

00761



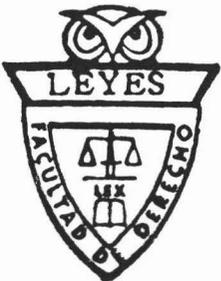
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL CAMBIO DE PARADIGMA EN EL SISTEMA
DE PENSIONES MEXICANO EN LA LEY DEL
SEGURO SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO
P R E S E N T A :
LIC. ALEIDA HERNANDEZ CERVANTES



DIRECTOR: DR. NESTOR DE BUEN LOZANO

MEXICO, D. F.

2005

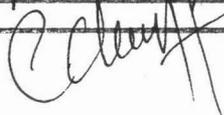
m. 348967

*A mis padres, Ana y Francisco,
con todo mi amor, por
ser las personas que más han
influenciado mi actuar,
mi pensamiento y toda mi
existencia.*

**Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.**

NOMBRE: Aleida Hernández
Cervantes

FECHA: 11/ octubre / 2005

FIRMA: 

Agradecimientos

Expreso todo mi reconocimiento y gratitud al doctor Néstor de Buen Lozano, mi tutor, por dedicar generosamente una parte de su valioso tiempo a la revisión de este trabajo de investigación y por escuchar mis inquietudes de estudiante desde 1999, siempre con el ánimo de darme luces con su conocimiento, para seguir en el camino de la investigación.

Agradezco también, al doctor José Alfonso Bouzas Ortiz por sus valiosas recomendaciones sobre el tema de tesis y por constituirse para mí en una persona de interminable afecto, a partir de mi residencia en México.

Al doctor Ángel Guillermo Ruiz Moreno, agradezco su generosa disposición en todo momento, además de reconocerle su amplia aportación al tema de mi tesis, a través de su obra.

Agradezco a la doctora María Teresa Guerra Ochoa, la solidaridad y apoyo que siempre y en cualquier ámbito de mi vida, me brinda; reconociéndola a su vez, como una excelente académica y luchadora social.

A la doctora Guadalupe Zamora, reconozco su generosa disponibilidad y sus puntuales observaciones a mi tesis.

A Tania Hernández Cervantes, mi hermana entrañable, agradezco su apoyo en la elaboración de algunos de los cuadros analíticos del capítulo cuarto, además de expresarle mi infinito cariño por ser cómplices en todos nuestros sueños.

A la señora Carlota Contreras, mi abuela, agradezco sus atenciones amorosas y el noble gesto de acondicionar un lugar dentro de su hogar, para que la tesis se pudiera escribir en las mejores condiciones.

A Liber Iván León, todo mi agradecimiento por su colaboración en la búsqueda de bibliografía especializada en economía de la seguridad social, y sobre todo, por su infinito e incondicional apoyo, el cual hace más fácil y bello el caminar de mi vida.

A Marcos Chávez Maguey, investigador del Colegio de México y afectuoso amigo, por ayudarme a dilucidar ampliamente el aspecto económico de la seguridad social.

“El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.

Simón Bolívar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN (4)

CAPÍTULO I: FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA *IDEA* DE SEGURIDAD SOCIAL

1.1 Primeras manifestaciones como medidas de protección social (10)

- 1.1.1 Beneficencia y asistencia (10)
- 1.1.2 El ahorro individual (15)
- 1.1.3 El mutualismo y los seguros privados (17)
- 1.1.4 La previsión social (20)

1.2 El origen de la *idea* de Seguridad Social (21)

- 1.2.1 Los seguros sociales en la Alemania de Bismarck (21)
- 1.2.2 La seguridad social en el ámbito internacional (25)
- 1.2.3 El *Plan de Acción Social* de Beveridge en Inglaterra: la materialización de la seguridad social (27)
- 1.2.4 El Estado del Bienestar y la seguridad social (33)

1.3 Filosofía de la Seguridad Social (38)

- 1.3.2 El concepto de *Seguridad Social* y su teleología (38)
- 1.3.3 Sus principios (48)
 - a) Principio fundamental: la *Solidaridad* (48)
 - b) subsidiariedad (50)
 - c) igualdad (50)
 - d) irrenunciabilidad (51)
 - e) inmediatez (51)
 - f) universalidad (51)
 - g) integralidad (52)
 - h) unidad de gestión (52)
 - i) participación de los interesados (53)

1.4 El derecho de la seguridad social (53)

CAPÍTULO II: LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS RÉGIMENES DE PENSIONES. *Una discusión en torno a su viabilidad*

2.1 La seguridad social en tiempos de la Globalización (57)

- 2.1.1 El embate a la seguridad social y a los fondos de pensiones (57)
- 2.1.2 La sociedad moderna de los riesgos: ¿Modernización vs desprotección? (66)
- 2.1.3 Del consenso keynesiano-Estado benefactor al consenso de Washington-Estado neoliberal (68)

- 2.2. La discusión de la viabilidad de los sistemas de pensiones (71)
 - 2.2.1 Posición de los organismos internacionales (77)
 - 2.2.2 Implicaciones de los diversos sistemas de pensiones: esquemas públicos vs esquemas privados (84)
 - 2.2.2.1 Aspectos generales (84)
 - 2.2.2.2 Problemas centrales (90)
 - a) Demográficos (90)
 - b) Financieros (93)
 - 2.2.2.3 Las opciones de solución: *a debate* (101)

CAPÍTULO III: LA TENDENCIA PRIVATIZADORA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA. *Algunas experiencias*

- 3.1 Contexto de surgimiento y configuración de la Seguridad Social en AL (107)
- 3.2 Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina: un perfil privatizador con tendencias a eliminar la seguridad social (114)
 - 3.2.1 Análisis de algunos países con reformas estructurales (122)
 - 3.2.1.1 Modelos sustitutivos (122)
 - A. Chile (122)
 - B. México (127)
 - 3.2.1.2 Modelos paralelos (129)
 - A. Perú (129)
 - B. Colombia (132)
 - 3.2.1.3 Modelos Mixtos (135)
 - A. Argentina (135)
 - B. Uruguay (138)

- 3.3 Lecciones y perspectivas de los sistemas de pensiones en América Latina (141)

CAPÍTULO IV: EL CAMBIO DE PARADIGMA EN EL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

- 4.1 Análisis retrospectivo del seguro social en México (147)
 - 4.1.1 Fundamento constitucional (147)
 - 4.1.2 La Ley del Seguro Social: su origen y evolución (152)

- 4.1.3 La aproximación en México a la seguridad social (159)
- 4.2 Análisis de las reformas de 1992, 1995-1997 a la Ley del Seguro Social (163)
 - 4.2.1 Primera reforma trascendental: Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), 1992-1993 (163)
 - 4.2.2 Reforma de 1995-1997 a la LSS: creación de las AFORE's. *El cambio de paradigma en el sistema de pensiones* (166)
 - 4.2.2.1 Causas de las reformas (167)
 - 4.2.2.2 Pretensiones de las reformas (176)
 - 4.2.2.3 Nueva estructura del sistema de pensiones en la LSS (179)
 - a) Estructura de los principales seguros (179)
 - b) Una explicación preliminar del *cambio de paradigma* (184)
 - c) Pensiones de jubilación: *el paradigma cambiado. Del modelo de reparto al de capitalización individual* ((188)
 - 4.2.2.4 Evaluación de las reformas a la LSS (200)
 - a) El Estado Constitucional de Derecho Social vulnerado (200)
 - b) Los resultados no obtenidos (210)
 - b.1 Libertad de elección del asegurado (210)
 - b.2 Aumento del ahorro interno nacional, crecimiento económico y creación de empleos (213)
 - b.3 Competitividad de las administradoras de pensiones y comisiones (220)
 - b.4 Menor costo administrativo para el Estado y mejores pensiones (222)
- 4.3 Un nuevo modelo de pensiones en México: el necesario retorno a la seguridad social (228)

CONCLUSIONES (234)

BIBLIOGRAFÍA (239)

Introducción

En la actualidad, gran parte de los integrantes de la sociedad reclaman los servicios de la seguridad social, y exigen atención médica y hospitalaria, apoyos para sobrevivir en casos de incapacidad, invalidez, vejez o afectación permanente por riesgos de trabajo. Los gobiernos están obligados a asegurarle a sus gobernados un mínimo de condiciones de vida y de atención social que garantice la permanencia de la especie humana y les de calidad de vida; esta es precisamente, la principal finalidad de la seguridad social, de ahí su relevancia.

Los mecanismos jurídicos que se adopten en un régimen de seguridad social determinan el nivel de vida y prefiguran el futuro de las personas, reflejando el grado de justicia y equidad que se establece en una sociedad. Por ello, consideramos necesario emprender un estudio integral, bajo una metodología científica que nos permita comprender objetivamente el régimen de la seguridad social en México, sus principales problemas y las repercusiones socio-jurídicas que se derivan de ellas.

El problema de la seguridad social y los sistemas de pensiones

En México, a partir de 1992 se han presentado cambios sustanciales en el marco jurídico en materia de seguridad social, los cuales forman parte de una serie de reformas estructurales en toda América Latina, que iniciaron con Chile a partir de la década de los ochenta.

Estas reformas obedecen a una política desregulatoria de la intervención del Estado en la economía, marcada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales han visto a la seguridad social y en especial, a los fondos de pensiones, como un factor causante del déficit fiscal de los países desarrollados, pero también como un potencial de financiamiento y desarrollo del mercado de capitales.

Es por ello que han presionado para que países como México realicen reformas en la materia, permitiendo la intervención de la iniciativa privada (en este caso de la Banca privada) en la administración de los fondos de pensiones, y en cierta medida en los servicios de salud.

Este tipo de reformas estructurales persiguen que el crecimiento económico de los países se establezca sobre las bases de la competencia internacional, la liberalización comercial y financiera y la privatización, lo cual ha conducido a una mercantilización de los servicios que tradicionalmente proporcionaba la administración pública, como son los relativos a la salud y las pensiones.

Con las reformas se cambió de un modelo de pensiones solidario de beneficios definidos a uno de capitalización o de ahorro individual, sujeto a las complicaciones del mercado.

Lo anterior, no corresponde con el planteamiento original de la seguridad social, al ser considerada como un mecanismo más de la redistribución de los ingresos de cada nación; esto es, la idea de seguridad social se ha sustentado en el principio básico de la solidaridad, elemento sin el cual deja de existir como tal. Al ser definida la seguridad social como el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos, se entiende que al estar desprovista de estas consideraciones fundamentales, la garantía de seguridad social se queda sin su sustento teleológico.

Con todo ello, ha cambiado sustancialmente la idea originaria de la seguridad social, que, como lo dice nuestra Constitución Política en su artículo 123 fracción XXIX, la Ley del Seguro Social (la cual debe propugnar por su materialización) es de "utilidad pública", y esto consiste en la búsqueda de todo aquello que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para los individuos que componen el Estado, o, con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto; y que por lo tanto, la contradicción entre lo que establece nuestra Constitución y la forma de administración y funcionamiento de los seguros sociales queda en evidencia, dado que la finalidad que se propone nuestra Carta Magna y las reformas efectuadas en 1992 y 1995 en materia de seguridad social se encuentran en franca contradicción.

El problema que nos planteamos radica en el contenido de las multitudes reformas, entre otras, a la Ley del Seguro Social, al lado de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, de las que se destacan dos aspectos fundamentales: 1) las cuotas y las aportaciones de los trabajadores para caso de retiro por vejez o por cumplir ciertos años de trabajo, son efectuadas en cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro; y 2) dichas cantidades se entregan a las instituciones de crédito junto con formularios para permitir individualizarlas. Al ser ahora las pensiones y las jubilaciones, cuentas individualizadas y manejadas por instituciones de crédito privadas, observamos que con ello se derivan una serie de problemas sociales y económicos que el derecho está obligado a revisar y a prever que, además, la seguridad social ha sido desdibujada de sus fines sociales, al no ser un mecanismo de redistribución de la riqueza, de solidaridad intergeneracional y de equidad social. Planteamos y defendemos que dichas reformas llevadas a cabo a la Ley del Seguro social no han logrado los propósitos que se plantearon en un inicio como el ahorro interno, inversión, crecimiento y creación de empleos, por lo que se requiere de una reforma de la reforma, con carácter solidario y colectivo que replantee estructuralmente el sistema de pensiones en México; todo ello con la finalidad de hacer de la seguridad social y del sistema de pensiones un mecanismo efectivo de redistribución económica que mejore la calidad de vida de la población.

Estructura y contenido de la investigación

De forma general, los objetivos que nos hemos propuesto en nuestro trabajo, son los siguientes:

1. Revisar el origen y evolución de la idea de seguridad social en el mundo: sus circunstancias y su planteamiento inicial.
2. Discutir sobre la vigencia del concepto de seguridad social.
3. Establecer un análisis de relación causal entre la globalización y su impacto en la seguridad social.
4. Analizar el contexto filosófico de las sociedades modernas y su grado de determinación e incidencia en la seguridad social.

5. Realizar un análisis comparativo de las reformas efectuadas en algunos países de América Latina, en materia de pensiones.
6. Analizar y evaluar la serie de reformas jurídicas que ha sufrido la seguridad social en México, a partir de 1992, 1995 y 1997 en la Ley del Seguro Social.
7. Detectar cuáles han sido las repercusiones jurídicas y sociales más trascendentes, de las reformas a la Ley del Seguro Social, en particular en el sistema de pensiones.
8. Elaborar una serie de propuestas de algunos lineamientos alternativos que puedan contribuir a perfilar un nuevo modelo de pensiones en México.

Para el logro de los objetivos descritos con anterioridad, hemos estructurado la investigación en cuatro capítulos.

En el capítulo I, denominado *Formación y evolución de la idea de seguridad social*, abordamos la conformación histórica de la seguridad social, sus manifestaciones primarias y las bases que la consolidaron, para poder entender cuáles fueron sus objetivos iniciales y bajo qué contexto social y económico fueron pensados. Así mismo, analizamos el concepto de seguridad social y sus principios. Asumimos en este apartado un enfoque crítico con la finalidad de confrontar su estado actual y la vigencia del concepto, en líneas más adelante de la investigación.

En el capítulo siguiente, el II *La seguridad social y los regímenes de pensiones. una discusión en torno a su viabilidad*, lo dedicamos, precisamente como el título lo indica, a discutir la viabilidad de la seguridad social y los regímenes de pensiones. Lo anterior, a través de un estudio panorámico de los efectos de la globalización en la seguridad social, abordado desde un enfoque económico-social y otro aparte, filosófico; explicando que la aspiración de modernización en las sociedades actuales parece contraponerse a la otra aspiración histórica: la protección social. A su vez, explicamos el tránsito que se ha observado de un Estado Benefactor (contexto en el que surgió la seguridad social) a uno de carácter Neoliberal. La discusión central de la viabilidad de los regímenes de pensiones, la concentramos en la gran división de los mismos: esquemas de reparto y de capitalización.

Más adelante en el capítulo III *La tendencia privatizadora de los sistemas de pensiones en América Latina*, realizamos un estudio comparativo con algunos países de la Región, escogidos mediante criterios de clasificación con base en el tipo de reformas que han llevado a cabo en materia de seguridad social. Con este estudio pretendemos reforzar nuestra hipótesis de que existe una tendencia a eliminar la seguridad social y sus fundamentos, y que contradictoriamente a lo que se suponía serían los resultados de estas reformas, no se han alcanzado los objetivos. En esta tendencia, por supuesto, México está incluido.

Finalmente, en nuestro capítulo central, el IV *El cambio de paradigma en el sistema de pensiones mexicano en la Ley del Seguro Social*, nos concentramos al estudio particular de nuestro país. Hacemos una revisión histórica de la seguridad social, en la Constitución de 1917, sus leyes reglamentarias y la estructuración de los diferentes seguros sociales hasta antes de las reformas de la década de los noventa, eje de nuestra investigación. Analizamos a su vez, con detenimiento, las multicitadas reformas a la Ley del Seguro Social, con las que se crearon las AFORES y se cambió el paradigma de la seguridad social basada en el eje rector de solidaridad. Explicamos sus causas: internas, externas y políticas; las pretensiones de las reformas; desarrollamos una explicación de la nueva estructura de pensiones y sus implicaciones, para concluir con una evaluación de los resultados no obtenidos de las reformas. Finalmente, como resultado de la revisión exhaustiva de las reformas, esbozamos una propuesta de nuevo modelo de pensiones en México, su estructura y características generales, que pueda ser viable para un país como el nuestro, con sus particulares condiciones laborales y de vida.

Elaboramos, asimismo, una serie de conclusiones que pretenden presentar un panorama general de lo que creemos se logró con nuestra investigación; hablamos de las perspectivas de la seguridad social a nivel mundial y en particular las de nuestro país.

También enunciamos toda la bibliografía que fue utilizada para darle fundamento teórico-científico a nuestras ideas.

Advertimos que nuestra investigación se apoyó para la contrastación de las hipótesis, fundamentalmente, en el método y técnica documental; a su vez, se

utilizaron los métodos deductivo, inductivo, histórico, descriptivo, analítico y comparativo.

Estamos conscientes de que, con la conclusión de esta investigación, sólo hemos logrado esbozar un horizonte de posibilidades para la resolución de uno de los problemas sociales que nos afectan, utilizando nuestros conocimientos jurídicos para alcanzar ese objetivo.

Sabemos del camino infinito que nos falta por recorrer, sin embargo, esperamos que ese objetivo principal de realizar un análisis comprometido de la seguridad social en México, haya sido alcanzado.

CAPÍTULO I: FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA *IDEA* DE SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Primeras manifestaciones como medidas de protección social

1.1.1 Beneficencia y asistencia social

Son muchas las manifestaciones de protección social, que se han presentado en el curso de la humanidad. El ser humano consciente de su incapacidad para impedir completamente el advenimiento de ciertos hechos sociales, fisiológicos o naturales –tales como las hambrunas, la vejez, la invalidez, las catástrofes de la naturaleza, entre otros-, fue tomando medidas para hacerles frente, ya fuese previendo su impacto, aminorándolo o resolviendo sus efectos una vez presentados.

A pesar de que ningún sector de sociedad determinada está a salvo de contingencias, existen siempre capas sociales que resultan mucho más afectadas que otras; por lo regular son aquellas que sufren mayor marginación social y económica. En todos los tiempos se han presentado este tipo de situaciones, que han obligado moralmente a las sociedades, retribuirle a estos sectores una pequeña parte de los frutos sociales para que sobrelleven su existencia. En ese sentido, la llamada *beneficencia*, desde siglos atrás ha jugado un papel importante, no obstante su insuficiencia para resolver efectivamente los problemas.

La historia registra dos tipos de beneficencia: la pública y la privada; ambas ejercidas sobre la base de la caridad, entendida ésta como una forma muy básica de solidaridad social. La beneficencia buscó –desde sus inicios- paliar la indigencia, ayudar a los pobres en sus más elementales necesidades, pero estas ayudas siempre se hacían apelando a la generosidad de los particulares. A pesar de que varios autores no hacen una clara diferenciación entre la beneficencia y la asistencia, sino por el contrario las abordan como similares, en este trabajo se realizará una separación entre ambas, fundada en algunos elementos diferenciadores que las componen.

La beneficencia en general, entendida como las ayudas que se le pudieran ofrecer a los más necesitados (por el Estado o por los particulares), tuvo aisladas y tímidas apariciones en la antigüedad. Un dato remoto sobre la beneficencia pública, es decir, la organizada y ofrecida desde y por el Estado, lo constituye el *Acta de Concilio de Grettea* del año 928 en Inglaterra, según la cual los funcionarios del rey debían sostener un asilo para pobres en las Villas del Rey¹.

La famosa *Ley de Pobres* en la Inglaterra del siglo XVI, buscaba disminuir la indigencia, pero se acercó más a la penalización de todo aquel considerado menesteroso, pues corría el riesgo de ser internado en una casa de corrección si se negase a trabajar.

Como parte del también llamado, en algún momento, *asistencialismo de Estado*, son memorables las medidas adoptadas después de la Revolución de 1789 en Francia, no obstante emanadas de legislaciones restrictivas de la libertad de asociación, pues "el Estado que había arrebatado a los trabajadores sus organismos de previsión, debió reconocer al hombre el derecho de ser protegido por intermedio de servicios asistenciales públicos [...] el Estado construyó asilos para inválidos y nosocomios para atender y hospitalizar a los enfermos"².

Por su parte, se registra que la beneficencia privada ha consistido en la organización de particulares, cuyo fin principal es contrarrestar la extrema necesidad social, suministrando de forma discrecional pequeñas subvenciones. Las instituciones y congregaciones que se inspiraron en la doctrina cristiana, dan cuenta de lo que fue –y todavía es, en algunos casos- la beneficencia privada, que en un afán de ayuda a los menesterosos la han ejercido tratando de atemperar los estragos de la indigencia. Sobre el particular nos dice Almansa Pastor que "históricamente, la asistencia o beneficencia privada tuvo su principal centro en la Iglesia. La alimentación de necesitados se dispensaba en los conventos mediante la llamada 'sopa boba' (...) Igualmente, las

¹ Véase referencia a Kart Schweinitz en Cueva, Mario de la, *El Nuevo derecho del trabajo*, México, Porrúa, tomo II, 1990, p. 4.

² *Ibidem.*, p. 98.

necesidades sanitarias eran atendidas en hospitales de caridad (en Inglaterra alguno se remonta al siglo XII)³.

Más adelante, a partir del siglo XVI, no sólo los grupos cristianos que fundaban su actuar en un deber moral evangélico, sino además congregaciones laicas dedicarían sus esfuerzos al mismo fin; es así como se produce una tendencia a secularizar la beneficencia privada, mediante fundaciones benéficas inspiradas en principios filantrópicos y caritativos. En este momento, es donde nosotros observamos que se puede apreciar un cambio de la beneficencia a la asistencia pública; cambio consistente en que, mientras la beneficencia – privada o pública- apelaba más al sentimiento de caridad sin oponérsele real exigibilidad, la asistencia pública empezaba a tomar más fuerza efectiva por parte del Estado, como una forma de hacer política social, cuyos mecanismos fuesen más contundentes.

Arce Cano por su parte, señala que una de las formas más primitivas para remediar las carencias de la clase obrera, fue la caridad privada y después la beneficencia pública. En sus palabras, nos dice:

El Estado, con sus recursos, sin bases actuariales, se encarga de proporcionar los auxilios indispensables a los trabajadores y sus familiares, con el carácter de indigente, como lo decía la Ley de Pobres inglesa. Pero estos no tienen derecho a reclamar la ayuda. El beneficio se concede discrecionalmente, sin cálculos, del presupuesto del Estado, que es impotente para afrontar todas las exigencias del sector necesitado, en crecimiento constante debido a la concentración de capitales, y sólo responde dentro de la capacidad económica limitada⁴.

Algunos autores como Ruiz Moreno, ante la ambigüedad en la doctrina sobre la expresión "asistencia pública", suple la deficiencia con sus propias ideas y decide utilizar la expresión "asistencia social", la cual propone como

el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren del socorro y la ayuda altruista, no obligatoria, de los demás⁵.

³ Almansa, Pastor, Manuel, *Derecho de la seguridad social*, séptima edición unificada, Madrid, ed. Tecnos, 1991, p. 36.

⁴ Arce Cano, Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Porrúa, 1972, p. 32.

⁵ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, octava edición, México, Porrúa, 2004, p. 28.

En su concepto, el autor integra la asistencia privada en la asistencia social, y también asocia a ésta con la beneficencia pública y la llamada asistencia pública (sin definir las), por la “cierta semejanza” –dice- que guarda con ambas, lo cual no deja de prestarse a cierta ambigüedad.

Almansa Pastor, por su lado, hace una diferenciación conceptual entre la asistencia pública y la social.

En el concepto que maneja Almansa Pastor sobre asistencia pública (dicho sea de paso, lo asocia con beneficencia pública) señala que constituye “una parcela de la Administración pública integrada por mecanismos protectores de necesidades sociales dirigidos a garantizar al ciudadano por el Estado y entidades públicas, con carácter graciable, los medios suficientes para atender a sus necesidades vitales”⁶; y en lo que respecta a su concepto de “asistencia social”, el autor en comento lo plantea como una especie evolutiva de la asistencia pública, al decir que existe una tendencia expansiva hacia un moderno concepto de asistencia social, de la mano de dos ideas cardinales:

-En primer lugar, se tiende a sustituir la situación límite de indigencia, con su trasfondo de necesidades vitales, por la de *estado de necesidad*, comprensiva de necesidades básicas reales (MARTÍN MATEO). Lo que lleva de suyo una *doble ampliación* objetiva y subjetiva. *Objetiva*, porque la valoración de necesidades sociales protegibles no mira sólo al carácter vital de éstas, sino a las fundamentales para el desarrollo de la personalidad. *Subjetiva*, porque se extiende el ámbito de personas protegidas no ya a los indigentes, sino con más amplitud a los económicamente débiles, que no puedan, por sí, satisfacer esas necesidades sociales básicas.

-En segundo lugar, se propugna consolidar el régimen jurídico de protección, atribuyendo al presunto asistido no un mero interés, sino un auténtico derecho subjetivo a la protección, la cual debe ser satisfecha en todo caso de necesidad tipificado, sin que pueda alegarse en contra la insuficiencia de medios financieros, porque en tal caso cabría exigir responsabilidad a la Administración por funcionamiento anormal del servicio público⁷.

Más allá de lo que pretenda este autor al diferenciar la asistencia pública, de la social, consideramos que sólo trató de poner de relieve la evolución de la asistencia pública, lo cual –si se analizan bien los dos conceptos- no cambia su esencia (ofrecida y exigible al Estado, por ejemplo); más bien adquiere mayores alcances, ambiciona más en la extensión de su manto protector,

⁶ *Op.cit.*, p. 37.

⁷ *Ibidem.*, p. 39.

perfeccionando sus mecanismos de exigibilidad, pero sigue siendo, finalmente, el mismo tipo de asistencia.

Es así, que lo que para Ruiz Moreno significa "asistencia social", para Almansa Pastor es la "asistencia pública", al confluirse en ambas (bajo adjetivos distintos), elementos tales como "actividad del Estado" o "parcela de la Administración pública", "satisfacción de necesidades sociales", "no obligatoria" o "de carácter graciable", entre otras.

En un análisis de la evolución de la beneficencia, el insigne Alonso Olea refiere que en ella subyace la noción de que el individuo debe esperar de la comunidad en que vive, un auxilio ante diversas contingencias que rebasan sus posibilidades de previsión, por lo menos cuando se presenten con agudeza extrema. Y continúa diciendo respecto del desarrollo de esta expresión, las ideas siguientes:

Esta noción elemental y sin cualificar es la que encontró su expresión a través de la *beneficencia*, entendida como ayuda graciosa y discrecional al indigente que efectivamente demostrara serlo.

La concepción ulterior es que la cobertura de los riesgos no puede dejarse a la acción errática y desigual de la beneficencia -"a la doble contingencia de que [1] exista un sentimiento generoso y de que [2] quien lo posee conozca la necesidad", como dijera Hegel, un decidido partidario, por cierto, de que "la sociedad descubra la necesidad y sus remedios" y organice la provisión de éstos, en una época en que dominaba la idea de que "la caridad voluntaria [privada] es siempre preferible a la ayuda pública" y aún la de que las "clases laboriosas" debían reposar "sobre su propia prudencia e industria", sin "depender de la caridad sistemática o casual"- ni exigir de la persona que pretende el auxilio que se someta a una prueba deprimente de sus necesidades, o que aquél sólo le conceda cuando éstas se manifiestan a través de lo lamentable de sus signos externos. Dicho de otra forma, lo que madura históricamente es la idea de que se debe tener un derecho a la protección, respecto del que no se concibe otra forma en que pueda existir sino como un título oneroso dependiente de un sacrificio o contraprestación previa del auxiliado o de un tercero por cuenta de éste⁸.

En un afán de disminuir las ambigüedades terminológicas y conceptuales, para nosotros sería más conveniente asumir la existencia de una asistencia social que sea el género, cuyas especies las constituyan la asistencia pública y la privada; y con lo cual quedara en desuso la expresión *beneficencia* y se hiciera alusión a ella, solo como la manifestación primigenia de la asistencia social,

⁸ Olea, Alonso, Manuel, *Instituciones de seguridad social*, sexta edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 25-26.

antecedente histórico, a su vez, de lo que mucho más delante será la seguridad social. Esto, debido a que la beneficencia ha estado asociada en gran medida a la voluntad caritativa de los particulares y a mayor discrecionalidad en la entrega de los recursos. Mientras que, desde la óptica de la asistencia pública, como lo afirma Arce Cano "la acción enérgica del Estado encaminada a dispensar al trabajador la asistencia económica y médica, le otorga a aquél el derecho a recibirla, conforme al nuevo concepto de asistencia, que deriva de la obligación de dar bienestar al pueblo"⁹; en ese sentido, el deber estatal de otorgar al trabajador una tutela, ya no la discute nadie.

Alonso Olea habla de una "rebautización de la beneficencia por la asistencia social"¹⁰, con la que vemos madurar históricamente la idea de que el individuo debe tener derecho a la protección social, y pasa a segundo plano la caridad voluntaria como base de la solidaridad social. Una caridad que nunca habría independizado de su indigencia al menesteroso; Michael Walzer es agudo respecto a este punto, al advertir que "la caridad practicada en privado engendra dependencia personal, así como los vicios típicos de la dependencia: condescendencia, pasividad y sometimiento, por una parte; arrogancia, por otra. Si la previsión comunitaria ha de respetar la pertenencia, debe proponer la superación de tales vicios"¹¹; sin embargo, también previene de los fatuos resultados del mero y simple reemplazo de la caridad privada por el óbolo público.

Unificando criterios de unos y otros autores, consideramos que la asistencia social es, pues, *el conjunto de todos aquellos mecanismos diseñados por el Estado y la sociedad, que pueden ser reconocidos por la legislación, tendientes a subvencionar a los sectores sociales en virtud de su estado de necesidad, mediante prestaciones que complementan sus ingresos o los sustituyen temporalmente, poniendo a resguardo su dignidad humana.*

1.1.2 El ahorro individual

⁹ *Op.cit.*, p. 32.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 28.

¹¹ Walzer, Michael, "Una defensa del pluralismo y la igualdad", en *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 1983, p. 102.

El individuo entendió que la única manera de enfrentar la adversidad que no podría predecir con exactitud, era a través de constituir reservas económicas para su futuro, ya fuera individual o colectivamente; lo cual le aseguraría de algún modo, contra aquellas eventualidades. Así fue como surgieron las primeras formas de previsión social: el ahorro individual y el mutualismo, desarrollado particularmente en el seno de la incipiente clase trabajadora de la época.

El ahorro individual fue, durante mucho tiempo, la forma más general de practicar la previsión y una de las más primitivas, pues por sentido común las personas se veían compelidas a reservar recursos económicos para lo imprevisto que les deparara el futuro. Así lo refiere Francisco Ferrari:

[el ahorro individual] fue y sigue siendo todavía el procedimiento más simple utilizado por el hombre para ponerse a cubierto de los peligros y contingencias que lo amenazan. Substancialmente consiste —dice BAUDIN— en renunciar a un consumo actual en vista de una necesidad futura¹².

El ahorro —como una de las manifestaciones primigenias de previsión— en los primeros momentos se expresó como una tendencia a conservar o reservar los artículos de primera necesidad en las épocas de su abundancia, con los cuales se pudiera resolver las carencias de tiempos venideros; nos dice Arce Cano al respecto:

Nace de esta forma el ahorro, que se practica por el hombre cuando puede sustraer el consumo al consumo diario una parte de lo que la Naturaleza o su trabajo le ofrecían, guardando aquella porción con el propósito de aumentar sus disponibilidades para atender a su subsistencia y la de los suyos en los días por venir [...] Los griegos ahorraban su dinero para el rescate o para su vejez y lo depositaban en los templos. Estos ahorros sirvieron de base para levantar los famosos templos de Atenas, que sólo el Partenón costó nueve millones de pesos¹³.

Los legionarios romanos, como otro ejemplo de ahorro en la antigüedad, depositaban la mitad de sus regalos en dinero para servirse de él en la vejez o

¹² Ferrari, Francisco de, *Los principios de la seguridad social*, segunda edición, Depalma, 1972, p. 86.

¹³ *Op.cit.*, nota 4, p. 39.

invalidez; variadas muestras de previsión individual como el ahorro, han existido desde la antigüedad hasta la fecha.

Aludiendo al sentido de su concepto, Almansa Pastor sintetiza:

En un *sentido amplio*, el ahorro, como simple acto humano económico, presenta las siguientes notas conceptuales:

-Tiene por base cantidad dineraria derivada de las rentas o ingresos que percibe una persona. Se excluyen, pues, las cantidades recibidas de otras procedencias.

-La explicación del origen de dicha cantidad se encuentra en la renuncia voluntaria que el individuo decide a su consumo actual. Se diferencia así de las reservas de las entidades jurídicas y de las detracciones forzosas de rentas e ingresos.

-La cantidad dineraria así originada se mantiene a disposición. Es decir, no sólo no se consume, sino que tampoco se enajena (donación, etc.)¹⁴.

Como vemos, el ahorro solo puede ser realizado por individuos que tengan un excedente que les permita guardarlo para el futuro, o bien, decidan sustraer una cantidad de sus ingresos actuales, privándose de alguna necesidad actual con la finalidad de prever eventualidades riesgosas para su subsistencia futura. De lo anterior, se desprende la insuficiencia que conllevó esta medida de *previsión* para solventar los estragos de contingencias venideras.

1.1.3 El Mutualismo y los seguros privados

Las mutualidades son practicadas fundamentalmente a partir de la época medieval a través de las asociaciones de artesanos, obreros y trabajadores en general, que destinaban una parte de sus sueldos a las llamadas cajas de ahorro de ese tiempo, con el fin de prevenir eventualidades.

Lo anterior nos explica que la idea del *mutualismo* esté ligado a los seguros mercantiles o privados, que hacían efectivos solamente los obreros que se hubiesen organizado para inyectar a las cajas de ahorro de depósitos de su salario con la finalidad de enfrentar enfermedades, vejez o constituir pólizas de seguro de vida (inventadas en el siglo XIV) o para costear los gastos funerarios. Un ejemplo de ello lo representa el pueblo hebreo, el cual constituyó

¹⁴ *Op.cit.*, p. 40.

mutualidades de socorros y ayudas para indemnizar las pérdidas del ganado y para atender los riesgos personales, tales como enfermedades y de defensa.

Las *guildas* del siglo IX fueron asociaciones que entre otras finalidades perseguían la mutua asistencia, en los casos de enfermedad, incendio o por viaje¹⁵; también las *cofradías* o *hermandades*, instituciones de carácter eminentemente católicas, tenían como propósitos atender los casos de enfermedad, invalidez, entierro, dotes de donceilas, entre otras.

