institucional de la política de pensiones del IMSS.	107
4.1.	Planteamiento inicial de la problemática pensionaria en el IMSS.	107
4.1.1.	Los actores de la reforma al IMSS y sus interrelaciones.	111
4.2.	Ubicación del SAR en el panorama jurídico de la seguridad social y en la actividad institucional del IMSS.	117
4.2.1.	Ley del Seguro Social.	118
4.3.	El Surgimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro en México.	120
4.4.	Análisis del Sistema de Ahorro para el Retiro como principal componente de la política pensionaria del IMSS.	121
4.4.1.	Objetivo y alcance del sistema.	121

4.4.1.1.	Alcance.	123
4.4.2.	Principales elementos de diseño del SAR.	124
4.4.2.1.	La pensión garantizada y la creación de las cuentas individuales, de las Afores y las Siefores.	124
4.4.2.2.	Medios de acceso a los derechos pensionarios.	125
4.4.2.3.	El régimen de aportaciones en materia pensiones en el IMSS.	125
4.4.2.4.	Conformación de la cuenta individual.	126
4.4.2.5.	Derechos especiales de las cuentas individuales.	127
4.4.3.	Ámbito de competencia institucional de la política pensionaria: la CONSAR en los sistemas de ahorro para el retiro.	128
4.4.3.1.	Órganos de gobierno de la CONSAR.	130
4.4.4.	Actores del Sistema de Ahorro para el Retiro.	131
4.4.5.	Procesos básicos del Sistema de Ahorro para el Retiro.	133
4.4.5.1.	Elección de Afore por los trabajadores y traspaso de cuentas.	133
4.4.5.2.	Aportaciones voluntarias y complementarias de retiro.	134
4.4.5.3.	Estructura de las comisiones.	134
4.4.5.4.	Composición y régimen de inversión.	135
4.4.5.5.	Supervisión y control sobre los participantes de los SAR.	136
4.5.	Evaluación del diseño en el marco institucional, de los procesos básicos de implementación y de los principales resultados de la política pensionaria en el IMSS.	137
4.5.1.	Evaluación del diseño de la política pensionaria en su marco institucional.	137
4.5.1.1.	Aspectos positivos.	138
4.5.1.2.	Aspectos negativos.	140
4.5.2.	Evaluación de los procesos básicos de implementación de la política pensionaria en el IMSS.	141
4.5.2.1.	Aspectos positivos.	141
4.5.2.2.	Aspectos negativos.	144
4.5.3.	Evaluación de los principales resultados de la política pensionaria en el IMSS.	145
5.	Capítulo quinto: La estrategia de rediseño y ajuste a la política de pensiones en el IMSS.	151
5.1.	Las políticas públicas y los sistemas de pensiones.	153
5.1.1.	El sistema de pensiones en la óptica las políticas públicas. La definición del problema público.	153
5.2.	Hacia la Consolidación de la Política de Pensiones en México: la estrategia de rediseño del sistema y el nuevo papel institucional de la CONSAR.	160
5.2.1.	Los nudos problemáticos del SAR como variables a operar en el rediseño.	160
5.2.2.	El rediseño institucional de la CONSAR como núcleo de la estrategia de reorientación y fortalecimiento de la política pensionaria del IMSS.	170
5.2.3.	Las perspectivas de la política pensionaria del IMSS como guía en la estrategia de rediseño.	175
	Conclusiones.	180
	Fuentes de Información.	195

El fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de gestión, ya sea en el ámbito legal, político, administrativo, económico o social, aparece hoy en día como un factor sustantivo en la agenda pública de diversos países. Naciones de todos los continentes y de diferentes niveles de desarrollo han impulsado en los últimos años diversos programas de reforma institucional de sus gobiernos debido a las fallas en su operatividad.

Desde meras y desarticuladas políticas de privatización hasta amplios programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva ha sido que éstos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad, y sobre todo que arrojen resultados más contundentes y verificables en sus diversas tareas. Ello en contraposición con la situación actual de carencias en el desempeño del gobierno mismo.

A pesar de ese objetivo común, no pareciera existir una receta única en la solución de los problemas públicos, sobre todo cuando se observa que han sido visibles y variadas las fallas en su planteamiento y definición como consecuencia del nivel alto de abstracción desde el que se propone su tratamiento. Ello tiene como consecuencia inmediata el que se diseñen grandes programas para atender “en conjunto” los asuntos de gobierno teniendo como base la creencia de que éste es un ente homogéneo, y de que es posible aplicar grandes estrategias unitarias para reformar al aparato gubernamental y suplir las diversas fallas en su operación.

En este tenor, las reformas se han caracterizado por la incorporación contingente, parcial y limitada de teorías de moda administrativa para incrementar el desempeño del gobierno. Sin embargo, en el mejor de los casos, los resultados han sido poco concluyentes y desarticulados, y no permiten finalmente remontar el actual déficit de gobierno en el manejo de los asuntos públicos.

Aunado a ello, y como un factor de presión asociado al cambio, la competitividad impulsada por el mercado, y en general por toda la actividad económica mundial, ha tenido como uno de sus mayores efectos el obligar al Estado a manejar o permitir manejar de forma más eficiente los recursos con los que cuenta una nación, tratando de remontar en parte el actual déficit institucional que registran los distintos gobiernos. En este sentido, uno de los

rubros donde es factible identificar claramente esta tendencia es precisamente la seguridad social, y sobre todo uno de sus componentes específicos más relevantes y de mayor impacto: las pensiones.

Efectivamente, uno de los grandes e importantes “bancos de recursos” que requiere precisamente de ese manejo eficiente al que se alude en el párrafo anterior, se haya identificado en los fondos de pensiones para el retiro. Sin embargo, el mal manejo que se hizo de los mismos y en general las fallas de gobierno en materia pensionaria (deficiente cobertura, pérdida de derechos, nula portabilidad, etc.), han tenido como consecuencia que los sistemas de previsión se encuentren en una situación de incertidumbre que algunos la elevan al nivel de crisis, dado que no existe plena propiedad de los recursos por parte del trabajador, pero sobre todo por su creciente costo fiscal (que hasta 2003 representaba el 91.4% del PIB de ese mismo año)¹. Esta crisis y algunas probables vías para su tratamiento y solución son el objeto central de esta investigación, por lo que es importante y necesario presentar aquí de forma breve el planteamiento del problema, sobre todo para manejar un panorama compartido de lo que hoy día representa el asunto público denominado pensiones.

El problema de la pensiones en México.

Como punto de partida es importante señalar y tener en cuenta que los regímenes obligatorios de pensiones públicos nacionales se establecieron en varios países para brindar un reemplazo al ingreso del discapacitado o del trabajador que se jubilaba y su familia. Este fue un primer enfoque de innovación basado en los principios del seguro solidario, en contraposición a enfoques sustentados en los principios del ahorro individual que hasta entonces dominaban en los países europeos industrializados. Así, surgieron esquemas diseñados en torno al principio de financiación colectiva, sobre todo por las experiencias catastróficas derivadas de la primera mitad del siglo XX, la crisis económica y la Segunda Guerra Mundial. Surge entonces el hoy ya tradicional y conocido principio de reparto, cuya base es fundamentalmente el financiamiento público obligatorio.

¹ El dato señalado incluye la deuda contingente de los principales sistemas públicos de pensiones (ISSSTE, IMSS, IMSS – Régimen de Jubilaciones y Pensiones), de las empresas paraestatales, de la banca de desarrollo, de los sistemas de pensiones de los trabajadores de las Entidades Federativas y de las Universidades Estatales. Fuente: http://www.consar.gob.mx/premio_pensiones/pdf/2005/trabajos_ganadores/Segundo_lugar.pdf. Pág. 2.

El marco jurídico surgido de esta “reconceptualización” del compromiso público en torno a la protección social, asignó al aparato gubernamental una amplia responsabilidad en materia de seguridad social, y simultáneamente impuso también la necesidad de canalizar grandes montos de recursos a los diversos sectores que la componían, siendo uno de ellos las pensiones que se cubrían por retiro, invalidez y muerte. Esta dinámica, dicho sea de paso, facilitó que el llamado Estado benefactor articulara la política social bajo el aliento e influencia de la perspectiva keynesiana de la economía, y si bien respondía a intereses de la producción capitalista, también tuvo la virtud de satisfacer las aspiraciones de igualdad y de equidad de una ciudadanía cada vez más en crecimiento, al menos en términos cuantitativos.

Sin embargo, estas fórmulas del modelo estatal intervencionista en el rubro de la seguridad social funcionaron en forma satisfactoria sólo hasta fines de la década de los setenta del siglo pasado, cuando las críticas respecto al notable aumento de los costos de los regímenes de pensiones, la preocupación sobre la viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, y la pertinencia de esta carga para las economías nacionales, se extendieron de los círculos económicos a los políticos en varios países. Al mismo tiempo, las perspectivas demográficas (por un lado, disminución en la Tasa Bruta de Natalidad en 2% y, por el otro, aumento en la esperanza de vida a 75 años²) apuntalaban al envejecimiento poblacional como la amenaza mayor para el desarrollo económico y el equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social (incluidos los servicios de salud y la atención en el largo plazo para los ancianos), por lo que también contribuyeron en gran medida como argumentos al debate sobre la necesidad de reformar los sistemas nacionales de pensiones.

Ya en la primera mitad de los años ochenta, hicieron aparición otras fórmulas tendientes a dominar el debate y en consecuencia las políticas de varios gobiernos en el mundo: motivados por las ventajas de la privatización, regímenes como los de Reagan en los Estados Unidos, Thatcher en Inglaterra y Pinochet en Chile, promovieron el ajuste del Estado benefactor o interventor en su caso, y redimensionaron los alcances de su política social a la baja.

² Organización de Naciones Unidas: www.un.org/spanish

De hecho, dos de las experiencias más importantes en materia de pensiones, y desde luego dignas de estudio y análisis, se dieron en América Latina. A partir de 1982, en Costa Rica se inició el proceso de modificaciones al sistema de seguridad social con el propósito de solucionar la grave crisis financiera de ese régimen, y con el ánimo de mejorar la eficiencia de servicios médicos y también los pensionarios.

La otra experiencia, más radical, se inició en Chile en 1981, y consistió en una reforma estructural al sistema de seguridad social, aplicada fundamentalmente a las pensiones mediante la creación de un régimen privado de capitalización individual, administrado por sociedades anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), donde los recursos son controlados y reglamentados por el Estado y éste desempeña el papel de garante financiero.

Estos dos casos mencionados, y cuyos resultados revelan ya cuestiones importantes y desde luego sujetas a debate, son sólo muestras representativas de la prolongada y profunda crisis que han estado sufriendo en el mundo los sistemas de pensiones y de protección a los trabajadores, víctimas de riesgos o de desempleo en la vejez, cuyas pensiones son notoriamente insuficientes en todos los ámbitos.

Adicionalmente, otro elemento que se incorporó a este contexto internacional de la reforma de los esquemas pensionarios fue la publicación en 1994 del estudio del Banco Mundial titulado "Envejecimiento Sin Crisis: Políticas para la Protección de los Ancianos y la Promoción del Crecimiento", el cual señaló que los regímenes nacionales de pensiones de reparto y prestaciones definidas se hallaban en crisis por varios factores: la mala distribución de los fondos públicos, la pérdida de oportunidades para incrementar los ahorros en el largo plazo, la falla para redistribuir recursos hacia los grupos de menores ingresos, el crecimiento de una gran deuda implícita de pensión pública y la incapacidad para sostener el sistema desde un punto de vista fiscal.³

El estudio del Banco Mundial identificó a la redistribución, al ahorro y al seguro como tres funciones de los sistemas de seguridad para la vejez. Además, evaluó las distintas políticas que permitían cumplir esas funciones de acuerdo con dos criterios: su impacto en los ancianos y su impacto en el crecimiento. Concluyó que una mezcla de tres sistemas o "pilares" ofrece los resultados más convincentes. Estos pilares son: un sistema de gestión

³ Banco Mundial: www.worldbank.org/spanish

pública con participación obligatoria; un sistema de ahorro obligatorio, de gestión privada; y el ahorro voluntario.

El impacto de este estudio fue de consideración, ya que hizo que el debate llegara a todos los círculos políticos, económicos y sociales, sobre todo porque las implicaciones de las propuestas del Banco Mundial para los sistemas públicos de pensiones nacionales eran claras y radicales: sustituir el sistema de seguro de reparto por un sistema de cotización definida, con financiamiento total, de cuentas individuales de ahorro, gestionado por fondos privados de pensiones.

Por su parte, los cambios en la pirámide poblacional (caracterizados, de un lado, por el incremento de la población mayor de 60 años para ubicarse actualmente en 6% del total, y del otro, por la reducción de la Tasa Bruta de Natalidad quedando en 2% anual) seguían acentuándose y presionando cada vez más las estructuras funcionales de los esquemas de seguridad social, en particular de los sistemas de pensiones tradicionales. Ello obligó a los responsables institucionales de aquel entonces a meditar sobre posibles esquemas de solución, pues los sistemas de previsión de reparto vigentes en muchos países enfrentaron graves problemas de financiamiento, provocados principalmente por la insuficiencia de contribuciones de los trabajadores activos para el financiamiento de las pensiones de los jubilados (sólo las cotizaciones de 8 trabajadores cubren actualmente la pensión de dos jubilados⁴).

Inmersos en esta lógica, el alcance de las reformas propuestas fue en específico el retorno de las coberturas de contingencias sociales al mercado, en correspondencia con las grandes metas nacionales que se redefinieron a la luz de un nuevo Estado que reorientaba sus políticas públicas hacia modelos más liberales. De esa forma, los esfuerzos se redistribuyeron entre los distintos actores de la sociedad; y se afinaron los medios de acción a efecto de potenciar su rapidez y eficiencia.

Así, la prolongada crisis económica y las fallas del Estado benefactor (centralización, burocratización, rigidez normativa, monopolización del espacio público, etc.) impulsaron una serie de cambios estructurales en las políticas sociales vigentes, acentuando el individualismo no solidario y desconociendo los condicionamientos sociales del progreso individual. Este es justamente el contexto en el que se inició todo un movimiento que tenía

⁴ Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org/public/spanish/

por objetivo modificar los sistemas de pensiones a escala mundial, al cual no tardó mucho nuestro país en incorporarse y adoptar sus premisas.

En efecto, en el caso específico de México el panorama no fue diferente, a pesar de las diferencias notables entre nuestro modelo y los de países que ya habían implementado este tipo de reformas desde hacia ya varios años. El argumento fue que, como en la mayoría de las naciones occidentales donde se desarrollaron esquemas similares, los beneficios de los que goza un trabajador se hallan plasmados en la ley, misma que establece los requisitos para acceder a ellos (tales como la edad y la antigüedad en el plan). Además, el financiamiento de estos derechos también se cubría como en aquellos países mediante contribuciones que eran realizadas por los trabajadores, las empresas y el gobierno (tripartita). Debido a esta similitud, de forma más que de fondo, se retomó la “receta” de cambio sin adecuarla a la problemática nacional.

Recurriendo a la retrospectiva, se observa que cuando el sistema mexicano era joven y el número de pensionados era pequeño, los flujos de recursos superaban los pagos de pensiones. Sin embargo, a medida que fue disminuyendo la relación entre trabajadores activos y jubilados y el valor de los beneficios superaba el costo de las contribuciones, las reservas financieras fueron siendo menores al valor de los compromisos adquiridos por el plan, con lo cual éste derivó en un sistema de reparto en el que las aportaciones corrientes se utilizaban para pagar las pensiones en curso, sin constituir reservas para los pagos futuros. En términos cuantitativos, actualmente se estima que en México, las pensiones de 7 personas las pagan las cotizaciones de 14 trabajadores en activo.

De esta forma, a pesar de que en 1944 el IMSS implementó el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) bajo un esquema diseñado para operar un sistema de pensiones de beneficios definidos parcialmente fondeado, en la práctica más bien operó como un clásico sistema de reparto donde las cuotas tripartitas se utilizaron no sólo para el pago de pensiones a los jubilados, sino también para financiar la inversión en infraestructura del IMSS y para subsidiar otras ramas de aseguramiento, como el seguro de enfermedades y maternidad que presentaban déficit en su operación (alrededor de 1 billón de pesos).

Con el paso del tiempo los diversos esquemas pensionarios existentes en el país, no sólo el del IMSS, registraron fuertes presiones financieras (se calcula que el déficit era superior a

los 3.5 billones de pesos a finales de los noventa), lo que planteó a los gobiernos la necesidad ineludible de canalizar recursos presupuestales para el sostenimiento de dichos fondos.⁵

Son dos las razones que normalmente se esgrimen para explicar el origen de esta situación. La primera tiene que ver con la práctica generalizada de mantener congeladas por años las aportaciones que, como porcentaje del salario de los trabajadores, se canalizaban a los fondos de pensiones (alrededor del 3.5%, sin contar los grupos con tasa preferencial), mientras que el costo de los servicios y prestaciones a jubilados y pensionados se incrementaba cotidianamente, sobre todo por efecto de la inflación y la complejidad creciente de esos servicios (anualmente se calculaba un incremento de 10% en el costo, según datos del IMSS).

Un segundo elemento se refiere al hecho de que los recursos aportados a esos fondos se desviaron para atender objetivos distintos a los autorizados originalmente, pues ante la insuficiencia de recursos asignados, durante años, el IMSS y en general las instituciones responsables de los diversos esquemas pensionarios federales y estatales utilizaron los fondos de pensiones para atender enfermedades y maternidad, construir guarderías e infraestructura hospitalaria. Ello permitió atender las necesidades más apremiantes en el corto plazo, pero provocó que los fondos de pensiones se quedaran sin recursos para hacer frente a sus compromisos futuros con los asegurados, lo que puso de manifiesto la real insolvencia fiscal y presupuestaria de dichos institutos (como se mencionó, alrededor de 4 billones de pesos).

Adicionalmente, las tendencias demográficas de regresividad que invierten la pirámide poblacional disminuyendo el número de personas en edad productiva en relación con las personas de edad avanzada, vinieron a hacer más complejo el panorama, pues cada año se reducía más la brecha existente entre los trabajadores activos y los jubilados tal como se expresa según datos de la CONSAR: en 1945 existían 176 trabajadores activos que aportaban recursos para pagar las pensiones de 83 personas, mientras que para el año 1992 sólo había 15 personas que sostenían los pagos destinados a 7 jubilados, adicionalmente, se calcula que para el año 2030 sólo dos trabajadores activos pagarán la pensión de un retirado.

⁵ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

Sumado a ello, el sistema tenía otras fallas de operación interna, tales como: a) los bajos incentivos al trabajador, pues la cotización utilizada por el empleador se percibía más bien como un impuesto, además, de que se permanecía cotizando una vez alcanzada la edad de jubilación y/o los años mínimos de cotización; b) Inequidad, ya que era un sistema regresivo que beneficiaba más a los trabajadores de mayor ingreso y más estables; y c) desviación de recursos, ya que las reservas en los periodos de acumulación se utilizaban para propósitos distintos a los de las pensiones, situación que los trabajadores no podían enfrentar por carecer de derechos de propiedad de sus recursos o cotizaciones.

Otro tipo de causas podrían también incluirse, dependiendo del lente con el que se haga el examen, sin embargo, todas ellas, en su conjunto, confluyen en un concepto fundamental para entender la problemática expuesta y la orientación de esta investigación: fallas de gobierno en el manejo de lo esquema pensionario del IMSS.

Efectivamente, y en resumen, conforme el sistema maduró se hizo inviable, pues, como se ha dicho, la carencia excesiva de fondos por la mala utilización de los mismos, obligó a los distintos institutos de seguridad social a incrementar su déficit financiero para mantener el esquema en el largo plazo, y ya en la década de los noventa el sistema de pensiones en general enfrentaba una situación incierta. En el caso concreto del IMSS, se configuraban problemáticas específicas derivadas de los cambios en la estructura poblacional de sus afiliados, que se explican por los siguientes factores: 1) caída en la Tasa Bruta de Natalidad del país de 3.7% a 2.5% anual entre 1970 y 1995; y 2) aumento en la esperanza de vida de 49.6 a 70.8 años entre 1950 y 1995. También el déficit financiero era insostenible, pues se manejaban cifras de casi 4 billones de pesos.⁶

Por su parte, como se ha esbozado, el contexto internacional fue y ha sido un gran factor de influencia en la transformación de nuestro esquema pensionario. En Chile la reforma consistió en la sustitución del régimen de reparto por uno nuevo de capitalización, en Argentina y Uruguay fueron integrados ambos regímenes; en Colombia y Perú el nuevo sistema se creó en forma paralela y funciona separado de los ya existentes; mientras en Bolivia y El Salvador los regímenes de capitalización sustituyeron completamente a los de reparto siguiendo el ejemplo chileno.⁷ Fuera del continente americano también se diseñaron

⁶ Otros factores coyunturales, como la pérdida en el poder adquisitivo de los salarios (del 5% anual) y el aumento de los niveles de desempleo (del 2% anual), redujeron de manera sustancial los ingresos reales del IMSS y, por tanto, el valor adquisitivo de las pensiones.

⁷ Este contexto de reforma tuvo como justificación las marcadas condiciones de regresividad que enfrentaban los sistemas de reparto de esos países: Chile – 0.5%, Perú – 1.9%, Argentina - 0.5% y Uruguay – 3.1%, mientras que en México se registraba el –0.9%.

modelos de cuentas individuales con características peculiares. En Australia son los patrones y los sindicatos los que eligen a la administradora de la cuenta del trabajador. En Suiza e Italia una proporción de las contribuciones de los trabajadores se utilizó para pagar mínimos pensionarios en un esquema de reparto, el excedente se individualiza y se utiliza para que los trabajadores dispongan de flujos superiores al mínimo garantizado.

En nuestro caso particular, un primer esfuerzo para sortear los obstáculos fue la reforma hecha al esquema pensionario en 1992, donde se creó un sistema que buscaba reforzar la insuficiencia de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte por medio del Sistema de Ahorro para el Retiro (hoy conocido como SAR 92), que se combinaba con las aportaciones para constituir una capitalización individual. Este sistema aplicaba para los trabajadores afiliados al ISSSTE hasta la reforma a la ley hecha en 2007, pero dejó de funcionar para los adscritos al IMSS 10 años atrás en virtud de la reforma de 1997 donde cambió por completo el sistema.

Se identifica, por tanto, que durante las últimas dos décadas la seguridad social ha ocupado un lugar prominente en la agenda institucional y en la situación económica y política de nuestro país. Ello sustentado principalmente en el análisis de las tendencias demográficas, las cuales se han caracterizado por aumentos en la esperanza de vida y la disminución de la Tasa Bruta de Natalidad, dando a la vez como resultado el que la población mayor de 65 años de edad represente una proporción creciente con respecto a la población total.⁸ México inició así, a mediados de los noventa, una profunda reforma de su sistema de seguridad social que significó la transformación estructural del antiguo sistema de pensiones a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social desde 1943.

Efectivamente, a partir del primero de julio de 1997 comenzó a implementarse un nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales administradas por instituciones financieras especializadas. A la fecha, es decir, a más de 10 años de haber iniciado operaciones, este esquema de los trabajadores afiliados al IMSS ha acumulado 36, 284, 649 millones de personas, cuyas cuentas individuales manejadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro, registran un valor superior a los 550 mil millones de pesos (7.1 del PIB%).

⁸ En México, se estima que para el año 2030 más de 10% de los mexicanos rebasará los 65 años de edad, mientras que actualmente este porcentaje es de 5%. Fuente: Consejo Nacional de Población. Distribución demográfica e imágenes, México, CONAPO, 2000.

Pero más allá de estas notables cifras, el punto aquí, que es justamente el interés central de esta investigación, es que si bien la reforma fortaleció en cierto sentido el sistema pensionario al establecer un esquema financieramente viable, aún existen grandes retos que afrontar. En México existen múltiples sistemas de pensiones que cubren a trabajadores de diversos sectores. Además, aunque esta reforma a la seguridad social en materia de pensiones ha sido una de las más trascendentes para el país, tanto por los beneficios que conlleva para varios sectores de la población, como por sus impactos en el ahorro, la inversión y el crecimiento de la economía nacional, al menos en un sentido teórico, aún se observan importantes carencias y problemáticas en el sistema mismo, sobre todo por la falta de capacidad de gobierno en producir resultados y convertir el éxito económico del sistema en un factor de desarrollo nacional (en un nivel macro) y en pensiones dignas para los trabajadores en su retiro (en un nivel micro), generando con ello un clima de gobernabilidad democrática donde los actores centrales en materia de pensiones se tomen en cuenta de manera real y no sólo en la retórica discursiva.

Así pues, el gobierno mexicano, en este caso representado por las instituciones centrales en el problema que son el IMSS y la CONSAR, no sólo se encuentran hoy en la disyuntiva de continuar o no manejando el sistema de pensiones de la misma forma, sino que también tienen que afrontar presiones sociales ligadas a este problema, tales como la disponibilidad de recursos, la falta de empleos que le permitan allegarse de ingresos para manejar los distintos seguros que contempla el sistema, la ampliación tanto de la esperanza de vida como el de la capa poblacional comprendida en las normas pensionarias, entre otros.

Por su puesto que es fácil terminar la discusión afirmando que todas las políticas de seguridad social están sujetas a la limitación fundamental que impone la cantidad de recursos disponibles; en otras palabras, se tiene la arraigada creencia de que cada país puede tener solamente el sistema de seguridad social que su capacidad financiera le permita. Sin embargo, y sin negar la verdad de esta limitación fundamental, las preguntas difíciles aún persisten: ¿cómo se organizará la protección social?, ¿cuáles serán las obligaciones financieras del gobierno, de la empresa privada y del individuo para garantizar niveles adecuados de protección en cuestión de jubilaciones y pensiones?, ¿cómo se repartirán los recursos entre las diferentes necesidades de vejez, rehabilitación, desempleo, etcétera? La forma atractiva que hoy en día se presenta para resolver las grandes

interrogantes y mejorar los diversos aspectos de la seguridad social, entre ellos el sistema de pensiones, son justamente las políticas públicas.

En efecto, la premisa de que el gobierno no está en condiciones de hacerlo todo por sí solo fundamenta la necesidad de generar y aplicar políticas públicas que permitan redefinir los esquemas de seguridad social en el país, y en específico los sistemas de pensiones que operan a lo largo del territorio nacional. En este sentido, el análisis de políticas nos hace evidente la necesidad de reajuste y rediseño que tienen los diversos planes pensionarios para adaptarse a las cambiantes realidades socioeconómicas, con miras a hacerlos más efectivos y rentables.

Esto toma dimensiones de consideración ante el actual ambiente de restricción fiscal, el cual también hace su parte y dificulta ampliamente expandir e incluso innovar la seguridad social y los sistemas de pensiones, y aún más, hay clara coincidencia de que éstos no pueden satisfacer todas las expectativas a pesar de lo legítimas que parezcan a los interesados. Por lo tanto, es tiempo de rebasar, o al menos complementar, los enfoques actuariales tradicionales y examinar el problema a través de las políticas públicas, y no sólo mediante enfoques unidimensionales cuyos impactos son en el mejor de los casos de pequeños éxitos financieros desarticulados.

Como se observará a lo largo de este trabajo, de forma enunciativa y no limitativa pueden ubicarse como los actores centrales del problema que nos interesa los siguientes:

- i. Público - Gubernamentales: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Banco de México (por medio de la cuenta concentradora), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Base de Datos Nacional SAR (PROCESAR, dependiente de la CONSAR), Entidades Receptoras (dependientes de los institutos de seguridad social), Comité Consultivo y de Vigilancia (órgano de apoyo de la CONSAR), Consejo de Pensiones Comisión Nacional de la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Comisión Nacional Bancario y de Valores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (que discute reformas en torno al sistema, plantea la construcción de un sistema nacional de pensiones y recibe periódicamente informes de la CONSAR respecto a la evolución del sistema). Estos actores representan la parte normativa y regulatoria del sistema, ejercen labores de

control y vigilancia respecto al resto de los participantes y, de forma excepcional, intervienen en la operación directa de los procesos, lo cual no significa que queden exentos de la responsabilidad pública que como autoridades tienen respecto al funcionamiento del SAR, por el contrario, al ser los principales involucrados en el rediseño del esquema, su participación se vuelve fundamental en el sentido de que justamente en sus áreas de jurisdicción es donde se proponen, discuten y negocian las acciones necesarias para fortalecer el manejo de las pensiones.

- ii. Privados: grupos financieros (bancos y sociedades de inversión), Afores (actualmente 21 en el mercado), Siefores (sociedades de inversión), Instituciones de Crédito Liquidadoras (vinculadas con PROCESAR y cuyo objeto es transferir los recursos a las Afores), aseguradoras de pensiones (instituciones de seguros con las que se contratan las rentas vitalicias). Estos actores, básicos en la lógica de políticas y asuntos públicos, son los que llevan a cabo la implementación directa del sistema. Son fundamentales en el sentido de que son los responsables de administrar no sólo el proceso, sino los recursos mismos, por lo que constituyen la parte más cercana a los beneficiarios (los trabajadores); son ellos los que conocen los pormenores del sistema y los que plantean adecuaciones para mejorar su funcionamiento. Son actores con los que, por su papel e importancia, se debe forzosamente establecer comunicación, coordinación, diálogo y negociación para avanzar en el rediseño y la consolidación.
- iii. Sociales: sindicatos (entre otros el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social), grupos de trabajadores (federaciones y confederaciones que agrupan las distintas organizaciones de los trabajadores, tales como la CTM), asociaciones de pensionistas (Asociación Nacional de Pensionistas y Jubilados), cámaras y confederaciones empresariales (CONCANACO, CANACINTRA, etc.), AMAFORE (organización que aglutina a las distintas Afores para establecer criterios comunes de operación). Estos actores son clave en el sentido de que representan los intereses de los directamente beneficiados e involucrados en el sistema: los trabajadores, los patrones y el propio sistema financiero. Ante estos grupos se aglutinan las expectativas de la fuerza laboral y patronal para que se presenten ante las instancias públicas correspondientes y sean oídas sus opiniones al momento del rediseño y la consolidación del sistema. En específico en el sector laboral, constituyen no sólo el contrapeso de los factores e intereses económicos propios del sistema, sino también

la parte social que permite a los grupos de trabajadores participar efectivamente en la atención y la propia solución del problema que los afecta.

- iv. Internacionales: Banco Mundial, Asociación Internacional de Pensionistas, Asociación Interamericana de Jubilados y Pensionistas, Organización Internacional del Trabajo. Estos actores, si bien no constituyen elementos que puedan incidir directamente en el rediseño del SAR, si se alzan como fuertes elementos de referencia al momento de abordar la problemática, ya que son instituciones que tienen la experiencia institucional necesaria para hacer recomendaciones y responder consultas específicas sobre como abordar el tema y plantear una solución adecuada

Todos los actores mencionados tienen responsabilidades específicas en el tratamiento de la problemática pensionaria que aquí se aborda. Algunos tienen una participación más extensa que otros, y algunos más sólo cooperaran con cuestiones técnicas al momento de tomar las decisiones de política pública que se requieran. Sin embargo, existe actualmente un déficit en la capacidad de los líderes y dirigentes de dar testimonio cotidiano del cumplimiento de su tarea, ya sea en el sector privado, público o social. Ello cobra importancia si se tiene en cuenta que la adecuada articulación de esos intereses permitiría la permanencia del problema en la agenda de gobierno desprendido de todo tipo de vicios de poder, que sólo limitarían la realización y el alcance de las reformas necesarias debido a intereses cuestionables de corto plazo.

Tal es el caso tanto de organizaciones sociales (sindicatos, partidos, asociaciones de pensionistas, etc.), como de entes privados del sector financiero (bancos, Afores, Siefos, etc.). Ambos ejercen, particularmente en este contexto tenso y problemático, presión en distintos sentidos, unos para evitar la reforma porque significaría limitar sus privilegios, y otros para impulsarla a la luz del interés económico al verse beneficiados por el aumento de las actividades de intermediación propias de esos grupos, pero sin hacer un verdadero examen de las implicaciones políticas y sociales.

Afortunadamente, una vez las políticas públicas ofrecen aquí opciones al contribuir a crear un ambiente de equilibrio cuando el gobierno no es omnipotente, ni debe ampliarse de manera irracional o contraproducente, pues, como se ha dicho, se requiere el apoyo concertado del mayor número posible de miembros del SAR, En efecto, este contexto, la política pública de consolidación del nuevo esquema pensionario busca que el gobierno y la

administración pública alienten y sean el escenario en el que puedan coordinarse los mecanismos y actores específicos del sistema, ya que todavía parte importante de su implementación está en manos de las instituciones públicas de seguridad social y de otros órganos administrativos como la CONSAR (los cuales realizan actividades de provisión de información, vigilancia, supervisión y en última instancia el otorgamiento de una pensión mínima) .

En este tenor, el esquema de seguridad social y los sistemas de pensiones deben conceptualizarse para su reforma y consolidación como espacios donde se organizan y participan diversos tipos actores, y donde ahora existen nuevas reglas, acuerdos y compromisos. Además, en la atención de la problemática que plantea el esquema de pensiones del IMSS, debe tenerse en cuenta que lo gubernamental, lo estatal y lo administrativo tienen ya actualmente otra caracterización.

Así las cosas, se entiende que las políticas públicas, al ser un ámbito donde se definen y ajustan intereses, resultan el instrumento idóneo no sólo para el entendimiento y el análisis del tema, sino para encaminar la evolución del SAR en el corto, mediano y largo plazo, pues queda claro que es un sistema que depende no sólo del mercado financiero, sino que se requieren también elementos de intervención gubernamental y una actitud participativa de los grupos de la sociedad, de ahí que las pensiones se configuren como un asunto público y de gobierno.

Finalmente, y a partir de este planteamiento del problema de las pensiones expuesto, cabe señalar puntualmente las preguntas sustantivas de la investigación que subsisten y que serán abordadas a lo largo de las siguientes páginas, y son:

- ¿Fueron las fallas de gobierno en el manejo de la política pensionaria -utilización de fondos de pensiones en otros fines, desajustes financieros entre ingresos y egresos del modelo, desinterés por la tendencia regresiva de la dinámica demográfica y por la inequidad de los beneficios- las que llevaron al agotamiento de las reservas actuariales originando la crisis de las pensiones en el IMSS?
- ¿Fueron los efectos del contexto internacional elementos importantes para adoptar y aplicar el modelo de capitalización individual en el sistema de pensiones del IMSS en 1995?

- ¿Son los cambios institucionales de tipo estructural que tomen en cuenta limitaciones fiscales, gubernamentales, políticas y sociales los que permitirían encaminar al actual SAR hacia su fortalecimiento tanto financiero como social?
- ¿Elementos de diseño de políticas y de operación institucional son los que principalmente hay que tomar en cuenta para evitar una quiebra financiera como la que sufrió el régimen anterior?

Derivado de dichas interrogantes, es importante señalar, tal y como se hace en el siguiente apartado, cuál fue concretamente la trayectoria que se utilizó en la búsqueda de respuestas y soluciones a las preguntas y problemas planteados.

Alcance metodológico de la investigación.

La metodología específica que se utilizó para abordar el objeto de estudio es precisamente el análisis de políticas públicas, es decir, el estudio de las distintas opciones de política (entendidas en última instancia como cursos de acción) para manejar desde el punto de vista de capacidad de gobierno el Sistema de Ahorro para el Retiro del IMSS, a lo cual se añade, previo análisis de los factores que interviene en el problema, la enunciación de elementos propositivos de rediseño a dicho esquema.

Se formuló un modelo comprensivo de políticas que permitiera abordar al objeto de estudio en todas sus particularidades para poder, después de dicho examen, encuadrar las variables más significativas y conspicuas e identificar las áreas más sensibles que inciden en la generación de una propuesta metodológica propia de reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro en el IMSS.

Además, se buscó fortalecer la parte cualitativa del análisis de políticas con el empleo de técnicas de medición numérica como la estadística, el cálculo financiero e incluso algunas proyecciones de tipo actuarial que permitieran sustentar cuantitativamente las observaciones, argumentos y conclusiones que surgieron a lo largo del estudio del tema.

Esta ruta metodológica permitió cumplir en términos generales el objetivo central de esta investigación, que es explicar la importancia de avanzar en el rediseño del Sistema de Ahorro para el Retiro en el IMSS para fortalecerlo, y analizar la utilidad de las políticas

públicas en el diseño, implementación y evaluación de los mecanismos de ajuste y reforma que para ello se requieren.

Por su parte, el hilo conductor de toda la tarea encaminada a cumplir con el objetivo lo constituye el siguiente sistema de hipótesis:

- Las fallas de gobierno en el manejo del esquema pensionario del IMSS, tales como la práctica de utilizar las reservas del sistema en otros seguros deficitarios y en la construcción de infraestructura hospitalaria, trajo como consecuencia la pérdida de los fondos del esquema y su virtual quiebra, lo cual constituye actualmente su principal nudo problemático en cuanto al cumplimiento de compromisos laborales contraídos.
- La práctica generalizada de mantener congeladas las aportaciones de los trabajadores canalizadas a los fondos de pensiones, aunado al incremento del costo de los servicios y prestaciones a jubilados, así como las tendencias demográficas de regresividad que invierten la pirámide poblacional, trajeron consigo el desbalance entre insumos y productos del sistema, haciéndolo complejo y financieramente inviable.
- Los acontecimientos internacionales, tales como la madurez de la reforma de pensiones en Chile, los estudios publicados por el Banco Mundial respecto a la inviabilidad de los sistemas de reparto, y la tendencia a incorporar un pilar de ahorro privado a los esquemas de previsión, sobre todo en América Latina, presionaron fuertemente para incorporar e implementar en el caso del IMSS el modelo de capitalización individual, dejando fuera alternativas más acordes con la problemática por la que atravesaba la política de pensiones en México.
- Si se transforman las condiciones estructurales e institucionales del Sistema de Ahorro para el Retiro en el IMSS, es posible mejorar su funcionamiento y transitar de su actual déficit y agotamiento financiero hacia superávit de operación efectiva, y con ello generar seguridad respecto a los flujos de ingresos en el sistema, los cuales constituyen un factor decisivo en el pago oportuno y en monto suficiente de las pensiones.
- Si operamos en aspectos de diseño de política tales como la reducción de comisiones, la eficaz regulación y control de las Afores, la generación de ganancias

sostenibles y la información adecuada y oportuna al trabajador, se evitaría una nueva quiebra financiera del sistema.

De esta forma, y teniendo en cuenta que la labor de un gobierno se orientará cada vez más a la prevención de situaciones indeseables que a la solución de problemas que pongan en riesgo la estabilidad social, estamos claramente frente a la necesidad de analizar a fondo las instancias pertenecientes a lo público y, sobre todo, aquellas que tienen un corte eminentemente social como el IMSS y, en lo relativo, la CONSAR, instituciones centrales en esta propuesta de investigación. Pero la necesidad va más allá y como lo plantea la propia gestión pública también es necesario incorporar al examen a los distintos actores que intervienen en el desarrollo y manejo del Sistema de Ahorro para el Retiro, pues su responsabilidad en el fortalecimiento de este esquema se inserta cada vez más en un escenario de transformación y reforma de las actividades gubernamentales, por ello es vital su involucramiento en el diseño, implementación y evaluación de una política pública que responda efectivamente a las necesidades pensionarias específicas de nuestro país.

Esto es importante por que es aquí donde surge precisamente una primera necesidad de investigar el tema señalado, pues las actuales fuentes de información, como las generadas desde ámbitos propios del análisis político y publiadministrativo, e incluso las que se generan desde puntos de vista financieros y actuariales, realizan un manejo parcial de las variables involucradas en la consolidación de esquemas de previsión viables y sostenibles, ya que centran el estudio en las responsabilidades y funciones estatales, aminorizando la gran repercusión que tiene la actividad de otros sectores (sindicatos, organizaciones patronales, entidades financieras privadas, etc.) en la toma de decisiones relativas al manejo del SAR, lo cual no es en gran medida sorpresivo, pues responde a una lógica dominante desde hace ya varias décadas de concebir al Estado como un ente omnipresente.

En estrecha relación con el argumento anterior, una segunda necesidad de involucrarse en este tema es la falta de análisis e información actualizada de los recientes cambios que ha experimentado el sistema de pensiones mexicano, pues si bien existen contadas publicaciones que ya esbozan la creación de Afores y de otros nuevos participantes del SAR, éste es un sistema en constante movimiento que requiere de atención permanente y de estudio sistematizado, pues tal y como lo conocemos hoy en día es una mecanismo de gran complejidad que requiere un trato interdisciplinario aplicado y no sólo teórico –

conceptual, de ahí que, como se verá más adelante, se proponga un estudio que involucre no sólo el manejo político, administrativo y legal del problema, sino también variables de tipo social, económico y financiero que permitan realizar efectivamente un análisis serio desde la óptica que plantean los objetivos de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

De esta forma se ubica con mayor claridad que la responsabilidad que tenemos como científicos sociales de procurar beneficios reales a la población a través de la elaboración de políticas, de la toma de decisiones, de la administración de los recursos públicos, y de la búsqueda de alternativas que hagan más eficientes las acciones del gobierno, nos lleva invariablemente a comprender y estudiar a profundidad cómo operan los sistemas de pensiones en México, en específico el SAR, pues justamente teniendo como base el estudio y el análisis es que se pueden llevar a cabo acciones de mayor contundencia en el quehacer profesional e intelectual.

Este punto adquiere mayor relevancia si tomamos en cuenta que las distintas características económicas, políticas y sociales de cada país no permiten generar un modelo único para solucionar el problema de las pensiones. Por el contrario, el reto y a la vez la importancia de esta investigación es definir las características de un sistema financieramente viable, con una administración e inversión de los recursos adecuada y transparente que, además, aproveche las prerrogativas económicas de esa acumulación, y sobre todo que no pierda sino que reformule, adapte y revalore el componente social de las pensiones en sí mismas y de la propia seguridad social en la que se insertan, sin perder de vista las condiciones actuales e inherentes a la problemática nacional, ventajas todas éstas que en conjunto permitirán alcanzar un objetivo clave para el desarrollo del país: remontar el déficit actual tanto de gobierno como institucional en la atención de los problemas y los asuntos públicos.

Definidos así los propósitos de la investigación, si se quiere también entendidos como retos cognoscitivos, es necesario además enunciar cuáles son los productos esperados a obtener, es decir, cuáles son en concreto los aportes de este trabajo. En primer término, la investigación que aquí se presenta pretende aportar, en términos académicos, un estudio integral desde una óptica gubernamental de lo que representa el manejo del Sistema de Ahorro para el Retiro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Dicho de otro modo, se propone remontar las visiones parciales o exclusivistas de enfoques financiero –

actuariales para dar un tratamiento real al problema como una cuestión de gobierno y, en específico, como un asunto público, con todas las implicaciones que ello genera.

Para ello el enfoque de política pública resulta de gran relevancia y utilidad, sobre todo en términos de su propiedad multidisciplinaria, pues permite por su propia metodología y naturaleza conceptual abordar de forma integral el objeto de estudio, destacando no sólo la parte organizacional – administrativa, sino también los ambientes de restricción, competencia y cooperación políticas, las dinámicas institucionales de los directamente involucrados, el contexto histórico, social e incluso cultural del problema tanto en términos de retrospectiva como de prospectiva, y finalmente, para no descalificar inútilmente otras disciplinas, potencializar los estudios ya existentes donde se le da un tratamiento económico – actuarial al tema.

En este sentido, la investigación enfatiza la comprensión y la utilización de conceptos tales como déficit de gobierno y déficit institucional como parte de las causas que originaron el problema de las pensiones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en el IMSS. Se busca profundizar en la capacidad de obtener planteamientos iniciales adecuados en la generación de esquemas pensionarios más eficientes; en la importancia de la obtención de resultados en un contexto de gobernabilidad democrática, así como en el desempeño del gobierno en la gestión pública y su correspondiente relación con la aplicación de políticas.

En segundo término, la investigación se propone contribuir a la construcción metodológica – conceptual del análisis de políticas tan necesario en materia de seguridad social y de pensiones, para que las propuestas que se generen a raíz de este trabajo sean efectivamente viables en beneficio de la gestión de ese asunto público. Por ello, se refuerza el vínculo entre la realidad conceptualizada como problema y la aportación cognoscitiva, donde sea posible generar conocimientos a partir de una reflexión interdisciplinaria, pues la nueva actividad gubernamental en el manejo de las pensiones exige análisis dinámicos, metodologías aplicadas y una comprensión más realista de lo que sucede en este espacio donde convergen lo social, lo público, lo económico, lo político y lo cultural.

En suma, la investigación se orienta al análisis de los factores que hoy día inciden en el déficit institucional del SAR y que se traducen en conflictos que de no encararse representan un riesgo para la gobernabilidad del país. La calidad del desempeño institucional tanto del SAR como del IMSS, debe ser un imperativo a conseguir, para que los procesos de gestión pública en el tratamiento de la política de seguridad social contribuyan a superar situaciones que hoy limitan su desarrollo institucional.

Estructura de la investigación.

El capítulo primero de este trabajo, como espacio para el marco conceptual, presenta los fundamentos de la política de seguridad social a cargo del Estado, es decir, define cuáles son las políticas estatales en materia de seguridad social poniendo énfasis en dos indicadores de impacto como son la cobertura y los beneficios que se otorgan, siempre en relación con los costos que ello implica y que al mismo tiempo definen los límites de dichas políticas. En un sentido más filosófico – conceptual, también se plantea la necesidad de definir de forma precisa cuáles han sido los principios rectores de la seguridad social a nivel internacional, distinguiendo a las pensiones como asunto de Estado y como asunto de gobierno par trabajar en adelante con este enfoque.

El capítulo segundo utiliza al análisis de políticas para explicar las transformaciones de los esquemas de pensiones en el mundo moderno, haciendo énfasis en la identificación de sus causas, sus alcances e impactos. Para ello se realiza un examen del caso chileno y del sueco como dos referentes fundamentales en la ubicación y definición del problema de las pensiones, ya que aportan experiencias de éxito en ambientes y con enfoques distintos.

El tercer capítulo aborda el origen y desarrollo de la seguridad social en nuestro país, ubicándonos tanto en sus principios filosóficos como en los principios rectores que en la práctica afectan el desarrollo de los programas de previsión en México. Además, se realiza un análisis del IMSS como marco institucional de la seguridad social y las pensiones, destacando su evolución histórica y organizacional, así como el impacto de su actividad gubernamental. Por otra parte, comienza a esbozarse el problema de las pensiones por medio de su ubicación en la política de seguridad social en general

En el capítulo cuarto se examina el tema concreto de la reforma al sistema de previsión del IMSS señalando su surgimiento, los inicios del Sistema de Ahorro para el Retiro, su descripción, la evaluación de sus resultados y las perspectivas.

Finalmente, en el quinto capítulo se exponen a grandes rasgos las consideraciones iniciales que se requieren para concebir ajustes importantes al sistema de pensiones. Se esbozan las distintas “teorías” pensionarias actuales con el propósito de establecer las líneas generales que deben tomarse en cuenta en la estrategia de rediseño del SAR sustentadas en los nudos problemáticos actuales que se observan. Expresado así el contenido, entremos en materia.

1. Capítulo primero: Estado, seguridad social y pensiones en el mundo moderno: la visión europea y latinoamericana.

Desde hace varios años los distintos espacios gubernamentales, privados y sociales se han limitado a concebir a la seguridad social como un servicio público dado y estático, cuyas responsabilidades están más que definidas y donde los límites no los establece más que el presupuesto pactado y asignado por las diversas instituciones responsables. Por su parte, el plano académico – doctrinal se ha limitado en no pocas ocasiones a reconocer que el seguro social es un logro de los trabajadores alcanzado a través de muchos años de lucha, y que de ninguna manera representa una dádiva o concesión del gobierno a ese grupo social en particular.

Se hace siempre alusión a los diversos movimientos de los trabajadores que luchaban por que el Estado reconociera la protección de su salud y de su seguridad como una de sus principales obligaciones. Sin embargo, en el análisis del desarrollo de este importante asunto público denominado seguridad social, es necesario adentrarse en lo que realmente ha significado tanto en su origen como en su concepto, para entender porque hoy en día se exige al Estado, y en concreto al gobierno, cumplir con tal responsabilidad, pero sobre todo para remontar la desafortunada visión que se ha tenido en la gestión de este servicio, pues son en gran medida las fallas de gobierno en este rubro las causantes de la crisis actual de la seguridad social en un gran número de países, sobre todo de aquellos que se desarrollaron en la lógica del “multiexplorado” Estado benefactor o interventor, según sea el caso.

1.1. Fundamentos de la política de seguridad social a cargo del Estado.

Para comprender el origen de la seguridad social como una responsabilidad pública, y a veces exclusiva del Estado, es necesario analizar los aspectos doctrinarios y filosóficos que configuraron a la seguridad social tal y como la conocemos hoy en día, mediante una revisión crítica de lo que ha quedado plasmado en la historia en cuanto a sus principios y fundamentos.

De acuerdo con Habermas, con el surgimiento de la máquina de vapor en 1764 inicia la etapa industrial de nuestra historia, y con ello el nacimiento de la llamada clase trabajadora

y la expansión del capitalismo “como un modo de producción que requiere de la fuerza de trabajo y de la salud de los trabajadores”⁹ para su funcionamiento. En este contexto dieron inicio una serie de luchas protagonizadas por los trabajadores con el objetivo de mejorar sus condiciones laborales y sociales; y para darle mayor amplitud y fuerza a sus exigencias no sólo se enfrentaron a los patrones (en muchas ocasiones en forma violenta), sino que además apelaron al reconocimiento de sus necesidades por parte del Estado a través de la expedición de leyes que protegieran también a las generaciones futuras, objetivo que se cumplió y que sigue reproduciéndose aún en los tiempos actuales.

En efecto, como relatan Solís y Villagómez, esta lucha desgastante y ríspida sostenida por más de 100 años condujo a que en Alemania, entre 1883 y 1889, se diseñara e implementara el primer sistema de seguro social impulsado por el canciller Otto Von Bismarck, pues se puso en marcha la Ley del Seguro de Enfermedad (1883), la del Seguro Contra Accidentes de Trabajo (1884), y la del Seguro Contra Invalidez y la Vejez (1889).¹⁰ Además, en este mismo periodo se establecieron diversos modelos de asistencia social que ya incluían cotizaciones y/o fondos gubernamentales, y donde comenzó a utilizarse la expresión “seguridad social”, para denotar la protección que estaba gestándose en diversos países, siendo lo más destacable el hecho de que las diferentes prestaciones de estos incipientes esquemas observaban ya un origen y una gestión público – gubernamental, orientación que se desdibujó con los regimenes del bienestar inclinando la balanza al lado oficialista, con las repercusiones fiscales y sociales deficitarias que se expondrán en su momento.¹¹

Los resultados de la aplicación de estos modelos fueron tan eficaces que muy pronto se extendieron a casi toda Europa y un poco más tarde a otras partes del mundo, prueba de ello es que en 1889, en París, se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales, cuyos postulados fueron temas relevantes en congresos especiales como los de “Berna en

⁹ Habermas, Jürgen. Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, pág. 39.

¹⁰ Solís, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.). La seguridad social en México, pág. 156.

¹¹ En algunos textos se comenta que fue Bolívar, en 1819, quien emplea por primera vez el término seguridad social en el Congreso de Angostura, al señalar que “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que proporciona una mayor suma de seguridad social y más estabilidad política”. Como es de esperarse, se observa aquí que el Estado debe encargarse del manejo de la seguridad social por dos motivos fundamentales ampliamente interrelacionados: primero, para mejorar las condiciones de vida de los individuos como parte integrante de una sociedad, y segundo, para darle estabilidad y legitimidad al régimen político que sostiene a un Estado, de ahí que se le atribuya esa amplia responsabilidad. Fuente: Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, pág. 23.

1891, Bruselas en 1897, París en 1900, Dusseldorf en 1902, Viena en 1905 y Roma en 1908".¹²

Sin embargo, aún con estos avances y el ya evidente agotamiento del Estado liberal burgués en las postrimerías del siglo XIX (caracterizado por la exclusión política de los sectores populares y por la actuación estatal aparentemente ajena y de abstención en las relaciones económicas reguladas por el mercado), el Estado se encontraba todavía diferenciado y neutral respecto al ámbito económico privado. Además, las revoluciones antiabsolutistas que produjeron la escisión entre el Estado y sociedad civil, siguieron dejando a cargo de ésta última la administración de las necesidades sociales basada en la responsabilidad individual.¹³

Este difícil y lento proceso siguió su curso hasta los inicios del siglo XX, donde los cambios económicos, políticos y sociales plantearon una redefinición real del papel del Estado en el otorgamiento de la entonces limitadísima asistencia social. Prueba de ello es que el inicio de esa nueva centuria estuvo acompañada de dos de las más importantes revoluciones sociales a nivel mundial: la mexicana y la rusa, las cuales plantearon de manera más radical y consistente la necesidad de institucionalizar la seguridad social como un derecho establecido en las propias constituciones, evidentemente como responsabilidad del Estado y, lo más importante, bajo una gestión, administración e implementación casi exclusivamente gubernamental.

Durante las dos décadas siguientes, los convulsivos movimientos obreros, las nuevas condiciones que implicaban la extensión del sufragio universal y la búsqueda de integración política de los sectores populares, provocaron profundas mutaciones en la posición del Estado frente a los efectos sociales del mercado "autorregulado". La "mano invisible" ya no era capaz de procurar una legitimación al sistema con base en una justicia supuestamente asegurada en los intercambios. Operó entonces un arrollador proceso de afirmación de los derechos sociales que remató en la incorporación a la carta magna de estos derechos

¹² Mesa – Lago, La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, pág. 96.

¹³ Sabemos que ese abstencionismo era aparente, pues el Estado había cumplido un decisivo papel en el surgimiento del capitalismo: "el mantenimiento del *laissez-faire* exigía variadas reglamentaciones e imprescindibles funciones de protección del "mercado autónomo" tales como la propiedad privada, prevención de las organizaciones obreras, regulación del acceso a la tierra, ayuda limitada a los pobres para que no dañara el mercado o la fuerza de trabajo, etc.". Fuente: Paganini, Mario. "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", en La seguridad social en México, Pág. 37.

humanos “de segunda generación”, tal y como se observó en las constituciones de México de 1917 y de Weimar de 1919.¹⁴

De esta forma, las aspiraciones de bienestar y justicia social se hicieron positivas al incorporarse al derecho vigente, pues quedaron amparadas por los ordenamientos jurídicos y, una vez más, se colocaron bajo la responsabilidad de un Estado que adoptaba como suyas las aspiraciones de igualdad y equidad social por las que luchaban los grupos revolucionarios, y tan las hizo suyas que decidió encargarse de la definición y atención de la problemática casi sin consultar a los directamente interesados, ya sea por los beneficios o los perjuicios que de ello se derivaban. Se iniciaba así la fase estatizada del desarrollo de la seguridad social reconocida y avalada tanto en el derecho (por las propias instituciones y organizaciones) como en los hechos (donde la población en general aceptó la avasalladora obligación que el aparato público tenía de prestar servicios sociales que los ampararan en condiciones de falta de ingresos).¹⁵

A partir de este momento se inició la creación de los primeros seguros sociales obligatorios, en oposición franca y abierta de los seguros privados, y su atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.