El interés por disminuir los riesgos de pérdidas en cualquier tipo de actividad, fue uno de los motivos fundamentales en el surgimiento del mutualismo, al darse cuenta los colectivos humanos que protegerse "mutuamente" (de ahí el término mutualismo) aminoraría los efectos desastrosos de las contingencias. En la actividad del comercio -y originariamente- se percataron de ello, como nos dice Ruiz Moreno:

No hay duda de que el *seguro* nació con el comercio, debido a los riesgos a que se hallaban expuestas las mercancías durante su transportación; de tal suerte que los comerciantes para no resentir pérdidas totales que afectaran su patrimonio hubieron de pensar en aglutinarse en "mutualidades de mercaderes" para protegerse con antelación, en la medida de lo posible, de las pérdidas que sufrieran por robos, actos de piratería, hundimiento de barcos, desastres naturales, o bien que por razones de tiempo o climáticas se echaran a perder o deterioraran los productos. De esta sencilla cuanto ingeniosa manera, un grupo de personas se "repartían" el riesgo y, en su caso, absorbían la pérdida de mercaderías o los daños sufridos por éstas, cubriéndose mutuamente unos a otros. De ahí, el término de mutualidad¹⁶.

Si bien hemos dicho que el mutualismo trae de la mano el surgimiento y desarrollo de los seguros privados, no se puede asegurar que sean lo mismo, esto es, que no se observe variación alguna entre ellos. Las asociaciones mutualistas fueron el origen de los seguros privados, pero aquellas podían operar desde diversas trincheras: la religión, la organización caritativa de particulares o la asociación de trabajadores, entre otras. En tanto, los seguros privados se constituyeron exclusivamente en sus inicios por obreros organizados; se explica por eso que solamente hicieran sentir sus efectos benéficos, entre el número siempre limitado de los miembros previsores de la sociedad.

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Nuevo derecho de la seguridad social, op.cit., p.214.*

El mutualismo albergó desde el principio, un sentido fraternal y mendicante que le ocultó su verdadero porvenir y su real significado; así lo dice De Ferrari:

el movimiento mutualista no dio nítidamente un derecho a sus afiliados: les impuso más bien deberes y obligaciones. Los subsidios que repartían no fueron nunca verdaderas indemnizaciones. Se entregaban, más bien, con ánimo piadoso, para ayudar a sobrellevar las penurias inherentes a ciertas situaciones creadas en el seno de la familia obrera por la enfermedad o la invalidez¹⁷.

Claramente Almansa Pastor, al abundar sobre las notas diferenciales entre el mutualismo y los seguros privados, nos dice que mientras en el primero todos los miembros son aseguradores de sí mismos o, cada miembro es a la vez asegurado y asegurador de los demás, de forma que es la propia mutualidad quien percibe las cuotas y reparte las prestaciones, por su parte en el seguro mercantil, cada individuo del grupo colectivo es tan sólo asegurado, frente a una entidad distinta del grupo, llamada asegurador, que actúa de intermediario entre los asegurados, percibiendo las primas, y repartiendo las prestaciones¹⁸. Se observa de lo anterior, que tal vez el mutualismo por ser primigenio tenía fines mucho más nobles que los seguros privados, al fundarse aquél en un genuino interés de ayuda mutua entre colectivos humanos identificados por alguna actividad y los riesgos que arrastrara la misma. Los seguros privados proyectan si bien un refinamiento en la técnica, es decir, en el mecanismo de previsión, también reflejan una forma individualísima de enfrentar las eventualidades, excluyendo a todos aquellos sectores que no pudiesen destinar parte de sus recursos a problemas futuros.

Es así, que esta forma de aseguramiento no constituía un derecho extensivo a todos los hombres; en ese tenor De Ferrari considera que

carecieron por esta razón, de importancia y como estuvieron siempre desprovistos de espíritu social, nunca abordaron grandes empresas destinadas a extirpar, de una manera sistemática y de un modo efectivo, los males cuyos efectos económicos se buscaba evitar. Además, basados en un principio conmutativo, distribuían beneficios en forma proporcional a la prima pagada. De esta manera, vivieron encadenados a su espíritu mercantil y fueron, durante mucho tiempo, solamente un remedio que atenuó en algunos casos una pequeña parte de los sufrimientos humanos derivados de la adversidad o de la inestabilidad de los medios económicos¹⁹.

¹⁷ *Los principios de la seguridad social, op.cit.*, p.97.

¹⁸ *Derecho de la seguridad social, op.cit.*, p. 43.

¹⁹ De Ferrari, Francisco, *Los principios de la seguridad social, Op.cit.*, p. 87-88.

Limitados en sus fines y en sus recursos, los seguros mercantiles o privados, no concretaron protección social más amplia, en primer término porque sólo se ocupaba de los que tenían una relación laboral y dejaba fuera a todos aquellos que no la tenían, en segundo lugar debido a que la carga tributaria sólo correspondía al implicado, mientras que ni la empresa para la que trabajaba ni el Estado apoyaban con ningún tipo de contribución a pesar que el trabajador cumplía con un trabajo en beneficio de la empresa que llevaba intrínsecamente fines lucrativos, y una función social en beneficio del Estado, que no se veía compensada con su apoyo contributivo.

Siguiendo a Ruiz Moreno, podemos decir, finalmente, que algunos de los elementos que caracterizan al seguro privado son los siguientes:

- a) Se define al *seguro privado* como aquel instituto jurídico mediante el cual existe por parte del asegurador la obligación de reintegrar al patrimonio del asegurado en todo o en parte, el daño causado o valor destruido al producirse un determinado acontecimiento futuro e incierto preestablecido.
- b) El *seguro* es un acto de alta previsión que constantemente debe acompañar a la familia, a la industria, al comercio, a la agricultura y en cualquier aspecto que pueda presentársenos en los azares de la existencia, para ponernos a cubierto de sus efectos económicos; por ende se entendía que no es invocando a Dios o a fuerzas extraterrenas que se evitan los efectos de la naturaleza o los hechos o eventos dañosos, sino en base al esfuerzo de un grupo organizado de personas que se unen solidariamente para afrontar las consecuencias imprevisibles y sobre todo la previsión de los riesgos.
- c) El *seguro* puede considerarse como un producto de una sociedad organizada, capaz de gestionar su propia solidaridad; es a la par producto y reflejo de los valores que los hombres consideran esenciales en un momento dado.
- d) El *seguro* podría definirse como un mecanismo para reducir la incertidumbre de una parte llamada "el asegurado", por medio de la transferencia de ciertos riesgos a otra parte, llamada "el asegurador", quien ofrece una reposición al menos parcial de las pérdidas económicas sufridas por el asegurado.
- e) Por último, el *seguro* es una institución de carácter económico-social que se propone diluir entre los elementos constitutivos de un grupo, el valor económico de las pérdidas sufridas por algunos de entre ellos a consecuencia del suceso fortuito, contra cuyas consecuencias se protegen de esta manera²⁰.

1.1.4 La previsión social

²⁰ *Op.cit.*, p. 216.

Todas las anteriores formas de protección social, han formado parte de lo que genéricamente se llama *previsión social*, y en tal sentido, ésta es cualquier forma de combatir y prevenir contingencias. Tanto el mutualismo, las sociedades de apoyo mutuo o la asistencia social, son parte de la previsión social, pero en un sentido estricto, bastante limitado.

La previsión social como tal, aparece con una filosofía propia bien determinada a partir de la relación que se establece con el trabajo. Para De la Cueva, "la previsión social es el núcleo y la esencia del estatuto laboral, porque son las normas que aplican inmediatamente al trabajador y porque son la reglamentación jurídica que aspira a realizar el derecho del hombre-trabajador a la existencia"²¹. De ahí la controversia doctrinal de considerar a la previsión social como una parte de la seguridad social, pues ésta todavía cumple fines más extensivos, que no se circunscriben a los trabajadores, sino a los beneficiarios de éstos, a aquellos que no tienen una relación laboral formal o a los sectores más marginados de una sociedad. Se dice por ello, que la previsión social es el contenido de una actividad social contemporánea, que se ve en los antecedentes mediante la línea de la beneficencia, la caridad y la asistencia pública, concepto diferente a como la consideramos hoy.

Su concepción ha evolucionado y se ha impregnado de fines más perfeccionados y complejos. Por eso, la diferencia que hace De la Cueva tiene lugar en este apartado, entre la caridad, la beneficencia y la asistencia pública de la previsión social: aquéllas son la ayuda que los particulares, la sociedad y el Estado imparten a los hombres, en razón, únicamente, de la necesidad de éstos. Por su parte, la previsión social es un derecho de los trabajadores; es una contraprestación que les pertenece por la energía de trabajo que desarrollan y tiene a ella el mismo derecho que a la percepción del salario²².

1.2 El origen de la idea de Seguridad Social

1.2.1 Los seguros sociales en la Alemania de Bismarck

²¹ De la Cueva, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 1990, t. II, p. 3.

²² *Ibidem*, p. 7.

Antes de consagrarse el término de la seguridad social hacia fines del siglo XIX respaldada por los Estados considerados de "Bienestar", existieron formas antecedentes de ayuda a los hombres que después darían paso a su surgimiento; formas éstas todavía muy primigenias, como las revisadas en otros apartados, y que aún en la actualidad algunas siguen subsistiendo, sólo con cambios sustanciales en su concepción original.

Se reconoce como el antecedente directo de la seguridad social concebida como tal, a los primeros seguros sociales (el surgido en Alemania sobre todo) y como el antecedente de éstos los seguros privados, pues como lo afirma De la Cueva "el seguro social en última instancia, fue la aplicación de un sistema y una técnica conocidos, a la realización de un ideal social"²³. Los antiguos gremios de la Edad Media eran los que establecían normas con las cuales se otorgaba el derecho a sus trabajadores de indemnizarlos en caso de los daños que les pudiera ocurrir, por virtud de naufragios, incendio, inundación o robo. Sin embargo, en esta etapa inicial de los seguros, sólo los trabajadores eran quienes aportaban una cantidad periódica para poder hacer valer este derecho, dado el caso, a diferencia del funcionamiento de los seguros actuales, donde los que aportan a los fondos pueden ser tanto el patrón, como el trabajador e incluso el Estado.

A medida que el grueso de la población trabajadora empezó a crecer debido a la Revolución Industrial de finales del siglo XVIII, las necesidades de los trabajadores empezaron a tornarse diversas y de dimensiones mayores. Por ello, los intentos de protegerlos contra las contingencias originadas por el trabajo industrial (léase enfermedades, muerte, accidentes de trabajo, edad avanzada para trabajar, desempleo, *et al*) dieron lugar a diferentes formas de protección: cajas o bancos de ahorro patrocinados por el Estado, disposiciones que imponían a los empleadores la obligación de ayudar económicamente a trabajadores enfermos o heridos, difusión de las asociaciones de ayuda mutua que proporcionaban una modesta ayuda pecuniaria en la enfermedad y la vejez, y pólizas de seguro de vida y para costear los gastos de funerales ofrecidas por compañías de seguros privadas²⁴.

²³ De la Cueva, Mario. *op. cit.*, nota 4, p. 183.

²⁴ Organización Internacional del Trabajo, *op. cit.*, nota 3, p. 2.

Lo anterior se puede considerar como los antecedentes históricos –directos e indirectos- del seguro social alemán, propuesto por el canciller Bismarck en 1883 y 1889. La propuesta del canciller surge como parte de la llamada *Política social* que a decir de Mario De la Cueva “fue en esencia, la supresión de la postura individualista y liberal de los Estados y su substitución por un intervencionismo de Estado”²⁵. El propio Bismarck en el discurso de anuncio de la ley del seguro social, menciona la importancia de no solo considerar el presente del trabajador, sino también su futuro, y que por lo tanto desde el presente debería de asegurarse²⁶.

En cuanto a la finalidad de la *Política social*, Bismarck consideró que consistía en “corregir los males del régimen económico y social del capitalismo, mejorando la condición de los trabajadores y evitar los daños a que están expuestos”²⁷. Sin embargo, no se debe olvidar que en el contexto social de Alemania de ese momento, el seguro social formó parte de la política del canciller de “promoción de la unidad nacional y estímulo al desarrollo capitalista bajo la égida de un Estado fuerte que trataba de controlar a la clase trabajadora y de promover la paz social mediante políticas sociales ‘paternalistas’”²⁸, ello con el fin de “evitar el crecimiento peligroso de un movimiento de clases independiente”²⁹, no fue gratuita su famosa frase de que “por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riesgos de una revolución”.

Mario de la Cueva, relata lo que antes de la implementación del seguro social en Alemania hiciera el canciller de hierro y después lo obligara a materializar las exigencias obreras:

Bismarck quería el mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros alemanes, pero se dio cuenta de que el movimiento obrero socialdemócrata amenazaba la paz interna del país y a efecto de ponerle un dique, dictó, el 21 de octubre de 1876, la ley antisocialista, que prohibió toda asociación que, mediante la prédica de doctrinas demócratas, socialistas o comunistas, pretendiera la transformación del orden político y social; ante el disgusto de los trabajadores y para compensar la pérdida de la libertad de pensamiento, el Emperador

²⁵ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 6.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p.9.

²⁸ Malloy, James M., “Statecraft, política y crisis de la seguridad social”, en *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Mesa-Lago, Carmelo (selecc.), México, FCE, 1986, p. 33.

²⁹ Gough, Ian, *Economía política del Estado del Bienestar*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1982, p. 133.

Guillermo I, en 17 de noviembre de 1881, anunció, en un mensaje, la creación del seguro social³⁰.

Estamos hablando de una *Política* emanada de un gobierno autoritario, que pretendía contrarrestar las ideas socialistas que iban en aumento en toda Europa, y proyectaba que con ofrecerles más garantías en el trabajo y sociales a los obreros se podrían atemperar los riesgos de un estallido social. Como manifiesta Liliana Kusnir en el párrafo siguiente:

En la Alemania de Bismarck, predominó una política de corte autoritario que buscaba que el tratamiento de los problemas sociales fuera útil para la unificación nacional y para eliminar la influencia de las ideas socialistas, en un contexto de expansión del desarrollo económico. En este país, se estableció un régimen de seguro social obligatorio, a fines del siglo XIX, que lo convirtió en un modelo para el resto de los países europeos, inclusive para la propia Gran Bretaña³¹.

No obstante los fines “ocultos” (más que evidentes) que podría haber tenido Bismarck, lo cierto es que desde cualquier enfoque esta *Política Social* vio reflejados las tan anheladas demandas laborales que millones de trabajadores alrededor del mundo venían exigiendo, tales como: limitaciones a las jornadas de trabajo, los días de descanso obligatorio, la protección a las mujeres y a los menores, pero la medida que más cobró resonancia fue la de los seguros sociales. Kusnir nos habla de nuevo, ahora respecto de las indudables contribuciones del canciller alemán:

Su aporte más conocido fue el establecimiento del seguro social obligatorio, instrumento que sería adoptado de manera creciente en el continente europeo y en otros países. En 1881, se introdujo en Alemania el seguro contra accidentes; en 1883, el seguro de enfermedad, seguido en 1889 por la creación del seguro de vejez e invalidez, todos éstos jurídicamente obligatorios³².

Finalmente, la *Política social* implementada por el canciller alemán fue el más importante parteaguas para que muchos países europeos, africanos y asiáticos reprodujeran los postulados de dicha política —en especial la de los seguros

³⁰ *Op.cit.*, p. 186.

³¹ Kusnir, Liliana, *La política social en Europa*, México, Fondo Solidaridad-Miguel Ángel Porrúa, 1996, p.16.

³² *Ibidem.*, p. 30.

sociales-, convirtiéndose en el antecedente por excelencia de las instituciones sociales básicas de lo que sería más tarde la seguridad social.

Más tarde, con la efímera República de Weimar de 1919 (Alemania) se cristalizarían otras demandas del sector obrero, entre ellas: el derecho de los trabajadores a tener condiciones económicas y de seguridad mínimas; reconocimiento a la negociación colectiva y a los sindicatos; y la extensión del sistema de seguro social al desempleo.

1.2.2 La seguridad social en el ámbito jurídico internacional

Debido a los estragos que dejó la Primera Guerra Mundial, las naciones involucradas vieron la necesidad de reinventar su economía y diseñar nuevas estrategias para resolver sus problemas sociales. Elaborar una política social de alto impacto era indispensable, si no se quería continuar en el derrumbe; había que resarcir daños a las víctimas, se necesitaba proteger a las viudas y a los huérfanos, era urgente instrumentar políticas de empleo, entre otras medidas de extrema urgencia. Entendiendo estos imperativos, el presidente Roosevelt en Estados Unidos instrumentó el llamado *New Deal* en 1914, en el que el esbozo de la seguridad social jugó un papel fundamental.

El primer documento que acuñó el término de seguridad social, fue durante ese periodo de Estados Unidos: la *Social Security Act* promulgada en 1935 por el mismo Roosevelt³³; en ella se estatuyen los seguros contra el paro y la vejez, de ayuda a la infancia y de protección a las madres y a los ciegos. Algunos autores consideran que estas disposiciones fueron tímidas al no incluir lo que ahora llamamos jubilación por invalidez, tampoco pensiones, como beneficio de familiares sobrevivientes, lo cual no ocurre hasta 1939 y 1956³⁴.

Por su parte, dos son las declaraciones internacionales más importantes, a nuestro juicio, en las que se le concede a la seguridad social un rango universal. La primera: la *Carta del Atlántico*, suscrita también por Roosevelt y el ministro inglés Churchill, el 12 de agosto de 1941, en la que se comprometen

³³ Cueva, Mario de la, *op.cit.*, p. 12.

³⁴ Lo afirma Etala, citado por Julic Martínez Vivot, *Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social*, sexta edición, Buenos Aires, Astrea, 1999, p. 614.

las naciones firmantes a colaborar entre ellas en el campo económico, “con el fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social [...] y que se ofrezca la seguridad de poder desarrollar su vida libre del temor a la indigencia”.

Con esta declaración se destaca también la labor de la Organización Internacional del Trabajo, toda vez que alienta en la cláusula 5ª de dicho documento, *la intención de los gobiernos de colaborar con el objeto de asegurar, en todas las naciones, mejores condiciones de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social.*

La segunda: la Convención sobre la *Seguridad Social Mínima* (o el también llamado *Convenio 102* aprobada por la Organización Internacional del Trabajo en 1952. En ella se prevén la prestación de servicios médicos, indemnizaciones en casos de enfermedad, desempleo, vejez, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, subsidios familiares y prestaciones de maternidad, a favor de las viudas y huérfanos. En éste documento ya se empieza a observar la tendencia a extender sus beneficios a personas que no tienen el carácter de trabajadores³⁵. Esto último es lo que más llama la atención de dicha convención: su tendencia a ampliar los beneficios a personas que no tienen el carácter de trabajadores; es el primer asomo de trascender la previsión social y arribar plenamente a la seguridad social. No en vano es considerada “el exponente del nuevo concepto de la materia, apartándose de los principios que preconizaban el seguro social y admitiendo, además, nuevas técnicas, sistemas y métodos, en especial los financiados por medio de impuestos y la asistencia social”³⁶. Ideas tales que se fueron materializando en algunos países del orbe, a través de sistemas de seguridad social con mayores alcances para la población en general.

Pero antes de esta importante Convención sobre *Seguridad Social Mínima*, la OIT dictó la no menos trascendente Declaración de Filadelfia en 1944, elaborada en el íter de ésta Convención y la *Carta del Atlántico*. En ese documento se ratificaron y ampliaron los fines asignados a la OIT en el Tratado de Versalles; siguiendo a De la Cueva, tomamos para referencia un párrafo:

³⁵ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 13.

³⁶ Etala, citado por Martínez Vivot, Julio, *Derecho de la seguridad social, op.cit.*, p. 615.

1, *d.* La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, particularmente, que: La lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada Nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado. 2, *a.* Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, se *seguridad económica* y de igualdad de oportunidades. 3, *f.* La Conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las Naciones del mundo, programas que permitan alcanzar: la extensión de las medidas de *seguridad social* para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección y asistencia médica completa³⁷.

No se puede discutir la importancia de todos los documentos internacionales que las Naciones han suscrito en materia de seguridad social, pero tampoco debemos olvidar que muchas veces la buena intención de sus letras ha quedado solo en genuinas aspiraciones sociales. Más allá de la ausencia de su total efectividad, se reconoce el esfuerzo de muchos países que tomaron muy en serio dichas aspiraciones; baste el botón de muestra que significó Inglaterra, con el Plan de acción social de Beveridge. El siguiente apartado está destinado a su revisión.

1.2.3 El Plan de Acción Social de Beveridge en Inglaterra: la materialización de la seguridad social

Considerado como uno de los puntales de la idea de seguridad social, el *Plan de acción social*, propuesto por el director de la Escuela de Economía de Londres, William Beveridge, constituye uno de los planteamientos más importantes de la seguridad social en el mundo, debido a la profundidad e integralidad de su propuesta.

El 10 de junio de 1941, en pleno conflicto bélico, el ministro inglés sin cartera Arthur Greenwood dio a conocer ante la Cámara de los Comunes, el encargo a William Beveridge de redactar un informe amplio sobre los sistemas de seguro social y servicios similares existentes en Inglaterra y, realizar una propuesta en la materia. Para ese fin, se constituyó una Comisión Interministerial de la que el economista aceptó ser su presidente.

³⁷ *Ibidem.*, p. 12 [Las cursivas son nuestras]

Se le pidió a dicha Comisión “realizar un estudio de los sistemas de seguro social y servicios similares, incluso de accidentes del trabajo, examinando especialmente la relación entre los mismos, y proponer soluciones”³⁸; llamado Plan o Informe Beveridge (debido a que al mismo tiempo que *informa* sobre el estado de cosas de los seguros sociales en Inglaterra, también diseña un plan muy bien articulado sobre seguridad social), el documento vio la luz pública con éxito, en noviembre de 1942.

Surgido de las condiciones sociales provocadas por la Segunda Guerra Mundial, el estadista inglés y su equipo, ven la necesidad de elaborar un plan integral de seguridad social, que fuese eje básico de una inminente política social amplia; con ella se buscaría contrarrestar los efectos negativos de la guerra, sobre todo, de aquellos sectores más vulnerables. Se tendría como principal preocupación que todos los sectores de la sociedad contaran con un ingreso medianamente estable.

El Plan de Seguridad Social –se nos dice en él- aspira a abolir la necesidad después de la guerra. Y para prevenir la necesidad, era preciso ampliar el sistema presente de seguros sociales en tres direcciones: extendiendo su radio de acción para abarcar a personas excluidas de sus beneficios; extendiendo sus efectos o finalidades para cubrir riesgos también excluidos; y elevando la tarifa de subsidios.

Previamente, se planteó la necesidad de cumplir con tres condiciones para hacer de la seguridad social algo materializable después de la guerra. A ello se llamó en el Plan: *los tres puntales que condicionan la seguridad social en el mundo*:

La primera condición es que se implante la justicia en lugar de la fuerza como árbitro entre las Naciones. La segunda condición es que tiene que existir una oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación. La tercera condición es que tiene que existir la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar³⁹.

Antes de realizar la propuesta en forma, Beveridge se encargó de revisar los servicios de seguros que se ofrecían en Inglaterra, encontrando una severa

³⁸ Beveridge, William, *El seguro social en Inglaterra. Plan Beveridge*, México, trad. del texto oficial inglés por Vicent Peris, ediciones Minerva, 1942, p. 7.

desarticulación en ellos, que los hacían, por esa característica, menos efectivos. El documento lo señala con estas palabras:

Los seguros sociales y similares, en su forma actual, están a cargo de una compleja multitud de organismos administrativos dispersos, que se rigen por normas distintas y que, si bien prestan un magnífico servicios, es a costa de un gasto mayor, de desconcierto y de aplicar criterios diferentes a problemas que son idénticos, lo que no tiene ninguna justificación. En ese sistema de seguridad, mejor en su conjunto que cualquiera de los que existen en la mayoría de los demás países, se encuentran, sin embargo, graves deficiencias que requieren ser subsanadas⁴⁰.

Beveridge logró detectar que el problema fundamental de los sistemas de seguros era la dispersión y descoordinación de los mismos. Precisamente uno de los méritos que se atribuyen al Plan, es su visión integradora de las distintas formas de protección social que existían a la fecha: asistencia pública, ahorro individual y colectivo, mutualidades, seguros sociales, servicios médicos, entre otros. Las considera a todas dentro del proyecto, pero sin duda, las supera al integrarlas, al hacer de ellas un complejo debidamente articulado, con finalidades específicas, cuya dirección tenía claro el camino: la seguridad social. Esto se observa, a partir de los *Tres métodos de Seguridad*, planteados en el documento en la parte V, destinada a lo que es en sí el Plan de Seguridad Social; a saber:

El Plan de Seguridad Social, combina tres métodos distintos: seguro social para cubrir las necesidades básicas; asistencia nacional para casos especiales; seguro voluntario para mejorar el beneficio básico. El seguro social significa el percibo de los beneficios condicionado al pago previo de la cuota obligatoria hecho por, o para, la persona asegurada, independientemente de los recursos individuales en el momento de disfrutar aquellos beneficios. El seguro social es, en todos los aspectos, el más importante de los tres métodos, y se propone aquí en la forma más amplia y completa posible. Pero, aunque el seguro social puede y debe ser el principal instrumento para garantizar la seguridad del ingreso, no debe ser el único. Se necesita que lo completen la asistencia nacional y el seguro voluntario. La asistencia nacional significa la obtención de los beneficios mediante la prueba de que los necesita el interesado cuando los solicita, independientemente de haber pagado o no previamente las cuotas, pero dicha ayuda ha de ajustarse a las circunstancias de cada individuo y debe correr a cargo de la Hacienda pública. La asistencia es un complemento indispensable del seguro social, aunque se amplíe el campo de acción de este último. A estos dos métodos viene a sumarse el

³⁹ Cueva, Mario de la, *op.cit.*, p. 12.

⁴⁰ *Plan Beveridge, op.cit.*, p. 10.

seguro voluntario. El seguro social y la asistencia nacional organizados por el Estado cumplen la función de garantizar, bajo las condiciones que se expresan, el ingreso básico para vivir. Pero los ingresos actuales y, en consecuencia, lo que gastan en vivir las diferentes clases de la sociedad difieren enormemente. A cada individuo corresponde, pues, en primer término, hacer la previsión de seguro necesario para obtener los ingresos que cubran su tipo de vida más elevado; es decir, es asunto de libre determinación y de seguro voluntario. Pero el Estado, después de asegurar el ingreso mínimo, debe dejar el campo libre y fomentar tal clase de seguros voluntarios⁴¹.

El Plan aprovecha lo ya existente, haciendo un esfuerzo de unificación, como consecuencia de haber levantado fragmentariamente el edificio de la seguridad. Sirve la experiencia, pero no sólo se permanece en ella, se le trasciende, como diría Beveridge en alguna de sus líneas.

Por su parte, tres son los principios básicos sobre los cuales se cimienta el Plan; los exponemos aquí por la claridad de sus ideas y objetivos:

El *primero* es que lo que haya que hacerse en el futuro, aun cuando aproveche el caudal de experiencia adquirida, no debe estar supeditado a los intereses particulares que se han creado en el transcurso del tiempo invertido en adquirir esa misma experiencia. Ahora, cuando la guerra está aboliendo toda clase de fronteras, es el momento de utilizar nuestra experiencia, pero trabajando en un terreno completamente despejado. Un período revolucionario en la historia del mundo es el momento de hacer revoluciones, y no el de poner parches y remiendos a lo viejo.

El *segundo* principio es que la organización del seguro social debe ser considerada tan sólo como parte de toda una política de progreso social. El seguro social en la plenitud de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso suficiente para vivir: representa la lucha contra la Necesidad. Pero la Necesidad es sólo uno de los cinco gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción. Los otros se llaman: Enfermedad, Ignorancia, Miseria y Ocio.

El *tercer* principio es que la Seguridad Social debe ser lograda por la operación del Estado y el individuo. El Estado puede ofrecer a la Seguridad sus servicios y su contribución financiera. Pero el Estado, al organizar la Seguridad, no debe matar en el individuo el incentivo, ni apartar de él la oportunidad, ni extinguirle su sentido de responsabilidad; una vez establecido un *minimum nacional*, debe dejar libre el camino y estimular la acción espontánea de cada individuo con objeto de que mejore y supere para él y su familia ese *minimum*⁴².

Con estas líneas quedaba clara la intención del Plan: no se trataba que el Estado ofreciera todo sin restricciones al individuo, se pretendía que aquél organizara la Seguridad Social, que la articulara dándole sentido y dirección;

⁴¹ *Ibidem.*, p. 55.

que la protección social dejara su carácter "graciable" convirtiéndola en una responsabilidad estatal y en un derecho del ser humano, incentivándolo a su vez, a hacerse responsable de su futuro. Se estimulaba "la acción espontánea del individuo", pero se era consciente de que el Estado jugaba un papel cardinal en esa acción, proveyendo las condiciones mínimas para materializarla. El individuo sin el Estado, es un y un Estado sin considerar a sus individuos es un.... Esto fue lo que, de alguna manera, apreció el Plan.

El Plan superó al seguro social tradicional al hacerlo obligatorio y tripartito: contribuirían con sus aportaciones el trabajador, el patrón y el Estado. Superó también a la asistencia pública⁴³ porque la convirtió en un derecho exigible, que dejaría de otorgarse discrecionalmente y con carácter de dádiva estatal; la tornaba complementaria y de ahí su papel amortiguador de las necesidades sociales. De igual forma trascendía los linderos de las mutualidades, al establecerse el principio de solidaridad entre todos los hombres y olvidar que cada cual, solo en su existencia, resolvería los estragos de las contingencias imprevistas. La previsión social, del mismo modo, se ve rebasada en sus fines con las pretensiones de este Plan, en virtud de que su esfera de protección trascendía las personas con una relación laboral; en él se incluyen a niños (as), amas de casa, personas de la tercera edad, jóvenes, todos ellos considerados susceptibles de amparo social.

Tuvo razón Beveridge: el sistema que se expone en el Plan, fue en algunos aspectos una revolución, pero en otros muchos fue la evolución y desarrollo natural de lo ya existente.

Lo anterior, se puede deducir de algunas disposiciones que se plantean en el documento:

Se conserva el principio contributivo de distribuir el coste de la seguridad en tres partes, a cargo, respectivamente, del mismo asegurado, su patrono, si lo tiene, y el Estado. Se conserva y amplía el principio de que

⁴² *Ibidem.*, p.12.

⁴³ Al respecto el Plan señala: "La Asistencia pública con carácter nacional es, por lo tanto, un método subsidiario esencial en el conjunto del Plan de Seguridad Social, y la obra realizada por la Junta Nacional de Asistencia demuestra que la asistencia, con prueba de necesidad, puede ser administrada con simpático espíritu de justicia y con discreción, teniendo en cuenta todas las circunstancias que concurren en cada caso personal. Pero el campo de acción de la asistencia habrá de ser limitado desde el principio e irá disminuyendo en el transcurso del período de transición para esta clase de pensiones. El sistema de seguro social se bastará por sí mismo, cuando se encuentre en plena aplicación, para garantizar los ingresos necesarios para vivir en todos los casos normales". *op. cit.*, p. 21.

el seguro obligatorio debe proporcionar una tarifa igual de beneficios, independientemente de los ingresos individuales, a cambio de una tarifa igual de cuotas. Se conserva como mejor sistema de contribución el de la póliza o documento de seguro y los sellos de seguro adheridos al mismo. Se establece, a base de las experiencias adquiridas en la administración del Seguro de Paro obrero y, posteriormente, en la de asistencia a los obreros parados, una Administración nacional que no queda centralizada en Whitehall [*avenida de Londres donde se encuentran los principales Ministerios, y se considera como el centro político y administrativo, no ya de la Gran Bretaña, sino del Imperio británico. n.f*] sino que está ramificada en agencias regionales y locales, cuyos funcionarios actúan en todas partes en íntima colaboración con la representación de la masa de población que corresponde a su sector. Se establece sobre nuevas bases la cooperación con las Sociedades de Socorros Mutuos, para atender al Seguro Nacional contra enfermedades. Se mantiene dentro de la estructura general de un sistema unificado algunas de las características especiales de la indemnización por accidente del trabajo y se convierte a las asociaciones patronales que las aseguran en las principales industrias interesadas en nuevos organismos autónomos de cooperación⁴⁴.

Por su parte, para Mario De la Cueva la seguridad social en el pensamiento de Beveridge, deja de ser una cuestión puramente nacional e interna, para convertirse, en un problema internacional, la que no podría existir sin una auténtica justicia internacional. En su concepto, cuatro son los datos mínimos de esta seguridad social: a) Debe proporcionarse a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil; b) Debe darse una oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación; c) Se debe procurar la salubridad y la organización técnica del trabajo, a efecto de evitar ataques a la salud y ala integridad física del ser humano; y d) Debe buscarse la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar, éste ultimo lo que ahora conocemos como el seguro de desempleo⁴⁵.

Otra de las características fundamentales de este plan fue el papel primordial que se le otorgaba al presupuesto; para Beveridge debía ser un instrumento al servicio de una política económica y debía ser utilizado para prevenir el empleo completo de la mano de obra, y debe dejar de ser encarado desde el punto de vista de las finanzas públicas, para serlo como medio de una política social⁴⁶.

⁴⁴ *Ibidem.*, p. 28.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 14.

⁴⁶ De Ferrari, Francisco, *op .cit.*, p. 94.

Coincidiendo e influido en esta concepción sobre el presupuesto con ideólogos como Keynes y Kalecki, Beveridge consideraba que el presupuesto de la nación debía ser utilizado como un poderoso revulsivo de la vida económica de las naciones⁴⁷, percatándose con ello de la imperiosa necesidad de hacer con los recursos públicos una estrategia amplia de seguridad de los sectores más dañados por las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, y también para los más afectados debido a la política económica prevaleciente.

El economista inglés, tuvo claro que el sistema económico estaba dejando una estela de sectores marginados a los que había que atender mediante medidas integrales de previsión en el trabajo (quienes estuvieran dentro de un sistema formal de trabajo); y da un paso más adelante en la idea de previsión social, con programas especiales para aquellos que no estuvieran bajo ningún régimen social o laboral; por ello, se hizo de la seguridad social una estrategia de desarrollo económico y social, observando que mientras una nación no atendiera los problemas de seguridad de sus trabajadores y de aquellos que constituyen el sector de desempleados y marginados, nunca se podrían alcanzar los deseados niveles de bienestar social.

Seguridad social, entonces, en los ideales del Plan, consiste en la seguridad de un ingreso superior a un *mínimum* determinado, articulada por el Estado en beneficio de toda la población, en la que su concesión debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible⁴⁸.

Todo lo que hemos referido sobre el Plan Beveridge es lo que se dijo en su contenido: aspiraciones sociales, derechos de la población a una vida digna, programas económico-sociales elaborados por el Estado, colaboración de los particulares, entre otros. Sin embargo, no todo se pudo cumplir a la letra, se le hicieron algunas modificaciones, pero sin duda fue lo más cercano en términos de protección social, a aquello que se aspiró en el Plan. De ahí que este planteamiento haya sido el consagrador de la concepción de la seguridad social como un derecho inexcusable de los seres humanos, trabajadores o no,

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Plan Beveridge, *op.cit.*, p. 55.

de vivir bajo ciertas condiciones, no sólo de subsistencia, sino bajo una existencia realmente *habitable*⁴⁹.

1.2.4 El Estado del Bienestar y la seguridad social

A pesar de que las medidas de seguridad social enarboladas en el Plan Beveridge, pueden ser consideradas benefactoras de grandes sectores de la sociedad dado que formaron parte de una serie de políticas sociales propugnadas por el Estado del Bienestar, esto no significa que escondan el objetivo de salvar y de reproducir el sistema capitalista.

A partir de ese contexto, el Estado del Bienestar se configuró en los años cuarenta del siglo pasado como “un acuerdo político de posguerra entre los representantes del capital y del movimiento obrero organizado”⁵⁰; tenía como finalidad llevar a cabo políticas de pleno empleo mediante técnicas económicas keynesianas, además de proteger a diversos grupos de los efectos negativos que había dejado la Segunda Guerra Mundial, a través de seguros sociales, asistencia sanitaria, entre otros beneficios. Ello se materializó en mayor medida en Inglaterra, pero se expandió rápidamente a una parte de Europa (la no comunista), con un renovado impulso después de la experiencia en los años veinte del *New Deal* en Estados Unidos con Roosevelt.

El Estado de Bienestar –“un invento capitalista” a decir de Néstor de Buen⁵¹– estaba sustentado fundamentalmente en el llamado también consenso keynesiano de la época, toda vez que asumía la política económica del teórico Keynes como suya, consistente en un sostenimiento de la demanda mediante la suministración de ingresos a la población, a través del acercamiento al pleno empleo y otras subvenciones sociales; medidas, de nuevo, para sostener y renovar al sistema de producción capitalista, con clara tendencia a la

⁴⁹ Desde una esfera filosófica, empleamos esta expresión de “existencia habitable” como aquella que permite desarrollar la vida en condiciones de *hábitat* aceptable, digno, pleno; en el cual el ser humano tiene satisfechas sus necesidades más importantes con relación a la jerarquía reconocida culturalmente por la sociedad a la que pertenece.

⁵⁰ Lo Voulo, Rubem, “Economía global y nuevas políticas de sostenimiento de los ingresos como base de un nuevo consenso económico y social”, en *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*, Argentina, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 1998, p. 150.

⁵¹ Buen, Lozano, Néstor de, *El estado de malestar*, México, Porrúa, 1997, p. 6.

acumulación de capitales. El capitalismo se encontraba en un período de crisis –como los ciclos recurrentes de crisis que observa-, y los teóricos y políticos se percataron de la necesidad de diseñar políticas públicas que tomaran en cuenta a los que sufrían las contradicciones y desventajas del sistema económico, planteando una fuerte intervención del Estado, como órgano regulador de los más importantes aspectos de la vida social y económica.

Desde un enfoque teórico, el Estado del Bienestar se situó como un punto medio entre la corriente de pensamiento de liberalismo económico (en decadencia por esas fechas) y las ideas socialistas. El liberalismo económico (en plena decadencia en esos momentos) propugnaba que no había nada seriamente incorrecto en el sistema económico vigente, y la preocupación principal de los gobiernos debía enfocarse en dar todas las facilidades para mejorar más aún su buen funcionamiento. Desde esa óptica, los servicios sociales públicos tendían a disminuir los incentivos al trabajo y al ahorro, y por ello, los problemas sociales que se presentaran debían ser atendidos por las instituciones de caridad, separando la marcha de la economía y las funciones del Estado de la atención de los pobres y los desvalidos⁵².

Por su parte, las ideas socialistas inspiradas en Marx y Engels, criticaban al sistema capitalista por considerarlo anárquico, injusto e ineficiente; que se tenía que reemplazar por un orden racional planeado y dirigido por el poder político. A partir de ahí, se lograría un progreso social marcado por una reducción y abolición de los servicios sociales, innecesarios ante los beneficios naturalmente otorgados por un sistema económico socialista⁵³.

Entre estas dos posiciones ideológicas irreconciliables -nos dice Liliana Kusnir- “se abrió paso un enfoque, que, con muchos matices, sí apoyaba la necesidad de políticas sociales que atenuaran los problemas de un capitalismo liberal a ultranza y fue conocida como el Estado del Bienestar”⁵⁴.

Si vamos al fondo de las pretensiones buscadas con la instrumentación del Estado del Bienestar, encontraremos algunas cosas interesantes que son de muchos, conocido: no se pretendían grandes cambios en el sistema capitalista, sólo intervendría el Estado para modificar deliberadamente las fuerzas del

⁵² Kusnir, Liliana, *La política social en Europa, op.cit.*, p. 34.

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ *Ídem.*

mercado cuando éstas tuviesen problemas. Y otro objetivo fundamental, de índole político: contener y hacerle frente a la expansión del socialismo-comunismo en el mundo. Para ello, tenían claro que había que conceder más derechos sociales a la población, ampliar la protección a los sectores más afectados por el sistema capitalista, crear más empleos, entre otras medidas que serían articuladas por ese Estado del Bienestar.

Para contener las exigencias de las masas y no convertir aquello en declive irreversible del sistema económico de libre mercado, esta posición intervencionista entendía como primera tarea del Estado: extender los servicios sociales y aumentar lo que el presidente británico Wiston Churchill llamaba las "funciones colectivas de la sociedad"⁵⁵.

A partir de todo esto, se han formulado diferentes conceptos sobre lo que es el Estado del Bienestar. Offe, por ejemplo, refiere un concepto que englobe sus facetas más importantes, en el que éste se "interpreta como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía"⁵⁶.

Estructuralmente, se asume que el Estado de Bienestar como un exponente más del Estado intervencionista comprende –según Gough– dos conjuntos de actividades estatales:

1.La provisión estatal de servicios sociales a individuos o familias en circunstancias o contingencias particulares: básicamente seguridad social, sanidad, beneficencia, educación y vivienda.

*2.Reglamentación estatal de actividades privadas (de individuos y corporaciones) que directamente alteran las condiciones inmediatas de vida de individuos y grupos dentro de la población*⁵⁷.

Esto es, primero, todos aquellos servicios que tiendan a mejorar los niveles de vida en la sociedad capitalista, y segundo, una serie de restricciones o límites que se le imponen al mercado mediante regulaciones por parte del Estado.

Pero no se debe confundir el contenido con el concepto en sí mismo del Estado de Bienestar. A éste no se le puede considerar –como nos dice Josep Picó⁵⁸–

⁵⁶ Offe, Claus, *Contradicciones del Estado del bienestar*, 1ª edición español, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1990, p. 18.

⁵⁷ *Ibidem.*, p. 51.

ligeramente como un *Estado de servicios sociales*, dirigido al uso de recursos comunes para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos, sino una de las grandes las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos:

- 1) Garantizar a los individuos y las familias una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio,
- 2) reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a difíciles coyunturas (enfermedad, vejez, paro etcétera), y 3)
- 3) garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios.

En ese mismo sentido, Asa Cristina Laurell señala que la mayoría de los regímenes de bienestar o de política social, se definen y estructuran en dos grandes vertientes, a saber:

la primera involucra los mecanismos regulares para acceder a los satisfactorios sociales, o sea la inserción productiva y el ingreso. Esta vertiente se refiere en las sociedades capitalistas, típicamente a las políticas de empleo y de salarios (...) La segunda vertiente se refiere a los servicios y beneficios sociales específicos como son la educación, la protección de la salud, las pensiones, los riesgos de trabajo [sic] y otras prestaciones sociales⁵⁸.

Debido a la característica de reconocer derechos de los trabajadores, de proporcionar seguros sociales –de desempleo entre ellos-, educación, servicios sanitarios, y todo un ámbito protector, al Estado de Bienestar se le considera materializador de derechos sociales y económicos, que se proclamaban en diferentes declaraciones de derechos sobre el hombre. Entre ellas: la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, cuando ya el Estado del Bienestar veía sus primeras luces, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, momento en el que el Estado del Bienestar ya estaba en un desarrollo avanzado. De ello se colige la relación necesaria entre

⁵⁸ Picó, Josep, *Teorías sobre el estado del bienestar*, segunda edición, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 1990, p. 133.

⁵⁹ Laurell, Asa Cristina (coord.), *Hacia una política social alternativa*, México, IERD, Friedrich Ebert Stiftung, 1996, p. 17. En el concepto de esta autora, se equivoca –al parecer- la inclusión de “riesgos de trabajo” en las categorías de *servicios* o *beneficios sociales*. Tal vez quiso decir “seguros sociales por riesgos de trabajo”.

los derechos sociales y “lo público”, en cuanto una dimensión social mediante la cual la sociedad obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses considerados por ella como prioritarios⁶⁰.

En ese marco de acción pública estatal, la seguridad social –ya concebida en términos integrales- tuvo su origen y su desarrollo de la mano de este Estado moderno capitalista del Bienestar. Por eso, tanto a la seguridad social como al Estado del Bienestar los ha unido regularmente el mismo destino. Esto explica el por qué “desde un punto de vista político, la política de seguridad social se liga a una reestructuración de la relación entre el Estado y la economía en las sociedades capitalistas modernas⁶¹”.

La seguridad social fue configurada fundamentalmente sobre las redes de seguridad laboral, no obstante una serie de medidas sociales asistenciales. Sobre esa base, la seguridad social se sostenía sobre todo de la seguridad en el mercado de empleo remunerado (políticas públicas de pleno empleo), seguridad en el ingreso del empleo (políticas de salario mínimo, subsidios, asignaciones familiares), seguridad en el puesto de empleo (legislaciones de estabilidad laboral), seguridad en las condiciones de empleo (medidas de higiene, salud, jornada laboral, legislación sobre accidentes de trabajo), seguridad en la representación de los intereses del trabajo (organización sindical)⁶².

Por ende, si el empleo se deteriora, la seguridad social también. Y más aún, si el Estado del Bienestar desaparece, la seguridad social caminará en la dirección de sus mismos pasos debido a la relación de origen que las une.

1.3 Filosofía de la seguridad social

1.3.1 El concepto de Seguridad Social y su teleología

En la línea de evolución que lleva a la seguridad social, dentro de las categorías de protección social, se observa desde sus inicios el elemento de ayuda a los menesterosos, a los indigentes, a los pobres o necesitados. Algunos particulares asumían voluntariamente la responsabilidad de ayudar a pequeños sectores considerados en total infortunio; dicha ayuda se basaba en

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 18.

⁶¹ Malloy, James M., *op.cit.*, p. 32.

⁶² Lo Voulo, Rubén, *op. cit.*, p. 156.

el valor moral de la "caridad". Así, todo aquél que ayudaba a menesterosos podía presumir de su caridad virtuosa. Más tarde, esa responsabilidad la empezó a asumir en primer término el Estado, dejando de lado la idea de "ayuda caritativa de orden moral individual", para convertirse esa ayuda en una obligación estatal y exigible por parte de los destinatarios.

Pero dada la insuficiencia de la ayuda estatal por las limitadas situaciones bajo las cuales debía suministrarse⁶³, los trabajadores asumieron que se requerían organizar para enfrentar juntos las adversidades propias del trabajo y, en algunas ocasiones, de la vida misma. Así nacieron las mutualidades de trabajadores y los seguros privados, ambos con el elemento de ahorro individual de por medio.

El anhelo social de encontrar alguna fórmula más eficaz y equitativa, que disminuyera, corrigiera o hiciera frente a las adversidades individuales y colectivas, de orden natural o social de los seres humanos, provocó la evolución de los seguros privados a los seguros sociales. Si en los primeros sólo los trabajadores u obreros ahorraban para enfrentar sus enfermedades, sus incapacidades producto de los riesgos de su trabajo, su vejez, su muerte, entre otras; ahora en los seguros sociales, los patrones aportarían una parte de ese ahorro junto a la que correspondía al Estado y al mismo trabajador. Se asumiría la responsabilidad de las "necesidades" de los trabajadores, sobre tres grandes pivotes: el Estado, por su obligación de salvaguardar el interés y bienestar colectivo de los trabajadores de su sociedad; los patrones, quienes tendrían que tomar parte en la responsabilidad de solucionar los problemas inherentes a la actividad productiva de sus trabajadores; y, finalmente los mismos trabajadores, los afectados e interesados directos. Esto evidencia la obligada contraprestación como condición necesaria para recibir el beneficio del seguro social.

En todas las formas de protección social señaladas, se busca resolver y enfrentar diversas necesidades de los seres humanos, pero también se detecta que ninguna abarca la protección total de la sociedad en su conjunto; solo se toman medidas para "ayudar" a algunos sectores (los que están en extrema

⁶³ Por ejemplo, la asistencia pública podía proporcionar ayuda para alimentos, pero no para el efecto de los riesgos de trabajo; podía ayudar en atención médica gratuita, pero no subvenciones por incapacidades laborales, entre otros ejemplos.

necesidad) o a los que tienen una relación laboral, se les organiza con la finalidad de destinar recursos para ciertas eventualidades.

La idea de proteger con recursos económicos directos a toda la sociedad en su conjunto, aparece al momento de configurarse la seguridad social, y es precisamente esta característica la que hace una gran diferencia con las otras formas de protección social anteriores a ella.

Es por esto que desde los primeros conceptos vertidos sobre seguridad social, este elemento tomó su centro: la intención de proteger a toda la sociedad, no sólo en virtud de una necesidad extrema, no sólo en función de su relación laboral, no por su indigencia, sino sencillamente por ser un miembro más de la colectividad social; ello, basado en un eje rector: la solidaridad social.

Con ese contenido se plasmó el concepto de seguridad social en el pensamiento de Beveridge, según nos dice Alonso Olea, definiéndola como “el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven”⁶⁴.

Para Alonso Olea, siguiendo esta definición, la seguridad social vale tanto como prevención y remedio de siniestros que afectan al individuo en cuanto miembro de la sociedad y que ésta es incapaz de evitar en su fase primera de riesgos, aunque puede remediar y, en alguna medida, prevenir la actualización del riesgo en el siniestro⁶⁵. Recogiendo estas y otras consideraciones, el mismo autor termina por definir la seguridad social como: *un conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables*⁶⁶.

Por su parte, Martí Buill presenta a la seguridad social como “un derecho general de garantías contra los infortunios sociales que alcanzan a todos los seres humanos”⁶⁷. A partir de este argumento, De Ferrari manifiesta que el hombre, por el solo hecho de vivir, tiene un derecho de garantía contra los

⁶⁴ Citado por Manuel Alonso Olea, en *Instituciones de seguridad social, op.cit.*, p. 2. Alude al concepto de seguridad social esgrimido en el documento *Full employment in a free society*, considerado el segundo y menos conocido de los informes de William Beveridge.

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 31. El autor parece olvidar el elemento “necesidad” o tal vez lo haya integrado dentro del término “riesgos” como un genérico, sin embargo, hubiera sido conveniente precisarlo.

⁶⁷ Citado por Francisco de Ferrari, *op.cit.*, p. 90.

riesgos que puedan afectar el curso de su vida. Y lo confirma aludiendo a Cabanellas, quien plantea que "esa garantía se extiende, a todos los ciudadanos de un país sin limitación de circunstancia alguna y, por otra parte, por ser un derecho consustancial a la naturaleza humana, le debe acompañar al pasar de un país a otro"⁶⁸. Si somos muy estrictos en el análisis del concepto planteado por Cabanellas, se diría que no reparó en el error de hablar de "ciudadanos", sin tomar en cuenta que para acceder a la ciudadanía en prácticamente todos los países se requiere el requisito de una edad determinada, y que por lo tanto, para efectos del concepto de seguridad social se restringiría la esfera de protección de la misma, lo cual es un error, toda vez que la seguridad social no toma en cuenta una edad limitada para otorgar sus beneficios. No obstante lo anterior, puede ser que el autor se haya referido a "ciudadanos" solo con la pretensión de homologarlos al de "miembro de la sociedad o de un país", lo cual, sin embargo, no deja de generar equívocos. De acuerdo con Néstor de Buen, la idea de seguridad social arraigada después de la Segunda Guerra Mundial, parecía indicar que se integraba definitivamente un modo de ser de la humanidad con visos de permanencia: la preocupación por los necesitados, en una notable extensión de beneficios propios del derecho laboral a toda la sociedad⁶⁹. De esta forma, entonces, para el reconocido doctrinario, la seguridad social "se convierte en un vehículo de captación de recursos, organización de la asistencia y derrama de medios económicos sobre la base de una integración tripartita de los organismos responsables, al menos como tendencia general"⁷⁰.

Al unirse dos vocablos con significación propia (seguridad y social), se torna más difícil el objetivo y más propicios los equívocos; como nos dice Almansa Pastor "esa equivocidad proviene de la diversa panorámica que a través de ella se quiere abarcar"⁷¹.

El mismo autor, explica la expresión a través de varios enfoques:

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Buen Lozano, Néstor de, *Seguridad social*, segunda edición ampliada, México, Porrúa, 1999, p. 239.

⁷⁰ *Ídem*.

⁷¹ Almansa, Pastor, *op.cit.*, p. 58.

Desde una *perspectiva política*, la seguridad social quiere decir tanto como un fin que se persigue. Fin que afecta a la entera sociedad, y cuya consecución corresponde al Estado como misión fundamental (...) Desde esta perspectiva difusa se explica que la seguridad social haya sido entendida como política en general o bien como política económico-social (...)

Desde la *perspectiva jurídica* hace referencia al medio o instrumento con el que se pretende conseguir tal finalidad, a la organización normativa instrumental, y a las relaciones jurídicas a que esta última da lugar⁷².

Pero Almansa después de una minuciosa diferenciación en categorías⁷³ de la seguridad social, termina optando por definirla no desde una perspectiva filosófica, sino jurídica, es decir como "el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera"⁷⁴. El autor encuadra la seguridad social en todas las normas que cada país articule como medidas de protección de las necesidades sociales. Y, asegura que no existe un "sistema completo de seguridad social arquetípica", y que por ello, en su concepto, se alude a los condicionamientos de la protección, al establecer las normas la extensión, límites y condiciones de ella misma.

Por su parte, Ruiz Moreno atiende más a un concepto filosófico de seguridad social, por eso afirma que aquél más que ser jurídico es de índole filosófico, pues en él pueden englobarse prácticamente todas las aspiraciones humanas para alcanzar una vida justa, plena y feliz⁷⁵. Empero, más adelante se inclina a conceptuar el derecho de la seguridad social, ya que –dice– la seguridad social es un concepto de hecho o de facto, que cuando se inserta en el derecho se

⁷² *Ibidem.*, p. 58-59.

⁷³ El autor destaca tres concepciones de la seguridad social, a saber: *Concepción pretérita o limitada*. Según una primera concepción estricta, y hoy ya superada en algunos ordenamientos, la seguridad social se identifica con la previsión social, en cuanto instrumento protector dirigido a remediar las consecuencias derivadas de los riesgos sociales a través principalmente de la mecánica de los seguros sociales. *Concepción futura o asistencial*. Es la que supera todas las deficiencias que presentaba la previsión social, y diríamos más, que la supera la propia mecánica de ésta y de su manifestación del seguro social. Tales superaciones permiten entonces concebir la seguridad social como instrumento protector, que garantiza el bienestar material, moral y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social en que éstos puedan encontrarse. *Concepción presente o contributiva*. Depende de cada ordenamiento en concreto y de la medida en que haya podido desprenderse de los lastres de la previsión social para acercarse a los principios de la seguridad social arquetípica (...) sistema protector en el que concurren técnicas de previsión social con otras más avanzadas de seguridad social asistencial. *Op.cit.*, p. 59, 61 y 62.

⁷⁴ *Ibidem.*, p. 63-64.

convierte en una *ciencia de jure*, esto es, de normas jurídicas sistematizadas que son generales, de orden público e interés social, obligatorias, taxativas, coercibles, irrenunciables, y exigibles ante los tribunales⁷⁶.

Para Martínez Vivot, la expresión "seguridad social" ha sido estabilizada después de su inserción en documentos internacionales y textos legislativos, desde hace aproximadamente sesenta años, como un conjunto de medidas destinadas a garantizar en la sociedad una protección adecuada contra ciertos riesgos, según la expresión inicial, o bien eventos bioeconómicos; sin embargo –nos dice el autor-, no es uniforme su concepto si pretendemos fijarlo a la luz de la doctrina⁷⁷. Esto lo observamos en los conceptos aquí revisados, en tanto unos autores se inclinan por plantear definiciones que implican el aspecto filosófico, como el político y jurídico; otros sólo asumen el concepto jurídico, en virtud de que es, finalmente, con lo que un Estado cuenta para hacer real a la seguridad social.

Nos plantea un estudio de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, tomando la sugerida por van Ginneken, la siguiente definición:

Una definición de seguridad social podría ser la provisión de beneficios a los hogares y a los individuos a través de acuerdos públicos o colectivos con el objeto de otorgar protección contra los bajos o declinantes niveles de vida como producto de varios riesgos (desempleo, invalidez y retiro) y de satisfacer necesidades consideradas básicas por la sociedad.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) ha establecido en el pasado que la seguridad social es, por un lado, la organización de la prevención de aquellos riesgos cuya realización privaría al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia, buscando restablecer lo más rápida y completamente posible esa capacidad perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y, por el otro, la procuración de los medios necesarios de subsistencia en casos de interrupción de la actividad profesional⁷⁸.

Como se ve, la seguridad social no agrupa simplemente mecanismos de reparación, montados para dar satisfacción a un explicable sentimiento de solidaridad humana frente a los hombres heridos por la adversidad. Por el

⁷⁶ Ruiz, Moreno, Ángel Guillermo, *op.cit.*, p. 36.

⁷⁶ *Ibidem.*, p. 46.

⁷⁷ Martínez Vivot, Julio, *Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social*, 6ta. Edición, Buenos Aires, Astrea, 199, p. 609.

⁷⁸ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América 2002*, México, 2002, p. 1.

contrario, supone por una parte, la formulación de un derecho que es titular el hombre y, desde otro punto de vista, se nos presenta como un medio de acción económica.

Por eso se ha dicho con razón que la sustitución de la expresión de "seguro social" por la de "seguridad", no tiene una significación puramente técnica; traduce, en primer lugar, una ampliación de los fines perseguidos. Si es real que el seguro social se propone también garantizar la seguridad social a ciertos grupos de población, en una medida determinada, y si es verdad que las tareas del seguro social constituyen uno de los elementos más importantes y esenciales de la obra de la seguridad, no es menos cierto que, los objetivos y los campos de aplicación de los sistemas de seguridad social, han sido notablemente extendidos en virtud del principio reconocido generalmente de que la justicia social es el fundamento de todo Estado moderno y que la "freedom from need", el sentimiento de su propia seguridad económica, debe dominar la vida del individuo.

Siguiendo el análisis, en el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000* elaborado por la OIT⁷⁹, se define la seguridad social como:

la protección que proporciona la sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para:

- compensar la inexistencia, o una reducción radical, de los ingresos del trabajo a causa de diferentes eventualidades (en particular, la enfermedad, la maternidad, los accidentes de trabajo, el desempleo, la invalidez, la vejez y la muerte del sostén de la familia);
- proporcionar asistencia médica;
- facilitar prestaciones a las familias con hijos.

También en este Informe, la OIT considera que la definición de seguridad social comprende el seguro social, la asistencia social y las prestaciones universales, y que precisamente esta inclusión hace que la definición sea más general que la aplicada en ciertos países⁸⁰. Lo anterior es cierto, pues en algunos países sólo algunas formas de protección social son consideradas como seguridad

⁷⁹ OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2000, p. 32.

⁸⁰ El *Informe* menciona que en los Estados Unidos, la seguridad social se refiere únicamente a la jubilación del seguro social y a las prestaciones de invalidez y para los supervivientes. En otros muchos países se suele hacer una distinción clara entre la seguridad social y las medidas de atenuación de la pobreza, en particular la asistencia social. *Idem*. No deja de provocar ambigüedades terminológicas y

social. A nuestro juicio esto es un equívoco que se comente, pues cada forma de protección social (como las que hemos analizado) tiene un contenido en el que se plantean objetivos y alcances propios, y en esto es lo que las hace diferir entre ellas. La seguridad social como hemos apuntado, es más bien un conjunto de medidas estatales articuladas entre sí, sustentadas en un eje solidario que tiene de aliado al presupuesto público; y en las que deben incluirse todas las formas de protección social existentes. Si no es así, estaríamos hablando de cada una de ellas en particular: de la asistencia social, de los seguros sociales o de previsión social, pero no de seguridad social. No obstante, las discusiones al respecto no terminan.

Así, lo que nos explica Mario de la Cueva recobra mayor significación: el asunto de la seguridad social es *proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una vida que corresponda a la dignidad de la persona humana*. Cuatro son los datos mínimos de esta seguridad social mencionada:

a) Debe proporcionarse a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil. b) El segundo dato, tomado del Plan Beveridge es "dar una oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación", pues en efecto, la preparación del joven debe ir acompañada de la posibilidad del empleo. c) El tercer puntal es la salubridad y la organización técnica del trabajo, a efecto de evitar ataques a la salud y al integridad física del ser humano. d) El cuarto elemento, tomado también del Plan Beveridge, es "la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para estar cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar"⁸¹.

De la Cueva es un convencido de que la seguridad social recoge la idea que desborda a la previsión social, que es a su vez, el destino del derecho del trabajo, el cual se universaliza. Dice, principió por el trabajador de la industria, para extenderse posteriormente a toda persona que preste sus servicios en beneficio de otra y que, en la seguridad social, se derrama sobre todos los hombres.

Es evidente que nuestro insigne Mario de la Cueva, defiende el origen laboralista de la seguridad social, al confirmarlo con las siguientes ideas:

connotativas el hecho de que algunos países insistan en llamar seguridad social a lo que no lo es, incluso puede incurrirse en demagogia política.

⁸¹ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, nota 4, p. 14.

la seguridad social es la idea del derecho del trabajo que se vierte sobre la humanidad (...) la seguridad social no puede ser asistencia pública, tiene que ser un derecho contra alguien y fundado en la naturaleza misma de la persona humana y en su derecho a una existencia digna; y ese alguien contra quien se dé el derecho no puede ser sino la sociedad; y para que la seguridad social no sea asistencia pública, deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, para obligar a la Sociedad a que cumpla efectivamente las prestaciones que señalen las leyes. Entonces, la seguridad social, como lo fue la previsión social para los trabajadores, será un camino que conduzca a un mejor reino de la justicia⁸².

Arce Cano, por su parte, considera a la seguridad social como:

el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia⁸³.

Como lo hace notar Ruiz Moreno, en su definición Arce Cano solo se refiere a la seguridad social desde una perspectiva jurídica, como también lo hace en la suya Almansa Pastor. Más adelante distinguiremos lo que corresponde a la esfera específica del derecho de la seguridad social, pues como lo hemos dicho, algunos autores prefieren situar a la seguridad social en un marco jurídico, para no quedarse sólo en la teleología de la seguridad social, es decir, en los fines que persigue, pues como nos dice Almansa, ello tiene que ver más con la perspectiva política de la seguridad social; y nosotros diríamos, todavía más con la filosófica.

Desde este último plano, Fernando Augusto García en su obra *Fundamentos Éticos de la seguridad social*, esboza un concepto integral:

La seguridad social es producto de un *Estado de Cultura*, que hace posible lograr la armonía del hombre y la comunidad humana, con base en la solidaridad e interdependencia sociales, por medio de la puesta en práctica de una política estatal encargada de respetar y fomentar los

⁸² *Ibidem.*, p. 15.

⁸³ Arce, Cano, Gustavo, *op.cit.*, p. 723.

bienes y valores vitales, hedónicos, eudemónicos, económicos, del conocimiento científico, morales, jurídicos, estéticos, eróticos y religiosos. El fundamento de la seguridad social es la bondad. En otras palabras, la seguridad social tiene un espíritu ético.

La seguridad social es una nueva manifestación de la cultura. Esto es, un fenómeno humano que logra el equilibrio entre lo material y lo moral, en el hombre, en la comunidad para formar al hombre de hoy y al de mañana⁸⁴.

El autor también enfatiza que “aquel concepto de seguridad social que no tome en cuenta estas magnitudes, estas cualidades no será, en efecto, un concepto integral de seguridad social, y podrá considerarse, a la postre, como deficiente, parcial...inoperante”⁸⁵. Ciertamente es que de la seguridad social se pretendería esperar muchas cosas a favor de la vida plena del hombre, sin embargo, dejar en la esfera de protección de ella, todo cuanto aquél necesita, es bastante pretencioso y además, rebasa cualquier posibilidad real de materializarla. De ahí la importancia de acotar su definición, mas no sus aspiraciones.

Algunos doctrinarios en la definición de seguridad social hacen implícita su teleología, otros no. Pero como hemos visto, podemos destacar elementos casi invariables en todas las definiciones esbozadas; en un esfuerzo de síntesis enunciamos los más importantes, sin los cuales la seguridad social dejaría de ser lo que es, para convertirse en sustancia de otra cosa. Sobre todo, tomaremos en cuenta la idea original expuesta en el Plan Beveridge, por ser el planteamiento más elaborado de lo que sería y buscaría la seguridad social desde sus inicios; esto es, el concepto que se delineó con base en sus características y su teleología, el que le dio sentido a la expresión *seguridad social* y lo que podría constituirse en su naturaleza y razón de ser:

1. Es una medida de protección social evolucionada, que instrumenta el Estado, articulando lógicamente todas las formas de protección social existentes, encaminadas hacia un mismo fin.
2. Su protección consiste en compensar a toda persona de la ausencia de ingresos, con los cuales puedan hacerle frente a diversas eventualidades como la enfermedad, vejez, maternidad, desempleo,

⁸⁴ P. 130.

⁸⁵ P. 53.

incapacidad, entre otras; ello a través de subvenciones económicas, pensiones, asistencia médica o cualquier otro tipo de protección social existente.

3. Es exigible al Estado.
4. Su manto protector busca extenderse a toda la población.
5. Mecanismo de redistribución de la riqueza⁸⁶ de un país, con el que se impone el *principio de solidaridad social*.
6. Pretende mantener a la población en un nivel de vida digno.

La filosofía y los objetivos que persigue la seguridad social no pretendemos limitarlos a los elementos enunciados líneas arriba, sólo insistimos en que sin esos elementos mínimos, el concepto de seguridad social y por lo tanto su esencia, cambia totalmente para convertirse en cualquier otra cosa amorfa, menos en seguridad social. Pero sobre todo, los elementos de "articulación" y de "solidaridad" le imprimen ese toque particular que tiene la seguridad social: la aspiración de proteger y dignificar la vida de todos los individuos de la sociedad.

No olvidemos, a su vez, que la seguridad social es un elemento de primer orden, que forma parte de la política pública social que una nación sea capaz de instrumentar. En virtud de ello, su principal medio es la planificación estatal; su teleología: la protección y justicia social. Los motores que la reactivan, dos premisas indefectibles: la necesidad y el riesgo.

Pero hay un núcleo que hace a la seguridad social inconfundible, trátese de cualquier país: sus principios configuradores, a los cuales es necesario revisar.

1.3.2 Sus principios

a) Principio fundamental: la *Solidaridad*

Los principios de la seguridad social, juegan un papel fundamental que hacen de ella una forma de materializar la justicia social, y, a su vez que fundamentan su validez. Uno de ellos es indispensable: la solidaridad. Con este principio integrador de la seguridad social, se coronó la idea de protección social compartida por todos los individuos de una sociedad. Se trata de una

⁸⁶ "Para que el estado de necesidad desaparezca —escribió Beveridge— es suficiente que los que están en la abundancia renuncien a una pequeña parte de sus bienes superfluos".

solidaridad, dice Etala en voz de Martínez Vivot, que trasciende los grupos (empresariales, rama profesional, gremios), para comprender a todos los habitantes activos de la población, sin perjuicio de que como complemento se usen otros medios⁸⁷; es una forma de cumplir con el principio genérico de justicia social. Con ella, se busca dejar atrás la concepción individualista de la sociedad, en un afán de privilegiar la responsabilidad equitativa de las necesidades y riesgos sociales. Pero la solidaridad como eje rector de la seguridad social no sólo es una idea abstracta, por el contrario, es uno de los elementos más observables al momento de revisar en la realidad, un sistema de seguridad social. Esto es así, debido a que la solidaridad del sistema se traduce en un mecanismo interno económico que distribuye responsabilidades. Así lo hace constar Pesch, considerando a la solidaridad como *coobligación y corresponsabilidad de todos los individuos, grupos y clases en orden al bien común*⁸⁸. Almansa Pastor expone que una ley española⁸⁹ hace alusión a la solidaridad en este sentido, y por la importancia de la idea que enfatizamos, la exponemos aquí:

...la Ley concibe a ésta como una tarea nacional, que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos respecto de los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos.

Nada más claro que lo planteado en esas líneas. La solidaridad obligaría a todos a responder por todos, nadie quedaría exceptuado de asumir una responsabilidad directa o indirecta en beneficio de los demás.

Resulta esclarecedor, a su vez, el tipo *interactivo* que como carácter de la solidaridad plantea Almansa, al describir los perfiles solidarios de la Ley de Bases de la Seguridad Social española:

En consideración al *tipo interactivo* cabe apreciar una fuerte dosis de solidaridad directa junto a una minúscula solidaridad indirecta. La primera, por cuanto que el sistema de cotización, como aportación fundamental al sostenimiento de la seguridad social, determina con

⁸⁷ *Op.cit.*, p. 618.

⁸⁸ Citado por Manuel Almansa Pastor, *op.cit.*, p. 123.

⁸⁹ Ley de Bases de la Seguridad Social, *Ibidem.*, p. 122.

concreción las partes interactivas (empresarios y trabajadores). La segunda, en tanto que el Estado consigna en sus presupuestos generales una partida en concepto de subvención a las cargas financieras de la seguridad social, detraída de las exacciones del impersonalizado contribuyente⁹⁰.

Sirva este ejemplo para entender una de las formas de operar el principio de *solidaridad* en los sistemas de seguridad social.

Con otras palabras, también Néstor de Buen explica la solidaridad:

se funda en el principio de responsabilidad común frente a los riesgos comunes. Se traduce, además, en la *solidaridad* generacional, porque no se concibe el sistema como un mecanismo de beneficio final de tipo financiero, sino como una fórmula que garantiza frente a las contingencias de falta de empleo, enfermedad, accidentes y muerte⁹¹.

Esta consideración es útil para recordar que sin este principio, no puede existir la seguridad social.

b) Subsidiariedad

La subsidiariedad forma parte de la seguridad social, en tanto es una forma de compensar el defecto de ingresos o el exceso de gastos que traen aparejadas las contingencias sociales, pero lo hará de manera relativa, temporal, en el sentido de que, salvo excepciones, sus beneficios no deben cubrir la totalidad de los gastos realizados o de los ingresos que se dejan de percibir⁹². Con esto se deja claro, que el individuo es el primer responsable de sus medios de subsistencia, y que la seguridad social actuará de manera subsidiaria ante las contingencias que lo acomentan.

Así, la subsidiariedad se manifiesta en la limitación de las respuestas que ofrece la seguridad social a las diversas eventualidades del ser humano.

c) Igualdad

Con el principio de *igualdad* logra lo que el seguro social no, pues en este caso se procura la eliminación de las diferencias; es un tratamiento igual a los iguales en circunstancias iguales, nos dice Martínez Vivot.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Buen, Néstor de, *op.cit.*, p. 273.

⁹² Apreciaciones de Hünicken citado por Julio Martínez Vivot, *op.cit.*, p. 619.