El Estado conoció entonces una notable evolución de su acepción liberal al Estado social (aunque en no pocos casos sufrió más bien una mutación a un Estado clientelar y corporativista), el cual resultó responsable absoluto de la corrección de las desigualdades económicas, sociales y culturales derivadas de la competencia de libre mercado. Dicho de otro modo, el Estado ya no pudo ser indiferente a un orden socioeconómico que privaba de la ciudadanía real a buena parte de los miembros de la sociedad, por lo que debía procurar materializar los objetivos de justicia, haciendo efectivos los nuevos derechos sociales. La pobreza fue tomada como un problema del todo social y, consecuentemente, la responsabilidad se desplazaba del individuo a la sociedad.

Por otro lado, cabe señalar que esta nueva concepción mundial de la seguridad social no implicó que todas las legislaciones de los Estados fueran iguales. Muestra de ello es que en

¹⁴ Los llamados derechos humanos de segunda generación son justamente las prerrogativas sociales, de protección y asistencia a los que todo individuo tiene acceso por pertenecer a una sociedad y para ampararlo ante los diversos riesgos económicos

¹⁵ La población en general, las autoridades, los pensadores, los intelectuales, etc. aceptaron la responsabilidad total que el Estado tenía con las prestaciones de seguridad social, y dejaron de cuestionar el rol que tradicionalmente se le adjudicó a este rubro concreto.

los países industrializados se adoptaron sistemas diferentes con características singulares: “el Reino Unido con el Plan Beveridge, en el que al lado de los seguros sociales se abre un servicio nacional de salud, las ayudas familiares y un conjunto de seguros voluntarios; el sistema soviético, como es lógico, fue pronunciadamente estatista y con intervención de los sindicatos; el estadounidense incorporó el seguro de desempleo y las subvenciones federales concedidas a los estados, etc.”.¹⁶

De todo ellos, el antecedente internacionalmente reconocido como el origen de los actuales esquemas de seguridad social, al menos en los países desarrollados donde se estableció el Estado benefactor, fue el mencionado Plan Beveridge promulgado en 1945, pero publicado como un estudio en 1942 bajo el título de "Social Insurance and Allied Services Report" (Informe sobre el Seguro Social y Servicios Afines). A través de este mecanismo, la Gran Bretaña puso en marcha un amplio sistema de protección que significó un gran avance en cuanto a la unificación de los diversos programas y leyes que con anterioridad se habían establecido. Este proyecto nacional tenía como fin cubrir todos los riesgos que originaban la interrupción o la pérdida de la capacidad de obtención de ganancias y la cobertura de las necesidades económicas extraordinarias causadas por el nacimiento, el matrimonio, la vejez o la muerte, y la necesidad de subsidiar a las familias con mayor número de hijos. Además, el estudio recomendó un método doble de captación de recursos: primero, financiar las prestaciones familiares y el Servicio Nacional de Salud por el Tesoro, en otras palabras, recurrir a la solidaridad nacional; y segundo, financiar las demás prestaciones principalmente por los aportes de las personas aseguradas, y en el caso de los asalariados, de sus empleadores, de acuerdo con el principio clásico de seguro social.¹⁷

Por su parte, las organizaciones internacionales también hicieron lo suyo y comenzaron a jugar un papel fundamental en la consolidación del modelo de seguridad social como responsabilidad exclusiva del Estado. En efecto, en 1952 la Organización Internacional del Trabajo estableció el Convenio 102 denominado “Norma Mínima de Seguridad Social”, la cual define a la seguridad social como un sistema que comprende una serie *medidas oficiales*, cuya finalidad es proteger a la población, o a gran parte de ésta, contra consecuencias de los diversos riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo, los

¹⁶ Herce, José Antonio y Juan Francisco Jimeno. La reforma de las pensiones en el contexto internacional, pág. 164.

¹⁷ “Respecto a los países desarrollados que adoptaron este modelo, Alemania constituye un caso singular, pues como se mencionó, el origen de sus esquemas de seguridad social se remonta a fines del siglo XIX durante el régimen de Bismarck, donde la particular política del canciller tenía como marco los conflictos con la burguesía y la detención del movimiento obrero revolucionario, sin dejar de reconocer la influencia del socialismo de cátedra”. Fuente: Solís, Fernando y Alejandro Villagómez, Op. cit., pág. 97.

accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia.

Como se observa, siendo críticos, esta definición de seguridad social más que puntualizar el horizonte de las prestaciones sociales que comenzaban a materializarse, fortalecía el intento de imponer cada vez más con mayor fuerza la idea de que el Estado tiene una amplia responsabilidad con los individuos a través de la seguridad social, pues no sólo define a ésta como una serie de medidas o programas, sino que le agrega el adjetivo “oficial”, evidentemente haciendo alusión al origen que deben observar dichos instrumentos.¹⁸

Y consecuentemente se cumplió el cometido, pues después de la Segunda Guerra Mundial y en periodo de consolidación del Estado Benefactor, comenzaron a ser aplicados por los países desarrollados un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, evidentemente mediante la responsabilidad estatal de asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales a través de sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias que afectaban necesidades básicas de las personas, y la provisión de servicios sociales y ciertos bienes. De esta forma, y en gran parte por la parcial, limitada y mal entendida noción de lo público, se consolidaron como principios rectores de la seguridad social la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, así como la solidaridad de las operaciones de redistribución de la riqueza nacional.

Esta tendencia siguió con paso firme y para la década de los sesenta, en específico septiembre de 1966, los países que participaron en la VIII Conferencia de Estados Americanos celebrada en Canadá, consolidaron las intenciones oficialistas de “gubernamentalizar” la seguridad social adoptando lo que se denominó “Declaración de Seguridad Social de las Américas”, la cual estableció que la seguridad social debía ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional, por lo que también tenía funciones políticas y económicas al revalorizar los recursos humanos y el trabajo del individuo, que es la mayor riqueza de las naciones, según la propia declaración. De nueva cuenta, se asigna al Estado una gran participación en el desarrollo social (que no

¹⁸ Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org/spanish

precisamente humano) mediante el establecimiento de mecanismos y herramientas de seguridad social que protegieran el trabajo de las personas.

En resumen, del análisis se desprende que el carácter objetivo y de solidaridad de los derechos reconocidos por la seguridad social la hizo distinta de otros sistemas de protección como la asistencia social, siendo la principal justificación histórica de la responsabilidad estatal en la conducción y manejo de la seguridad social, el buscar permear estructuras que la estratificada y religiosa asistencia social dejaba de lado, ante un contexto de atraso y pobreza tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Se necesitaba, por tanto, dar certidumbre no sólo a las acciones que protegían la vida laboral de los trabajadores activos, sino también dar certidumbre a cuestiones fundamentales como la salud y el ingreso, pero sobre todo, dar confianza y credibilidad en el gobierno mismo para poder generar un clima de paz y estabilidad política tan necesario.

1.2. Las políticas estatales de seguridad social.

1.2.1. Alcances.

Profundizando en el examen de este amplio devenir de la seguridad social (evidentemente como responsabilidad del aparato público), es posible puntualizar principios o características generales que revelan el alcance que han tenido durante largo tiempo sus políticas a nivel mundial. Aunque antes de describir cada uno de ellos es necesario aclarar que hay que entenderlos con las respectivas limitantes en cuanto a su aplicación en diversos periodos históricos y en las diferentes latitudes en las que se han materializado.

Habiendo dado la nota, los principios que pueden distinguirse son los siguientes¹⁹:

- i. La seguridad social es pública, pues es una tarea de la colectividad donde deben confluir, por una parte, el Estado como representante y garante de los derechos sociales, y por otra, los individuos como beneficiarios de los procesos que contempla la seguridad social, tanto para recibir como para prestar el servicio (esto último sólo en limitadas ocasiones).
- ii. La seguridad social es solidaria, pues la colectividad decide compartir sus riesgos y sus beneficios para poder garantizar la cobertura frente a las contingencias de la vida:

¹⁹ La clasificación es retomada de: Instituto Mexicano del Seguro Social. Aportaciones al Debate. La Seguridad Social ante el Futuro, Págs. 132 - 145.

los que siguen trabajando pueden atender a aquellos que están padeciendo de una enfermedad, y respecto a aquellos que fallecen, su familia recibe la cobertura de quienes siguen con plena capacidad productiva.

- iii. La seguridad social implica una cobertura integral en materia de servicios médicos, no la estratificación por capacidad de pago: tiene derecho a la cobertura tanto el que cotiza con el salario mínimo como el que cotiza con el máximo permitido. Es decir, debe darse la misma cobertura cualquiera que sea el lugar donde se resida y cualquiera que sea el lugar donde se realice el riesgo. Este punto indica la importancia de la labor social del Estado, pues por la propia naturaleza de los mercados de seguros privados, éstos estratifican en términos de ingreso a la población para poder prestar sus servicios.
- iv. Los esquemas de seguridad social tienen una profunda capacidad distribuidora, no sólo en la forma en que se reciben los ingresos, sino también en la manera en que se aplican. La importancia de este punto radica, una vez más, en el concepto de solidaridad colectiva, donde patrones, trabajadores y gobierno aportan una parte de sus recursos para cubrir las contingencias que se presentan a lo largo de la vida productiva y laboral, sin discriminar la atención en forma alguna.
- v. La seguridad social denota un proceso gradualista, es decir, es progresiva, pues a medida en que avanza su consolidación y desarrollo también crece su cobertura, aunque la crítica aquí es que también debería acrecentarse su calidad. En general, el proceso gradualista de la seguridad social se inicia con su aplicación en lugares donde realmente pueden prestarse los servicios como las grandes áreas urbanas de alta concentración, y posteriormente se va extendiendo en una primera etapa a otras zonas urbanas que, debido al propio desarrollo, ya tengan capacidad de prestación de servicios; y finalmente, se llega a las zonas rurales cuyas características geográficas como poblacionales hacen que se requiera de un mayor desarrollo de la seguridad social para poder atender sus necesidades.

El análisis de lo descrito en este apartado muestra que, a pesar del éxito del “círculo virtuoso” de la seguridad social que se describe por medio de sus principios solidarios, colectivistas y de responsabilidad pública, el alcance de todo servicio, prestación o bien tienen evidentemente un costo, el cual hacia fines de los setenta se manifestó con mayor

claridad en forma de límites en la expansión económica y de signos claros de erosión de los elementos del modelo de desarrollo hasta entonces aplicado. Y ello fue precisamente la oportunidad que veladamente estaban esperando los múltiples y severos cuestionamientos al papel del Estado, tal y como se explica a continuación.

1.2.2. Costos y límites.

Según explica Mario Paganini, y con mucha razón, el Estado benefactor tiene como deficiencia estructural la burocrática política de igualdad, que excluyó la responsabilidad de la sociedad en la atención de las necesidades y la búsqueda del bienestar, es decir, “resolvía los conflictos despojando a los afectados de toda su significativa injerencia en la definición de sus problemas, en la discusión de las soluciones y en la gestión de los servicios que procuraban satisfacer las necesidades”.²⁰ Esta situación de falta de corresponsabilidad representó, al menos cualitativamente hablando, el principal costo del modelo tradicional de prestación de servicios en lo que a seguridad social se refiere.

En efecto, los mecanismos implantados por el Estado benefactor resintieron una configuración centralizada, burocratizada, sectorizada y clientelística. Los actores protagónicos fueron por tanto el gobierno, las burocracias estatales y los partidos políticos, junto con las corporaciones empresariales y los sindicatos integrados. Se confundieron así las exigencias sociales con la adhesión político – partidista; costo que representó la pérdida de la ciudadanía real a una considerable capa de la población, limitándola a ser “aval” de la problemática definida como “legítima” por las cúpulas, en vez de ser el auténtico punto de referencia en la definición del problema público.

Como se observa, claramente se llegó a un estadio de las políticas de seguridad social donde uno de los principales costos fue justamente el modo de regulación jurídica de la intervención estatal, el cual se orientaba predominantemente hacia la compensación de daños y se alejaba de una prevención que operara sobre sus causas sociales, en otras palabras se daba la fórmula: “si hay contingencia, entonces habrá prestación”²¹, con la carga fiscal y burocrática que ello implicaba.

Por su parte, y ante este panorama de desenvolvimiento de la seguridad social, se presentaron nuevas (o renovadas) ideologías prometiendo controlar la inflación, equilibrar

²⁰ Paganini, Mario. “Las políticas de previsión y el Estado benefactor”, Op. cit., pág. 43.

²¹ Loc. cit.

las cuentas fiscales y reanimar la economía. Su impacto y arraigo fue tan fuerte que dichos paradigmas lograron ampliamente hegemonizar las políticas gubernamentales en buena parte del capitalismo central, y siguiendo sus premisas se lanzaron los intentos más radicales para abandonar el Estado benefactor.

El eje de razonamiento de esta lógica que se presentaba a sí mismo como una solución idónea a las diversas crisis, fue justamente el del retorno de las prestaciones sociales al ámbito del mercado en nombre de la libertad y la competencia. En efecto, se argumentó que la prestación de servicios sociales por el Estado privaba a los beneficiarios de posibilidades reales de decidir sobre aspectos fundamentales, a la vez que otorgaba a los gobernantes facultades impositivas arbitrarias. Se regresó, por tanto, a la tesis según la cual el contenido de la libertad encuentra su núcleo y su máxima expresión en la “libertad económica”, ejercida en el mercado por los sujetos “iguales”, al menos el sentido normativo del término.

Sin ir muy lejos en el análisis, es posible observar que todos estos argumentos reflejan en gran medida los límites de las prestaciones sociales, y son los que ahora sustentan los proyectos de reforma a los esquemas tradicionales de seguridad social, e incluso introducen tendencias privatizadoras como las que ya se han puesto en marcha en algunos sistemas de pensiones de distintas regiones del mundo, problemática que se expondrá en su oportunidad a lo largo de los siguientes capítulos de esta investigación.²²

1.3. Las pensiones: más que un asunto de Estado un asunto de gobierno.

Al ser el gobierno la institución encargada de dirigir, articular y coordinar a los distintos actores que se involucran en la espacio público, se entiende que las pensiones son precisamente un asunto de gobierno al observarse que las implicaciones del SAR no sólo se circunscriben a la vida privada de los trabajadores (al otorgárseles una pensión), sino que la operación del sistema, el alcance de los recursos que en él se generan y sobre todo su utilización, plantean cuestiones de trascendencia pública, pues, por definición, se entiende que el monto de los activos pensionarios es base o palanca del propio desarrollo nacional. Además, al ser el retiro un derecho social de los trabajadores, también hay que

²² “Esta ola modernizadora refleja el momento actual por el que a traviesa la seguridad social y muy probablemente sea su tendencia en el corto y mediano plazo”. Fuente: Herce, José Antonio y Juan Francisco Jimeno. Op. Cit., pág. 354.

tener en cuenta las implicaciones de carácter equitativo que plantea un sistema de seguridad social, donde precisamente el gobierno tiene responsabilidad aún considerable.

Adicionalmente, otra arista del problema que lo hace ser un asunto de gobierno es justamente la necesidad que tiene el SAR de fortalecerse y convertirse en un sistema que efectivamente responda a los diversos intereses sociales, económicos e institucionales, y el responsable de combinar e intercalar dichos cuestionamientos e intereses es el gobierno mismo. Por ello, retomando la idea de política pública, es factible visualizar a las pensiones como un problema público donde se contextualizan los hechos en singular y en plural; donde se identifican los actores que se involucran, y sobre todo donde puedan visualizarse las posibles vías de solución desde un punto de vista institucional y de gobierno. Aquí, la metodología que propone la política pública es útil porque permite encuadrar los elementos más conspicuos de la problemática para atenderla, ya que nos permite visualizarla desde sus distintas fases (diseño, implementación y evaluación) y nos proporciona un esquema sumamente útil en un sistema que plantea elementos operativos muy concretos y que requiere de constante atención.

Ello finalmente nos lleva a distinguir el tratamiento que se le daría al problema desde el enfoque de Estado y el que aquí se propone desde las políticas públicas y de gobierno. Efectivamente, el observar el asunto de las pensiones como un problema de Estado nos remite a una tradición o a un paradigma anterior en el que la estadolatría y el estadocentrismo era el eje rector de la concepción de los asuntos públicos, dejando de lado la importante y fundamental labor de los privados, e incluso de lo social. En el esquema anterior de reparto, dicho paradigma aplicaba en razón de que las pensiones efectivamente eran una responsabilidad exclusiva del Estado, donde los trabajadores se limitaban a cotizar durante tiempos variados y en condiciones distintas. Sin embargo, la realidad actual, tanto en lo general, como en particular (en el SAR), implica reexaminar esa visión riesgosa de entendimiento de los asuntos públicos, y se señala riesgosa porque implica una cultura donde el ciudadano, en este caso el trabajador, espera todo del gobierno, minimizando su participación en un rasgo tan importante como es el retiro para su vejez.

Dicha visión debe ser remontado, sobre todo por que tal y como está configurado actualmente el SAR se requiere de una postura innovadora y adecuada que permita comprender el alcance del problema de las pensiones en México, y ese aporte lo dan justamente las políticas públicas, pues su enfoque permite darle el peso que corresponde a

cada uno de los actores en función del contexto complejo y la participación competitiva. El sistema ya no es responsabilidad exclusiva del Estado, sino que el involucramiento de otros actores remonta incluso el papel del gobierno en el manejo, operación y funcionamiento del sistema al dejarle principalmente la funciones de supervisión y vigilancia, ello para dar certidumbre y favorecer el desarrollo de todos los participantes, y en especial el trabajador, cuyo rol sigue siendo la parte social del esquema.

En suma, el enfoque de políticas públicas exalta el sentido que tiene una maestría en gobierno y asuntos públicos porque, en el caso de las pensiones, nos permite entender de forma muy clara qué implicaciones tiene el visualizar un problema de tal magnitud de acuerdo a las nueva realidades del gobierno, de la sociedad y en general de los asuntos públicos.

En este sentido, en el tema pensionario la gestión pública reviste una enorme relevancia al facilitar la corresponsabilidad del gobierno con los ciudadanos, y en el aspecto metodológico permite acercarnos más a la tipología de políticas en relación con las decisiones de gobierno, pues en el mundo de la practicidad las políticas permiten la construcción de escenarios con ambientes negociados, la identificación de las redes de actores, el cabildeo y negociación parlamentaria, así como la eficiente distribución de los recursos públicos que intervienen en el manejo de las pensiones.

1.4. Seguridad social y pensiones en Europa.

Como se infiere del breve repaso del desenvolvimiento de la seguridad social, ésta adquiere cada vez mayor importancia cuando consideramos su potencial, en lo general, como instrumento de combate a la pobreza, pero sobre todo los efectos que tiene, en lo particular, en el mejoramiento de las condiciones de vida de determinados grupos de la población, como sería el caso de aquellos individuos, grupos y actores sociales beneficiados por las pensiones.

En este sentido, el sistema de seguridad social de un determinado país se caracteriza, entre otros elementos, por el tipo y la amplitud de los servicios que proporciona, por la definición de los proveedores y los beneficiarios de estos servicios y su forma de financiamiento, cuestiones que los siguientes apartados buscan explorar en el caso europeo (y posteriormente en el espacio latinoamericano).

1.4.1. Seguridad social y modelos de bienestar en Europa.

En el contexto Europeo y su literatura, que evidentemente ejerce una gran influencia en gran parte de los países del mundo, se identifican dos grandes modelos de bienestar: el universal o “beveridgeano” y el ocupacional o “bismarckiano”. El primero considera los derechos básicos de bienestar para los ciudadanos, caracterizados por un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales con financiación por vía impositiva. El segundo corresponde al principio distributivo de la seguridad social en el cual las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas.²³

Como ya se ha explicado con mayor profundidad en otro apartado, los Estados de bienestar surgieron como mecanismos de protección para los trabajadores, pero como parte de su evolución, en 1941, el citado Informe Beveridge inauguró una oleada de reformas legales y programáticas que proclamaron el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos con cargo al presupuesto público, evidentemente financiado por los mismos contribuyentes.

Esta nueva concepción de la seguridad social imprimió una considerable complejidad en el diseño e implementación de la misma. De hecho, para entender la lógica en la que las personas podían acceder a los beneficios del sistema de seguridad social, era necesario recurrir a una ya clásica distinción (al menos en el sistema inglés) entre prestaciones contributivas y no contributivas. En términos simples las primeras requieren previa cotización a la seguridad social, mientras que las segundas no exigen esa cotización, por lo que se financian con cargo al presupuesto del gobierno, con el respectivo impacto en las finanzas públicas que implica la canalización de un considerable monto de recursos no necesariamente recuperables, de ahí que muchos esquemas hayan entrado en crisis.

En este contexto, el punto de discusión en la redefinición de los modelos tradicionales europeos de protección social se ciñó fundamentalmente a la interrogante (que aún en la actualidad se discute) de si la protección social debe ser extensiva a toda la población, o si deben generarse regímenes especiales en los que la seguridad social, que surge originalmente como beneficios para los trabajadores, se extienda a la población en general en forma gradual e incluso sectorizada. Por ejemplo, en los países nórdicos existen

²³ Por ejemplo, Suecia (caso especialmente importante para este trabajo) o Dinamarca pueden clasificarse dentro del modelo universalista, mientras que Alemania y Bélgica en el ocupacional; por su parte, Reino Unido, Holanda y Suiza pueden caracterizarse como mixtos.

derechos individualizados y universales que definen beneficios garantizados a todos los residentes permanentes del país como una forma de lucha contra la exclusión social.

En este sentido es importante destacar, como otro ingrediente del debate de fondo, que aunque originalmente la seguridad social se concibió como un servicio proporcionado por el Estado, actualmente diversos autores de dicho continente destacan la importancia de otras instancias en la provisión del bienestar. De acuerdo con Esping-Andersen, los tres principales productores de bienestar son: Estado, mercado y familia. A manera de análisis es posible señalar que, en vista de la evaluación del papel del mercado, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y la familia, se vislumbra claramente el esfuerzo público de incentivar la participación de este tipo de instancias como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y el bienestar.²⁴

En efecto, como se ha reiterado, aunque los sistemas de seguridad social asociados al concepto de Estado de bienestar surgieron originalmente en Europa con su mayor desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, estamos actualmente en un contexto en el que se ha remontado la idea de que la intervención gubernamental en las políticas de crecimiento no sólo era aceptada sino incluso apoyada y fomentada.²⁵

De hecho, a partir de los setenta, con la crisis de la economía mundial, los modelos clásicos europeos (y de muchos otros países) han enfrentado fuertes problemas, principalmente de carácter financiero, reflejados en los altos déficits fiscales. En este sentido, la creciente tendencia hacia la liberalización económica, la mayor disciplina macroeconómica y fiscal, y la menor intervención del Estado, se propusieron tanto en el discurso como en los hechos cuestionar las bondades y la deseabilidad del Estado de bienestar, así como el alcance y amplitud de los sistemas de seguridad social en Europa.²⁶

Específicamente, lo que interesa para este análisis es el hecho de que los sistemas de pensiones están fuertemente influidos por la dinámica de la economía, mediante los salarios, la inflación, el empleo formal, la tasa de interés, entre otros. Por ejemplo, se considera que el sistema de pensiones de capitalización individual puede llevar a un

²⁴ Esping-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990.

²⁵ No es del alcance de este trabajo entrar en la discusión de la definición del bienestar. Sin embargo, actualmente es ampliamente aceptada la teoría de Amartya Sen, en la cual el bienestar está asociado al desarrollo de las capacidades del individuo que le permitan vivir una vida plena.

²⁶ Este análisis racionalista nos muestra que diversos esquemas de seguridad social generan incentivos perversos a los agentes económicos. Y un ejemplo que comúnmente se invoca es precisamente el seguro de desempleo que, de no estar bien acotado, puede alentar a las personas a permanecer sin laborar, sin esforzarse por lograr su incorporación al mercado de trabajo (fundamentalmente en el caso de Estados Unidos donde este seguro tiene un gran arraigo).

aumento del ahorro agregado de la economía con una mayor disponibilidad de recursos domésticos para financiar la inversión productiva. De hecho este argumento es precisamente la bandera con la que se han impulsado las reformas hechas a los sistemas pensionarios en los diversos países.

1.4.1.1. La seguridad social en los países europeos.

Como es sabido, los países europeos cuentan con sistemas de seguridad social de amplia cobertura que proporcionan un considerable número de beneficios a su población. Sin embargo, estas naciones están rediseñando desde hace más de tres décadas sus políticas de seguridad social, sobre todo para implementar mecanismos que favorezcan una mejor coordinación al interior de la Unión Europea.

Muestra de ello es justamente el gasto en protección social de la Unión Europea como porcentaje del PIB, pues pasó de su máximo histórico de 29 por ciento en 1993 a 27.5 por ciento en 1999, aunque ello no significa que al interior de cada país se registren las mismas cifras, tal es el caso de Suecia que destina el 33 por ciento de su PIB a este rubro, mientras que sólo alcanza el 15 % del mismo indicador en Irlanda, sólo como ejemplos en concreto. Cabe destacar en este punto, sobre todo para el interés de este trabajo, que las pensiones por vejez y el cuidado médico representan el componente más significativo de este gasto, con casi dos tercios del total.²⁷

Este gasto es financiado principalmente por contribuciones sociales, esto es, obrero-patronales, (60.5 por ciento en promedio), aunque en algunos países los ingresos por impuestos generales son igual o más importantes. Sin embargo, y a pesar de su importante monto, el peso de las contribuciones sociales como principal fuente de financiamiento ha disminuido a lo largo de la década de los noventa al reducirse las aportaciones tanto de las empresas como de los trabajadores. La lógica de esa tendencia es que se tiene el objetivo de reducir los impuestos al trabajo para aumentar la creación de empleos, pero sin desvirtuar el componente solidario y distributivo que aún caracteriza a sus esos modelos de seguridad social. De hecho, en países como Bélgica, Alemania, España, Francia, Holanda y Austria, dos tercios de los ingresos provenían de las contribuciones sociales en 1999, representando el 60% en Grecia e Italia y el 28% en Dinamarca.

²⁷ Cerca de la mitad del gasto en salud se invierte en las personas de 65 años o más, a lo que debe agregarse el gasto en otras funciones dedicado a los adultos mayores.

Como puede inferirse, y derivado del análisis de lo expuesto en números, la estrategia fundamental de la Unión Europea para garantizar la protección social es el aumento del empleo, incentivando a las personas para que busquen colocarse y permanezcan en el mercado laboral. En efecto, se considera que un trabajo estable con ingresos suficientes es el factor clave para evitar la exclusión social, así como un mejor acceso a la educación, a la vivienda, a servicios médicos de calidad y otros servicios sociales. Esto es, las políticas de empleo y protección social dan sustento a las medidas de reforma laboral que incentivan la reinserción al sector activo.

Parte de este panorama se manifiesta en datos puntuales: en 1998 el 18% de los 60 millones de habitantes de la Unión Europea estaban en riesgo de pobreza (viviendo en hogares con menos del 60 por ciento del ingreso nacional medio equivalente). De ese 18%, casi la mitad se consideraba en riesgo a largo plazo, situación que se agravaría si no se contara con pensiones a la vejez, en cuyo caso la cifra alcanzaría el 42%.²⁸

1.4.1.2. Los sistemas de pensiones en Europa.

Dentro de la seguridad social, las pensiones (junto con los servicios de salud) ocupan un lugar predominante por una doble razón: por un lado, contribuyen fuertemente a alcanzar el objetivo de mantener y mejorar las condiciones de vida de las personas; y por el otro, representan una enorme magnitud y proporción en el gasto en seguridad social.

En efecto, al acertado decir de Solís Soberón, “los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo. El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera.”²⁹

Como se explicará puntualmente en su oportunidad, las pensiones están estructuradas en tres pilares: a) regímenes públicos vinculados a los ingresos, b) regímenes profesionales privados, y c) fondos de pensiones de jubilación individuales.

El plan de pensiones que se utilice de esos tres grandes referentes varía en cada país y se pueden encontrar todo tipo de combinaciones. Según Solís Soberón, 11 países han

²⁸ Cámara de Diputados. La seguridad social en México. Panorama reciente y costo fiscal, 2000 - 2005, pp. 15.

²⁹ Solís, Fernando, Los sistemas de pensiones en México. La agenda pendiente. <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo5.pdf>.

reformado su sistema en Latinoamérica, 2 en Asia y 4 en Europa. En estos últimos se ha pasado de esquemas de beneficio definido a esquemas mixtos en los que el mayor peso recae en el pilar de contribución definida. Ejemplo de ello son precisamente los países de Europa Oriental, los cuales se han inclinado mayormente por este tipo de sistema e incluso han implementado variantes del mismo (retomado principalmente de la experiencia chilena). Por su parte, de los países de la OCDE sólo Hungría, Polonia e Inglaterra en Europa (y México en Latinoamérica) han reemplazado sus principales sistemas por esquemas fondeados. La evidencia internacional muestra que cada vez más países optan por sistemas de contribución definida completamente fondeados.

Ello, lejos de ser un fenómeno de moda o de alcances limitados (al menos en el contexto europeo donde las reformas y sus propuestas se han estudiado con mayor profundidad), hace evidentes los signos de deterioro de los sistemas tradicionales de pensiones. Sin embargo, a pesar de que los países europeos enfrentan altas y preocupantes tasas de desempleo, en su mayoría no han impulsado grandes procesos de reforma a sus sistemas de pensiones, debido principalmente a que los sistemas de reparto tuvieron un logro fundamental (que no se dio del todo en países como los de la región latinoamericana): el que la vejez dejara de ser un sinónimo de pobreza.

Inmersos en esta lógica, las naciones europeas han pugnado sólo por estrategias básicas, ciertamente limitadas, tendientes a fortalecer sus esquemas mediante la redefinición de ciertos mecanismos concretos: aumentar la edad pensionable; reducir la posibilidad de optar por la jubilación temprana e incentivar a la gente a mantenerse más tiempo en el trabajo; incrementar el número de años requeridos para tener derecho a una pensión completa; reducir la cantidad de pensión pagable en relación a un nivel dado de contribuciones; reducir la tasa efectiva de indexación de las pensiones; incentivar un cambio de las pensiones públicas a esquemas de pensiones ocupacionales y privadas para aliviar el presupuesto del gobierno; aumentar el ingreso que los pensionados pueden obtener como máximo de su pensión, etc..³⁰

Todos estos mecanismos tiene un propósito en común: el que la tasa de empleo de los trabajadores de más edad pase del 38.5% actual al 50 %o hacia el 2010, y que se produzca un aumento de cinco años en la edad de jubilación efectiva para el mismo año. Sin

³⁰ Consejo de la Unión Europea. Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones, 2003.

embargo, estas medidas no pretenden asilarse o circunscribirse únicamente al aspecto económico-fiscal, por el contrario, bajo la lógica de buscar una solución integral al problema se han propuesto medidas redistributivas que tratan de recuperar, al menos en parte y con sus limitantes, la característica solidaria que por definición tiene la seguridad social, y es que se propone la garantía de ingresos mínimos de pensiones o créditos de pensiones para ciertos períodos en los que no se han adquirido derechos de pensión.

Ahora bien, no debe perderse de vista el hecho de que la preocupación central sigue siendo la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, dado que las proyecciones del envejecimiento europeo muestran que es probable que el gasto público en pensiones aumente de 3 a 5 puntos porcentuales del PIB en la mayoría de los Estados miembros en el período 2000-2050. Como consecuencia, la media comunitaria aumentaría de 10.4% en 2000 al 13.3% hacia 2050, con variaciones entre el 5 y el 20 por ciento. En el caso de Suecia, país importante para este estudio, el indicador alcanza el 9%, mientras que México registra el 1.6%

Una muestra representativa de la forma en la que se financian los esquemas que se describieron en este apartado se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.
Índices de cotización en los sistemas públicos de pensiones en los países europeos más representativos (países seleccionados)

País	Índice de contribución (% de los salarios en 20021)	Observaciones2
Alemania	19.1% Empresario: 9.55% Empleado: 9.55%	Las subvenciones del presupuesto federal representan el 37% del gasto en pensiones de 2002; se espera que la proporción disminuya hasta un 31% en 2030. Además, las pensiones de asistencia social se financian mediante impuestos. Se ha establecido el objetivo de que, en el futuro, el índice de cotización no supere el 22%.
España	28.3% (seguridad social, excepto enfermedad) Empresario: 23.6% Empleado: 4.7%	El índice de cotización cubre las prestaciones contributivas de vejez, incapacidad, pensiones de supervivencia y maternidad, es decir, más que unas meras pensiones. Se espera que el sector de la seguridad social produzca un superávit hasta 2015, y un déficit después de ese año. Las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante impuestos.
Francia	Régimen básico: Empresario: 9.8% (por encima del máximo) Empleado: 6.55% (por debajo del máximo) Régimen complementario: El índice varía entre el 7.5% y el 20%, dependiendo del salario y del cargo.	El índice de cotización cubre la vejez y las pensiones de los sobrevivientes; las pensiones de incapacidad están cubiertas por las cotizaciones a seguros médicos. El sistema de pensiones presenta actualmente un superávit (el 0.2% del PIB en 2000), pero presentará un déficit del 3.8% del PIB en 2040, lo cual implicaría un aumento del índice de cotización de aproximadamente 10 puntos porcentuales.
Países Bajos	17.9% 1.25% (régimen de supervivencia) Empleado: 19.15%	Se ha establecido un objetivo para garantizar que no se aumente el índice de cotización a pensiones de vejez por encima del 18.25%. Se espera que el índice de cotización del 17.9% produzca un superávit hasta 2010. Después de ese año, el déficit está cubierto por el fondo de reserva y los impuestos. Además, se paga un índice de cotización del 1.25% destinado al régimen de supervivencia y un índice de entre un 7.09% y un 13.93% para regímenes de prestaciones de incapacidad.
Suecia	18.5% (pensión de vejez) 1.7% (régimen de supervivencia) Empresario: 10.21% Empleado: 7%	El sistema de pensiones vinculadas a los ingresos es un sistema de cotizaciones definidas teóricas (16%) y un sistema prefinanciado de cotizaciones definidas (2.5%); estos índices deben mantenerse constantes en el futuro. Las pensiones de ingresos garantizados (en función de los ingresos de pensiones públicas), la incapacidad y las pensiones y las cotizaciones de supervivencia durante las interrupciones de la carrera profesional se financian mediante impuestos.
Reino Unido	21.9% (seguridad social excepto enfermedad) Empresario: 11.9% Empleado: 10%	El índice de cotización cubre la pensión pública básica y la pensión adicional vinculada a los ingresos (SERPS / <i>State Second Pension</i>). Los ingresos mínimos garantizados, las prestaciones de los <i>Pension Credit</i> y las pensiones de los funcionarios se financian mediante los impuestos.

FUENTE: Cámara de Diputados. *La seguridad social en México. Panorama reciente y costo fiscal, 2000 - 2005*, México, CESOP, 2005.

1.5. Los sistemas de pensiones en América Latina y sus procesos de transformación.

Una vez expuesto el panorama general del origen y desenvolvimiento de la seguridad social, y después de ver su aplicación concreta en el ámbito europeo, donde operó sobre bases reales el llamado Estado benefactor (principal promotor y responsable de la propia protección social), es necesario hacer una especie de descripción – comparación de ese modelo anterior con el actual, y que ahora se aplica a la realidad latinoamericana, tal como se expone en los siguientes apartados.

1.5.1. Causas del rediseño pensionario.

Como se ha reiterado, en sus orígenes los regímenes obligatorios de pensiones se impulsaron en varios países como un mecanismo de reemplazo al ingreso del discapacitado o del trabajador que se jubilaba y su familia. Ello representó un importante avance, pues al definirse los sistemas de previsión en base los principios del seguro solidario, se remontaron aquellos sustentados en los principios del ahorro propio, que hasta esas fechas habían dominado el escenario de aplicación del modelo asistencial.

En efecto, las experiencias catastróficas de la primera mitad del siglo XX (como las grandes crisis económicas y en concreto la Segunda Guerra Mundial) condujeron a la redefinición de la lógica financiera de las pensiones públicas nacionales, al institucionalizarse el principio de reparto y la financiación colectiva como los “grandes mecanismos redistribuidores”, que si bien en su planteamiento original satisfacían las necesidades sociales de equidad, imponían al mismo tiempo una gran carga financiero – administrativa al sistema en su conjunto, sobre todo por la vía jurídica que era la que “arropaba” la conquista de derechos sociales para darles permanencia y certidumbre (al menos el sentido formal).

En términos más concretos, uno de los principales argumentos que sustentaron las críticas al modelo solidario de reparto de los sistemas pensionarios fue el de las perspectivas demográficas, que en términos reales apuntaban seriamente al envejecimiento poblacional (pues pasaban del 4% al 6% en promedio del total de la población de estos países), erigiéndose como la amenaza de mayor impacto en el desarrollo económico y el equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social (incluidos los servicios de salud y la atención en el largo plazo para los ancianos),

Esta quiebra económica de los sistemas pensionarios, y en general las fallas internas del Estado interventor (como el déficit fiscal, el sobredimensionamiento del aparato gubernamental, la monopolización del espacio público, la sobrecarga de demandas, entre otras), favorecieron el retorno de las políticas liberales que revalorizaban el individualismo no solidario al separar los condicionamientos sociales de las realizaciones personales. Este fue justamente el contexto en el que dio inicio todo un movimiento tendiente a modificar los sistemas de pensiones ya no sólo a nivel latinoamericano, sino incluso a escala mundial.

1.5.2. Alcance de las reformas en los esquemas de previsión.

Como lo demuestra el pasar de los años, la mayoría de los países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos, han experimentado y en la actualidad siguen enfrentando enormes dificultades económicas. Ante ellos, los principios de la economía de mercado, el papel del individuo y su participación activa en la economía y la globalización, se presentaron como los caminos a seguir en la búsqueda de soluciones para los problemas actuales (y también los viejos).

Dichos postulados, en principio, favorecieron el retorno de la cobertura de las contingencias sociales al mercado, trayendo como primera gran consecuencia que las grandes metas nacionales y sus actores promotores se redefinieran, al tiempo que se proponían y afinaban los medios de acción a efecto de potenciar la rapidez y eficiencia de la acción gubernamental y social.

En este sentido, sobre todo en la primera mitad de los años ochenta, hicieron aparición varias fórmulas tendientes a dominar el debate y en consecuencia las políticas de varios gobiernos en el mundo. No obstante, en un segundo momento, la práctica y la realidad no se ajustaron del todo a los nuevos planteamientos, pues la voluntad privatizadora, uno de los principales motores de las corrientes reformistas, distó de efectuarse con el radicalismo sugerido por tales regímenes. Como señala Paganini, “el proceso de privatización no asumió que hubieran desaparecido los requerimientos a los que esos entes se asociaron en un principio, ni tampoco que los gobiernos hubieran dejado o renunciado a buscar soluciones para los asuntos de mayor prioridad económica y social”.³¹ Puede inferirse que

³¹ Paganini, Mario, “Las políticas de previsión y el Estado benefactor”, Op cit., pág. 76.

se consideró la conveniencia, o incluso la inevitabilidad, de enfrentar los problemas mediante otras vías, ya sea en el ámbito económico o en el social.

En efecto, la ineficiencia de algunas instituciones gubernamentales no fundamentó por sí misma y de forma total la privatización lineal y directa. Por el contrario, las carencias y los rezagos que afectaron la subsistencia de grandes masas no admitieron instantáneamente una solución individual o fórmulas privatizantes sin justificación. Ejemplo de ello y situándonos en el tema que nos ocupa, en materia de pensiones varias experiencias dignas de estudio y análisis se dieron en América Latina. A partir de 1982 en Costa Rica se inició el proceso de modificaciones al sistema de seguridad social con el propósito de solucionar la grave crisis financiera de ese régimen, y con el ánimo de mejorar la eficiencia de los servicios médicos y también de los pensionarios.

Otra experiencia, más radical, se inició en Chile en 1981, y significó una reforma estructural al sistema de seguridad social, aplicable fundamentalmente a las pensiones mediante la creación de un régimen privado de capitalización individual, administrado por sociedades anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cuyos recursos, depositados por los trabajadores mediante aportaciones, son propiedad de quienes aportan. Los fondos de la AFP son controlados y reglamentados por el gobierno y éste desempeña el papel de garante financiero, tratando de conservar en parte el componente solidario de la seguridad social.

Estos dos casos mencionados, y cuyos resultados habrán de observarse en el mediano y largo plazos, reflejan la prolongada crisis que están sufriendo en el mundo los sistemas de pensiones y de protección a los trabajadores, víctimas de riesgos o de desempleo en la vejez, y cuyas pensiones son notoriamente insuficientes en todos los ámbitos. En México, por ejemplo, un primer esfuerzo para sortear esos obstáculos, al menos en cuestión de pensiones, fue la reforma hecha al esquema en 1992, donde se creó un sistema que en primera instancia se limitó a reforzar la insuficiencia de las pensiones por Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, pero sin plantear una solución real a los inminentes problemas financieros del esquema. En efecto, por medio del Sistema de Ahorro para el Retiro (hoy conocido como SAR 92), se combinaba las aportaciones para constituir una

capitalización individual con las aportaciones obligatorias, pero el gobierno seguía conservando una amplia responsabilidad pública en el pago de pensiones.³²

En resumen, a la fecha varios países se encuentran formulando, diseñando, implementando e incluso evaluando cambios importantes en sus regímenes de pensiones y de seguridad social. En todo caso, y este es precisamente el punto al que se llega después del análisis de lo aquí expuesto, el cuestionamiento principal del papel y la función de los actuales sistemas de seguridad social se vincula directamente con el cuestionamiento de los roles del Estado y del sector público en la sociedad, y esa tendencia se hace mucho más evidente si se tienen en cuenta los principales cambios políticos y económicos ocurridos desde fines de los ochenta en la mayoría de los países que se han esbozado a lo largo de estas secciones.

1.5.3. Impactos.

En las experiencias latinoamericanas actuales de transformación a los sistemas de previsión, el rediseño de las políticas pensionarias no paso por alto el hecho de que las rentas desiguales implican un acceso igualmente diferenciado a los bienes y a los servicios. Sin embargo, no atendió del todo la experiencia histórica respecto a que resulta muy distinto democratizar los espacios estatales asegurando la participación ciudadana, a intentar democratizar los “pluralistas” ámbitos del mercado, tarea por demás compleja si se tiene en cuenta que éste es un espacio destinado a exaltar las ventajas de la competencia para obtener beneficios no necesariamente distribuidos de forma equitativa.

Además, un punto en concreto que creó conflicto en las reformas de la región fue justamente la desburocratización de los propios sistemas, pues los nuevos modelos aplicados sólo se encaminaron a restringir la capacidad del Estado de enlazar intereses sociales, pero al mismo tiempo, como consecuencia, se potenció la manipulación de los intereses y las demandas de los sectores económicamente dominantes.

Derivado de ello, en diversos países se han llevado a cabo numerosos ensayos con el propósito de analizar los impactos de las reformas y, sobre todo en términos de modificaciones futuras, han tendido a “sincronizar” el ideario y la estructura de lo social con

³² Este sistema dejó de funcionar para los adscritos al IMSS en virtud de la reforma de 1997 donde se rediseñó por completo el sistema, y sólo hasta muy recientemente, en 2007 con la reforma a la Ley del ISSSTE, dejó de aplicar a los trabajadores del sector público. Es precisamente ese desfase en las reformas lo que actualmente plantea una gran complejidad y dificultad para impulsar las políticas necesarias que permitan avanzar hacia la construcción de un sistema pensionario financieramente viable, políticamente factible y socialmente legitimado.

la dinámica económica y poblacional que plantea retos específicos. Tales ensayos han mostrado, después de su análisis, que la reforma afectó sensiblemente el desarrollo de la intervención estatal traducida en importantes organismos de seguridad social, pues incluso se planteó el escenario de que éstos fueran susceptibles de liquidación o enajenación, sin embargo, su manifiesta función social y las características específicas de su organización y financiamiento no han dejado cristalizar tal premisa.

Lo que sí se cuestiona frecuentemente son sus vulnerabilidades, sobre todo en lo que respecta a sus magnitudes difícilmente manejables, a su limitada flexibilidad para responder a condiciones cambiantes, a la fragilidad de sus esquemas financieros y a su participación en ámbitos que rebasan los servicios tradicionales de medicina, pensiones, créditos, y servicios sociales. En resumen, se discute su capacidad institucional.

Con este rediseño de los sistemas de pensiones, por tanto, la responsabilidad del Estado se limitó al control y a la supervisión de los distintos participantes, mientras que la prestación de los servicios sociales quedó a cargo de entidades privadas argumentándose que el mercado asegura la mejor asignación de los recursos por los procesos de libre elección y competencia que le son inherentes, garantizando al menos en un sentido normativo su calidad. Esto supuso admitir las condiciones ideales de funcionamiento del mercado mismo, y se descartaron las fallas de información, el que no haya una competencia real entre un número reducido de prestadores, y que la rivalidad consista mayormente en la eficacia publicitaria más que en el mejoramiento de los sistemas, factores que inevitablemente se presentaron y originaron nuevos desafíos e interrogantes.

En suma, no existe unanimidad entre los autores respecto a si la acumulación de fondos de pensiones privados incrementa o no globalmente el ahorro nacional. Pero lo cierto es que dichos fondos tienen la ventaja de poder establecer una afluencia continua de recursos (ahorros), los cuales tienen una característica fundamental: son previsibles en el mediano y el largo plazos. Al mismo tiempo, la secuencia de liquidación de los compromisos (pago de pensiones) puede preverse con relativa exactitud en cuanto a montos por liquidar y al plazo de vencimiento de los pagos. En este sentido, puede concluirse que la combinación de ambas circunstancias es un mecanismo al convertir los fondos de pensiones en capitalización para un actor institucional capaz de invertir en el largo plazo, pero aún no quedan claras sus implicaciones sociales y de solidaridad que deben caracterizar a este tipo de políticas en materia de seguridad social.

1.5.4. Principales indicadores económicos de las reformas instrumentadas en los países latinoamericanos.

Las diversas características de cada país y de cada régimen de previsión en particular hacen que cualquier comparación deba hacerse siempre con mucha cautela. En este apartado se incorpora la información de los diez países que son miembros de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), en razón de que la metodología utilizada por esta institución permite la posibilidad de repetir el ejercicio periódicamente.³³ Asimismo, es necesario señalar que, por razones de utilidad analítica, en este apartado se presentan sólo los datos concentrados más representativos seleccionados del “universo” de indicadores aplicados al estudio de los sistemas de pensiones.

1.5.4.1. Afiliados.

Los regímenes de capitalización individual en los diez países de América Latina considerados contaban al 30 de junio de 2006 con 71 millones de afiliados, 4 millones (7%) más que un año antes. En términos relativos se destacan los crecimientos de Costa Rica y de República Dominicana, sin embargo, como demuestra el cuadro siguiente, México concentra 51% del total de afiliados, seguido por Argentina.

Cuadro 2.
Número total de afiliados a los esquemas de previsión

País	30/06/03	30/06/04	30/06/05	30/06/06
Argentina	9.274.913	9.711.577	10.316.703	10.958.574
Bolivia	809.179	854.989	906.076	952.449
Chile	6.883.566	7.046.146	7.282.776	7.526.696
Colombia	4.965.697	5.453.273	6.051.610	6.701.261
Costa Rica	1.103.929	1.270.189	1.293.408	1.506.719
El Salvador	1.034.361	1.124.002	1.223.343	1.368.840
México	30.381.477	32.321.677	34.213.150	36.284.649
Perú	3.100.028	3.290.647	3.516.932	3.775.230
R. Dominicana	747.298	920.371	1.179.590	1.351.593
Uruguay	625.862	646.563	672.080	702.925

³³ Los datos estadísticos presentados en esta sección se retomaron de: AIOS, Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina, Comisión de Estadísticas, Boletín Estadístico AIOS, N° 15, junio 2006.

Total	58.926.310	62.639.434	66.655.668	71.128.936
--------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

FUENTE: AIOS. *Los regímenes de capitalización en América Latina*, Boletín Estadístico No. 15, Junio 2006.

Estos datos nos dan una primera visión de lo que hoy en día representan los sistemas de pensiones en la región latinoamericana en lo que a beneficiarios se refiere. Sin embargo, el que haya poco más de 71 millones de individuos afiliados a los esquemas de previsión de los diversos países, no significa en automático que ese mismo número corresponda a los aportantes reales, es decir, a las personas que efectivamente ahorran o contribuyen para obtener una pensión en su vejez, lo cual evidentemente limita el monto de la misma y en los casos más graves, que no son pocos, cancela definitivamente la posibilidad de su obtención. Además, si se tiene el cuenta el total de la PEA de los países en su conjunto (115 millones), se observa que sólo alrededor de dos terceras partes de la misma se haya inscrita en algún régimen de seguridad social, destinando el tercio restante (aunque se calcula que es mucho más) al sector informal y al desempleo.

1.5.4.2. Aportantes.

En junio de 2006 hicieron su aporte sólo 30 de los 71 millones de afiliados, destacando el caso de México, el cual concentra el 46% del total, es decir, 13.5 millones de cuentas activas. Sin embargo, sigue siendo un esquema muy limitado teniendo en cuenta que en nuestro país el mercado total es de 30 millones de cuentas, por lo que sólo la mitad de ellas efectivamente están en movimiento (recibiendo recursos y generando rendimientos). Para los otros casos, en el último año el aumento promedio de aportantes fue 5%, destacándose Bolivia (17%) y Colombia (14%).

Cuadro 3.
Número de aportantes al 30 de junio de 2006

País	Junio2003	Junio2004	Junio2005	Junio2006
Argentina	3.107.822	3.619.606	3.995.277	4.340.729
Bolivia	360.045	365.285	382.091	448.225
Chile	3.377.029	3.382.891	3.781.152	3.818.842
Colombia	2.373.019	2.700.637	3.043.508	3.454.648
Costa Rica	819.312	848.495	903.266	980.724
El Salvador	465.596	477.274	495.711	523.848
México	12.327.534	12.573.110	13.188.726	13.582.349
Perú	1.214.553	1.316.704	1.325.025	1.417.090
R. Dominicana		614.665	657.995	711.417
Uruguay	329.726	362.594	399.098	433.301

Total	24.374.636	26.261.261	28.171.849	29.711.173
--------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

FUENTE: AIOS. *Los regímenes de capitalización en América Latina*, Boletín Estadístico No. 15, Junio 2006.

1.5.4.3. Alcance de los regímenes.

El alcance de los regímenes de capitalización puede expresarse como la relación de afiliados o de aportantes sobre la población económicamente activa (PEA). A junio de 2006, la PEA para el conjunto de los diez países llegaba a 115 millones. La relación afiliados/PEA promediaba 62%, con valores extremos para Chile (114%) y Bolivia (26%). Este indicador muestra que casi el 40% de la población que se haya en edad y condiciones para ser productiva en el mercado laboral está orientando su actividad al sector informal (con sus respectivas implicaciones fiscales y de reproducción de conductas ilícitas), a la migración y, al escenario más negativo, al desempleo y la desocupación.

Cuadro 4.

Alcance de los regímenes: Afiliados / PEA (%)

País	30/06/03	30/06/04	30/06/05	30/06/06
Argentina	55,4	57,1	59,6	62,2
Bolivia	23,7	24,5	25,2	25,7
Chile	114,1	115,6	115,2	114,4
Colombia	24,9	27,4	30,1	31,8
Costa Rica	65,1	72,3	73,1	79,2
El Salvador	38,2	40,4	42,9	46,8
México	73,9	74,5	79,9	83,3
Perú	27,8	28,6	29,7	31,0
R. Dominicana	20,0	24,7	31,6	33,9
Uruguay	41,5	42,1	43,2	46,3
Total	54,5	56,3	59,6	61,8

FUENTE: AIOS. *Los regímenes de capitalización en América Latina*, Boletín Estadístico No. 15, Junio 2006.

Como se desprende del análisis, este indicador tiende naturalmente a crecer dado que el concepto de afiliados incluye no sólo a trabajadores que hacen aportes sino también a quienes no lo hacen (por estar desocupados, por haber emigrado, por quedar incluidos en regímenes legales que así lo permiten, o por ser evasores) y a personas inactivas que no forman parte de la PEA.

Probablemente un indicador más representativo del alcance de un régimen es la relación aportantes/PEA que, a junio de 2006, promediaba 26%, con valores extremos para Chile (58%) y Perú (12%). Cabe considerar, sin embargo, que éste indicador de la cobertura

previsional total de los distintos países tiene sus limitantes, pues en algunos casos subsiste el régimen público de reparto y también existen otros regímenes alternativos y/o complementarios, como el de empleados públicos en México y en varias provincias de Argentina; profesionales, bancarios y escribanos en Uruguay, y las fuerzas armadas (policía y/o militares) en varios países.

1.5.4.4. Traspasos.

Un indicador de igual manera muy representativo de la actividad que manifiestan las cuentas individuales, así como del interés y conocimiento que tienen los beneficiarios de su ahorro para el retiro, es justamente el número de traspasos, pues, al menos en sentido teórico, ellos manifiestan su voluntad para cambiar de una administradora a otra en razón de las mejores condiciones de inversión y cobro que se les ofrece, lo que supone un trabajador informado y preocupado por su ahorro para el retiro, En este sentido, en junio de 2006 se registraron traspasos de administradora en alrededor de 4,7 millones de afiliados (90% más que el año anterior). Se destacan por el aumento México y Perú, lo cual se vincula fundamentalmente con algunos cambios normativos en los sistemas de estos países, así como la incorporación de nuevas administradoras. México, destacando una vez más, concentró el 73% de los traspasos del año.