Haciendo una distinción entre el seguro social y la seguridad social, Almansa manifiesta que en el primero las prestaciones a que hay derecho ante una misma necesidad son distintas según el riesgo productor de ella, según el salario percibido o la base tarifada de cotización, según las cuotas entregadas, según la estimación planificada de la necesidad, etc.; y que en cambio, la seguridad social protege en idéntica cuantía la situación de necesidad sin atender a la causa productora, sin exigir requisitos de cotización previa, y atendiendo a la necesidad en sí misma mediante una valoración generalizada del *standard of living*⁹³.

d) Irrenunciabilidad

No se puede eludirla, alegando que no usarán las prestaciones; el sistema se funda –nos dice Martínez Vivot- en una participación necesaria, según las circunstancias, de obligados eventuales beneficiarios. Buscar otras formas de previsión privada, no exime a los participantes de la obligación de seguir aportando al sistema.

e) Inmediatez

Este principio aspira a que el servicio se preste oportunamente, paliando los efectos negativos de las contingencias suscitadas. Según Hünicken, debe aproximarse la gestión derivada del ejercicio de los derechos de la seguridad social a los sectores de población protegidos por ella. De esta manera se evita que se desnaturalice un ordenamiento legal contenido en leyes elaboradas con una noble finalidad, convirtiéndolo en normas ineficaces, tardías e inoperantes⁹⁴.

f) Universalidad

La característica de *universalidad* de la seguridad social para algunos autores es considerada más como una tendencia o aspiración, que como un principio configurador. Aunque ya hemos dicho que la *teleología* de la seguridad social,

⁹³ *Op.cit.*, p. 129.

⁹⁴ *Ibidem.*, p. 620.

entendida como sus finalidades, objetivos y/ aspiraciones no dejan de formar parte de la esencia del concepto de aquélla. Así, la universalidad representa el objetivo de generalización de las personas comprendidas en el sistema, con el propósito de que toda la población quede amparada en él. Con esto *se afirma la teoría de la protección colectiva, dentro de los nuevos esquemas de la seguridad social que, al decir de Moles, ha desbordado restricciones clasistas, ya que la necesidad de cobertura de las contingencias no se admite como privativa de ciertas categorías sociales, sino como un derecho que debe extenderse al conjunto de la población, sin exclusiones de ninguna índole*⁹⁵.

A esta característica de la seguridad social, Almansa Pastor la llama "universalidad subjetiva", y vuelve a tomar de modelo al seguro social para compararlo y hacer las distinciones con la seguridad social, en virtud de este principio: "si en el seguro social quedaban comprendidos en su campo de aplicación los trabajadores, con raras excepciones, en atención a su estado de debilidad económica, la seguridad social tiende a proyectarse sobre todos los ciudadanos de la entera población nacional"⁹⁶.

g) Integralidad

Con el elemento de integralidad, la seguridad social busca la cobertura total frente a cualquier contingencia, esto es, encuentra su manifestación en la comprensión de un número cada vez mayor de contingencias, con relación a las posibles respuestas que antaño se tenían.

h) Unidad de gestión

El principio referido implica una articulación lógica que cualquier sistema que se precie ser de seguridad social debe reflejar. Se requiere de una organización funcional del sistema, para eliminar como dice Hünicken citado por Martínez Vivot, toda clase de desigualdades, antinomias, arbitrariedades y

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ *Op.cit.*, p. 60. Este principio lo esgrime dentro de la concepción que el llama "futura o asistencial" de la seguridad social: es la que supera las deficiencias que presentaba la previsión social, y diríamos más, la que supera la propia mecánica de ésta y de su manifestación del seguro social. Tales superaciones permiten entonces concebir la seguridad social como instrumento protector, que garantiza el bienestar material, moral y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social en que éstos puedan encontrarse". No obstante que la validez de esta concepción es la ideal de la seguridad social, en lo que no estamos completamente de acuerdo es con el adjetivo asignado de

complejidades. Este principio exige que se observe en el sistema un mínimo de coordinación no solo administrativa sino también legislativa. Todos los programas de protección social deberán estar organizados e interconectados de manera que la respuesta a las carencias de la población pueda ser oportuna y eficaz. La Unidad de Gestión, busca aprovechar recursos, no acepta descoordinación, ni mucho menos actuación aislada de programas de protección social y asistencia médica, sin un eje que les de dirección coherente.

En las palabras de Almansa Pastor, este principio no hallaba forma con el seguro social, pues éste podía disponer de un ente asegurador por cada riesgo asegurable, y a veces un mismo riesgo podía ser asegurado en una de varias entidades, en situación de pluralidad gestora, la seguridad social, por el contrario, es gestionada única y exclusivamente por el Estado, en virtud de la responsabilidad directa y exclusiva de éste, si bien valiéndose del auxilio de entes públicos instrumentales⁹⁷.

i) participación de los interesados

Con él se intenta la participación de los interesados y beneficiarios en la administración de los órganos competentes. La participación debe operar sin reemplazar necesariamente al Estado en la función de gestor principal; se puede equilibra la participación estableciendo administraciones mixtas donde los interesados se incluyan, debido a su carácter de beneficiados directos.

1.4 Derecho de la seguridad social

El elemento necesario de "articulación" en el interior del concepto de la seguridad social, encuentra su forma de externalización cuando se explica desde la esfera del Derecho: el derecho de la seguridad social.

El Derecho es el encargado de darle forma concreta a la seguridad social. Los objetivos de ella, se vuelven el objeto normativo del derecho de la seguridad

"asistencial", en virtud de que sería adjudicarle de nuevo la etiqueta de "caritativa", "graciable", y todos los apelativos que han estado históricamente asociados a la asistencia social.

⁹⁷ *Idem.*

social. Alonso Olea alude al derecho de la seguridad social, sustrayendo la definición de seguridad social, entendida como:

Conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables. Derecho de la seguridad social es el que tiene como objeto normativo tales medidas y el cuerpo de doctrina jurídica elaborado en torno al mismo⁹⁸.

De esta forma el sistema jurídico abraza la función de darle coherencia a una aspiración social.

Por su parte, Martínez Vivot asume que el derecho de la seguridad social “se compone del conjunto normativo en cuya función se intenta dar una protección concreta, con carácter de beneficios, a los afectados por las contingencias sociales comprendidas en el sistema y a través de una organización regulada, destinada al efecto”⁹⁹. Esto resulta de vital importancia, porque como lo afirma el mismo autor, de nada sirven las más bellas declaraciones sobre las consideraciones debidas a los individuos en sus necesidades, si no existe la norma concreta que establezca la acción para reclamarla y una infraestructura suficiente de respuesta para atenderla; sin ello, estaríamos sólo frente a una pretensión y no frente a un derecho exigible. Sería como tener bien elaborado el instructivo para aprender a manejar, pero el auto nunca se nos entregara. En tanto, Vázquez Vialard también refuerza esta idea, pues nos dice que

la regulación que formula el derecho de la seguridad social no se refiere a una situación contractual, sino a la constituida por el hecho de vivir los unos junto a los otros, que, mediante un sistema de derechos y obligaciones, plasma la participación de todos en las consecuencias del riesgo social que sufren los demás¹⁰⁰.

De nuevo aquí resalta el principio de solidaridad: *los riesgos y necesidades de todos, compartidos por todos*.

Si bien la seguridad social tuvo su origen en el seno del derecho del trabajo, a medida que evolucionó y trascendió los límites de los sujetos con relación laboral protegidos, aquélla se deslaboralizó y pudo adquirir

⁹⁸ *Instituciones de seguridad social, op.cit.*, p. 31.

⁹⁹ *Derecho de la seguridad social, op.cit.*, p. 611.

¹⁰⁰ *Ibidem.*, p. 612.

su autonomía. De ahí que el derecho de la seguridad social se plantee como un derecho del ser humano, independientemente de la actividad profesional del individuo.

A raíz de una serie de debates teóricos sobre el lugar que le corresponde ocupar al derecho de la seguridad social, si dentro del derecho del trabajo o en el derecho administrativo o en la economía, nosotros seguimos el criterio de Almansa Pastor respecto a defender la hipótesis más verificable: *una parte del Derecho de la seguridad social está conectada al derecho del trabajo, y otra parte resulta ajena a esta disciplina*¹⁰¹. Y a partir de esto, tendríamos a su vez, un derecho de la seguridad social general y un derecho de la seguridad social laboral.

Referirnos al derecho de la seguridad social nos obliga a dibujar las líneas que lo componen, en el que –de nuevo insistimos– el elemento de “articulación” de las medidas públicas de protección social cobra su centro. Nos valemos de las ideas de Almansa Pastor para fortalecer estas ideas, él lo plantea en los siguientes párrafos:

Si entendemos por sistema el conjunto de materias vinculadas recíprocamente entre sí y ordenado por y para un determinado objetivo, y si las materias aludidas están integradas por relaciones jurídicas, podemos concebir el ordenamiento de previsión o de seguridad social como sistema jurídico. Para ello basta pensar y, a la vez, es necesario pensar:

-Que los instrumentos protectores no son independientes entre sí, sino que presentan una *base común de conexión*. Aunque los seguros sociales hayan nacido con separación temporal y orgánica, y aunque los instrumentos de protección empleen técnicas diferentes, entre ellos se intuye un trasfondo común que los aproxima.

-Que la perspectiva idónea de estudio del sistema es el de las relaciones jurídicas a que dan lugar esos instrumentos de protección, en cuanto que la reiteración de notas comunes en las relaciones concretas permite abstraer y modelar *relaciones jurídicas típicas*.

-Que entre esas relaciones jurídicas abstractas hay una vinculación y *conexión interna*, en cuanto participantes de un todo complejo.

Y que el nexo que cohesionan a tales relaciones como partes del todo está constituido por un *objetivo común* perseguido, la protección de la necesidad, y por un principio, fundamento e inspiración de tales relaciones, la *solidaridad*¹⁰².

¹⁰¹ *Op.cit.*, p. 67.

¹⁰² *Derecho de la seguridad social, op.cit.*, 111.

A lo que Almansa Pastor llama "conexión interna", nosotros insistimos en calificar de "articulación", indispensable característica que debe tener un sistema de seguridad social que se precie de serlo.

En otras ideas, Ruiz Moreno elabora para efectos académicos y propedéuticos –como él dice- un concepto específico para referirse al Derecho de la seguridad social:

El conjunto de normas legales y disposiciones reglamentarias de ellas emanadas, que al través de entes públicos *ex profeso* creados para ello por el Estado, se propone proteger a los sujetos previstos por el legislador en contra de contingencias sociales previamente establecidas en ley, mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero –pensiones, subsidios o ayudas económicas-, y en especie- servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos u hospitalarios, prestaciones sociales, etc.-, que le resultan obligatorias a los Institutos aseguradores nacionales una vez se hayan satisfecho los requisitos exigidos para cada caso en particular y que, por ende, pueden incluso ser exigidos por los beneficiarios de dicho servicio público ante los tribunales jurisdiccionales, prestaciones todas que coadyuvan a satisfacer necesidades básicas de salud y de bienestar social, así como económicas para alcanzar una existencia más digna y más justa¹⁰³.

Nos parece que el concepto de Ruiz Moreno es muy completo pues reúne todos los elementos indispensables –incluso- de la seguridad social. Solo consideramos que igual que los conceptos antes revisados sobre lo que es el derecho de la seguridad social, también en éste se manifiesta la acotación de los sujetos protegidos por la seguridad social (*deben ser previstos por el legislador*, como nos dice Ruiz Moreno); lo anterior no es un problema de los autores, sino de la limitación intrínseca de la esfera de protección propia del derecho, la cual siempre exige determinar previamente las características y condiciones bajo las cuales un sujeto será beneficiado por la seguridad social. El problema en realidad estriba, en que *ese legislador* acote hacia los mínimos, el criterio de los sujetos susceptibles de seguridad social, al grado de convertir a ésta en otro tipo de protección social, desvirtuando su esencia y su finalidad, situación que se ha venido presentando en varios países del orbe.

A revisar tales acontecimientos, que se han convertido en una tendencia- dedicaremos el siguiente capítulo, en particular, a analizar la viabilidad de los sistemas de pensiones de la seguridad social.

¹⁰³ *Nuevo derecho de la seguridad social, op.cit.*, p. 53.

CAPÍTULO II: LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS REGÍMENES DE PENSIONES. *Una discusión en torno a su viabilidad*

2.1 La seguridad social en tiempos de la Globalización

2.1.1 El embate a la seguridad social y a los fondos de pensiones

La seguridad social –entre otras instituciones sociales configuradas por las exigencias de principios del siglo XX- se ha visto minada por los procesos de globalización de las últimas décadas. Concebida la globalización por algunos autores como “un mecanismo que ensancha, intensifica y acelera la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, del cultural, al criminal, del financiero al espiritual”¹⁰⁴; aquella, sin embargo, ha sido preponderantemente identificada, en lo fundamental, con uno solo de sus aspectos: el económico.

A pesar de que la globalización no es un hecho esencialmente económico “se tiende a identificar con la creciente aceptación del mercado y de la empresa privada como los mecanismos más efectivos para promover las actividades económicas, organizar los factores productivos y procesar las transacciones de bienes y servicios”¹⁰⁵. Bajo esa lógica el Estado como órgano rector de políticas públicas se ha visto disminuido en sus *otrora* consideradas funciones exclusivas, como es el caso de otorgar seguridad social a los individuos parte de una sociedad organizada, al ser considerada aquella como una carga fiscal para las finanzas del Estado y no rentable en términos de la administración de éste, y con lo que la dinámica globalizante exige terminar.

Por ello, al igual que otros cambios ocasionados por el fenómeno de la globalización –económica- que han afectado a la actividad política, las transformaciones sociales han creado un complejo balance de riesgos y posibilidades, la mayor parte de cuyos riesgos confluyen en reducir el ámbito protector de la seguridad social –como mencionábamos con antelación-, tal

¹⁰⁴ Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, Dave, Perraton, Jonathan, *Global transformations. Politics, economics and culture*, California, Stanford University Press, 1999, p. 3.

¹⁰⁵ Tomassini, Luciano, “El impacto de l proceso de la globalización sobre la sociedad del bienestar”, en *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*, Argentina, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 1998, p.13.

como se construyó durante el desarrollo del Estado de Bienestar¹⁰⁶, que dio prioridad en su momento, a una serie de políticas sociales en beneficio de la población más desprotegida; al cual nos referiremos con detalle más adelante, sobre su contexto de origen y sus características específicas.

Pero en la mayoría de las concepciones referentes a la globalización, que la asocian comúnmente como un hecho histórico nuevo, novedoso, relacionado íntimamente con una percepción de modernización y progreso de los últimos tiempos, existe un error de construcción conceptual que ha llegado al límite de reunir muchas de las características propias de una *ideología*. Al respecto, Aldo Ferrer hace un esclarecedor estudio sobre el momento en la historia en el que efectivamente se puede hablar de globalización:

Hasta los viajes de Colón y Vasco de Gama, no existía en efecto, un orden mundial de alcance planetario. El comercio internacional era, en su mayor parte, de carácter intrarregional dentro de Europa, Asia y África. Los vínculos intercontinentales como, por ejemplo, el comercio entre China o India con las ciudades europeas del Mediterráneo, eran esencialmente bilaterales. No constituían una red de alcance global. Una excepción era el empleo por los europeos del oro importado desde los yacimientos africanos del Sudán occidental para cancelar el déficit de su balance comercial con Oriente. Pero esta red triangular Europa-Oriente-África, tampoco tenía alcances planetarios. El sistema internacional global recién se constituye a partir de la última década del siglo XV con el descubrimiento de América y la llegada de los portugueses a Oriente por vía marítima¹⁰⁷.

Del siglo XV a la fecha, como lo hace constar Ferrer, ya han pasado cinco siglos. La globalización, entonces, no es un fenómeno social-económico nuevo, a él se refería antes como una internacionalización de los bienes y productos, "planteando el dilema de la interacción entre el ámbito interno y el contexto mundial como factor determinante del desarrollo y del subdesarrollo, y de la distribución del poder, entre los distintos países del mundo"¹⁰⁸. Los rasgos de este fenómeno que sí se pueden considerar nuevos, se circunscriben esencialmente al papel que juegan las comunicaciones, la tecnología de punta, pero sobre todo, la creciente aceptación del mercado y de la empresa privada como los mecanismos más efectivos para promover las actividades económicas, organizar los factores productivos y procesar las transacciones de

¹⁰⁶ *Idem.*, p.32.

¹⁰⁷ Ferrer, Aldo, *Historia de la Globalización*, Buenos Aires, FCE, 1996, p. 13.

bienes y servicios¹⁰⁹. Por esta razón, la globalización de nuestro tiempo, no solo reduce sus pretensiones a la esfera económica –aunque sea la más importante-, sino que a su vez, trasciende a lo cultural, a las formas de organización de las sociedades, difunde ideas y valores e impone pautas de comportamiento. Es una globalización que no busca unir para armonizar, sino pretende colocar en una sola unidad todo cuanto sea posible, sin reconocer múltiples diferencias de los elementos que la componen.

La marcada diferencia entonces, entre la llamada, en su momento, *internacionalización* y la *globalización* de nuestro tiempo, radica en resumen, en el manejo que ahora se hace de la información en general, y en particular, de la historia, lo cual se enfatiza por el ritmo acelerado de los acontecimientos producto de sus efectos multiplicadores.

Una de sus finalidades es la configuración de un pensamiento *único*, que obligue tanto económica como moralmente a que sean adoptadas por las naciones las exigencias y directrices formuladas *ad hoc* por los teóricos de la globalización; por su magnitud "parece predominar la idea de que la globalización es algo extraordinariamente poderoso, que obliga a actuar a los países de la región [en referencia a América Latina] y a su gente de un modo que no deja alternativas"¹¹⁰.

Pero la globalización, al contrario de lo que se difunde, no se maneja sola. Manuel Castells –teórico de sociedad de redes- asegura que la globalización económica "se hizo posible", y por lo general se indujo a través de meditaciones políticas de gobierno; "la economía global no fue creada por los mercados sino por la interacción entre los mercados, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales, que actúan en nombre de los mercados"¹¹¹. En ese sentido, señala tres políticas de Estado como las impulsoras y creadoras principales de los cimientos que actualmente dan su sentido a la globalización, a saber, desregulación, liberalización del mercado y privatización.

Se deduce entonces, que la globalización contemporánea ha sido una decisión en mucho mayor medida planeada políticamente, y no precisamente impulsada

¹⁰⁸ *Op.cit.*, p.15.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ Vilas, Carlos, M., "Seis ideas falsas de la globalización", en *Globalización: crítica a un paradigma*, Saxe-Fernández, John (coord.), México, UNAM-IIE-DGAPA-Plaza y Janés, 1999, p.69.

por esa "mano invisible" que lo mueve y lo reordena todo de forma lógica y equilibrada –desde su perspectiva–, según la metáfora utilizada por Adam Smith en *La riqueza de las naciones* en alusión a los mercados, y utilizada subsecuentemente por los nuevos liberales como Hayek y Friedman.

Desde su discurso la globalización económica deviene en ideología, al propugnar una serie de postulados que se tienen por autoevidentes y que dificulta la posibilidad de ser cuestionados. En términos generales, Vilas Manuel detecta seis proposiciones falsas del proceso globalizador, que exponemos para mayor claridad:

1. La globalización es un fenómeno nuevo;
2. Se trata de un proceso homogéneo;
3. Es, asimismo un proceso homogeneizador: gracias al cual todos seremos iguales, latinoamericanos como norteamericanos, europeos como asiáticos y africanos, tanto en cultura, desarrollo como bienestar social general;
4. La globalización conduce al progreso y al bienestar universal;
5. La globalización de la economía conduce a la globalización de la democracia;
6. La globalización acarrea la desaparición progresiva del Estado, o al menos una pérdida de importancia del mismo.

Las proposiciones anteriores, son lo que el autor en comento denomina el *núcleo de la ideología de la globalización*¹¹², así, ella presenta como necesaria e inevitable una configuración de poder dada, a la que trata de preservar y consolidar.

Pero existen argumentos que rebaten contundentemente dichos postulados y que sirven, de alguna manera, para desmitificar aspectos importantes de la globalización.

Respecto del primero, ya Ferrer nos ha demostrado en su análisis, cómo la globalización o la internacionalización de los mercados, inició su desarrollo propiamente a partir del siglo XV, con la llegada de los europeos al continente americano, propiciando un auge creciente de comercialización de productos,

¹¹¹ Citado en Callinicos, Alex, *Contra la tercera vía. Una crítica anticapitalista*, Barcelona, ed. Crítica, 2001, p. 37.

¹¹² Vilas, Carlos M., *op. cit.*, p.70.

conocimiento, e, incluso, de seres humanos. Lo anterior despeja las dudas de si la globalización como tal es un hecho histórico que nos sorprende hace solo algunas décadas, siendo la realidad, por el contrario, la que nos dice que es un proceso de mercantilización y flujos crecientes de bienes y servicios entre múltiples naciones, que se viene efectuando desde cinco siglos atrás, por lo que la globalización más bien es "una dimensión del proceso multiseccular de expansión del capitalismo desde sus orígenes mercantiles en algunas ciudades de Europa en los siglos XIV y XV"¹¹³, el cual sigue avanzando indiscriminadamente hacia sus nuevos objetivos.

En cuanto a la segunda proposición, que refiere que la globalización es un proceso homogéneo, podemos mencionar que la historia presenta periodos de impactante aceleración de la expansión capitalista en lo que toca a los flujos internacionales comerciales y financieros por ejemplo, y en otros momentos le siguen períodos de relativa estabilización y mayor concentración de mercados nacionales, a los que suceden de nuevo periodos de aceleración¹¹⁴. Por otra parte, la globalización trata diferente a sus sujetos o actores, pues se observa una gran diferencia entre el movimiento libre y dinámico del capital financiero, de un país a otro, en contraposición con la limitada libertad para emigrar de los trabajadores, lo cual lo podemos observar en las leyes cada vez más restrictivas que se expiden sobre la migración de un lugar a otro de grandes grupos humanos en busca de mejores condiciones de vida. De ahí que no se pueda hablar de la globalización como un proceso homogéneo.

La globalización tampoco es un proceso homogeneizador, como lo sugiere la tercera proposición, pues la brecha en desarrollo económico y científico es cada vez mayor entre países ricos y pobres. Así lo constatan las diferencias enormes que existen, por mencionar solo un ejemplo, entre Estados Unidos y África; los marcados desniveles educativos, técnicos, de bienestar y productivos en unas y otras áreas contribuyen a explicar estas agudas y crecientes diferencias, y comprueban que la dinámica inercial de la globalización, lejos de homogeneizar, ahonda las disparidades¹¹⁵.

¹¹³ *Ibidem.*, p. 71.

¹¹⁴ Vilas, Carlos, M., *op.cit.*, p. 75.

¹¹⁵ *Ibidem.*, p. 80.

Como la proposición anterior, la cuarta señala a la globalización como propiciadora del desarrollo y bienestar universal, observándose por el contrario marcados retrocesos –por supuesto en las regiones con mayores desventajas– con la pérdida de salarios reales, máxima flexibilización laboral¹¹⁶ que trae aparejada una fuerte disminución en los derechos laborales de la clase trabajadora, políticas estatales de privatización y de desregulación, las cuales reducen los niveles de empleo y deterioran las condiciones de trabajo, entre otros fenómenos producto de los procesos globalizantes.

La tesis que sostiene que la globalización de la economía tendría como efecto mayores niveles de democracia en los países que se inserten en su dinámica, se ha visto debilitada al presentarse ejemplos en la historia como la dictadura de Pinochet en Chile, el cual fue uno de los precursores en América Latina de las directrices establecidas por las políticas neoliberales configuradoras de la globalización. Así, la seguridad social fue una de las más vulneradas, al ser privatizados los fondos de pensiones como una de las políticas de Estado que implementó el dictador en ese país, y que ha servido como “ejemplo” de la tendencia privatizadora en la región. Ante ello, Milton Friedman –teórico neoliberal– tuvo que modificar su postura respecto a uno de sus conocidos aforismos, en el que aseguraba que la libertad económica era un requisito de la libertad política¹¹⁷, es decir, que a mayor liberalización de los mercados mayor grado de democracia y libertad políticas, lo cual se vio contrastado con la realidad.

Finalmente, la proposición que establece como necesaria la reducción del Estado, mencionan algunos autores, más bien pretende una redefinición de sus funciones, tomando como marco las exigencias de la globalización. Un Estado que desregule obstáculos al mercado, evite cargas fiscales importantes que no

¹¹⁶ Autores como Enrique de la Garza y Alfonso Bouzas, enfatizan que el contexto en el que se da la polémica de la flexibilización laboral, se encuentra en los lugares del trabajo, entremezclándose frecuentemente con las nuevas formas de organización, junto con los intentos empresariales de generar una identidad del trabajador con la empresa; además de que este nivel comprende –nos dicen–, tanto los aspectos formalizados, como aquéllos informales. “Pero esta disputa se remonta al conjunto del sistema de relaciones industriales y abarca la legislación laboral, la de seguridad social, así como a las instituciones vinculadas a la negociación colectiva y la resolución de disputas entre el capital y el trabajo; y, en un caso extremo comprende también el cuestionamiento de pactos corporativos entre Estados, sindicatos y empresarios”, en De la Garza, Enrique y José Alfonso Bouzas (Coord.), *Cambios en las relaciones laborales. Enfoque sectorial y regional*, vol. 1, México, UAM-AFLCIO-UNAM-UNT, 1999, p. 31-32.

¹¹⁷ Ramos, Joseph, *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, FCE, 1989, p. 13.

implican ganancias (como se concibe el caso de la seguridad social proporcionada por el Estado), pero que a su vez, no deje de proteger sus intereses en momentos de crisis financieras, principalmente.

El Banco Mundial, ha enfatizado la necesidad de que el Estado lleve a cabo "reformas amistosas hacia el mercado" (*market-friendly economic reforms*), es decir, todas aquellas reformas que modifiquen la estructura del Estado y su relación con el mismo¹¹⁸.

Las líneas trazadas con anterioridad que refieren el discurso ideologizante de la globalización nos sirven de marco para elaborar nuestras propias líneas de relación entre la globalización y el impacto que ha causado en la seguridad social, la cual no ha estado exenta de los efectos de su penetración en distintos aspectos socioeconómicos.

La seguridad social era responsabilidad principal del Estado –con aportaciones de los sujetos beneficiados y de otro tipo, como los empleadores–; con la finalidad de proteger a los individuos con un ingreso seguro, de prevenir riesgos y de subsanarlos en caso de presentarse (tales como enfermedad, cesantía, desempleo, vejez, muerte, entre otras).

Así, la seguridad social después de varias décadas de llevar a cabo sus objetivos, con importantes aciertos y visibles errores, ha ido en decadencia, a causa (en una buena medida) de los imperativos de la globalización. Ante "los procesos de globalización en general se ejerce una fuerte presión de modernización sobre las sociedades que participan de ellas. A su vez, los procesos de modernización y transformación de sociedades que se desarrollan en forma muy acelerada exigen un costo que se distribuye en forma desigual social"¹¹⁹; un costo que también implica ser asumido de manera individualísima, haciéndose a un lado principios originarios de la seguridad social como la solidaridad.

Se dice que en tiempos de la globalización se requiere modernizarse, pero modernización no necesariamente debe ser sinónimo de desprotección social.

A pesar de que hay factores internos de los programas públicos de seguridad social a nivel general (los cuales serán revisados en los capítulos

¹¹⁸ Vilas, Carlos M., *op.cit.*, p. 91.

¹¹⁹ Vobruva, Georg, "El dilema de la globalización. Análisis y posibles soluciones", en *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*, Argentina, Fundación Alemana para el Desarrollo internacional, 1998, p.45.

subsiguientes) que los afectan en su funcionamiento, existen motivos de mayor envergadura que la colocan como un obstáculo en el desarrollo de los mercados. Por ejemplo, estos procesos también llamados por otros como "mundialización", privan de los ingresos procedentes de los aranceles aduaneros que se van reduciendo o suprimiendo y, también, ahondan la dificultad de gravar los capitales al tener éstos una movilidad internacional cada vez mayor¹²⁰, que por supuesto, tiene un impacto en la parte del presupuesto público que se podría destinar a la seguridad social.

Si la intención de la globalización consiste en abrir los mercados de todo el mundo, comercializar bienes y servicios sin obstáculos legales, disminuir los compromisos asumidos por el Estado con grandes sectores en desventaja de la sociedad con el fin de disminuir sus "cargas fiscales", colocar en el mercado todo cuanto le es necesario para obtener mayores ganancias, resulta obvio el imperativo –desde esa lógica- de dismantelar la seguridad social como función del Estado primordialmente, y trasladarla a manos de los mercados. Con otras palabras, pero con una idea en el mismo sentido, se apunta por Roger Beatrix que:

los procesos de apertura comercial han originado la necesidad de implementar políticas económicas de atracción de capitales foráneos y de aumento de la competitividad de los países, en las cuales el mantener bajos los salarios es una ventaja en la competencia mundial por recursos pero una desventaja para los sistemas de seguridad social que ven reducida la base de sus cotizaciones¹²¹.

En esta reconfiguración de relaciones entre Estado y mercado, producto de nuevos consensos políticos y económicos, nuestras proposiciones al respecto de manera general y sin olvidar los problemas endógenos de la seguridad social, tomando como punto de referencia, algunas de las señaladas sobre la ideología de la globalización, exponemos las siguientes:

1. El dismantelamiento de la seguridad social ha sido una decisión política, como parte de toda una serie de políticas tomadas por los gobiernos, las instituciones financieras y los grandes consorcios empresariales; y no solo por la decadencia e inviabilidad de sí misma, como se ha planteado;

¹²⁰ Beattie, Roger, "Protección social para todos, pero ¿cómo?", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, Ginebra, 2000, p. 156.

2. La redefinición de funciones del Estado en el marco de la globalización, conlleva disminución de sus responsabilidades sociales: la seguridad social como una de ellas;
3. La idea de modernización, que viene gestándose desde hace algunos siglos, actualmente ha sido utilizada con mayor intensidad como un proceso que tiende a acabar por su necesidad intrínseca con instituciones del pasado, en este caso, como la seguridad social. En este período histórico, la modernización se asume igual a responsabilidad individual de los riesgos sociales; los costos son asignables de forma exacta, por parte de los propios afectados; las ventajas, en cambio son más bien difusas¹²²;
4. La seguridad social no resulta rentable para el Estado en términos de las políticas neoliberales, por lo que es trasladada para su administración a empresas privadas, lo cual coloca en situación de vulnerabilidad a los sectores anteriormente beneficiados, al delegarse la seguridad social a los vaivenes del mercado, incierto e inestable.

Finalmente, hemos abordado un primer acercamiento a las condiciones actuales que vive la seguridad social de manera general, cuáles han sido los factores y condiciones que le afectan desde fuera. Hemos querido decir, asimismo, que la globalización –entendida actualmente– se ha convertido en una más de sus condicionantes de subsistencia.

Al parecer, una sociedad moderna de los riesgos¹²³, está convirtiéndose en la predominante en tiempos de la globalización contemporánea.

Sobre lo anterior, haremos un esfuerzo de análisis en las siguientes líneas. Pero antes sería interesante reflexionar sobre lo que dice Amartya Sen sobre esta nueva situación social y el trabajo: *El mundo en vías de universalización económica, con todas sus oportunidades y todos sus problemas, exige una comprensión también mundial de la importancia que reviste el trabajo decente y de las múltiples exigencias que entraña éste en las esferas económica, política y social. Reconocer esa necesidad universal es ya de por sí un comienzo*

¹²¹ Informe sobre la seguridad social en América 2005, op.cit., p. 42.

¹²² *Idem.*

¹²³ Constructo teórico planteado por algunos filósofos y sociólogos, entre ellos Ulrich Beck y Anthony Giddens, para caracterizar a la sociedad actual moderna, globalizada, la cual tiene efectos autodestructivos sobre los que se debe reflexionar.

esperanzador¹²⁴. Sería conveniente que esta misma reflexión, también se hiciera extensiva a la situación de la seguridad social, desafortunadamente en decadencia.

2.1.2 La sociedad moderna de los riesgos: ¿modernización vs desprotección?

En el interior del concepto de modernización, la mayoría de las veces ha persistido la percepción de que es un tipo de cambio social, definido específicamente a partir de la década de los sesenta, con raíces profundas en el siglo de la Ilustración y la Revolución Industrial¹²⁵; cuando se caminaba de la sociedad fundamentalmente tradicional a una mucho más avanzada, es decir, industrializada.

En algunos estudios se plantea que la sociedad moderna ya ha sido rebasada, que nos encontramos en una etapa que arriba a la posmodernidad¹²⁶, sin embargo, lo que a nosotros nos interesa en este estudio es enfatizar el *continuum* del proceso de modernización que las sociedades siguen experimentando, toda vez que sigue hablándose del proyecto inacabado de la modernidad, en términos de más prosperidad económica basada en la tecnología, más democracia, más libertad y emancipación, más oportunidades u opciones de autorrealización¹²⁷.

En ese proceso de modernización, las sociedades van desarrollando aspectos dicotómicos: las innovaciones y los deterioros que a su paso arrastran. Ulrich Beck llama a lo anterior el surgimiento de la sociedad del riesgo, cuyo concepto designa “una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que a través de la dinámica de cambio la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones de

¹²⁴ Sen, Amartya, “Trabajo y derechos”, *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, p. 139.

¹²⁵ Solé, Carlota, *Modernidad y modernización*, México, UAM-Azcapotzalco-Anthropos, 1998, p. 253.

¹²⁶ Este debate que inicia en los años ochenta, se ha centrado en filósofos y sociólogos que hablan sobre “el cambio hacia la sociedad posmoderna”, el “fin de la modernidad”, entre otros planteamientos (J.F. Lyotard, G. Vattimo, J.Habermas, D. Bell, S. Lash, D. Lyon), en mayor medida en los ámbitos de la cultura y del arte.

¹²⁷ Solé, Carlota, *op.cit.*, p.253.

control y protección de la llamada sociedad industrial¹²⁸. De ahí que sean los mismos procesos de modernización los que generan de manera latente peligros, que cuestionan, denuncian y transforman los fundamentos de la sociedad industrial¹²⁹.

Se observa una sociedad que avanza en muchos aspectos: en la ciencia, en la tecnología, *v.gr.*; pero no se responsabiliza ni se detiene a reflexionar de los efectos destructores que a su paso va produciendo. Como diría Alain Touraine, el desarrollo científico y tecnológico, si no es socialmente incluyente, no puede ser sinónimo de progreso¹³⁰.

El proceso modernizador de los últimos tiempos no se puede dissociar de la dinámica del capital y del auge de la globalización de nuestros días. El desarrollo expansionista del capitalismo de este siglo no considera aquello que no le produce ganancia, por lo que no se observa una reflexión (entendida como autopenarse) de sus efectos.

En ese sentido la sociedad moderna se ve desprovista de seguridad, para dar paso a la sociedad del riesgo global; "una característica de esta sociedad nos dice Beck- es una metamorfosis del peligro que es difícil delinear o controlar: los mercados se colapsan y existen carestías en medio de la sobreproducción. Los tratamientos médicos fracasan. Los constructos de la racionalidad económica tiemblan..."¹³¹.

En ese contexto de las sociedades modernas desprotegidas, que se confrontan con los fundamentos y límites de su propio modelo, la seguridad social también parece no tener lugar. Este tipo de modernidad avanzada prioriza la individualización de los riesgos, pero al mismo tiempo todo el colectivo los asume, es decir, ningún sujeto se salva de los riesgos materializados.

Concebida para hacer frente a los riesgos de la vida en general, y laboral en lo particular, la seguridad social buscaba disminuirlos de forma solidaria. Creando un vínculo de solidaridad entre los individuos de una sociedad, que tenían en

¹²⁸ Beck, Ulrich, "Teoría de la sociedad del riesgo", en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Beriain, Josetxo (comp.), Barcelona, Anthropos, 1996, p. 201.