En su conjunto, este indicador muestra que los sistemas de pensiones en Latinoamérica, y sobre todo en México, son esquemas “vivos”, que requieren de una atención constante y de una vigilancia adecuada que no entorpezca su funcionamiento. Sin embargo, aquí hay que ser cuidadosos, pues si bien los traspasos son un excelente indicador, un número desproporcionado de ellos nos habla más que de un movimiento informado de cuentas, de un esquema en el que las administradoras no son sólidas y constantes en el tiempo en cuanto al servicio profesional de administración que prestan y, sobre todo, que dichos actores recurren a prácticas que no necesariamente se apegan a la legalidad al mal informar a los trabajadores sobre el beneficio del traspaso, e incluso llevándolo a cabo sin su consentimiento, hechos que en países como el nuestro se están convirtiendo en prácticas frecuentes.³⁴

³⁴ Ejemplo reciente de este hecho puede documentarse en: Cabrera, Gabriela y Laura Carrillo. Abusan promotores en cambio de Afore, en Periódico Reforma, Sección Negocios, Página 1, 12 de Febrero de 2007.

Regresando al ámbito cuantitativo, se observa que el peso de los traspasos promedió 6,6% del total de afiliados, destacándose Perú y México tanto por el nivel (superior al 9%) como por sus incrementos (10 y 5 puntos porcentuales, respectivamente).

1.5.4.5. Fondos administrados.

Otro de los indicadores más significativos, y que en cierto modo representa la dinámica de éxito o fracaso en el funcionamiento propio de los sistemas, es precisamente el monto de los fondos administrados. En efecto, la cantidad de recursos que constituyen y generan al ahorro pensionario se entienden como “bancos de capital” que se canalizan a actividades productivas que permiten a los países impulsar el desarrollo económico a nivel macro, en tanto que a nivel micro indican el monto y la calidad de los salarios percibidos.

Como lo señalan los datos de la AIOS, al 30 de junio de 2006 los fondos administrados en los regímenes de capitalización totalizaban 190 mil millones de dólares, con una fuerte participación de Chile (40% del total), debido a que su proceso de acumulación lleva ya veinticinco años. En el último año los fondos aumentaron 29 mil millones de dólares (18%), producto principalmente de lo ocurrido en Chile y México, destacándose República Dominicana y Costa Rica por su aumento relativo (más del 45%).

Es importante destacar también que los fondos administrados al 30 de junio de 2006 equivalían en promedio al 14% del Producto Interno Bruto (PIB), que para los diez países totalizaba 1,4 billones de dólares (millón de millones). Como se señaló, el tiempo transcurrido desde el inicio de operaciones es el principal factor asociado a su evolución, por lo que se destaca Chile, cuyos fondos alcanzaban el 63% del PIB, aunque en el último año se destacaron los crecimientos de El Salvador y Perú.

1.5.4.6. Inversión de los fondos.

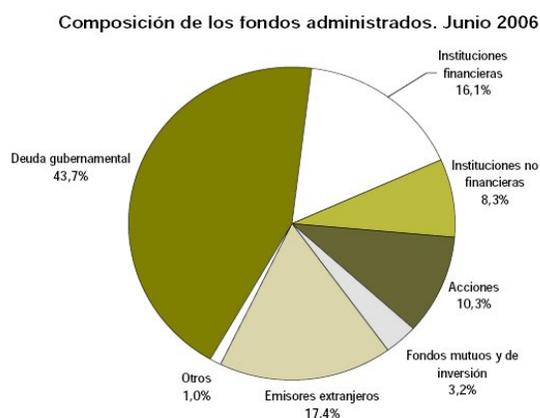
Una de las cuestiones que determinan el futuro de los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual, es precisamente la inversión de los fondos. En efecto, un adecuado manejo de los recursos supondría, al menos en teoría, que las pensiones que se entreguen en un futuro serán de monto adecuado y suficiente para que los beneficiarios tengan una vida digna.

Esa inversión está condicionada por el tipo de instrumentos a los que se destinan de acuerdo a lo que permite cada legislación en particular. En el caso de los 10 países de

Latinoamérica estudiados se observa que hay una heterogeneidad considerable en la composición de los fondos administrados, sin embargo, gran parte de ellos aún se destinan a fondos públicos (el 44% de ellos). Por otra parte, al interior de los países la proporción no es tan igual, pues en República Dominicana la inversión en fondos públicos es casi nula, al igual que en Chile donde apenas alcanzan el 15%, mientras que en el otro extremo destacan los casos de El Salvador, Bolivia y México, donde la proporción es de 75% (aunque con una tendencia a la baja).

Por su parte, las inversiones en instituciones financieras promediaban 16% de los fondos, pero, derivada de lo anterior, mientras en México y Argentina no alcanzaban el 5%, en Uruguay constituían el 38% y en República Dominicana el 98%. Asimismo, las inversiones en emisores extranjeros promediaban 17% de los fondos, impulsadas por el nivel vigente en Chile (31%).

Gráfica 1.
Composición de los fondos administrados hasta junio de 2006



FUENTE: AIOS. *Los regímenes de capitalización en América Latina*, Boletín Estadístico No. 15, Junio 2006.

Como se observa, aún sigue habiendo una gran concentración de las inversiones en instrumentos gubernamentales de deuda, que no es del todo negativo, pues se garantiza en importante medida el rendimiento y la confiabilidad en la existencia de los recursos. Sin embargo, es importante, en la lógica del sistema de capitalización individual, que se trate de equilibrar la balanza de la inversión con otros títulos y acciones privadas que aseguren adecuados rendimientos, cuidando fundamentalmente el origen de los instrumentos, es decir, si son en moneda nacional o extranjera, si son de corto, largo o mediano plazo, etc.

1.5.4.7. Administración de los recursos.

El número de administradoras dentro de los sistemas pensionarios indica el grado de solidez de los mismos, pues se supone que una de sus mayores virtudes es el fomento de la competencia para generar mejores condiciones de retiro de los trabajadores, en razón de una adecuada inversión y un bajo nivel de comisiones. Para junio de 2006 este indicador promediaba 6,8 por país, destacándose por un lado México (17, cuyo número en la actualidad es de 21) y Argentina (11) y, por el otro, Bolivia y El Salvador (2 cada uno).

Sin embargo, el panorama no es tan alentador como parece, pues en todos los casos se produce una importante concentración de cuentas y fondos sólo en algunas instituciones, ya que las dos administradoras con mayor tamaño en cada país reunían, en promedio, 49% de los fondos administrados, lo que supone una competencia no tan leal entre los participantes y cuyas repercusiones son significativas en cuanto al cobro de comisiones, las cuales tienden a ser altas, incluso aún después de hacer el balance con el rendimiento obtenido, que también tiende a ser alto en términos brutos por la misma concentración de fondos.³⁵

En efecto, en junio de 2006 los ingresos por comisiones (sin incluir el seguro de invalidez y fallecimiento) totalizaron 2, 513 millones de dólares, destacándose México con 1,200 millones (48%). Los resultados netos muestran una ganancia conjunta para las administradoras de 578 millones. Sin embargo, entre los mismos países también se identifica una importante disparidad, ya que el 62% de las ganancias se concentró en Chile y México.

1.5.4.8. Comisiones.

Derivado del punto anterior, se identifica que un elemento esencial en el éxito del sistema pensionario es precisamente el cobro de comisiones, ya que de ello depende en gran medida el acceso a una pensión de monto suficiente y también el incentivo a las diversos actores a participar como administradora en el esquema, por lo que los niveles de las

³⁵ Es importante aclarar en este punto que las administradoras son de objeto único en la mayoría de países. Sin embargo, las operadoras en Costa Rica no sólo administran el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, sino también el Régimen Voluntario y el Fondo de Capitalización Laboral, mientras que en República Dominicana se incluyen Planes Complementarios de Pensiones, pero no los fondos de Pensiones de Reparto Individualizado (del Banco Central y del Banco de Reservas). Asimismo, las administradoras de Bolivia también gestionan los recursos correspondientes a las acciones de empresas capitalizadas, cuyos dividendos se utilizan para el pago de una pensión anual universal a los residentes mayores de 65 años; además, perciben ingresos adicionales por comisiones por su responsabilidad en la recaudación de primas para el seguro de invalidez y muerte y otros programas de vivienda.

mismas deben ser equilibrados para no afectar ni a uno ni otro grupo social. Sin embargo, y a pesar de su importancia, las comisiones pagadas por los afiliados en los países considerados son de difícil comparación, sobre todo por los distintos conceptos que las integran y los distintos niveles de ingreso y de tasas de contribución.

Para finalizar este capítulo, y como se ha tratado de argumentar hasta aquí, los sistemas de seguridad social y en concreto su componente pensionario, basados en el principio de reparto (propios de la acción pública y las políticas del Estado benefactor e interventor e muchos países del orbe), presentan una problemática inherente a su diseño, por lo que sus dificultades son similares independientemente del país. Así, los efectos de la transición demográfica y el consecuente cambio en la relación cotizantes-pensionados tarde o temprano los conduce a replantearse la viabilidad de sus sistemas de pensiones.

No hay que perder de vista que las reformas a los sistemas de pensiones se enfrentan no sólo a presiones económicas y sociales, sino también de carácter político, ya sea de sindicatos, partidos, grupos empresariales u otros actores cuyos intereses estén involucrados y se ven afectados en la relación ganadores – perdedores propia de las políticas públicas. Pero más importante que ello, para concluir, es importante mencionar que la seguridad social sigue teniendo altos niveles de aceptación entre la sociedad, y hoy en día la mayoría de los países cuenta con sistemas de seguridad social de diversos tipos, precisamente porque funcionan como un mecanismo de legitimidad que proporciona un considerable grado de maniobra al gobierno en el manejo de los asuntos públicos, y sobre todo un amplio grado de estabilidad y gobernabilidad tan necesaria en el panorama actual, trátase de países desarrollados o no.

2. Capítulo segundo: Análisis comparado de las políticas pensionarias. El caso de Chile y Suecia.

Antes de entrar en materia, cabe hacer una mención especial para un mejor entendimiento del alcance y del propósito de este capítulo en particular: los estudios de caso presentados fueron seleccionados en razón de un criterio de comparación en el que se destacaran los beneficios y las desventajas del modelo de capitalización individual aplicado a los sistemas públicos de previsión. En efecto, además de ser el caso concreto de Chile la referencia obligada por ser el esquema pionero de reformulación de la seguridad social para encaminarla hacia enfoques individualistas, también permite ver las deficiencias en su diseño e implementación; mientras que, por su parte, el modelo sueco, aún siguiendo el principio del ahorro privado obligatorio propuesto por el enfoque chileno, nos facilita la observación y el análisis de los elementos positivos del esquema, pues más allá de optar por la exportación superficial y sin cuestionamientos de teorías y enfoques de moda, lo cual perjudica a las instituciones y a las políticas de los países que las reciben, Suecia prefirió actualizar el modelo y ajustarlo a sus propias condiciones y necesidades internas.

2.1. Análisis del caso chileno³⁶.

Como es bien sabido, Chile es la referencia obligada para quien esté interesado en estudiar y analizar los sistemas de pensiones actuales, y aún más para aquel que busque proponer reformas tendientes a mejorarlos y transformarlos. Por ello, es necesario hacer mención de lo que hoy en día representa este sistema, mediante un examen objetivo de su funcionamiento a la luz del análisis de políticas.

2.1.1. Objetivos de la reforma chilena.

La pertinencia, la oportunidad y el tiempo son elementos esenciales en toda política pública, y evidentemente las de corte pensionario no son la excepción. En efecto, la reforma chilena tuvo la gran ventaja de contar, al momento de su formulación y surgimiento, con un contexto histórico propicio en la medida en que la llegada al poder de un régimen militar,

³⁶ Los datos y la estructura de exposición que se muestran a lo largo del caso chileno se retomaron de: Bernstein, Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino. "Cobertura, Densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo", en Documento de Trabajo No. 12, Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Noviembre, 2005, y de Piñera, José. "La revolución de las pensiones en Chile", en El mercado de valores, Volumen 62, Número 5, México, Mayo 2002.

junto con el hecho de que los sistemas de previsión de varios países enfrentaban situaciones de déficit fiscal, favorecieron el surgimiento de un nuevo modelo de pensiones que tiene como base el esfuerzo ahorrativo en el plano individual.

Técnicamente hablando, el modelo de reforma fue introducido originalmente en Chile en 1981. Este nuevo enfoque tuvo como principal objetivo la sustitución de un régimen nacional público de pensiones por uno de cotizaciones definidas con gestión privada.³⁷ Este esquema, mejor conocido como de capitalización individual, se diseñó sobre la base de que el nivel de la pensión de un trabajador fuera determinado por el capital que éste acumulara durante su vida laboral, y no que el empleador o el gobierno tuvieran también que contribuir a dicho monto mediante cotizaciones, pues se argumentó y se persuadió que ello tenía impactos desfavorables en la creación de empresas y empleos, así como en el déficit público por la creciente carga presupuestaria y financiera que enfrentaban las instituciones de seguridad social.³⁸

Otro objetivo importante en el diseño de esta novedosa política fue el de dar amplio espacio a la iniciativa privada para administrar e invertir los ahorros de los trabajadores, en particular a los intermediarios financieros con fines de lucro, por lo que se pretendía que el gobierno se preocupara únicamente por desempeñar un papel subsidiario al limitarse a garantizar una pensión mínima a los futuros jubilados que no llegaran a obtener ingresos diferidos suficientes con sus propias contribuciones capitalizadas.

En suma, la política pensionaria chilena buscó al reformularse que el trabajador no cobrara una pensión gubernamental al momento de su retiro, sino que los recursos provinieran, en cambio, de los montos ahorrados obligatoriamente a lo largo de su vida laboral como un porcentaje de su sueldo. Al empleador, por su parte, se le asignó la responsabilidad de depositar mensualmente esa cantidad en una cuenta de capitalización individual que pertenece al trabajador.

³⁷ Sin embargo, los estudiosos coinciden en que tal enfoque es clásico y común en la práctica de financiación de los fondos de pensiones ocupacionales, tal es el caso del Reino Unido, donde el "Civil Service Superannuation Fund", al que se puede rastrear hasta 1810, contemplaba ya en su formulación el concepto de financiación anticipada. Los actores líderes en esta área fueron los grandes empleadores como los bancos y las compañías ferroviarias, donde se utilizaban las técnicas actuariales para el cálculo de costos y la gestión de fondos a futuro, definiéndose no los beneficios sino las cuotas a cubrir.

³⁸ Piñera, José. "La revolución de las pensiones en Chile", en El mercado de valores, pág. 42.

2.1.2. Implementación de la política pensionaria en Chile.

La fase de implementación en las políticas públicas es considerada como la más compleja en razón de los elementos que la caracterizan, tales como su practicidad, su dinamismo, su incertidumbre y el juego real de poder y de intereses que se manifiesta tanto en ámbitos institucionales como en los no institucionales.

En este sentido, la operación y la implementación del sistema de pensiones de un país representa la prueba de fuego de lo definido y diseñado en la ley que lo sustenta. La institución gubernamental responsable de esta importante tarea es la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que se caracteriza por ser altamente técnica en las diversas dimensiones de su actuación (económica, jurídica, actuarial y estadística), y de hecho este organismo representa el papel que el gobierno se limita a desempeñar en la implementación de la política pensionaria, es decir, debido a la reformulación, se enfoca únicamente a labores de supervisión y vigilancia, y ya no de administración y pago de pensiones como antaño.

En el caso concreto de Chile, la fase de implementación del ciclo de políticas “inicia” con el depósito obligatorio del trabajador equivalente al 10% de su sueldo en una cuenta de capitalización individual a través de su empleador, aunque cabe señalar que se entrecomilla “inicia” debido a que en realidad aporta esa cantidad a lo largo de toda su vida laboral.³⁹ Además, el sistema también permite que un trabajador pueda contribuir con un 10% adicional de su salario mensual exento de impuestos a una subcuenta de ahorro voluntario, si es que desea jubilarse prematuramente u obtener una pensión más alta.

Otro elemento esencial en la implementación del sistema es precisamente la operación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales son elegidas por el trabajador para que manejen los recursos de su cuenta de capitalización individual. Estas compañías tiene la peculiaridad de ser especializadas, es decir, no pueden realizar ningún otro tipo de actividades que no sea la administración de los ahorros para el retiro, por lo que están sujetas a vigilancia cercana por parte del gobierno chileno para que garanticen una cartera diversificada de bajo riesgo, pero sobre todo para prevenir el robo o el fraude.

Cada AFP está encargada de operar un fondo mutuo que se invierte en acciones, bonos y otros instrumentos financieros. Aquí es importante destacar que las decisiones de inversión

³⁹ “Este porcentaje se aplica solamente a los primeros 25 mil dólares de ingresos anuales. De tal manera que, a medida que suben los salarios, los trabajadores tienen mayor libertad para realizar contribuciones voluntarias”. Fuente: *Ibidem*, pág. 45.

son realizadas por cada AFP no de manera cien por ciento libre, sino que desde el diseño se estableció que debían ceñirse al tipo de instrumentos que define la propia la ley, y sobre todo a los límites máximos en la composición total de la cartera, no existiendo obligación alguna de invertir en bonos gubernamentales.

Un aspecto interesante a destacar en la implementación del sistema chileno, y en concreto en la operación de las administradoras, es que la AFP y el fondo mutuo que maneja son dos entidades jurídica, orgánica y operativamente distintas. Esta separación imprime una dinámica interesante en el funcionamiento de la política, pues con ello se pretende evitar que las inversiones del fondo mutuo, que son propiedad de los trabajadores afiliados, se vean afectadas en caso de que una AFP quiebre, siendo éste un mecanismo bien diseñado para desalentar fraudes futuros, aunque aquí también se hace presente la primera crítica, pues es de los pocos “candados” que contempla el esquema, dejándolo, como veremos más adelante, desprotegido en otros frentes.

Desde el diseño se estableció que los trabajadores tienen la facultad de cambiarse de una AFP a otra, con el propósito de que, por medio de la competencia real entre las compañías, se logren mejores tasas de retorno (ganancias y rendimientos), se eleve la calidad del servicio y se cobren comisiones más bajas. Además, la AFP está obligada a enviarle cada tres meses un estado de cuenta que le informa cuánto ha acumulado, las contribuciones acreditadas y el rendimiento de sus fondos. Aquí es importante especificar un elemento novedoso en la implementación de la política, pues tanto las cotizaciones como las ganancias de las inversiones de la cuenta individual están libres de impuestos, ya que ellos se cubren cuando se jubila el trabajador sobre la cantidad que retira como pensión, haciendo que los recursos del fondo común sean mayores y obtengan ganancias de iguales proporciones, las cuales, cabe mencionar a manera de crítica, no necesariamente llegan a las cuentas de los trabajadores, o al menos no en términos netos.

Aunado a ello, la implementación del sistema incluye también un seguro contra la muerte prematura y la invalidez, donde cada AFP ofrece esta cobertura al trabajador adquiriendo un seguro colectivo de una compañía privada⁴⁰, cuestión que no sucede por ejemplo en sistemas como el nuestro, pues la reforma de 1995 que creó al SAR no buscó reformular al

⁴⁰ “Esta cobertura se paga con una contribución adicional del trabajador, actualmente es de 2.9% de su salario, que incluye la comisión para la AFP”. Fuente: *Ibidem*. pág. 47.

seguro de invalidez y vida del IMSS, por lo que su administración y manejo sigue siendo eminentemente gubernamental.

Posteriormente, y luego de este amplio proceso de implementación “intermedio” de acumulación de recursos, por así llamarlo, el trabajador está en condiciones de jubilarse, y para ello puede elegir entre dos mecanismos. En un primer caso, un trabajador puede usar los ahorros de su cuenta de capitalización individual para acceder a una pensión vitalicia (para él y sus dependientes) contratada con una compañía de seguros privada, la cual le garantiza un ingreso mensual constante de por vida, el cual es actualizado de acuerdo al índice inflacionario. La otra alternativa, descartada en el modelo sueco que analizaremos más adelante, es mantener fondos en la cuenta y hacer retiros programados, los cuales están sujetos a límites basados en las expectativas de vida del jubilado y de sus dependientes; en este caso, si él muere los fondos restantes de su cuenta forman parte de su herencia. En ambos casos, un jubilado puede retirar en una sola exhibición los fondos en exceso de aquellos necesarios para obtener una pensión vitalicia o retiros programados mensuales equivalentes a 70% de sus últimos salarios.

2.1.2.1. Impactos de la implementación del esquema pensionario chileno.

Uno de los aspectos más destacables de la experiencia chilena ha sido, hasta ahora, el de forzar a los diversos actores involucrados y a los responsables de la seguridad social en muchos países a reexaminar sería y críticamente las políticas de previsión vigentes. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con los resultados técnicos de este proceso, pues ellos no se han manifestado todavía con suficiente claridad fuera de Chile, sobre todo por el tiempo que se necesita para poder analizarlos con suficiencia (de 40 a 50 años).

Esta situación plantea retos académicos importantes, pero al mismo tiempo ubica al análisis de políticas en una posición privilegiada, pues su propia naturaleza, utilidad y requisitos metodológicos específicos permiten realizar una evaluación preliminar de lo que ha representado este esquema chileno desde su reformulación, propósito que buscará cumplirse en este y los siguientes apartados.

En efecto, a más de veinte años de distancia (desde 1981) del rediseño pensionario en Chile, puede afirmarse que ello ha desencadenado una verdadera revolución cultural en América Latina, provocando en varios países una ruptura con el *status quo* a favor de lo

que suele llamarse la “privatización” de la previsión y de la seguridad social, aunque ello no es del todo exacto, pues si bien el modelo a seguir ha sido el chileno, cada país ha tratado de matizar sus premisas de acuerdo a sus condiciones internas particulares.

Según se indicó anteriormente, la reforma chilena surgió en una fase histórica propicia en la medida en que los sistemas de previsión de varios países se enfrentaban a situaciones de crisis financiera y de pérdida de credibilidad, situación que aprovechó la dictadura militar de Pinochet para proponer, obtener y consolidar dicha reforma pensionaria. En ese entonces, como ahora, se propugnaba por la reducción masiva de la intervención gubernamental y la sustitución de los anteriores mecanismos de solidaridad por formas de previsión individual, en donde las prestaciones dependen directamente de lo que cada trabajador contribuye durante su vida laboral.

De acuerdo con este elemento contextual, y sobre todo con las premisas que lo caracterizaron y que a continuación se exponen, es posible analizar los impactos reales de la reforma chilena a la luz de la evaluación de tres componentes:

- i. El asegurado: varios puntos fueron presentados como ventajas fundamentales para el trabajador, entre ellos la libertad de optar por el mejor fondo de pensión; las mejoras significativas en la cobertura; la razonabilidad de los costos, etc. De hecho, como señalan Solange, Larraín y Pino, “en el diseño original del sistema se consideró que las tasas de reemplazo [monto de la pensión en relación al último salario percibido] serían del orden del 78%, asumiendo una rentabilidad de alrededor del 5%”.⁴¹

Asimismo, indican que, a pesar de ese porcentaje, “los resultados muestran que para un grupo importante de personas, las tasas de reemplazo proyectadas son inferiores a las esperadas [del 40% al 60%], debido principalmente a que la realidad es mucho más diversa respecto a la densidad de cotización”⁴² (número de meses cotizados sobre el total de meses de potenciales cotizaciones) y los rendimientos generados con las inversiones, que se sitúan en sus mejores rachas en el 3 o 3.5%.

En este sentido, el análisis nos conduce a observar que el gran flujo promedio de recursos del sistema oculta dos realidades diferentes: la primera, referida a un grupo de personas para las cuales se podrían esperar pensiones apropiadas (del 70% al

⁴¹ Bernstein, Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino. “Cobertura, Densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo”, en Documento de Trabajo No. 12, pág. 4.

⁴² Loc. cit.

75% del último salario percibido), y que generalmente son los casos que se muestran en los agregados estadísticos; y la segunda, otro grupo que no tendría acceso a tales pensiones, o al menos no en un monto similar, que lamentablemente constituyen la mayoría (60% de los afiliados). En efecto, tal y como argumentan Solange, Larraín y Pino “una proporción considerable de estas últimas se verán beneficiadas por la garantía estatal de pensión mínima, mientras que otras sólo podrán acceder a pensiones asistenciales si se encuentran en situación de pobreza”.⁴³

- ii. La economía nacional: se señaló también, a manera de justificación, que la reformulación de la política pensionaria conduciría indudablemente a una economía más saludable, ello como resultado de la competencia entre las administradoras de fondos de pensiones. En efecto, se argumentó en concreto la baja inevitable del costo del régimen, la promoción de la acumulación de capital, el aumento del rendimiento real de las inversiones, un mercado de carteras de inversión naturalmente diversificado, la promoción del ahorro nacional y la mejora en los costos fiscales.

En la práctica, sin embargo, se observa que el número de administradoras de fondos de pensiones ha descendido, siendo la regla general la fusión y la concentración. Por su parte, aunque los indicadores del rendimiento real de inversión muestran resultados positivos, conviven con fluctuaciones debido a los ciclos de la economía a los que invariablemente están sujetos los ahorros para el retiro. Además, la diversificación de la cartera, si bien se ha llevado a cabo con cierto éxito, la concentración es aún significativa, y lo que ya se ha diversificado se ubica preponderantemente en emisores extranjeros (31%).

Por otra parte, como consecuencia de los costos de transición, de la pensión mínima garantizada y de los bonos de reconocimiento, el resultado neto de la reforma sobre el ahorro nacional ha sido negativo, pues se ha estimado un promedio de -2.6 por ciento del PIB por año durante los primeros 15 de su funcionamiento.

- iii. Los individuos en edad de al retiro: si persiste la cobertura baja y decreciente del sistema, aumentará el número de personas que se retiren sin derecho a la pensión, en consecuencia también se incrementará la presión para que el gobierno brinde pensiones de asistencia social. Existe un impacto negativo al no equilibrar la balanza

⁴³ Loc. cit.

entre los costos fiscales y los costos por prestaciones, es decir, un costo fiscal bajo durante el período de transición significa un nivel bajo de prestaciones jubilatorias para los trabajadores que se retiran; y a la inversa, disposiciones generosas con relación a las prestaciones para la generación de transición implican un costo fiscal mayor, el cual fue el caso de Chile, que tuvo las regulaciones más generosas con relación a la transición, pero a su vez, tiene los costos fiscales más elevados.

En realidad, el análisis que aquí se pretende realizar nos muestra que la reforma chilena entregó a la iniciativa privada amplias responsabilidades en la implementación de la política, sobre todo a lo que se refiere al manejo y administración de los ahorros de previsión de los trabajadores, conservando para el sistema público un compromiso protector, al que podría incluso tacharse de asistencialista, donde resulta ambiguo considerar “privado” un sistema de pensiones forzoso y obligatorio en que el privado, es decir el individuo, no tiene opciones de ahorro para la vejez sino las que le dicta la ley.

2.1.3. Alcance del sistema chileno.

La reformulación de la política pensionaria en Chile fue de gran escala, pues redefinió las prestaciones y la operación del sistema tanto de los trabajadores del sector privado como los del sector público. Sin embargo, como en la mayoría de los países que han rediseñado sus esquemas, “los únicos excluidos en Chile fueron los miembros de la policía y de las fuerzas armadas”.⁴⁴

En este sentido, según expone Piñera, “todos los trabajadores afiliados deben tener una cuenta de capitalización individual, mientras que los trabajadores independientes pueden voluntariamente entrar también en el sistema, proveyendo teóricamente de incentivos a los trabajadores informales para que se unan a la economía formal”⁴⁵, hecho en que realidad no ha quedado demostrado del todo, sobre todo por que el fenómeno de la informalidad se vincula de forma más directa con otro tipo de variables económicas tales como el desempleo, el nivel de los salarios, la movilidad laboral, etc.

Por su parte, como señala José Piñera, “el nivel de ahorro obligatorio del 10% fue calculado asumiendo un rendimiento real durante toda la vida laboral de 4% anual, de tal manera que el trabajador común tenga la posibilidad de acumular dinero suficiente en su cuenta como

⁴⁴ Fuente: Piñera, José. Op. Cit. pág. 45.

⁴⁵ Loc. cit.

para obtener una pensión de alrededor del 70% de su salario final⁴⁶, sin embargo, el alcance de la cuantía señalada no es necesariamente permanente ni asegurada, pues cabe recordar que el éxito económico del sistema depende de las inversiones concretas que hagan las diversas administradoras a lo largo del tiempo, y sobre todo de cómo trasladen los rendimientos a los trabajadores en ellas inscritos. Lamentablemente, como lo demuestran las tendencias históricas, y como se puntualizará más adelante, las ganancias no llegan con suficiencia a los trabajadores debido a las altas comisiones y a los periodos intermitentes de cotización generados por el desempleo.

Un punto muy sensible en la política de pensiones chilena, y que al mismo tiempo define en gran proporción el alcance del sistema, es la edad de jubilación, la cual se fijó en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Y como señala Piñera, “estas edades, que eran las de jubilación en el sistema de reparto, no se discutieron en la reforma, dado que no eran características estructurales del nuevo enfoque y su discusión le hubiera restado viabilidad política al rediseño”.⁴⁷

Lo importante en este punto, para no desvirtuar el análisis, es identificar que el significado de la palabra “jubilación” en la política pensionaria chilena se redefinió y se apartó del concepto tradicional por las siguientes razones, si se quiere, pragmáticas: “primero, los trabajadores pueden continuar trabajando después de la edad legal de jubilación, y si lo hacen, pueden retirar mensualmente de su cuenta la pensión correspondiente y no tienen la obligación de seguir ahorrando 10% de su salario; y segundo, los trabajadores con ahorro suficiente en sus cuentas como para disponer de una pensión equivalente a 50% de su salario promedio durante los diez últimos años (siempre y cuando sea superior a la mínima) pueden elegir jubilarse prematuramente”.⁴⁸

En otras palabras, y de acuerdo con los argumentos de Piñera, el significado real de señalar un umbral de 65 y 60 años es: “a) hasta esa edad el trabajador debe continuar ahorrando un 10% de su salario a su cuenta de capitalización individual, a no ser que haya elegido la jubilación prematura (significando la posibilidad de retirar su dinero mediante a una pensión mensual, sin que ello implique necesariamente su retiro de la fuerza laboral); y b) para recibir la pensión mínima garantizada por el Estado, si fuera necesario, el trabajador

⁴⁶ *Ibidem*. pág. 46.

⁴⁷ *Loc. cit.*

⁴⁸ *Loc. cit.*

debe llegar a esa edad. Como se observa, de ninguna manera hay una obligación de dejar de trabajar a ninguna edad, ni tampoco de continuar trabajando o ahorrando una vez que se haya asegurado una pensión razonable”.⁴⁹

Finalmente, un elemento más que potencia el alcance de la política es el hecho de que la cuenta de cada trabajador es totalmente portátil, es decir, “dado que los fondos deben ser invertidos en instrumentos comerciables, la cuenta de capitalización individual tiene un valor diario y, por lo tanto, es fácil de transferir de una AFP a otra. Además, no se entorpece la movilidad del trabajador tanto dentro de un país como internacionalmente, pues el sistema de capitalización individual ayuda a crear flexibilidad en el mercado laboral, y no subsidia ni penaliza a los inmigrantes”.⁵⁰

En resumen, la política de pensiones en Chile buscaba evitar, por medio de la capitalización individual, que la población activa no subsidiara las pensiones de los jubilados. Por lo tanto, en contraste con el sistema de reparto, con su alcance busca terminar con el conflicto intergeneracional y la eventual bancarrota a medida que envejece la población.

2.1.3.1. Crítica al sistema chileno de pensiones.

El poder de un gobierno militar dio la oportunidad a los opositores chilenos de las políticas sociales de modificar radicalmente el sistema de previsión, en función de doctrinas liberales importadas de escuelas del pensamiento económico tradicional. Sin voz ni voto, la opinión sindical, la obrera y corrientes afines no estuvieron en situación de pactar la necesaria reforma, sino que tuvieron que soportarla. Por ello, se han potencializado muchos de los efectos negativos en el esquema, pues no se generó un clima de cooperación y trabajo conjunto tan necesario en políticas tan sensibles como lo es la pensionaria, como se expone a continuación.

2.1.3.2. Debilidades e insuficiencias.

La solución chilena se presta a la crítica. Varios autores y especialistas como Herce, Jimeno, Berstein, Larraín y Pino, por mencionar algunos, han denunciado sus discutibles premisas. En primer lugar, se observó que las prestaciones de retiro a las que puede aspirar un afiliado a este sistema de pensiones son modestas, aún para quien trabaje y

⁴⁹ Ibidem, pág. 47.

⁵⁰ Loc. cit.

ahorre sin interrupción durante toda su vida laboral (se vislumbran rentas del orden de 50% de los ingresos finales de actividad, en promedio). Para alcanzar niveles modestos de jubilación se debe contar, además, con condiciones muy favorables, como altas tasas de rentabilidad real de las inversiones durante largos periodos (más del 5% durante 20 años consecutivos, siendo que en periodos considerables de tiempo se han ubicado entre el 2 y 2.5%).

Según Herce y Jimeno, “el comportamiento histórico de los mercados financieros internacionales y los latinoamericanos permite dudar que los objetivos de la reforma chilena sean realizables”.⁵¹ Se argumenta, y con mucha razón, que una condición necesaria de éxito de un sistema de capitalización individual como el chileno, sería la ausencia de desempleo, lo cual resulta ser un factor improbable para la mayoría de la mano de obra con escasas calificaciones profesionales, y sobre todo para las masas campesinas de ese país.

Este elemento impacta directamente en la pensión mínima asegurada, ya que por los bajos montos de retiro que se esperan un número considerable de casos tendrá que hacer uso de ella, con los respectivos costos fiscales que esto supone. Sin embargo, el que exista una pensión mínima garantizada no significa que el nivel de ésta será en automático óptimo. En efecto, en el modelo chileno las garantías mínimas de jubilación financiadas por el presupuesto gubernamental son igualmente bajas, lo que reduce las expectativas de todos los grupos sociales que no tienen empleos estables y bien remunerados, ya que se les consigna a una vejez apenas por arriba del nivel de pobreza en el mejor de los escenarios.

Otro ámbito crítico de la evolución de la previsión chilena es la pretendida eficiencia de un sistema de gestión de recursos basado en la libre competencia: a finales de la década de los noventa se calculaba que el 65% de las cuentas individuales de ahorro para el retiro estaba controlado por tres empresas (algunas vinculadas además a intereses extranjeros). La industria de la intermediación financiera tiende a concentrarse; su eficiencia administrativa, cuando es superior a la de la burocracia estatal, la paga el trabajador.⁵²

En un aspecto más teórico, Berstein, Larraín y Pino, señalan con mucha razón que el problema de los beneficios en el sistema de capitalización chileno (y del modelo en general) es que éstos se construyen sólo parcialmente dentro del sistema mismo, y en efecto, la capacidad de las personas de cotizar depende de si tienen empleo. En este sentido, “la

⁵¹ Herce, José Antonio y Juan Francisco Jimeno. Op. cit., pág. 7.

⁵² *Ibidem*, pág. 8.

aversión a contribuir para el ahorro previsional depende, entre otras cosas, de cuán frecuente y prolongado sea el desempleo o la inactividad, mientras que la cantidad de gente obligada a cotizar depende de cuánta informalidad o trabajo por cuenta propia haya en el país”.⁵³

Por otra parte, también se observó que el mercado de trabajo es un insumo primordial para explicar el nivel de las pensiones, pero no es el único, ya que el mercado de capitales determina el resto, y es precisamente su “capacidad para invertir los ahorros previsionales en carteras diversificadas de instrumentos lo que determina la rentabilidad que se obtenga por las inversiones. A ello se suma la calidad de las leyes que regulan el mercado financiero, la confianza de los emisores y la presencia de otros inversionistas”.⁵⁴ En resumen el otorgamiento y el monto de las pensiones no sólo son determinados por actores directamente relacionados con el esquema, sino por una serie de participantes y grupos que muchas veces escapan de la propia regulación pública.

2.1.4. Perspectivas del modelo chileno de pensiones.

De acuerdo con los datos analizados por Bernstein, Larraín y Pino, “alrededor del 5% de los afiliados chilenos utilizará la garantía de pensión mínima en el año 2025, que se otorga a los afiliados que tengan más de 240 meses de cotizaciones. Por otro lado, existirá un porcentaje importante de afiliados que obtendrán pensiones de vejez inferiores a la pensión mínima y que no tendrán acceso a esta garantía. Sin embargo, es importante considerar que dentro de este grupo existen personas que no necesariamente estarán en situación de vulnerabilidad, ya que tienen otras fuentes de ingresos con las que pueden financiar su vejez. De hecho, un 30% de las mujeres mayores de 70 años reciben hoy pensión de viudez, y se espera que la tendencia se ubique en ese mismo porcentaje. Aquí el reto es que, respecto a quienes son vulnerables, se busque el adecuado equilibrio entre protección e incentivos a la contribución, para así entregar pensiones adecuadas manteniendo la sustentabilidad financiera”.⁵⁵

Otro elemento importante de visualizar desde el ámbito de las perspectivas es precisamente la cobertura, medida a través del número de afiliados en relación a la fuerza de trabajo. Según Bernstein, Larraín y Pino, en el caso de Chile “este indicador supera al

⁵³ Bernstein, Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino. Op. cit., pág. 3.

⁵⁴ Loc. cit.

⁵⁵ *Ibidem*. Pág. 1.

100% y efectivamente todos los afiliados recibirán en el futuro una pensión. Sin embargo, muchos de ellos pueden haber cotizado por un número reducido de períodos y por ende, aún cuando tengan un beneficio, este podría ser ínfimo”.⁵⁶

De acuerdo con este enfoque de análisis empleado por los autores mencionados, una forma adecuada de analizar la cobertura del sistema de pensiones chileno es desde la perspectiva llamada “de acumulación de activos”, donde “gradualmente y a través del tiempo, los cotizantes del sistema de pensiones han aumentado: hacia 2004 los cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo se ubicaron en torno al 55%. Sin embargo, medido como porcentaje de la población económicamente activa, este porcentaje supera levemente el 30%, y desde este punto de vista la cobertura del sistema de pensiones no difiere sustancialmente de la que tenía el sistema antiguo (28%)”.⁵⁷

Por todo lo anterior, si bien la propensión hacia reformular las políticas de previsión para que se constituyan cuentas de retiro individuales, revela una tentativa de querer lograr a la vez los objetivos sociales (otorgar más pensiones) y financieros (acumulación para el mercado de capitales), esta tentativa puede resultar contraproducente en dos sentidos: primero, en no permitir al sistema complementario pagar en el futuro pensiones adicionales de monto suficiente, a menos que se obligue a los empresarios a mantener altas tasas de cotización; y segundo, la imposición por ley de pensiones complementarias en capitalización niega la característica libre y voluntaria del concurso privado que, en la experiencia internacional, permite optimar con flexibilidad la manera de compartir tareas de previsión entre las instituciones de seguridad social y el individuo.

En resumen, una vez más utilizando los argumentos de Berstein, Larraín y Pino, “a diferencia de un sistema de reparto donde el análisis evalúa permanentemente su viabilidad financiera, en un sistema de capitalización individual la atención está centrada en su capacidad de pagar beneficios adecuados”⁵⁸, por ello, se ha destacado fundamentalmente las proyecciones únicamente en términos de cobertura y beneficios a obtener, pues para el caso de la política de pensiones en Chile ello permite ubicar de forma más precisa las distintas variables que afectan las pensiones en un sistema de capitalización, así como su importancia relativa.

⁵⁶ *Ibidem*. Pág. 8.

⁵⁷ *Ibidem*. pág. 8.

⁵⁸ *Ibidem*. pág. 1.

2.1.5. Lecciones institucionales y de políticas del modelo pensionario en Chile.

El análisis aplicado al caso de Chile, de acuerdo con lo que establece la metodología propia de las políticas, hace necesario puntualizar qué se concluye y cuál es el aprendizaje concreto del estudio de este esquema:

- 1) El caso de Chile sigue siendo el punto de quiebre respecto a la reformulación de las políticas pensionarias en el mundo. Sea su esquema benéfico o perjudicial para cada país en particular, el emprender una reforma de esta naturaleza obliga a analizar lo que ha ocurrido con el modelo de los chilenos en sus 26 años de funcionamiento. Sin embargo, lo cierto es que hasta ellos mismos ya se encuentran repensando la viabilidad de su sistema argumentando que puede ser perfectible, pero en términos de políticas, esa necesidad de volver a someter a un examen profundo a un esquema tan arraigado, indica más bien una definición y atención no adecuadas al problema público denominado pensiones.

Esto toma mayor sentido cuando observamos que la propuesta de revisión, hecha incluso por las propias autoridades chilenas, se plantea justamente en el momento en el que los beneficios debieran estarse observando en toda su plenitud: más de 25 años después del arranque de la nueva política, tiempo que necesita un esquema pensionario para madurar, operar en toda su magnitud y reportar beneficios específicos a la población objetivo para el que fue diseñado.

- 2) A pesar de las deficiencias en el diseño y en la implementación de la política pensionaria chilena, puede argumentarse que su reformulación fue pertinente, oportuna y políticamente factible, pues como lo demuestran las estadísticas presentadas, se vislumbraba una problemática financiera de considerables dimensiones para el gobierno de Chile en lo que al pago de pensiones se refiere.

Sin embargo, esa pertinencia, oportunidad y factibilidad a las que se hace alusión, y que son en otrora requisitos indispensables para una política pública exitosa, no se tradujeron en automático en una política consensuada y mucho menos legítima en cuanto a su aceptación general, o al menos en los grupos directamente involucrados, pues más bien se trató de una acción impuesta por un gobierno de corte militar que

durante casi veinte años limitó y suprimió en muchos sentidos el debate en torno a la conveniencia, idoneidad y funcionamiento de la política de pensiones.

De ahí que en sus inicios, y durante gran parte de su operación e implementación, el sistema no enfrentara oposiciones de relevancia, salvo las que se esperan de un sistema concebido bajo la lógica de la privatización.

- 3) Precisamente por este contexto de imposición en el surgimiento de la nueva política pensionaria, puede señalarse que la definición y creación del problema público fue sumamente parcial, es decir, no se examinaron ni consideraron formas alternativas de solución más que las que dictaron los organismos internacionales. El punto es que por ser una visión parcial, en el diseño **no** se tomó en cuenta a los verdaderos afectados: los trabajadores, o al menos a los grupos que los representaban, como los sindicatos, y ni siquiera pensar en la comunidad académica conocedora del tema.
- 4) Uno de los objetivos fundamentales del rediseño pensionario fue el de aminorarle al gobierno chileno la carga presupuestaria derivada de las pensiones en curso de pago y las futuras obligaciones, cuyo monto era equivalente al 10% de su PIB. Sin embargo, la evaluación de la política muestra que el déficit presupuestario en este rubro no mejoró considerablemente, pues el costo de transición de la reforma ha sido muy alto, fundamentalmente por el pago del bono de reconocimiento y de la garantía pensionaria mínima a la que han accedido alrededor de 63 mil personas.
- 5) El sistema chileno ha representado éxito financiero inusitado. No obstante, ello no se ha visto necesariamente reflejado en la cuenta individual de cada afiliado y mucho menos en su bolsillo, por el contrario, el excesivo cobro de comisiones, las tasas de rentabilidad que fluctúan de acuerdo a los ciclos económicos, y los periodos de desempleo que padecen los trabajadores, hacen que el movimientos de sus cuentas generen más cobros que ganancias, teniendo como principal repercusión el que las personas que se retiran obtengan pensiones de bajo nivel (alrededor del 50% promedio de su ultimo salario), o bien, que recurran a la garantía de pensión mínima.
- 6) La responsabilidad publica de la política de previsión chilena queda fundamentalmente en manos de la Superintendencia de Pensiones, un organismo altamente técnico desprovisto de herramientas que le permitan fortalecer y realizar una evaluación integral de la política pensionaria, pues sus ejercicios de vigilancia, control y

evaluación se ciñen sólo a criterios financieros que no necesariamente reflejan fielmente la realidad de los trabajadores.

- 7) Uno de los objetivos, y a la vez de los impactos de la reforma, fue precisamente el de resignificar a la jubilación misma, pues ésta se apartó de su concepción tradicional para ubicarse en un plano más pragmático que permite a los trabajadores, una vez que han llegado a la edad de jubilación, continuar trabajando sin la obligación de seguir ahorrando, o bien permitir a los trabajadores jubilarse prematuramente.
- 8) La separación entre el la AFP y el fondo mutuo permite proteger en cierta medida la pérdida de los fondos del trabajador en caso de que una administradora quiebre o pretenda incurrir en prácticas fraudulentas. No obstante, este mecanismo es sólo uno de los pocos “candados” que contempla el diseño del esquema, dejándolo desprotegido en frentes tales como la propia operación de los fondos mutuos como entes con vida propia, ya que ellos son prácticamente anónimos y no están sujetos a casi ninguna regulación, lo que hace sumamente vulnerables a los recursos en caso de pérdida o robo.
- 9) El interés y el empeño que cada trabajador manifieste en su cuenta individual determinará en lo futuro el éxito colectivo de la política. Sin embargo, como en la inmensa mayoría de los sistemas de capitalización individual, se observa una total desvinculación entre el trabajador y el esquema mismo, pues no conoce la forma en la que opera y mucho menos el monto de la pensión que puede obtener en función de sus contribuciones y sus inversiones. Esta situación se genera por la complejidad del propio sistema y por la falta de campañas de información sólidas que sensibilicen a los afiliados respecto a la importancia del ahorro para su retiro, pero sobre todo por que el modelo parte de la premisa de que el trabajador se “acercará” de forma natural al esquema, hecho que en el realidad no ocurre y que entendieron muy bien en el caso de Suecia, donde el interés por el otorgamiento de los beneficios pensionarios proviene más bien del propio aparato gubernamental, y bajo esta premisa es cómo se diseñó su esquema (sobre esto se ahondará en la sección respectiva).
- 10) La política pensionaria de Chile asigna responsabilidades muy reducidas y ambiguas a la actuación del gobierno en el funcionamiento del esquema, pues, por un lado, le consigna labores de vigilancia y supervisión; y por otro, un rol literalmente

asistencialista al responsabilizarlo de otorgar una pensión mínima a quienes se haya en condiciones desfavorables por la falta de recursos en su cuenta, ello al mero estilo decimonónico de la beneficencia religiosa.

Esta experiencia chilena ha desencadenado una verdadera revolución cultural a nivel mundial en lo que a nuevas formas de previsión se refiere, provocando en varios países, sobre todo los latinoamericanos y ciertos países europeos, una ruptura considerable con los tradicionales esquemas de pensiones durante mucho tiempo conocidos y aplicados, pero, y he ahí la importancia de la capacidad argumentativa, analítica y propositiva del policy maker, en muchos casos no se ha optado por una exportación superficial del modelo, ya que varios países, en concreto Suecia, como veremos a continuación, han tratado de matizar sus premisas de acuerdo a sus condiciones internas particulares.

2.2. Panorama general de la política pensionaria en Suecia⁵⁹.

2.2.1. Diseño y objetivos.

Un caso muy interesante al que también puede aplicarse el análisis de políticas, sobre todo par entender las ventajas y restricciones de los nuevos esquemas pensionarios, es justamente el caso de Suecia. En efecto, este país europeo inició durante la década de los noventa del siglo anterior una serie de medidas tendientes a fortalecer su sistema de seguridad social, pero no fue sino hasta la reforma de 2002 que Suecia rediseñó por completo su antiguo modelo de pensiones, vigente desde 1960, el cual se caracterizaba hasta entonces por la existencia de beneficios definidos por la ley.

En términos muy generales, el esquema que surgió del rediseño sentó sus bases en la combinación de tres pilares: “1) una pensión mínima financiada con ingresos tributarios; 2) un plan de cuentas “imaginarias” financiadas mediante las tradicionales operaciones del sistema de reparto (conocido por sus siglas como CIR); y 3) un plan de cuentas individuales capitalizadas⁶⁰ que son ya típicas en el esquema de contribución definida (conocido en el sistema sueco como CIC).

⁵⁹ Los datos estadísticos y la estructura de exposición que se presentan en el caso sueco se retomaron de: Palmer, Edward. “El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas”, en Documento de Trabajo No. 15, Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Septiembre, 2006.

⁶⁰ Palmer, Edward. “El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas”, en Documento de Trabajo No. 15, pág. 1.

Los tres objetivos principales en el rediseño de la política pensionaria de este país europeo fueron: “1) reducir la desigualdad *intergeneracional* que se estaba generando al aumentarse gradual y exponencialmente las tasas de cotización que se necesitaban para financiar el antiguo sistema de beneficio definido; 2) terminar la inequidad intrageneracional (distributiva) derivada de la fórmula de beneficios del sistema tradicional, que era por años de servicio; y 3) fomentar el ahorro financiero mediante el sistema de pensiones obligatorio”.⁶¹

En el rediseño de la política, estos objetivos se abordaron de manera diversa: “los dos primeros se trataron mediante la transformación del antiguo sistema de reparto en un sistema de cuentas (imaginarias) como componente complementario, lo cual se conoce como plan CIR en el que, no por ser capitalizado, abandona del todo los ejes del sistema tradicional. Por su parte, el tercer propósito se manejó mediante el componente CIC, cuyos fondos son administrados por participantes privados y mantenidos en cuentas individuales”.⁶²

En suma, el alcance y a la vez lo interesante de la experiencia sueca, más allá de haber diseñado un sistema en el que coexisten el esquema de reparto y el de capitalización individual por medio de la operación simultánea del plan CIR y el plan CIC, fue el haber rescatado y fortalecido el no pocas veces olvidado componente solidario inherente a la seguridad social, fundamentalmente a través del otorgamiento de una garantía mínima pensionaria que no se entiende, como en otros esquemas (concretamente Chile y México), a manera de una especie de ayuda asistencial, sino como un auténtico mecanismo que complementa la suma de la pensión CIR y CIC para alcanzar un nivel adecuado en el monto de la pensión, lo que busca continuar con la tradición europea de seguridad social donde se busca remontar la concepción de la vejez como sinónimo de pobreza.

2.2.2. Criterios generales de implementación.

Como señala Palmer, “la tasa de cotización para el sistema es, en conjunto, de 18.5% de los ingresos imponibles. Esto se distribuye en 16% para el plan CIR y en 2.5% para el plan CIC”.⁶³ Es importante comenzar el análisis con estos datos porque representan ni más ni

⁶¹ Loc. cit.

⁶² Loc. cit.

⁶³ Loc. cit.

menos la base de la operación financiera del esquema sueco, y le imprimen una lógica distinta a los dos planes que lo conforman, tal como se verá a continuación.

Los dos planes que contempla la política pensionaria de Suecia se sustentan en la creación de cuentas individuales, pero su dinámica, su operación e incluso su naturaleza es distinta, pues el CIR se maneja a través de cuentas “imaginarias”, es decir, que no contienen fondos sino derechos a una pensión. Además, como expone el citado autor, “su rentabilidad se calcula por medio de una tasa de variación del salario promedio como un mecanismo estabilizador para mantener el plan en equilibrio financiero”.⁶⁴ Por su parte, el plan CIC se implementa por medio de cuentas individuales capitalizadas en donde el rasgo distintivo “es que las carteras de inversión se eligen de entre una considerable cantidad de fondos mutuos. En este plan, la tasa de rentabilidad la dan las propias inversiones de los fondos elegidos por el afiliado”.⁶⁵

El momento fundamental, es decir, el de la jubilación, opera también de una forma peculiar, pues al jubilarse en los planes CIR y CIC el afiliado percibe una renta vitalicia anual basada en su expectativa de vida y en el saldo de su cuenta individual. Además, como señala Palmer, “la edad mínima para solicitar una renta vitalicia es de 61 años, pero sólo se permite acceder a la garantía de pensión mínima una vez cumplidos los 65”.⁶⁶ Podría pensarse, y con toda razón, que estos parámetros son considerados como “típicos” dentro de los esquemas de contribución definida, y en efecto lo son, por lo que lo verdaderamente interesante es que se permite a cada afiliado “continuar trabajando aunque al mismo tiempo cobre una renta vitalicia total o parcial a partir de los 61 años, pero si trabaja mientras figura como pensionado está obligado a pagar cotizaciones sobre los nuevos ingresos, lo cual se traduce en un nuevo incremento de las cuentas individuales, y en definitiva del total de su renta vitalicia final, cuando ésta sea solicitada”.⁶⁷

Aunado a ello, y como una forma de extender la cobertura y beneficios de la política pensionaria, el sistema sueco favorece y fomenta la creación de planes complementarios de pensiones, y en efecto cerca del “90% de su mercado laboral está cubierto (además del esquema público) por planes de pensión de empleadores acordados con los sindicatos (conocidos como planes “contractuales”), que complementan las pensiones ya descritas. En

⁶⁴ Loc. cit.

⁶⁵ Loc. cit.

⁶⁶ Loc. cit.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 2.

promedio los planes del empleador suponen una tasa de cotización adicional de 3.5%, lo que arroja una tasa global de cotización de 22% (18.5% + 3.5%) para la mayoría de los empleados,”⁶⁸ una tasa ciertamente alta en comparación con otros países que aplican esquemas similares.

En esta misma lógica, la política pensionaria de Suecia se hace toda más extensiva al contemplar también créditos no contributivos, los cuales se otorgan: “para cuatro años de crianza del hijo a partir de su nacimiento, para la conscripción militar y para la educación superior. Ellos son cubiertos con ingresos tributarios generales que el fisco transfiere a los planes de CIR y CIC para respaldar estos créditos”.⁶⁹ Dicho de otro modo, estos créditos se otorgan únicamente para cubrir periodos en los que la persona no se dedica a actividades remuneradas.

Finalmente, es importante señalar que aunque los planes CIC y CIR sean estrictamente de corte individual (sobre todo el CIR), y que únicamente utilicen los recursos propios del afiliado a lo largo de su vida en un plano esencialmente económico, es decir, sin procurar redistribuir riqueza alguna entre personas, se ha logrado configurar un entramado institucional y de políticas que le ha permitido a Suecia, al menos en el tema de las pensiones, articular la política social en su conjunto de tal forma que pueda convivir sanamente con los programas derivados de los sistemas puramente individuales, es decir, es una relación en la que se distinguen ambos pero no se separan, sino que trabajan en conjunto.⁷⁰

2.2.2.1. Mecanismos específicos de operación.

Como se ha reiterado, el propósito de Suecia al introducir el componente de la cuenta de capitalización individual en su sistema de pensiones, fue no sólo crear un sistema capitalizado que se administrara privadamente (como en el recurrido caso chileno), sino además permitir al propio afiliado obtener mejores niveles de pensión mediante dos elementos concretos que serán motivo de análisis en esta sección: “a) permitir al trabajador adoptar sus decisiones personales de inversión dentro de un amplio abanico de

⁶⁸ Loc. cit.

⁶⁹ Loc. cit.

⁷⁰ Loc. cit.

alternativas; y b) minimizar los costos generales de administración”⁷¹, lo cual fue parte central en el debate, generación y rediseño de la política pensionaria de ese país europeo.

2.2.2.1.1. Organización, procesos y comisión máxima en el plan CIC sueco.

2.2.2.1.1.1. Organización.

Siendo uno de los principales objetivos del caso sueco el minimizar los costos en la operación del sistema, gran parte de su entramado institucional se conformó a partir de esa gran premisa, de ahí que “el modelo escogido en la reforma sueca se entreguen por separado los servicios administrativos y lo respectivo a la gestión financiera en sí”⁷², siendo ellos los dos grandes componentes organizacionales del modelo en cuestión.

Esta separación resulta sumamente útil y creativa en razón de que permite proporcionar un alto grado de libertad de elección para invertir, pero al mismo tiempo presentó retos considerables en su implementación. En efecto, para operar los dos componentes o dimensiones, como bien expone Palmer, “al interior de la administración de la seguridad social tuvo que crearse un nuevo organismo público: la PPM (Prepensionsmyndigheten) o Autoridad de Pensiones de Prima, con el fin de administrar el plan de cuentas financieras obligatorias”⁷³, mientras que las encargadas de dar cumplimiento a los servicios de gestión financiera son precisamente las empresas privadas, conocidas como administradoras de fondos de pensiones en el caso chileno y Afores en el nuestro.⁷⁴

En concreto, “la PPM mantiene cuentas individuales, recopila y entrega información sobre los fondos mutuos participantes, presta servicios de información a los afiliados, opera como cámara de compensación para las transacciones en los fondos mutuos, y además es el proveedor monopólico de rentas vitalicias”.⁷⁵ Sin embargo, para la recaudación de las cotizaciones de los empleados utiliza para la infraestructura ya existente de la Autoridad Fiscal Nacional de Suecia (que cobra impuestos internos), abaratando así en gran medida los costos.

⁷¹ *Ibidem*. pág. 5.

⁷² *Loc. cit.*

⁷³ *Loc. cit.*

⁷⁴ Además de la PPM y las empresas privadas financieras, otros componentes del sistema sueco son: la Oficina de la Deuda Pública, la Autoridad Fiscal Nacional y la Agencia Sueca de Supervisión Financiera (Financial Supervisory Agency-FSA).

⁷⁵ *Loc. cit.*

Una vez recaudados los recursos, se depositan en un fondo provisional que maneja la Oficina de la Deuda Pública para que los maneje hasta poder hacer la individualización puntual de las cuentas, las cuales serán entregadas después de ello a las empresas privadas financieras para su gestión. Todos esos procesos son vigilados y supervisados por la Agencia Sueca de Supervisión Financiera, una institución gubernamental que regula los movimientos financieros y regula la operación de las empresas involucradas.

2.2.2.1.1.2. Procesos básicos de implementación.

Con la licencia que otorga un estudio de caso, y para un mejor tratamiento metodológico del problema de estudio, se presenta a continuación, ciertamente en términos muy acotados, el modo en que funciona y se implementa el sistema sueco, utilizando de nueva cuenta por su puesto lo expuesto por Palmer.⁷⁶

- i. Las cotizaciones relativas a los fondos de pensiones son recaudadas por la Autoridad Fiscal Nacional, junto con otros recursos vinculados a los demás programas de seguridad social, así como con los impuestos en general.
- ii. Cada nueva cotización se mantiene de forma inamovible en una cuenta que maneja la Oficina de la Deuda Pública por alrededor de 18 meses. Este proceso se diseñó así en función del hecho de que el valor exacto de las cotizaciones se desconoce, en principio, hasta que los estados de pérdidas y ganancias de afiliados y empleadores hayan sido procesados por la autoridad fiscal.
- iii. La PPM es el órgano institucional central en el proceso de la política pensionaria sueca, pues su función principal, además de ser por definición la cámara de compensación para todas las transacciones de los fondos mutuos, es la responsable de mantener las cuentas individuales y de prestar los servicios de información al cliente.
- iv. Para cada administradora de fondos mutuos, el cliente es precisamente la PPM, no el trabajador en lo individual. Este rasgo es uno de los que más distinguen al caso sueco, pues permite a la PPM ostentar la fuerza suficiente (debido al monopolio público de concentración de cuentas) para negociar condiciones justas con las administradoras en el manejo de fondos para el retiro.

⁷⁶ *Ibidem*, pág. 6.

- v. El principal requisito para que una institución financiera pueda participar en el sistema es que esté registrada en Suecia y, de ese modo, esté sujeta a las normas, las regulaciones y los procesos de auditoría de la Agencia Sueca de Supervisión Financiera (Financial Supervisory Agency-FSA), lo que reduce el riesgo de que las responsables de la inversión de fondos se vinculen con intereses no necesariamente comprometidos con la causa sueca. Además, como se ha reiterado, estas instituciones deben suscribir un contrato con la PPM, cuyas condiciones exigen que el fondo declare electrónicamente y en forma diaria sus valores de cuota.
- vi. La PPM es la única proveedora de productos de renta vitalicia, a la cual se le transfieren los activos desde los fondos mutuos. La PPM es, a partir de ese momento, responsable de invertir los fondos en el mercado financiero. La renta vitalicia variable consiste en que el afiliado deja su dinero en fondos mutuos y acepta que su pensión sea recalculada cada año, sobre la base del saldo de dinero que quede en su cuenta y de su expectativa de vida.
- vii. Los afiliados pueden escoger hasta cinco fondos simultáneos, instruyendo a la PPM para dividir apropiadamente el saldo de su cuenta individual. En este punto es importante destacar una cuestión, y es que aunque el costo total pagado por los servicios de un administrador (comisiones) no es fijado directamente por la PPM, si tiene la facultad de intervenir para fijar la escala de reembolsos, la cual determina parcialmente el precio cobrado al cliente en cada fondo mutuo en particular, regulando de una forma original y fundamental el cobro de comisiones, evitando que éstas sean excesivas.

**Cuadro 5.
Cantidad de fondos mutuos escogidos por los afiliados y total de activos
(septiembre de 2004)**

Número de elecciones de fondos mutuos de algún afiliado (miles)	Activos, en millones de coronas suecas		Porcentaje de los activos totales
1. Fondos accionarios	8.292	60.959	51%
2. Fondos de bonos	418	3.502	3%
3. Fondos balanceados (combinan acciones y bonos)	553	4.936	4%
4. Fondos de generación	1.099	14.403	12%
5. Fondo para indecisos	2.265*	38.611	32%
Total	12.628	122.211	100%

Fuente: Palmer, Edward. "El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas", en *Documento de Trabajo No. 15*, Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Septiembre, 2006.

Como bien comenta Palmer, y derivado del propio Cuadro 5, hasta 2004 "cerca de la mitad de los fondos de cuentas individuales invertidos han derivado en capital accionario, habiendo menor interés por los fondos de bonos, balanceados y generacionales".⁷⁷ Además, para contribuir a ello, "la PPM proporciona información sobre el perfil y el historial de utilidades de los fondos mutuos durante los últimos cinco años, y realiza mediciones de riesgos y de comisiones".⁷⁸

En síntesis, y de acuerdo a los elementos expuestos y analizados, hay que observar con reserva la crítica que se hace al sistema sueco, a la cual se suma el propio Palmer, en razón de que se tacha de ser "demasiado abierto, y donde hay altas probabilidades de que los afiliados apuesten su dinero sin saberlo, ya que [según esa lógica de argumentación] eso es lo que ocurre cuando se escoge un solo fondo y no se verifican sus resultados durante varios años".⁷⁹ Sin embargo, la naturaleza propia de los esquemas de capitalización individual hacen que ese tipo de prácticas sean comunes en la cotidianeidad del manejo de los fondos, por lo que la diferencia la hace el importante papel que la autoridad pública, es decir, el gobierno juega, por un lado, para reducir los riesgos de pérdida evitando y castigando la administración fraudulenta y regulando el nivel de comisiones, y por el otro, estimulando el acercamiento de los trabajadores a su cuenta, proveyendo de condiciones que favorezcan inversiones rentables y, sobre todo, definiendo una garantía mínima pensionaria que, no por ser mínima, signifique asistencialista y mucho menos insuficiente.

2.2.2.1.1.3. Las comisiones máximas fijadas por la PPM.

Mención a parte merece la capacidad que la PPM tiene de regular de forma efectiva el monto y el cobro de las comisiones. En efecto, como acertadamente describe Palmer, "puesto que la PPM es el único cliente de cualquier fondo, los administradores privados no asumen los costos de llevar la contabilidad a cada afiliado"⁸⁰, lo cual, por más elemental que parezca, reduce en manera sustancial el cobro de comisiones al trabajador. Asimismo,

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 9.

⁷⁸ *Loc. cit.*

⁷⁹ *Ibidem*, pág. 11.

⁸⁰ *Loc. cit.*

“tampoco cobran costos de afiliación por cada participante, ya que no tienen clientes individuales, por lo que su publicidad más relevante es la información sobre la rentabilidad del fondo”⁸¹. En este sentido, esto último también tiene un impacto significativo, ya que “esta forma de administración hace que los administradores privados de fondos mutuos no conozcan la identidad de los afiliados que los han elegido, y por lo tanto reduzcan también en forma sustancial la inversión publicitaria de las administradoras.”⁸²

En este sentido es fundamental rescatar aquí otro argumento de Palmer, y es que “desde luego, subsisten otras maneras diferentes de la publicidad de reclutar clientes. La más importante de ellas ha sido quizás el contacto con algún sindicato que ayuda a administrar un plan ocupacional. Muchos de los fondos con mayor patrimonio mantienen alguna forma de conexión sindical histórica a través de los planes ocupacionales que administra la misma firma. En todo caso la efectividad de estos contactos es limitada, pues los mayores fondos privados sólo han logrado administrar entre 2% y 3% de los fondos de pensiones totales del sistema PPM”⁸³, lo que ayuda fundamentalmente a evitar la concentración de inversiones en algunas cuantas administradoras (limitando su capacidad de presión).

Es fundamental, por tanto, el hecho de que “al no haber vendedores orientados al afiliado individual, y sobre todo al rol de comprador único que juega la PPM, ésta pueda fijar la comisión máxima que pagará a los administradores privados de fondos”⁸⁴, ejerciendo una regulación no sólo fuerte sino necesaria a las empresas que, en no pocas ocasiones, más que buscar beneficios al trabajador persiguen sus propios dividendos. Debido a esta dinámica, “de los 606 fondos inscritos en el sistema de PPM en diciembre de 2003, un 2% cobraba menos del 0,25% sobre los activos sin reembolso de la PPM, y 50 cobraban entre 0,25% y 0,49% antes de reembolso. No menos de 95 fondos cobraban entre 0,50% y 0,75% antes de reembolso”.⁸⁵

2.2.3. Alcance, limitantes e impactos iniciales de la política de previsión sueca.

2.2.3.1. Alcance del programa sueco de previsión

⁸¹ *Ibidem*. Págs. 11 – 12.

⁸² *Ibidem*. pág. 12.

⁸³ *Loc. cit.*

⁸⁴ *Loc. cit.*

⁸⁵ *Loc. cit.*

El alcance de la reformulación de la política pensionaria de Suecia implicó no sólo la sustitución de un esquema de beneficio definido por uno de contribución definida, sino que, aún más importante, su alcance se extendió hacia la capitalización de planes que antiguamente eran financiados exclusivamente por reparto, tanto para trabajadores del sector privado (excepto los que laboran en el sector servicios, los cuales aún cuentan aún un plan contractual de beneficio definido) como para los del sector público, incluyéndose en estos últimos a todos los ordenes de gobierno.

La reformulación conservó el programa más social y tradicional, que es el de los beneficios de garantía para pensionados de bajos ingresos, y financiado con ingresos tributarios. Ello para complementar la renta vitalicia autofinanciada (derivada de la combinación entre CIR y CIC) cuando esta última está por debajo de cierto nivel, a la vez que rescataba y revaloraba el componente solidario de las pensiones.

2.2.3.2. Limitantes del modelo pensionario sueco

Dos limitantes que pueden causar problemas en el futuro y que de hecho ya se empiezan a discutirse son las siguientes: “primero, en la actualidad los afiliados más jóvenes poseen cuentas muy exiguas en el sistema de capitalización individual; y segundo, el sistema no cuenta con una opción por defecto apropiada para los trabajadores más ancianos, y en este momento tampoco existe ningún mecanismo especial para orientarlos hacia la elección de la que podría ser la cartera más conveniente para ellos”.⁸⁶ Estas fallas de diseño habrán de corregirse sobre la marcha y se incorporaran procesos de implementación tendientes a reducir los riesgos en la obtención de montos adecuados de pensiones.

En suma, del análisis global de la política pensionaria sueca es necesario destacar como factor de éxito el papel que juega la PPM como una institución que obliga a mantener bajos costos dentro de un plan obligatorio de capitalización individual. Además, se encamina con paso firme a actuar como comprador auténticamente racional para reducir los costos en el futuro, lo cual permitir mejorar el diseño general.

2.2.3.3. Impactos iniciales del esquema de pensiones en Suecia

⁸⁶ *Ibidem*, pág. 23.

Como el sistema de PPM es aún muy joven y recién está comenzando a funcionar de forma plena (es decir, sin reservas legales y operativas temporales que siempre se establecen en este tipo de reformas), el impacto inicial más evidente “es el hecho de que los recursos acumulados en las cuentas son relativamente pequeños”.⁸⁷ Ello tiene una explicación lógica y relativamente sencilla, y es que la cifra se obtiene comparando ingresos con egresos, es decir, pocos recursos y varias comisiones. Expresado así, los costos de administración son relativamente altos, pues se definen como porcentaje de los fondos administrados. Sin embargo, estos gastos habrán de irse reduciendo a medida que el sistema madure, pues los ingresos serán mayores y los fondos manejarán volúmenes de recursos de cuantías más elevadas.

En concreto, como bien argumenta Palmer, hay dos razones que explican esto. “La primera es que los costos fijos, relativos a las inversiones en tecnologías de la información y al pago de salarios al personal, son el componente dominante de los costos totales, mientras que los costos variables, como aperturas, traslado o cancelación de cuentas, son no representativos. Asimismo, se suma a ello el que los sistemas de capitalización individual alcanzan por primera vez su madurez cuando logran un periodo de vida representativa semejante al del promedio de todos los trabajadores y jubilados, lo cual toma alrededor de 60 años. Cuando ello ocurra, cabe esperar que la duración promedio de los recursos en las cuentas sea de unos 32 años, teniendo en consideración la situación actual en cuanto a participación, distribución del ingreso y mortalidad”.⁸⁸

Una segunda razón es que el saldo promedio de las cuentas es por lo general reducido debido a los gastos de transición de toda reforma, y en concreto al caso sueco esos costos se les imputan a los nacidos entre 1938 y 1953, los cuales contribuyen con sólo una parte de la tasa de cotización de 2.5% asociada al plan de PPM. Efectivamente, “estos costos de transición van a mantener el tamaño promedio de las cuentas en un nivel bajo por décadas; sin embargo, en términos de costos expresados como porcentaje del salario de los cotizantes, las cifras resultan menores en comparación con lo que cabría esperar a medida que el sistema madure”⁸⁹, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

⁸⁷ *Ibidem*. pág. 15.

⁸⁸ *Ibidem*. pág. 16.

⁸⁹ *Loc. cit.*

Cuadro 6.
Costos totales de administración del sistema de PPM

Año	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2020
Recursos Totales (Miles de millones de coronas suecas)	78	152	260	400	574	781	1011
Afiliados (en miles)	5 466	5 815	6 167	6 504	6 793	7 033	7 237
Saldo por afiliado (en coronas suecas)	14 293	26 129	42 233	61 475	84 477	111 121	139 660
Costos operativos del sistema PPM (% anual de los recursos)	0,30%	0,23%	0,18%	0,15%	0,12%	0,08%	0,04%
Costo de gestión financiera (% anual de los recursos)	0,41%	0,36%	0,32%	0,29%	0,27%	0,25%	0,24%
Total del costo administrativo (% anual de los recursos)	0,71%	0,59%	0,50%	0,44%	0,39%	0,33%	0,28%
Costo por afiliado al año (en coronas suecas)	101	154	211	270	329	367	397
Costo administrativo como % del salario real	0,05%	0,07%	0,09%	0,11%	0,13%	0,14%	0,14%

Fuente: Palmer, Edward. "El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas", en *Documento de Trabajo No. 15*, Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Septiembre, 2006.

Siguiendo en el terreno de los impactos, se observa que el sistema sueco de capitalización individual se encuentra en 2007 en su séptimo año de funcionamiento. Dicho de otro modo, "se ha establecido ya sólidamente, pese a haber experimentado importantes pérdidas contables durante sus dos primeros años de operación, atribuibles a la deflación del mercado de valores entre 2001 y 2002".⁹⁰

A pesar de ello, se observa, como señala Palmer, que "son escasas las opiniones que propugnan la abolición del nuevo sistema [cosa contraria a lo que sucede en países como el nuestro o incluso el propio Chile]... hasta la fecha el debate público en Suecia se ha centrado solamente en la cantidad extremadamente alta de fondos mutuos donde los afiliados deben elegir, y en si la gente cuenta o no con datos suficientes para adoptar decisiones informadas"⁹¹, por lo que se observa que es un sistema que goza de amplia legitimidad y aceptación por parte de los trabajadores de ese país europeo. En otros países, por el contrario, en el mejor de los casos se acepta el sistema por no vislumbrarse

⁹⁰ Ibidem, pág. 23.

⁹¹ Loc. cit.

otra alternativa, pero la regularidad es que se acepta por el propio desconocimiento del mismo (lo que refleja la carencia de debate público en torno al tema)

Por otra parte, también se ha debatido sobre el costo administrativo del sistema sueco, que “es relativamente alto cuando se expresa como porcentaje del volumen de recursos administrados. Sin embargo, los costos administrativos retoman proporción y menor cuantía en relación al salario imponible. En efecto, como el primero de esos índices de costos es alto en un principio, debido fundamentalmente al bajo volumen de inversiones inicial, el sistema puede abarataarse considerablemente en los próximos 15 años a medida que aumente el monto de recursos administrados. Además, las comisiones máximas impuestas por el gobierno a través de la PPM también garantizan que ese aumento se traducirá en costos más bajos por los servicios de los administradores privados de fondos”.⁹²

En este sentido, Palmer recomienda que “los diversos análisis realizados sugieren que el proceso tal vez se facilitaría si la PPM llega a actuar como comprador racional, limitando a un máximo de entre 20 y 50 la gama de fondos para escoger. Dentro de ese ámbito, los afiliados elegirían basándose en las tasas de retorno, pero en su decisión también influirían restricciones generales vinculadas al grado de riesgo de sus mismas inversiones”.⁹³ En este sentido, la PPM ha asumido una tarea fundamental para el éxito del sistema: diseñar nuevos métodos para “educar” a los clientes en la forma en la que deben invertir sus ahorros para el retiro.

2.2.4. Lecciones institucionales del modelo sueco.

Es necesario partir aquí del hecho de que el sistema sueco es aún muy joven, pues la política en cuestión vio la luz a penas en el año 2002, lo que hace que la evaluación de la misma pueda estar sujeta a diversas interpretaciones, o en el peor de los casos a puntualizaciones no muy exactas, pues existen datos controvertidos, como el ya mencionado costo administrativo del sistema, que puede servir tanto para interpretaciones negativas al señalar que es muy alto, como neutrales al indicar que es natural un costo alto al inicio del sistema, e incluso positivas al argumentar que en comparación con el gasto que implicaba no reformar está en niveles controlables. Tendiendo en cuenta esta limitante, se ubican los siguientes elementos de aprendizaje:

⁹² Loc. cit.

⁹³ Loc. cit.

- 1) En el proceso de formulación de la política pensionaria sueca se identificó un elemento esencial, una premisa que marcó y ha condicionado todas las fases de su desarrollo, desde el diseño hasta la evaluación: el hecho de que los trabajadores no se acercan de forma sencilla y natural al sistema de pensiones ni a su cuenta individual, porque son percibidos como mecanismos obligatorios a los que deben aportar recursos para obtener beneficios no inmediatos sino a muy largos plazos, pues la mayor parte del tiempo es aportación (25 a 20 años) y la menor disfrute de los recursos (10 a 15 años máximo).

En este sentido se encontró que el éxito de la política no llegaría por medio la participación activa del trabajador en el sistema o de la responsabilidad que éste tiene de estar informado de sus inversiones o de hacer aportaciones voluntarias, sino que el futuro éxito se vinculó fundamentalmente al bajo cobro de comisiones, situación que escapa casi por completo a la esfera de actuación del trabajador para ubicarse en manos de la autoridad pública, como ente facultado para fijar comisiones máximas a las administradoras privadas. Esto, simple y sencillamente, es un rasgo fundamental que cambia toda la perspectiva en la formulación de políticas pensionarias sustentadas en la contribución definida.

- 2) La situación presupuestal y financiera que este país europeo enfrentaba era crítica y de consideración, sobre todo porque mantuvo durante muchos años la tradición benefactora estatal, adquiriendo amplios compromisos sociales con los trabajadores, pero el hecho es que eligió un camino diferente en el abordaje de esta situación indeseable. En efecto, en Suecia se registraba un alto déficit en el presupuesto y las finanzas públicas gubernamentales (alrededor del 9% de su PIB) derivado del pago de pensiones, sin embargo, no se buscó transformar radicalmente la política pensionaria para enfrentar esa situación crítica, por el contrario definió y creó su problema público de manera tal que optó más bien por el camino del fortalecimiento y no de la sustitución de su esquema.

Esta situación le imprimió una lógica totalmente diferente al caso sueco al sustentarse en una premisa básica: no exportar superficialmente un modelo que surgió en condiciones muy particulares y con objetivos diferentes, antes bien hay que retomar lo mejor e incorporarlo a lo que ya funciona en el sistema propio, lo que tampoco implica

un acoplamiento forzado, por ello es de destacarse la habilidad de los analistas de políticas de ese país europeo.

- 3) No se abandonaron del todo las premisas del esquema de reparto tradicional, el cual, a pesar de todas sus limitantes, sigue siendo mucho más solidario que cualquier modelo de capitalización individual. Por ello, el diseño sueco reconceptualizó el componente de la solidaridad en materia pensionaria y de seguridad social para adaptarlo a los nuevos tiempos donde la acción de gobierno y el mercado conviven de una manera diferente que antaño.
- 4) El diseño sueco sigue asignando al gobierno una amplia responsabilidad pública en su implementación y evaluación, pero no se concibe como de corte asistencial, por el contrario, es complementario y busca en última instancia que los derechos pensionarios sean para todos y que el monto de la pensión sea suficiente para no condenar a generaciones enteras de ancianos a condiciones de pobreza.
- 5) Un elemento de implementación esencial es que la política sueca busca no desligar a las generaciones de trabajadores ni desaparecer su vínculo solidario, por el contrario, estableció mecanismos tendientes a compatibilizar sus intereses tanto al exterior (*intergeneracional*) como al interior (*intrageneracional*), redefiniendo criterios como el tiempo de servicios y el monto de las cotizaciones.
- 6) De lo más destacable en la formulación e implementación de la política pensionaria sueca es justamente el que el gobierno sea el cliente único de las empresas privadas que gestionan los fondos de retiro, pues ello le imprime fortaleza y capacidad de regulación y control al aparato público responsable de la política, asegurando fuertemente al trabajador la propiedad, el manejo adecuado, y la entrega futura de sus recursos en suficiencia.
- 7) Intervienen un conjunto considerable de instituciones en los procesos de la política, por lo que no se asigna esa importante responsabilidad sólo a un órgano, y mucho menos a uno altamente técnico que por su propio diseño institucional no sea capaz de asegurar un manejo adecuado y multidimensional de un problema tan complejo como lo son las pensiones, que va más allá de consideraciones financieras y presupuestales.

- 8) Se privilegie y favorezca la creación de planes complementarios de pensiones que aseguran en gran medida el éxito de la política. Estos planes se ofrecen y se negocian directamente con los sindicatos, lo que plantea el reto de mantener organizaciones de trabajadores fuertes que efectivamente luchen y velen por los intereses de sus agremiados.
- 9) En una evaluación preeliminar, puede criticarse que existen muchos fondos de inversión entre los que tienen que escoger los trabajadores (alrededor de 600), y ellos en su generalidad no conocen, ni están obligados a conocer, reglas básicas de inversión, por lo que necesitan asesoría adecuada y suficiente para acercarlos a la dimensión financiera del sistema, lo que si implica altos costos en capacitación.

Como se observa, el caso sueco está comenzando a posicionarse como un punto indispensable de referencia no sólo para aquellos países interesados y urgidos en reformar sus esquemas de previsión, sino también para aquellos que ya se han aventurado en ese proceso y buscan fortalecer o corregir los errores que han padecido en el funcionamiento de sus políticas por diseños mal realizados o poco propositivos, o bien por fallas en la implementación propias de la contradicción entre prácticas que de inicio no se vislumbraron. Sin embargo, no hay que perder de vista que la política pensionaria de Suecia, como todas, es perfectible y es necesario no tomarla como receta mágica de solución de problemas, sino someterla constantemente a procesos de evaluación y de reformulación que la fortalezcan a lo largo del tiempo, sobre todo en relación a variables como el crecimiento poblacional, el envejecimiento de las personas, el desempleo y las fluctuaciones económicas.

En este sentido, una de las mayores aportaciones de la experiencia sueca es que demuestra que una política de esta naturaleza, tan ríspida y sujeta a amplios enfrentamientos entre grupos que pueden verse afectados en sus intereses, puede ser legítima, consensuada y acordada por los actores más representativos, sean estos cooperativos o antagónicos. Esto puede resultar, en el mediano y largo plazos, en un factor de éxito del sistema al no encontrar resistencias de consideración. En suma, estamos ante una política que goza de amplia legitimidad y aceptación por parte de los trabajadores de ese país europeo, a diferencia de otros países donde, por el contrario, en el mejor de los casos se acepta el sistema por no vislumbrarse otra alternativa, o bien por el propio desconocimiento del mismo.

3. Capítulo tercero: La seguridad social en México. El caso de las pensiones por retiro en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En México la política de seguridad social ha sido un importante instrumento gubernamental que en términos de resultados ha logrado durante varias décadas mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población. Además, en una dimensión política, la seguridad social ha significado uno de los puntos fundamentales para la consolidación del aparato de gobierno posrevolucionario al permitirle cubrir espacios, tener presencia, satisfacer mínimos de bienestar y dar respuesta a las demandas de grupos sociales organizados, en concreto de los sindicatos y sectores agremiados.

Por estas razones, es importante hacer una revisión somera del desarrollo de la seguridad social en nuestro país, pero sobre todo es necesario abordar, para los propósitos de esta investigación, a las pensiones no sólo como un componente de la seguridad social sino como un auténtico asunto de gobierno que tiene impactos en distintas áreas de la vida pública, privada y social, por lo que, una vez más, la lógica del análisis de políticas se ubica como el enfoque más apropiado y útil para el abordaje de este problema público.

3.1. Génesis y desarrollo primario de la seguridad social en México.

Como quedó registrado en la historia institucional de nuestro país, los primeros programas de seguridad social surgieron de modo aislado a principios del siglo XX en algunas legislaciones estatales, como en los casos de Nuevo León y el Estado de México. Posteriormente, “durante el segundo decenio de este siglo [siglo XX], estas reglamentaciones encaminadas hacia una protección contra accidentes y enfermedades laborales se extendieron durante los gobiernos de Madero y Carranza”.⁹⁴

Por su parte, ubicándonos ya en el orden federal, el texto original de la constitución mexicana de 1917 modificó sustancialmente las ideas de asistencia y de beneficencia religiosa provenientes del siglo XIX, donde la concepción de la atención médica y social del ser humano era considerada un campo propio de la Iglesia y de las filantropías privadas. Esta tendencia se acentuó más tarde con la reforma constitucional de 1929 en la que se previó la necesidad de crear el seguro social, siguiendo las tradicionales coberturas de

⁹⁴ Solís y Villagómez (comps.). Op. cit. pág. 58.

enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.⁹⁵

En concreto, la reforma de 1929 cambió el texto original de nuestra constitución (Artículo 123, fracción XXIX) para federalizar lo correspondiente a las normas de trabajo. Además, se determinó que dentro de las leyes reglamentarias que transformaran la condición de la clase trabajadora se expidiera la relativa a los seguros para los casos de enfermedad y de vejez. Lo interesante en este cambio de enfoque institucional fue precisamente que del carácter potestativo que originalmente otorgaba la constitución a la seguridad social, imponiéndole la figura de un rudimentario sistema de previsión (con cajas estatales de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos), se transitó a un sistema obligatorio de seguridad social diseñado para otorgar amplia protección y cobertura al trabajador asalariado, dándole seguridad en su trabajo.⁹⁶

Así, la seguridad social en México comenzó a institucionalizarse a partir del reconocimiento objetivo de las necesidades sociales para darles fundamento en una estructura legal y en un conjunto de organizaciones de alcance nacional, mismas que en el devenir histórico cobraron vigencia y proyección por sí mismas, como en el caso más evidente que es el del propio IMSS.

Ya en el gobierno del presidente Obregón, en el ámbito académico, doctrinario y del debate público se planteaba una discusión mucho más sistematizada que tenía por objeto legitimar la generalización de los beneficios a toda la población, pero no fue sino hasta el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas y el Plan Sexenal correspondiente cuando se dio un impulso decidido a los programas de seguridad social, pues ahí se definieron como prioritarias las acciones en materia de salud pública y las tendientes a organizar la infraestructura sanitaria (incluso se firmaron acuerdos con distintos estados de la federación para darle mayor sustento a las bases legales y técnicas del seguro social incipiente que ya se perfilaba).

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho se retomaron y profundizaron estos intentos y se planteó el objetivo de elaborar nuestra primera Ley del Seguro Social, por lo que en marzo

⁹⁵ Es importante señalar que, como veremos líneas adelante, a pesar de que desde esta fecha (1929) se contempla a la seguridad social como principio y como institución, no fue sino hasta diciembre de 1942 cuando se materializó la previsión. Por su parte, en cuanto al sector de trabajadores al servicio del Estado, la Ley General de Pensiones de Retiro de 1925 asumió su protección.

⁹⁶ Álvarez del Castillo, Enrique. La legislación obrera en México: cincuenta años de revolución, pág. 30.

de 1941 se estableció una comisión especial que se encargó de elaborar el anteproyecto, aunque por la propia complejidad que presentaba esta innovadora propuesta institucional no fue sino hasta fines de 1942 cuando el Congreso de la Unión la aprobó. Aún así siguieron los problemas para ponerla en marcha, pues por causas del limitado presupuesto del gobierno, el presidente tuvo que posponer mediante decreto la instauración del Seguro Social hasta el 5 de abril de 1943, fecha en que se reconoce formalmente establecido el Seguro Social.⁹⁷ Es importante destacar aquí que, durante este mismo sexenio, se crearon la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública (1943), el Instituto Nacional de Cardiología (1943), el Hospital Infantil (1943), y el Instituto Nacional de Nutrición (1946), entre otros, además de un número considerable de clínicas y centros de salud.

Ello respondió fundamentalmente a las transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas en la década de los años cuarenta en la sociedad mexicana, caracterizada desde ese entonces por una rápida dinámica de cambio y crecimiento. Por ello, era necesario redefinir los esquemas tradicionales de los seguros sociales para apuntalarlos más hacia lo que hoy conocemos como los modelos conceptuales e ideológicos de la seguridad social integral. Hasta estas fechas habían pasado cerca de 25 años de concluido el movimiento revolucionario y sus consecuencias inmediatas; el país se estaba reponiendo política, social, demográfica y económicamente, dando una nueva concepción a la política de seguridad social al imprimírle una nueva serie de valores institucionales que tuvieron su correspondiente soporte en la práctica, tal como se expondrá en el siguiente apartado.

3.2. Principios, objetivos y alcance de la seguridad social en México.

Un antecedente remoto histórico respecto a la construcción de la filosofía de la seguridad social en nuestro país, lo hayamos en las célebres palabras que José María Morelos expresó en sus Sentimientos de la Nación, pues el artículo 12 de dicho documento expresa lo siguiente: “que como la buena ley es superior a todo hombre, deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.⁹⁸

⁹⁷ Las actividades del Instituto Mexicano del Seguro Social se iniciaron oficialmente el primero de enero de 1944.

⁹⁸ Rodríguez, Alfonso, Lecciones de Historia de México, pág. 87.

Esta expresión, más allá de ser un dato interesante, es muy representativo en función de que en la práctica la seguridad social mexicana se ha caracterizado por incorporar en las respectivas legislaciones y políticas una concepción distinta al enfoque de la asistencia tradicional, pues incluyó prestaciones que posibilitaron a las instituciones convertirse en factores efectivos de bienestar de la población. En palabras de Álvarez del Castillo, “esta acción permitió al gobierno mexicano ampliar su capacidad de respuesta a las demandas generadas por las disparidades sociales, cubriendo espacios de política social con acciones institucionales destinadas a mejorar el nivel de vida de la colectividad”.⁹⁹ Por estas peculiaridades es necesario señalar brevemente cuáles han sido los valores institucionales que han marcado el desarrollo de la política de seguridad social en nuestro país.

3.2.1. La solidaridad.

La seguridad social tiene como pilar principal de su concepción, de su funcionamiento y de su desarrollo mismo a la *solidaridad*. La responsabilidad pública gubernamental, el carácter equitativo y colectivo del financiamiento y la obligatoriedad de la afiliación, entre otros principios, convergen hacia la institucionalización de mecanismos de solidaridad, singular o pluralmente hablando, que se constituyen y manifiestan mediante la existencia y cumplimiento de derechos objetivos reconocidos, y también por medio de políticas concretas que les imprimen operatividad en la realidad.

Por ejemplo, el derecho a la salud es una prerrogativa universal que se fundamenta, por así decirlo, en la solidaridad de sanos con enfermos. Asimismo, los sistemas de pensiones muestran solidaridad entre las distintas generaciones de jóvenes con jubilados. Lo mismo vale para los regímenes de redistribución de ingresos de las familias sin hijos a las familias con hijos. Aunque obedeciendo a lógicas diferentes, los ejemplos anteriores muestran formas de solidaridad características de la seguridad social. La heterogeneidad en materia de solidaridad, en efecto, es inherente al concepto jurídico nacional e internacional de la seguridad social, aunque lo importante aquí es reconocer que es sobre todo el hilo conductor de las políticas concretas en materia de seguridad social.

En suma, para fines de esta investigación, y sobre todo para un mejor entendimiento de los principios que se exponen a continuación, debe quedar claro aquí que es necesario

⁹⁹ Esta situación constituyó un mecanismo neutralizador de contradicciones que permitió mantener y reproducir el sistema político, dado que los márgenes de bienestar y los niveles de consenso siempre han estado relacionados. Fuente: Álvarez del Castillo, Enrique, Op. cit. Pág. 84.

concebir y definir a la solidaridad o componente solidario de la seguridad social como la garantía de protección a los menos favorecidos basada en la participación de todos los contribuyentes al sistema.

3.2.2. Principios de la seguridad social en México.

En México, las aristas de la economía de libre mercado han condicionado en cierta medida a la actuación gubernamental en las últimas tres décadas, lo cual, en términos de resultados, ha generado una mayor incertidumbre respecto a la seguridad del ingreso del individuo y de su seguridad social. Sin embargo, esto no ha sido siempre la constante y desde su origen la seguridad social ha podido experimentar épocas de fuerte crecimiento, habiendo sido siempre el motor principal de la protección y la política social en general.

Este desarrollo, aún en medio de fuertes cuestionamientos respecto a la operación de las instituciones responsables, ha permitido delinear y consolidar varios principios y objetivos en la seguridad social de nuestro país. No obstante, esto no indica que ellos no estén sujetos a redefinición, sobre todo en los actuales y vertiginosos tiempos de cambio de los que son objeto las sociedades modernas, por ello hay que describirlos y entenderlos con las respectivas limitantes que esta situación impone.

En este marco, es posible entender a los principios de la seguridad social en México como el conjunto de bases que determinan y describen los valores fundamentales de su desenvolvimiento institucional y de la aplicación de sus políticas específicas, como es el caso de las pensiones, y cuyos componentes característicos son lo institucional, lo jurídico y lo programático. De esta forma, y partiendo de la premisa de que el punto de convergencia de los principios rectores se encuentra en el concepto de solidaridad ya expuesto, es posible identificar tres principios (o conjuntos de principios) fundamentales.

3.2.2.1. Principios institucionales de la seguridad social en su desenvolvimiento y operación.

El sistema de seguridad social mexicano ha sido considerado a veces como muy limitativo, fundamentalmente por centrarse en tres principios concretos: la amplia responsabilidad gubernamental; la reducida y en ocasiones nula participación del sector privado en la gestión; y la exclusividad del carácter equitativo y colectivo de la financiación de los seguros sociales.

- i. La responsabilidad gubernamental. Los principios internacionales de la seguridad social señalan que el aparato gubernamental debe asumir una amplia responsabilidad en lo que concierne a los servicios sociales y la administración de las instituciones responsables de su gestión, principio que encontró arraigo profundo en nuestro país. Además, en correspondencia con esta concepción del papel de las instituciones públicas en materia de seguridad social, el gobierno mexicano buscó siempre privilegiar la redefinición y alcance de las prestaciones otorgadas por la ley antes que intentar modificar las tasas de cotización, en perjuicio del equilibrio financiero y una protección extensa.
- ii. La participación privada en la gestión. A pesar de que la colaboración del sector privado en la gestión de la seguridad social es un principio consagrado internacionalmente, nuestro país, en correspondencia lógica con el inciso anterior, no ha sido del todo abierto y receptivo a su incorporación, lo cual ha traído como consecuencia el que la administración de la seguridad social sea responsabilidad casi exclusiva de las dependencias públicas. No obstante, aquí encontramos una de las peculiaridades del caso mexicano, pues si bien los sectores sociales y privados no participan directamente en la implementación, sí están asociados a ella por medio de su facultad consultiva, tal como muestra la conformación tripartita de los institutos de seguridad social.
- iii. La exclusividad del carácter equitativo y colectivo del financiamiento. Este principio alude a uno de los puntos más sensibles en el otorgamiento de la seguridad social. En particular, el gobierno mexicano adoptó este principio ciñéndose en gran medida a las tendencias mundiales de distribuir el costo de las prestaciones y los gastos de administración a través de la financiación colectiva, de manera tal que se evitara que las personas de recursos económicos modestos tuvieran que soportar una carga demasiado onerosa. En un parámetro numérico se definió institucionalmente que, debido a la situación económica del país y a las categorías de personas protegidas, en los distintos seguros (a excepción de las prestaciones familiares y los riesgos del trabajo) el total de las cotizaciones a cargo de los asalariados no excediera el 50 por ciento del total del costo de las prestaciones, situación que se mantuvo así durante varias décadas hasta que finalmente, por éste y otros motivos, se arribó a una situación de crisis financiera en las instituciones de seguridad social.

En realidad, lo que muestra este conjunto de principios es una responsabilidad prácticamente exclusiva de las instituciones públicas de seguridad social en el diseño, implementación y evaluación de sus políticas específicas, por ello, en un primer análisis, se observa que es el primer principio expuesto (responsabilidad gubernamental) el que da origen a los otros dos en la práctica (el financiamiento público y la casi inexistente participación privada en la gestión).

3.2.2.2. Principios jurídicos de la seguridad social.

Para darle certeza y seguridad a la aplicación de los principios institucionales, era necesario conformar una red de disposiciones legales que los materializara al menos en el texto de los ordenamientos, las cuales configuraron en sí mismas una nueva serie de principios.

- i. La conservación de los derechos y la igualdad de trato. Técnicamente dos prácticas convergentes fundamentan este principio: por un lado, la conservación de los derechos de los trabajadores migrantes y la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales; y por el otro, la igualdad de trato entre hombres y mujeres. En nuestro caso particular se ha avanzado lentamente en la incorporación de estos principios, pues no fue sino hasta fechas recientes (2005) que la institución de seguridad social más importante, el IMSS, firmó convenios con otros países (en particular con Estados Unidos) para regular y reconocer los derechos laborales de los trabajadores migrantes, sobre todo para evitar la doble tributación. Por otro lado, cabe destacar el hecho de que desde hace varios años se reconoció la igualdad del hombre y la mujer como beneficiarios dependientes, es decir, que la mujer trabajadora pueda inscribir a su esposo o concubino a los institutos para recibir todas las prestaciones.
- ii. Monto, frecuencia y duración de las prestaciones. En la política de seguridad social de nuestro país se estipulan de manera clara las modalidades de cálculo de los ingresos en caso de interrupción involuntaria de la actividad laboral. Dichos ingresos de reemplazo, ya sean temporales (por ejemplo, en caso de enfermedad o de desempleo) o vitalicios (por ejemplo invalidez o vejez), siguen reglas de cálculo previamente establecidas.

Las disposiciones al respecto muestran claramente que el propósito de la seguridad social es ante todo suministrar un nivel predeterminado de prestaciones a la población

derechohabiente, y luego encontrar los medios de su financiación mediante una adaptación de los recursos en función de las necesidades. El derecho internacional define estos esquemas como sistemas de prestaciones definidas.

Cabe anotar aquí que este principio, junto con el denominado “responsabilidad gubernamental”, ha sido uno de los más debatidos, cuestionados y atacados en las nuevas configuraciones institucionales y la reformulación de las políticas de seguridad social, derivadas fundamentalmente del rediseño de los sistemas pensionarios, ya que se plantea concretamente la sustitución de estos regímenes de prestaciones definidas por otros de capitalización individual, socavando de manera tajante un elemento central en la seguridad social misma y que ya se ha puntualizado: su principio o componente solidario.

3.2.2.3. Principios programáticos de la seguridad social.

Derivado de los principios anteriores, y en particular para darles cumplimiento real y operacional, surgieron los principios programáticos definidos como una serie de programas y políticas que garantizaran los medios de subsistencia de los trabajadores, aunque no insistieran sobre la garantía de un ingreso mínimo para toda la población, sino más bien pugnaban por el establecimiento de:

- i. La garantía de la atención a la salud, que se refiere a la posibilidad de prestar servicios médicos adecuados. Aquí el financiamiento y el costo de la cobertura proviene de la participación y aportación económica de los empleadores y los mismos beneficiarios, es decir, los trabajadores asalariados.
- ii. La garantía de la inserción y de la reinserción, que se identifica como el corolario de la garantía de los medios de vida en el contexto de la lucha contra la pobreza, pues el principio está dirigido principalmente a proteger contra dos tipos de contingencias: el estado de discapacidad y el desempleo o paro. Sin embargo, en México sólo se aplican mecanismos de seguridad social para el primero, pues no contamos con seguro de desempleo.

Para entender con mayor precisión el alcance de estos principios programáticos, en el siguiente cuadro se resumen las contingencias que cubre el seguro social en México por medio de sus programas específicos, además de un comparativo con otros países representativos a nivel mundial.

Cuadro 7.
Prestaciones de seguridad social en México y otros países

Prestaciones	Vejez, Invalidez y Muerte	Enfermedades y Maternidad	Accidentes de Trabajo	Desempleo	Asignaciones familiares
País					
Argentina	X	X	X		X
Brasil	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	X
Estados Unidos	X		X	X	
Francia	X	X	X	X	X
Italia	X	X	X	X	
México	X	X	X		X
Reino Unido	X	X	X	X	X
Suecia	X	X	X	X	X

Fuente: Solís, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.). *La seguridad social en México*, 1999.

3.2.3. Alcance y objetivos de la seguridad social nacional.

Doctrinalmente los objetivos de la seguridad social en nuestro país se han clasificado de la siguiente manera¹⁰⁰:

- i. Universalidad: extender la garantía de protección a todas las personas amparadas por la ley, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida;
- ii. Integralidad: consolidar la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema.
- iii. Unidad: lograr la articulación de políticas, instituciones, programas y prestaciones convergentes el marco de la seguridad social.
- iv. Participación: fortalecer el rol de los actores sociales, públicos y privados participantes en el sistema de seguridad social integral;
- v. Autofinanciamiento: encaminar el funcionamiento del sistema hacia el equilibrio financiero y la sostenibilidad actuarial; y
- vi. Eficiencia: buscar la mejor utilización de los recursos disponibles para que los beneficios que la ley asegura sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente.

¹⁰⁰ La clasificación es retomada de: Solís y Villagómez (comps.), Op. cit. Págs. 203 – 205.

Ahora bien, los objetivos en sí mismos no nos dan un panorama suficiente para saber hasta dónde ha llegado realmente la acción gubernamental en materia de seguridad social, pues al ser sólo una serie de categorías valorativas que expresan los propósitos de las instituciones responsables y sus políticas, es necesario en cambio apelar a su propia lógica operativa para entender cuál ha sido el alcance de la seguridad social en México.

El punto de arranque en este escenario es precisamente entender que esa operación, en su conjunto, no se desvió del ya tradicional y casi incuestionable principio del papel del gobierno como el principal promotor de la política socioeconómica, por lo que fijó su alcance en programas y seguros sociales que incluían amplias prestaciones para los beneficiarios en materia de salud, ingreso, vivienda y recreación. No obstante, el hecho de que se concibieran inicialmente variadas prestaciones para los derechohabientes, no significó en automático que la protección fuera integral y universal, por el contrario, las políticas en su formulación e implementación encontraron amplias restricciones, sobre todo de tipo económico, para consolidar un sistema de seguridad social justo y equitativo en el cual la persona tuviera la atención necesaria.

Dicho de otro modo, no hubo un desarrollo paralelo entre lo social y lo económico, condición vital para lograr un crecimiento equilibrado y para definir un alcance de las políticas de seguridad social mucho más amplio que aquel que delimitaba sólo la población con empleo formal, fuera de origen público o privado.

A pesar de ello, en México es formidable lo mucho que se ha logrado con la actividad de gobierno en materia de seguridad social, pues se ha perfilado hacia lo que hoy día se ha dado en llamar la acción pública, ya que incorpora la participación de los patrones y los trabajadores en el financiamiento, en la adopción de las decisiones más importantes y en la evaluación de etapas operativas y financieras. No obstante, también son a la vez impresionantes los problemas que se avizoran y que en la actualidad tratan de sortearse, sobre todo en lo referente a las políticas pensionarias y de salud, ya que los límites, la incertidumbre y las restricciones se dan principalmente en temas muy complejos tales como las (endebles) bases financieras, las difíciles magnitudes y las gravosas inercias.

En concreto, los dos principales institutos de seguridad social enfrentan perspectivas de rediseño necesario, de reformulación de los valores en las políticas que aplican y sobre todo de incertidumbre respecto a su permanencia en la vida pública. Sin embargo, el

análisis no es tan maniqueo, pues a pesar de todo no puede ni debe dejar de reconocerse que en este país, como casi en cualquier otro, la seguridad social ha contribuido poderosamente desde su origen a una historia moderna de estabilidad. Sus instituciones forman ya parte de la historia nacional y es conveniente generar y fortalecer políticas que permitan elevar su capacidad para resolver dilemas y desafíos, ya que esa es la única vía de integrarlas y reintegrarlas al futuro en sus ya conocidos corto, mediano y largo plazos.

En suma, la actualidad y su complejidad han señalado insistentemente la necesidad de dar un nuevo enfoque a la seguridad social por medio del replanteamiento de sus problemas públicos y el correspondiente rediseño de las políticas que tratan de darles una respuesta institucional efectiva, ya sea desde las tendencias que plantean una conjunción de fuerzas entre el gobierno y las organizaciones privadas, hasta otras más radicales que proponen la eliminación de la seguridad social tradicionalmente otorgada por el sector público. Finalmente el hecho es que las nuevas políticas que se generen en materia de seguridad social deben tener como eje – valor articulador una problemática doble que es urgente resolver, independientemente de que el gobierno, los privados o ambos manejen la seguridad social: por un lado, el desfinanciamiento de las instituciones y sus seguros, y por otro, la aceptación social de los programas que de ello se deriven.

3.3. Impacto institucional de la política de seguridad social en México y su desenvolvimiento.

El análisis aplicado a la seguridad social en nuestro país hace necesario puntualizar qué se concluye del estudio de esta materia en particular:

- 1) La seguridad social en México, como mecanismo de gobierno y como una serie de políticas vinculadas que buscan ofrecer seguridad en el ingreso del trabajador y su familia, ha sido uno de los pilares fundamentales para la consolidación del régimen en nuestro país, ya que desde sus inicios ha permitido, conforme ha avanzado su desarrollo institucional, configurar un escenario de paz política y social tan necesario en un contexto de inestabilidad marcado por conflictos bélicos internacionales, por recurrentes crisis económicas y por dinámicas poblacionales que sí lograron desestabilizar en gran medida las dinámicas internas de muchos otros países, sobre todo los latinoamericanos y algunos de Europa oriental y de Asia. En suma, la seguridad social logró durante muchos años generar un amplio margen de

gobernabilidad que permitió una convivencia, sino muchas veces sana sí de cooperación y complicidad, entre el gobierno y la sociedad misma.

- 2) La seguridad social permitió el involucramiento de los actores centrales, llámense gobierno federal (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Salud), sindicatos (CTM, CROM, CROC, SNTSS, FTSE, STE, SME), organizaciones empresariales (ramas productivas, sobre todo de industria y servicios, tales como CONCANACO, CONCAMÍN, CANACINTRA, ABM) e incluso partidos políticos como el propio PRI, en la definición y creación del problema público, pues mediante sus recursos, sean movilizaciones, presiones institucionales o mecanismos económicos, lograron influir en el diseño, implementación e incluso en la evaluación de las políticas propias de los seguros sociales. Además, vieron fortalecida su acción al adquirir representación en los órganos directivos y de toma de decisiones, como fue en el caso de la conformación tripartita del principal instituto de seguridad social en el país: el IMSS.
- 3) Sin embargo, esa integración de los sectores público, privado y social en la dinámica institucional y en las políticas de la seguridad social, no evitaron, e incluso en muchos casos favorecieron, el establecimiento y desarrollo de prácticas corruptas que minaron las capacidades institucionales, principalmente en su dimensión financiera, de las instancias responsables del manejo de los diversos seguros, entre ellos, el referente a las pensiones por vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
- 4) En la década de los setenta nuestro país, reconocido como uno de los casos de avanzada en la implementación de los seguros, reafirmó ese compromiso al rediseñar y expedir una nueva Ley del Seguro Social que amplió las responsabilidades públicas en el otorgamiento de servicios y en el financiamiento de los mismos, pero no se hizo la adecuación necesaria que vinculara de forma adecuada las prestaciones con las contribuciones en seguros, sobre todo aquellos claramente problemáticos como los de salud y maternidad, por lo que comenzó a gestarse el problema público del desfinanciamiento, y aún más, al ocuparse los recursos excedentes de seguros como el de retiro e invalidez se perfiló una grave crisis en todos ellos, la cual ha sido muy difícil de sortear.

Debido a ello, las políticas actuales de rediseño de la seguridad social han cuestionado seriamente, sin justificación en muchas ocasiones, el componente solidario de la seguridad social, de ahí que hoy día se propongan consistentemente los esquemas de contribución definida que se aplican ya en las políticas de pensiones, pero se busca extenderlos también a seguros como el de salud, el de invalidez y el de prestaciones sociales, donde la subrogación de guarderías ha sido ya el primer paso hacia la desincorporación de servicios.

- 5) Esta tendencia, por las explicaciones ya dadas, resulta contraria a la estabilidad de un gobierno y de una sociedad en permanente redefinición de tareas, pues hoy más que en cualquier otro tiempo, debido al aumento desproporcionado de los diversos índices de pobreza y pobreza extrema en el país, se requiere de mecanismos que mitiguen la escasez y el conflicto, tal como lo hizo en gran parte de su historia institucional la seguridad social en México.
- 6) El alcance de la seguridad social, como cualquier otra política, siempre ha estado condicionado por los recursos existentes, los cuales tuvieron un flujo constante y de consideración durante varias décadas, y a pesar de los números rojos con los que operaban ciertas áreas, la infraestructura y el equipamiento correspondiente siempre fue en aumento y en cobertura. Tales dimensiones, sin embargo, representan hoy en día un problema serio de mantenimiento y modernización, lo cual complica significativamente el panorama financiero de las instituciones de seguridad social.

Sin embargo, con este argumento hay que ser cuidadosos, pues es una de las bases de justificación que corrientemente se esgrime para el desmantelamiento de los organismos responsables, aludiendo que el modelo tradicional de reparto de donde proviene todo ese crecimiento es por diseño erróneo y como consecuencia destinado al fracaso, argumento que no puede estar más alejado de la realidad, pues este esquema, en efecto vulnerable como cualquier otro, pero por ello también perfectible, no carece de fuentes de financiamiento ni entra en choque o contradicción con la dinámica poblacional como se pretende hacer creer por parte de los partidarios fervorosos de los sistemas de cuentas individuales y de cotización definida, que son, curiosamente, los expertos financieros que mantienen relaciones con las administradoras y otros participantes privados de los propios esquemas y algunos otros que influyen, lamentablemente, en diversas instancias gubernamentales con

poder de decisión, los cuales debieran atender al hecho de que el mal manejo del sistema de reparto y las fallas de gobierno fueron los que efectivamente lo hicieron inviable en el largo plazo, no su diseño en sí.

3.4. El IMSS como principal institución marco de la seguridad social y las pensiones en México.

A manera de contexto, el análisis de la seguridad social institucionalizada y materializada en el IMSS debe partir de la ubicación de lo que podemos designar como las “grandes” etapas en el desarrollo y alcance de sus políticas sociales¹⁰¹, que en concreto son las tres siguientes:

- i. La primera etapa abarca de 1943 hasta 1981, tiene como punto de arranque la creación de la seguridad social institucionalizada a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, y se caracteriza por su gran expansión sustentada fundamentalmente en la “juventud” del sistema y la ausencia de un número considerable de pensionados, lo cual permitió tener excedentes financieros muy altos e invertirlos en la creación de la infraestructura pública tan necesaria y casi inexistente.¹⁰²
- ii. La segunda etapa comienza en 1982 y finaliza en 1994. Esta fase se caracterizó fundamentalmente por la disminución notable de recursos debido a que no se “repusieron” aquellos que fueron tomados de las distintas reservas para crear y mejorar la infraestructura, aunque también fue un factor muy importante la falta de una adecuada política de inversión de los fondos que permitiera generar el rendimiento necesario para enfrentar presiones financieras tales como el aumento del número de personas en edad de jubilación. Adicionalmente, se comenzaba a agudizar el problema de insuficiencia en las contribuciones de los diversos seguros (en especial el de enfermedades generales y el de maternidad) debido a la crisis económica, la inflación, el desempleo, la devaluación, así como la evasión de cuotas. Estos factores provocaron, como en cualquier otro régimen de contribuciones vinculadas al salario y su valor real, la rápida pérdida de recursos necesarios para una operación adecuada.