¹²⁹ *Ibidem.*, p. 202.

¹³⁰ En entrevista: "De la globalización a la nueva economía", en *Revista Espectador*, en la página electrónica www.espectador.com/text/especial/touraine.htm, 12/05/00 hora 09.05; consultado el 21 de enero de 2005.

¹³¹ Beck, Ulrich, "Retorno a la sociedad del riesgo: teoría, política, críticas y programas de investigación", en *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI Editores, 2002, p. 223.

común el *riesgo* de sufrir accidentes en el trabajo, desempleo o las inminentes vejez y muerte.

Al surgimiento de la seguridad social, ya se configuraban las sociedades modernas, pero a diferencia de las sociedades modernas de las últimas tres décadas, aquellas buscaban protección social frente a contingencias con una lógica de ser proporcionada por el Estado en cooperación con los individuos; mientras que ahora la búsqueda de la protección o prevención frente a riesgos es asumida prácticamente en su totalidad por el individuo.

Ahora las tendencias corren hacia la administración de la seguridad social por instituciones financieras privadas, donde el esfuerzo objeto de la prevención (aportes económicos *v.gr.*) se encuentran condicionados por la ocurrencia o no de un colapso financiero, como lo señala Beck.

Así, las consecuencias políticas y sociales del proceso de globalización, y de la difusión de las formas de organización y de vida por la modernidad avanzada que dicho proceso transmite a través de las fronteras nacionales, determinan una compleja mezcla de riesgos y oportunidades¹³², al mismo tiempo que las instituciones sociales diseñadas para el control de los mismos, desaparecen por los imperativos modernizantes y financieros, generándose esa *inseguridad* que va en aumento al estar interconectados globalmente todo tipo de *riesgos*.

Así, la sociedad moderna que se asume en permanente *riesgo* surge como consecuencia del estado de desprotección que ha caracterizado a las últimas décadas.

2.1.3 Del consenso keynesiano-Estado Benefactor al consenso de Washington-Estado neoliberal

Así como existe una explicación filosófica del fenómeno de decadencia de la seguridad social en el mundo, también existe la explicación política y económica de tal acontecimiento histórico. De ahí la necesidad de abordar el paso del Estado del Bienestar al Estado Neoliberal.

¹³² Beck, Ulrich, *op. cit.*, p. 32.

Las formas y desarrollo tanto del Estado del Bienestar y en particular de la seguridad social, tuvieron sus propias características en las diferentes regiones del mundo.

Después de un auge de alrededor de cincuenta años, los efectos del carácter ambivalente del Estado del Bienestar no se hicieron esperar, pues traía en sí mismo contradicciones, al englobar “simultáneamente tendencias a aumentar el bienestar social, al desarrollo de la capacidad de los individuos, al control social sobre el juego ciego de las fuerzas del mercado; y tendencias a la represión y control de la gente, a que los trabajadores se adaptasen a los requerimientos de la economía capitalista”¹³³.

Desde su inicio, los liberales de la economía veían con recelo la implementación de políticas sociales que configuraban el Estado del Bienestar, considerándolas un obstáculo para el libre desarrollo de los mercados, al obligarse a solventar una fuerte carga fiscal para beneficiar a sectores vulnerables de la sociedad. En tanto, del otro lado del debate, algunos de los llamados socialistas consideraban que dichas políticas solo ayudarían temporalmente a limar las asperezas del capitalismo; otros preveían que este Estado Benefactor, tenía en su génesis sus propios límites, dada su economía capitalista, en franca contradicción con las erogaciones de tipo social, que no generan ganancias.

Con relación a ello, Habermas en su momento, había puesto en la discusión un problema,

el Estado del Bienestar, tras haber reconciliado en cierta medida la tensión entre economía capitalista y organización política democrática, hace ahora frente a un problema doble que le priva de potencial movilizador para su visión utópica: por una parte es visto con desconfianza por la clase obrera nuclear y por categorías sociales con movilidad ascendente que abandonan las ideas colectivistas y, por otra, por quienes reconocen en el Estado del Bienestar el logro de cierto grado de justicia social, pero son conscientes de su contradicción interna entre poder estatal y mundo vital, o entre el método y la finalidad del Estado del Bienestar¹³⁴.

El declive del Estado de Bienestar vino a partir de la llamada crisis fiscal del Estado, el endeudamiento público de los países subdesarrollados, entre otros

¹³³ Claus, Offe, *op.cit.*, p. 64.

¹³⁴ Citado por Offe, Claus, en *Op.cit.*, p. 184.

factores de orden económico; y pareciera que culminó su etapa al imponerse un nuevo consenso, el denominado "consenso de Washington"¹³⁵.

Al respecto, Lo Voulo, nos dice:

La crisis del consenso que sostenía al tradicional Estado de Bienestar permitió el avance de uno nuevo, que algunos gustan denominar como "consenso de Washington, en tanto sus principales defensores pertenecen a la burocracia de los organismos internacionales con sede en esa ciudad. La desregulación de los mercados, el incremento del ahorro interno (principalmente por la caída de salarios) y del externo, el libre movimiento de capitales, la supuesta "neutralidad" de la política comercial, la eliminación del déficit fiscal y la caída absoluta del gasto público, son algunas de las recomendaciones "universales" de este consenso (...) Así todos los elementos que configuraban la red de seguridad laboral y social se transformaron en "costos" y "rigideces" para el racional desenvolvimiento de los negocios¹³⁶.

En efecto, como lo señala Lo Voulo, este nuevo consenso abarca una serie de medidas que, como "sugerencias" por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los países latinoamericanos han tenido que ir adoptando, entre ellas: disciplina fiscal y nuevas prioridades en los gastos públicos, reforma fiscal, liberalización financiera, tipo de cambio, liberalización del mercado, inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

Con estos acuerdos, el derecho como subsistema tiende a minimizarse, por la pretensión de que existan menores regulaciones al mercado por parte del Estado; y como lo dijimos anteriormente, la seguridad social sigue el mismo destino del Estado Benefactor.

La seguridad social se encuentra en decadencia, como consecuencia de que en el marco del consenso de Washington "se considera un valor positivo el

¹³⁵ La expresión se debe a John Williamson miembro del *Institute for International Economics*. El mismo autor explica el por qué del "consenso de Washington": "La razón que me llevó a compilar el consenso de Washington no era otra que documentar o informar sobre los cambios de actitudes políticas que se estaban produciendo en América Latina, cambios que, por lo menos en apariencia, no eran percibidos desde Washington en ese momento. Con ese propósito, el Institute for International Economics celebró en noviembre de 1989 una conferencia -'Latin American Adjustment: How Much Has Happened?'- en la que diversos participantes provenientes de América Latina se refirieron a las posturas adoptadas frente a una serie de reformas de política así como el grado de aplicación de las mismas. Mi "consenso de Washington" no era más que el compendio de reformas política que cada uno de los autores debía examinar en su disertación". "Revisión del Consenso de Washington", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comp.), BID, 1998, p. 51.

¹³⁶ Lo Voulo, Rubem, *op. cit.*, p. 160.

desmantelamiento de la red de seguridad laboral, incluyendo la de seguridad en los ingresos", lo cual la afecta directamente.

No es fortuito que Milton Friedman uno de los ideólogos del pensamiento económico neoliberal imperante, se haya referido al Estado del Bienestar y por ende a la seguridad social como "un verdadero engaño que sería necesario desmantelar"¹³⁷, aseveración que se ha venido confirmando paulatinamente como un proceso que pareciera, sigue su camino sin mayores obstáculos.

Hemos visto que entre la globalización que se configura con las políticas de libre mercado, la disminución del papel rector del Estado y las ideas de modernización con tendencias a desaparecer instituciones sociales, la seguridad social se ha visto disminuida y privatizada.

Sin embargo, las reformas a los sistemas de seguridad social no han tenido el mismo comportamiento; mientras que en la Unión Europea no se ha recurrido a alguna forma de privatización total o parcial, "si acaso a cuentas individuales privadas a manera de ahorro voluntario y complementario de la jubilación"¹³⁸, en América Latina sí se han estado efectuando en las últimas dos décadas privatizaciones totales o parciales a sus sistemas.

La discusión de los nuevos modelos que deben adoptarse en materia de pensiones, ha tenido lugar durante los últimos años a nivel mundial; se plantean diversos enfoques, lo cual depende, en muchos casos, de las organizaciones internacionales que los formulan.

Precisamente ello, es lo que revisaremos en los subtemas siguientes.

2.2 La discusión de la viabilidad de los sistemas de pensiones

Todo lo que hemos revisado anteriormente, sobre los efectos de la globalización en la seguridad social¹³⁹, los procesos de modernización

¹³⁷ Citado por Guillen, Romo, Héctor, *La contrarreforma neoliberal en México*, México, Ediciones Era, 1997, p. 60.

¹³⁸ González, Roaro, Benjamín, *La seguridad social en el mundo*, México, Siglo XXI Editores, 2003, p. 11.

¹³⁹ Así lo confirman también algunos estudiosos como Daniel Titelman y Andras Uthoff, al decir que entre los desafíos internos de los sistemas de pensiones de la seguridad social, se suman "aquellos derivados del proceso de globalización en que están encaminados los países de la región, el que ha afectado la naturaleza del sistema de protección y su capacidad de respuesta a las perturbaciones externas que enfrentan nuestras economías", en *Revista de la CEPAL*, núm. 81, diciembre 2003, p. 104.

sesgados hacia la eliminación de las instituciones de protección social, configuran el contexto general de las tendencias mundiales en las que se circunscriben los sistemas de pensiones de la seguridad social. Dicho contexto mundial, es el marco fenomenológico que ha servido de base para las discusiones y planteamientos concretos que, en materia de reforma de pensiones, se han venido formulando y materializando en muchos países del orbe.

Se reconoce de manera generalizada, que es muy posible que los decenios de 1980 y 1990 resulten ser una de las grandes décadas divisorias en la evolución de la política social¹⁴⁰, que ha llevado a la necesidad de replantear, no sólo la viabilidad de los sistemas, sino incluso, la vigencia de su propia naturaleza y objetivos sociales.

Así, la pretensión de efectuar reformas a los sistemas de pensiones, sobre todo en aquellos países que tienen un sistema fundado en el reparto, viene motivada por una serie de problemas que se aduce, tienen intrínsecos este tipo de esquemas pensionarios. El punto central es el cuestionamiento que se ha realizado en las últimas dos décadas a la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones.

Detallaremos la discusión, para mayor entendimiento de los problemas.

A raíz de las tensiones que se han presentando entre la creciente demanda de servicios de salud y de pensiones, lo cual exige mayor respuesta del presupuesto público de los países (esto es, mayores exigencias financieras de la seguridad social) y, por su parte, la capacidad de los mismos de proveer los recursos demandados; se ha generado un debate internacional que pone en el centro la necesidad de reformar estructuralmente –nos dicen– los sistemas de protección social¹⁴¹. Este tema, por su trascendencia social y económica, ha pasado a ser parte integral de la agenda política de la mayoría de los países, muchas veces por imposición externa.

Como antecedente para entender el origen en el que se funda la problemática en cuestión, se debe mencionar que en la mayoría de los países desde años atrás, se han establecido regímenes de jubilación¹⁴²; regímenes que se

¹⁴⁰ Gillión, Colín, Turner John, Bailey Clive y Latulippe Denis, *Pensiones de seguridad social*, Madrid, OIT-MTAS, 2002, p. 39.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Ver el capítulo I.

establecieron con el fin de asegurar que en sus años de retiro, los trabajadores no tuvieran que afrontar la pobreza y que los gobiernos no encararan grandes costos de protección social, si durante el ejercicio de su actividad laboral los trabajadores imprevistos no ahorran para el momento de su jubilación.

La mayoría de estos regímenes de pensiones, tuvieron como eje rector el principio de solidaridad, traducido en el sostén de los jubilados por los trabajadores activos; es decir, por cada jubilado tenía que haber un trabajador aportando al sistema, para que con ello se les pudiera subvencionar sus pensiones a los jubilados; además, el Estado otorgaba una función redistributiva a los sistemas de pensiones.

A medida que estos regímenes maduraron, fueron presentando una serie de problemas internos que no se previeron en su inicial diseño (los cuales abordaremos minuciosamente en un subtema particular) como el envejecimiento poblacional (la proporción activos-jubilados se descompensó) y su deficiente administración generó muchas pérdidas; esto propició un blanco oportuno para los interesados en convertir la seguridad social, en un asunto de interés privado.

En virtud de ello, se plantea que los países lleven a cabo reformas a los sistemas públicos de pensiones basados en el reparto, pasando a otro modelo de pensiones consistente en cuentas individuales capitalizadas y administradas por el sector privado. Así lo manifiestan algunos especialistas en el tema como Stanford G. Ross, al referir que “el debate se centra esencialmente en los méritos relativos de los planes de cotizaciones definidas, sujetos a capitalización completa y a la gestión privada, en los que el riesgo es asumido por el beneficiario, contrapuestos a los regímenes públicos de reparto y prestaciones definidas cuyo riesgo corre por cuenta del Estado”¹⁴³, aunque Ross no debe olvidar que ese riesgo también recae, de manera solidaria, en la totalidad de los participantes del sistema.

Sin duda, el debate sobre los sistemas de pensiones se profundizó a raíz de la publicación en 1994 de un informe del Banco Mundial, conocido como *Envejecimiento sin crisis*, con él se hizo más clara y sistemática la idea de los organismos económicos de cuestionar los sistemas públicos de pensiones, y la

¹⁴³ Ross, G. Stanford, “Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 53, núm. 2, abril-junio 2000, Ginebra, AISS, 2000, p. 3-4.

sugerencia de cambiarlos a sistemas privados de pensiones. De nuevo, Stanford Ross, describe al respecto lo que se manifiesta en el documento:

Fue el primer examen exhaustivo de las disposiciones de jubilación de la seguridad social, sobre una base mundial. Los resultados del estudio demostraron las deficiencias de los sistemas tradicionales de seguro social que otorgaban prestaciones definidas, financiadas por el método de reparto, y se extrajo en conclusión que intrínsecamente estos mecanismos sujetos a la gestión pública adolecían de imperfecciones. Las comprobaciones llegaron más allá de detectar insuficiencias derivadas de problemas de implementación y operativos para subrayar otros de fundamental importancia en materia de diseño y riesgo político de estos sistemas. El Banco Mundial prescribió planes de cotizaciones definidas y capitalización completa del tipo instituido en Chile a principios de los años 80, pero halló también otras prometedoras iniciativas de cotizaciones definidas en Singapur y Malasia y propuso en general un modelo sujeto a la gestión privada, como alternativa a la estrategia tradicional de seguro social administrado por el gobierno¹⁴⁴.

Pero esta ha sido una postura más sobre el problema, una postura sin duda, con mucho peso económico sobre los países en desarrollo fundamentalmente, y a quienes iban dirigidas, en primer lugar, las sugerencias de los caméoros. De ahí que otras organizaciones internacionales (como la OIT) más enfocadas en preservar los sistemas públicos de pensiones, hayan insistido (y lo sigan haciendo) en cuestionar si el cambio de pensiones públicas a privadas, sea la única alternativa de solución a los problemas.

En un estudio elaborado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se afirma lo que hemos dicho con anterioridad: *el principal motivo de estas reformas y muchas otras que se han llevado a cabo o propuesto en otras partes del mundo es el problema de la falta de viabilidad financiera del sistema de reparto (Pay-As-You-Go, o PAYG, como es conocido entre los de habla inglesa), que fue el modelo de seguridad social que siguieron casi todos los países con un sistema público de pensiones*¹⁴⁵. No obstante lo anterior, debe hacerse notar que esa falta de viabilidad financiera no sólo se debe a problemas internos del diseño de este tipo de sistema, sino que también obedece a toda una configuración mundial de los mercados de trabajo, cuyo crecimiento se encuentra estancado y genera una serie de consecuencias que

¹⁴⁴ *Ibidem.*, p. 11.

¹⁴⁵ CISS. *Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre seguridad social en América 2002*, México, 2002, p. 31.

afectan también a los sistemas de pensiones, debido a que dificulta la capacidad de aportaciones del trabajador y el ingreso de ellos al sistema.

De manera más puntual, respecto a los objetivos o pretensiones de las reformas pensionarias, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), organismo activo en la discusión, en su documento *El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso*¹⁴⁶, refiere que dicho debate es impulsado por la necesidad o el deseo de:

- reestructurar los sistemas económicos;
- vigorizar las instituciones previsionales ineficaces; o
- mejorar la protección social de acuerdo con la evolución de las condiciones económicas.

Y que, a su vez, lo alimenta la esperanza de que las estructuras de jubilación alternativas: 1) mejorarán el rendimiento macroeconómico, 2) ayudarán a hacer frente a los cambios demográficos, o 3) reflejarán la transformación de la filosofía social acerca de la importancia relativa de la previsión individual y colectiva en cuanto al reparto. Todo esto, como pretensiones que se argumentan a favor de las reformas.

Estos objetivos y aspiraciones que plantean los reformadores, privilegian los aspectos económicos sobre los sociales, le imponen a los sistemas de pensiones una función primordialmente económica, olvidando que dichos sistemas desde sus orígenes han tenido como función principal y casi exclusiva, la de otorgar protección social a los individuos de una sociedad.

Como nos dice el documento de la AISS, en el pasado, el debate sobre políticas públicas en materia de regímenes de pensiones giraba en torno a cuál sería la mejor manera de garantizar a los jubilados suficientes ingresos. Pero hoy se centra sobre las implicaciones del costo del envejecimiento de la población, particularmente en el ámbito de desaceleración del crecimiento económico en las economías desarrolladas; se suma que hoy el debate pone la

¹⁴⁶ Asociación Internacional de la Seguridad Social, 1998, p. 2.

mira en incitar a una mayor responsabilidad personal y en una menor dependencia del sistema¹⁴⁷.

El debate internacional sobre este tema ha tomado posiciones polarizadas. Con relación al enfoque de los cambios que deben realizar los sistemas de pensiones, la discusión sugiere lo siguiente:

Lo que se discute más comúnmente en la actualidad es el tipo de cambio estructural que permitirá pasar de los regímenes públicos y obligatorios de reparto a los de ahorro para la jubilación, de cotizaciones definidas, gestionados por el sector privado. Esta polarización del pensamiento refleja la diversidad de inquietudes y de objetivos en competencia que implican las diferencias entre:

- la capitalización anticipada versus el reparto;
- los regímenes colectivos de prestaciones definidas versus las cuentas personales de cotizaciones definidas; y
- una preferencia por la gestión privada en lugar de la pública¹⁴⁸.

Por su parte, Mesa-Lago¹⁴⁹ señala que son principalmente siete los aspectos o dicotomías sobre la naturaleza de la reforma de las pensiones, a saber:

1. Meta general principal: Social versus económica.
2. El sistema financiero: Régimen de reparto versus capitalización plena.
3. Contribuciones: No definidas versus definidas.
4. Prestaciones: Definidas versus no definidas.
5. Administración: Privada versus múltiple.
6. La independencia política del sistema: Permeabilidad versus inmunidad.
7. Tipo de reforma: no estructural versus estructural.

Cabe aclarar, como lo veremos más adelante, que entre las dos posiciones pueden presentarse muchos matices, por lo cual no siempre es “blanco o negro”, sino una serie de variaciones importantes.

¹⁴⁷ *Op.cit.*, p. 38.

¹⁴⁸ *Op.cit.*, p. 38.

¹⁴⁹ Mesa-Lago, Carmelo, “ La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, en *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla García y Alfredo H. Conte-Grand (comp.), tercera edición, Ginebra, OIT, 2001, p. 79

Pero veamos cuáles han sido las posiciones de los principales organismos internacionales interesados en la discusión, para tener un panorama más completo de la problemática.

2.2.1 Posición en el debate de los principales organismos internacionales

Han sido muy diversos los enfoques desde los que se ha abordado la discusión sobre las reformas a los sistemas de pensiones, pero son dos perspectivas las más enfrentadas: la que defiende más los objetivos económicos y, aquella que privilegia en mayor medida las metas sociales de los sistemas. Esto es: en general por un lado los economistas y, por el otro, los funcionarios de la seguridad social; aunque incluso en una misma posición, se localicen también diferencias de opinión.

Así se han perfilado en lo general, las posiciones de los organismos internacionales más influyentes en el debate: la OIT y la AISS en defensa de la postura social, y el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en la trinchera económica. A su vez, recientemente la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se ha incluido en el debate. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), también han hecho algunos estudios en esta materia pero sin tomar todavía una posición lo suficientemente clara en el debate.

Analicemos cada una de las posturas.

El Banco Mundial se colocó polémicamente en la discusión con el documento multicitado *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*¹⁵⁰, toda vez que antes de 1994, esta entidad no había tenido una ingerencia de tal magnitud en este tema, como lo logró con esa propuesta. En este informe del BM, se plantea como "urgente" la necesidad de reformar los tradicionales sistemas de pensiones públicos. Su

¹⁵⁰ Este es el documento cumbre del Banco Mundial en el tema de pensiones, considerado por muchos como la ofensiva más contundente a los sistemas públicos de pensiones en el mundo.

argumento gira en torno a aspectos macroeconómicos de los sistemas, así como de las dimensiones de las políticas social y financiera que éstos siguen. La postura del BM se inclina por apoyar la potencial contribución de las pensiones de vejez como parte integrante de su promoción del crecimiento económico global. Debido a los déficit fiscales que empezaron a observar los sistemas en muchos países de Europa central y oriental, y en la mayoría de los llamados emergentes, el BM visualizó la necesidad de resolverlos y de restablecer una capacidad de pago inmediata, lo cual exige la adopción de medidas y recaudos para garantizar a largo plazo la viabilidad financiera de la protección a la vejez.

El BM defiende un modelo de protección de vejez de tres pilares. Monika Oueisser nos dice que según este modelo propugnado por el BM, en términos de administración y financiamiento es preciso separar la función de protección de la redistribución de los ingresos para impedir la pobreza en la vejez¹⁵¹. En ese sentido, el BM ejerce una feroz crítica a los sistemas de reparto, basados en las prestaciones. La misma autora nos dice sobre esta postura, lo siguiente:

Según el informe, estos sistemas no podrán soportar el proceso de envejecimiento demográfico y siempre, en el largo plazo reeditarán una tasa de interés interna más baja que la reeditada por las inversiones en el mercado de capitales, y sus tasas de cotización en alza causarán grandes problemas en el mercado de trabajo y entrañarán así una amenaza para el crecimiento económico nacional. Se considera que estos acontecimientos adversos son inherentes al sistema y que no son aptos para las medidas de reforma parcial. A juzgar por el informe del Banco Mundial, la única solución es una reforma estructural que incluya elementos de capitalización, ajuste de las cotizaciones y transferencia de las funciones centrales al sector privado¹⁵².

Lo anterior nos indica que el Banco Mundial sugiere eliminar el eje solidario que tienen los sistemas basados en el reparto, cuya función fundamental es la de constituirse en un mecanismo de redistribución de la riqueza. Dentro de esta propuesta se hace hincapié en un modelo de pilares múltiples constituido por un pilar básico de red de seguridad social, que ofrece en general una prestación relativamente baja sujeta a examen de medios o una prestación

¹⁵¹ Oueisser, Monika, "La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 53, núm. 2, abril-junio 2000, Ginebra, AISS, 2000, p. 37-38.

¹⁵² *Ibidem.*, p. 40.

uniforme todo lo restringida posible; para el BM este primer pilar tendría la función redistributiva toda vez que sería financiada por impuestos o cotizaciones administradas por el Estado. El segundo pilar, sería obligatorio, de cotizaciones definidas y totalmente capitalizado, confiado a la gestión privada, lo más grande que sea factible¹⁵³. En el caso del tercer pilar propuesto por ese organismo internacional, se debe ofrecer a cualquier persona que desee mayor protección de forma privada; este pilar sería facultativo, es decir, voluntario. Si observamos con detenimiento y traemos de nuevo los conceptos de asistencia social, seguros privados, ahorro individual, seguros sociales y seguridad social analizados en el primer capítulo de este trabajo, nos podremos percatar que el Banco Mundial -sin decirlo explícitamente- sugiere desarticular la seguridad social y fragmentarla en un pilar de asistencia social, uno de seguros privados y el otro de ahorro individual que recuerda las antiguas cajas de ahorro individuales.

Por otra parte, el BM también previene que los regímenes de reparto, son instrumentos políticos que ponen en grave riesgo la estabilidad financiera y política de los países. Debido a que estos regímenes son sometidos a la manipulación política, en tanto con fines electorales, los políticos prometen beneficios exacerbados sin posibilidad de cumplirlos en la realidad, y esto para el BM, no es más que una forma de defraudación a los beneficiarios.

La postura de la Asociación Internacional de la Seguridad Social¹⁵⁴ (AISS) ha sido otra, en tanto su crítica a la posición del BM ha tomado gran fuerza. Para la AISS, las críticas económicas a los regímenes de reparto son una exageración. De nuevo colocamos en el centro el documento de la AISS -antes referido- que así lo expresa:

Los que critican a los regímenes de jubilación sujetos al método de reparto aducen que los de capitalización anticipada mejoran el rendimiento y proporcionan a los trabajadores un mejor retorno sobre la inversión. La revisión sugiere que los regímenes de capitalización anticipada pueden ofrecer beneficios económicos, si forman parte de un plan de desarrollo de mercados financieros eficaces. Sin embargo, los testimonios en cuanto a que la capitalización anticipada eleva la tasa de ahorro de una nación son escasos y no existen indicadores que den a

¹⁵³ "Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones", *op.cit.*, p. 7.

¹⁵⁴ Organismo internacional al que están afiliadas las instituciones responsables de los sistemas previsionales estatutarios y el que, legítimamente se ha interesado en esta problemática.

entender que reducirán el costo económico de hacer frente al envejecimiento de la sociedad¹⁵⁵.

La AISS considera que ante el problema del envejecimiento de la sociedad como causa de que los costos de las pensiones asciendan hasta niveles indeseables, se deben tomar en cuenta las evidencias que indican dos maneras de resolver el problema de la tasa de dependencia: subir la edad de jubilación, y/o reducir las prestaciones correspondientes.

Tanto la OIT como la AISS consideran que la protección de vejez es un deber social colectivo, cuyo objetivo principal es garantizar un nivel mínimo de seguridad de los ingresos tanto a los beneficiarios de hoy como a los de mañana. Por ello, ajustar las prestaciones corrientes para adecuarlas a la situación económica y financiera es muy legítimo, pero siempre y cuando obedezca a los principios de la solidaridad inter e intrageneracional¹⁵⁶. De estas apreciaciones se desprende la crítica que hacen a la visión del BM centrada en el individuo y no en el bienestar de la colectividad; pues promueve el derecho adquirido mediante el pago de las cotizaciones, y el interés acumulado, los cuales vienen precedidos de una marcada influencia de la economía del libre mercado y una escéptica opinión acerca de los modelos europeos de Estado de Bienestar.

La OIT y la AISS, con sus argumentos enfrentan al Banco Mundial, y según lo que expresa Monika Queisser, se pueden considerar como centrales las siguientes críticas que le refutan en el marco del debate:

- No se preocupa lo suficiente de formular medidas de reforma coherentes dentro del sistema y de alguna manera exacerba la crisis en los sistemas vigentes;
- Pasa por alto la incertidumbre acerca de los futuros niveles de pensión, inevitable si los beneficios dependen del mercado de capitales;
- Hace caso omiso de la imposición de riesgos de vida tales como la pobreza, el desempleo de larga duración, la invalidez y la enfermedad sólo al

¹⁵⁵ *El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso, op.cit., p. 4.*

¹⁵⁶ "La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales", *op.cit.*, p. 41.

individuo, como es inevitable si el nivel de la pensión depende directamente de las cotizaciones;

- Exagera la magnitud del problema demográfico en los sistemas de reparto – la OIT cree que la mayoría de éstos puede consolidarse subiendo cuidadosamente el límite de edad e introduciendo pequeños ajustes en las prestaciones;
- Se desentiende de las proyecciones respecto de los costos totales de la seguridad social, de los que forman parte el gasto en concepto de pensiones –los cálculos de la OIT indican que hasta mediados del siglo será posible financiar incluso los sistemas de seguridad social europeos onerosos;
- Que todos los sistemas que a la vejez de una persona transfieren activos tiene que ser financiados a partir del PBN corriente y que la generación económicamente activa tiene que renunciar a una parte de su consumo para financiar el de los beneficiarios (ya sea por intermedio de transferencias, impuestos o cotizaciones directos o por la vía de la adquisición compulsiva de dinero o activos fijos por la generación de beneficiarios);
- Sólo se ocupa de pensiones y no cubre el riesgo de invalidez o deceso de los asegurados, en forma compatible con el resto del sistema;
- Pasa por alto el riesgo implícito que encierra para los gobiernos la garantía que deben suministrar en los sistemas nacionales capitalizados¹⁵⁷.

Estas constituyen principalmente las observaciones críticas que la OIT y la AISS han lanzado a la postura del Banco Mundial. Pero además de las enunciadas anteriormente, también hacen notar que la recomendación enfatizada por el BM de que los países deseosos de incorporar un modelo de pilares múltiples, reduzcan los costos de transición, sea recortando las prestaciones, sea acreditando sólo una parte del derecho obtenido en el marco del antiguo sistema, constituye también, nada menos que una defraudación;

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p. 42.

pues en aras de costear el paso de un sistema a otro, se verán disminuidos las prestaciones y derechos de los afiliados al antiguo sistema.

Insisten, a su vez, que los sistemas de seguridad social, no deben verse como exclusivos instrumentos para el desarrollo del mercado de capitales, como lo exalta el BM.

No obstante las posiciones enfrentadas de las organizaciones -ideológicamente en los inicios del debate-, se ha observado en los últimos años que han tenido que flexibilizar sus posturas, buscando de alguna forma, que éstas converjan cada vez más encontrando puntos de coincidencia para hacer más viable las opciones de solución. Por ejemplo, la OIT ha sido menos estricta en cuanto a la interpretación del Convenio de Seguridad Social (Normas mínimas, No. 102), de 1952, en cuyas directrices basan sus principales posiciones sobre el tema; lo que sí no está dispuesta a aceptar, son sistemas que no puedan garantizar a los asegurados cuyos antecedentes de cotización sean perfectos, algo más que prestaciones de subsistencia¹⁵⁸.

En cuanto a la participación aún incipiente del Fondo Monetario Internacional, se puede decir que su posición se asemeja mucho a la del BM, seguramente debido a que los intereses que respalda son eminentemente económicos. En general, se considera que la línea oficial del FMI es relativamente flexible, siempre y cuando las innovaciones formen parte de una razonable política macroeconómica y conduzcan a una consolidación a largo plazo del financiamiento de las pensiones¹⁵⁹.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se ha colocado al margen de propuestas específicas de modelos previsionales; más bien su función ha consistido en elaborar una serie de estudios profundos sobre las implicaciones de las reformas, los principios en los que se deben basar las mismas y discute una amplia serie de posibilidades que podría ser aconsejable adoptar por los países que pertenecen a esta organización.

La OCDE ha definido siete principios que deben orientar las reformas estructurales de los sistemas de pensiones:

¹⁵⁸ *Ídem.*

¹⁵⁹ *Ibidem.*, p. 47.

- Habría que ofrecer a los trabajadores incentivos financieros para que continúen en actividad más allá de la edad de jubilación estatutaria: es preciso concebir sistemas tributarios y programas sociales que garanticen la inexistencia de desincitaciones.
- En el mercado de trabajo se necesitan reformas de vasto alcance para reforzar la formación de los trabajadores de edad y lograr su efectiva inserción.
- Los sistemas públicos de pensiones deben ser consolidados: la reducción de las prestaciones y el aumento de las cotizaciones serán inevitables.
- Los ingresos que a la vejez perciba una persona deben consistir en una combinación de impuesto y transferencia de prestaciones, tanto capitalizadas como sujetas al método de reparto, así como en el ahorro privado y otros ingresos. Procediendo así se dispersará el riesgo, la carga se distribuirá mejor entre las generaciones y el momento de la jubilación será más flexible.
- Las prestaciones pagaderas en el marco del seguro de enfermedad y asistencia de larga duración deben sujetarse más a la relación de costo-eficacia.
- El desenvolvimiento de los sistemas previsionales capitalizados debe estar acompañado de mejoras en la infraestructura del sector financiero.
- Hay que establecer ahora a nivel nacional el marco estratégico necesario, a fin de que las muchas medidas de reforma diferentes puedan ser coordinadas y armonizadas.

Por lo que se observa en estos principios esgrimidos por la OCDE, su posición parece mediar entre la del BM y la OIT, en virtud de que de las dos toma puntos importantes: plantea consolidar los sistemas públicos de pensiones, pero también sugiere la existencia paralela de sistemas previsionales capitalizados, reforzando la infraestructura del sector financiero; asimismo, asume la misma opinión de la OIT en cuanto a la necesidad de reducción moderada de prestaciones e incentivos financieros para que la edad de jubilación se postergue, en tanto plantea en el rubro de generación de ingresos

para la vejez, una combinación de impuestos, transferencia de prestaciones, tanto capitalizadas, como sujetas al método de reparto, así como en el ahorro privado; todo ello, un poco similar a lo planteado por el BM, sin alejarse totalmente de lo previsto por la OIT.

En términos generales, estas son las posturas de las organizaciones internacionales más importantes incluidas en el debate actual de los sistemas de pensiones. Como lo hemos dicho, al principio se mostraron radicalmente divergentes, pero a medida que en la experiencia de la implementación de los sistemas no se han instrumentado totalmente las características propuestas por una u otra organización, ello ha flexibilizado sus posturas y han ido generando convergencia sobre los puntos críticos a discutir (convergencias no siempre deseables, porque en ocasiones parecieran posiciones que ceden derechos sociales previamente conquistados), eso sin dejar de defender cada una los intereses que respalda: económicos o sociales, según sea el caso.

2.2.3 Implicaciones de los principales sistemas de pensiones: esquemas públicos vs esquemas privados

2.2.3.1 Aspectos generales

Más allá de las principales posturas internacionales sobre los problemas que sufren los sistemas de pensiones en el mundo, se requiere saber con claridad en qué consisten, cuáles son sus características, sus beneficios y contrariedades; así como determinar cuál es el centro del enfrentamiento entre los sistemas públicos de pensiones y los sistemas privados, aunque de alguna manera se haya esbozado en líneas anteriores.

Empezaremos por establecer algunas características generales de cada uno de ellos, concentrándonos en los regímenes de jubilaciones, que son los sistemas de pensiones en particular que más nos interesan. Algo que nos ayudaría para establecer ordenadamente las clasificaciones, es referir lo que nos dice al respecto Patrick Bollé:

Una primera diferencia entre los regímenes de protección social de la vejez [jubilaciones] es la que se refiere a los beneficiarios de las prestaciones. Hay, por un lado, prestaciones universales, a las que tienen derecho todas las personas –normalmente siempre que no superen un determinado nivel de recursos –y que están financiadas por los presupuestos del Estado: pertenecen al ámbito de la asistencia social. Por otro lado, hay prestaciones para quienes durante su vida activa han cotizado, junto con su empleador en su caso, a un régimen de jubilación: pertenecen al ámbito de la seguridad social¹⁶⁰.