Esta situación de crisis y de reconocimiento de fallas en las políticas, tuvo como contexto la redefinición de los valores públicos que, a partir del sexenio de Miguel de

¹⁰¹ La clasificación fue retomada de Arce Cano, Gustavo. Los seguros sociales en México, pág. 164.

¹⁰² En otros países simplemente se transformaron los viejos hospitales que ya existían. En México la situación fue distinta, pues hubo que construir casi toda la infraestructura para que pudiera prestarse razonablemente el servicio.

la Madrid, comenzaron a apuntalar al régimen político hacia la sustitución de los principios del intervencionismo para adaptarlo a nuevas fórmulas e ideologías que privilegiaban la apertura comercial, la mayor libertad en cuanto al desenvolvimiento del mercado y la privatización de empresas públicas e, incluso, de ciertos servicios de seguridad social como lo son mismas pensiones y otros seguros que buscaron subrogarse como las guarderías.

- iii. La tercera etapa da inicio en 1995 con la discusión de una nueva Ley del Seguro Social, cuya fundamentación y diagnóstico concluyen que la cantidad de recursos que recibía el IMSS (alrededor de 50 mil millones de pesos) para cumplir con su tarea de atender las enfermedades generales y maternidad era insuficiente; que había que aumentar las contribuciones en 25% para poder dar servicios oportunos; y que la precariedad en la atención médica alcanzaba niveles preocupantes. Sin embargo, lo fundamental de esta reforma una vez consumada fueron las modificaciones al sistema de pensiones vigente, argumentándose que ya no era viable debido a que se estaban enfrentando graves presiones y crisis financieras en el instituto. Se acordó por tanto que los recursos destinados a las pensiones que se generaran a partir de ese momento (1997) se transfirieran ahora al nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro de cuentas individuales como sustituto del anterior esquema de reparto.

3.4.1. Impacto general de la actividad del IMSS en México

Hoy en día el valor que esta institución ha impreso en la calidad de vida de los mexicanos es incuestionable, pues el país no sólo cuenta con sólidos mecanismos gubernamentales de seguridad social y esquemas de previsión, sino que además ha proporcionado al régimen estabilidad y paz social. En efecto, las instituciones de seguridad social como el IMSS (y en su caso el ISSSTE) respondieron puntualmente a la necesidad de dar certidumbre no sólo a las acciones que protegían la vida laboral de los trabajadores activos, sino también a cuestiones fundamentales como la salud y el ingreso, pero sobre todo, confianza y credibilidad en el gobierno mismo para poder generar un clima de paz y estabilidad política tan necesario.

Como ejemplo de lo anterior pueden revisarse ciertas cifras básicas relacionadas directamente con la calidad de vida de la población: tan sólo en una década (1990 – 2000), el índice de mortalidad disminuyó de 5.1 a 4.3 %, en tanto la esperanza de vida pasó de

70.8 a 75.3 años. Asimismo, en dicho periodo de tiempo la tasa de crecimiento medio anual pasó de 2.6 a 1.9%, mientras que la Tasa Global de Fecundidad se redujo a 2 hijos por mujer.¹⁰³

Paradójicamente, estos avances en la calidad de vida son los que ahora ponen en encrucijada a los esquemas pensionarios de reparto que existen en el país (como lo era el del IMSS hasta antes de 1997), pues las personas viven muchos años más, lo que significa que gozan más tiempo de su pensión; además, la brecha entre trabajadores activos y jubilados se ha reducido sensiblemente (15 trabajadores por cada 7 jubilados) como consecuencia de la disminución en la tasa de crecimiento poblacional y de la tasa de fecundidad. La consecuencia lógica fue precisamente la descapitalización que sufrieron las reservas correspondientes al pago de pensiones, siendo éste el principal motivo del rediseño del sistema en 1995 como solución a la grave crisis financiera generada.

Hoy en día los dos principales institutos de seguridad social enfrentan escenarios inciertos, pero es innegable que en este país la seguridad social ha contribuido poderosamente por más de medio siglo a una historia moderna de desarrollo social e individual. Estas instituciones forman ya parte de nuestra historia personal y colectiva, donde su continuidad en el futuro dependerá de su capacidad de insertarse en los nuevos escenarios y de afrontar las crecientes problemáticas, ello sin duda con el importante auxilio de políticas públicas adecuadas que permitan dotarlas de capacidades institucionales y operativas con las que puedan enfrentar escenarios de incertidumbre y dilemas de consolidación.

3.4.2. El IMSS y el sistema de pensiones.

Como se ha señalado, la seguridad social se consagra como un derecho en el artículo 123 de nuestra constitución política, pues en él se establece que la Ley del Seguro Social se considera de utilidad pública al establecer seguros encaminados al bienestar y protección de los trabajadores, entre ellos, el seguro de vejez y de retiro que son de especial importancia para este trabajo; además, menciona que la seguridad social debe cubrir la jubilación, la invalidez, la vejez y la muerte, entre otros.¹⁰⁴ En una dimensión doctrinaria, la propia definición de seguridad social revisada en el apartado correspondiente establece que uno de los medios posibles de pérdida de ingresos es el envejecimiento, por lo que resulta

¹⁰³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: www.inegi.gob.mx

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007. Artículo 123.

inobjetable inscribir dentro de la esfera de la seguridad social integral el derecho a una pensión.

Si entendemos que la pensión representa el esfuerzo de toda la vida laboral de los trabajadores, lograremos también concebir que, más allá de una prestación, representa el poder ofrecer tranquilidad y seguridad en el sentido de que se cuenta con un apoyo económico que permite vivir con dignidad ante las distintas situaciones que pueden presentarse a lo largo de la vida (vejez, cesantía en edad avanzada, muerte prematura, accidentes y enfermedades que conducen a invalidez). Así pues, el Sistema de Ahorro para el Retiro con el que hoy contamos en el país permite, al menos en su diseño, darle mayor solidez y fortaleza a la seguridad social integral y a las instituciones que la manejan, pues busca garantizar pensiones financieramente viables y suficientes a los trabajadores, o en su caso, a sus familias. Sin embargo, el surgimiento de este nuevo sistema representa hoy en día la respuesta a la grave problemática de los institutos más que a un ejercicio de prevención de situaciones indeseables, tal como se esboza a continuación.

3.5. Lecciones institucionales del desenvolvimiento del IMSS y de la reforma a su esquema pensionario.

El análisis aplicado a las problemáticas del desenvolvimiento institucional del IMSS y la reforma a su sistema de pensiones hace necesario puntualizar lo siguiente:

- 1) México fue durante mucho tiempo un paradigma de construcción de la seguridad social, ya que logró transitar de una red casi inexistente de infraestructura hospitalaria y de servicios a un entramado de unidades con el equipo más avanzado de Latinoamérica, y con prestaciones sociales amplias en beneficios y cobertura. Respecto a las pensiones, el IMSS también representó durante muchos lustros y para varios países un modelo institucional que permitió avanzar sólidamente en la generación de fondos para el retiro, orientados no sólo al pago de pensiones sino a cubrir otras necesidades operativas del propio instituto. El problema aquí fue, como ya se ha enunciado, la no devolución de esos recursos a sus reservas originales, que eran las del retiro, de ahí que este seguro en particular comenzará a funcionar deficitariamente, pero no por cuestiones o problemáticas congénitas del esquema tradicional de reparto del que se deriva, sino del mal manejo de los fondos, la

corrupción, las fallas de gobierno en su inversión y el saqueo sistemático de las reservas.

- 2) Por lo anterior, actualmente se califica injustificadamente a la problemática de la política pensionaria como la causante principal de la actuación deficitaria y de poca calidad de los institutos de seguridad social, en particular del IMSS y del ISSSTE. Sin embargo, este argumento desconoce y pasa por alto eventos acontecidos donde precisamente los recursos pensionarios que ahora faltan y cuyo uso se destinó, entre otras cosas, a la construcción de la infraestructura necesaria para cumplir con las amplísimas responsabilidades públicas que el marco legal les asignó en cuanto al otorgamiento de bienes y prestación de servicios sociales, son los que permitieron mejorar tres indicadores específicos que hoy en día, paradójicamente, ponen en jaque a los mismos sistemas pensionarios que los originaron: el aumento en la esperanza de vida a 75.3 años y la reducción de la Tasa Bruta de Natalidad a 2%.
- 3) Como en otros seguros, el correspondiente al de retiro se caracterizó por el principio ya expuesto de la responsabilidad exclusiva del gobierno en su manejo, administración e implementación. Sin embargo, ello no impidió que otros sectores como el empresarial, evidentemente representando a los patrones, y el social, con los sindicatos, participaran en el consejo tripartito del IMSS para definir las líneas de acción y las políticas específicas que de su manejo se derivaran. Adonde planteo llegar con esto es que, si bien se ha argumentado aquí el mal manejo del gobierno de los recursos, el sector social y el privado también tuvieron su parte por medio de sus respectivos representantes, no necesariamente legítimos, en el consejo del IMSS, ya que ahí se acordaron las principales decisiones que llevaron a que el seguro de retiro entrara en crisis financiera, y sobre todo también ahí se definió la solución al problema público: impulsar un nuevo modelo pensionario sustentado en el principio de contribución definida, no solidario ni colectivo.
- 4) Lamentablemente, el debate público en el rediseño de la política pensionaria del Instituto Mexicano del Seguro Social no fue del todo honesto, pues se manejaron cifras que si bien son ciertas, la interpretación cualitativa que se les imprimió encaminó la atención a puntos sensibles de forma engañosa e inapropiada para sobredimensionar el problema y la urgencia de su atención, sobre todo en lo que se refiere al principal argumento que justificó la reforma: el costo creciente en el pago de

pensiones actuales y futuras, el cual efectivamente representaba en 1995 un monto de alrededor del 0.6% del PIB, sin embargo, sobre todo en comparación con esquemas verdaderamente deficitarios como los de Chile y Suecia donde dicho porcentaje alcanzaba los 10 y 9 puntos respectivamente, la crisis en México no tenía las dimensiones que se dijeron y que justificaron una reforma rápida, sin consultar a los afectados y a los interesados, y sobre todo sin examinar alternativas al modelo chileno y del Banco Mundial, o por lo menos buscando su adaptación a las peculiaridades del caso mexicano. Otro argumento que apoya esta situación es que, sin reforma, el esquema de pensiones mexicano hubiera pasado de 0.6 a 0.9% del PIB para el 2030, es decir un incremento no tan sustancial ni exponencial como se hizo creer, además de que, con reforma, sólo se reduciría el déficit en 0.2% para ubicarse en 0.4% del PIB también en treinta años, lo cual tampoco es un cambio sustancial.

4. Capítulo cuarto: El SAR como principal mecanismo institucional de la política de pensiones del IMSS.

4.1. Planteamiento inicial de la problemática pensionaria en el IMSS.

En los últimos quince años los dilemas y desafíos de la seguridad social han ocupado un lugar prominente en la situación económica y política de México y en general del mundo. Ello se debe a que las tendencias demográficas, caracterizadas por aumentos en la esperanza de vida (a 75 años) y la disminución de la Tasa Bruta de Natalidad (a 2%), han dado como resultado que la población mayor de 65 años de edad represente una proporción creciente con respecto a la población total (hoy día representa el 6% del conjunto poblacional, y se calcula que en 2030 llegará al 10%).

En efecto, los cambios en la pirámide poblacional presionaron y están presionando las estructuras funcionales de los esquemas de seguridad social, en particular de los sistemas pensionarios tradicionales de reparto, pues cada vez es menor la proporción de trabajadores activos respecto a los jubilados y las personas de la tercera edad (de 10 a 2 respectivamente) lo que obligó a meditar sobre posibles políticas de solución. En particular, la caída en la Tasa Bruta de Natalidad del país de 3.7% a 2.5% anual entre 1970 y 1995, y el aumento en la esperanza de vida de 49.6 a 70.8 años entre 1950 y 1995 (a la par de un creciente déficit financiero calculado alrededor de casi 4 billones de pesos) hicieron que los sistemas de previsión de reparto vigentes enfrentaran graves problemas de financiamiento, provocados principalmente por la insuficiencia de contribuciones de los trabajadores activos para el financiamiento de las pensiones de los jubilados.

Como contexto, el ámbito internacional, siempre ejerciendo una fuerte influencia al interior del país, comenzó a reportar consistentemente esfuerzos para resolver este problema y las fórmulas de solución implicaron, entre otras cosas, ajustes a las diferentes variables involucradas en el funcionamiento de los esquemas de reparto, tales como la edad de retiro, el aumento de las contribuciones e, inclusive, la disminución de beneficios (como fue el caso de algunos países de Europa Central). Independientemente de hacia dónde hayan tendido las modificaciones, el punto nodal aquí es precisamente la creciente preocupación mundial por el futuro de los esquemas de previsión, y en ese contexto México también se incluyó en la “ola” de reformas a los sistemas de pensiones.

Durante muchos años, sobre todo los que corrieron entre 1943 y 1980, el sistema de pensiones mexicano funcionó con cifras superavitarias y sirvió de instrumento financiero para compensar los números rojos con que operaban otros seguros como el de salud y maternidad, o bien para generar y mejorar la infraestructura hospitalaria y recreativa necesaria para cumplir con las amplias responsabilidades asignadas a los institutos de seguridad social. No obstante, las fallas de gobierno en el manejo de los recursos tales como una inadecuada gestión financiera, la extensión de los beneficios sin el correspondiente incremento contributivo y la corrupción provocaron la inviabilidad del esquema en el largo plazo.

Por otra parte, se hicieron cada vez más evidentes los problemas de diseño del seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte, tales como el desequilibrio actuarial entre las contribuciones y los beneficios, además de la utilización de los recursos de las pensiones para financiar otras áreas de operación del IMSS. Esta dinámica de implementación del seguro favoreció que se generaran situaciones de conflicto para algunos tipos de trabajadores, por ejemplo, aquellos que no cotizaban el número de semanas requeridas para tener derecho a una pensión y que perdían por completo las aportaciones realizadas, tal es el caso de los trabajadores de menor ingreso y a las mujeres que en la maternidad dejaban de laborar. Además, la cotización constante tampoco era garantía de obtención de una prestación adecuada, pues se registraron numerosos casos de trabajadores que aportaban por más de treinta años y que alcanzaban pensiones similares a las de aquellos que sólo lo hacían durante 10, incentivando de esta manera la subdeclaración de salarios y la evasión de cuotas.

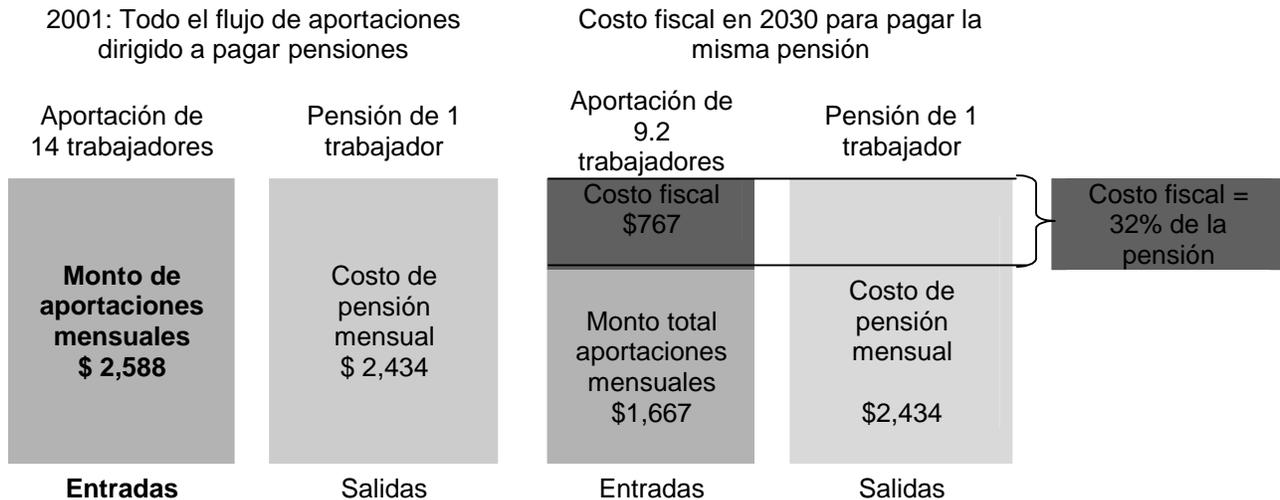
Con estas tendencias las aportaciones resultaban insuficientes para pagar las pensiones, pues este cambio demográfico afectaba (y afecta) al sistema de reparto al provocar una razón decreciente de trabajadores activos respecto a los pensionados. En México, la proporción entre ambos grupos se ha modificado de la siguiente forma: en 1950 paso de 176 trabajadores por cada 83 pensionados, en 1999 habían 15 activos por cada 7 retirados, y para 2030 se estima una razón de 4 trabajadores por cada 2 jubilados.¹⁰⁵

El cambio demográfico (con un tasa de crecimiento de 4% y de moralidad de 2%), por tanto, contribuyó en gran parte a hacer deficitario el sistema de reparto (en alrededor del

¹⁰⁵ CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, pág. 16.

0.4% del PIB), con el consecuente impacto fiscal (con una deuda de 4 billones de pesos), tal y como se demuestra en el siguiente esquema.

Esquema 1. Comparativo en el costo fiscal del pago de pensiones en el sistema de reparto a 30 años



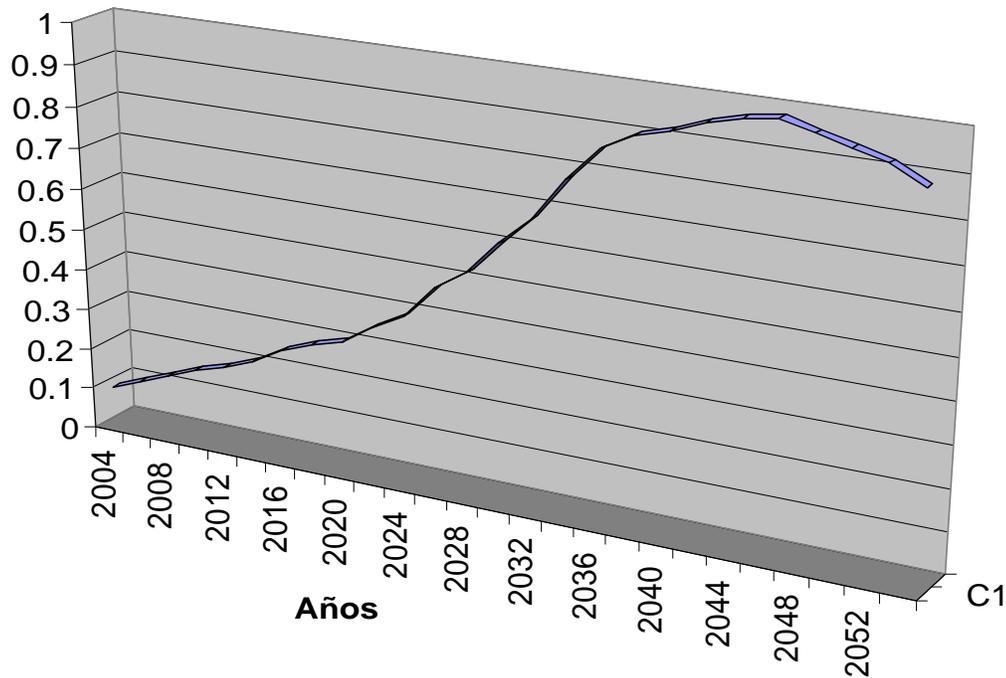
Nota: Supone los casos de pensiones por vejez y cesantía en edad avanzada y aportaciones de 4.5% del salario, así como constante la pensión en términos reales. Pesos constantes de 2003.

Fuente: CONSAR. *El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR*, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.

Adicionalmente, el cambio en la pirámide poblacional de nuestro país, producto de menores tasas de fertilidad y aumentos en la esperanza de vida, provocó que las pensiones tuvieran que pagarse durante plazos cada vez mayores. Se estima que para el año 2030 más de 10% de los mexicanos rebasará los 65 años de edad, mientras que actualmente este porcentaje es de 6%.

Otros factores coyunturales, como la pérdida en el poder adquisitivo de los salarios (del 5% anual) y el aumento de los niveles de desempleo (del 2% anual), redujeron de manera sustancial los ingresos reales del IMSS y, por tanto, el valor adquisitivo de las pensiones. Así, derivado de todos estos fenómenos, se anticipaba un creciente costo fiscal, tal y como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.
Costo fiscal anual del sistema de pensiones de afiliados al IMSS
(Sin reforma y en porcentaje del PIB)



Fuente: CONSAR. *El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR*, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.

Por su parte, el diagnóstico sobre la situación del IMSS de 1995 reflejó varios elementos problemáticos adicionales por cada seguro. Señalaba, en la rama de Enfermedades Generales y Maternidad, deficiencias en la prestación de los servicios en todos los niveles de atención, lo mismo que carencias estructurales. Ambos problemas determinados por la insuficiencia de las aportaciones, pues la cuota de equilibrio estimado para el modelo de atención, sin considerar un aumento potencial de la población usuaria, se calculaba en 13.5%, lo que comparado con el 12.5% real confirmaba su desequilibrio financiero.

Por otra parte, el diagnóstico concluyó que el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte y el de Riesgos de Trabajo, además de presentar esquemas de inequidad, tenían un evidente problema de inviabilidad financiera generado por el notorio aumento en la esperanza de vida de los pensionados y por los aumentos decretados a las prestaciones, así como por estar apoyado en una estructura que no fomenta la justicia laboral y la modernización de la planta productiva en un entorno económico de apertura.

El Seguro de Guarderías ofrecía una cobertura sumamente limitada (1 de cada 10 madres

con derecho a servicios), situación que constituyó un obstáculo para la incorporación equitativa de la mujer al mercado laboral. El diagnóstico consigno que ellos se debía al alto costo de algunos esquemas, así como al hecho de que el ramo canaliza recursos a Enfermedades y Maternidad, frenando las posibilidades de ofrecer el servicio a una creciente población que lo demanda. Las conclusiones a las que llegaron las autoridades del IMSS en materia de Prestaciones Sociales, son el haber sido objeto de crítica pública por haberse otorgado a todo tipo de población, por lo que no se beneficia necesariamente a la población objetivo del IMSS, que son sus derechohabientes y por arrojar déficit que eran absorbidos por el ramo de IVCM, cuyas reservas fueron saqueadas con varios propósitos y nunca repuestas, lo cual trajo consigo la actual crisis financiera del instituto.

Finalmente, en 1995 el gobierno mexicano inició una profunda reforma de su sistema de seguridad social que se centró en la transformación estructural del antiguo sistema de pensiones, teniendo como argumento fundamental el hecho de que para enfrentar los compromisos financieros del seguro de IVCM habría sido necesario aumentar las contribuciones de 8.5% de salario a 23.3% en el año 2020, lo que habría afectado la creación de empleos. Además, si los beneficios y las contribuciones se hubieran mantenido constantes, las transferencias fiscales para cubrir el déficit se hubieran incrementado a 5.4% del PIB, todo ello plasmado en el diagnóstico y la exposición de motivos del nuevo marco jurídico aprobado que dos años después inició operaciones formales.¹⁰⁶

En suma, y teniendo en cuenta que en la actualidad el pasivo laboral devengado del IMSS asciende a 352 mil millones de pesos, equivalentes al 5.7% del PIB, la reforma a la seguridad social en materia de pensiones en nuestro país ha sido una de las más trascendentes, tanto por los beneficios que conlleva para varios sectores de la población, como por sus impactos en el ahorro, la inversión y el crecimiento de la economía nacional, al menos en un sentido teórico de formulación y diseño.

4.1.1. Los actores de la reforma al IMSS y sus interrelaciones.

El panorama que presenta la seguridad social en el mundo y en México es diferente al entorno de hace apenas tres décadas. Los cambios en los aspectos económicos, políticos y sociales han sucedido de una manera vertiginosa y han incidido directamente en las bases conceptuales, financieras, estructurales e institucionales de la seguridad social y la han

¹⁰⁶ Loc. cit.

colocado en una encrucijada donde no sólo deben superarse los grandes rezagos, sino también analizarse con profundidad las nuevas realidades de tipo socioeconómicas de restricción para estar en condiciones de cumplir con éxito su misión en el futuro.

Ninguna opción de reforma es viable si no se consideran las principales variables del problema, sus circunstancias y sobre todo los personajes que están detrás de ellas. En efecto, la ubicación, identificación y precisión de los actores centrales en el problema público de las pensiones y sus vinculaciones son referente indispensable para entender como se definió la problemática y cómo manejo cada uno de ellos sus recursos para empujar hacia uno u otro lado de la reforma misma, pero también es importante conocerlos para que, en función de ellos, se diseñen a futuro las estrategias que hagan frente a los nuevos retos y trazar las perspectivas de desarrollo en materia de seguridad social y de pensiones.

En concreto, con la reforma al IMSS de 1995 aparecieron en escena varios actores interesados e involucrados en la misma, sin embargo, ello no indica que su surgimiento fuera en estricto sentido espontáneo, por el contrario, las raíces de su participación se encuentran varios años antes y se enmarcan en otro tipo de escenario que, de acuerdo a una lógica retrospectiva de explicación, podemos ubicar de la siguiente manera en función de las principales problemáticas que se registraban.

- i. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988) y la reducción del valor de las cuotas. El Licenciado Ricardo García Sáinz queda al frente del IMSS a partir del 1 de diciembre de 1982 y permanece en el cargo hasta el 2 de enero de 1991. De hecho, como se verá a continuación, el protagonismo del sector gubernamental como actor en la problemática fue la constante en este periodo, y los actores sociales, específicamente los sindicatos, y los empresariales, con sus respectivas cámaras industriales y de servicios, eran a lo mucho entes consultivos con participación limitada en el Consejo General del propio IMSS, pues se decidió encarar el ambiente de restricción fiscal y económica que se vivía por medio de la acción contingente de gobierno para enfrentar los problemas más urgentes.

En efecto, en este periodo presidencial, como consecuencia de la crisis de 1982, el país se enfrentó a un crecimiento negativo y a una insuficiencia de divisas, circunstancias que provocaron, en el ámbito institucional, una caída ininterrumpida del

valor real de los salarios y, por tanto, del valor real de las cuotas (en tasas mayores al 100% en ambos casos). Se produjo, asimismo, un bajo crecimiento de asegurados y al mismo tiempo un incremento en la demanda de servicios. Además, la contribución gubernamental seguía disminuyendo (a sólo el 5% del valor de las cuotas), dejando la gran carga financiera al sector patronal.

- ii. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) y los inicios del SAR. Ricardo García Sáinz sigue al frente del IMSS hasta el 2 de enero de 1991, y es a partir de 1989 que se establecen las pensiones dinámicas, se elimina el pago de cuotas por el pensionado para el disfrute de la atención médica y se amplía a sus familiares.

En 1990, se firma el primer convenio que permite a los trabajadores migratorios cubrir cuotas para que sus familiares que permanecieran en México recibieran la atención médica proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, pero se interrumpe en otro frente el proceso de descentralización del Programa IMSS-SOLIDARIDAD.

A García Sáinz le sigue Emilio Gamboa Patrón, quien ocupa el cargo del 3 de enero de 1991 al 30 de marzo de 1993. En estos años, el gobierno federal dio inicio al sistema de ahorro individual. En mayo de 1992, se estableció un seguro de retiro complementario de jubilaciones y pensiones del IMSS y del ISSSTE, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92). El ahorro representó el 2 por ciento de la nómina de salarios y a éste se incorporó la cuota existente de 5 por ciento para la vivienda (ambas pagadas por el patrón), las cuales se depositaban en una cuenta bancaria para cada trabajador, cuya tasa de interés real no podía ser menor a 2 por ciento anual. Este fondo de ahorro individual sólo podía ser retirado hasta que el trabajador cumpliera 65 años de edad y únicamente en caso de ser cesado podía ser retirado el 10 por ciento.

Este sexenio en específico continúa la línea de un gobierno fuerte con rol protagónico en la atención de los problemas, sin embargo, comienzan ya a ser más evidentes y más claras en el escenario público la participación y el involucramiento de otros actores, tal es el caso de las instituciones bancarias (Banamex, Bancomer, Serfin, etc.) representadas en un órgano cada vez con mayor fuerza: la Asociación de Banqueros de México, la cual apoyó fielmente las medidas impulsadas en este sexenio por el presidente Salinas para comenzar a modificar las bases institucionales

de la seguridad social, sobre todo en lo que se refiere a las pensiones, ya que el surgimiento del SAR 92 benefició fundamentalmente a los propios bancos, pues ellos eran los responsables del manejo y administración de los fondos, reportándoles amplias ganancias.

- iii. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) y la reforma integral al IMSS. Genaro Borrego Estrada dirige el IMSS de marzo de 1993 a marzo 2000. Durante su administración entró en vigor el 1 de julio de 1997 la nueva Ley del Seguro Social. La trascendencia de esta reforma, su diferida entrada en vigencia (ya que se aprobó desde 1995), la desinformación provocada por campañas propagandísticas tanto públicas como privadas y sociales, y la complejidad misma del problema, oscurecieron durante los primeros 2 años el panorama, el propósito central y el alcance de la reforma misma.

Los antecedentes los encontramos en la LXXVII Asamblea General del IMSS, celebrada el 25 de enero de 1995, donde el presidente Zedillo señaló que desde su creación, el instituto ha sido pilar en la tarea fundamental del gobierno mexicano de proteger la salud y procurar la seguridad social de los mexicanos. Enfatizó que México contaba con un IMSS patrimonio de los trabajadores y que para preservar su naturaleza y resguardar las conquistas laborales era necesaria la elaboración de un diagnóstico que permitiera acometer los nuevos retos de la seguridad social. Los parámetros del diagnóstico, ordenados por el propio presidente, fueron: la no privatización del sistema de seguridad social mexicano, mantener la función pública de procurar la salud social, no más cargas a los trabajadores y las empresas, desarrollo de mecanismos para conciliar las finanzas sanas del Instituto con la viabilidad de los ramos de aseguramiento, incremento de la cobertura, y el consenso con los trabajadores.

Los principios definidos por el presidente de la República eran inobjetables, pero la Ley aprobada por el H. Congreso de la Unión, por la propia dinámica de los actores involucrados y sus intereses, no los incorporó. En efecto, el 8 de noviembre de 1995 se envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, que en su Exposición de Motivos reitera y abunda en los principios señalados por el presidente de la República. Sin embargo, el contenido de la iniciativa no es

coincidente con la Exposición de Motivos. Esta discordancia provocó numerosos planteamientos e incertidumbres sobre los verdaderos propósitos de la reforma.

El 7 de diciembre de 1995 el voto de los diputados del PRI, partido en ese momento en el centro del poder, fue suficiente para la aprobación de la nueva Ley del Seguro Social. En este sentido, no se tuvo (ni se necesitó) la capacidad de escuchar, valorar, discutir y analizar los numerosos argumentos presentados sobre la profundidad del cambio que se provocaba con la nueva ley, ya que no conocían siquiera superficialmente el impacto que traería modificar los principios de la seguridad social pública, solidaria, integral y obligatoria.

Teniendo en cuenta que dicha reforma impuso al gobierno federal cargas extraordinarias que deben ser cubiertas por vía fiscal, fundamentalmente por los causantes cautivos, la reforma aprobada en 1995 por la sola mayoría del PRI incorporó propósitos distintos y ajenos a los de la seguridad social. No tuvo como objetivo central el mejorar la atención médica, ni resolver el espectacular rezago en guarderías, ni tampoco incrementar las pensiones, por el contrario, su propósito fue reducir servicios y coberturas y, al mismo tiempo, transferir al sector financiero cuantiosos recursos presupuestales (del orden de 25 mil millones de pesos) etiquetados como ahorro de los trabajadores, los cuales permanecerán por muy largos plazos a la libre disposición de las Afores, las cuales, y de nueva cuenta por medio de las instituciones bancarias a la que pertenecen, evidentemente fueron actores centrales como factor de apoyo a la reforma.

El sector empresarial y sus actores por su parte, agrupados en el Consejo Coordinador Empresarial, en CANACINTRA, en CONCANACO, CONCAMÍN, en la Asociación de Banqueros de México, etc. fueron otro factor clave de apoyo a la aprobación de la nueva Ley del Seguro Social, ya que para lograr su aceptación se les planteó desde un inició el reducir sus cuotas de seguridad social. Dicho de otro modo, se liberó a los empresarios de una parte de sus respectivas contribuciones y se comprometió un importante monto de recursos presupuestales cubiertos por el pago de impuestos, para mantener una cuota que no es suficiente ni siquiera para cubrir los costos directos de los servicios.

En este sentido, al no permitir capacidad alguna de inversión, institucional o privada, ni de pago de renta por el uso de clínicas, hospitales y centros médicos, la nueva ley canceló toda opción de crecimiento del IMSS y vulneró su permanencia.

Por su parte, los partidos de oposición, PAN y PRD, al elaborar sus respectivos votos en contra de la iniciativa, destacaron la falta de tiempo razonable para evaluar su impacto en la política social, en las finanzas públicas y en la economía nacional. Ello permitió que el 28 de octubre de 1996 el Congreso de la Unión recibió una iniciativa de decreto con dos artículos, que permitió diferir para el primero de julio de 1997 la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social y la Ley de Sistema de Ahorro para el Retiro, sin embargo, ello dio más tiempo para sortear las dificultades que estaba representando el liberar los recursos presupuestales que, de acuerdo a la reforma, debían ser entregados a las Afores y los comprometidos para compensar la reducción de cuotas a favor de empresarios y trabajadores.

A partir de su entrada en vigor, el gobierno federal se obliga a aportar al Seguro de Enfermedades Generales y Maternidad casi siete veces más de lo que destinaba conforme a la ley derogada. Esta aportación no tiene como propósito fortalecer a este ramo. Su propósito es reducir las aportaciones de los trabajadores y las empresas con mayor capacidad contributiva, a pesar de que el diagnóstico señala la urgencia de mayores recursos para la sustentabilidad financiera de la rama de Enfermedades Generales y Maternidad. En 1997 la transferencia representó diez mil millones de pesos, cifra que será creciente en los siguientes años.

En adición a esta contribución, la nueva Ley del Seguro Social, en su artículo duodécimo transitorio establece: "...Estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la ley que se deroga." Esta obligación impuesta representó en 1998 más de 15 mil millones de pesos, es decir, 0.5% del PIB, y será creciente hasta llegar a representar 2% del PIB dentro de algunos años. En el llamado costo de transición, la mayoría priísta decidió comprometer, por montos crecientes, los presupuestos de los próximos años, para liberar recursos destinados a las Afores.

iv. Vicente Fox Quezada (2000 – 2006) y la continuidad del problema. En este sexenio el titular del ejecutivo, en materia de seguridad social, mantuvo el propósito privatizador de la Ley aprobada con Zedillo, no obstante que el PAN votó en contra de ella en el Congreso de la Unión. Fox declaró reiteradamente que estaba limitado presupuestalmente por los errores del pasado, pero no propuso revisar a fondo los efectos de la ley que compromete dos puntos del Producto Interno Bruto.

Mas aún, en parte como garantía de los compromisos asumidos con los organismos internacionales, Fox designó como director del IMSS a Santiago Levy, quien fuera un colaborador muy cercano a Zedillo en el manejo del gasto público. En este tema de la seguridad social, Vicente Fox continuó bajo la misma línea e impulsó reformas a la Ley de Salud y a la de Seguridad Social, donde planteó la creación de un fondo para el cumplimiento de las obligaciones laborales de carácter legal y contractual del instituto. Su propósito es contar con mayores recursos para hacer frente a los grandes pasivos laborales originados, al igual que en muchas otras instituciones, universidades y empresas, por jubilaciones (por años de servicio), sin edades mínimas para su disfrute. Para resolver este grave problema se destinarán recursos determinados anualmente en el presupuesto del IMSS.

4.2. Ubicación del SAR en el panorama jurídico de la seguridad social y en la actividad institucional del IMSS.

Como es sabido, en el ámbito de las políticas públicas la legalidad es requisito *sine qua non* en cualquier tipo de acción institucional, sobre todo en una política donde la formulación y el diseño se hayan sustentados y expresados en una ley que, además, regula todos sus procesos de implementación y evaluación. Tal es el caso concretamente del Sistema de Ahorro para el Retiro, materia de esta investigación, y cuyo marco jurídico general se integra por los siguientes ordenamientos:

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art.123).
- ii. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (1995).
- iii. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (2004).
- iv. Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2002).
- v. Ley del Seguro Social (1996).

- vi. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2007).
- vii. Ley del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (1972).
- viii. Ley para la Protección de los Usuarios de Servicios Financieros (1997).

Estas reglamentaciones configuran el gran marco de actuación institucional de las instancias y actores participantes en el SAR, pero también es necesario ubicarlo en la actividad institucional del propio IMSS, tal como se expone a continuación.

4.2.1. Ley del Seguro Social.

En general, las pensiones que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga son por incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial; invalidez; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y además establece un esquema de pensiones para los beneficiarios ya sea por viudez, orfandad, o de ascendencia. Cabe anotar en este punto que la parte de este esquema general pensionario que nos ocupa es la referente a las pensiones otorgadas por concepto de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

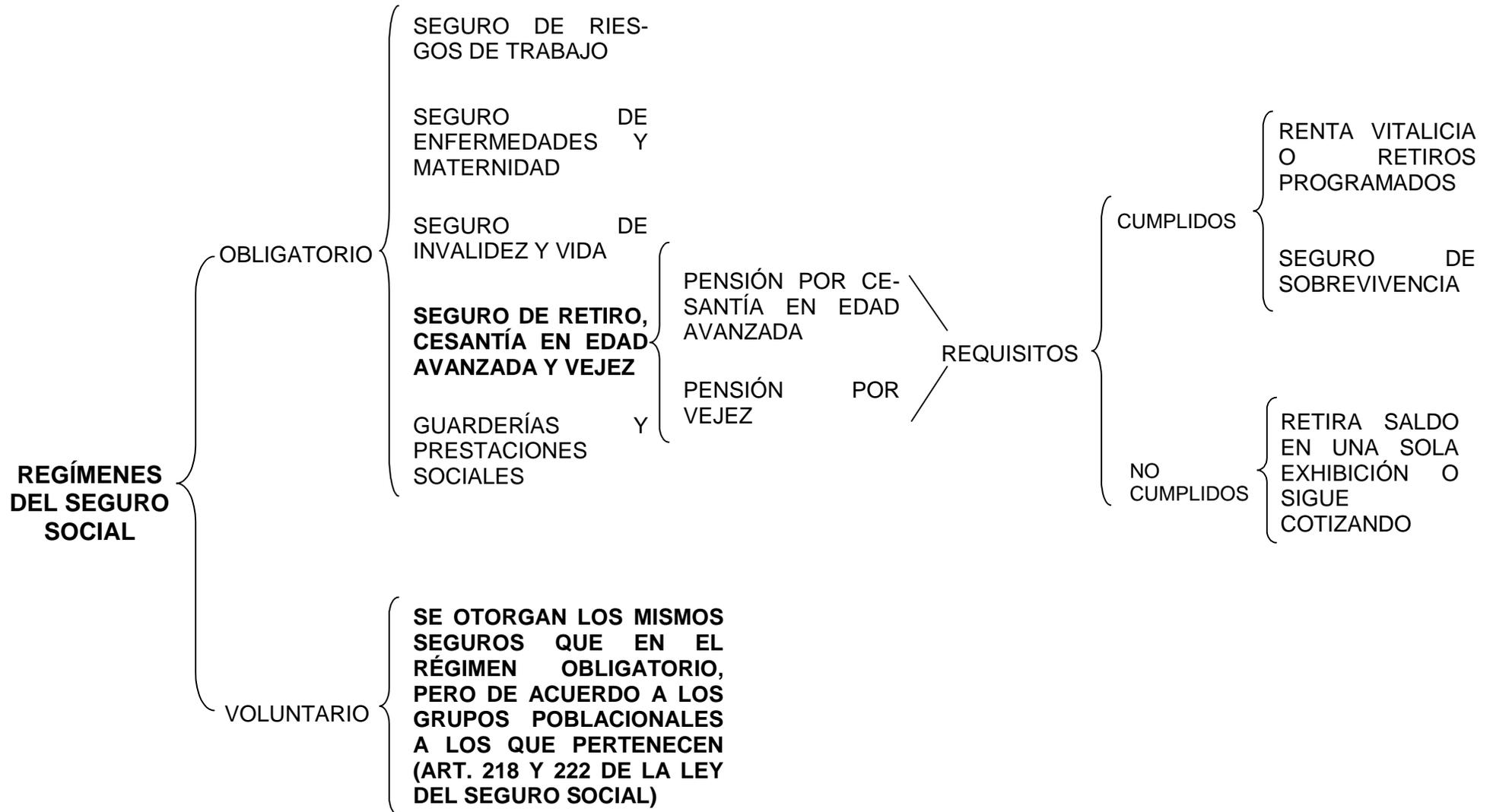
Por otra parte, el Seguro Social comprende dos grandes esferas de actuación, que son el régimen obligatorio y el régimen voluntario, los cuales cubren las contingencias y proporcionan servicios mediante prestaciones en especie y en dinero de acuerdo a lo que corresponde a cada seguro, sin embargo, el que sirve de plataforma concreta para la creación y operación del actual SAR es el que contempla en específico el régimen obligatorio, por ello en adelante ese será únicamente nuestro sustento.

Así las cosas, el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez contempla a su vez dos ramos que dan acceso a una pensión:

- i. Cesantía en Edad Avanzada, la cual se configura cuando el asegurado queda privado de trabajo remunerado a partir de los sesenta años de edad, y para gozar de las prestaciones se requiere que tenga reconocidas ante el IMSS un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales (poco más de 24 años).
- ii. Para encontrarse en el supuesto del Ramo de Vejez se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el IMSS un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales (poco más de 25 años).

Esquema 2.

Ubicación de las pensiones en el régimen de Seguros del IMSS



Fuente: Autoral, con base en la *Ley del Seguro Social*, 2006.

4.3. El Surgimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro en México.

Para resolver el desequilibrio financiero del sistema de reparto del IMSS se plantearon varias alternativas. Una de ellas era considerar el aumento de las contribuciones. La ventaja es clara, pues se establece el balance actuarial entre los activos del fondo y los beneficios comprometidos. Sin embargo, su implementación es difícil porque tendría un impacto desfavorable en los niveles de empleo en el sector formal, y por la negociación con sectores que muchas veces se sienten agraviados en exceso (sindicatos, organizaciones patronales, etc.).

Otra forma de enfrentar el desequilibrio del sistema era aumentar el gasto público, sobre todo para generar los flujos de recursos que requiere el déficit financiero. Normalmente esto es difícil de instrumentar, ya que la medida se acompaña de recortes en ciertos programas del gobierno o de un aumento en los impuestos. Vinculado con esta vía, también se analizó otro camino de solución consistente en reducir los beneficios o posponer la edad de retiro, no obstante, esto tiende a provocar una disminución en el nivel de vida del trabajador pensionado, que en algunos países es de por sí bajo, aunado a que en la mayoría de los casos no representa una solución definitiva al déficit, por lo que sólo se pospone la fecha en la que el sistema entra en crisis.

En ciertos países estas soluciones fueron implementadas pero pronto mostraron su agotamiento, por lo que el debate se trasladó de estas modificaciones operativas hacia una discusión que considerara reformas estructurales donde la vía más prometedora y viable fue aquella que proponía diseñar e implementar un sistema de contribución definida con cuentas individuales a nombre del trabajador. En principio, estos modelos permiten diferentes modalidades en su formulación y pueden reportar, al menos en el plano del diseño, beneficios desde varias perspectivas¹⁰⁷:

- i. Otorgamiento de pensiones acordes con el esfuerzo contributivo.
- ii. Eliminación de subsidios cruzados e inequidades.
- iii. Fortalecimiento del ahorro interno y del ahorro personal.
- iv. Ampliación de los beneficios de la seguridad social a los sectores informales.

¹⁰⁷ Los elementos que se mencionan fueron retomados de: Corta, Vicente. "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social", en El mercado de Valores, pág. 15.

- v. Profundización de la intermediación financiera con la actividad de nuevos inversionistas institucionales y el desarrollo de nuevos instrumentos de inversión y financiamiento.
- vi. Incremento de la oferta de fondos prestables para canalizarlos a sectores económicos estratégicos.

Derivado de este examen de las posibles soluciones, en su mayoría complejas y de difícil implementación, y aunado a la existencia de variados esquemas de seguridad social en el país, no se logró formular un modelo único para solucionar el problema de las pensiones en México, por lo que la política adoptada se ciñó fundamentalmente al problema de la viabilidad financiera, donde la administración e inversión de los recursos fuera lo más transparente posible y se aprovecharan las ventajas económicas de la acumulación.

En este sentido, y con un debate ciertamente parcial, es como se justificó la reforma de 1995, siendo las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional las que albergaron los cambios para dar origen al nuevo esquema de pensiones que funciona desde 1997 para los afiliados al IMSS.

4.4. Análisis del Sistema de Ahorro para el Retiro como principal componente de la política pensionaria del IMSS.

Ante la complejidad de la problemática en el sistema pensionario mexicano de hoy, para los propósitos de esta investigación es necesario centrar el análisis en el caso de los trabajadores afiliados al IMSS, pues son éstos los que más han experimentado la reformulación de la política de previsión y, en general, la evolución de un sistema tradicional de reparto, que depositaba en el gobierno la mayor responsabilidad del pago de pensiones y su manejo, a otro de cuentas individuales, cuyo centro es la participación del trabajador en la construcción de su propio fondo. Por ello, en este capítulo se presenta una descripción objetiva de la operación del sistema, y fundamentalmente se pretende aplicar el análisis de políticas para realizar una evaluación de los elementos que configuran en particular a este nuevo esquema.

4.4.1. Objetivo y alcance del sistema.

En 1992 el gobierno mexicano emprendió el difícil camino del rediseño de la seguridad social, y llevó a cabo una reforma a los esquemas pensionarios del IMSS y el ISSSTE como

un primer esfuerzo para sortear los obstáculos financieros que imponía su inviabilidad creciente (el déficit se calculaba en 0.6% del PIB). El objetivo era contrarrestar la insuficiencia de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte por medio del Sistema de Ahorro para el Retiro conocido como SAR 92, que se combinaba con las aportaciones para constituir una capitalización individual, tal y como ya se ha explicado en el apartado anterior.

Tiempo después, en 1995, el gobierno y los actores centrales buscaron, cabe decir que con mucho éxito, profundizar en el rediseño de la política de seguridad social, y en particular en su institución principal y en una de sus áreas más sensibles: el sistema de pensiones de los afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. En esta reforma el propósito fundamental fue establecer obligatoriamente un nuevo esquema de previsión basado en cuentas individuales administradas por instituciones financieras especializadas y privadas, con el que no sólo se buscó enfrentar la problemática financiera y demográfica creciente, sino también para estar “en línea” con el contexto de reformas a los sistemas de pensiones de varios países donde también la crisis financiera y la pérdida de credibilidad eran la constante desde hacía ya varios años.

Como se menciona, el nuevo enfoque tuvo como principal característica la sustitución de un régimen público de pensiones por un régimen de cotizaciones definidas con gestión privada. El esquema de capitalización individual busca que el nivel de la pensión de un trabajador sea determinado por los recursos que éste acumule durante su vida de trabajo, tratando de evitar así el déficit público y la creciente carga presupuestaria y financiera que enfrentaban las instituciones de seguridad social.

En concreto, el objetivo central del nuevo esquema expresado en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro consiste en procurar las condiciones adecuadas para que los trabajadores obtengan una pensión que les permita sostenerse dignamente en la etapa de jubilación, por medio de una fórmula que contempla aportaciones obligatorias y voluntarias, rendimientos obtenidos por inversiones y la deducción por el cobro de comisiones en la administración de las cuentas individuales.

En particular, uno de los beneficios inmediatos, al menos en el sentido teórico, fue el de permitir al trabajador manejar sus propios recursos pensionarios y preverlos. De esta forma, al ser el empleado el responsable de su propio fondo de previsión en cuanto a su

constitución, se influiría decididamente en objetivos de corto, largo y mediano plazo, tales como la reducción del déficit público, la eliminación gradual de los pasivos laborales, el aumento en la transparencia respecto al manejo de los fondos, y el traducir el ahorro de para el retiro acumulado en una verdadera palanca del desarrollo nacional mediante su manejo e inversión por instituciones financieras privadas.

Adicionalmente, aunque más bien ha figurado como objetivo central desvirtuando los propósitos del sistema y distorsionando sus resultados, se buscó dar amplio espacio a la iniciativa privada, en particular a los intermediarios financieros con fines de lucro para administrar e invertir los ahorros de los trabajadores, dejando al gobierno la responsabilidad fundamental de garantizar una pensión mínima a los futuros jubilados que no llegaran a obtener ingresos suficientes con sus propias contribuciones capitalizadas, además de las labores de supervisión, control y vigilancia.

4.4.1.1. Alcance.

Como se señaló en su oportunidad, el antecedente inmediato del Sistema de Ahorro para el Retiro actual fue el esquema conocido como SAR 92, el cual aplicaba tanto a trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE como aquellos pertenecientes al IMSS. Sin embargo, con la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 y el nuevo esquema pensionario que en ella se diseñó, las contribuciones hechas al SAR 92 por parte de los trabajadores del Apartado "A" de la constitución se integraron a la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) de las recién creadas Afores. Y aunque el caso del IMSS es el que nos interesa en esta investigación, cabe mencionar que hasta hace poco, con la reforma a la Ley del ISSSTE, el SAR 92 continuaba operando para los cotizantes de este instituto, pero a partir del 2008 se incorporarán plenamente al SAR.

Por tanto, el alcance del sistema es ciertamente amplio en razón de que ahora aplica tanto a trabajadores del sector público como del privado, y se puede entender como el inicio de la construcción de un Sistema Nacional de Pensiones al permitirles moverse de un espacio a otro sin perder los derechos adquiridos. Sin embargo, una de las críticas iniciales al modelo es que sólo incorporó una vertiente del amplio espectro que plantean las pensiones, ya que dejó fuera a aquellas que se asignan por invalidez, por riesgos de trabajo, por viudez, orfandad, etc. y sólo se limitó a las que operan por retiro.

Ante esta situación, se prevé un panorama complejo para el sistema, ya que tendrá que adecuar muchos de sus procesos institucionales, directivos y operacionales para cumplir con las nuevas responsabilidades que el marco jurídico le asigna, fundamentalmente en cuestiones tales como la portabilidad, heredabilidad y asignación de cuentas a los servidores públicos, y tendrá que prepararse para incorporar y cumplir en el mediano plazo con las tareas faltantes.

4.4.2. Principales elementos de diseño del SAR.

4.4.2.1. La pensión garantizada y la creación de las cuentas individuales, de las Afores y las Siefores.

Una de las innovaciones más importantes y de alto impacto que introdujo el nuevo esquema de pensiones es justamente la pensión garantizada, la cual es definida por la propia ley como aquella que el Estado asegura a quienes por sus condiciones específicas (semanas de cotización, monto probable de pensión, etc.) no tengan acceso a dicha prestación, o bien, los beneficios de la misma sean inferiores al mínimo establecido.¹⁰⁸ Esta pensión, además de proteger al asegurado cuyos recursos acumulados en su cuenta individual resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado, también le permite la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios (viuda, hijos o ascendientes, en ese orden).

La responsabilidad asignada por la política al Gobierno Federal es la de asignar recursos propios complementarios a los de la cuenta individual para cubrir la pensión garantizada por conducto del IMSS.

Por su parte, el artículo 174 de la Ley del Seguro Social establece el derecho (aunque más bien es la obligación) de todo empleado asegurado de tener una cuenta individual, la cual es la piedra angular del nuevo sistema pensionario al ser un instrumento de manejo directo por parte de cada trabajador, y administrado por organizaciones privadas especializadas en ello.¹⁰⁹

La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales están a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), las cuales operan las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores), responsables

¹⁰⁸ El monto mensual de esta pensión es el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal.

¹⁰⁹ Ley del Seguro Social, Artículo 174.

de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores. Actualmente, el sistema cuenta con poco más de 35 millones de cuentas, cuyos fondos en su conjunto representan más del 10% del PIB.¹¹⁰

4.4.2.2. Medios de acceso a los derechos pensionarios.

Los asegurados pueden disponer de los recursos de su cuenta individual únicamente a través de alguna de las alternativas siguientes: 1) contratar con una institución de seguros una renta vitalicia, la cual se actualiza anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor; y 2) mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar retiros programados, sin ser privado de la posibilidad de contratar una renta vitalicia en cualquier momento. En otros términos, el IMSS deja de ser el responsable institucional de entregar físicamente la pensión a los retirados, para transferir esa actividad ya sea a una Afore o a una aseguradora, configurando esta dinámica en gran medida el papel que juegan las instituciones financieras al momento de otorgar una pensión, y cada una de ellas contempla procesos especiales, tal como se analizará más adelante.

4.4.2.3. El régimen de aportaciones en materia pensiones en el IMSS.

Los patrones y el Gobierno Federal están obligados a enterar al IMSS el importe de las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se reciben y se depositan en las respectivas cuentas (y subcuentas) de los trabajadores. Estos recursos y aportaciones, a grandes rasgos, se cubren de la siguiente manera:

En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador.

En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del 3.150% y 1.125% sobre el salario base de cotización, respectivamente.

En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, la contribución gubernamental es igual al 7.140% y 3% del total de las cuotas patronales de estos ramos.

¹¹⁰ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

Además, el Gobierno Federal aporta mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado.¹¹¹

4.4.2.4. Conformación de la cuenta individual.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro define a la cuenta individual como aquella donde se depositan las cuotas obrero – patronales, estatales y sus rendimientos; se registran las aportaciones a los fondos de vivienda; y se depositan los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas.¹¹² Esta cuenta es la base de implementación y operación de todo el sistema, ya que a través de ella los trabajadores tienen acceso a la política pensionaria y sus beneficios en las diversas modalidades. Su estructura, depende del tipo de trabajador, ya sea público, privado o independiente, pues las subcuentas que existen para cada uno de ellas tienen determinadas variaciones, tal como se observa a continuación.

Las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS¹¹³ se integran por las siguientes subcuentas:

- i. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Es regulada por la Ley del Seguro Social y deben identificarse por separado los recursos correspondientes a las cuotas por el ramo de retiro, los recursos correspondientes a las cuotas y aportaciones por los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, así como los de la cuota social.
- ii. Vivienda. Es regulada por la Ley del INFONAVIT y en ésta únicamente el patrón deposita recursos, los cuales son canalizados directamente al instituto respectivo pues la Afore sólo lleva el registro.
- iii. Aportaciones Voluntarias¹¹⁴, y
- iv. Aportaciones Complementarias de Retiro. Estas aportaciones sólo pueden retirarse cuando el trabajador tenga derecho a disponer de las aportaciones obligatorias, ya

¹¹¹ El valor del mencionado importe inicial de la cuota social se actualiza trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

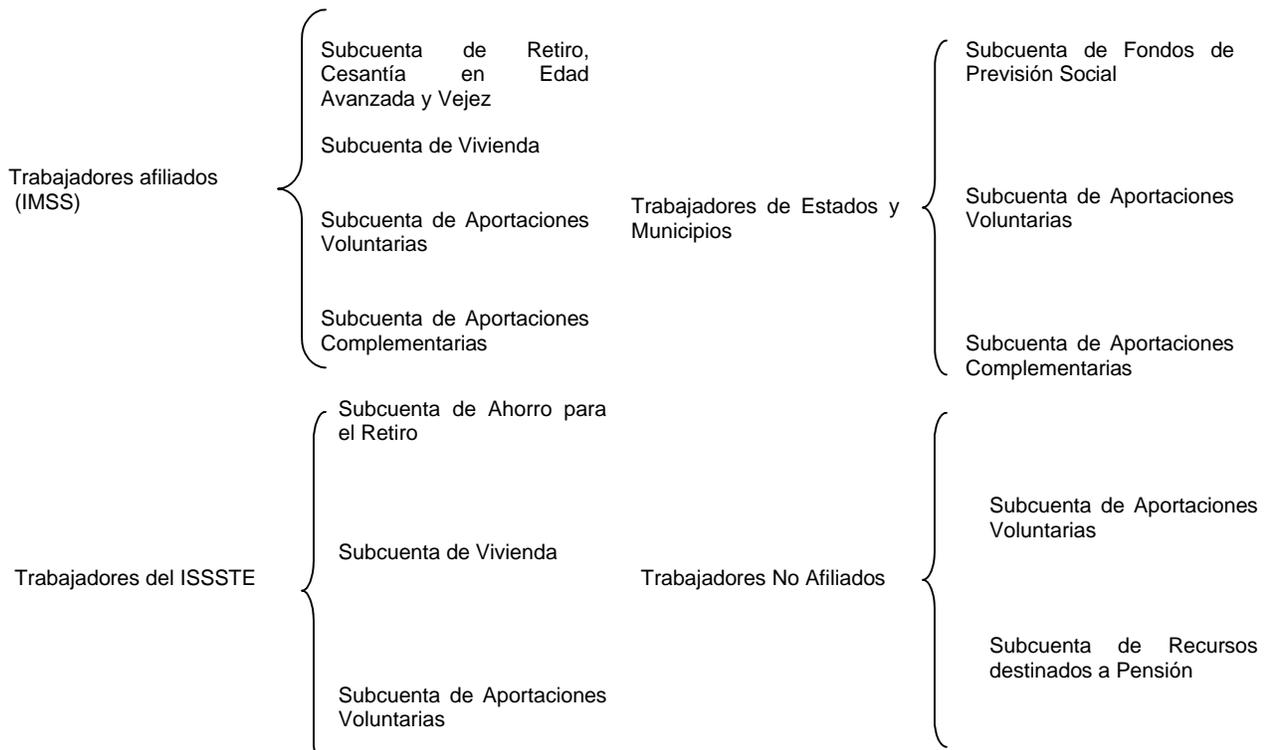
¹¹² Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2004. Artículo 74.

¹¹³ Se denomina trabajador afiliado al trabajador inscrito en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹¹⁴ Debido a la naturaleza de esta subcuenta y a los objetivos que persigue, se explica con mayor profundidad su operación en el numeral 4.4.5.2.

sea para complementar los recursos destinados al pago de su pensión, o bien, para recibirlas en una sola exhibición.

Esquema 3. Conformación de la cuenta individual en los diversos Sistemas de Ahorro para el Retiro (comparativo)



Fuente: Autorial, con base en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2004.

4.4.2.5. Derechos especiales de las cuentas individuales.

Una de los derechos especiales que contempla el esquema de cuentas individuales es la Ayuda para Gastos de Matrimonio, pues le permite al trabajador retirar por este concepto una cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con cargo a la cuota social aportada por el Gobierno Federal en su cuenta. Este derecho se ejerce por una sola vez.

La siguiente característica especial se refiere a lo que el trabajador puede hacer durante el tiempo en el que deje de estar sujeto a una relación laboral, pues tiene derecho a seguir

realizando aportaciones a su cuenta individual y retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez el diez por ciento de su saldo.¹¹⁵

4.4.3. Ámbito de competencia institucional de la política pensionaria: la CONSAR en los sistemas de ahorro para el retiro.

El responsable institucional en la conducción del nuevo sistema pensionario, además de lo que tradicionalmente corresponde al IMSS, es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), cuya naturaleza jurídica es ser un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es importante tener en cuenta desde un inicio la ubicación de este órgano de gobierno y su posición en el entramado institucional, ya que ello nos permite ir perfilando las capacidades reales de actuación de esta comisión, por lo que también es necesario señalar brevemente su historia y desenvolvimiento institucional, así como la descripción de las funciones que en la actualidad tiene a su cargo, tal como se expone a continuación.

La Comisión fue creada hace trece años (en 1994) como el organismo regulador y supervisor de lo que 3 años más tarde sería el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. En sus primeros dos años de existencia, la CONSAR orientó sus esfuerzos a diseñar la Iniciativa que se propondría al Congreso de la Unión para dar nacimiento a este sistema, así como a diseñar los complejos procesos operativos que le darían viabilidad operativa y de implementación.¹¹⁶

En términos generales, la CONSAR se ocupa de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, por lo que siempre debe intervenir y tener conocimiento de la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones, así como de la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes de los referidos sistemas. También es la encargada de expedir las disposiciones a las que deben sujetarse los participantes en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operación, modificación, revocación o disolución.¹¹⁷ Y para

¹¹⁵ Esta prestación es una especie de seguro de desempleo que no debe entenderse de ninguna manera como el que opera en Estados Unidos. Además, este derecho sólo puede ser ejercido en intervalos de cinco años y previa comprobación de no ocupación.

¹¹⁶ CONSAR. Op. Cit., Pág. 2.

¹¹⁷ Tratándose de las instituciones de crédito, esta facultad sólo se aplica en lo estrictamente relacionado con los sistemas de ahorro para el retiro.

dar cumplimiento a esas responsabilidades, la CONSAR está facultada para ejercer labores de supervisión y control, pues tiene la capacidad de imponer multas y sanciones.

Todos estos elementos constituyen precisamente la responsabilidad y la tarea gubernamental de la CONSAR, la cual busca encaminarse en el futuro hacia un esquema institucional que le permita desarrollar una estrategia integral (administrativa, económica, normativa, publicitaria, etc.) para fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro en sus distintas dimensiones y en las tareas que a la comisión le competen. Esta estrategia descansa fundamentalmente en cuatro ejes principales¹¹⁸:

- i. Consolidar la función de inspección y vigilancia del Sistema a partir de una supervisión analítica. Para ello se han venido actualizando (sobre todo en 2002) las circulares que regulan los principales procesos del nuevo sistema de pensiones y se realizó una importante inversión en sistemas informáticos para fortalecer la eficacia en la supervisión bajo un esquema de eficiencia administrativa.
- ii. Impulsar un marco regulatorio que propicie la inversión segura y rentable del ahorro de los trabajadores. En este sentido, se establecieron las unidades de riesgos para incrementar la seguridad de las inversiones que realizan las Afores y se efectuaron modificaciones en el régimen de inversión de las Siefores, propiciando una mayor diversificación al limitar la concentración por emisor y al incorporar más sectores económicos que podrán financiar proyectos productivos con los fondos de pensiones, mediante la oferta de rendimientos atractivos.
- iii. Establecer esquemas que fomenten la sana competencia y la participación activa de los trabajadores, para así lograr la reducción de los costos en el sistema. Se puso en marcha un nuevo procedimiento para asignar a los trabajadores que no eligen Afore cuando ingresan a cotizar en el Sistema de Ahorro para el Retiro, pues se incluyeron nuevos criterios como la ubicación geográfica y el desempeño de la administradora, además de atender al porcentaje de comisiones cobradas. Adicionalmente, se reformuló el procedimiento de traspaso de cuentas de trabajadores, reduciendo el tiempo del trámite de tres meses a menos de un mes. También se obliga a las administradoras a proporcionar información sobre las comisiones que cobran todas las

¹¹⁸ Los ejes descritos pueden consultarse con mayor profundidad en: www.consar.gob.mx/aniversario

Afores para que los trabajadores valoren la conveniencia de realizar el traspaso de su cuenta individual.

- iv. Constituir mecanismos que estimulen el ahorro voluntario como complemento de la futura pensión.

4.4.3.1. Órganos de gobierno de la CONSAR.

Para dar dirección y rumbo adecuados a los propósitos y objetivos institucionales de la CONSAR, en su diseño se definieron tres órganos rectores que vigilan en conjunto el desempeño y la evolución de la política de pensiones misma, y son la Junta de Gobierno, la Presidencia de la comisión y el relativamente nuevo Comité Consultivo y de Vigilancia, cuya actividad fundamental es la siguiente.

- i. *Junta de Gobierno.* Esta integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y otros once vocales.¹¹⁹

Esta junta, en general, es la encargada de otorgar, modificar o revocar las autorizaciones para la organización, operación, funcionamiento y fusión de las administradoras y sociedades de inversión, y es la que expide reglas relativas al régimen de inversión y de comisiones a las que deben sujetarse las Siefores y las Afores. Además, otra de sus facultades más relevantes es la de aprobar y ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes en caso de manejo u operación indebidas (estos mecanismos se abordarán más adelante en detalle).

- ii. *Presidencia.* El Presidente de la CONSAR es la máxima autoridad administrativa de ésta, y tiene a su cargo la representación legal de la Comisión y el cumplimiento de las responsabilidades a ella asignadas. Adicionalmente, lleva a cabo la supervisión de los participantes y ejecuta los acuerdos de intervención aprobados por la Junta.¹²⁰ Podría decirse en términos no institucionales que es el “capitán del barco” y como tal el

¹¹⁹ Dichos vocales son el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Los tres vocales restantes son designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, siendo dos de ellos representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno correspondientes a los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia.

¹²⁰ El Presidente de la Comisión es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

responsable principal y más visible de llevar, valga la analogía, a buen puerto el sistema y la política de pensiones en su conjunto

- iii. *Comité Consultivo y de Vigilancia*. Este Comité está integrado en total por diecinueve miembros, los cuales son representantes de los sectores Obrero, Patronal y del Gobierno.¹²¹ Tiene por objetivo velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde equilibrio entre ellos y se asegure un mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

4.4.4. Actores del Sistema de Ahorro para el Retiro.

- i. *Cuenta concentradora*. El IMSS tiene abierta a su nombre en el Banco de México una cuenta que se denomina concentradora, en la cual se depositan los recursos correspondientes a las cuotas obrero patronales, contribuciones del Estado y la cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Los recursos se mantienen en esa cuenta hasta que se llevan a cabo los procesos de individualización necesarios para transferirlos a las administradoras elegidas por los trabajadores. Asimismo, se mantienen en esta cuenta los recursos de los trabajadores que no eligieron Afore durante los primeros dos meses de su vida laboral. En la actualidad cuenta con alrededor de 25 mil millones pesos, cifra que varía constantemente en función de las asignaciones realizadas por la CONSAR.¹²²
- ii. *Administradoras de fondos para el retiro (Afores)*. Son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales de los trabajadores. En otras palabras, canalizan los recursos de cada subcuenta y se encargan de efectuar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de los recursos de cada trabajador.

Las administradoras actúan bajo la responsabilidad de un consejo de administración y las actividades específicas que deben realizar son variadas y trascendentales, pues

¹²¹ Seis representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Banco de México.

¹²² Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

constituyen la parte total del nuevo esquema pensionario. De entre ellas es posible destacar las siguientes:

- A. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los afiliados al IMSS, de los adscritos al ISSSTE, y de los trabajadores independientes, así como enviarles estados de cuenta a su domicilio por lo menos dos veces al año;
- B. Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, para individualizarlas junto con los rendimientos derivados de su inversión; y
- C. Entregar en su momento los retiros programados y los retiros parciales, así como depositar los recursos en las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.

Las autorizaciones que da la CONSAR para organizarse y operar como administradora son otorgadas discrecionalmente, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, con el propósito de mantener un adecuado balance y equilibrio en el sistema, ninguna administradora puede tener más del veinte por ciento de participación en el mercado.¹²³ Actualmente existen veintiún Afores que manejan los 36 millones de cuentas existentes.

- iii. *Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefores)*. Estas sociedades son operadas por las Afores, y tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciben, ya sea que provengan de fondos de previsión social, de aportaciones voluntarias o de las complementarias de retiro. La CONSAR otorga autorizaciones para la constitución de Siefores de forma discrecional, al igual que con las Afores.¹²⁴
- iv. *Empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR*. La Base de Datos Nacional SAR, llamada PROCESAR, comprende todo el conjunto de datos e información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información

¹²³ La Comisión puede autorizar, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia, un límite mayor a la concentración de mercado, siempre que esto no represente perjuicio a los intereses de los trabajadores.

¹²⁴ Las sociedades de inversión deben elaborar prospectos de información al público inversionista, y deben señalar la información relativa a su objeto y a las políticas de operación e inversión que sigue dicha sociedad. Además, las sociedades de inversión deben elaborar folletos explicativos que traten cuando menos los puntos básicos de los prospectos de información y ambos deben estar en todo tiempo a disposición de los trabajadores, en las administradoras y sociedades de inversión.

individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.¹²⁵

- v. *Entidades receptoras*. Tienen la responsabilidad de recaudar las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda y, en su caso, de las aportaciones voluntarias. Estas entidades actúan por cuenta y orden de los institutos de seguridad social a través de convenios y deben informarlas, junto con PROCESAR, sobre las transacciones realizadas.
- vi. *Instituciones de crédito liquidadoras*. Bajo la responsabilidad y cuenta de las empresas operadoras, estas instituciones son las encargadas de recibir los recursos de la cuenta concentradora para transferirlos y entregarlos a las administradoras correspondientes.
- vii. *Aseguradoras de pensiones*. Deben pagar las rentas vitalicias o pensiones a los trabajadores o sus beneficiarios, cuando éstos lleguen a pensionarse ya sea por incapacidad, invalidez, retiro o muerte. La aseguradora es elegida por el trabajador y se contrata con cargo a los recursos de su cuenta individual.

4.4.5. Procesos básicos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

4.4.5.1. Elección de Afore por los trabajadores y traspaso de cuentas.

Los trabajadores solicitan su registro en una administradora y señalan en porcentajes las sociedades en que desean invertir sus recursos. Además, tienen el derecho de llevar a cabo el traspaso de su cuenta individual a otra administradora, y ello puede solicitarse una vez transcurrido un año calendario contado a partir de que se realizó el registro, o de la última ocasión en que se ejerció el derecho al traspaso. También pueden traspasar su cuenta individual cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones, cuando la administradora entre en estado de disolución o se fusione con otra administradora, y recientemente, con última la reforma de 2007, cuando la sociedad de inversión de una administradora en comparación hubiera registrado un mayor Rendimiento Neto.¹²⁶

¹²⁵ Actualmente, la operación de la Base de Datos Nacional SAR es llevada a cabo por PROCESAR, la cual funciona como un macrocentro de cómputo receptor de la información y es responsable de ejecutar los procesos operativos que contempla el SAR.

¹²⁶ En el caso de fusión entre administradoras, el derecho de traspaso sólo corresponde a los trabajadores afiliados que se encuentren registrados en la administradora fusionada.

4.4.5.2. Aportaciones voluntarias y complementarias de retiro.

Con el propósito de incrementar el monto de la pensión e incentivar el ahorro interno de largo plazo, uno de los pilares más innovadores que incorpora el sistema es precisamente la posibilidad que tiene tanto el patrón como el trabajador de realizar aportaciones voluntarias y complementarias de retiro. De hecho, de acuerdo a la experiencia internacional del modelo, el ahorro voluntario es el rasgo de la política que más influye en el éxito de la misma, pues supone que el trabajador está informado y pendiente de su cuenta, y sobre todo que tiene el interés y la capacidad de realizar aportaciones adicionales que incrementen el monto de su pensión en la vejez, lo cual es un auténtico “seguro” en contra de las fluctuaciones financieras y económicas a las que está sujeto el esquema y que condicionan en gran medida la cuantía de las pensiones en condiciones normales, es decir, en donde no se ahorra de forma adicional.

La implementación de este pilar se lleva a cabo por medio de depósitos a las subcuentas de aportaciones voluntarias o complementarias de retiro, que pueden realizarse en cualquier tiempo y en cualquier monto. Además, para incrementar su productividad, los recursos son invertidos en las Siefores correspondientes a la administradora del trabajador.¹²⁷

4.4.5.3. Estructura de las comisiones.

Un elemento muy sensible y de gran impacto en el éxito de la política pensionaria a largo plazo es justamente el cobro de comisiones por administración de las cuentas individuales, pues de acuerdo con varias estimaciones actuariales el nivel de comisiones no puede exceder del 10% del total de los recursos acumulados para no afectar el nivel de la pensión a obtener. En el caso mexicano, esta situación constituye hoy en día un grave problema, pues los resultados favorables del sistema en el futuro están minándose por el excesivo cobro de comisiones, ya que se estima que el nivel de las mismas representa poco menos del 25% del total del ahorro acumulado, más un 10% que se paga una vez que se ha accedido al beneficio de una pensión por concepto de pago de servicios a las aseguradoras que son las responsables de pagar las rentas vitalicias.

¹²⁷ Con la finalidad de promover el ahorro de los trabajadores a través de las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, las administradoras otorgan incentivos en las comisiones a estos trabajadores por la permanencia de sus aportaciones.

Hasta hace poco, en concreto hasta antes de la reforma de 2007 a la ley, la política pensionaria en su diseño original permitía el cobro de comisiones en tres vías: una, como porcentaje sobre el valor de los activos administrados (por monto o saldo); dos, sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas (por flujo), y tres, sobre ambos conceptos (mixto).

Sin embargo, este tipo de comisiones sobre flujo y las mixtas desaparecerán el próximo año. Se permitirá entonces sólo el cobro de comisiones sobre saldo para que los trabajadores conozcan de mejor forma los rendimientos netos de sus inversiones y con ello tomen mejores decisiones en la disposición de sus recursos. Esta medida entrará en vigor a partir del 15 de marzo del 2008 y las comisiones se aplicarán al total de los recursos administrados por las Siefores básicas, y se expresarán como un porcentaje fijo anual, o bien, como un porcentaje del rendimiento real otorgado por la Siefore. En la actualidad, tres Afores cobran exclusivamente comisión sobre flujo (Bancomer, Banamex e ING) y las 16 restantes cobran una combinación de flujo y saldo.

4.4.5.4. Composición y régimen de inversión.

Otro de los elementos que más condicionan y favorecen el éxito de la política pensionaria, junto con el ahorro voluntario y el cobro de las comisiones ya expuestos, son los rendimientos generados por medio de la inversión de los recursos. En efecto, existe una relación directamente proporcional entre el nivel de la ganancia y la cuantía de la pensión, pues entre más alto sea el primero, mayor será la segunda. Pero, más allá de este vínculo evidente, lo importante no es conseguir un alto nivel de rendimientos (de más de 5%), y aún más que éste sea sostenido en el tiempo por lapsos largos (de alrededor de 20 años), sino que las ganancias se traduzcan efectivamente en beneficios para los trabajadores titulares de las cuentas, incrementando consistentemente el monto de su pensión al obtenerla, y no sólo aumentando las arcas de las administradoras como dividendos propios, siendo este uno de los retos principales para la política pensionaria en México en el corto, mediano y largo plazos.

El tema del control de los rendimientos sigue siendo aún un tema pendiente en la agenda institucional de los órganos involucrados como la Hacienda y la propia CONSAR, pues el actual régimen de inversión sólo busca como objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos, pero no se ocupa consistentemente de incrementar el ahorro

interno, ni de desarrollar un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones, y mucho menos de trasladar las considerables ganancias de las administradoras hasta las cuentas individuales de los trabajadores.¹²⁸

Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el financiamiento hacia las empresas y los proyectos productivos creció en los últimos años a tasas mayores al 100%, pues, por ejemplo, paso de 17 mil millones en 2002 a 39 mil millones en 2003.¹²⁹ Ello nos indica que al menos las inversiones del ahorro para el retiro cumplen en cierta medida con su papel de ser palancas del desarrollo nacional, y por el momento basta anotar como tema pendiente el estudio empírico del destino concreto de dichas inversiones para verificar su impacto real, pero eso es tema para subsecuentes investigaciones.

4.4.5.5. Supervisión y control sobre los participantes de los SAR.

Dos de las principales funciones que ejerce la CONSAR en el control, la implementación y la evaluación de la política pensionaria son justamente las de supervisión y de control. Estas actividades representan los mecanismos más radicales con los que cuenta la comisión, como principal responsable del sistema, para corregir desviaciones graves en el cumplimiento de la política por parte de dos participantes en particular: las Afores y la Siefores.

En el caso de la supervisión, ésta consiste en evaluar los riesgos a los que éstos están sujetos los participantes, sus sistemas de control y la calidad de su administración. Con ello se busca procurar que se mantenga una adecuada liquidez, solvencia y estabilidad en los mercados financieros en los que participa el SAR.¹³⁰ La CONSAR, en ejercicio de esta función, puede practicar visitas de inspección y actos de vigilancia; requerir toda información y documentación que estime necesaria; controlar la publicidad de las administradoras; y supervisar el cumplimiento del régimen de inversión y comisión de las Siefores, entre otras prácticas.

En el caso de las labores de control que ejerce la CONSAR, estas consisten en identificar operaciones inadecuadas o ilícitas en las que pueden incurrir los participantes, y con base

¹²⁸ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2004. Artículo 43.

¹²⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

¹³⁰ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2004. Artículo 89.

en ellas se dictan las medidas necesarias para regularizarlas por medio de la intervención administrativa o gerencial, según la gravedad de la falta.

Finalmente, es importante mencionar que a la fecha no se han registrado ningún caso de intervención por parte de la comisión en alguno de los participantes, lo que nos indica en primera instancia la estabilidad con la que se ha desarrollado la política de pensiones en sus primeros diez años de operación.

4.5. Evaluación del diseño en el marco institucional, de los procesos básicos de implementación y de los principales resultados de la política pensionaria en el IMSS.

La propia naturaleza del análisis de políticas permite realizar ejercicios de evaluación en las distintas dimensiones de los problemas públicos. Este rasgo es particularmente importante para un asunto de gobierno tan complejo como lo es el de las pensiones, ya que debe ser revisado y evaluado sistemáticamente para entender su desenvolvimiento y para poder encaminar sus procesos hacia escenarios de éxito mediante la corrección oportuna de desviaciones en la implementación, lo que a su vez implica regresar constantemente al diseño para orientar y reorientar la política entendiéndola como conjunto de hipótesis sobre el que se está operando. Y este conjunto de evaluaciones es lo que se presenta a continuación.

4.5.1. Evaluación del diseño de la política pensionaria en su marco institucional.

Como se señaló, una de las dimensiones que es necesario evaluar es precisamente el diseño de la política expresado en su marco institucional y jurídico, pues esto permite en gran medida tener un panorama más completo al evaluar propiamente los procesos de implementación y los resultados que hasta la fecha ha mostrado la política pensionaria misma.

La evaluación del diseño del marco jurídico – institucional de la política pensionaria en el IMSS destaca en primera instancia el que este nuevo sistema permita al trabajador constituir y controlar desde un inicio su propio fondo de retiro, de acuerdo a las condiciones laborales que enfrenta a lo largo de su vida mediante la creación de cuentas individuales. Con ello, al mismo tiempo se busca en un plano mucho más general evitar grandes presiones financieras a los institutos de seguridad social al deslindarlos de la

responsabilidad exclusiva del pago de pensiones, lo cual fue justamente uno de los puntos con los que se planteó el problema de las pensiones y se justificó la reforma al esquema de reparto que se venía manejando hasta antes de 1997. Derivado de este objetivo central que estructura toda la lógica de la política, es posible ubicar aspectos negativos y positivos en el diseño de la misma, tal como se expone a continuación.

4.5.1.1. Aspectos positivos.

El punto de partida en esta parte de la evaluación es que el nuevo sistema ubica al centro de toda la política al trabajador, pues éste se concibe como el principal interesado y responsable en construir el tipo de vida que quiere tener en su retiro, lo que a la vez redimensiona la concepción tradicional que se tiene del “trabajador” para darle un toque más maduro y sobre todo más “ciudadano”. Ello tiene implicaciones positivas en la lógica del diseño mismo, y sus aspectos más importantes son los siguientes:

- i. Como consecuencia del nuevo enfoque, la política pensionaria busca en su diseño desligar la vitalidad del sistema de dos factores que tradicionalmente han sido protagonistas en él: la dinámica demográfica y la canalización de recursos públicos para su financiamiento. En efecto, al ser el trabajador el principal responsable de su fondo de retiro, este recibe una pensión cuyo monto depende de su esfuerzo contributivo y no de la solidaridad de las generaciones venideras (por lo que toca a la dinámica poblacional), ni del dinero público para cubrir el déficit (en lo que corresponde a la canalización de recursos por parte del gobierno).

Aquí es importante aclarar que el gobierno no desconoce de forma total la responsabilidad pública que tiene con la seguridad social y en específico con el pago de pensiones, y para ello crea la controversial “pensión garantizada”, que es uno de los aspectos más innovadores que introduce el nuevo sistema de previsión, pues termina en el futuro, al menos en sentido teórico, con todos aquellos casos en los que por distintos motivos (como el número de semanas cotizadas o la misma edad) el trabajador que tenía derecho a una pensión no la recibía.

- ii. Es importante señalar el manejo especial que se hace en el diseño de la subcuenta de aportaciones voluntarias, ya que funciona como un mecanismo de fomento al ahorro de largo plazo. Este tratamiento especial se debe a que es uno de los pocos

mecanismos del SAR que reporta un beneficio directo y en algunos casos inmediato, pues puede hacerse uso de lo acumulado como aportaciones voluntarias a manera de una cuenta bancaria de ahorros tradicional, o bien puede utilizarse para amortizar con mayor rapidez algún crédito otorgado por los institutos de vivienda. Al menos en el plano del diseño, esta subcuenta responde a las necesidades reales de ahorro del país, pero a pesar de ser uno de los pilares del modelo en el sentido teórico, en la práctica no se le ha dado el impulso necesario para convertirla en un factor de éxito del propio sistema.

- iii. Como complemento del punto anterior, el SAR contempla una serie de derechos especiales que fomentan el acercamiento entre trabajadores y sus cuentas individuales, lo cual es un giro innovador en la concepción de la previsión. Estos derechos especiales son la ayuda para gastos de matrimonio (que se ejerce por una sola vez) y el disponer de los recursos de su cuenta si el trabajador deja de estar sujeto a una relación laboral. Ambos derechos especiales reportan beneficios inmediatos al trabajador en caso de que se presente cualquiera de esas dos situaciones.
- iv. Por otra parte, el marco jurídico del SAR permite a los trabajadores no afiliados acceder a una pensión, lo que beneficia a considerables sectores de la población que por la naturaleza de las actividades que desempeñan o los servicios que prestan no gozan de los beneficios de ser trabajadores afiliados. Esta base permite acercar el sistema a esa amplia capa de población inmersa en el sector informal de la economía y al gran número de profesionistas independientes que al carecer de un salario por trabajo subordinado no acceden a los beneficios de la seguridad social como el resto de los trabajadores. Se cumple por tanto, al menos en el diseño, con el requisito de equidad en el acceso a las prestaciones y derechos del esquema.
- v. Adicionalmente, de forma reiterada se establece la necesidad de cotejar información, recursos, cédulas, etc. para llevar adecuadamente los registros y hacer los movimientos de recursos necesarios y correctos. Ello influye en el aspecto de la transparencia, pues a la vez se obliga a los participantes a publicar, de acuerdo a determinados plazos, la información relativa al desempeño del propio sistema y, en general, los movimientos financieros que se han dado a consecuencia de la operación del mismo. Esta situación también puede servir para que el trabajador desee

informarse con mayor profundidad y entender mejor el sistema pensionario, al menos el que le corresponde, pues no sólo se obliga a los participantes, sino a la propia CONSAR, ya que tiene que publicar informes trimestrales y debe rendir un informe semestral al Congreso de la Unión.

- vi. Finalmente, respecto a la necesidad de dar seguridad jurídica a los trabajadores en el manejo de sus cuentas, son sumamente importantes las facultades que tiene la CONSAR para ejecutar fuertes elementos de control y supervisión, tales como las órdenes de inspección, vigilancia, supervisión e intervención (administrativa y gerencial).

4.5.1.2. Aspectos negativos.

Respecto a las fallas o deficiencias que se observaron en el análisis del marco jurídico – institucional del SAR se pueden comentar varios elementos.

- i. Uno de los aspectos que más afecta el tema de las pensiones y otros ramos de la seguridad social, se refiere a la facultad que tiene el IMSS de contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo, y que son superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio.

Estas condiciones superiores en las prestaciones se refieren a aumentos en los pagos monetarios de ciertos beneficios, en la disminución de la edad mínima para su disfrute, en la modificación del salario promedio base del cálculo y, en general, en todas aquellas que se traducen en coberturas y prestaciones superiores a las legales de las que corresponden normalmente a los seguros de riesgo de trabajo y de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

- ii. Una crítica importante al sistema pensionario radica en el aspecto de la transparencia, pues si bien este fue uno de los principales objetivos que se perseguían al rediseñarlo, la ley sigue contemplando textualmente uno de los conceptos más dañinos para la operación y manejo de recursos en la administración pública: la discrecionalidad. En efecto, la CONSAR otorga discrecionalmente las autorizaciones para la operación de Afores, Siefos y otros participantes, es decir, de los responsables de manejar no sólo la información personal de cada trabajador, sino también los recursos de los que

van a disponer los trabajadores al momento de pensionarse.

- iii. Otro de las fallas encontradas en el diseño del SAR tiene que ver muy en específico con el caso de los contralores normativos que pertenecen a las asambleas de accionistas de las Afores y de las Siefores, los cuales tienen la función de vigilar que ambos participantes cumplan con la normatividad aplicable y, en su caso, denunciar hechos que consideren irregulares, incluso cometidos por la propia asamblea. Sin embargo, ésta es la que nombra, sustituye, remueve o destituye a los propios contralores, lo que no permite un verdadero y eficaz control de las formas de operar de los participantes, redundando en perjuicio para los intereses de los trabajadores. Se observa por tanto conflicto de intereses y una relación viciosa entre “jueces y partes”.

4.5.2. Evaluación de los procesos básicos de implementación de la política pensionaria en el IMSS.

Adentrándonos ya en la evaluación de los procesos de implementación, se identifican al igual que en el diseño rasgos tanto positivos como negativos que hoy por hoy configuran el panorama de la política pensionaria en su conjunto, indicándonos al mismo tiempo los retos y temas que se tienen que afrontar en el futuro inmediato y el sentido que debe llevar la estrategia de rediseño que se proponga para fortalecer al sistema, y que en nuestro caso particular se abordará en el siguiente capítulo. Por ahora, baste exponer los elementos mencionados.

4.5.2.1. Aspectos positivos.

- i. Uno de los aspectos más positivos en cuanto a la asignación de Afores a los trabajadores que no eligen una de ellas al comienzo de su vida laboral, es que se utilizan criterios específicos que tratan de preservar su ahorro desde la apertura. En efecto, actualmente el criterio de elección va más allá del cobro de comisiones más bajas como en el inicio del sistema, ahora atiende también a parámetros de eficiencia, situación financiera, ubicación geográfica y rendimientos en las sociedades de inversión.
- ii. A pesar de que el nivel del cobro de comisiones por parte de las administradoras y aseguradoras es aún muy alto (de hecho, se calcula que se destina alrededor del 35%

del total de los recursos del trabajador a este concepto), éstas registraron en 2006 su más sensible disminución (en un 34%¹³¹) desde el inicio del sistema, lo cual trajo como consecuencia que México contara con tres de las cinco Afores de más bajas comisiones en América Latina, y que se ubicara como el segundo país con menores comisiones de la misma región. Destacan en este rubro los casos de Actinver, Allianz, Azteca, Inbursa y Santander.

- iii. Por su parte, cabe destacar también la reducción significativa en la dispersión en las comisiones, es decir, la mayoría de las administradoras cobran comisiones que se agrupan en un rango sin demasiada variabilidad entre la más baja y la más alta, pues según datos de la CONSAR las comisiones que cobran se ubican en un rango entre 0.50 y 0.95%, a diferencia del 2002 donde las comisiones variaban entre 0.7 y 1.9%.¹³²
- iv. Comparado con otros instrumentos de inversión (CETES, papel comercial, etc.), incluso con aquellos a los que el trabajador promedio no tiene acceso por exigirse altos montos de apertura de cuenta, las Siefores observaron un desempeño positivo en este periodo al continuar ofreciendo rendimientos aceptables a los trabajadores. Las cifras lo ilustran de mejor manera: las Siefores han alcanzado rendimientos netos por 7.4%, lo que las ubica por arriba del 6.9% otorgado por el papel comercial y del 5.4% de los CETES.¹³³
- v. Los traspasos de cuentas entre Afores se incrementaron sustancialmente hasta llegar a su máximo nivel en octubre del año pasado, lo cual se explica por la combinación de dos factores específicos: mayor agilidad administrativa (sobre todo en tiempos y requisitos) en la mecánica de los traspasos, y campañas de información sobre el SAR que han intentado acercar el sistema a los trabajadores. En los últimos 5 años se ha incrementado nueve veces el número de los traspasos, pues de los 106 mil realizados en 2001 se llevaron a cabo 961 mil de esas operaciones en 2006.¹³⁴
- vi. Se observó una disminución en cuanto a reclamaciones y un aumento en las

¹³¹ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹³² CONSAR, Op. Cit., Pág. 40.

¹³³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

¹³⁴ De hecho, desde el inicio del sistema y hasta el cierre de abril de 2004, 2, 765,049 trabajadores han ejercido su derecho de traspaso de AFORE. Fuente: Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx. El cambio de administradora lo puede realizar el trabajador una vez transcurrido un año de afiliación, o antes, cuando la AFORE modifica su régimen de inversión o su estructura de comisiones, así como en caso de fusión, disolución o por haber sido asignado por la CONSAR a alguna de las administradoras.

asistencias técnicas que lleva a cabo la CONDUSEF respecto a la operación del SAR. Datos de esa comisión señalan que en los primeros 10 meses del año, comparado con el mismo lapso de 2005, las reclamaciones correspondientes al SAR ante ese órgano disminuyeron 10%, mientras que las asistencias técnicas se incrementaron 101%, pasando de 75 mil a 151 mil.¹³⁵

- vii. Se fortalecieron los programas de comunicación de la CONSAR mediante la impresión y distribución de diversos tipos de material de divulgación, lo que nos habla de que la comisión puede estar vislumbrando ya este grave problema de comunicación e interacción entre SAR y trabajadores. El tiraje de esos materiales fue de 700 mil piezas, lo cual, aunado a la impresión de carteles, calendarios – metro y otros boletines, sumaron la cantidad de 4.5 millones de pesos.¹³⁶
- viii. Otra de las peculiaridades del sistema de pensiones es justamente el modelo de recaudación de cuotas y aportaciones de carácter centralizado, el cual representa ventajas tanto en la seguridad como en los costos de la operación, y ha sido referencia para otros países, pues controla “uninstancialmente” la recaudación, la distribución de los recursos y la información respectiva, a diferencia del esquema centralizado donde cada administradora recibe directamente las aportaciones y desarrolla sus propios procesos. El parámetro para elegir el sistema de recaudación más adecuado es la optimización de la gestión de dos flujos independientes: las transferencias financieras y la transferencia de la información asociada.¹³⁷
- ix. Con relación al régimen de inversión, aunque la ley actualmente permite a las Afores tener más de una Siefore, la reforma de 1997 inició con la autorización de una sola sociedad bajo un régimen de inversión relativamente restringido. Una de las principales razones de este hecho fue la de darle tiempo al sistema para que

¹³⁵ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

¹³⁶ Se ha hecho un esfuerzo por elevar la capacidad de la comisión para dar a conocer entre los trabajadores los beneficios del sistema y la forma en que pueden ejercer mejor sus derechos. En 2003 se duplicó el presupuesto destinado a difusión e información a los trabajadores, al tiempo que se implementó una estrategia para acercarse a éstos, con el apoyo de las centrales obreras y de las cámaras empresariales. Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹³⁷ Entre los aspectos que deben considerarse en la decisión de un modelo de recaudación de provisiones están: economías de escala y de especialización, velocidad de las transferencias, mecanismos de control y costos alternativos. “Las ventajas de un esquema centralizado se centran en las economías de escala y de especialización, ya que la estructura tecnológica y organizacional necesaria para administrar los flujos de información y de recursos pueden ser mejor aprovechados, debido a que los costos fijos se distribuyen en un mayor número de transacciones y se evitan las duplicaciones implícitas en el esquema descentralizado. En los países de Latinoamérica que han reformado sus sistemas de pensiones es posible encontrar ambos modelos. En Argentina, México y Uruguay la recaudación se realiza en forma centralizada. En Bolivia, Chile y Perú, en cambio, la recaudación es descentralizada”. Fuente: Corta, Vicente. “El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social”, Op. Cit. Pág. 9.

madurara, así como de mantener una posición prudente ante los afiliados. Y aunque la cartera se encuentra todavía dominada por papel público, es decir, por valores gubernamentales (alrededor del 81%¹³⁸), recientemente se han autorizado nuevos regímenes de inversión que incorporar ya títulos emitidos por privados y mercados de riesgo.

4.5.2.2. Aspectos negativos.

- i. Aunque trata de darse apertura al sistema en relación al conocimiento de su implementación, la información relevante no alcanza todavía a fluir hasta su elemento primario y medular: los trabajadores. Por ello, es necesario replantear la necesidad y la utilidad de que existan tantos participantes, pues invariablemente esto afecta al manejo de las cuentas individuales y la flexibilidad y apertura del propio sistema, pero sobre todo repercute en la vinculación que tienen los trabajadores con el sistema y en la seguridad en el manejo de sus fondos.
- ii. Derivado del punto anterior, se observa un permanente distanciamiento entre el SAR y los trabajadores, ya que durante todo el lapso en el que se acumula el ahorro para su retiro el sistema se presenta a sí mismo como algo ajeno y lejano a los afiliados. De hecho, si bien el esquema ha tratado de generar mecanismos que permitan un verdadero acercamiento entre ambas partes, no se logra una completa interacción ni siquiera al momento de otorgar la pensión (10 trabajadores de 4 no conocen cuanto aportan a su cuenta individual¹³⁹), pues la encargada de hacerlo es una institución de seguros que pretende garantizar el pago de una renta vitalicia basándose en una serie de cálculos que le dicen al trabajador cuanto tiempo más va a vivir y, por lo tanto, disfrutar de su pensión.
- iii. Se suma a los puntos anteriores el hecho de que los trabajadores se encuentran totalmente desinformados respecto a la operación del sistema y sus condiciones, pues no existen los mecanismos institucionales e instancias responsables que se ocupen de mantenerlos informados. Ello repercute invariablemente en el adecuado manejo e inversión de sus recursos, y lo más importante también influye al final de su vida laboral en el monto de su pensión, ya que no hay un verdadero convencimiento

¹³⁸ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹³⁹ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

(basado en la información) al momento de elegir una Afore y mucho menos al escoger en qué Siefores van a invertirse sus recursos (1 de cada 3 personas no revisa el estado de cuenta de su Afore¹⁴⁰).

- iv. En relación con la cuota social que aporta el gobierno federal, es importante anotar que a pesar de que tal mecanismo trata de imprimirle un carácter progresivo al sistema en relación a la redistribución del ingreso, es todavía muy grande la brecha existente entre los trabajadores de bajos y altos ingresos. A manera de ejemplo, la cuota social destinada a la subcuenta de retiro de un trabajador que gana menos de 5 salarios mínimos representa el 89.2% del total de la misma, mientras que para un trabajador que gana más de 10 salarios la cuota social representa el 8.9%, lo cual refleja que todavía se sigue destinando una gran cantidad de recursos públicos para compensar las diferencias entre grupos de trabajadores con diferentes ingresos.¹⁴¹
- v. En el caso concreto de los afiliados al IMSS este proceso parece ser más acelerado, pues utilizando supuestos moderados en relación al comportamiento futuro de estas erogaciones, se estima que el costo fiscal derivado sólo de las transferencias por cuotas sociales del Estado para los próximos 50 años, resulta que representan alrededor del 35% del PIB en valor presente, y esta estimación parece para muchos muy conservadora.¹⁴² Por ello, es urgente y necesario insistir en la necesidad de que se rediseñe la política de forma estructural.

4.5.3. Evaluación de los principales resultados de la política pensionaria en el IMSS.

A 10 años de haber iniciado operaciones, el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS ha acumulado más de 36 millones de personas, cuyas cuentas individuales manejadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro, registran un valor superior a los 550 mil millones de pesos (es decir, el 7.1% del PIB). Para el año 2010 se estima que estos recursos alcancen un valor equivalente al 18% del Producto Interno Bruto del país.

En términos de evaluación, con el rediseño del esquema trataron de corregirse los

¹⁴⁰ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

¹⁴¹ Más de tres cuartas partes de la Cuota Social se destina a los trabajadores de menos de 5 salarios mínimos. Fuente: CONSAR. Op. Cit., pág. 34.

¹⁴² Kroepfly, Marcelo. Análisis del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. pág. 17.

principales problemas estructurales e institucionales del sistema anterior. En específico, se buscó atenuar e incluso eliminar varias situaciones conflictivas, tales como:

- i. Mitigar el problema fiscal, reduciendo año con año su porcentaje representativo en el PIB (para este año se calcula que el costo fiscal de las pensiones es de 0.6%, llegando a 0.4% en el 2050¹⁴³);
- ii. Desvincular de la relación activos – pensionados y de la estructura poblacional la capacidad de “auto – sostenibilidad” financiera de las pensiones mismas;
- iii. Evitar el desvío de recursos pensionarios a otros fines, ya que desde el inicio del proceso los recursos son propiedad del trabajador y son controlados por éste a través de su cuenta individual;
- iv. Eliminar los desincentivos a cotizar al dar al trabajador la propiedad de los recursos, su portabilidad y heredabilidad;
- v. Eliminar la inequidad de género al vincular la pensión con la cotización y no con el tiempo o los años de servicio;
- vi. Resolver el problema de inequidad por nivel de ingreso al vincular el esfuerzo contributivo con los beneficios obtenidos; y
- vii. Elevar la pensión al invertir los recursos a través del mercado financiero a plazos largos.

Sin embargo, los resultados del sistema para dar cumplimiento a estos objetivos no han sido tan convincentes ni de gran impacto como se hubiera querido, al menos no en aquellos rubros de carácter social o de equidad entre grupos. Por el contrario, lo que sí se ha podido observar es el destacable éxito que el esquema ha tenido en el rubro financiero – económico, y para muestra basta anotar que hasta agosto de 2006 los recursos totales del ahorro para el retiro en el país registraron la considerable cantidad de 854 mil millones de pesos, lo que representó 10.9% del PIB. Es importante destacar, sobre todo por el dinamismo de los mercados financieros que implica, que estos recursos se triplicaron en un periodo muy corto (seis años), ya que en el 1998 sólo configuraban cerca de 200 mil millones de pesos, representando en aquel entonces el 2% del PIB.¹⁴⁴

¹⁴³ CONSAR, Op. Cit., pág. 24.

¹⁴⁴ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

Además, según información de la CONSAR, durante los primeros siete años de operación del sistema se ofrecieron altas tasas de rendimiento, incluso muy superiores al nivel inflacionario. Esto quiere decir que, al menos en términos numéricos, los recursos que ahorran los trabajadores del país, sean obligatorios o voluntarios, recibieron excelentes tasas reales de crecimiento sin importar el monto de ahorro de cada uno de ellos. De hecho, las ganancias en esos siete años de operación representaron más de 150 mil millones de pesos en las cuentas de los afiliados.¹⁴⁵ Esta situación coloca a las Siefores como los instrumentos de inversión más exitosos, pues han otorgado los mayores rendimientos de entre las alternativas disponibles, ya que han alcanzado niveles netos por 7.4%, mientras que el papel comercial ofreció en su máximo el 6.9% y los CETES el 5.4%, sin mencionar otros instrumentos de inversión que otorgan rendimientos mínimos en comparación con las Siefores.¹⁴⁶

Estas cifras mencionadas, a su vez, tienen un gran impacto en el ahorro financiero de largo plazo, pues dichos recursos han permitido incrementar el financiamiento a proyectos productivos de larga maduración de entidades federativas, municipios y empresas tanto públicas como privadas, ya que tan sólo en 2004 el ahorro producto de la actividad de las Siefores se incrementó a 5.7%, casi cuatro puntos más que en el año 2000, donde constituía tan sólo el 2.8% del total.¹⁴⁷

Este éxito financiero responde y es consecuencia en gran medida del amplio “mercado” de trabajadores que existe en México, que cuenta con una fuerza laboral de considerable magnitud. De hecho, al cierre de 2006 el número de trabajadores registrados en las Afores fue de 36, 284, 649, de los cuales 51.5 por ciento se concentró en cuatro Afores: Banamex, 17.8 por ciento; Bancomer, 13.5 por ciento; Santander, 10.1 por ciento; y Principal 10.0 por ciento.¹⁴⁸ Además, hasta la misma fecha, los trabajadores registrados en las Afores alcanzaron el 98.7 por ciento del mercado potencial proyectado y estimado por la CONSAR. De este mercado potencial, al cierre del segundo bimestre del 2006, dos Afores ya

¹⁴⁵ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹⁴⁶ Según la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, en los últimos años los rendimientos netos han alcanzado una gran importancia, pues en la actualidad las comisiones otorgadas por las AFORES representan ya más de una cuarta parte de las aportaciones realizadas. Fuente: www.amafore.com.mx

¹⁴⁷ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁴⁸ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

contaban con más del 50 por ciento de su cuota de mercado y son: Banamex, con 87.8 por ciento, y Bancomer con 66.8 por ciento.¹⁴⁹

Esta gran cantidad de trabajadores registrados en las administradoras y en el sistema también repercute directamente en los llamados flujos de aportaciones, los cuales, durante el segundo bimestre de 2006 sumaron 18,146.1 millones de pesos, de los cuales Banamex, Bancomer, ING y Profuturo GNP concentraron el 61.6 por ciento de las aportaciones registradas. En general, estas Afores abarcan el 49.7 por ciento de los trabajadores registrados.¹⁵⁰ Debido en gran medida a este importante flujo, al cierre de abril de 2006, el saldo acumulado en las cuentas individuales del sistema de pensiones alcanzó un valor de 743,799.9 millones de pesos. Estos recursos fueron el resultado en específico de la acumulación de cuotas y de las aportaciones, de los recursos del SAR 92 transferidos a las Afores y de la rentabilidad otorgada por las Siefores y el INFONAVIT.¹⁵¹

Sin embargo, no todas las administradoras se benefician de los dividendos al mismo nivel, ya que el 79.7 por ciento del total de los fondos acumulados está concentrado sólo en seis Afores de las 21 existentes, destacando los casos de Banamex con 146,151.5 millones de pesos que representan el 22.7 por ciento del total, y Bancomer con 135,444 millones de pesos equivalentes a 21.0 por ciento también del total.¹⁵² De hecho, algunas administradoras han registrado bajas en sus afiliados y por tanto en los recursos que manejan, tal es el caso de Inbursa, que es la Afore que ha perdido el mayor número de trabajadores en el proceso de traspasos desde el inicio del sistema: 256,432 cuentas hasta el cierre del segundo bimestre de 2004, mientras que Banamex, como dato comparativo, ha ganado 409,587 cuentas en el mismo periodo.¹⁵³

Esta situación, contrario a lo que podría pensarse, no ha mermado el interés de los actores y grupos financieros en participar en el Sistema de Ahorro para el Retiro, y ello se debe fundamentalmente a la flexibilización en los procesos de movilidad de las cuentas que ha impulsado la CONSAR desde 2005 (con la amplia reforma que se hizo al esquema ese año). La participación de estos grupos se ha reflejado sobre todo en la constitución de nuevas Afores y las Siefores, colocándonos ante un máximo histórico con la existencia de

¹⁴⁹ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹⁵⁰ Instituto Mexicano del Seguro Social: www.imss.gob.mx

¹⁵¹ Hasta mediados de 2006 el número exacto de trabajadores registrados era 36, 284, 649. Fuente: AIOS. Los regímenes de capitalización en América Latina, Boletín Estadístico AIOS, N° 15, Junio 2006.

¹⁵² CONSAR, "Boletín Informativo No. 2", Año 9, abril 2004. pág. 14.

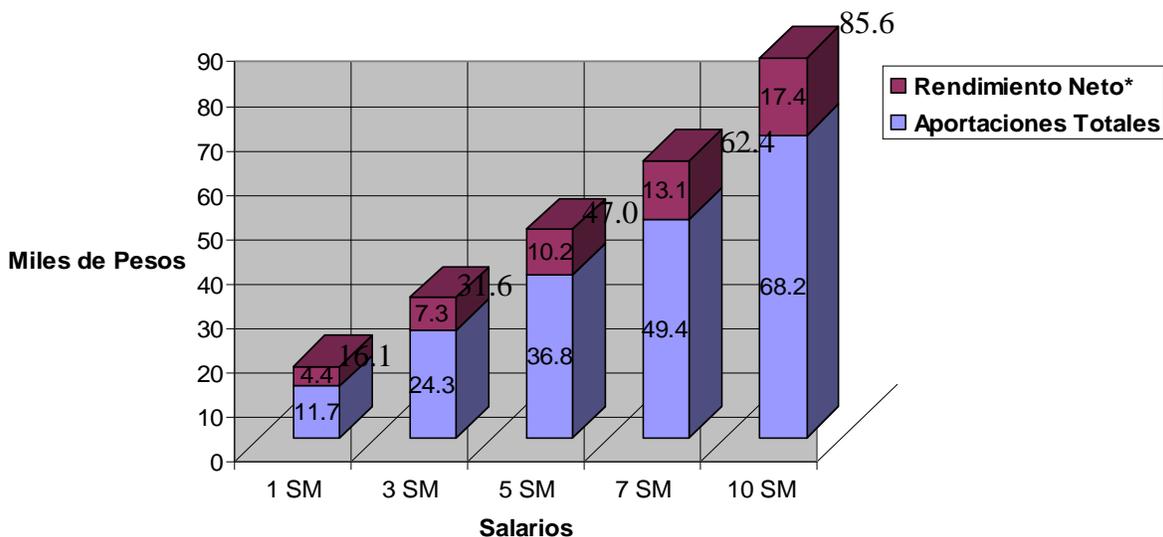
¹⁵³ *Ibidem*. pág. 18.

21 administradoras. Ello, al menos en sentido teórico, conllevará más opciones en materia de servicios y fomentará una mayor competencia en beneficio de los 36 millones de afiliados.

En suma, el incremento en el número de cuentas individuales, que pasó de 11.2 millones en 1997 a más de 36 millones en 2007; la acumulación de recursos, que se calcula para este año en casi 900 mil millones de pesos, equivalentes al 10.9% del PIB; el incremento en el número de administradoras, que hoy suman ya 21; las altas tasas de rendimiento sostenidas, colocadas en 7.4%; el incremento en la inversión productiva de las Siefores, ubicada en 5.7; y el estimado para el año 2030 de que el sistema proveerá de ahorro a la economía por el equivalente a 30% del PIB reflejan a primera vista el enorme éxito financiero del SAR.¹⁵⁴ Sin embargo, como se señalaba, no ocurre lo mismo en otras áreas también fundamentales en la implementación del sistema, sobre todo la de tipo socioeconómico, las de equidad y solidaridad entre grupos y las estrictamente sociales. Muestra de ello es la siguiente gráfica publicada por la propia CONSAR.

Gráfica 3.

Composición del Saldo Total a Agosto de 2004 para Trabajadores de Distinto Nivel de Salario (cifras en miles de pesos)



*Rendimiento neto de comisiones sobre flujo y sobre saldo.

Fuente: CONSAR. *El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR*, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.

¹⁵⁴ Loc. cit.

Como se observa, la mayor parte del total de recursos que maneja el SAR provienen de personas cuyo ingreso es mayor a los 5 salarios mínimos, lo que pone en tela de juicio la progresividad y la redistribución del ingreso que trata de impulsar el nuevo esquema, ya que siguen viéndose mayormente beneficiados las personas que gozan de mayores ingresos, mayor estabilidad laboral y por tanto menor movilidad.

En resumen, como puedo apreciarse a lo largo de esta breve y limitada evaluación a la política pensionaria en el IMSS, el sistema es ya es de suyo complejo y para la mayoría de los involucrados, sobre todo para los afiliados (aún siendo profesionales), resulta difícil de entender en su conjunto. Esto repercute invariablemente en la legitimidad del esquema mismo, pues no se puede aceptar y estar de acuerdo con algo que no se conoce y cuyos resultados no han logrado traducirse, al menos en estos primeros diez años de implementación, en beneficios tangibles para su principal población usuaria: los trabajadores.

En efecto, si bien la reforma fortaleció en cierto sentido el sistema pensionario al establecer un esquema financieramente viable, aún existen grandes retos que afrontar, sobre todo la recuperación del componente solidario tan característico de la seguridad social. Además, en México la cobertura de la política de seguridad social es todavía muy limitada, y aunque existen múltiples sistemas de pensiones que cubren a trabajadores de diversos sectores públicos, privados y sociales, gran parte de la población, específicamente la de la tercera edad y los que laboran en el sector informar, carece de mecanismos que le brinden un ingreso en condiciones de retiro o paro. La mayoría de esos esquemas, al igual que el del IMSS, requieren de una revisión profunda a su estructura de financiamiento y beneficios para garantizar que éstos se expandan y sobre todo que el ahorro de los trabajadores esté debidamente financiado, siendo el principal componente de su rediseño el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para que puedan enfrentar la compleja realidad social, demográfica y económica.