A su vez, los regímenes de jubilación, se dividen –principalmente- en públicos y privados. Los primeros son llamados por algunos como regímenes públicos de pensiones y, por otros, sistemas de pensiones públicos o, incluso, esquemas de reparto. Mesa-Lago¹⁶¹ propone referirse a ellos más bien como planes públicos. Los planes públicos son de beneficios definidos, pero pueden financiarse mediante el esquema de reparto o a través de capitalización parcial colectiva; de ahí que él proponga referirnos en general a planes públicos, más que de reparto, pues aquéllos pueden ser financiados mediante dos formas principalmente: reparto (el más tradicional y común) o capitalización parcial colectiva; el autor no lo dice expresamente, pero en este caso los planes públicos serían distinguidos de los privados, por su administración estatal, a pesar de tener dos formas distintas de ser financiados.

Para efectos de lo que más nos interesa en este trabajo, nos referiremos en mayor medida a los planes públicos con esquemas de reparto, usando la denominación de “sistemas públicos de pensiones”.

En este tipo de esquema se establece de antemano cuánto recibirá de pensión al retirarse un trabajador, y se financia principalmente mediante las aportaciones de los trabajadores activos en el mercado laboral y de los empleadores, con las que se pagan las pensiones de los jubilados¹⁶².

Las tasas de contribución no están definidas, pues éstas dependen de las condiciones demográficas del país. De hecho, conforme envejece el mismo, es recomendable que las aportaciones sobre la nómina se incrementen, ya que disminuye el número de trabajadores activos con relación al de los que ya alcanzaron la edad de retiro.

¹⁶⁰ Bollé, Patrick, p. 218.

¹⁶¹ Citado en *Problemas de financiación y opciones de solución...*, op.cit., p. 32.

¹⁶² *Problemas de financiación...*, op. cit., nota 23, p. 32.

Los beneficios o prestaciones están establecidos en una fórmula dictada por la ley. Al ser un esquema de reparto, las aportaciones de los jóvenes pagan las pensiones de los mayores, y más tarde las pensiones de esos jóvenes las pagarán las futuras generaciones, estableciéndose así la llamada "cadena intergeneracional de solidaridad", elemento que define el método financiero de reparto. Emmanuel Reynaud funcionario de la OIT, explica que "la financiación mediante el reparto no consiste, como se tiende a veces a imaginar, en pagar prestaciones a medida que llega el vencimiento de los compromisos adquiridos, sino que implica previsiones demográficas y económicas, así como una evaluación y un control riguroso de los gastos"¹⁶³, de ello se desprende que el reparto constituya una técnica y que, con sus herramientas y sus reglas propias, permita equilibrar los regímenes en el tiempo.

Las prestaciones se definen, a través de un porcentaje dado del salario percibido durante determinados años de referencia, como los diez o veinte últimos años de su período activo, o durante la totalidad de éste. Este tipo de régimen tiene que ir ajustando sus tasas de cotización en función del comportamiento demográfico, y los datos actuariales y económicos, con la finalidad de garantizar la financiación de las prestaciones prometidas¹⁶⁴.

Andras Uttoff¹⁶⁵ nos enumera las características que generalmente presentan este tipo de esquemas:

- i) Ser no contributivos: se financian con impuestos generales (sobre el consumo o sobre los ingresos). En los sistemas de pensiones públicos, aportan un porcentaje de su salario los trabajadores, los empleadores y el Estado, en algunos casos;
- ii) Entregar beneficios definidos, universales e iguales para todos.

¹⁶³ *Reforma de las jubilaciones y la concertación social*, (Dir. de la Publicación: Emmanuel Reynaud). Ginebra, OIT, 2002, p. 1. Este autor ilustra sobre una gran variedad de regímenes de reparto que existen en el mundo, pero que sin embargo, "que éstos paguen una pensión de suma global, como en el Reino Unido y en el Japón, o una pensión proporcional al salario, como en los Estados Unidos, en Alemania y en España, o incluso que ésta vaya en función de la acumulación de cotizaciones, como en los nuevos regímenes introducidos en Italia y en Suecia, la situación es desde un punto de vista técnico la misma. Se trata siempre de equilibrar a largo plazo los recursos y los gastos para garantizar la perennidad del sistema".

¹⁶⁴ Bollé, Patrick, "Perspectivas. Reformas de los regímenes de jubilación. Fundamentos del debate", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, 2000, p. 219.

¹⁶⁵ "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones", *Revista de la CEPAL*, no. 78, diciembre 2002, p.44. Se debe señalar que el autor hace referencia a los sistemas de pensiones públicos con cobertura universal.

- iii) Ser de reparto: se pagan con los impuestos de la actual generación.
- iv) Ser de administración pública.

Con otras palabras Mesa-Lago coincide también en algunos puntos con Andras Uthoff sobre las características de un sistema público:

1. Cotización definida, porque debido a su naturaleza, en el largo plazo, dicha cotización tenderá a aumentar;
2. Prestación definida, porque está determinada por la ley, la cual fija una pensión mínima y una máxima, especifica la fórmula de calcular la pensión, etc.; y
3. Régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC)¹⁶⁶.

La diferencia que se observa en los dos criterios de enunciación de características, radica en que para Andras Uthoff los sistemas públicos de pensiones son fundamentalmente de reparto, mientras que para Mesa-Lago pueden ser tanto de reparto como de capitalización parcial colectiva. Además, éste último autor no hace referencia específica a quién se atribuye exclusivamente la administración de estos sistemas, en tanto Uthoff pone énfasis en señalar que son operados por la administración pública.

Por otra parte, a causa de diversas razones los sistemas de pensiones de reparto tienden a ser redistributivos, es decir, benefician proporcionalmente más a las personas con niveles de ingresos relativamente bajos, ya que todos reciben la misma pensión sin importar el monto de cotización durante su vida laboral y sin considerar su último nivel de ingreso antes del retiro. Sobre esta función social y económica de redistribución de los sistemas públicos, el documento de *El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso*, se nos dice lo siguiente:

La redistribución de los ingresos tiene lugar porque las sociedades adoptan colectivamente el criterio de modificar la distribución de ingresos producida por el mercado, a fin de fomentar una mayor solidaridad social y generar una sociedad más justa. Uno de los mecanismos utilizados para modificar la distribución de ingresos producida por el mercado es el de los regímenes de pensiones, destinados a favorecer a las personas que a lo largo de su carrera laboral percibieron salarios bajos¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Mesa-Lago, "La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño", en *Revista CIESS*, México, Primera época, número 1, Julio 2001, CIESS-IMSS, p. 49.

¹⁶⁷ *Op.cit.*, p. 8.

Aunque el monto de la redistribución depende de las complejidades de la estructura de contribuciones y prestaciones de un sistema, se podría decir que la redistribución está presente porque los beneficios después del retiro tienden a favorecer a los trabajadores que tenían bajos ingresos durante la vida laboral, como se dijo, mientras que todos tienen que pagar la misma tasa de aportación cuando activos. Esta función redistributiva, los sistemas privados de pensiones tienden a eliminarla.

Por ejemplo, en algunos países las pensiones muy elevadas sí pagan una tasa de impuesto al ingreso, mientras que las que son bajas están exentas. En otros casos, también es cierto que las mujeres, que normalmente ganan menos que los hombres durante su vida laboral viven más, por lo que reciben su pensión durante más años y, por tanto, el valor presente de su prestación es superior. Además, en casi todos los casos hay un valor mínimo de pensión garantizado por el Estado, lo cual favorece a trabajadores de bajos ingresos cuyo beneficio será más alto que lo esperado si no hubiera esa garantía.

En cuanto a los esquemas de capitalización, conocidos también como sistemas de cuentas individuales o sistemas de pensiones privados, el trabajador es obligado por ley a hacer contribuciones a su fondo, el cual es invertido: al llegar a la edad de retiro, el capital y los intereses acumulados financian su pensión. Esto es: si la capitalización es individual, las cantidades cotizadas por cada persona activa van a una cuenta personal cuyo capital, aumentado por los intereses que ha producido, se le reembolsa en forma de capital o de renta cuando se retira¹⁶⁸.

En este esquema, a su vez, las que están definidas son las contribuciones. Es decir, cada quien se paga su propia jubilación, de acuerdo con lo que haya ahorrado. No se conoce de antemano los montos de las prestaciones, pues esto depende de la que se logró aportar al sistema durante el periodo activo del trabajador y los rendimientos que puede generar la inversión de esos fondos; por ello este tipo de esquemas son sumamente sensibles a las fluctuaciones de los mercados financieros.

En resumen, las características de un sistema privado, se observan así:

1. Cotización definida, ya que se fija a través del tiempo;

2. Prestación no definida, porque se basará en lo que se acumule en la cuenta individual del asegurado, lo cual a su vez dependerá de factores macroeconómicos (la tasa de crecimiento, la inflación, etc.), así como también del asegurado (el monto de su salario, su densidad de cotización, el rendimiento de la inversión de su cuenta individual);

3. Régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI)¹⁶⁹.

Para Andras Uthoff, los esquemas de capitalización o de ahorro individual para la jubilación combinan algunas o todas de las siguientes características:

- i) Ser contributivos: se financian a partir de aportes del trabajador.
- ii) Ser de contribución definida: la prestación depende del ahorro que se acumule.
- iii) Financiarse mediante la capitalización individual.
- iv) Tener administración privada sólo en relación con la capitalización de los ahorros.
- v) Ser obligatorios sólo para los trabajadores dependientes y no serlo para los independientes.
- vi) En ellos el Estado desempeña un papel distribuidor para dar cobertura a quienes no alcanzan a ahorrar lo suficiente y tienen derecho a una pensión mínima o asistencial¹⁷⁰.

Como lo sugiere la cuarta característica enunciada, este sistema es administrado regularmente por entes privados con fines de lucro, quienes cobran al aportante una comisión por los costos de la administración de sus fondos.

En este tipo de esquemas, se señala con énfasis la libertad que tienen los trabajadores al momento de elegir el administrador de fondos que manejará las contribuciones de sus cuentas individuales.

Se asume que este tipo de sistema tiene contribución fija o uniforme, de ahí que la misma no debe aumentar y, por lo tanto, brindar al programa una seguridad indefinida (la edad tanto de la población como del programa no deberían afectar la contribución). Se argumenta a favor de este sistema, el

¹⁶⁸ *Perspectivas, op.cit.*, p. 219.

¹⁶⁹ Mesa-Lago, "La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño", *op.cit.*, p. 49.

¹⁷⁰ Andras, Uthoff, *op. cit.*, p. 44.

hecho de que la contribución definida evita los problemas de incumplimiento, por ejemplo, si un asegurado evade, demora el pago de su contribución o/y sub-declara su ingreso, dicho asegurado reduciría o perdería su pensión, y esto no afectaría al sistema ni a los demás asegurados. Sin embargo, lo anterior no es totalmente cierto, pues sí afecta al sistema privado el impago de las cotizaciones, al condicionar la cuantía de las prestaciones a los afiliados, así como la situación financiera y la legitimidad política de todo el régimen¹⁷¹.

A su vez, se aduce que la administración privada de estos sistemas, es superior a la de la seguridad social tradicional ("pública"), porque la competencia entre las corporaciones privadas para captar a los asegurados produce las siguientes consecuencias beneficiosas: aumento en la eficiencia de la administración, reducción de sus costos y maximización del rendimiento de la inversión. Pero para el logro de estos efectos se necesitan algunos requisitos básicos: acceso a la información, transparencia y un marco de regulación y supervisión. Estas afirmaciones también tienen sus objeciones sustentadas en demostraciones empíricas.

2.2.1. Problemas centrales

a) demográficos

Mucho se ha insistido en los problemas que afectan a los sistemas de pensiones en general. Los principales problemas que los rondan, tienen que ver con el comportamiento demográfico poblacional y con la forma de su financiamiento.

El envejecimiento poblacional está llevando a cuestionar seriamente la viabilidad de los sistemas. Esto se debe a que la proporción entre el número de jubilados y de activos es un dato esencial para el equilibrio y la perdurabilidad de los regímenes de jubilación. El sistema requiere que sigan ingresando jóvenes a los mercados de trabajo para que sostengan las pensiones que están recibiendo los jubilados. En el Informe sobre Seguridad Social en América

¹⁷¹ Bollé, Patrick, *op.cit.*, p. 221-221.

2002, se explican las aristas del problema del envejecimiento poblacional y sus efectos en los sistemas de pensiones:

El cambio de la tendencia poblacional se caracteriza por la transición desde una etapa con altas tasas de fecundidad y mortalidad hacia otra de bajas tasas en ambos casos, con un incremento sustancial en la esperanza de vida [...] El incremento de la proporción que llegará a la edad de retiro elevará los requerimientos de pensiones y servicios de salud que, bajo los esquemas predominantes actualmente, habrán de ser financiados por una población en edad económicamente productiva cada vez más estrecha [...] De acuerdo con datos de la CEPAL (2002), el llamado proceso de envejecimiento de la población está presente en todos los países del continente para los cuales se cuenta con información disponible: la población infantil como proporción de la población tiende a disminuir, mientras que la proporción de adultos mayores a 65 años tiende a aumentar¹⁷².

Por eso el equilibrio supone que existan una proporción aceptable de jóvenes y ancianos en una sociedad, para la viabilidad de los sistemas pensionarios. Este cambio en el comportamiento demográfico poblacional, se debió a varios factores que bien resume el Informe sobre la seguridad social en América 2005 que elaboró la CISS:

La segunda mitad del siglo XX fue un extraordinario momento para muchas regiones del mundo en términos de crecimiento poblacional. A su vez, este crecimiento fue parcialmente un reflejo de las grandes mejoras en salud pública, tecnología médica y, en general, en la habilidad de las sociedades para generar un excedente. Las tasas de fertilidad en el Continente empezaron a aumentar después de la Segunda Guerra Mundial y, combinadas con altas tasas de matrimonio, condujeron al fenómeno frecuentemente llamado el 'baby boom'. El favorable desarrollo de medidas de salud pública, los avances tecnológicos en la medicina y estilos de vida más saludables han tenido como consecuencia la tendencia hacia una menor mortalidad, la cuál aún no concluye¹⁷³.

Se menciona que este problema del envejecimiento poblacional afecta más a un tipo de sistema que a otro, al público más que al privado, en virtud de que el primero se financia con un esquema de reparto consistente en la "cadena intergeneracional", la cual quedaría desequilibrada por la desproporcionalidad existente entre el número de jóvenes y el de ancianos. En países tanto industrializados como en camino de serlo, el incremento de la esperanza de vida ha ido creciendo de manera significativa, a la par que las familias cada vez son más pequeñas, disminuyendo con esto la tasa de natalidad y aumentando la población anciana, lo cual supone un grave problema interno de los

¹⁷² *Op.cit.*, p. 34.

sistemas, según se dice. Sin embargo, Amartya Sen, reconocido economista, ilustra al respecto lo siguiente:

Al hablar de envejecimiento de la población, a menudo se lamenta que los mayores, al no poder trabajar, tengan que ser mantenidos por las personas de menos edad que si pueden hacerlo, lo cual produce ineluctablemente un aumento rápido de la llamada tasa de dependencia. Ahora bien, conviene estudiar este asunto con atención, pues hay bastantes pruebas de que el aumento de la longevidad conseguido gracias a los avances de la medicina ha prolongado también el tiempo que puede seguir trabajando una persona en pleno uso de sus facultades (véase, por ejemplo, Manton, Corder y Stallard, 1997). La posibilidad de alargar la vida laboral se ve reforzada también por el progreso técnico, ya que el trabajo exige menos esfuerzos físicos¹⁷⁴.

Estudios muestran que el modelo es sensible no sólo a la proporción de personas que superan los 65 años, sino que en particular al monto del beneficio, en este caso estimado igual al salario mínimo y cuya "generosidad" se aprecia a través de su relación con el PIB per cápita. Los países aumentan el costo económico de sustentar esta opción (medido como porcentaje del PIB) no sólo como consecuencia de la mayor proporción de población superior a 65 años, sino que en especial por el grado de generosidad relativa del beneficio, medido por la relación entre el salario mínimo y el PIB per cápita¹⁷⁵.

Los defensores del cambio de sistema público de pensiones a uno privado, enfatizan que cambiando el método de financiación (de reparto al de capitalización individual) se atenuaría el problema de costos que implica el envejecimiento de la sociedad. Sin embargo, este argumento se puede refutar señalando que cambiar el método de financiación no es exactamente la solución, porque más bien se puede cambiar la distribución de los costos, a partir de dos maneras de resolver el problema: subir la edad de jubilación, y /o reducir las prestaciones correspondientes¹⁷⁶.

Por su parte, también a los sistemas privados les afecta este fenómeno demográfico, pues al ser los jubilados más numerosos, tendrán que vender a las personas activas (las menos) su ahorro, tanto si es capital o renta; o bien, las personas activas comprarán más caro ese capital y dedicarán una parte

¹⁷³ *Mercados de trabajo y la fragmentación de la seguridad social*, CISS, México, 2004, p. 17.

¹⁷⁴ "Trabajo y derechos", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, Ginebra, 2000, p. 131.

¹⁷⁵ Andras, Uthoff, *op. cit.*, p. 48.

¹⁷⁶ *Op.cit.*, p. 4.

menor de sus ingresos al consumo, o los jubilados lo venden más barato, de manera que se reduce la cuantía de la pensión¹⁷⁷.

Como se ve, el problema del envejecimiento de la población, persiste en los dos tipos de sistemas.

b) financieros

Como ya se dijo el problema del envejecimiento poblacional incide directamente en el financiamiento de los sistemas de pensiones. No obstante, los problemas financieros de los mismos también tienen su origen en otras causas.

El modelo de pensiones público sustentado en un principio de solidaridad, se materializa con el método de financiamiento consistente en el reparto, es decir, las aportaciones de los trabajadores activos pagan las pensiones de los jubilados: una generación se solidariza con la otra, y así sucesivamente. El funcionamiento del método de reparto o del principio de solidaridad en regímenes contributivos cuando son de cotizaciones obligatorias, opera cuando se incluye una serie de elementos que favorecen a los trabajadores eventualmente más necesitados, como los de salario más modesto o los que en su vida adulta han padecido alguna enfermedad crónica o varios períodos de desempleo¹⁷⁸. Algunos ejemplos consisten en las bonificaciones del seguro de jubilación durante las etapas de enfermedad y de falta de trabajo, las prestaciones mínimas o diversas fórmulas de ponderación de las prestaciones. Roger Beattie asegura la existencia "de datos que abonan la idea de que una distribución de este tipo despierta mejor acogida en la sociedad –tanto de beneficiarios como de cotizantes- que otros métodos más explícitos de redistribución tales como la asistencia social sufragada con los impuestos"¹⁷⁹.

El problema se presenta cuando la proporción de jubilados con respecto al número de personas activas cotizantes se altera, ocasionando una supuesta descapitalización del sistema, al ir quedando sin nuevos miembros que coticen

¹⁷⁷ Bollé, Patrick, *op. cit.*, p. 229.

¹⁷⁸ Beattie, Roger, "Protección social para todos, pero ¿cómo?", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, Ginebra, 2000.

¹⁷⁹ *idem*.

al mismo y que, a la par, siga aumentando la población jubilada. Este envejecimiento poblacional implica menores tasas de rendimiento sobre los fondos que se pudieran acumular con las contribuciones de los trabajadores en activo, esto es, se requerirían impuestos crecientes a la nómina para poder sostener la presión financiera del sistema¹⁸⁰.

En ese mismo tenor, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, indica algunas razones por las que el esquema de reparto puede enfrentar problemas de financiamiento:

Los sistemas de pensiones que operan bajo el esquema de reparto pueden entonces enfrentar problemas financieros por diversas razones, entre las cuales se pueden destacar las siguientes: a) la combinación de una caída de la tasa de natalidad y el incremento en la esperanza de vida, lo cual detona un proceso de envejecimiento de la estructura poblacional; b) el lento crecimiento de la productividad, el cual se refleja en una poco satisfactoria evolución de los salarios y en general del producto por habitante; c) el surgimiento de desequilibrios fiscales, por otras causas exógenas a la seguridad social, pero que limitan la capacidad económica y política del gobierno para asumir deuda adicional; d) malas decisiones en el manejo de las reservas del sistema en sus etapas iniciales o "jóvenes", invirtiendo en activos de muy bajo rendimiento; e) errores en el diseño de los esquemas, calculándose actuarialmente mal las tasas de contribuciones y de beneficios; f) decisiones políticas en las cuales se altera arbitrariamente la estructura de contribuciones y prestaciones¹⁸¹.

Estas seis razones expuestas, son las más señaladas por los estudiosos como las principales causas de los problemas de financiamiento de los esquemas de reparto. No sólo es el envejecimiento poblacional, pues también se dice que si bien es cierto que un aumento en la población anciana está ocasionando distorsiones financieros en los sistemas, también es cierto que con este fenómeno los costos que genera la población infantil tienden a disminuir, por lo que se presenta un tipo de compensación financiera; la relevancia de la reducción en la tasa de dependencia infantil es importante porque una tendencia en este sentido reduce los requerimientos de servicios para ese sector de la población, principalmente educativos y de salud, probablemente liberando recursos que pueden entonces ser utilizados para financiar prestaciones para la población senil¹⁸². Esto es producto de la falta de visión a futuro que se tuvo al momento de diseñar los sistemas públicos de pensiones;

¹⁸⁰ *Op.cit.*, p. 38.

¹⁸¹ *Informe sobre la seguridad social en América 2002, op.cit.*, p.34.

recuérdese que los principales sistemas empezaron a funcionar a principio del siglo XX, de ahí la ausencia de proyección sobre el inminente envejecimiento poblacional que vivimos actualmente.

Con todo, la viabilidad de un sistema de pensiones obedece a múltiples condiciones, por ende, no solo a una, como lo hace notar la CISS:

Es importante señalar que la evolución de los indicadores demográficos, aunque pudiese indicar un problema de sustentabilidad financiera para la provisión de servicios de seguridad social en los países del área, no es suficiente para concluir que tal dificultad es inexorable.

La viabilidad a largo plazo del esquema de financiación de la seguridad social en un país determinado depende no sólo de las características de su transición demográfica y epidemiológica sino también, como ya se ha mencionado anteriormente, de la estructura de su sistema fiscal, las características de su mercado laboral, las expectativas sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas y, por supuesto, la estructura misma del sistema de seguridad social, entre otras¹⁸³.

En muchos países la mala administración de los sistemas públicos de pensiones ha ocasionado serios problemas de financiamiento, pues los fondos aportados por los miembros del sistema han sido desviados hacia otros rubros de la política social u otro destino totalmente ajeno, lo cual ha provocado su insolvencia económica. Pero es una aseveración sesgada la de atribuir todo el problema de este tipo de sistemas a su mala administración, cuando existen otros factores externos que han contribuido a la crisis de los mismos: como la presión de los mercados internacionales en la disminución de los costos laborales, en los que se ven involucrados los sistemas de pensiones; además hay ejemplos de una gestión estatal eficaz de las inversiones, tal es el caso de el Plan de Pensiones de Québec¹⁸⁴.

Por su parte, el hecho de que en los sistemas privados de pensiones o sistemas de ahorro forzoso en cuentas individuales el beneficio o prestación no esté definido no implica que este tipo de esquemas esté libre de dificultades financieras.

Para empezar, cuando se han reformado los sistemas para que ahora se basen en la capitalización de cuentas individuales surge el problema de qué hacer con la deuda que se tiene con los cotizantes al antiguo régimen. Es decir, cómo

¹⁸² *Ibidem.*, p. 38.

¹⁸³ *Op.cit.*, p. 39.

¹⁸⁴ *Pensiones de seguridad social, op.cit.*, p. 46.

hacer frente a las promesas de pensiones hechas a los que ya habían aportado por varios años al sistema anterior. A ello se le llama el costo de transición de un esquema a otro, esto es, del público al privado. Aparece entonces el problema de financiar la transición entre esquemas:

El Estado debe responsabilizarse por los costos de la transición de un pilar a otro (en términos de los derechos adquiridos en contratos anteriores), que resultan de transformar las contribuciones a los sistemas públicos de reparto en aportes a cuentas de ahorro individual. Este costo depende de los pasivos contingentes asociados a la fuerza de trabajo actual y en retiro, por concepto tanto de las cotizaciones realizadas al sistema antiguo como de los beneficios ya adquiridos (Uthoff y Bravo, 1999; CEPAL, 1998). Su magnitud puede estimarse en la forma de una deuda equivalente al valor presente del flujo futuro de beneficios a que tienen derecho aquellos actualmente activos pero que han contribuido al sistema antiguo¹⁸⁵.

Ciertamente, esta dificultad puede llegar a ser abrumadora, incluso al grado de hacer que vuelva incosteable el cambio o reforma de la seguridad social. Pero lo importante es que de cualquier manera, esa deuda intergeneracional debe pagarse a través de un sistema de reparto, esto es, sufragando las pensiones de los de mayor edad que aportaron al régimen anterior, con recursos generados por quienes en la actualidad pagan impuestos. Por tanto, para financiar este componente de la instauración de un esquema de capitalización individual, surgen los mismos problemas que los del reparto, acentuados por el envejecimiento poblacional¹⁸⁶.

Por otro lado, debido a su naturaleza misma, el sistema de cuentas individuales de ahorro deja de desempeñar la función redistributiva de la seguridad social por lo cual, distintos gobiernos han instaurado garantías de prestaciones mínimas para los jubilados, buscando evitar la pérdida de la redistribución social: en caso de que un trabajador no pueda ahorrar lo suficiente para alcanzar ese mínimo, el Estado cubre la diferencia de recursos necesaria para que la persona retirada pueda disfrutarlo. Se observa entonces, un doble gasto por parte del Estado, porque si la pretensión era liberarlo de costos al pasar la administración de las pensiones a manos privadas, dejando a su vez de ingresar recursos a las arcas públicas, lo cierto es que de todas formas tiene que garantizar pensiones mínimas a los miembros del sistema que no puedan

¹⁸⁵ Titelman, Daniel y Andras Uthoff, *Op.cit.*, p. 115.

¹⁸⁶ *Problemas de financiamiento y opciones de solución, op.cit.*, p. 33.

cumplir con el nivel exigido de cotizaciones, muchas veces ocasionado por la pobre oferta de trabajo. Este tipo de esquemas deja al libre mercado la distribución de la riqueza, por lo que el resultado es inequitativo al tener como eje el ahorro individual; pero "aún en el caso de que la asignación de los recursos por un mercado libre de fallas fuera eficiente, desde el punto de vista de valores de equidad social una comunidad podría no estar satisfecha con la distribución de los mismos"¹⁸⁷.

A lo anterior se puede sumar un débil mercado de capitales, que paga bajos rendimientos sobre los fondos ahorrados, lo que vuelve más probable que sea necesaria la intervención estatal proveyendo estas garantías mínimas pero, otra vez, de cualquier forma la financiación de ese componente del sistema debe ser, por necesidad, bajo la noción del reparto: esas prestaciones garantizadas a los jubilados por el Estado deben ser sufragadas por los trabajadores activos, lo cual implica que los desarrollos demográficos siguen afectando la solvencia de la seguridad social¹⁸⁸.

Un problema fundamental que observan los sistemas privados de pensiones o esquemas de ahorro individual, es que reproducen la desigualdad de la sociedad y tienden a desvirtuar los propósitos de la seguridad social, de la que forman parte los sistemas de pensiones. Andras Uthoff de nuevo dirige su análisis en ese sentido:

En efecto, al obtener el financiamiento a partir de la relación contractual del afiliado, los sistemas de ahorro para el retiro reproducen los problemas propios de los mercados de trabajo de la región. Como gran parte de las personas en edad de trabajar se encuentran desempleados, subempleados e inactivos, un sistema que basa en estos esquemas la protección para consumir durante la vejez o invalidez del perceptor principal de ingresos o tras su muerte, dejará a muchas personas subaseguradas o no aseguradas [...] Entre las funciones económicas [que se pretende que cumplan los sistemas] algunos incluyen también la contribución al ahorro financiero y al desarrollo de los mercados de capitales, objetivos que se han publicitado mucho con el modelo de capitalización. Sin embargo, al resaltarlas se tiende a confundir un medio, como es el ahorro, con un fin, como lo es la protección social¹⁸⁹.

La naturaleza privada del sistema ha sido cuestionada en vista de cuatro funciones cruciales que el Estado juega en dicho sistema: afiliación obligatoria,

¹⁸⁷ *Ibidem.*, p. 11.

¹⁸⁸ *Problemas de financiación, op. cit.*, nota 23, p. 45.

¹⁸⁹ *Mercados de trabajo y sistemas de pensiones, op.cit.*, pp. 40 y 43.

regulación y supervisión estrictas, considerables subsidios y transferencias, y otras garantías. En ese sentido, se reconoce que debido a esta naturaleza obligatoria del sistema, habría concentración de asegurados en unas pocas Administradoras de Pensiones. Se agrega, además, que el acceso a la información no garantiza que el asegurado tenga la capacidad o la habilidad para hacer una elección inteligente de la administradora, en especial, cuando dicha información y las opciones son complejas.

Una de los objetivos históricos que se plantearon los sistemas de pensiones, fue extender su cobertura a más capas de la población, objetivo que aún sigue estando en el centro de la discusión. Más aun en los sistemas privados de pensiones debido a su intrínseca limitación de incorporar a más miembros al sistema, si no mejoran los salarios reales y la oferta de empleo formal. Como nos dicen Daniel Titelman y Andras Uthoff "el hecho de que una mayoría laboral se mueva en el ámbito de la informalidad ha impuesto límites, en los esquemas actuales [de capitalización individual] a la universalización de la seguridad social y a la capacidad de recurrir a las contribuciones salariales como principal fuente de financiamiento"¹⁹⁰. Se observa entonces, que la dinámica de los mercados de trabajo, impondrá límites al pretendido éxito del sistema de capitalización individual; tres son los temas fundamentales que los condicionarán: la cobertura, el desarrollo del mercado de capitales y los costos de las comisiones que se pagan a las administradoras privadas¹⁹¹.

En otro estudio de la OIT titulado *Pensiones no contributivas y asistenciales*, refieren lo siguiente sobre los sistemas reformados que pasaron del esquema de reparto al de capitalización individual:

Debido a diversas razones que tienen que ver con aspectos macroeconómicos de la organización del mercado de trabajo y las relaciones laborales, así como también con la inestable situación macroeconómica que afecta las expectativas de ingresos y empleo, los sistemas reformados no han dado como resultado el incremento de la cobertura. Por el contrario, las razones mencionadas han llevado a que en algunos países la cobertura provisional caiga, incluso drásticamente¹⁹².

¹⁹⁰ "El papel del aseguramiento en la protección social", en *Revista de la CEPAL, op.cit.*, p. 105.

¹⁹¹ Uthoff, Andras, *op.cit.*, p. 49.

¹⁹² OIT, *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay.*, Bertranou, Fabio M., Solorio Carmen y Ginneken Wouter van (editores), Santiago, 2002, p. 12.

Se ha constatado también en algunos países donde se ha obligado a participar en sistemas de ahorro para la vejez, que cada vez más la participación disminuye con el nivel de pobreza de las familias, y es aún menor entre las mujeres. Todo esto afecta directamente la afiliación al sistema y su funcionalidad. Agréguese a su vez, que dejará no cubiertos a muchos de aquéllos que, si bien aparecen cotizando en un momento determinado, no lo hacen con regularidad y por lo tanto tendrán una baja densidad de cotización (frecuencia de ahorro); y también los que, habiendo participado regularmente, lo hicieron con ingresos muy bajos¹⁹³.

Finalmente, nos respaldamos en lo que dice Andras Uthoff sobre los inconvenientes de los sistemas de capitalización, con relación a la naturaleza de su financiamiento:

Por la naturaleza de su fórmula de financiamiento, los sistemas que se diseñen a partir de la capacidad de ahorro de las familias limitarán el acceso a sus prestaciones de la siguiente forma:

- i) *No asegurados sin capacidad de ahorro.* El caso extremo es el de las familias pobres que deben vivir exclusivamente con ingresos de subsistencia. No tienen acceso al mercado de crédito y por ende enfrentan una restricción de liquidez permanente, por lo cual ajustan su consumo al nivel de subsistencia de su ingreso actual [...] no tienen capacidad de ahorro y debieran ser sujetos de políticas asistenciales en materia de ahorro para la vejez.
- ii) *No asegurados altamente vulnerables.* Le siguen, en una escala ascendente, aquellas familias que han podido escapar a la situación de vivir a niveles de subsistencia y pueden destinar parte de sus ingresos actuales al ahorro; sin embargo, dada su vulnerabilidad al ciclo económico y al desempleo, deberán ajustar sus gastos a niveles de subsistencia, interrumpiendo sus esfuerzos de ahorro una y otra vez y tal vez nunca puedan ahorrar con una continuidad y volumen que les garantice una pensión digna para la vejez. Estas personas también terminarán siendo objeto de pensiones asistenciales.
- iii) *Parcialmente asegurados por vulnerabilidad.* Le siguen en la escala ascendente aquellas familias que, también siendo vulnerables a la situación del ciclo económico, deberán ajustar sus gastos a las condiciones de incertidumbre y a las restricciones de liquidez en menor forma, alcanzando una continuidad de ahorro satisfactorio, pero no un volumen que les permita una pensión digna. Por lo que deberán ser sujetos de apoyo mediante pensiones mínimas.
- iv) *Plenamente asegurados por su capacidad de ahorro.* Finalmente, existe un grupo de más altos ingresos y mayor

¹⁹³ *Op.cit.*, p. 45.

capacitación, menos vulnerable al ciclo económico. Parte de su ingreso podrán destinarlo al ahorro en forma más continua y en mayor volumen, y así autofinanciar su consumo (pensión durante la vejez) a un nivel satisfactorio¹⁹⁴.

Como observamos, la densidad y constancia de la contribución por parte del asegurado durante su vida activa, determinará en gran medida si concluirá su vida laboral como asegurado pleno, subasegurado o no asegurado, dependiendo de su propia capacidad de ahorro. De otra forma, pero no por ello menos certera, la OIT y la AISS en el documento *Regímenes de pensiones*¹⁹⁵ elaborado conjuntamente, señalan como desventajas de los sistemas de pensiones privados, las siguientes:

1. En la mayor parte de los casos los regímenes privados persiguen fines lucrativos y sus costos administrativos resultan a menudo altos como consecuencia, en particular, de sus gastos de promoción. En muchos países, se ha comprobado que los gastos administrativos y las utilidades pueden representar entre 35 y 50 por ciento de las cuotas que se pagan.
2. Menoscaban la solidaridad nacional. Su cobertura es frecuentemente muy limitada y favorecen a las categorías más prósperas de la población haciendo caso omiso de los trabajadores económicamente más desfavorecidos. Los incentivos fiscales a que tienen derecho a menudo y que constituyen de hecho un subsidio sufragado con fondos públicos, funcionan en la misma dirección.
3. Los regímenes privados están expuestos al riesgo de bancarrota y, por consiguiente, no ofrecen una seguridad completa si el Estado no adopta las medidas necesarias para garantizar su solvencia.
4. El ajuste de las pensiones con arreglo a las fluctuaciones económicas es mucho más difícil en regímenes privados financiados mediante capitalización que en regímenes financiados a través del reparto. En la práctica resulta casi imposible establecer mecanismos preestablecidos de indización.
5. En el caso de movilidad profesional, que requiere que el trabajador cambie frecuentemente de régimen de protección, la garantía de los

¹⁹⁴ “Mercados de trabajo...”, *op.cit.*, p. 45.