5. Capítulo quinto: La estrategia de rediseño y ajuste a la política de pensiones en el IMSS.

La problemática que plantea la existencia de un sistema de pensiones es muy amplia y compleja. No sólo abarca los aspectos tradicionales relacionados con la cobertura, la redistribución del ingreso y la suficiencia en los pagos pensionarios, sino que su diseño, finanzas e implementación afectan diversos aspectos económicos (tanto en lo micro como en lo macro), sociales, culturales y por su puesto gubernamentales. Además, en la medida en que las sociedades cambian su estructura demográfica, muchos de esos aspectos generan a su vez diversos problemas que obligan a una revisión de su estructura de forma seria, sistemática e integral, a riesgo de tornarse inviable y ser una carga para el erario público si no se operan las variables adecuadas de forma oportuna.

Existen diversos criterios para clasificar los planes de pensiones en función de sus características, como el tipo de contribuciones o beneficios, el esquema de financiamiento o el tipo de administración.¹⁵⁵ Cuando la clasificación obedece al tipo de contribuciones o beneficios, tendríamos los siguientes esquemas: i) beneficio definido (donde se especifica por adelantado el monto del beneficio de acuerdo a una fórmula que promedia el ingreso obtenido por el trabajador durante los últimos años de su vida laboral); y ii) contribución definida (en el que se especifica el monto de las contribuciones pero no el de los beneficios, por lo que éstos dependen de la acumulación y de la capitalización generadas).

Si el criterio de clasificación es el financiamiento del esquema tendríamos: i) planes de reparto (en los que las contribuciones son canalizadas en un fondo común, que es utilizado para pagar los beneficios de los jubilados actuales, por lo que no existe un fondo de reserva); y ii) planes de capitalización (las contribuciones pasan a formar parte de un fondo de reserva, el cual es invertido y cuyos rendimientos serán parte de los benéficos a pagar a los jubilados; el fondo puede ser colectivo, mancomunado o personal).

Finalmente, otro tipo de clasificación depende de qué sector institucional ofrezca y administre el programa, en cuyo caso tendríamos: i) planes privados (ofrecidos por el sector asegurador privado teniendo el carácter de voluntarios); y ii) planes públicos (creados por el

¹⁵⁵ Las clasificaciones que a continuación se presentan fueron retomadas de: Solís, Fernando y Alejandro Villagómez, Op cit. Pág. 98 – 115.

Estado quien los administra directamente, o bien puede delegar esta función a los privados y se limita únicamente a labores de supervisión y vigilancia).

Como se observa, la estructura de los planes de pensiones varía dependiendo de sus objetivos, de su forma o del tipo de operación, sin embargo, por lo general contienen todos un conjunto de previsiones mínimas que buscan evitar promesas no realizables. Estos elementos son, entre otros¹⁵⁶:

- i. el periodo mínimo de contribución (lapso exigido de trabajo antes de ser elegible);
- ii. los “ingresos pensionables” (recursos que califican como ingreso base para el cálculo de los beneficios);
- iii. la elegibilidad (condiciones de discriminación entre afiliados);
- iv. la edad de retiro (momento preciso en el que se accede al beneficio);
- v. los beneficios (tipo y cuantía en que se ofrecen);
- vi. la portabilidad (destino de las aportaciones en caso de desempleo o incorporación a otro plan);
- vii. la disponibilidad de los recursos (acceso del trabajador al fondo antes del retiro);
- viii. la administración (institución que en específico ejerce las funciones de administrador);
- ix. el financiamiento (definición de las tasas y contribuciones en función del tipo de plan);
- x. la inversión (criterios para el manejo y aplicación de los fondos); y
- xi. la regulación (funciones y objetivos de los diversos participantes en el plan asignados por el marco jurídico respectivo).

En sentido teórico, estas combinaciones de elementos permiten formular y diseñar un esquema pensionario que responda a las características económicas, sociales, institucionales, demográficas e incluso culturales de un país, para asegurar en cierta forma que los resultados a largo plazo sean al menos sostenibles. Lamentablemente, este no fue el caso de México, ya que si bien se planteó en el debate de la reforma tomar en cuenta las particularidades de nuestro esquema vigente de seguridad social, en específico en lo que toca al IMSS, se optó por la opción de exportar y aplicar de manera superficial el modelo chileno de capitalización individual, y lo más que se hizo al tratar de ajustarlo fue únicamente reducir los costos de transición de la reforma al eliminar mecanismos importantes que otros países emplearon para atenuar el impacto de la misma en la fuerza

¹⁵⁶ Los elementos presentados tienen como fuente: *Ibíd.* Pág. 122.

laboral, tales como los bonos de reconocimiento que se otorgaban a los trabajadores que decidieron unirse voluntariamente al nuevo sistema.

5.1. Las políticas públicas y los sistemas de pensiones.

El panorama actual de la seguridad social y sus correspondientes sistemas de pensiones es sumamente complejo, inestable, ciertamente oscuro y hasta de incertidumbre, pues siempre se afectan negativamente intereses de distintos grupos que son igualmente legítimos como los de aquellos que resultan beneficiados. No obstante, el escenario más allá de ser un problema intratable se presenta a sí mismo como un reto interesante para la capacidad institucional de los gobiernos en la gestión de sus programas sociales, por ello, como se comentaba al inicio de este trabajo, la forma más atractiva que hoy en día se presenta para resolver las grandes interrogantes y mejorar los diversos aspectos de la seguridad social, entre ellos el sistema de pensiones, son justamente las políticas públicas como herramienta de análisis y como metodología de abordaje de problemas empíricos.

Dicho de otro modo, y bajo la premisa de que el gobierno no está ya en condiciones de hacerlo todo por su propia cuenta y mérito, el análisis y la gestión de políticas públicas permite gracias a sus métodos redefinir integral y estructuralmente a los sistemas de seguridad social y de pensiones de la forma más adecuada, ya que proporcionan un enfoque de gobierno en el que el tratamiento de actores, de procesos institucionales y de obtención de resultados constituyen las aristas principales en el abordaje de problemas y asuntos públicos.

Por ello, es fundamental profundizar en la relación entre pensiones y políticas públicas, delimitando el contenido y alcance de este instrumento de gobierno tan importante en el asunto público que nos ocupa.

5.1.1. El sistema de pensiones en la óptica las políticas públicas. La definición del problema público.

El asunto público denominado pensiones puede efectivamente ser considerado bajo la categoría de “problema” de acuerdo con la lógica del análisis de políticas, pues no sólo media la declaración expresa de la autoridad competente de la urgente y necesaria intervención para atender la problemática, sino que además se observa un ámbito de competencia institucional claramente definido al que concurre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la CONSAR, el IMSS y el INFONAVIT. Por tanto, se identifica claramente

el primer requisito para el tratamiento del problema público: la atención seria y activa del gobierno a lo que se ha dado en llamar la crisis de las pensiones.

El segundo requisito, y que se deriva en gran parte del anterior, es justamente la disposición gubernamental de destinar recursos fiscales para atender la problemática, lo cual se observa claramente en el caso de las pensiones del IMSS, pues cada año se presupuestan las cantidades necesarias para cubrir, al menos en el ejercicio corriente, el pasivo generado: 1) por las pensiones en curso de pago, 2) por las que se pagan a los trabajadores del propio instituto que continúan bajo el régimen de jubilaciones tradicional, 3) por las que se pagan en los regímenes especiales de ciertas empresas públicas y privadas, y 4) por la cuota social que aporta a las cuentas individuales así como al pago de la pensión mínima garantizada que contempla este sistema.

Por tanto, el problema actual de las pensiones se ubica claramente en la agenda pública de las instituciones responsables, específicamente en la del propio IMSS y de la CONSAR, pues es notable su preocupación y el interés que tienen en avanzar hacia un Sistema Nacional de Pensiones, así como de asegurar en el corto plazo la viabilidad financiera de algunos planes específicos. Con ello se cumple el tercer requisito de ubicar el problema en la agenda institucional del gobierno, por lo que también se reconoce la definición *a posteriori* del problema que requieren las políticas públicas, pues se piensa y se conceptualiza el problema buscando simultáneamente su posible solución.

Otro requisito inicial de política pública, en este caso el cuarto, es el consenso que debe favorecerse y generarse entre los diversos miembros o participantes del sistema de pensiones para promover e impulsar mecanismos y acciones de apoyo y solidaridad, que también implican necesidades no sólo de organización sino también de financiamiento, ante las cuales deben competir. En este punto, resulta muy conveniente estimular y aprovechar posibilidades latentes de colaboración, distribuyendo el esfuerzo entre un mayor número de sectores y grupos de la sociedad. El IMSS en este caso juega un papel importante, pues debe concebirse a sí misma como la instancia catalizadora de los esfuerzos públicos, privados y sociales para definir la estrategia de rediseño de la política pensionaria y encaminarla hacia el éxito, por lo que una de las primeras acciones es precisamente la búsqueda de la flexibilización en sus estructuras y procesos para aligerar y/o distribuir su peso en la utilización de fondos sobre la base de eficacia y productividad.

En este rubro las políticas públicas contribuyen a establecer claramente los límites y las relaciones entre los diversos actores (instituciones políticas, administrativas, financieras, etc.) y los diferentes grupos de trabajadores, y con ello crear mecanismos democráticos que aseguren la participación de los ciudadanos involucrados directamente en la definición de sus necesidades, así como en la solución de los diversos nudos problemáticos que hoy en día limitan al SAR actual.

De esta forma, el poder lograr un equilibrio realista que permita superar esos problemas depende de la capacidad institucional de los responsables y de la política de pensiones en el sector privado, público o social, pues la adecuada articulación de esos intereses permitiría, según las políticas públicas, llevar el problema a la agenda de gobierno desprendido de todo tipo de vicios de poder y de intereses cuestionables de corto plazo que sólo limitarían la realización y el alcance del rediseño necesario.

Tal es el caso tanto de organizaciones sociales (sindicatos, partidos, asociaciones de pensionistas, etc.), como de entes privados (sector financiero, bancario y de valores, etc.). Ambos pueden ejercer presión en distintos sentidos, los primeros para evitar la reforma porque significaría limitar sus privilegios e incluso ir en contra de los principios clásicos de la seguridad social, y los segundos para impulsarla a la luz del interés y beneficio económico que les representa, pues el aumento de las actividades de intermediación financiera es el resultado inmediato de este tipo de políticas. Sin embargo, el apoyo o la resistencia, en ambos casos ciertamente legítimos, no implican en sí mismos el indispensable estudio de los impactos sociales e institucionales que ello conlleva, y lo que único se ubica con claridad es la complejidad que caracteriza el tema de las pensiones.

Por lo tanto, ante el escenario de confrontación en materia de previsión, se presenta la necesidad de plantear todas estas problemáticas y contradicciones en uno de los más cuestionados y redefinidos ámbitos de lo colectivo: el espacio público. En efecto, este lugar al que confluye no sólo lo gubernamental sino lo que es de interés para todos se convierte hoy día en el escenario por antonomasia, donde realmente se debe demostrar la capacidad negociadora y de vinculación propias de un gobierno democrático y de actores organizados que plantean necesidades, exigen respuestas y articulan sus intereses en políticas públicas concretas.

Este gobierno abierto y plural resulta aquí un gran apoyo para avanzar hacia la consolidación del SAR en relación a los acuerdos institucionales que conlleva, pues la naturaleza ríspida y de choque que los caracteriza obliga a reconocer cuánto se gana y cuanto se pierde en cada negociación, y sobre todo que vías institucionales existen para darle atención a ambos extremos, sin que ello signifique invariablemente que los roles y los procesos cambien en la sustancia, pues el rumbo del rediseño pensionario debe estar ya encaminado hacia la consolidación y el fortalecimiento.

La experiencia, sin embargo, muestra lo contrario pues como ha quedado plasmado en la historia de muchos países, a pesar del gran interés en los convenios de pensión entre sector privado y sector laboral, en la mayoría de ellos las discusiones rara vez cuestionan si los programas de seguridad social aportarán en el futuro la protección básica para los ancianos u otros beneficiarios. La duda es más bien cuál será el nivel de las futuras prestaciones de la pensión, o bien si deberían los pagos garantizar un nivel mínimo de protección o un nivel superior definido vagamente como adecuado. Dicho de otro modo, no se plantean cuestiones relevantes de implementación vinculadas estrechamente con las hipótesis que se generaron desde el diseño de la política, sino sólo se proponen pequeños ajustes que no impactan decididamente en el adecuado desenvolvimiento del esquema en el mediano y largo plazos.

Por ello, aquí se propone que las políticas públicas funjan como un elemento de equilibrio en los sistemas pensionarios desde la premisa de que el gobierno no puede solo ni con tanto, ni debe ampliarse de manera irracional o contraproducente, pues, como se ha dicho, se requiere el apoyo concertado del mayor número posible de miembros de la sociedad para distribuir esfuerzos y beneficios. La tarea resulta más fácil entre muchos, al tiempo que la propia sociedad demanda oportunidades con cierta autonomía, pues permite que las voluntades personales puedan expresarse y canalizarse de manera colectiva, sobre todo en el ámbito local y descentralizado.

En este contexto la política pública de consolidación del nuevo esquema pensionario busca y ayuda al renacimiento de la sociedad civil mediante formas de organización que sean capaces de negociar y concertar liberando sus energías. El gobierno debe alentar y ser el escenario en el que pueda consolidarse el sistema de pensiones, ya que todavía gran parte de su implementación está en manos de las instituciones públicas de seguridad social y de otros órganos administrativos como la CONSAR.

Estas organizaciones públicas, en particular el propio IMSS, deben contar con estructuras formales suficientes y atributos informales no nocivos que les permitan rediseñar la política pensionaria desde su negociación hasta su implementación y evaluación. En concreto, los rasgos que deben tomar en cuenta, entre otros, son:

- i. Competencia y tamaño de su personal, que de acuerdo a la larga tradición que tienen el IMSS en el manejo de los procesos pensionarios responde adecuadamente al perfil de competencia y tamaño que aquí se requiere, aunque podría fortalecer su actuación si impulsa acciones de flexibilización y reestructuración en sus servicios y prestaciones;
- ii. Grado de control jerárquico en las decisiones, la cual, de acuerdo a la actual marco jurídico, ejerce la CONSAR y el propio IMSS como órganos reguladores y supervisores del sistema, por lo que a la vez también puede plantearse la posibilidad de aumentar sus atribuciones;
- iii. Vitalidad de la organización, siendo este punto uno de los más difíciles de enfrentar por parte de las instituciones sociales involucradas, pues si bien cumplen un importante papel en el desarrollo nacional sus propias estructuras administrativas las hacen poco flexibles e incluso en algunos casos inamovibles, por lo que en este sentido sí deben plantearse reformas de carácter administrativo para incrementar el grado de agilidad que requiere una reforma al sistema de pensiones;
- iv. Grado de comunicación interna y externa (redes de comunicación), donde existen varios matices en cuanto a las instituciones responsables, pues si bien mantienen una comunicación constante con la población por medio de sus labores de atención primaria, algunos grupos y actores tienen una imagen negativa de las mismas, lo que restringe la comunicación a un sólo sentido, es decir, no hay una verdadera interacción comunicativa entre instituciones y beneficiarios para poder mejorar los servicios; y
- v. Nexos entre los grupos que intervienen en la política, este punto sin duda es el que exige mayor trabajo de política, pues sindicatos, organizaciones de trabajadores, institutos de seguridad social, empresas del sector financiero interesadas en la reforma, órganos de gobierno centrales, trabajadores en general, etc. mantienen comunicación sólo para manifestar las posturas antagónicas entre unos y otros, sin

existir propiamente un espacio adecuado para la negociación y la toma de acuerdos que exige esta clase de rediseño tan delicado y de gran impacto en el desarrollo nacional.

Además de esas condiciones organizacionales e institucionales, el entorno puede también tener efectos significativos en la disposición y la capacidad del IMSS y de la CONSAR para emprender el rediseño de la política pública de consolidación al sistema de pensiones. Estos factores, en conjunto, condicionan toda la capacidad instalada, los recursos, el apoyo político y social, la disposición de los grupos, la naturaleza de las redes de comunicaciones, el estilo de liderazgo, la identificación de objetivo y metas y, sobre todo, la cooperación interorganizacional e intergubernamental que se requiere para implementar y evaluar esta política concreta.

En efectos, estos factores pueden constituirse en contra o a favor de la reforma misma, sin embargo, ello no nos indica que se tenga que ejercer un control absoluto, pues sería prácticamente imposible controlar esas variables en un esquema de rigidez, y al ser las políticas públicas un ámbito donde se definen y ajustan intereses, resultan el instrumento más adecuado para encaminar la evolución del SAR en el corto, mediano y largo plazo, pues queda claro que es un sistema que depende no sólo del mercado financiero sino que se requieren también elementos de intervención gubernamental y una organización participativa de la sociedad; en ocasiones será la primera y en otras habrá de ser la segunda. Es con mayor capacidad que se pueden ofrecer y lograr mejores resultados, lo cual fortalece la satisfacción de objetivos sociales.

En sentido amplio, la organización (pública o privada) significa organización de recursos humanos, físicos y tecnológicos dispuestos para un fin socialmente válido. En este contexto, las políticas públicas pueden contribuir a que las organizaciones que intervienen en los procesos del actual SAR correspondan a las épocas tecnológicas y culturales de la sociedad, y se fortalezcan en periodos de transición y cambio. La transformación en estructuras modernas se está produciendo de manera inevitable, pero el proceso es desigual y media todavía cierta distancia para entender y practicar los nuevos modos de gestión flexibles y dinámicos (como las propias políticas públicas), sobre todo en los países en desarrollo.

Los cambios de las bases teóricas del desarrollo de la organización resultan útiles para explicar los nuevos principios que se requieren para generar una nueva cultura organizacional sustentada en los siguientes premisas: toda estructura es dinámica y por tanto en el cambio finca su fortaleza; debe considerarse el tamaño de la empresa o institución; se busca el cumplimiento de la misión y la satisfacción del personal mediante la flexibilidad de los procesos técnicos, incorporándoles una filosofía de calidad tan necesaria en materia pensionaria.

Por lo anterior, la consolidación de las instituciones de seguridad social no puede verse limitada ya por tesis estrechas que impiden empatar la teoría con la práctica, es decir, el análisis de políticas y la ejecución en sí de una política pública. Se requiere que las opciones a plantear reafirmen el sentido solidario la seguridad social y satisfagan la necesidad de adecuar su desarrollo a las exigencias de los procesos de modernización que caracterizan a los nuevos contextos y realidades en los que se mueve.

Así, el aprendizaje institucional que puedan llegar a asimilar los responsables del manejo del sistema de pensiones, sea público o privado, por medio de la retroalimentación propia de las políticas públicas, es el verdadero reto que se le impone a la estrategia de rediseño y consolidación del sistema de pensiones actual, pues tiene la labor de hacer un uso práctico de toda la historia y memoria institucional que tienen dichas organizaciones desde su creación, pero también de asimilar las nuevas tendencias organizativas y de solución de problemas en un esquema de cooperación entre el gobierno y los grupos organizados. Esos son los verdaderos indicadores cualitativos de la utilidad de una política pública aplicada a un esquema pensionario como el nuestro.

En suma, la seguridad social y el esquema de pensiones del IMSS tienen que refrendar su naturaleza e importancia por medio de una política pública integral. Con ello las ideologías no desaparecerán, pero tampoco se trata de cambiar o sacrificar doctrinas, sino de incorporar la medida justa de apertura y pragmatismo para facilitar cambios en los instrumentos que permitan alcanzar de la mejor forma los mismos fines para los que fue concebido el Sistema de Ahorro para el Retiro en el IMSS: proteger los ahorros de los trabajadores en un entorno de competencia que permita el ejercicio informado de sus derechos, para que obtengan pensiones dignas y que les brinden los elementos necesarios en un esquema de previsión social integral de cobertura amplia.

5.2. Hacia la Consolidación de la Política de Pensiones en México: la estrategia de rediseño del sistema y el nuevo papel institucional de la CONSAR.

La correcta gestión del proceso de rediseño se convierte en un rasgo fundamental para encaminar la dirección de los regímenes de seguridad social hacia nuevas fórmulas de trabajo y nuevos horizontes en materia de resultados. De ahí la relevancia de las políticas pública para iniciar un proceso de transformación y consolidación en esquema de pensiones del IMSS.

Antes que otra cosa debe quedar claro que este tipo de rediseños estructurales conlleva a un difícil proceso de consolidación, ya que involucra a diversos grupos sociales y existe la posibilidad real de que muchos de ellos, o al menos los más importantes o con mayor poder, pierdan posiciones de privilegio. En consecuencia, muchas de estas reformas terminan por no incluir todos los aspectos o no al menos con la profundidad que se requiere. En nuestro país este fue el caso de las experiencias anteriores, ya que en 1995 sólo se modificó el esquema del IMSS conocido como IVCM, dejando fuera a otros programas, en particular el del ISSSTE que hasta 1007 fue objeto de un rediseño similar para solventar el problema de su viabilidad financiera.

Tomando en consideración estas particularidades, es posible presentar ya la estrategia de rediseño que se propone para la política de pensiones actual institucionalizada en el SAR, basada en un esquema doble de exposición: primero, se presentan los rubros concretos sobre los que debe versar el rediseño sustentados en la problemática actual; y segundo, se exponen los retos y las perspectivas de la política actual como guía del posible re-direccionamiento del sistema.

5.2.1. Los nudos problemáticos del SAR como variables a operar en el rediseño. Las pensiones, particularmente las de vejez, son un reflejo fiel de lo que conocemos como las expectativas públicas de los ciudadanos, donde el rasgo distintivo es su permanente avance hacia parámetros cada vez más exigentes en cuanto a calidad y cobertura de las prestaciones.

Ello impacta directamente en un esquema como el SAR donde las futuras generaciones o contingentes de personas en condiciones de retiro tendrán necesidades distintas a las de los ancianos del pasado e incluso a las de los actuales, pues la mayoría de ellos estarán acostumbrados a un nivel de vida diferente y a hábitos de consumo radicalmente distintos;

habrán asistido a la escuela más años y, específicamente en el caso de las mujeres, habrán tenido más experiencia laboral y libertad en sus estilos de vida.

En este punto se ubica el primer nudo problemático del SAR que debe tomarse en cuenta en el rediseño, pues las características del sistema de pensiones actual (privado, obligatorio, abierto y participativo) configuran el desenvolvimiento no sólo de sus participantes (Afores, Siefores, aseguradoras, etc.), los cuales registran patrones diversos de crecimiento y expansión, sino de los trabajadores mismos, pues su esfuerzo contributivo es ahora lo que determina el monto de la pensión a obtener el futuro. Esto parece sencillo, pero representa en el fondo un gran cambio cultural al convertir al afiliado en el centro de todo el sistema y al sustituir a los beneficios por las contribuciones como el elemento vinculatorio.

La problemática concreta aparece cuando se identifica, como lo han hecho en los últimos años las instituciones gubernamentales involucradas en la regulación y supervisión del SAR, que existen fallas importantes al interior de los procesos de implementación del modelo, y es que más de la mitad de los trabajadores desconocen el nuevo sistema de pensiones, y ocho de cada 10 ignora cuánto aporta en forma bimestral a su cuenta individual.¹⁵⁷

En estudios realizados por CONDUSEF se señala que sólo uno de cada tres trabajadores sabe cuánto tiene acumulado en su cuenta individual, y uno de cada dos trabajadores no revisa el estado de cuenta que le envía su Afore.¹⁵⁸ Además, un número importante de trabajadores no ha realizado el trámite para unificar sus cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro o corregir sus datos ante su administradora, por lo que es preocupante el grado de desconocimiento y, en algunos casos, de desinterés por conocer el nuevo sistema de pensiones.

Publicaciones recientes de la CONSAR, por su parte, señalan que el 30 % (más de 12 millones) del total de las cuentas individuales que conforman el SAR (casi 37 millones) pertenece a lo que se denomina trabajadores asignados, es decir, cuentas de trabajadores que no eligieron Afore y que la comisión procedió a designarles una de las cuatro mejores.¹⁵⁹ Adicionalmente, de esas 12 millones de esas cuentas, 10 millones de ellas

¹⁵⁷ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

¹⁵⁸ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

¹⁵⁹ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

(29% del total) no registraron ningún movimiento posterior, es decir, los trabajadores continúan sin saber en qué administradora están sus recursos, o bien, no han firmado el contrato de administración.¹⁶⁰

Dicha situación nos lleva a concluir que aún cuando un gran número de trabajadores en etapa activa en México tiene derecho a una pensión, desconocen los alcances del SAR, de las diferentes Afores y de la propia contribución que realizan para la formación de su pensión, lo cual es sumamente grave y riesgoso ante la dinámica, el planteamiento básico y los requisitos mínimos de éxito de un modelo de capitalización individual donde es indispensable que el trabajador comience a pensar con detenimiento en su futuro, para alcanzar la seguridad económica que esperan para ellos mismos y sus familias. Dada la relevancia de este hecho, se ubica esta situación como el primer nudo problemático de la política, que podríamos identificar concretamente como un alejamiento entre sistema pensionario y el trabajador, convirtiéndose a la vez en la primera gran tarea y reto del rediseño.

Efectivamente, acercar el sistema de pensiones al trabajador para que éste se haga responsable de su propio fondo de retiro y determine el monto de sus aportaciones en función del estilo de vida que desee tener al momento de la jubilación, debe ser el eje rector y el objetivo principal de toda la estrategia a seguir, pues tal y como actualmente funciona el esquema ello no se cumple ni siquiera en los niveles mínimos necesarios. Como se ha señalado, un gran número de trabajadores desconoce los datos esenciales de su participación en el sistema, tales como: la Afore que administra sus recursos, el monto de lo acumulado en su cuenta, las Siefors en las que invierten, los retiros parciales que pueden realizar, el que deben recibir estados de cuenta periódicos y, sobre todo, el hecho de que pueden aportar voluntariamente a su fondo para incrementarlo, lo cual condiciona no sólo el monto de la pensión a obtener (que además de afectar negativamente su bienestar durante su retiro se aumenta el costo fiscal, pues es mayor la probabilidad de que más trabajadores recurran a la garantía de la pensión mínima, cuya constitución financiera sí proviene directamente de los recursos públicos que maneja el gobierno), sino también el éxito del sistema mismo, pues éste es uno de los tres pilares básicos en los que se sustenta el modelo.

¹⁶⁰ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

El segundo nudo problemático de la política pensionaria tiene que ver con su enorme trascendencia económica, pues hoy en día representa poco más del 10.9% del Producto Interno Bruto del país al ascender el valor de las cuentas individuales a cerca de 900 mil millones de pesos, y se estima que para el año 2030 este sistema proveerá de ahorro a la economía por el equivalente al 30% del PIB.¹⁶¹ Este monto, al menos en sentido teórico, debe ser suficiente para garantizar el pago de las pensiones futuras y sobre todo para constituir un fondo de inversión a largo plazo que permita impulsar proyectos encaminados al desarrollo nacional, y de hecho, según datos de la Secretaría de Hacienda, el financiamiento hacia las empresas creció en los últimos años a tasas mayores al 100%, pues, por ejemplo, paso de 17 mil millones en 2002 a 39 mil millones en 2003¹⁶², además, financiamiento a proyectos productivos de larga maduración como producto de la actividad de las Siefores se incrementó a 5.7% en 2006, casi cuatro puntos más que en el año 2000 donde constituía tan sólo el 2.8% del total.¹⁶³

Sin embargo, en este punto concurren varias deficiencias que en el mediano y largo plazo pueden generar efectos negativos en sus resultados, impidiendo que los beneficios esperados para los trabajadores se materialicen cabalmente. En efecto, un fenómeno muy importante que afecta a la economía en general y repercute fuertemente el desenvolvimiento de las Afores y las Siefores en el cumplimiento de sus compromisos es justamente el desempleo, ya que cuando existe en niveles no controlados hace aumentar las cuentas inactivas. En la actualidad, según datos publicados por las Afores, se registra un aumento de estas cuentas las cuales llegan al 40% de la totalidad de las existentes, significando que 4 de cada 10 trabajadores no están realizando sus aportaciones en tiempo y forma por cuestiones de paro.

Esto se presenta a pesar de que el número de cuentas administradas se ha incrementado sustancialmente, pues paso de 11.2 millones de cuentas en 1997 a 17.8 millones en 2000, y a 36 millones en este año, es decir, se triplico el número de cuentas administradas en 10 años de operación del sistema.¹⁶⁴ Nuevamente, lo que reflejan estas cifras es la calidad del empleo en nuestro país, pues indican que las fuentes de trabajo son sólo temporales, mal remuneradas y de alta rotación, ya que basta con que se ingrese al mercado formal para

¹⁶¹ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondo para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹⁶² Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

¹⁶³ Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁶⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

poder ser titular de una cuenta y de ahí que hoy en día existan 36 millones de ellas, pero ese ingreso es muy poco duradero y limitado (de alrededor de seis meses a dos años), de ahí que existan 20 millones que no registran movimientos en aportaciones y contribuciones.

Esta situación afecta directamente a los trabajadores en razón de que deben utilizar parte de sus rendimientos en el pago de los servicios de administración de una cuenta que no crece sino que disminuye por que no hay aportaciones, de ahí que las Afores hayan centrado su estrategia en captar el mayor número de trabajadores con mayores salarios y de menor rotación, lo que nos habla de cierta forma de “selección” (y por tanto discriminación) entre diversos grupos de trabajadores, hecho que está totalmente prohibido por la ley.

Por lo anterior, y derivado de este segundo nudo, la estrategia de rediseño de la política debe contemplar reducir la dependencia del sistema de las fluctuaciones económicas a niveles que puedan controlarse, pues aunque el vínculo entre ambas es innegable y necesario debe de desligarse el éxito del sistema de fenómenos cíclicos tales como el desempleo (disminuyendo el nivel de las comisiones) y la volatilidad de las inversiones (cambiando su portafolio).

De hecho, la diversificación de las inversiones se convierte en un rasgo esencial en el rediseño en atención a la velocidad con la que crecen los recursos de las Siefores, pues lo hacen a una tasa mayor que la de la propia economía en su conjunto y, por tanto, crecen más que la demanda de financiamiento por parte del sector productivo. Si no se toman medidas para contrarrestar lo anterior se provocarían distorsiones en las tasas de interés derivadas de la sobre oferta de recursos. Para ello es necesario ampliar las oportunidades de inversión de las Siefores, de manera que puedan seguir invirtiendo en instrumentos que otorguen altos rendimientos.

Al respecto, en términos numéricos se ubica un tercer nudo problemático muy ligado con el anterior: en la actualidad el 82% de los recursos en las Siefores está invertido en títulos gubernamentales (el promedio internacional es del orden del 40%¹⁶⁵). Dicha concentración obedece a que los recursos depositados en las Siefores crecen más rápido que la oferta de títulos empresariales, situación que se acentuará en los próximos años de no ampliarse las opciones de inversión.

¹⁶⁵ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

Esta situación es particularmente grave para nuestro país dada la magnitud del sistema, pues al cierre de abril del presente año las carteras de las Siefores básicas alcanzaron un valor de 418,541.0 millones de pesos, lo que representó un crecimiento de 19.3 por ciento respecto del valor registrado en abril de 2006. La cartera total de las Siefores básicas fue invertida de la siguiente forma: 81.5 por ciento en valores gubernamentales, incluyendo reportos, y 18.5 por ciento en valores no gubernamentales.¹⁶⁶ Los valores no gubernamentales están divididos en valores corporativos, valores de instituciones financieras y entidades, estas últimas incluyen empresas paraestatales, estados y municipios.

Como se observa, la cartera de las Siefores sigue estando fuertemente concentrada en títulos gubernamentales que indirectamente aumentan la deuda del gobierno derivada de las pensiones, ya que éste tiene que pagar altos rendimientos a las inversiones de la sociedades que manejan los fondos para el retiro, y aunque a principios de 2004 se aprobaron modificaciones al régimen financiero para permitir la inversión de recursos en valores no gubernamentales con menores niveles crediticios (y por tanto con menor seguridad en su manejo) y la inversión en valores extranjeros (contrariando el artículo Vigésimo Octavo Transitorio de la Ley del Seguro Social vigente), todavía falta avanzar en la diversificación mediante el desarrollo de mecanismos que hagan rentables a los fondos de forma sostenible en el tiempo y que no descuiden la seguridad con la que deben ser invertidos, siendo este punto otra cuestión que debe tomarse en cuenta en el rediseño derivado del tercer nudo problemático.¹⁶⁷

Pero más allá del simple desarrollo de nuevos mecanismos de inversión rentables y seguros, el punto fuerte que aquí se propone para el rediseño es, como lo demuestra experiencia internacional, mejorar la “calidad” institucional de las instancias que manejan esos mecanismos y que regulan, vigilan, supervisan y administran en su conjunto los sistemas de ahorro para el retiro, ya que ellas imprimen confianza en el mercado donde los recursos se operan y motivan, dada la certeza que existe en el marco institucional, a los inversores interesados en este tipo inversión. En concreto, las instituciones que en nuestro caso deben consolidar su perfil institucional para dar confianza a los interesados en el

¹⁶⁶ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁶⁷ Artículo Vigésimo Octavo, segundo párrafo de la Ley del Seguro Social: “La ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro deberá prever la prohibición de que los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se destinen al financiamiento de partidos políticos, inversiones en el extranjero o cualquier otro distinto al resguardo e incremento de los mismos”. Fuente: Ley del Seguro Social, 1995.

mercado de fondos para el retiro, y para con ello conseguir mejores inversiones, más rentables y sostenibles, son el IMSS, las Afores, las Siefores y sobre todo la CONSAR, por lo que debe plantearse seriamente la posibilidad de un rediseño institucional y estructural respecto a la forma en la que hoy en día se desempeña esta comisión.

Efectivamente, y de aquí nace el cuarto nudo problemático, el papel que cumple hoy la CONSAR configurado por las atribuciones legales que tiene conferidas, es ciertamente limitado ante el volumen y la dinámica con la que crece y se desenvuelve el sistema.

La propuesta que contempla la estrategia en lo que se refiere al rediseño institucional de la CONSAR para fortalecer su papel en la política pensionaria toma como referente en lo general al modelo sueco expuesto en su momento, pero se contemplan algunos ajustes importantes en función de nuestra propia condición interna. Sin embargo, al ser una explicación amplia y para no perder la estructura de exposición de los nudos problemáticos, este punto en específico se aborda al final de esta sección.

El quinto nudo problemático tiene que ver con el número existente de Afores, que es muy amplio, y donde los patrones distintos de crecimiento hacen que ninguna conserve el liderazgo sostenidamente, aunque de forma paradójica se dan prácticas de concentración de recursos y cuentas en pocas administradoras, a pesar de su amplio número. Baste anotar como ejemplo que los líderes iniciales no necesariamente se mantuvieron como tales en el corto y mediano plazo, además, los primeros doce meses de desarrollo resultaron ser cruciales para definir su participación en el sistema mismo.

Nuestro caso resulta especial en comparación con otros países como Chile o Bolivia donde el número de administradoras existentes es por lo general de dos o tres en algunos periodos. En el SAR mexicano la flexibilización en la movilidad ha permitido y motivado la entrada de nuevos participantes, de hecho el número actual de administradoras en el país es de 21, alcanzando con ello un máximo histórico. Esta situación es en principio positiva al suponerse, dada la amplia competencia, más opciones en materia de servicios en beneficio de los 36 millones de afiliados.

Sin embargo, se observa la constante ha sido la concentración de trabajadores y de recursos en tan sólo algunas administradoras, a pesar del considerable número de ellas. Al cierre de abril de 2006, de las 37 millones de cuentas existentes el 51.5 por ciento se concentró en cuatro Afores: Banamex, 17.8%; Bancomer, 13.5%; Santander Mexicano,

10.1 %; y Principal 10.0%.¹⁶⁸ Adicionalmente, los trabajadores registrados en las Afores alcanzaron el 98.7% del mercado potencial proyectado para el segundo trimestre de 2006 estimado por la CONSAR. Sin embargo, si bien la participación de cada una de las administradoras está limitada al 20 por ciento de este mercado potencial, al cierre del segundo bimestre del 2006, dos Afores ya contaban con más del 50 por ciento de su cuota de mercado y fueron: Banamex, con 87.8 % y Bancomer, con 66.8 %.¹⁶⁹

Por su parte, el flujo de aportaciones durante el segundo bimestre de 2006 sumó poco más de 20 mil millones de pesos, de los cuales Banamex, Bancomer, ING y Profuturo GNP concentraron el 61.6 por ciento de las aportaciones registradas en esa fecha. En general, estas Afores abarcan el 49.7% de los trabajadores registrados, sobre todo por la pérdida de trabajadores afiliados que realizan traspasos a otra administradora, donde las más perjudicadas han sido Afore XXI e Inbursa, y sobre todo ésta última pues desde el inicio del sistema y hasta el cierre del segundo bimestre de 2006 había perdido ya 256,432 cuentas. Curiosamente, estudios recientes demuestran que estas dos administradoras han sido las que mejor se han desempeñado en términos de comisiones y rendimientos, mientras que otras que no han demostrado ser tan capaces en estos importantes rubros, como Bancomer y Banamex, han ganado trabajadores registrados, de hecho, esta último incorporó a su padrón 409,587 cuentas en el mismo periodo.¹⁷⁰

El manejo actual de la subcuenta de vivienda por parte del INFONAVIT representa hoy día una dinámica especial, siendo nuestro sexto nudo problemático, pues la canalización de estos recursos al Instituto y los bajos rendimientos que se obtienen en su inversión afectan el monto de las pensiones de aquellos trabajadores que no solicitan créditos hipotecarios en su vida laboral, pues ese recurso no utilizado se entrega al momento del retiro y lejos de ser una fuente importante para complementar el monto su cuantía es mínima en comparación con la que pudo ser de haberse administrado e invertido adecuadamente.

Otro de los elementos a considerar es que durante los primeros siete años de operación del sistema se ofrecieron altas tasas de rendimiento, incluso muy superiores al nivel inflacionario, lo que teóricamente representó un enorme logro para el ahorro de los trabajadores al recibir excelentes tasas reales de crecimiento con las que llegaron a

¹⁶⁸ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁶⁹ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁷⁰ CONSAR, "Boletín Informativo No. 2", abril 2004. pág. 29.

acumular más de 150 mil millones de pesos en ganancias¹⁷¹. De hecho, los recursos acumulados del SAR se triplicaron en un periodo muy corto (seis años), ya que en 1998 sólo configuraban cerca de 200 mil millones de pesos, representando en aquel entonces el 2% del PIB.¹⁷²

En efecto, las Afores han otorgado los mayores rendimientos de entre las alternativas disponibles, ya que en los diez años de operación del sistema las sociedades de inversión que operan han alcanzado rendimientos netos por 7.4%, lo que las ubica por arriba del 6.9% otorgado por el papel comercial y del 5.4% de los CETES, sin mencionar otros instrumentos de inversión que otorgan rendimientos mínimos en comparación con las Siefores.¹⁷³

Sin embargo, y he aquí nuestro séptimo nudo problemático, a pesar de este éxito financiero el nivel de ahorro para el retiro registrado en las cuentas individuales sigue siendo sumamente bajo, y de hecho se calcula que de continuar en la misma línea un trabajador que se jubile recibirá una pensión de equivalente al 55% de su último nivel de ingreso. Esto nos indica a primera vista que los amplios márgenes de ganancia registrados en el sistema en su conjunto no están llegando directamente a los trabajadores, de hecho, el 79.7% del total de los fondos acumulados (643,799.9 millones de pesos) está concentrado en seis Afores, destacando Banamex con 146,151.5 millones de pesos que representan el 22.7 por ciento, y Bancomer con 135,444.0 millones de pesos equivalentes a 21.0 por ciento del total.¹⁷⁴

Esto ocurre por dos razones sencillas pero de difícil tratamiento: el cobro excesivo de comisiones por parte de las administradoras y aseguradoras, y la existencia de demasiados participantes en el sistema que absorben la mayor parte de los dividendos.

En este sentido, la estrategia de rediseño propone respecto a este nudo: en primer lugar, reducir el número de participantes del sistema mediante la simplificación de sus procesos, específicamente los que realizan las entidades receptoras, las instituciones de crédito liquidadoras y las aseguradoras; y segundo, reducir sensiblemente el nivel de las comisiones cobradas por las Afores aplicando uno de los puntos que se expondrán en la

¹⁷¹ Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁷² Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁷³ Según la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, en los últimos años los rendimientos netos han alcanzado una gran importancia, pues en la actualidad las comisiones otorgadas por las AFORES representan ya más de una cuarta parte de las aportaciones realizadas. Fuente: www.amafore.com.mx

¹⁷⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

siguiente sección, que es precisamente el convertir a la CONSAR en el cliente único de las administradoras y con ello reducir sus gasto en publicidad (que es muy alto), agentes promotores y papelería para, repercutiendo directamente en el monto que cobran a los trabajadores por sus servicios.

Por último, como elemento final de la estrategia de rediseño es fundamental el fortalecer e impulsar el ahorro voluntario de los trabajadores como elemento central en el éxito de la política pensionaria, pues éste es uno de los tres pilares, junto con el ahorro obligatorio y la gestión privada de los fondos, en los que se asienta y constituye el modelo de capitalización individual que adoptó el SAR.

De hecho, vale la pena destacar que las Sociedades de Inversión de Aportaciones Voluntarias (SIAV) comenzaron a operar en diciembre de 2000, lo cual representa una opción más para los trabajadores en cuanto al manejo de sus inversiones. Las Afores que han incursionado en estas operaciones son: Bancomer, Banamex y Profuturo GNP. En abril de 2004, la cartera total de la SIAV fue de 59.2 millones de pesos, de los cuales 58.8 millones se invirtieron en instrumentos gubernamentales y reportos, y 0.4 millones de pesos en valores no gubernamentales.¹⁷⁵

Como se observa, a pesar de las problemáticas que enfrentará el SAR en el corto, mediano y largo plazos, y sobre todo de las tareas pendientes que en la actualidad debe considerar, puede decirse con toda certeza que sus primeros diez años de operación han sido una destacable fase de arranque de la nueva política pensionaria en nuestro país, pues además de los resultados positivos del sistema en terrenos económicos, específicamente en lo que tiene que ver con el ahorro a largo plazo y el financiamiento, se ha comenzado a generar un importante debate entre los estudiosos sobre la idoneidad del modelo y la forma de reconceptualizarlo a la luz de una nueva cultura de la previsión.

Para concluir, en esta nueva perspectiva de la jubilación hace que el trabajador tenga ahora el rol protagónico en la construcción de su ahorro para el retiro y del nivel de calidad de vida que quiere tener el futuro, por lo que el impulso a la cultura de la prevención en lugar del de la corrección ha sido el aspecto que más hace rescatable la propuesta y la implementación del modelo de capitalización individual en un ámbito solidario y colectivo como lo es el de las pensiones.

¹⁷⁵ CONSAR, "Boletín Informativo No. 2", abril 2004. pág. 29.

Cuadro 8.

Resumen de los nudos problemáticos del sistema actual y de los puntos básicos del rediseño de la política pensionaria.

No.	Denominación del nudo problemático	Punto básico para la estrategia de rediseño
1	Alejamiento del sistema de pensiones respecto del trabajador	Creación de mecanismos institucionales de vinculación entre el afiliado y los participantes del sistema, tales como incentivos de recursos y mejores servicios.
2	Vínculo excesivo entre la variabilidad de los fenómenos económicos, generalmente de especulación, y el SAR	Reducir la dependencia del sistema de las fluctuaciones económicas mediante el control de comisiones y cuentas inactivas
3	Concentración de las inversiones de los fondos en títulos gubernamentales	Diversificación de la cartera de inversiones para generar un equilibrio entre rendimiento y seguridad, teniendo un marco institucional confiable y de calidad.
4	Atribuciones limitadas de la CONSAR al sistema	Rediseño Institucional de la CONSAR fortaleciendo sus labores de supervisión y vigilancia e incorporando labores de administración de cuentas y pago de beneficios.
5	Número excesivo de participantes, en concreto de Afores, donde, paradójicamente, la constante son las prácticas de concentración de cuentas y fondos.	Derivado del nuevo papel de la CONSAR, eliminar la participación de actores como las instituciones de crédito liquidadoras y las aseguradoras.
6	Manejo improductivo de la cuenta de vivienda por parte del INFONAVIT	Trasladar el manejo de fondos a la CONSAR y su inversión a las Siefores
7	Bajo nivel de ahorro obligatorio del sistema	Reducción en el cobro de comisiones mediante el nuevo papel de la CONSAR y la eliminación de participantes.
8	Bajo, e incluso prácticamente inexistente, de ahorro voluntario en el sistema.	Impulsar el ahorro voluntario como pilar de éxito del sistema otorgando beneficios fiscales y promoviendo las ventajas del sistema en general

Fuente: Autoral.

5.2.2. El rediseño institucional de la CONSAR como núcleo de la estrategia de reorientación y fortalecimiento de la política pensionaria del IMSS.

El punto de partida del nuevo papel de la comisión es el buscar minimizar los costos en la operación del sistema. Esta premisa aparentemente sencilla involucra una articulación compleja de procesos de implementación que exigen fuertes y sólidas capacidades institucionales y de gestión por parte de la CONSAR.

El primero de esos procesos es la separación de los servicios administrativos de la gestión financiera de los recursos en sí. Esta separación resulta sumamente útil en razón de que permite proporcionar un alto grado de libertad de elección para invertir.

Aquí la ventaja nuestra respecto al modelo sueco es que en este país europeo tuvo que crearse al interior de la administración de la seguridad social un nuevo organismo público especializado (la Preppensionsmyndigheten o Autoridad de Pensiones de Prima), con el fin de administrar el plan de cuentas, mientras que en México existe ya la CONSAR con una experiencia de 12 años en la supervisión y vigilancia del sistema. La innovación que aquí se propone se ciñe a que sea ahora la comisión la encargada de la operación administrativa de las cuentas, que implica recopilar y entregar información sobre los fondos mutuos, prestar servicios de información a los afiliados, operar como cámara de compensación en las transacciones de los fondos, y ser el proveedor monopólico de rentas vitalicias, retirando esas funciones a las Afores y aseguradoras reservándoles únicamente los servicios de gestión financiera.

Además de la CONSAR, las Afores, el IMSS y el Banco de México (con la cuenta concentradora), otro participante que se incorporaría a la implementación de la política pensionaria sería el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda. La ventaja de incorporar a esta institución a la política es precisamente la baja en los costos de operación mediante la distribución de los mismos en otras instancias cuya labor especializada ya comprende en cierto sentido el manejo de fondos e inversiones.

En efecto, una de esas áreas de oportunidad en la distribución de tareas se presenta en la recaudación de contribuciones. Aquí la CONSAR no tendría que utilizar recursos para la recaudación de las cotizaciones de los trabajadores, sino que para ello se utilizaría la infraestructura ya existente del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda, tal como lo hace la Autoridad Fiscal Nacional de Suecia que cobra impuestos internos, abaratando así en gran medida los costos. El SAT, en este sentido, abriría cuentas tributarias para todos los empleadores, trabajadores independientes y trabajadores normales para recaudar en ellas las cotizaciones del antiguo y del nuevo sistema, eliminando, como se propuso en otro punto del rediseño, la necesidad de tener instituciones de crédito liquidadoras que también implican costos. Todos esos procesos son vigilados y supervisados por la propia CONSAR en atención a la naturaleza con la que fue creada y que le es inherente.

Es esta propuesta, los patrones tendrían que proporcionar los datos necesarios para calcular sus pagos de cotizaciones y entregar éstas de forma mensual (y no de forma bimestral como en la actualidad), pero sólo estarían obligados a entregar información

individualizada una vez por año, lo cual reduce considerablemente los costos por transacción de información de flujo constante.

Otro elemento en esta nueva lógica de implementación que se propone tiene que ver con el manejo de la cuenta concentradora que realiza el Banco de México, donde permanecen alrededor de 2 meses las aportaciones de los trabajadores hasta antes de su individualización. Lo que aquí se sugiere es que los fondos se mantengan de forma inamovible en esa cuenta por alrededor de 13 meses (en Suecia son 18), ya que, derivado de la propia dinámica del mercado y el sistema, el valor exacto de las cotizaciones se desconoce, en principio, hasta que los estados de pérdidas y ganancias de afiliados y empleadores hayan sido procesados por la autoridad fiscal. Además, cabe aclarar que inamovilidad no es aquí sinónimo de improductividad, por el contrario, durante este período las cuentas ganan la rentabilidad de los bonos estatales.

Uno de los elementos más importantes e incluso radicales de esta propuesta de rediseño del papel de la CONSAR, es que para cada administradora de fondos mutuos el cliente único sea precisamente la comisión, no el trabajador en lo individual. Este rasgo es uno de los que más condicionan el éxito de esta propuesta, y se convierte en elemento central al concebirse como un mecanismo jurídico cuyas características contractuales hacen que la CONSAR ostente la fuerza suficiente (debido al monopolio público de concentración de cuentas) para negociar condiciones justas con las administradoras en el manejo de fondos para el retiro, cuya única función sería precisamente invertir, es decir, prestar el servicio de gestión financiera, que a la vez le imprimiría una naturaleza distinta a las propias administradoras disminuyendo su poder y su control en el sistema mismo, a diferencia, una vez más, de los esquemas inspirados en el modelo chileno.

De esta forma, al ser la CONSAR el proveedor monopólico en el manejo de cuentas, fortalecería su capacidad para anticipar malos manejos y mejorar la regulación y el control de la entrada y salida de participantes del sistema como las administradoras. De hecho, uno de los principales requisitos que exigiría la comisión para que una institución financiera pueda ingresar al sistema es que esté registrada en México y, de ese modo, esté sujeta a las normas, las regulaciones y los procesos de auditoría de la propia CONSAR, al no poder alegar aplicación del derecho extranjero en atención a su origen. Esto, en particular, también reduce el riesgo de que las responsables de la inversión de fondos se vinculen a intereses no necesariamente comprometidos con la causa nacional.

Además, como complemento, estas instituciones estarían obligadas a suscribir un contrato con la CONSAR, donde se comprometerían a declarar electrónicamente y en forma diaria sus valores de cuota. Esto permitiría que la comisión reciba diariamente órdenes de transacción por vía electrónica, mantenga cuentas individuales con el número de cuotas en cada fondo participante, calcule los nuevos valores de cuentas individuales en cada jornada de transacciones y, sobre todo, proporcione información actualizada sobre el valor de cada fondo a solicitud de los afiliados, cuestión esencial e indispensable para que ellos den seguimiento a su cuenta, hagan sus elecciones de inversión y aseguren un mejor monto pensionario al final de su vida laboral. En este sentido, se revalora y fortalece la capacidad de regulación y de supervisión propias de la CONSAR respecto a las actividades de los gestores de fondos.

Otro de los puntos importantes de esta propuesta es el que CONSAR sea la única proveedora de productos de renta vitalicia, con lo que podría cancelarse de forma definitiva, y con ello reducir los costos y eliminar las altas comisiones que por ese servicio se cobran, el papel que juegan las empresas aseguradoras en nuestro sistema actual. En consecuencia, los afiliados podrían escoger entre diversas opciones de rentas vitalicias (por ejemplo, sin o con renta para el cónyuge sobreviviente, de tasa fija o variable, etc.), pero se cancelaría completamente el pago por retiros programados y sobre todo las rentas para períodos más cortos que lo que resta de vida (de acuerdo al cálculo estimativo), que sí se pagan en nuestro sistema actual. Debido a esta restricción, y he aquí la ventaja, a la CONSAR se le “compraría” una renta vitalicia fija mediante la transferencia de activos desde los fondos mutuos a dicha entidad, y desde ese momento se convierte en la responsable de invertir los recursos en el mercado financiero pero ya sin el cobro de comisión alguna como lo hacen en nuestro caso las empresas aseguradoras.

La CONSAR, en este caso, pagaría la renta vitalicia en una nueva lógica de operación, pues esta se concibe ahora como una mecanismo variable en el que el afiliado deja su dinero en fondos mutuos y acepta que su pensión sea recalculada cada año, sobre la base del saldo de dinero que quede en su cuenta y de su expectativa de vida, y ya no como un monto fijo que toma como único factor de referencia la esperanza de vida como sucede en la actualidad.

Respecto al fundamental tema del régimen de inversión, se propone que los afiliados puedan escoger hasta cinco fondos simultáneos, instruyendo a la CONSAR sobre cómo

dividir el saldo de su cuenta individual. Para contribuir a una distribución adecuada, la CONSAR proporcionaría información sobre el perfil y el historial de utilidades de los fondos mutuos durante los últimos cinco años, y realizaría mediciones de riesgos y de comisiones para que los trabajadores puedan tomar mejores en sus inversiones. Además, como ventaja adicional de esta forma de operación, el trabajador podría cambiar de fondo mutuo en cualquier momento y el costo del traslado lo absorbería la Comisión no con recursos propios sino que sería pagado por el conjunto de los afiliados, conservando el componente solidario de las pensiones.

Esta nueva lógica brinda la oportunidad de reducir notablemente las comisiones por traslado de fondos y sobre todo se eliminaría la restricción legal de permanecer en una administradora por todo un año, ya que como se ha dicho no hay vínculo entre ella y el trabajador, sino entre éste, el fondo mutuo y la misma comisión.

El elemento final del rediseño, y que es el punto que debe considerarse independientemente de que esta propuesta se concrete o no por ser un tema impostergable, es justamente el cobro de comisiones. Aquí lo que se sugiere en concreto el establecimiento de comisiones máximas fijadas por la propia CONSAR, en atención a: 1) que es el cliente único de todos los fondos; 2) que los administradores privados no asumen los costos de llevar la contabilidad de cada afiliado; 3) que no se cobran costos de afiliación por cada participante, ya que no hay clientes individuales; y 4) que se reduce el gasto en publicidad por parte de los fondos pues la única que generan es la que tiene que ver con la información sobre la rentabilidad de los fondos. En resumen, la consecuencia lógica es que se reduzca de manera sustancial el cobro de comisiones al trabajador, y esa es la forma indirecta, por así decirlo, en la que la CONSAR regularía y establecería topes máximos al cobro de comisiones.

En resumen, y para terminar con esta propuesta concreta para enfrentar el cuarto problemático, la CONSAR debe concebirse como el órgano institucional central en el proceso de rediseño, implementación y evaluación de la política pensionaria, para lo cual deben redefinirse su principales funciones y fortalecerla institucionalmente para que cumpla con sus nuevas labores de ser cámara de compensación para todas las transacciones de los fondos mutuos, de ser la responsable de mantener las cuentas individuales y de prestar los servicios de información al cliente que aquí se proponen.

Efectivamente, la responsabilidad y el proceso que aquí se proponen son sumamente amplios, ya que implican, de forma más detallada, procedimientos tales como el manejo de las cuotas de fondos mutuos adquiridos con nuevas cotizaciones, la definición de opciones para nuevos afiliados, y la atención a solicitudes de aquellos que ya se encuentran en el sistema para comprar y vender fondos. A esta complejidad se le suma un elemento temporal, y es que por la propia naturaleza de los movimientos la CONSAR debe desarrollarlos en todas y cada una de las jornadas de transacción. Sin embargo, los doce años de operación que registra la comisión la convierte en una institución ciertamente competente para cumplir con tan grande, interesante y necesaria labor.