¹⁹⁵ OIT-AISS. *Regímenes de pensiones*, Ginebra, 2001, p. 18.

derechos de pensión plantea problemas complejos cuya solución es difícil.

Estas apreciaciones, que no son más que un bosquejo de la realidad en materia de pensiones de capitalización individual, nos hacen suponer que este tipo de modelos pareciera que sólo pueden “funcionar eficazmente” en el contexto de una economía fuerte, con una población de ingresos altos y la totalidad de empleos formales; casi una economía perfecta, la cual, todavía no existe en toda su magnitud.

Como nos lo dice Uthoff, los sistemas capitalizados de ahorro individual tienden a reproducir la desigualdad social. Tal como funcionan los mercados de trabajo y sus exclusiones, así funcionarán los sistemas privados de pensiones, por lo que será más probable que mayor población no cuente al final de sus días, con una pensión digna. Y ello, no es más que un claro retroceso en materia de seguridad social, y por ende, de la calidad de vida de los seres humanos.

2.2.3.3 Opciones de solución: a debate

En la búsqueda de soluciones para los problemas que manifiestan los sistemas de pensiones actualmente, se han elaborado una serie de propuestas por parte de los países interesados, los organismos internacionales involucrados, el sector académico y, en muchas ocasiones, hasta los trabajadores y la población en general -que deberían ser los primeros- por constituirse en un momento dado, en los más directamente afectados.

Como lo hemos dicho, las posturas en algunos casos han sido casi irreconciliables por defender intereses opuestos. Pero como reconviene Amartya Sen, se debe “encarar con ecuanimidad los conflictos que planteen problemas éticos, buscando un equilibrio entre los intereses contradictorios de los sectores, en lugar de favorecer exclusivamente a uno de ellos”¹⁹⁶. Sin duda, la problemática de pensiones en el mundo se encuentra en una esfera ética, al situarse en el centro la mejora o la decadencia de las condiciones de

vida de una población, e incluso, de su subsistencia. Y aún así, el objetivo de la protección social, que engloba a la seguridad social y ésta a su vez, a los sistemas de pensiones, no tiene como objetivo la mera supervivencia, sino la integración social y la preservación de la dignidad humana, en palabras de Roger Beattie.

No es recomendable construir soluciones basados únicamente en el pragmatismo de equilibrar números, sin visualizar esos números como familias enteras que verán afectado su nivel de ingresos, debido a las medidas que se adopten.

El problema central sigue siendo el compatibilizar las funciones sociales de los sistemas, con los objetivos económicos que se persiguen en el sentido de las reformas que se han planteado. O dicho de otra manera:

Las reformas a los sistemas de seguridad social envuelven la difícil tarea de conciliar derechos y necesidades con restricciones y carencias financieras. Las restricciones fiscales imponen un techo a la posibilidad de financiar las enormes demandas sociales de nuestros países [...] En entornos económicos caracterizados por más incertidumbre y volatilidad, lo que se traduce en mayores riesgos sociales, las reformas a la seguridad social deben conciliar las funciones de aseguramiento y ahorro con las de redistribución y solidaridad. Esto es crucial si se quiere avanzar hacia la universalidad de la cobertura y de los beneficios¹⁹⁷.

De manera particular, las opciones de solución se han planteado en forma global para todos los sistemas y, en función del tipo de sistema que se defiende o esté operando. Las alternativas que más se discuten actualmente podrían ser las siguientes, basándonos en las señaladas por la CISS¹⁹⁸:

- La disminución en las tasas de contribuciones. Es una política propuesta por diversos organismos internacionales, en el entendido de que la extensión de los beneficios de la seguridad social se lograría reduciendo las contribuciones individuales, es decir, aumentando la cobertura.
- Medidas de fiscalización más estrictas o con la ampliación de los conceptos de la nómina sujetos a gravamen.
- Limitación de los beneficios o prestaciones ofrecidas en las siguientes modalidades: incrementos de la edad mínima de retiro y/o reducción de los beneficios por jubilación temprana, pagos extras o co-pagos en

¹⁹⁶ "Trabajo y derechos", *op.cit.*, p. 132.

¹⁹⁷ Titelman Daniel *et al.*, *op.cit.*, p. 120.

algunos servicios de salud, y la indexación de las pensiones a la inflación o a los salarios.

- El aumento en la edad de retiro. Los aportantes permanecerían por más tiempo en el mercado laboral y, en tanto, se reduciría el periodo en el que se les sostendría como pensionados.
- La indexación de las pensiones al crecimiento de los precios.
- Más estrecha vinculación entre contribuciones y prestaciones, así como mejoras administrativas y reorganización del sector salud.
- Mecanismos que reduzcan la evasión de contribuciones.
- Privatización de los sistemas de pensiones.

Estos serían los planteamientos más generales que se hacen al tenor de los debates, pero también existen apreciaciones particulares sobre cada una de ellas, muchas veces en función de la posición que se defiende. También se debe considerar que los países han ideado otras propuestas que las enunciadas en este documento de la CISS.

Para los que defienden el sistema de reparto, la solución no estriba en efectuar reformas radicales privatizadoras, cuando en principio, se pueden proponer modificaciones sustanciales al sistema sin desnaturalizarlo de sus funciones sociales: la solidaridad y la redistribución. Más bien, se propondría aumentar la edad de jubilación y volver menos onerosas las prestaciones, ajustándolas a la situación de la economía, sin colocar en una línea de subsistencia a la población. Sin embargo, si ya se encuentran operando los sistemas de capitalización individual (aunque no se esté de acuerdo completamente con ellos), se propone mínimamente que se establezcan mayores restricciones a las administradoras privadas de los fondos, buscándose a su vez, mecanismos que den certidumbre financiera y respaldo al ahorro de los asegurados. Además, se sigue insistiendo en lo oneroso que puede llegar a ser la transición de un sistema público a uno privado, cuyo financiamiento lo tiene que solventar el Estado. Se ha encontrado por un reciente estudio, que para el gobierno el costo del traspaso de un sistema de reparto a las cuentas personales sería mayor que si se establecieran simplemente tasas de cotización sostenibles en

¹⁹⁸ *Problemas de financiación y opciones de solución, op.cit.*, p. 94-100.

el antiguo sistema. Y, aún cuando las estimaciones de las ventajas económicas resultantes de ese traspaso indican en general un aumento del PIB, no hay señales de que traería como resultado un impacto positivo neto sobre el ahorro público¹⁹⁹.

Por su parte, los que defienden al sistema de capitalización individual, no dudan –como ya lo hemos dicho– en que el sistema de reparto debe desaparecer completamente, y dar paso a la gestión privada. Esta postura se inclina filosóficamente a tener mayor confianza en la gestión privada porque les preocupa que la pública no esté lo bastante disciplinada para acumular y fiscalizar activos suficientes, aunque se debe recordar de muchos casos en los que la administración privada también ha incurrido en fraudes y negligencias. Otro aspecto que se puede considerar para el fortalecimiento de los sistemas, sería propiciar una mayor movilidad laboral entre sectores y el aumento de la competitividad, pero como nos dice Titelman, esto es deseable, mas

no deben lograrse a expensas de la seguridad social. Por el contrario, un desafío de las reformas es compatibilizar los mecanismos y los costos de aseguramiento con las necesidades de movilidad laboral y de competitividad [...] los sistemas de seguridad social deben conciliar las funciones de aseguramiento, para enfrentar el aumento de los riesgos económicos con las funciones distributivas, y de solidaridad, para poder proporcionar una cobertura universal ante dichos riesgos²⁰⁰.

Para lograr lo anterior, una opción viable en un contexto de seguros sociales, consiste en que el costo de la prima por afiliado no deba basarse en riesgos que reflejen factores individuales (como edad, sexo, o historial médico), sino en riesgos colectivos que consideren al conjunto de la población. Podría ser a través de subsidios para cubrir el costo de las primas, con miras a que las personas puedan acceder a los beneficios ofrecidos por los seguros, cualesquiera sean sus riesgos individuales y su capacidad de pago; así se incorpora la solidaridad entre sanos y enfermos, entre jóvenes y viejos, y entre altos y bajos ingresos²⁰¹.

También se plantea la necesidad de destinar mayores recursos públicos a la seguridad social, buscando otras fuentes, como podría ser de impuestos

¹⁹⁹ *El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso*, op.cit., p. 41. El estudio al que se hace referencia lo realizaron los economistas Sheetal K. Chand y Albert Jaeger.

²⁰⁰ *Op.cit.*, p. 108.

²⁰¹ *Ibidem.*, p. 110.

generales al consumo o al ingreso. Esta propuesta sin duda, es controvertida sobre todo porque se dice que la población no aguantaría una imposición tributaria más, debido a la precaria situación económica por la que en general muchos países están atravesando.

Por otra parte, en el tránsito de búsqueda a esas soluciones que tanto se requieren, algunos países han emprendido experimentos de modelos de pensiones realmente creativos, el desarrollado por Suecia –y adoptado por Italia, Latvia y China- es un ejemplo. Este modelo, llamado de capitalización virtual, asocia reparto y cotizaciones definidas. Las cotizaciones del trabajador (y de su empleador) se asignan (aunque no se pagan realmente en dinero) a una cuenta individual. Además:

Al término de la vida laboral la cuantía de la pensión se calcula con arreglo al saldo de esa cuenta y a la esperanza de vida del jubilado. La tasa de capitalización (virtual) del saldo anual de la cuenta no corresponde, como en la capitalización, al rendimiento del dinero invertido (puesto que no hay tal) sino a otro indicador, ya sea la evolución de los ingresos (Suecia) o el crecimiento del PIB (Italia). En cuanto al dinero (real) que se ha pagado en forma de cotizaciones, sirve para abonar las pensiones en curso. El reparto funciona en dinero real, y la capitalización de manera virtual²⁰².

Este modelo, tiene la ventaja de unir contribuciones a los beneficios, estimulando a los trabajadores a contribuir al sistema. Sin embargo, también sufriría las implicaciones demográficas y financieras en alguna medida, como las que ya se han mencionado en múltiples ocasiones.

En realidad, ningún esquema de pensiones escapa a las dificultades que se han expuesto. Las opciones de solución por eso, continúan a debate. Sin embargo, nosotros consideramos junto a la OIT²⁰³, que los regímenes de jubilación se deben diseñar sin olvidarse de los principios normativos que al respecto se han aprobado por los países que la integran y que le dan sentido de existencia a la seguridad social; instrumentos aquéllos que deben servir para orientar las reformas en la materia. Esos principios consideran lo siguiente:

²⁰² “Perspectivas”, *op.cit.*, p. 230.

²⁰³ Véase OTI, 2000, pp. 14, 15 y 399. La OIT se basa en particular en el Convenio sobre la seguridad social (núm. 102, norma mínima), de 1952, y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967 (núm. 128).

- La extensión de la cobertura a toda la población.
- La protección contra la pobreza en la ancianidad, durante una invalidez o al fallecimiento del asalariado, para toda la población.
- Garantizar una prestación pecuniaria que supla los ingresos perdidos a consecuencia de la jubilación, bien sea voluntaria o involuntaria, a todos los que hayan cotizado.
- El reajuste de esta prestación con arreglo a la inflación y, por lo menos hasta cierto punto, con arreglo a la subida general del nivel de vida.
- Fomentar un ambiente propicio para el desarrollo de mecanismos voluntarios que sirvan para completar la pensión de jubilación.

Concluimos este capítulo, resaltando que en ningún caso los sistemas de pensiones deben perder de vista su función social, consistente en mantener a salvo los ingresos de la población, haciendo prevalecer un espíritu colectivo y solidario; buscando el objetivo principal que hizo de la seguridad social un manto protector amplio y esperanzador: la seguridad en los ingresos y la redistribución de la riqueza. Si se pierde este sentido, se puede empezar a hablar de otra cosa, menos de la existencia de una verdadera seguridad social. Casos que confirman esta tendencia a la eliminación de la seguridad social, empiezan a hacerse cada vez más presentes. Varios países de América Latina, con reformas trascendentales a la seguridad social llevadas a cabo en las últimas décadas, son un claro ejemplo de ello.

El siguiente capítulo de nuestro trabajo está dedicado a la revisión de algunas experiencias latinoamericanas en la materia, y al análisis de los resultados de ese camino emprendido hace ya dos décadas.

Capítulo III. LA TENDENCIA PRIVATIZADORA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

4.1 Contexto de surgimiento y configuración de la Seguridad Social en AL

Mientras en Europa y Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial se consolidaba el Estado keynesiano del Bienestar, en América Latina se desarrollaba un modelo político de Estados nacionalistas. Un tipo de Estado que no se podría definir estrictamente como Estado Benefactor²⁰⁴, pero sí como uno fuertemente intervencionista.

En ese sentido, Paganini nos refiere que tal “modo de estatalidad se articulaba con el modo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones e implicaba una fuerte intervención estatal en lo que respecta a las condiciones generales de producción y a la infraestructura”; lo cual observaba un fuerte impulso del Estado al orden económico, y no en la misma magnitud a los aspectos sociales. No obstante -nos dice- es de reconocerse que en esta época es cuando se opera el principal desarrollo de las coberturas y las medidas de protección social²⁰⁵.

Sin embargo, para hablar de la presencia de un Estado Benefactor en la región, se hubiesen tenido que combinar una serie de condiciones estructurales y coyunturales (institucionales, legales, culturales, sociales, etc.) que solo se presentaron en los países industrializados²⁰⁶. En América Latina el proceso fue distinto. Existían particularidades que no permiten hacer un análisis bajo los mismos ejes. Paganini desarrolla algunas consideraciones que nos arrojan más claridad a ese respecto:

Uno de los determinantes de las particularidades del Estado en Latinoamérica es la circunstancia de pertenecer a un capitalismo periférico en asimétrica relación con las economías centrales. Esa relación con el capitalismo internacional ha actuado como dimensión casi esencial en la constitución de los Estados latinoamericanos. El Estado tuvo a su cargo el impulso del tardío desarrollo de nuestras economías y los drásticos reacomodamientos en la inserción internacional que imponen los reordenamientos en las economías centrales. Por otro lado,

²⁰⁴ Autores como Mario Paganini le llaman “Estado benefactor vernáculo”, al tipo de estado que América Latina constituyó en ese tiempo.

²⁰⁵ Paganini, Mario, “Las políticas de previsión y el Estado Benefactor”, en Narro, José y Javier M. Barragán (comp.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, FCE, IMSS, ISSSTE, 1992, p. 83

²⁰⁶ Mariñez, Navarro, Freddy, *Estado, bienestar y sociedad. La globalización y lo social*, México, Trillas, 2000, p. 124.

en nuestra historia el Estado ha cumplido un papel esencial en la acumulación pública y privada por ser la instancia por medio de la cual se difundieron las relaciones capitalistas. El Estado asumió el papel de una clase que no existía —el empresariado y la burguesía— y al sustituirla la creaba. En nuestros países los mercados fueron una construcción de los Estados.²⁰⁷

En ese período de los años cuarenta del siglo XX, la mayoría de los países latinoamericanos se encontraban inmersos en la materialización de los principales ideales revolucionarios de justicia social, salud y educación. Todavía (y aún) el combate a la pobreza era una de las prioridades; no obstante, las dictaduras militares impuestas en algunos países de la región, habrían de olvidarlas por completo.

En esa etapa de configuración de políticas estatales, la seguridad social ya empezaba a asomar el rostro. Ciertamente, se proyectaba en su primera fase, bajo el modelo de los seguros sociales alemanes, no obstante, el avance de la idea de seguridad social que ya se vislumbraba en Inglaterra con el Informe Beveridge.

Fue en ese contexto que los primeros sistemas de pensiones vieron la luz en la región. La cronología de su aparición, la mayoría de los autores la dividen en tres períodos, observándose criterios diferentes en la clasificación de los países.

En lo que corresponde a Mesa-Lago, éste autor plantea una ordenación en países *pioneros*, *intermedios* y *tardíos*. Los pioneros fueron los que introdujeron primero sus sistemas de seguridad social, Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y Cuba con algunas características particulares; éstos, en su momento, establecen todos los seguros sociales (pensiones, enfermedad-maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo), así como asignaciones familiares y asistencia social, cubren gran parte de la población, sus cotizaciones sobre el salario son altas, el grueso del gasto es destinado a pensiones, entre otras características. Luego se encuentran los del grupo intermedio, en donde se coloca a México al lado de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela; en este esquema los países tienen las características comunes de haberse constituido a principios de los años cuarenta, su población era muy joven, y de ahí se desprende que el porcentaje que se destinaba a pensiones

²⁰⁷ Paganini, Mario, *op. cit.*, p. 31.

era muy baja, una de las características iniciales de estos programas. Mientras que el grupo tardío se caracteriza por ser los últimos en establecer sus sistemas, países como Perú, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Haití, Honduras y República Dominicana, son clasificados por Mesa-Lago en este grupo²⁰⁸.

Independientemente de que los autores se basen en diferentes criterios de clasificación de los períodos de surgimiento de los programas de pensiones, lo importante aquí es tener claridad sobre las fechas en las que se comienza a perfilar la tendencia de los diferentes países de la región, a favor de la seguridad social.

En el inicio, los sistemas de pensiones que se proponen, *tienen un mayor apego a los esquemas de seguros sociales que a la lógica de la seguridad social de posguerra conocida en los países centrales. Los métodos de financiamiento no aparecen vinculados con instrumentos fiscales de carácter progresivo. La cobertura presenta una gran segmentación, beneficiando principalmente a los grupos con mayor capacidad de presión en el sector industrial y de servicios, pero con serias limitaciones para extenderse a la población rural y al amplio sector informal*²⁰⁹.

Tal como nos ilustra Paganini, los sistemas de pensiones en América Latina iniciaron en un marco de previsión social, es decir, el mayor acceso a los programas pensionarios lo tenían los trabajadores asalariados, sobre todo aquellos que estaban incorporados a sectores laborales con más desarrollo económico. A pesar de las diferencias que este esquema de pensiones tenía

²⁰⁸ Mesa-Lago, Carmelo, *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, <http://www.redsegsoc.org.uy/Mesa-Lago-Desarrollo-social.pdf>, p. 5. Por su parte, Bonilla García y Conte-Grand coinciden con Mesa-Lago en la clasificación de los países pioneros a principios del siglo pasado; el segundo período influenciado por la adopción de la Ley de Seguridad Social en Estados Unidos, hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, incluyen -a diferencia de Mesa-Lago- también a Guatemala (1946), República Dominicana (1947) y Paraguay (1943) (éste último país Mesa-Lago no lo incluye en su clasificación); en la tercera fase, caracterizada por el establecimiento de regímenes basados en leyes “marco” –nos dicen los autores-, estableciéndose principios generales y dejando los detalles a reglamentación posterior, se clasifican a países como Bolivia (1949), Honduras (1952) y Nicaragua (1955), en “Las reformas de los regímenes de Pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”, en *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, OIT, Lima, 2001, p. 39. También otros autores como Solís Soberón Fernando y F. Alejandro Villagómez, coinciden en señalar que “en América Latina, los programas de seguridad social empezaron a aparecer a principios del siglo XX, primero como leyes contra accidentes de trabajo y posteriormente como programas de pensiones, principalmente en Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay con una estructura por lo general fragmentaria, generalizándose después a otros países de la región”, ver *La seguridad social en México*, México, FCE-CIDE, 1999, p. 13.

²⁰⁹ Paganini, Mario, *op. cit.*, p. 31.

respeto de los seguros privados o la mutualidad, las formas de financiar el sistema hacían la diferencia. Como se señala en el concepto de previsión social que maneja Almansa Pastor, se compartía la obligatoriedad de contribuciones, con otras personas no protegidas, los empresarios, a la que los sujetos protegidos habían de estar unidos por relación de servicios, instaurando así una solidaridad profesional²¹⁰. Pero este tipo de protección social, no contemplaba una cobertura universal, donde todos los sujetos se beneficiaran, solo algunos programas de asistencia social complementarios por parte del Estado arrojaban a los sujetos que no se veían favorecidos por este esquema y cuya desprotección fuera apremiante.

Sobre el particular desarrollo de la seguridad social en América Latina, Giovanni Tamburi, nos señala:

El desarrollo histórico de los sistemas de seguridad social en América Latina está bien documentado aunque no siempre correctamente entendido. La legislación adoptada entre 1924 y 1940 estuvo dirigida sobre todo a la provisión, como un derecho, de prestaciones en dinero en caso de jubilación, incapacidad y muerte, a categorías seleccionadas de trabajadores de los sectores público y privado. Al mismo tiempo muchos países progresaban en la mejora de la compensación por accidentes de trabajo. La técnica utilizada era el seguro social de carácter obligatorio y contributivo, aunque la obligación directa del empleador (con o sin respaldo del seguro) era también frecuente. Concentrado en la zona sur de la región americana el seguro social era por aquel entonces un arreglo fragmentario y rudimentario, naturalmente desigual en su cobertura y carente de coherencia. Fue sin embargo, un comienzo útil que ayudó a la generación siguiente a buscar un enfoque nacional más coordinado y resuelto. Éste llegó de manera gradual y se podría decir que comenzó con la Ley del Seguro Social de Venezuela (1940), que fue seguida en el lapso de una o dos décadas por promulgaciones legales importantes prácticamente en todos los países de la América Latina. Como resultado dos objetivos sociales comenzaron a tomar forma: i) el otorgamiento de beneficios económicos a los trabajadores asalariados del sector organizado de la economía en caso de pérdida de salario debido a enfermedad, maternidad, edad avanzada, incapacidad, muerte y accidentes de trabajo, y ii) la garantía de libre acceso a la asistencia médica básica y moderna para los mismos grupos de población, incluidos los familiares dependientes. Ambos objetivos, fueron subrayados por el deseo de remplazar en todo lo posible la protección por medio de la asistencia discrecional o caritativa, por un derecho conferido a reclamar un beneficio ante las contingencias²¹¹.

²¹⁰ Almansa, Pastor, José M., p. 51.

²¹¹ Tamburi, Giovanni, "Seguridad social en América Latina", en Mesa-Lago, Carmelo (selecc.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, primera edición en español, México, FCE, 1986, p. 78.

Descrito lo anterior como los primeros intentos serios por esbozar una protección social hacia los individuos desde el Estado, el seguro social representaba aún una técnica que ayudaría a alcanzar el objetivo más lejano de la seguridad social²¹². Es dable recordar la diferencia sustancial que existe entre el seguro social y la seguridad social, para entender el alcance que tuvo la implementación de los seguros sociales en los países latinoamericanos. De nuevo nos apoyamos en Mesa-Lago, quien lo resume así:

Los términos "seguro social" y "seguridad social" se usan a menudo como sinónimos (...) pero desde el punto de vista técnico connotan conceptos diferentes. El seguro social tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes; se financia con contribuciones de los asegurados y los empleadores (y a menudo también del Estado); otorga beneficios relacionados por lo menos en parte con tales aportaciones, y se organiza en programas diferentes (a veces separados), cada uno de ellos referente a un riesgo social (el bienestar social o la asistencia pública se organizan normalmente en programas separados). La seguridad social protege por lo general a casi toda la población contra todos los riesgos sociales; depende de una gran diversidad de recursos financieros (incluida la tributación general); otorga beneficios más uniformes, y unifica los servicios en una organización que integra o coordina los diversos programas (incluida la asistencia pública)²¹³.

La diferencia que el autor precisa sobre los conceptos anteriores, nos ayuda a entender cuales constituyeron los objetivos de los sistemas de protección social que se establecieron en América Latina entre la década de los treinta y los cuarenta. Los seguros sociales, no se plantearon el logro de una mejor redistribución de la riqueza²¹⁴, tampoco era la prioridad universalizar la cobertura, pues los beneficiados por los programas sólo serían los sujetos con empleo formal y por lo tanto el aumento en la cobertura dependería exclusivamente del comportamiento de las políticas de empleo y salarios

²¹² *Ibidem.*, p. 80.

²¹³ Mesa-Lago, Carmelo (selecc.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, FCE, Primera edición en español, México, 1986, p. 10.

²¹⁴ Esta afirmación es respaldada, entre otros autores, por James M. Malloy, cuando dice "es importante señalar desde el principio que el seguro social nunca se planteó realmente por todo el mundo capitalista como un programa "para los pobres" o un mecanismo destinado a la promoción de una progresista redistribución del ingreso. En realidad parte del atractivo político de estos programas era el hecho de que en teoría estabilizarían y asegurarían los niveles de ingreso de ciertos sectores de la sociedad sin alterar la estructura de la distribución actual", en *Op. cit.*, p. 45.

formales²¹⁵. Ello explica la limitación que en un primer momento traía en sí mismo el diseño de los sistemas. Sin embargo, partiendo de que el esquema de financiamiento de los sistemas de pensiones –en su mayoría-, se basaron en un régimen de reparto, sí podemos asegurar que el principio de *solidaridad* constituía el principal pilar de los programas pensionarios de la región; en el entendido de que en éste tipo de régimen, las contribuciones de la presente generación de asegurados financian las actuales pensiones, y conforme madure el sistema, las generaciones futuras solventarán las pensiones de los asegurados presentes.

Los sistemas de pensiones basados en el esquema de los seguros sociales alemanes, estaban –eso sí- pensados en la lógica de mantenimiento del ingreso de la población, principalmente la trabajadora.

Siguiendo la línea histórica de su evolución, la que podría caracterizarse como una segunda fase del proceso de configuración de la seguridad social en América Latina, estuvo fuertemente influida por la publicidad del Informe Beveridge en Inglaterra, esto a partir de 1942. En él ya se asumía una concepción diferente y verdaderamente integral e incluyente de la seguridad social como política social del Estado. En la región, gran parte de los países no tardaron en emular importantes aspectos de la ambiciosa y generosa aspiración de seguridad social. De nuevo traemos a colación la reflexión de Tamburi, sobre este respecto:

En Latinoamérica (así como en otras regiones del Tercer Mundo) la doctrina de la seguridad social encontró también una respuesta espontánea y positiva como una meta muy deseable y digna. Sin embargo, siendo uno de los que ha compartido durante muchos años la experiencia de algunos dirigentes y políticos latinoamericanos, creo que la adhesión a este nuevo ideal era sobre todo simbólica (...). La seguridad social parecía ser una nueva filosofía basada en el derecho positivo capaz de originar una sociedad más humana y justa²¹⁶.

No obstante el autor referido hace alusión a que la adhesión latinoamericana al nuevo ideal de la seguridad social fue de alguna manera simbólica, debido a la

²¹⁵ Como lo señalan Giovanni Tamburi y Beryl Frank, el seguro social en la América Latina tuvo la finalidad de reemplazar una porción del ingreso que se deja de percibir, pero por lo general no lo redistribuye desde los sectores económicamente favorecidos a aquellos de más bajos ingresos. Ello coincide con la evidencia de que la seguridad social en América Latina no fue concebida para eliminar la pobreza y redistribuir el ingreso. *Op.cit.*, p. 111.

²¹⁶ Tamburi, Giovanni, *op. cit.*, p. 80.

reiterada confusión de identificarla con programas sociales fragmentarios, también reconoce que existe un saldo positivo del esfuerzo de la región en este rubro. Él mismo hace un repaso en el sentido de esta apreciación:

Del lado positivo se tiene que los regímenes latinoamericanos se fueron extendiendo (entre 1960 y 1980) tanto en términos de personas protegidas como de contingencias cubiertas. Las primeras experiencias en cuanto a la inclusión de las tareas del campo en el ámbito de la legislación de la seguridad social fueron llevadas a cabo con éxito en varios países. Se inició un importante programa de largo alcance de integración nacional de los sistemas de distribución de servicios (seguro de salud, servicios de salud pública, etcétera). Se introdujo un aspecto bastante amplio de servicios sociales, que tradicionalmente no eran suministrados por el seguro social, dentro de su estructura para responder a las necesidades de las familias pobres y deficientemente educadas. Es así como se presionó para el establecimiento de programas más equilibrados (en términos de bienestar social) y más amplios²¹⁷.

A partir de la inclusión de estos programas de "mayor alcance" en la región, se incorporaron a su vez, otros de asistencia médica, que planteaban una lógica de extender su cobertura a sectores que no necesariamente estuvieron asimilados a la economía formal. Esto atribuyó a los sistemas de protección social de Latinoamérica, un carácter más próximo a la seguridad social europea en cuanto a sus fines.

Pero uno de los problemas del diseño de los sistemas, se encontraba en otra parte.

A pesar de las diferencias específicas que pudieran existir entre los sistemas de pensiones configurados en la región, como nos dicen Bonilla García y Conte-Grand,

Un rasgo característico de la creación y evolución de los regímenes de jubilaciones y pensiones fue el hecho de que a pesar de que, entre la creación de los primeros y la de los últimos transcurrieron casi 50 años, los objetivos, estrategias, estructuras y papeles de los copartícipes sociales, tuvieron características similares en todos los países, independientemente de su desarrollo demográfico, económico y también tecnológico. Prácticamente todos los diseños de los regímenes de jubilaciones y pensiones obedecieron a modelos europeos basados en supuestos de pleno empleo y crecimiento económico e incluso de promoción de la natalidad²¹⁸.

²¹⁷ *Idem.*

El error consistió precisamente en presumir que nuestra realidad económica y social iba a materializar los supuestos de pleno empleo y de crecimiento económico, a la par o con cierta cercanía de la situación que se vivía en Europa, entre otras ausencias de proyección de los sistemas (como el envejecimiento poblacional).

En Latinoamérica no se logró el pleno empleo, ni tampoco un homogéneo y sostenido crecimiento económico, lo cual derivó –junto con otras razones- en que los programas de pensiones empezaran a mostrar sus debilidades, en más o menos cuatro décadas de funcionamiento.

3.2 Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina: un perfil privatizador con tendencias a eliminar la seguridad social

Es común observar el error que se comete, cuando en el análisis de las reformas efectuadas a los sistemas de pensiones latinoamericanos, se pretende argüir como razones, solo algunas de sus causas. Encontrarse en ese supuesto, es incurrir en una visión parcial de los acontecimientos. Nuestra pretensión, por el contrario, no sólo es ver el bosque, sino cada uno de sus árboles.

Para alcanzar el objetivo que nos proponemos, y con efectos metodológicos, definamos, en primer término, lo que se entiende por “reforma”.

Según lo vertido en el documento de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social *Evaluación de las reformas. Informe sobre la Seguridad Social en América 2003*, “por reforma puede entenderse el intento de mejorar políticas o instituciones sociales sin alterar lo que es fundamental en ellas”, diferente al concepto de “cambio”, el cual –nos dicen- alude al intento por modificar lo que es fundamental²¹⁹. También podemos entender el término como “aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo”²²⁰, en este caso en la seguridad social.

²¹⁸ Conte Grand, *op. cit.*, nota 77, p. 41.

²¹⁹ *Evaluación de las reformas.. op. cit.*, nota p. 7.

²²⁰ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Vigésima segunda edición, tomo II, Madrid, 2001.

Lo que resultaría de tales definiciones es la suposición de que las reformas llevadas a cabo en la región a partir los años ochenta, no incidieron en los aspectos fundamentales de la seguridad social. Esa es la apreciación que se puede localizar en muchos estudios sobre el tema, entre ellos, el citado con antelación²²¹; afirmación que será necesario ir comprobando o virviendo a medida que avancemos en el análisis del particular.

Se dice que las reformas iniciadas en América Latina con el caso de Chile en 1981, eran (y siguen siendo en los países que aún no incorporan este tipo de modificaciones) necesarias y, en muchos casos, urgentes. Se ha hablado que el objeto de realizarlas consiste en hacer viables los sistemas existentes, tanto en lo financiero como en lo que toca a la adecuación de las prestaciones, pero también -y no hay que olvidarlo- aquellas obedecen mayormente a razones de orden macroeconómico y político²²².

Existen distintas visiones del por qué esta necesidad se hacía latente y de las causas que la sustentaban.

Sobre la visión económica-financiera, Gruat-Jean Victor nos explica:

Las reformas que se basan principalmente en una concepción económica-financiera del papel de los sistemas de protección social, vienen inspiradas por un argumento que tiene tres vertientes: el excesivo nivel de gastos obligatorios que escaparían al control, las tasas demográficas crecientemente desfavorables, consideradas como inevitables, y el impacto, percibido como negativo, de los sistemas vigentes en el crecimiento económico a escala nacional, regional e incluso global. Las reformas basadas en estas premisas se centran fundamentalmente en las condiciones para la adquisición del derecho a percibir prestaciones, así como en los niveles del ingreso de sustitución o de reembolso de los gastos²²³.

²²¹ En el estudio sobre *Evaluación de las reformas...*, después de definir lo que se entiende por "reforma", se afirma que "es importante no perder de vista que en ninguno de los casos analizados (en el texto) se encontró que algún país haya optado por un cambio, en el sentido definido en los párrafos anteriores, sino que todos han realizado reformas de sus esquemas, esto es, han mantenido los objetivos de su seguridad social, pero modificando los medios para alcanzarlos", *op. cit.*, p. 8. Esta afirmación a nosotros nos genera muchas dudas. En primera instancia, porque los autores no aclaran a qué atribuyen que las reformas efectuadas no han originado un "cambio" sustancial, en lo que originaría y tradicionalmente se entiende por seguridad social. Se debe tener cuidado en que el discurso pueda convertirse sólo en un juego de palabras sin referencia al contenido, sobre todo si en los "medios para alcanzarla" (la seguridad social) subyacen a su vez, los fines de la misma.

²²² Castro, Gutiérrez, Alvaro, "La evolución reciente en los sistemas de seguridad social: hacia soluciones acordes con las posibilidades económicas y las necesidades sociales", en *Revista CIESS*, México, Primera época, número 1, Julio 2001, CIESS-IMSS, p. 83.

²²³ Gruat, Jean-Victor, "Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones", en *Pensiones en América Latina...*, *op. cit.*, p. 28.

Esta posición, como ya lo hemos dicho anteriormente, ha sido defendida fundamentalmente por organismos económicos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y de los regionales -en alguna medida- por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); ellos han privilegiado las metas económicas sobre las sociales de las reformas. Sostuvieron el argumento de que en América Latina "la seguridad social y los programas de pensiones padecen de serias fallas, tales como altas contribuciones sobre la planilla salarial, bajo cumplimiento de obligaciones (evasión y mora), subsidios fiscales regresivos a la clase media, inversión ineficiente, pesada y creciente deuda actuarial (y a veces financiera) de pensiones, efectos adversos sobre el déficit fiscal e inflación, como consecuencia, impacto negativo sobre el ahorro nacional, el crecimiento económico y el empleo"²²⁴. Adujeron que las reformas lograrían eliminar los problemas señalados e impulsarían el ahorro nacional, los mercados de capital, los rendimientos reales positivos de la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos, lo cual, asimismo, garantizaría pensiones adecuadas y equitativas²²⁵. A partir de 1994 el Banco Mundial oficialmente difunde e impulsa estos argumentos, al publicar el informe "Envejecimiento sin crisis", con el que *marca el inicio de su campaña hacia la capitalización individual*²²⁶ de los fondos de pensiones. La adopción de estos lineamientos que como sugerencias les han planteado tanto el Banco Mundial, como el Fondo Monetario Internacional a los países subdesarrollados, ha estado vinculado de forma velada -y en otros casos no tanto- a proporcionarles importantes préstamos²²⁷.