5.2.3. Las perspectivas de la política pensionaria del IMSS como guía en la estrategia de rediseño.

En primera instancia es necesario señalar que la práctica de “leer” el futuro en todas las esferas que no pertenezcan al ámbito de las ciencias exactas es, sin duda, un ejercicio sumamente complejo y, además, en el mejor de los casos, de resultados sólo aproximados, habida cuenta que el objeto de estudio en cuestión es dinámico y sujeto a fenómenos o conductas de una evolución no necesariamente predecible. No obstante, la necesidad de formular “conjeturas razonadas” es ineludible a efecto de configurar una estimación cercana a los panoramas futuros, y así estar en capacidad de tomar las precauciones necesarias para enfrentarles con éxito. Esta es una exigencia fundamenta de modo particular en el ámbito de la previsión social, ya que es en esta esfera donde se consideran, como lo sugiere su propia denominación, asuntos y acontecimientos propios del porvenir, suceso que implica el bienestar de generaciones enteras. El delinear tendencias en un ámbito donde existe un alto componente de previsión como lo son las pensiones, permite realizar proyecciones evitando errores pasados y desarrollando herramientas técnicas más refinadas en circunstancias concretas.

Como se ha argumentado a lo largo de este trabajo, estamos ante un sistema pensionario sumamente complejo que, al menos en el futuro inmediato, no se dirigirá hacia otros horizontes de aplicación como las del propio esquema tradicional de reparto o aquellos utilizados por los países de Europa Central que tienen beneficios muy limitados. Por ello, la fórmula necesaria para que los trabajadores mexicanos tengan una mejor pensión en nuestro esquema de capitalización individual es la siguiente: más aportaciones, más

rendimientos, más seguridad en el manejo de recursos, mayor información para el trabajador y menores costos de operación.

En este sentido, es necesario impulsar, mantener y sostener una estrecha relación y una comunicación constructiva entre trabajadores, gobierno, patrones y en general todo actor del sistema, sea público o privado, lo que plantea perspectivas concretas en el sistema que hay que ubicar de forma puntual. Hay que señalar que lamentablemente abundan los mitos en las discusiones sobre la seguridad social en la vejez y su futuro desarrollo, sin embargo, esta situación no es del todo inútil, pues es el reflejo de un hecho que efectivamente está afectando a los nuevos y a los tradicionales sistemas pensionarios, pues muchas de sus resultados han sido ambiguos y en el mejor de los casos parciales.

Ambiguos cuando no es contundente la evidencia de que, por ejemplo, la inversión de fondos fiduciarios públicos en valores y acciones no tiene efectos macroeconómicos, que los incentivos del mercado de trabajo son mejores en un sistema de cuentas individuales, que los planes tradicionales necesariamente brindan más incentivos para el retiro anticipado, que la competencia asegura costos administrativos bajos en un sistema de cuentas individuales, etc. Parciales cuando las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional pero no se canaliza necesariamente de forma productiva o no registra impactos sociales de desarrollo, cuando las tasas de rentabilidad son elevadas en un sistema de cuentas individuales pero los dividendos no llegan a los trabajadores, cuando los gobiernos aumentan la transparencia en el manejo de fondos pero las administradoras y sus promotores incurrir ampliamente en prácticas corruptas como los traspasos anticipados, etc.

En resumen, los argumentos que se esgrimen comúnmente para promover uno u otro modelo de ahorro para el retiro, sea el de capitalización individual o el de reparto, a menudo no están avalados por la práctica, lo cual obliga a adoptar un enfoque más adecuado y compatible con el rediseño y consolidación de la política pensionaria con matices más integrales y contundentes que los planteados por los actuales modelos.

Los hechos muestran que en los países en los que se ha dado el fenómeno llamado “envejecimiento de la población”, es decir, que la proporción del sector de 65 años o más haya crecido de manera notable en comparación con la población en edades de actividad, la carga económica que representan las jubilaciones y las pensiones de vejez han

alcanzado ya, y alcanzará todavía más, costos insostenibles y que representan una carga económica importante (en México, 0.6% del PIB respecto al IMSS y 56% tomando en cuenta todos los planes¹⁷⁶).

Por ello, se calcula que en un periodo no tan lejano, sobre todo en países de mayor “madurez” demográfica, habrá tantos jubilados o pensionados como individuos en la población activa, dando lugar a costos e insostenibles programas de beneficios pensionarios que no satisfacen finalmente el propósito para el que fueron creados, pues su diseño es ya incompatible con las nuevas dinámicas sociales. En nuestro caso, INEGI calcula que la población mayor de 55 años constituirá en dos décadas cerca del 10% de la población, mientras que la tasa de crecimiento poblacional es de 1.9%.¹⁷⁷

Así, independientemente de la solución que se proponga para esta importante problemática de las pensiones, la tendencia que marcará las pautas será indudablemente la dinámica demográfica, ya que debe aceptarse que el incremento en la esperanza de vida supone también un incremento proporcional en la duración promedio de la vida laboral activa, lo cual nos conduciría a abandonar el concepto de una convencional edad fija de jubilación y generar en el futuro nueva cultura laboral y de la previsión.

Lo anterior significa que en hoy en día, y cada vez más en el futuro, los individuos no solamente vivirán más años en promedio sino que también conservarán durante más tiempo su capacidad para desarrollar actividades productivas y remuneradas. Instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, muestran ya una preocupación seria por esta situación, pues recientemente el banco dio a conocer cuatro elementos clave al trabajar con la política de pensiones: primera, la financiación en el corto plazo y la viabilidad financiera en el largo plazo; segunda, los efectos en el crecimiento económico; tercera, la suficiencia y otros temas vinculados con la distribución; y cuarta, el riesgo político y la capacidad de sostenimiento.

Por lo anterior, el compromiso con una estrategia de rediseño adecuada en los sistemas de pensiones se observa claramente en la mayoría de los gobiernos y en los grupos de la sociedad directamente involucrados, tal es el caso de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), y la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), las cuales ha participado activamente en la vigilancia,

¹⁷⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

¹⁷⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: www.inegi.gob.mx

promoción y conducción de investigación, debates, publicaciones sobre el futuro de la protección social en general y sobre la reforma de las pensiones en particular.

En el caso concreto de México, las perspectivas actuales del sistema de pensiones pueden ayudarnos considerablemente a darle guía y dirección a la estrategia de rediseño del esquema de previsión del IMSS, y debe partirse del hecho de que conforme avanza el tiempo y madura la política pensionaria, ésta habrá generado rendimientos netos que representarán gran parte del PIB. Actualmente, dichos rendimientos se calculan en 3.2% del mismo indicador, y se estima que para el 2010 constituirán el 4.5%, para 2020 el 9.6%, para el 2025 el 13.7% y para el 2035 representarán el 20.4%.¹⁷⁸

Por su parte, a una tasa constante de rendimiento del 5%, los activos administrados por las Siefores llegarán a representar en 2010 el 10.1% del PIB, para 2020 el 18%, para el 2025 el 24.3% y para el 2035 representarán el 30% del Producto Interno Bruto. Actualmente, dichos activos configuran el 5.05% del mismo indicador.¹⁷⁹

Así, dada esta velocidad con la que crecen los recursos administrados por las Afores, es previsible que en 20 años éstos sean superiores a los activos administrados por los mismos bancos, llegando a 4 mil millones de pesos en 2030 y a 7 mil millones de pesos en 2040, contra 3 mil y 4.5 mil millones de pesos de los bancos en los mismos periodos. Actualmente, el monto de los activos manejados por las Afores representa cerca de mil millones de pesos, mientras que los bancos manejan un activo de 2 mil millones de pesos, siendo el punto de encuentro el año 2024 cuando ambas instituciones registraran montos de 2.9 mil millones de pesos.¹⁸⁰

Estas perspectivas y tendencias financieras ciertamente de éxito obligan a centrar el debate, y en nuestro caso la estrategia de rediseño, en un par de rubros que tradicionalmente se ven opacados por este efecto económico tan notable (al menos en términos numéricos): lo gubernamental y lo social. En efecto, existe ya un incipiente consenso general sobre la necesidad de adaptar la protección social a las cambiantes situaciones económicas y políticas, teniendo presente las necesidades reales de la sociedad en términos de seguridad económica. De hecho, los valores que tiene la sociedad con relación a la provisión de la seguridad del ingreso en la vejez y los recursos que tiene

¹⁷⁸ CONSAR. Op. Cit., Pág. 62.

¹⁷⁹ Loc. cit.

¹⁸⁰ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

preparados para destinar a ese propósito, afectan el desarrollo de los regímenes de pensiones y la reforma pensionaria. La reforma tiende a buscar simultáneamente la provisión de la cobertura plena con una buena dirección, prevenir la pobreza en la vejez y garantizar niveles confiables de pensiones para quienes viven de ingresos medios, con la mínima distorsión económica o efectos económicos adversos.

La circunstancia actual tiende a demostrar la utilidad de los servicios de seguridad social al aumentar el volumen de las necesidades que han de satisfacerse. Pero también se desprende que simultáneamente se agravan los problemas de financiación de las instituciones responsables, y que se requiere un arbitraje en el que se dé prioridad a las prestaciones cuyo servicio corresponda a una obligación legal.

Con estas particularidades parece improbable que las futuras generaciones de las personas de la tercera edad estén dispuestos a permitir que generaciones de líderes más jóvenes decidan el destino de su protección de seguridad social. Podemos esperar que luchen enérgicamente por lo que ellos consideran sus derechos y que defiendan las que creen son legítimas expectativas de protección social. El reciente crecimiento de las asociaciones de pensionistas y organismos similares es ya un signo que apunta en esta dirección. Ejemplo de ello es la Asociación Americana de Personas Retiradas (AAPR) con sede en los Estados Unidos, la cual actualmente cuenta con más de 35 millones de miembros y, en nuestro caso, la Asociación Nacional de Jubilados y Pensionados.

Al correr este siglo, la principal perspectiva de la seguridad social y de la política de pensiones del IMSS en concreto es su adecuación a un panorama de cambios y desafíos que tiene frente a sí: el trabajador estará cada vez más expuesto a prestar sus servicios en varios países con diversas legislaciones y necesitará tecnologías refinadas que prevengan los riesgos que presente la sociedad. La tendencia entre diversos países a unificar la legislación laboral crecerá conforme se promuevan bloques de integración comercial y economías de escala. En este contexto, la extensión de un mercado integrado y de la libre circulación de mano de obra requiere acuerdos internacionales en la materia que normen la protección integral e inmediata al trabajador.

Conclusiones.

A principios de la década de los ochenta del siglo pasado quedó evidenciada en muchos países, sobre todo los occidentales, la necesidad de repensar seria y profundamente uno de los asuntos públicos de mayor relevancia para los gobiernos y de amplia trascendencia para sus sociedades: el pago de pensiones. El cual, hoy como en aquel entonces, es un tema que pone a prueba las capacidades institucionales y las habilidades de gestión de políticas de los aparatos gubernamentales.

Derivado de este repensamiento del problema público, los sistemas de pensiones, sobre todo los latinoamericanos dentro de los cuales se incluye México, fueron objeto de reformas de gran profundidad y extensión. A mediados de la década de los noventa del siglo pasado y los primeros años del actual, diez países¹⁸¹ de esta región reformaron sus sistemas de pensiones creando un nuevo “pilar”, cuya característica esencial es la desvinculación del binomio empleo – salario mediante el establecimiento de contribuciones definidas que se administran por instituciones privadas para proporcionarles un fondeo permanente.

Expresado de esta forma, el cambio en las políticas de previsión pareciera ser un instrumento sencillo de implementar, sobre todo al inscribirse en el marco de lo que los estudiosos han llamado la “primera ola” de reformas, las cuales se caracterizan por ser de tipo económico, de corte estructural y de inminente realización ante el contexto complejo y de conflicto, urgido de modificaciones sustanciales en la relación entre los factores de producción. Nada más apartado de lo que efectivamente ocurrió y sigue aconteciendo, al menos en el caso mexicano.

Nuestro sistema de seguridad social y en específico su componente pensionario comenzaron desde hace más de dos décadas a generar un lastre difícil de sobrellevar para cualquier país derivado de las fallas de gobierno en el manejo del sistema mismo: el déficit fiscal, el cual impide sostener y mejorar el nivel de las prestaciones, y sobre todo incrementar la cobertura de los servicios en aquellos grupos tradicionalmente apartados de las diversas políticas sociales, las cuales se formulan e implementan en un contexto cuyo tamiz ideológico – económico no se caracteriza precisamente por poner el acento en las cuestiones colectivas, sino en permitir al individuo la búsqueda de sus propias

¹⁸¹ Los países son los siguientes: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

oportunidades y la provisión de sus propios satisfactores. Tal es la lógica en base a la cual opera hoy día el sistema de pensiones del IMSS rediseñado en 1995 e implementado a partir de 1997.

Pero este nuevo esquema no fue la primera modificación importante en el sistema de previsión mexicano. En múltiples ocasiones y bajo lógicas distintas la política pensionaria ha sido objeto de redefiniciones importantes a lo largo de su historia institucional para subsanar las fallas operacionales del aparato gubernamental, siendo trascendentales la de 1973 y la de 1995, las cuales tuvieron en común un rediseño de la lógica interna de los seguros establecidos, una ampliando los beneficios y otra limitando las prestaciones, respectivamente, pero sin actualizar el monto de las contribuciones a pagar.

Sin embargo, aún y con los cambios realizados, las reestructuraciones del sistema de pensiones efectuadas mediante distintas opciones de políticas no siempre han sido de naturaleza estructural, incluso en aquellos periodos donde la crisis, la incertidumbre y el déficit institucional del gobierno se han hecho más evidentes. Por el contrario, las instituciones responsables, en concreto el IMSS, optaron hasta antes de 1995 por modificar únicamente aspectos técnicos en los respectivos esquemas, tales como la edad de retiro, el número de años de cotización o la fórmula de ajuste de la prestación, por lo que sólo pospusieron, en el mejor de los casos, el momento de estallamiento de la crisis, ya que en la mayoría de los sistemas se crearon y agravaron más problemas de los que se atendieron, sobre todo en relación a la parte financiera del sistema haciéndola deficitaria (alrededor de un 3.5 billones de pesos en 1994).

Esta reformulación de la política pensionaria se da en un contexto de intenso debate, sobre todo en lo que tuvo que ver con el tipo de modelo a definir y la base paradigmática de gestión que le da sustento. Lamentablemente este debate fue infructuoso en razón de que más allá de tomarse en cuenta elementos argumentativos para tomar una auténtica decisión de política pública donde se contemplara el costo – beneficio de la reforma, su factibilidad y la vinculación entre la dimensión social y económica del modelo, se optó únicamente por manejar criterios pragmáticos en la construcción del nuevo enfoque (cercanía y relativo conocimiento del sistema chileno, mantenimiento de una relación cordial con los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y la moda administrativa encaminada hacia la privatización), y terminó por adoptarse el esquema de Chile surgido de

un régimen militar en 1982, cuyos resultados, entonces como ahora, siguen siendo ambiguos y por tanto, sujetos a interpretaciones más valorativas que metodológicas.

En este sentido, la reformulación de la política de pensiones en el caso del IMSS estuvo rodeada de enfrentamientos ríspidos entre los actores involucrados en el nuevo diseño, llámense Congreso de la Unión, partidos políticos, instancias del Ejecutivo como la Secretaría de Hacienda y el IMSS, sindicatos y agrupaciones financieras y bancarias, los cuales centraron su atención únicamente en un punto efectivamente importante e indispensable, pero que no concretaba por sí mismo todas las dimensiones a tomar en cuenta: el déficit fiscal, cuyo nivel se situaba alrededor del 0.6% del PIB. Este tema se convirtió en el propósito central de la reforma más que en un efecto deseable y esperado de una sana política de previsión, desvirtuándose el debate a tal grado que acabo por transformar a los propios espacios públicos deliberantes (como los cuerpos legislativos) en rudimentarias arenas de enfrentamiento de intereses particulares que se negaban a perder posiciones de privilegio, y a reconocer la nueva definición de ganadores y perdedores de esta política en particular.

Esta falta permanente de recursos líquidos, es decir, nuevamente el déficit fiscal, se atribuyó y se ha atribuido a muy diversas fallas de gobierno, desde las más negativas que apuntan a manejos políticos corruptos (utilización de fondos pensionarios en el financiamiento de campañas, promoción de figuras públicas y saqueo de los recursos para incrementar indebidamente el patrimonio de los funcionarios) hasta los más justificadas que señalan la utilización de los mismos en la construcción de infraestructura hospitalaria (clínicas, hospitales, personal y equipo médico) y el incremento en la cobertura de servicios (sobre todo de salud y recreación), y que permitió mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población beneficiaria del seguro social (incrementando los índices de esperanza de vida a 72 años), pasando además por el financiamiento de otras actividades ajenas a la política social tal como el pago de deuda externa e interna (sobre todo en el periodo de Carlos Salinas).

Lo cierto es que, sea cual sea la causa, los recursos pensionarios acumulados desde la creación del IMSS en 1943 fueron objeto de manejos ajenos a su propia naturaleza (el pago de pensiones), es decir, de fallas de gobierno que encaminaron al sistema hacia una fuerte crisis en la que se sumaron otros factores estructurales vinculados directa o indirectamente a la problemática pensionaria, tales como el envejecimiento poblacional (5% de la población

total es mayor de 60 años), la desigualdad en el otorgamiento de beneficios (altas tasas de regresividad y falta de seguridad en los recursos), el incremento en el costo de los servicios (de alrededor de 1 billón de pesos en los principales seguros), y la reducción sensible en el pago de contribuciones en proporción con los compromisos adquiridos (disminución de la relación empleado – jubilado a 4:1).

Esta difícil y compleja situación no tuvo otra alternativa más que convertirse, bajo la lógica del análisis de políticas, en un auténtico problema público, ya que fue abiertamente reconocido por la autoridad competente (IMSS, CONSAR y Secretaría de Hacienda), se le definió un marco jurídico – institucional propio (Ley del SAR, Ley del Seguro Social, etc.) y se le asignaron los recursos iniciales necesarios para hacerle frente mediante el diseño y la implementación de una de las políticas públicas más relevantes para el país en los últimos años: la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1995, el cual, más que ser un mero ajuste operativo del sistema pensionario, representó una reformulación de la estructura conocida al invertir el tradicional esquema público de reparto para modificarlo e innovarlo incorporándole un nuevo “pilar”, cuya principal lógica y característica es la administración privada de los fondos de previsión a largo plazo.

A pesar de este cuestionable rediseño y elección, el modelo mismo representaba ventajas económicas y financieras significativas en el corto plazo. Sin embargo, y a pesar de no existir un bono de reconocimiento como se ha dado en otros países, nos enfrascamos en un periodo difícil de transición que hizo muy oneroso el cambio de sistema (de alrededor de casi un billón de pesos correspondientes a las pensiones en curso de pago y a los propios gastos administrativos que implican los cambios institucionales), lo cual no permitió sostener en el tiempo el éxito inicial del modelo, debido a que no hubo un análisis serio respecto a la calidad de las instituciones existentes en el país, y mucho menos un plan de actuación y ajuste que puntualizara sus fortalezas y sus debilidades. Esto sucedió claramente en el caso del IMSS, pues experimentó dificultades importantes en relación a los nuevos roles que le asignó la política pensionaria, tales como la concentración de información y las transferencias financieras que implican las pensiones de transición. Por su parte, también se registraron fallas de consideración respecto a las recientes actividades de regulación y supervisión a cargo de la CONSAR, precisamente por la falta de experiencia institucional en el manejo de un modelo de previsión de gestión privada de tal envergadura

que implica toda una nueva industria de fondos de pensiones hasta entonces desconocida en el país.

La lección de esto es que los arreglos y el entramado institucional, así como la habilidad para la gestión de políticas, se constituyen en requisito *sine qua non* en la consolidación y fortalecimiento de un esquema pensionario que no acaba de desdoblar sus beneficios en otras áreas que no sean las de corte macroeconómico, a pesar de que tenga la virtud de imprimir en los servicios financieros transparencia en su manejo.

Respecto a la siguiente fase, la de implementación, y partiendo del hecho de que finalmente contamos con un diseño ya dado por parte de los hacedores de políticas (otorgándoles el beneficio de la duda), la implementación de la política pensionaria tampoco ha estado exenta de fuertes cuestionamientos en cuanto a los procesos que le son inherentes, y no sólo por el hecho innegable de ser la fase más dinámica y compleja del ciclo, sino también por su difícil arranque y los fuertes intentos por reestructurar sobre la marcha las desviaciones más evidentes que se han registrado en el cumplimiento de los objetivos de la política, tales como las altas comisiones y la falta de ahorro voluntario.

En efecto, a medida en que avanza y avanza el tiempo, se han cuidado mucho las herramientas que permiten sostener en el mediano y corto plazo el evidente y sonado éxito financiero del SAR, y de hecho ha ido fortaleciéndose en términos operativos a tal grado de conseguir logros importantes en ciertas áreas, entre ellas la publicidad, la transparencia, la supervisión y los traspasos. Sin embargo, en los últimos dos años, justamente por acercarse un “corte” adecuado para su evaluación (su primera década de existencia), ha resurgido y se ha intensificado la necesidad de entender de forma específica el porqué de los éxitos y las fallas de ésta primera generación de reformas al sistema de pensiones, sobre todo en un rubro de suyo complejo y de difícil tratamiento: los resultados y los impactos sociales.

Una comparación sencilla nos permite ubicar claramente este desequilibrio entre los productos de la dimensión económica y los de la dimensión social en la política pensionaria, y es la siguiente: dada la velocidad a la que crecen los recursos administrados por el SAR, es previsible que en veinte años éstos sean superiores a los activos administrados por los bancos, llegando a 4 mil millones de pesos en 2030 y a 7 mil millones de pesos en 2040, contra 3 mil y 4.5 mil millones de pesos de los bancos en los mismos periodos.

Actualmente, el monto de los activos manejados por las Afores representa cerca de mil millones de pesos, mientras que los bancos manejan un activo de 2 mil millones, siendo el punto de encuentro el año 2024 cuando ambas instituciones registren montos de 2.9 mil millones de pesos.¹⁸² A la par de este éxito inusitado en ganancias y dividendos para los participantes financieros, se registra que el monto de las pensiones otorgadas por este nuevo sistema oscila entre el 40 y 55% del último ingreso recibido, siendo que se estima que debe alcanzar un nivel de alrededor del 70 al 80% para evitar condenar a generaciones enteras de jubilados a condiciones de pobreza en la vejez, haciendo a estas categorías prácticamente sinónimas.

Por lo tanto, y a pesar de todo lo que se ha hecho en materia de previsión en el país, la pregunta difícil subsiste: ¿cuáles son las fallas de nuestra actual política de pensiones que impiden traducir el éxito económico del sistema en una auténtica prosperidad social para los grupos en condiciones de jubilación y para los trabajadores en general? La respuesta es sencilla de enunciar, pero difícil de entender y sobre todo de atender, y es que radica en que nos enfrentamos a un diseño parcial e incompleto tanto del entramado institucional como de la propia política pública, cuyos beneficios tanto inmediatos como de largo plazo únicamente se dirigen a los participantes financieros del sistema, desvirtuando totalmente un modelo cuyo propósito central es el pago justo, a tiempo y en monto suficiente de una pensión, por lo que es necesario reformular la hipótesis sobre la cual se sustenta nuestro actual SAR (a saber, el que la competencia afirma la productividad y la rentabilidad en los fondos) y desarrollar mecanismos que aseguren al trabajador una vejez sin pobreza mediante dos elementos centrales: el rediseño institucional de la CONSAR como principal órgano responsable del sistema, y el acercamiento voluntario del trabajador con la política pensionaria misma.

Dada la respuesta y enunciada la propuesta, el análisis de políticas exige que ambas estén sustentadas en un examen objetivo de los impactos más importantes del sistema. Por ello, en términos de evaluación, es importante puntualizar que los primeros diez años (de 1997 a 2007) de implementación del nuevo esquema de pensiones mexicano arrojan efectivamente evidencia de que algunos aspectos de la reforma, sobre todo de corte macroeconómico (generación de ganancias de alrededor del 4% del PIB, inversión de recursos que, aunque siguen concentrados en un 75% en títulos gubernamentales, se

¹⁸² CONSAR. Op. Cit., Pág. 44.

encamina cada vez más al financiamiento de actividades productivas como la construcción de infraestructura, y el monto total de activos que casi alcanza los diez puntos porcentuales del PIB), han sido más que éxitos; no obstante, otros no funcionaron como se esperaba, sobre todo en lo que se refiere al ahorro voluntario (cuyo nivel apenas alcanza los 60 millones de pesos) y al monto de la pensión recibida (que oscila entre el 40 y 55% del último ingreso).

En concreto, el pilar privado del sistema, que además fue la columna vertebral del rediseño, muestra resultados mixtos que si bien no conducen necesariamente a conclusiones negativas acerca de su introducción como principal medio para corregir la falta de equilibrio financiero del sistema público de reparto, tampoco alcanzan a justificar la sostenibilidad del modelo tal como opera hoy en día.

Entre estos resultados mixtos (mejor dicho negativos) del pilar privado, el análisis de los impactos específicos de nuestra política pensionaria sugiere que el nivel de contribuciones es demasiado alto, particularmente para los empleados de bajos salarios, pues deja a muchos de ellos y sus familias sin protección para la vejez, ya que las comisiones que cobran las Afores oscilan entre el 2.4 y 4% del salario en términos reales, dejando únicamente del 4.5 al 7%, también del salario, como parte constitutiva directa de la pensión. Es decir, del ahorro total que un trabajador destina a su retiro, que es alrededor del 9% promedio de su ingreso, más del 45% se utiliza únicamente para el pago de comisiones. Como se observa, las altas contribuciones se convierten en falta de incentivos para los trabajadores en lo que se refiere a su disponibilidad de ahorrar para su retiro, y sobre todo de participar de forma total, abierta y activa en el sistema de pensiones tal y como la naturaleza de éste lo requiere. Además, si bien el alto nivel de las comisiones no está vinculado directamente a los resultados financieros de las Afores, si es un hecho el que aquellas sean las causantes de los montos bajos de las contribuciones hechas por los trabajadores (como se mencionó únicamente del 9% promedio, en tanto en países como Suecia es de casi el 20% del ingreso obtenido), y por tanto de las pensiones otorgadas, sin contar con el hecho de que esto reduce indirectamente el potencial acumulado de las inversiones de las contribuciones de los trabajadores, también en detrimento de la seguridad de los ancianos. Por ello, la propuesta lógica es la reducción en la estructura de las comisiones para hacerlas más atractivas a la fuerza laboral y ésta se decida a ahorrar voluntariamente y así incrementar la cobertura de sus pensiones.

Por su parte, siguiendo con los resultados mixtos del pilar privado, la diversificación del portafolio y la liberalización de las inversiones (que actualmente manifiestan una fuerte concentración en títulos gubernamentales, alcanzando un porcentaje de 75 en relación al total de las inversiones) son instrumentos útiles para reducir la exposición a los riesgos inherentes del sistema, pero esto debe ir necesariamente acompañado (ya en la segunda generación de reformas) por un conjunto de instituciones que restituyan la confianza en el sistema de pensiones de tal forma que asegure a los ciudadanos que el gobierno, y ahora los participantes privados, actuarán responsablemente no sólo en las áreas directamente vinculadas con la previsión, sino también en otras cuya trascendencia y magnitud afectan su desenvolvimiento, tales como las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, el estado de derecho y el respeto a la propiedad, en otros términos, la democracia.

Por otro lado, se observa positivamente que los índices de participación (o al menos de afiliación al sistema de los trabajadores) se han incrementado desde el inicio de la reformulación de la política. No obstante, no ocurre lo mismo con el nivel de contribuciones, el cual no se ha mantenido estable e incluso en algunos periodos ha descendido (se calcula que de las 35 millones de cuentas existentes sólo 11 millones se mantiene activas), ello debido principalmente a la falta de empleos formales, la migración, y el inusitado incremento del comercio informal. Esto nos lleva a concluir que la cultura del ahorro no ha sido precisamente uno de los resultados de la creación del nuevo sistema de pensiones, sobre todo si se tiene en cuenta que más de la mitad de los trabajadores desconocen la política y ocho de cada diez ignora cuánto aporta en forma bimestral a su cuenta individual, por lo que estos puntos en particular deben ser tomados en cuenta en futuras consideraciones de rediseño.

Asimismo, otra lección que muestran los resultados mixtos del pilar privado en la experiencia del IMSS es la que indica la necesidad de una reformulación en la que se contemple, tal como se expuso en el capítulo respectivo a la estrategia de rediseño, la redefinición institucional del papel de la CONSAR y probablemente la generación de un nuevo pilar que permita a los trabajadores con medios y altos ingresos sustentar y suplementar, sin perjuicio de su ahorro propio, pensiones mínimas para el resto de los trabajadores. Esta última propuesta, si bien en la óptica de muchos improbable, sobre todo en un modelo como el nuestro en el que el nivel del salario mínimo empuja directamente a una gran proporción de trabajadores (alrededor del 40% del total) a la garantía de una

pensión mínima, permitiría hacer del sistema una entidad menos onerosa a las finanzas públicas al disminuir sensiblemente la carga del erario público por el pago de subsidios en aquellos empleados cuyas cuotas sean insuficientes para obtener una pensión por sí solos.

Derivado de lo anterior y para darle un cumplimiento objetivo, es fundamental en la agenda de la segunda generación de reformas pensionaras en México tomar en cuenta tres aspectos técnicos indispensables: primero, la necesidad de una consideración especial respecto a los grandes grupos de trabajadores de bajos ingresos, cuyo pago es alto en materia de costos de administración de sus cuentas en proporción al nivel de su ahorro (de más del 40% de los recursos totales destinados a su pensión); segundo, la imperiosa necesidad de evaluación actuarial permanente, actividad que de algún modo ya se lleva a cabo de forma mas o menos sistemática por la propia CONSAR; y tercero, el monitoreo, la evaluación y el análisis de la satisfacción de los beneficiarios, en este caso de los propios trabajadores (los cuales, sólo uno de cada tres sabe cuánto tiene acumulado en su cuenta individual, y uno de cada dos no revisa el estado de cuenta que le envía su Afore), lo cual permite incrementar su atención y participación en el sistema. Estos tres factores permiten, al consolidar sus impactos, avanzar en la configuración de un sistema de pensiones moderno, actual, sofisticado y sobre todo que atiende las necesidades actuales y futuras de manera mucho más creativa y asertiva.

Finalmente, otro de los temas pendientes derivados de estos resultados mixtos del pilar privado y en general de los impactos de la política misma (entendidos como experiencia institucional), es justamente el de las sanciones fiscales al ahorro, los cuales merecen serias consideraciones también para la segunda generación de reformas en nuestro país, pues las contribuciones siguen considerándose culturalmente más como un impuesto a secas que como una aportación solidaria en beneficio de la colectividad. Por ello, y he aquí una de las tareas más difíciles de los responsables institucionales de la política, hay que seguir avanzando en la creación y definición de mecanismos que efectivamente generen una cultura del ahorro y la inversión sostenible a largo plazo, siendo algunos de los principales medios los incentivos fiscales.

Ante este escenario tan complejo de la seguridad social y las pensiones, la fórmula más inmediata y confiable que se vislumbra y se propone para que los trabajadores mexicanos tengan una mejor pensión en su vejez, y con ello una vida digna en su retiro, es la siguiente: primero, más aportaciones (donde se alcance, por lo menos, el 15% en promedio

del ingreso destinado al ahorro); segundo, más rendimientos (los cuales en nuestro caso son altos, de alrededor del 8% en promedio, por lo que el reto es hacerlos sostenibles); tercero, completa seguridad jurídica y administrativa en el manejo de recursos; cuarto, mayor información para el trabajador (que requiere el fortalecimiento de las labores de difusión de la CONSAR); y quinto, menores costos de operación (donde no se consuman en gastos de administración más de la mitad del monto de la pensión potencial a obtener). El marco de esta fórmula, en términos más generales, debe ser una auténtica comunicación y vinculación institucionales entre los actores involucrados, por lo que es necesario impulsar y mantener una estrecha relación constructiva entre trabajadores, gobierno, patrones y en general todo participante del sistema, sea público o privado, donde la CONSAR y el IMSS tienen la responsabilidad fundamental de manejar adecuadamente el timón para encauzar el barco hacia aguas más tranquilas y estables, valga la comparación.

En resumen, al ser sumamente amplia la trascendencia de nuestro Sistema de Ahorro para el Retiro, concebido como el principal mecanismo en el que se institucionaliza la política pensionaria del país, es indispensable encaminarlo como especialistas en los asuntos de gobierno hacia escenarios donde los beneficios macroeconómicos no sean los únicos registrables en las estadísticas, o más aún donde estos se conviertan en fines en sí mismos, sino donde las realidades políticas, sociales, culturales e institucionales del país sean permeadas por un adecuado funcionamiento del esquema en general. En este sentido, el hecho de que actualmente los recursos totales del SAR representen en términos cuantitativos el 10% del PIB, no basta para argumentar, tal como se ha hecho de forma simplista por las instancias involucradas como la propia CONSAR, que la política pública sea exitosa en su conjunto, y mucho menos que los beneficios de esa acumulación impacten contundentemente en las condiciones de vida de los trabajadores activos, entendidos también como futuros jubilados. Por el contrario, lo que denota es cada vez más una imperiosa necesidad de vincular lo económico con lo social para tratar de sortear el ambiente de incertidumbre en el que nos situamos respecto al desenvolvimiento del sistema en el mediano y largo plazos, lo que afecta necesariamente el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado.

Sin embargo, tampoco se trata de aventurarnos en un rediseño que incurra en el mismo error que el de 1995, es decir, en el desconocimiento de las condiciones actuales que rodean a la política y que la condicionarán en el futuro, sobre todo en materia de costos y

por ende de viabilidad. En este sentido, el costo de todos los elementos de reformulación expuestos requiere efectivamente de un gran esfuerzo por parte no sólo del gobierno, sino de la ciudadanía misma que es la que paga los impuestos.

El monto de este rediseño, que según estimaciones propias ascendería a poco más de 10, 000 mil millones de pesos (tomando en cuenta los incentivos fiscales, los gastos administrativos, el déficit remanente del anterior sistema de reparto, el déficit operacional generado por el cambio de esquema de las contribuciones capitalizables, el probable costo fiscal contingente de las pensiones mínimas garantizadas que haya que cubrirse, el costo fiscal del déficit en el que operan sistemas especiales que permanecieron fuera de la reforma anterior, y el costo que implica crear y fortalecer nuevas instituciones que regulen, gestionen y controlen los nuevos procesos de implementación a desarrollar, con las respectivas nuevas responsabilidades), no resulta tan oneroso en comparación con la carga fiscal que se adjudicaría al sector gubernamental en materia de pensiones garantizadas, y que ascendería en los próximos veinte años a 300, 000 millones de pesos de continuar por el mismo camino, pues tal y como operan los procesos de implementación al rededor de 40% de los afiliados al sistema, es decir, cerca de 20 millones de personas, tendrían que verse en la necesidad de ampararse en el mecanismo de la pensión mínima garantizada debido a la falta de contribuciones estables y el propio desempleo. Por ello, más allá de entenderse como un gasto a secas, el tamaño del recursos a destinar le imprime viabilidad y factibilidad al rediseño en términos de largo plazo.

Por su parte, otro de los elementos que tendrían que incorporarse al rediseño para darle la viabilidad es precisamente el manejo adecuado de los actores involucrados, lo que nos exige grandes esfuerzos de negociación, de acuerdos, de coincidencias y de impulsos que necesariamente habrán de darse en los espacios institucionales del gobierno que para ello se configuran, llámese cámaras legislativas o instancias ejecutivas directamente vinculadas a la problemática, en específico IMSS y CONSAR, cuya conformación por naturaleza tripartita se convierten en las instituciones responsables del proceso de conducción de consensos y de toma de decisiones equilibradas.

En específico, los pasos que tendrían que plantearse y seguirse en la generación de la viabilidad política de la reformulación, sobre todo en términos de gobierno, se relacionan estrechamente con, primero, la definición de beneficios para cada uno de los involucrados, segundo, la posterior negociación del alcance de la política ubicando coincidencias y

disidencias, y tercero, tomando acuerdos institucionales que obliguen a los involucrados a cumplir con los compromisos adquiridos.

Por la naturaleza de este análisis, y sobre todo por la forma ciertamente imprevisible de acuerdo a la cual se conducen los actores participantes en la realidad, resulta suficiente enunciar aquí de forma breve el desglose del primer punto, es decir, de la ubicación de beneficios para cada sector.

Primero, el sector social, conformado principalmente por la fuerza laboral, obtendría el beneficio máximo de la política al asegurar a sus agremiados, ni más ni menos, el pago justo, a tiempo y en suficiencia de las pensiones a las que tienen derecho, por lo que no habría resistencias de consideración en este sector que restaran viabilidad al rediseño.

Segundo, el sector público, entiéndase CONSAR e IMSS en particular, reduciría fuertemente la presión financiera del pago de pensiones en función de que se formularía un sistema que asegure montos líquidos, constantes y de gran volumen, lo cual evita que se generen numerosos compromisos en relación al pago de pensiones mínimas garantizadas, pues el grueso de la población trabajadora estaría en condiciones de poder financiar su propia pensión no tanto por ser de ingresos elevados, sino por que se contaría con un sistema sano que asegura altos rendimiento y bajas comisiones. El problema a considerar aquí sería la disponibilidad inmediata de los 10 000 millones de pesos como fondos suficientes para hacer frente al rediseño, pero sí se tendrían ciertos recursos disponibles para impulsar pausadamente las modificaciones, por lo que la viabilidad en este sentido tampoco se vería fuertemente disminuida.

Y respecto al tercer sector, el privado (Afores, Siefors y otras instituciones financieras), es el que registra el verdadero reto de los hacedores de políticas, ya que la esencia del rediseño es disminuir el volumen de sus exorbitantes ganancias y aminorar sus gastos de administración para incrementar el nivel de las pensiones otorgadas. Sin embargo, a pesar de ser un punto de difícil tratamiento, si comenzamos por este segundo rubro (la disminución del costo administrativo del sistema y que es justamente a lo que se avoca la estrategia de diseño descrita en el quinto capítulo) puede generarse paulatinamente y de forma sostenida un incremento notable en los montos de ahorro y por lo tanto de los futuros pagos a realizar, sin mermar la capacidad financiera del gobierno y mucho menos de las

instancias privadas participantes, por que la viabilidad política de la reforma en este rubro tampoco muestra imposibilidades absolutas en la consolidación del rediseño propuesto.

Como se observa, el panorama de la seguridad social y de la política pensionaria mexicana sigue siendo complejo y de incertidumbre, justo como cuando se tomó la decisión de reformarlas por parte de los actores involucrados (grupos y cámaras empresariales, Congreso de la Unión, sindicatos, Poder Ejecutivo representado por Hacienda y la propia iniciativa presidencial de Ernesto Zedillo). No obstante, las particularidades de la problemática ahora son distintas, pues lo que se buscaba en aquel entonces era atender las necesidades financieras más apremiantes del conflicto, en tanto que hoy la urgencia se centra en el fortalecimiento y la consolidación del sistema para que permita vincular el éxito económico con la auténtica atención de las necesidades sociales.

Como consecuencia, es precisamente aquí que toma forma la necesidad de señalar hacia dónde camina o se dirige nuestra política de pensiones, siendo la tendencia más evidente el aumento en el costo tanto de ésta como de la seguridad social en general (se manejan cifras de más de 500 millones de dólares sólo en costos administrativos), pues aún con todo y reformas, el universo tanto de cotizantes como de beneficiarios se redefine constantemente (disminuyendo la relación trabajador/pensionado de 2 a 1 en los próximos 50 años) y en ambos casos se encamina hacia una demanda creciente de seguros y prestaciones cada vez más onerosas y de difícil tratamiento, sobre todo las de salud. Sin embargo, este hecho no constituye un problema por sí mismo, sino que el conflicto nace cuando tenemos a los grupos de trabajadores reacios a cubrir los costos proporcionales de su seguridad social, frente a un gobierno cuyas políticas e instituciones sociales son cada vez más cuestionables y con niveles de credibilidad a la baja.

En este sentido, se harán sentir (y vaya que se requieren) posturas cada vez más creativas respecto a cómo cubrir el déficit actual y futuro en materia de atención social y transferencias financieras, pues aún con la puesta en marcha de políticas innovadoras y de gran alcance como lo fue en su momento el Sistema de Ahorro para el Retiro, pasarán entre cuatro y cinco décadas para que el esquema se encuentre en equilibrio financiero, y entre siete y ocho para el equilibrio social, en caso de que éste quiera atenderse.

De manera simultánea, también es probable la revisión de las condiciones de acceso a los seguros y las prestaciones con objeto de que, al tornarlas más estrictas, se eviten excesos

en su utilización y se permita así una operación más eficiente. Por lo demás, es de esperarse también la multiplicación de opciones de previsión complementarias (facultativas u obligatorias) tanto en el terreno de las pensiones como en el de los servicios médicos, en virtud de que, por esa vía, el individuo atenderá espacios no cubiertos por la protección pública, y el gobierno, por su parte, aligerará sus cargas financieras.

Por otra parte, y en un plano más abstracto, se espera al menos en el lado de las organizaciones sociales y académicas una revaloración del derecho constitucional a un retiro digno, pues no sólo es una demanda y una prioridad de la población que representa una de las más altas expresiones de justicia y equidad que la sociedad y su gobierno pueden ofrecer a sus miembros como reconocimiento a una vida entera de trabajo y de ahorro, si no también como parte de la actualización a nivel mundial de una serie de políticas que comienzan ya a reconocer las limitantes de los modelos económicos aplicados en países capitalistas y de libre mercado como México, sobre todo las de corte social.

Sin embargo, todavía con frecuencia (y aquí se invoca el reciente caso del ISSSTE) nos enfrentaremos a periodos intermitentes en los que la atención de estas demandas se vea limitada no sólo en función de los medios necesarios existentes, que cada vez son menos, sino también por intereses políticos y sectoriales que impiden una autentica formulación y tratamiento de los problemas a las más novedosa usanza de las políticas públicas. Cabe aclarar que esto no implica adoptar una postura reaccionaria, sino simplemente reconocer un conjunto de premisas básicas: primero, que toda prestación gratuita tiene un costo por financiar; segundo, que no se puede distribuir más allá de lo que se produce; y tercero, que a la larga no es factible sostener prestaciones ampliamente generosas, y ni siquiera las mínimas, si no se tiene el soporte financiero adecuado.

Se esté o no de acuerdo con esta afirmación, el hecho es que, y es el punto que debería ser referencia para las decisiones de política pública a instrumentar, independientemente de la solución que se formule, no debe perderse de vista que el tránsito de los esquemas de previsión tradicionales a otros más innovadores en términos institucionales debe ser pausado por necesidad, toda vez que el soporte estructural en el que descansa la seguridad social, la solidaridad entre una generación y otra, es un mecanismo de fino equilibrio cuya modificación dista de tolerar cambios bruscos y repentinos. En efecto, si bien no es popular señalar que existen sistemas de seguridad social y de pensiones que requieren cambios urgentes para asegurar su viabilidad, tales como los de Petróleos

Mexicanos, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Federal de Electricidad y los de las universidades públicas, se debe asegurar un proceso de rediseño ordenado en el que las variables y actores fundamentales se tomen en cuenta en la definición de los problemas y en la consecuente implementación y evaluación de la opción de tratamiento.

Es cierto, no deja de requerirse cierto valor para aventurarse en estos cambios profundos en el sistema de pensiones, los cuales en primera instancia implican costos de ajuste y ningún beneficio, pero resulta más peligroso no avanzar en la consolidación del sistema. En el momento actual, en el que predomina la búsqueda de la máxima racionalización en la utilización de los recursos, debemos plantearnos qué sistema nacional de servicios sociales habrá de elaborarse en el futuro para seguir ofreciendo a la población mexicana sus beneficios, ahora con el patrocinio no sólo de las instituciones de seguridad social tradicionales sino también de las organizaciones privadas.

Pero para ello no hay que pasar por alto un elemento básico, y es que la seguridad social no opera en un vacío; constituye una parte de las características sociales, demográficas, políticas y culturales más destacables del ámbito de lo público. Esto es ampliamente entendido y reconocido, y si bien en el análisis de políticas deben tomarse en cuenta tanto los éxitos como los fracasos, estos últimos no son por sí solos suficientes para argüir el desmantelamiento de los diversos programas y seguros sociales, antes bien debe fortalecerse institucionalmente para que desarrollen mecanismos que permitan su extensión a sectores desprotegidos.

Esta situación, afortunada o desafortunadamente, atribuye aún una gran responsabilidad para los especialistas en los temas de gobierno y los asuntos públicos, pues son en gran medida los responsables de poner en marcha su capacidad creativa al momento de enfrentar los problemas que plantean las diversas políticas pensionarias, y en nuestro caso particular con el SAR, son los responsables de, primero, darle una adecuada conducción en el futuro a las instituciones involucradas; y segundo, buscar el mejoramiento constante de la calidad de vida de la población mexicana, y en especial, de acuerdo a esta tesis, de los grupos que merecen una jubilación digna como reconocimiento de toda una vida de esfuerzo y de sacrificio por el país, es decir, de los trabajadores en condición de retiro.

Bibliografía

- ☞ Arce Cano, Gustavo. Los seguros sociales en México. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.
- ☞ Álvarez del Castillo, Enrique. La legislación obrera en México: cincuenta años de revolución, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- ☞ Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, límites del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- ☞ Bernstein, Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino. "Cobertura, Densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo", en Documento de Trabajo No. 12, Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Noviembre, 2005.
- ☞ Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- ☞ Crozier, Michael. Cómo reformar al Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ☞ De Buen Lozano, Néstor. Derecho mexicano del trabajo. México, Editorial Porrúa, 2000.
- ☞ De la Cueva, Mario. Nuevo Derecho mexicano del trabajo. México, Editorial Porrúa, 2002.
- ☞ Drucker, F. Peter. Las nuevas realidades, México, Editorial Hermes, 1990.
- ☞ Esping-Andersen, Gosta. The Three Worlds of Welfare Capitalism, Estados Unidos, New Jersey, Editorial Princeton University Press 1990.
- ☞ Fuentes, Mario Luis. La Asistencia Social en México, México, Edit. Paideia, 1999.
- ☞ Gutiérrez Domínguez, Fernando. Normas y acuerdos internacionales en materia de seguridad social, México, Edición de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1997.
- ☞ Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos aires, Editorial Amorrortu, 1973.
- ☞ Herce, José Antonio y Juan Francisco Jimeno. La reforma de las pensiones en el contexto internacional, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2001.
- ☞ Instituto Mexicano del Seguro Social. Aportaciones al debate. La Seguridad Social ante el Futuro, México, IMSS, Coordinación General de Comunicación Social, 1995.
- ☞ Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943 -1983, 40 años de historia, México, IMSS, Dirección General, 1981.
- ☞ Keynes, John. Teoría general del interés, el empleo y el dinero, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ☞ Kroepfly, Marcelo. Análisis del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, CONSAR, Circulación Interna, 1997.
- ☞ López Cárdenas, Próspero. El régimen de seguridad social de los empleados públicos en México, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- ☞ Mesa - Lago, Carmelo (comp.). La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 58, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- ☞ Miranda Salas, Eduardo. Análisis del sistema de fondos de pensiones: perspectivas e interrogantes, México, Harla, 2001.
- ☞ Miranda Valenzuela, Patricio. Entendiendo las afores: el nuevo sistema de fondos de pensiones mexicano: sistema de capitalización individual, México, Siglo XXI, 2000.
- ☞ Raczyński, Dagmar. Estrategia para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos, Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- ☞ Raczyński, Dagmar, "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para manejar la pobreza", en Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell. Pobreza y desigualdad en América Latina. Argentina, Editorial Paidós, 1998.
- ☞ Rodríguez, Alfonso. Lecciones de Historia de México, México, Editorial Trillas, 2004.
- ☞ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Las afores: el nuevo sistema de ahorro y pensiones, México, Porrúa, 2004.

- ☞ Ruiz Velázquez, Norma. La Política Social en México hacia Fin de Siglo, México, INAP, 1999.
- ☞ Sales, Carlos, Fernando Solís y Alejandro Villagómez. Pension system reform: the mexican case. NBER Project on Social Security Conference, Estados Unidos, Editorial Times, 1996.
- ☞ Solís, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.). La seguridad social en México, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 88, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ☞ Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. El Sistema chileno de pensiones, México, Limusa, 1997.
- ☞ Trueba Lara, José Luis. Afores Bajo la Lupa, Editorial Times, México, 1997.

Hemerografía

- ☞ Cabrera, Gabriela y Laura Carrillo. Abusan promotores en cambio de Afore, en Periódico Reforma, Sección Negocios, Página 1, 12 de Febrero de 2007.
- ☞ Corta, Vicente. "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social", en El mercado de valores, Número 5, México, Mayo 2002.
- ☞ García, Maximiliano. "La seguridad social en la esfera estatal, la experiencia internacional", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 61, Mayo - Agosto, México, 2005.
- ☞ Paganini, Mario. "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", en La seguridad social en México, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 88, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ☞ Piñera, José. "La revolución de las pensiones en Chile", en El mercado de valores, Número 5, México, Mayo 2002.
- ☞ Uvalle, Ricardo. "La gerencia social: una opción de gobierno abierto", en Revista de Estudios Políticos, No. 4, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Julio - Septiembre, 1994.
- ☞ "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", en Revista de Estudios Políticos, No. 5, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Octubre - Diciembre, 1994.
- ☞ Villagómez, Alejandro. La subcuenta de vivienda y el INFONAVIT, Documento de Trabajo, No. 224, División de Economía, México, CIDE, 2000.

Legislación

- ☞ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Porrúa, 2005.
- ☞ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en Agenda Laboral, México, Editorial ISEF, 2005.
- ☞ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en Agenda Laboral, México, Editorial ISEF, 2005.
- ☞ Ley del Seguro Social, en Agenda Laboral, México, Editorial ISEF, 2005.
- ☞ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, México, CONSAR, 2004.
- ☞ Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, México, CONSAR, 2004.
- ☞ Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, CONSAR, 2004.

Diario Oficial de la Federación

- ☞ "Decretos mediante los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y Ley del Infonavit". Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 24 de Febrero de 1992.
- ☞ "Decreto en el que se establece, en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un sistema de Ahorro para el Retiro". Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 27 de Marzo de 1992.

Documentos

- ☞ Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México, Septiembre de 1982.
- ☞ AIOS, Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina, Comisión de Estadísticas, Boletín Estadístico AIOS, N° 15, junio 2006.
- ☞ Cámara de Diputados. La seguridad social en México. Panorama reciente y costo fiscal, 2000 - 2005, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2005.
- ☞ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, "Boletín Informativo No. 2", Año 9, CONSAR, abril 2004.
- ☞ _____ El sistema de ahorro para el retiro, 10° aniversario de la CONSAR, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.
- ☞ Consejo de la Unión Europea. Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones, Comisión de las Comunidades Europeas, Marzo de 2003.
- ☞ Consejo Nacional de Población. Distribución demográfica e imágenes, México, CONAPO, 2000.
- ☞ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Censo de Población y Vivienda 2000. México, INEGI, 2000.
- ☞ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Memoria Estadística, tomo 2, México, ISSSTE, 1983.
- ☞ Palmer, Edward. "El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas", en Documento de Trabajo No. 15, Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Septiembre, 2006.
- ☞ Rodríguez Herrera, Adolfo. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, ONU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000.

Tesis

- ☞ Farfán Mendoza, Guillermo Alejandro. Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico. México, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.
- ☞ Hernández Cervantes, Aleida. El cambio de paradigma en el sistema de pensiones mexicano en la Ley del seguro social, México, Tesis de Maestría en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, 2005.
- ☞ Vázquez Mendoza, Rosa María. El sistema de ahorro para el retiro como instrumento real en materia de seguridad social, México, Tesis Licenciatura en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, 2004.
- ☞ Lemus Gamboa, José Manuel. Violaciones constitucionales del sistema de pensiones manejado por las administradoras de fondos para el retiro, México, Tesis Licenciatura en Derecho, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, 2002.
- ☞ Flores Menéndez, José Humberto. Análisis actuarial del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, Tesis Licenciatura (Actuario), UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1998.
- ☞ Castellanos Hernández, Lucía. Origen y evolución de las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, México, Tesis Licenciatura (Contaduría), UNAM, Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán, 2004.
- ☞ Madrid Arcibar, Karla Margarita. Evolución y perspectivas de la reforma al sistema de pensiones en México, México, Tesis Licenciatura (Economía), UNAM, Facultad de Economía, 2004.
- ☞ Rodríguez Gaspar, Ludivina. Impacto social de las afores en el sistema de pensiones en México, México, Tesis Licenciatura (Derecho), Tecnológico Universitario de México, Escuela de Derecho, 2005.
- ☞ Garrido Escandón, Juan Carlos. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, Tesis Licenciatura en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, 1999.

Páginas web

- ☞ <http://www.condusef.gob.mx> (Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros).
- ☞ <http://www.conapo.gob.mx> (Consejo Nacional de Población).
- ☞ <http://www.cddhcu.gob.mx> (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión).

- ☞ <http://www.consar.gob.mx> (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro).
- ☞ <http://www.consar.gob.mx/aniversario>
- ☞ http://www.consar.gob.mx/premio_pensiones/pdf/2005/trabajos_ganadores/Segundo_lugar.pdf
- ☞ <http://www.estadodemexico.gob.mx> (Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios).
- ☞ <http://www.ilo.org/public/spanish/> (Organización Internacional del Trabajo).
- ☞ <http://www.imss.gob.mx> (Instituto Mexicano del Seguro Social).
- ☞ <http://www.inegi.gob.mx> (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).
- ☞ <http://www.infonavit.gob.mx> (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).
- ☞ <http://www.issste.gob.mx> (Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado).
- ☞ <http://www.lajornada.com.mx> (Periódico La jornada).
- ☞ <http://www.periodicoreforma.com.mx> (Periódico Reforma).
- ☞ <http://www.sedena.gob.mx> (Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas).
- ☞ <http://www.shcp.gob.mx> (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- ☞ www.un.org/spanish/ (Organización de Naciones Unidas).
- ☞ <http://www.worldbank.org/spanish> (Banco Mundial).
- ☞ <http://www.amafore.com> (Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro).
- ☞ Solís, Fernando, Los sistemas de pensiones en México. La agenda pendiente. <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo5.pdf>.
- ☞ Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America. Banco Mundial. <http://www.worldbank.org>