Desde la otra mirada del problema, en el caso particular de América Latina los organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, volvieron a insistir en el siguiente argumento:

²²⁴ Meca-Lago, Carmelo, "La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas", en *Pensiones en América Latina...*, *op.cit.*, p. 79.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ Müller, Katharina, "Las reformas de pensiones en América Latina y Europa Oriental", en *Estudios de la seguridad social*, Revista de la Asociación Internacional de la Seguridad Social ISSA-AISS-IVSS, No. 92, Año 2003, p. 12.

²²⁷ Así lo hace notar, por ejemplo, el estudio que presenta Argentina en el documento *Evaluación de las reformas...*, *op. cit.*, p. 25. Al referirse al origen de las reformas, nos dice: "La incidencia del Banco Mundial fue importante y más aún la del Fondo Monetario Internacional, que incluso condicionó varios tramos de refinanciamiento de la deuda externa a que se tomaran diversas medidas que, por cierto, impactaron luego negativamente al sistema".

los riesgos resultantes de la reforma propuesta serían más altos que los actuales: incertidumbre porque el importe de las pensiones dependería de factores macroeconómicos impredecibles (por ejemplo el crecimiento económico, la inflación, el rendimiento del capital); la complejidad de la decisión para seleccionar una opción de pensión en el momento de retiro; pensiones mínimas insuficientes para satisfacer las necesidades básicas; introducción de desigualdades por edad y sexo; y carga doble sobre los actuales asegurados activos para financiar sus propias pensiones y el déficit de la transición (...) Objetó también mezclar las reformas de pensiones y las económicas, y argumentó que los sistemas públicos de pensiones no estaban diseñados ni podían resolver problemas de inversión deficiente y de crecimiento económico bajo, mientras que el impacto de los sistemas "privados" sobre la economía, la productividad, el ahorro nacional y el empleo sería nulo o muy pequeño²²⁸.

Si los enfoques sobre el impacto de las reformas, se muestran considerablemente distintos, los diagnósticos de los regímenes iniciales de jubilaciones y pensiones en América Latina, coinciden en algunos de los factores problemáticos de los sistemas. En función de esas coincidencias, la CEPAL, puntualiza los siguientes:

- Coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja o nula cobertura para los más pobres.
- Escasa generación de empleo productivo o generación de incentivos para la automatización más que para el uso intensivo de mano de obra.
- Descenso en la relación entre contribuyentes y beneficiarios.
- Absorción de los saldos y reservas actuariales por los presupuestos gubernamentales.
- Baja rentabilidad en las inversiones.
- Débil relación entre las contribuciones y los beneficios.
- Excesivos costos administrativos y baja eficiencia.
- Sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan la competitividad de las empresas.

Si bien es cierto, que todas estas razones argumentadas como causas (muy distinto a que éstas causas hayan determinado las razones para reformar) constituían ya serios problemas para el funcionamiento de los sistemas,

tampoco se debe olvidar, que otras determinaciones de alto nivel político internacional impactaban negativamente a la seguridad social²²⁹ (declive del Estado benefactor, crisis fiscal del estado, adelgazamiento de las funciones estatales, entre otros). Dentro de esas "determinaciones" político-económicas, el gasto social tendría que ir disminuyendo y trasladándose, de ser posible, a otros entes de gestión (como los privados).

El envejecimiento poblacional también implicó un grave problema para los sistemas de pensiones en la región, que no previó en sus diseños originales. La población era muy joven cuando se crearon los programas de pensiones, y al estar basados en sistemas públicos con régimen financiero de reparto, donde los jóvenes financian las pensiones de los adultos mayores, ocasiona que al envejecer la población aceleradamente y los empleos formales no aumenten, la pirámide que sostienen los jóvenes se adelgaza cada vez más, sin posibilidad de sostener por más tiempo el sistema.

En síntesis, y considerando los períodos de conformación de la seguridad social en los países, podemos enunciar como los problemas de los sistemas de pensiones antes de las reformas, basándonos en Mesa-Lago²³⁰, lo siguiente:

1. Los países considerados como pioneros, empezaron a confrontar serios problemas de desequilibrio, tanto actuarial como financiero, durante las décadas de 1960 y 1970. Por ser los primeros en el establecimiento de un tipo de seguridad social, también fueron los primeros en mostrar el síntoma de la crisis. Las causas se debieron a: i) el creciente costo de proveer una cobertura virtualmente universal a su población; ii) condiciones excesivamente liberales en la concesión de prestaciones así como prestaciones generosas en sí; iii) diversidad de instituciones de cobertura con condiciones, prestaciones y diversas fuentes de financiamiento, que produjeron inequidades injustificables entre los grupos asegurados y altos costos administrativos; iv) maduración de programas de pensiones y alza de costos de programas de salud que rápidamente incrementaron los gastos destinados a prestaciones; v) crecientes contribuciones sobre la nómina salarial para financiar el sistema (que sin

²²⁸ *Ibidem.*, p. 80.

²²⁹ Véase el capítulo I, Del Consenso keynesiano-Estado benefactor al consenso de Washington Estado-neoliberal

²³⁰ Mesa-Lago, Carmelo, *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Ecuador, INCAE, 1993.

embargo resultaron insuficientes) combinadas con una creciente evasión y retraso en el pago (mora) por los empleadores; vi) disminución en las reservas y rendimientos de inversiones muy bajos o negativos; vii) crecientes déficits financieros (y obviamente actuariales) que obligaron a un alza de los subsidios del Estado; viii) la pesada carga financiera del sistema sobre el PIB y la nómina salarial que provocó efectos negativos sobre la generación de empleo y el ahorro nacional; y ix) cambios demográficos que resultaron en el envejecimiento de la población y una mayor esperanza de vida, los cuales redujeron la razón de contribuyentes por pensionado y aumentaron el costo de las pensiones.

2. Como nos lo dice el autor, los países intermedios y tardíos, no presentaron al mismo tiempo estos problemas, debido a que adoptaron mucho más tarde sus sistemas. Pero el problema lo traían en su génesis, al haberse creado a semejanza de los primeros. Esto se hizo más latente, a partir de la crisis económica de los años ochenta, la cual agravó la situación de la seguridad social en la región.

Los problemas antes señalados, sin duda contribuyeron para efectuar las reformas a los sistemas de pensiones, sin embargo, el punto a discutir es si fueron convenientes los aspectos reformados, porque tal parece que ante la enfermedad, se presentó un diagnóstico y la decisión fue amputar la parte más importante del cuerpo de la seguridad social: *la solidaridad*²³¹.

¿Cuáles fueron entonces esos aspectos, en los que se centraron las reformas a los regímenes de pensiones en América Latina?

La mayoría de los países de la región adoptaron en sus primeras legislaciones sobre sistemas de pensiones, el esquema público de reparto. Con las reformas emprendidas, se han efectuado importantes modificaciones sobre los mismos, con las cuales (en algunos casos) se llegó a cambiar completamente de tipo de esquema pensionario. Modificándose con ello, la teleología y la naturaleza de los mismos.

²³¹ Quizá lo conveniente hubiese sido, plantear el perfeccionamiento de los sistemas, adecuarlos en virtud de sus necesidades. Como lo dijo Néstor de Buen en 1988, en una conferencia dictada en el Centro Interamericano de la seguridad social al referirse a la crisis de la seguridad social: "la solución tendrá que reconocer, al mismo tiempo, la necesidad y la perfectibilidad de los mecanismos de seguridad social. Pero en modo alguno podrá olvidar su trascendental función solidaria y, al menos en nuestro país (México), su condición de servicio esencial a la comunidad". *Problemas contemporáneos de la seguridad social*, ponencia "La seguridad social y la crisis", CIESS-IMSS, México, 1988, p. 104.

Con relación a los diferentes tipos de reformas, Mesa-Lago las divide en paramétricas o estructurales. Las del primer orden, se refieren a cambios de parámetros (de ahí su denominación) del esquema tradicional de reparto, como la edad de retiro, el número de años de contribuciones que se tienen que cumplir para adquirir diversos derechos de pensiones, la tasa de aportaciones sobre la nómina y otros. Brasil, Canadá y Estados Unidos, han seguido este tipo de reforma en años recientes²³².

En cuanto a las reformas estructurales, éstas implican que se modifique el régimen de beneficios definidos, financiado mediante el reparto, y se adopte total o parcialmente un sistema privado o de contribuciones definidas. *De acuerdo con el resultado de una reforma estructural, se puede a su vez hacer otra clasificación del esquema de pensiones que se obtenga*²³³. Tres tipos de reformas estructural resultan de esta clasificación:

1. Modelo sustitutivo. Se abandona el sistema anterior de reparto y se adopta por completo uno basado en cuentas individuales de capitalización, es decir, un sistema privado (Ejemplos: Chile 1981, Bolivia 1997, El Salvador 1998, México 1997, Nicaragua 2001 y la República Dominicana 2001).
2. Modelo paralelo. Se reforma el sistema público anterior, se crea uno privado y ambos son puestos a competir. (Ejemplos, Perú 1993 y Colombia 1994).
3. Modelo mixto. El esquema público se mantiene y se encarga de otorgar una pensión básica, mientras que se permite a los trabajadores buscar una pensión complementaria a partir de un sistema de contribuciones definidas. (Ejemplos, Argentina 1994, Costa Rica 1992-2000-2002, y Uruguay 1996).

Lo que a nosotros interesa en mayor medida, es discutir las reformas llamadas "estructurales", por cuanto tienen que ver con la estructura de los sistemas de pensiones. Bajo esa tesitura, la pregunta nos formulamos es ¿qué debe considerarse "estructural" en el concepto de seguridad social?

Si convenimos en volver a la raíz de las palabras y sus significados, podremos percatarnos que "estructural" corresponde a lo constitutivo de alguna cosa, ente u organismo. Por lo que entonces, no estamos lejos de poder asegurar que dichas reformas han afectado a la seguridad social en su naturaleza.

²³² *Evaluación de las reformas...*, op. cit., p. 8.

²³³ *Idem*.

Cuando surge un concepto, el cual se define con referencia a sus fines, sus elementos, y en este caso, a su contexto de aparición, no es correcto seguirlo utilizando en el momento en el que se le despoja de todo ello.

Así, sin pretender ser dogmáticos, referirse al término de seguridad social, es hablar de programas completos de protección social, con una coherencia interna de los mismos; basados en el principio fundamental de solidaridad; garantizados primordialmente por el Estado, sin fines de lucro; con participación de los interesados (trabajadores, empleadores y Estado). Todo lo anterior -y otros elementos de los que abordamos como principios de la misma en el primer capítulo- son componentes estructurales de la seguridad social.

Al establecer sistemas privados de pensiones, con algunos programas asistenciales de protección social, se desconfigura la idea de seguridad social, la cual -como ya se ha explicado- se planteó trascender los seguros sociales por considerarlos limitados en sus fines de protección a la población.

De lo anterior, se desprende entonces que los sistemas privados de pensiones, de acuerdo con criterios convencionales, no se consideran como seguridad social debido a que, aunque obligatorios, no aplican el principio de seguridad social, el empleador no contribuye (en algunos casos, no en todos), y los programas son administrados por corporaciones privadas²³⁴.

Finalmente, se confirma la tendencia de que en América Latina, el camino sin tuteos está dirigido hacia la eliminación de la seguridad social. No se diga que el problema sólo lo constituyó el diseño inicial de los sistemas o la demografía, dejándose de lado las recurrentes crisis económicas presentadas en la región; hállese también de la ausencia de generación de más empleos, tampoco se olvide la tendencia mundial de excluir cada vez más de responsabilidades sociales al Estado, de privatizar muchas de sus instituciones sociales, para trasladar sus funciones a entes de gestión privados con fines de lucro.

Digámoslo con propiedad: en América Latina existen seguros privados, con una amalgama de programas de asistencia social, pero ya no lo que se configuró como seguridad social en la región.

²³⁴ No obstante, algunos organismos como la OIT, señalen que no son completamente privados, por ser obligatorios y porque el Estado toma un papel de regulación y supervisión de los sistemas. Mesa-Lago, Carmelo, *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, op., cit., p.13.

Las consecuencias de esta vocación privatizadora y que se observa como un proceso que tiende hacia la nada, ya están manifestándose. A ellas nos referimos en el siguiente apartado, con el estudio de caso de algunos países latinoamericanos que han efectuado este tipo de reformas.

3.2.1 Análisis de algunos países con reformas estructurales

Para realizar este análisis, hemos escogido sólo dos países representativos de cada tipo reforma de pensiones.

En el correspondiente modelo sustitutivo, se analiza Chile, por ser el país pionero en este tipo de reformas, y México, por ser el nuestro.

Perú y Colombia serán estudiados en relación a las reformas de modelo paralelo, por constituir los únicos que presentan estas características.

Y para entender el modelo mixto de reformas, se escogió a Argentina y Uruguay, por haber sido los primeros en llevarlas a cabo en esta tipología.

3.2.1.1 Modelos sustitutivos

Ya en otro apartado se señalaron las características de este tipo de modelo. Es el más radical de todos y por lo tanto, el que más ha atentado contra la seguridad social, pues elimina con su implementación, el principio de solidaridad, la gestión directa del Estado, la finalidad de redistribución de la riqueza, entre otros aspectos importantes.

Revisemos dos casos.

A. Chile

Siendo un país pionero de la seguridad social en América Latina, en 1981 durante la cruenta dictadura de Augusto Pinochet²³⁵, se decide reformar todo el sistema.

²³⁵ Augusto Pinochet, dictador de Chile, 1973-1990. Se estableció un régimen autoritario que desestabilizó o prohibió los sindicatos, asociaciones profesionales y partidos políticos.

El paradigmático ejemplo de este país, llegó a considerarse como la "panacea y salvación de la seguridad social".

Los impulsores no dudaron en hablar de una revolución de la seguridad social, y si lo que se quería decir era que se estaba subvirtiendo su naturaleza, entonces su referencia era correcta: la seguridad social había sido subvertida.

Mediante decreto de ley (no. 3.500) en noviembre de 1980, el sistema de pensiones en Chile fue radicalmente modificado²³⁶. Etapa en que el país -nos dice un estudio sobre el particular- adopta un modelo propio sustentado en la libertad de elección y en el esfuerzo de ahorro de las personas, delegando su administración en la empresa privada²³⁷. Es así, que entra en vigor un régimen obligatorio de pensiones basado en la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada competitiva y libertad de elección para el afiliado²³⁸.

La libertad fue el principal estandarte de la reforma: "la aventura de libertad" de los trabajadores chilenos, nos diría José Piñera; así como *el ideal de que cada uno se preocupe de su propia previsión*²³⁹.

Al siguiente año (1981) con el decreto de ley no. 3, se establecen normas para que instituciones privadas también administren el régimen de medicina preventiva y curativa.

Con este modelo sustitutivo se cierra el antiguo sistema público, lo que implica que no se permiten nuevas afiliaciones, y es sustituido por un nuevo sistema obligatorio basado en la CPI (capitalización parcial colectiva) y, administrado por corporaciones privadas de dedicación exclusiva con fines de lucro (las

²³⁶ Uno de los principales impulsores de la reforma José Piñera, Ministro del Trabajo y la Previsión Social en Chile al momento de aprobarse, reconoce los amplios sectores que se mostraron en contra de la misma, entre ellos: sindicatos, especialistas académicos, algunos integrantes del gabinete militar e incluso representantes de la derecha empresaria tradicional. Ver Piñera, José, *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*, cuarta edición, Santiago de Chile, Zig-zag, 1992.

²³⁷ *La seguridad social en Chile*, Serie de monografías 1, Conferencia Interamericana de la Seguridad Social México, 1993, p. 5.

²³⁸ *Evaluación de las reformas. Informe de la seguridad social...*, op. cit., p. 33. La libertad a la que se hace referencia, consistió en que "los asegurados en el antiguo sistema tenían la opción de permanecer en el mismo o pasarse al nuevo (dentro de un período que expiró en 1986), sin embargo, la opción de pasarse del viejo al nuevo sistema siempre está abierta", *Las pensiones en América Latina...* op. cit., p. 86. Esto quiere decir: libertad en un primer momento, de elegir entre un sistema y otro, y una libertad restringida en una segunda etapa, con posibilidad solo de ejercerla al elegir entre las aseguradoras privadas.

²³⁹ *El cascabel al gato...*, op. cit., p.68.

AFPs). Las fuerzas armadas y la policía fueron excluidas de la reforma y mantienen sus propios sistemas especiales²⁴⁰.

El sistema de capitalización individual obliga a los trabajadores dependientes a ahorrar en una cuenta personal abierta en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de su elección, con el objeto de financiar sus pensiones de vejez e invalidez, así como las de sobrevivencia de sus beneficiarios. En tanto, los trabajadores independientes pueden incorporarse voluntariamente al sistema²⁴¹.

De forma explícita, en el documento *La seguridad social en Chile*, se establecen los fundamentos de esta nueva concepción de seguridad social:

Otro aspecto que se tuvo en cuenta fue que el funcionamiento del modelo -habida consideración de la estrategia de desarrollo por la que el país había optado- debía asumir los principios de una economía de mercado; esto es, administración privada, libertad de elección, descentralización de los programas y rol subsidiario del Estado²⁴².

La seguridad social deja de ser considerada como instrumento para redistribuir ingresos, nos indica este documento.

En este nuevo sistema se observan resumidamente, las siguientes características:

1. *Las contribuciones son definidas.* El asegurado contribuye solo, las contribuciones de los empleadores fueron eliminadas y las de los asegurados fueron reducidas como incentivo para pasarse al nuevo sistema, así como la entrega de un "bono de reconocimiento" (económico).
2. *Las prestaciones no son definidas.* El monto de la pensión se desconoce, toda vez que depende del valor neto de las contribuciones más el rendimiento de la inversión. Las edades mínimas de retiro son 60 años para las mujeres y 65 para los hombres.
3. *Rol aparentemente subsidiario del Estado.* Esto implica que solo asuma aquellas funciones que los particulares no son capaces de emprender y que son necesarias desde un punto de vista social, correspondiéndole realizar en el

²⁴⁰ Mesa-Lago, *Pensiones en América Latina (autores varios)*, op. cit., p. 86. En este punto, cabría cuestionar las razones de esta "exclusión". Si fue precisamente de un gobierno de militares que emanó la reforma y fueron ellos quienes le vieron todas las bondades a los cambios, ¿por qué no se incluyeron ellos entre los "beneficiados"?

²⁴¹ *Evaluación de las reformas. Informe de la seguridad social en América 2003*, op. cit., p. 33.

ámbito de la seguridad social labores de regulación y fiscalización²⁴³. Pero decimos aparentemente, pues debe agregarse que cuando una AFP o compañía de seguros quiebre, el Estado solventará las pérdidas y responderá a los trabajadores, garantizando un rendimiento mínimo de la inversión, así como también las pensiones; lo cual se vuelve completamente crucial en el funcionamiento del sistema.

Todas estas modificaciones sustanciales, efectuadas a la seguridad social en Chile, defendían una serie de supuestos que se materializarían con las mismas. Entre ellos, se pueden mencionar algunos de los más reiterados:

- Mayor ahorro nacional y por ende, un impacto positivo en la economía
- Mayor crecimiento económico
- Más empleos
- Pago de mejores pensiones
- Menor costo fiscal para el Estado

Pero en cuanto a las expectativas generadas por el nuevo sistema y los resultados que se han observado, existe aún, cierta distancia.

Con relación a algunos resultados, se destaca por varios autores, lo siguiente:

1. No existe un impacto positivo en el ahorro, debido a que el costo fiscal de transición de la reforma, ha sido mayor respecto de aquél²⁴⁴. Mesa-Lago ilustra sobre este aspecto de la reforma: "estudios demuestran que emprender una reforma de pensiones con el objetivo de aumentar el ahorro nacional es un error, pues probablemente ocurrirá lo contrario, al menos por un largo período

²⁴² *La seguridad social en Chile, op.cit.*, 17.

²⁴³ *Ibidem.*, p. 18.

²⁴⁴ Esto lo han confirmado, autores como: Alberto Arenas de Mesa quien publicó su estudio al respecto en 1998 (en 2001 Subdirector de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile). Él advierte que para calcular correctamente el impacto en el ahorro nacional, no se puede sólo tener en cuenta la acumulación del fondo o capital en las cuentas individuales (positivo), sino también el costo fiscal de la reforma (negativo), y el neto resultante de los dos es el impacto en el ahorro nacional, según los cálculos en 1981-1996 el promedio anual del ahorro en las cuentas individuales sobre el PIB fue 2,7%, pero el costo fiscal fue de -5,7%, así que el neto ha sido superior al ahorro y el neto es desahorro. Ver Mesa-Lago, *La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño, op. cit.*, 60. También este dato se puede verificar en el documento encargado por el Fondo Monetario Internacional al economista alemán Robert Holzmann, quien demostró en su estudio que el impacto de la reforma chilena en el ahorro nacional había sido negativo, y advirtió que los países latinoamericanos y de Europa Oriental no debían abrigar esperanzas de que la reforma incremente el ahorro.

(...) También explican por qué el FMI, que al principio apoyó fuertemente la reforma estructural, ahora es más cauteloso sobre ella^{245m}.

2. El costo fiscal de la transición del sistema viejo al nuevo, ha sido muy alto para el Estado. Debido a que el viejo sistema tiene el 5% de los asegurados (para 2001) pero el 86% de los pensionados; la contribución del empleador fue eliminada, lo cual genera un déficit considerable que es financiado por el Estado. También tiene que garantizar la pensión mínima para el asegurado en una AFP quien no haya acumulado fondos suficientes para financiar dicha pensión. Emite, a su vez, un bono de reconocimiento por el valor de las contribuciones hechas al viejo sistema por el asegurado que se pasó al nuevo²⁴⁶.

3. La evidencia demuestra que a pesar de que el sistema ha estado operando por un poco más de 20 años, alrededor de 89% de la Población Económicamente Activa, continúa sin protección; de ahí que se desbarate el presupuesto de que el sistema provee de fuertes incentivos para la incorporación.

4. No ha habido un gran impacto en el desarrollo de capitales y en la creación de nuevos instrumentos financieros. Ha tomado 20 años reducir la concentración de la cartera (inversión del fondo) en títulos o valores de deuda pública a un 37%. Sólo un 13% está en acciones y un 12% está invertidos en el extranjero, lo cual muchas veces puede ser contrario al interés nacional.

5. El pago de mejores pensiones depende de diferentes variables coyunturales y económicas. Si el asegurado se retira en medio de un buen momento económico, su pensión será mejor, pero si lo hace en el trance de una crisis económica, el monto de su pensión será considerablemente mucho más bajo. Con más razón si la crisis es larga (por ejemplo la de 1995, 1997-1998).

6. Se calcula que el país ha gastado más de 66 mil millones de dólares en prestaciones sociales desde que se introdujo la privatización. No obstante, las proyecciones iniciales de que después de varios años de operación del sistema, éste sería autosostenible, el gasto en pensiones representa más de

²⁴⁵ *Idem*.

²⁴⁶ *Pensiones en América Latina, op. cit.*, p. 88.

un 25% del presupuesto nacional, monto aproximado al gasto que se destina a educación y salud combinados²⁴⁷.

Las anteriores consideraciones, constituyen sólo algunas de las evidencias que ha arrojado el funcionamiento de poco más de dos décadas de las reformas emprendidas en Chile.

B. México

A México le dedicaremos pocas líneas en este apartado, toda vez que el caso de nuestro país será abordado con sumo detalle, en el siguiente y último capítulo de este trabajo.

En un esfuerzo de síntesis, haremos una cronología de las reformas, y los cambios en los que se tradujeron.

En una primera etapa México llevó a cabo en 1991 una reforma a su sistema de pensiones, de las llamadas "no estructurales". Dicha reforma sólo implicó a su principal instituto de seguridad social (IMSS), el cual regula a los trabajadores del sector privado. Se aumentaron las contribuciones, de un 6% en 1990 a un 8.5% en 1996; hubo mayor flexibilidad en la inversión, se separó al programa al de maternidad-enfermedad del programa de pensiones.

La primera reforma a la Ley del Seguro Social, apareció mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992. El llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) establecía que los patrones contribuirían con el 2% de sus nóminas a las instituciones de crédito elegidas por los trabajadores en forma individual. Con ese 2%, las instituciones de crédito, por cuatro días hábiles bancarios sin pago de intereses, entregarían los fondos al Banco de México al concluir el cuarto día. El Banco de México por su parte, en una cuenta a nombre del IMSS abriría un crédito al Gobierno

²⁴⁷ Datos que reporta el periódico *The New York Times*, en la columna de Economía de Larry Rohter, 21 de febrero de 2005. En otra nota periodística del *Argenpress*, se relata que ante el llamado de alerta que diera el Instituto de Normalización Provisional en 2004 sobre la Proyección Provisional de la población afiliada cotizante a las AFP, "el sector público se ha creado la Agrupación de Funcionarios Públicos por Daño Provisional, que ha determinado a través de un estudio encargado a CENDA, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, el deterioro de las jubilaciones de los funcionarios que fueron

Federal²⁴⁸. Dichas instituciones de crédito cobrarían a sus clientes (los trabajadores) deduciendo de los intereses las comisiones por apertura y manejo de cuentas.

Lo anterior preparó el terreno para que la segunda etapa de reformas (propuesta en 1995, pero en vigor a partir del 1º de julio de 1997) en este rubro, fuera de carácter estructural. Con ella se plantearon importantes cambios. Observamos como más importantes, los que a continuación se enuncian:

1. El nuevo sistema se constituye en un plan de capitalización basado en cuentas individuales, de contribuciones definidas y con una garantía de pensión mínima, siendo obligatorio para todos los trabajadores afiliados del IMSS²⁴⁹.
2. El seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (IVCM) del antiguo sistema, pasó a un esquema de contribuciones definidas, en el que las pensiones que se reciben dependen del monto acumulado durante toda la vida laboral, en la cuenta individual de ahorro para el retiro.
3. Los requisitos para acceder a la pensión, comprenden, entre otros: que el asegurado(a) tenga cumplidos 60 años para la pensión de cesantía o 65 para vejez y 1,250 semanas de cotización (en el viejo sistema se necesitaba cotizar sólo 500 semanas) en los dos casos.
4. La administración de los fondos, es realizada por entes privados con fines de lucro (al igual que en Chile, pero con algunas modalidades). Esta la realizan las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), las cuales pueden ser privadas (incluyendo bancos), pública (una administrada por el IMSS) y mixtas. Son entidades financieras especializadas, creadas expresamente para administrar las cuentas individuales. Las AFORES cargan un porcentaje de comisión a las contribuciones o al fondo acumulado de pensiones. La elección de la AFORE, el asegurado lo hará libremente (como en Chile).
5. Los trabajadores que no logren cotizar las 1250 semanas para tener derecho a pensión, podrán exigir su monto al retirarse. El Estado garantizará

obligados a traspasarse a las AFP, los cuales están obteniendo 30% menos de jubilación que los que se mantuvieron en el sistema antiguo, hoy INP", 21 de febrero de 2005.

²⁴⁸ Buen, Lozano, Néstor de, *Seguridad social*, 2ª. edición ampliada, Porrúa, México, 1999, p. 267.

²⁴⁹ Villagómez, Alejandro y Fernando Solís, *Las pensiones en México*, CIDE, Documento de trabajo No. 87, México, 1997, p. 30.

una pensión mínima básica en los casos en que el asegurado a pesar de haber cotizado las 1250 semanas y cumpla con la edad mínima (60 años por cesantía y 65 años por vejez), el monto acumulado de su cuenta, no sea suficiente para contratar su pensión y seguro de sobrevivencia con las compañías aseguradoras.

6. En la etapa de transición de un sistema a otro, el Estado no otorga bono de reconocimiento, como sucede en Chile, solo les permite a los asegurados de la transición al momento de su retiro, de elegir entre dos pensiones: la que resulta de las condiciones de acceso del antiguo sistema o del nuevo. La ley obliga a que se le efectúe al asegurado la proyección de su pensión en ambos sistemas, para que escoja el que mayor beneficio le reditúe.

Las implicaciones de esta reforma "estructural" que siguió básicamente el modelo chileno, han sido de diversa índole. Sin embargo, reservamos su discusión al capítulo siguiente, destinado especialmente para ello.

3.2.1.2 Modelos paralelos

A. Perú

Las modificaciones a la seguridad social en Perú, tuvieron un camino de titubeos. Primero se intentó en 1991 un modelo piloto paralelo, más tarde en 1992 se anuló y se creó uno que seguía el esquema implementado en Chile; finalmente, mediante decreto de ley promulgada en diciembre de 1992, regresó al modelo paralelo, pero con significativos cambios²⁵⁰.

El modelo paralelo recordemos que implica la coexistencia de dos sistemas de pensiones: el público y el privado, los cuales, son puestos a competir.

Al inicio de las reformas, el sistema público de pensiones en cuanto a sus condiciones de acceso y contribuciones, no fue modificado, pero más tarde otras reformas modificaron estos aspectos. Su régimen de financiamiento obedece a uno de Capitalización Parcial Colectiva (CPC). Los años de contribución requeridos son de 13 a 15, con posibilidades de que el asegurado se jubile al cumplir 65 años (hombres y mujeres). La contribución de los

asegurados en este sistema fue aumentada con otras reformas (1995-1997), de 3% a 11%, eliminándose las contribuciones de los empleadores. El Estado no garantiza una pensión mínima, ni pensiones en caso de quiebra de las AFPs o de las compañías de seguros. El Estado no supervisa, a su vez, el desempeño de las AFPs, las cuales se financian por ellas mismas²⁵¹, y la emisión del Bono de Reconocimiento ha sido muy restringida, solo se ha otorgado al 1% de los asegurados que se pasaron a las AFPs.

Sobre el sistema privado de pensiones, en el documento *Seguridad social en Perú*, se señala que "las reglas específicas del nuevo sistema tienen por finalidad, en lo esencial, articular los regímenes de previsión social con las líneas centrales del modelo económico y social neoliberal en curso desde julio de 1990"²⁵².

Con una clara visión crítica -o con reservas, por lo menos- al sistema privado de pensiones, dicho estudio enfatiza sus fundamentos y características distintas a las que identifican a los regímenes de previsión social: *el sistema privado de pensiones es uno de ahorro forzoso en el que el asegurado acumula recursos en una cuenta individual en base a su nivel de ingresos, para destinarlos exclusivamente a sufragar sus pensiones futuras*²⁵³. Se trata -nos siguen diciendo- de una actividad de naturaleza mercantil, en la que se combina la administración de fondos (de pensiones) por parte de las AFPs, con el otorgamiento de rentas a futuro, con una lógica muy similar a las de las empresas de seguros.

Las características más generales de este sistema privado de pensiones, son las siguientes:

1. Es un régimen de Capitalización Parcial Individual (CPI) (similar al de Chile), administrado por AFPs.
2. La contribución del empleador fue eliminada (reformas 1995) y la del asegurado es de 11.8% (8% para la vejez, 3.8% para la prima por invalidez y muerte más la comisión de la AFP).

²⁵⁰ *Pensiones en América Latina...*, op. cit., p. 97.

²⁵¹ *Ibidem.*, p. 98.

²⁵² *La seguridad social en Perú*, Centro Interamericano de la Seguridad Social, Serie de Monografías, México, 1994, p. 91.

²⁵³ *Ibidem.*, p. 92.

3. Se tendrá derecho a jubilar todo aquél que haya contribuido mínimamente 20 años de aportación al sistema, con 65 años de edad para hombres y mujeres.
4. Cobertura obligatoria para los trabajadores asalariados, en los sectores públicos y privados, y opcional para los independientes.
5. No tiene efectos redistributivos, en tanto que los beneficios (prestaciones) de cada afiliado estarán en función de los recursos (saldos) que logre acumular en su respectiva cuenta individual. Sólo quien contribuya más tendrá mejor pensión.

Las responsabilidades que el Estado asumió con motivo del nuevo sistema privado de pensiones, son considerablemente menores a otros países con igual tipo de reforma: no hay pensión mínima garantizada, no otorga Bono de Reconocimiento, ni rendimiento mínimo de la inversión, ni solventará en caso de quiebra a las AFPs o a las compañías de seguros. Lo anterior más allá de no "ayudar" a las Administradoras de pensiones privadas, al que más afecta es al asegurado en ellas, pues los riesgos los tendrán que asumir de forma individual, sin la posibilidad de que el Estado asuma una parte de los costos que trae consigo la reforma.

Respecto del funcionamiento de las AFPs, el Gobierno no estableció ningún órgano de supervisión. Ellas mismas financian una Superintendencia; bajo ese contexto ellas pueden fijar libremente sus comisiones, sin tener ningún tope sobre las mismas. Esta situación hace más factible que las Administradoras cobren las comisiones por administración de los fondos de pensiones de los trabajadores, de acuerdo con sus intereses. El promedio de las comisiones desde el año 2000 ha oscilado en el 2.3 por ciento sobre las comisiones.

El postulado de "no concentración", competencia y por ende mayores beneficios para los asegurados, ha estado lejos de cumplirse en el caso de Perú. Al principio del funcionamiento del sistema privado de pensiones, existían 8 administradoras, pero se redujo el número a 4 en la actualidad. Del total de los afiliados, cuya cantidad alcanzó los 2.9 millones en 2002, solo tres de las AFPs concentraban el 76 % de ellos²⁵⁴, desvaneciéndose así el presupuesto

²⁵⁴ *Evaluación de las reformas...*, op. cit., p. 105.

del sistema privado de pensiones de que una competencia libre no generará concentración.

B. Colombia

Al igual que la experiencia de Perú, a Colombia no le fue muy bien en su intento de privatizar completamente el sistema de pensiones. Por lo que, el modelo paralelo entró en vigencia en abril de 1994, con significativas diferencias al sistema peruano.

La ley no. 100 del 23 diciembre de 1993, desarrolla la disposición constitucional, cuyo texto refiere que "la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presentará bajo la dirección, coordinación y solidaridad, en los términos que establezca la ley" (art. 48 de la Constitución Política de Colombia de 1991)²⁵⁵.

En virtud de lo anterior, la reforma llevada a cabo en Colombia, se le denomina integral por cuanto involucra los cuatro aspectos esenciales de la seguridad social, a saber: seguro de pensiones, seguro de salud, seguro de riesgo, profesionales y servicios sociales complementarios para la tercera edad y desempleados.

Se establecen dos regímenes solidarios que coexisten entre sí, pero que se excluyen -nos dice el estudio *La seguridad social en Colombia*-, los cuales son:

A. El régimen solidario de Prima Media con Prestación Definida, administrado por el Instituto de Seguros Sociales, ISS.

B. El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP.

El régimen A es el considerado público, y el B, privado, los cuales son puestos a competir entre sí.

Es obligatoria la afiliación al sistema. Ello para todos los trabajadores con relación laboral vinculante y voluntaria para los trabajadores independientes, a

²⁵⁵ *La seguridad social en Colombia*, Centro Interamericano de la Seguridad Social, Serie de Monografías, México, 1994, p. 322.

excepción de los que presten servicios a entidades estatales, quienes están obligados igualmente que los primeros²⁵⁶.

Existe la libertad de los asegurados de elegir el sistema pensional, y pueden trasladarse del sistema público al de capitalización individual, una sola vez cada tres años. Sin embargo, una vez entrando al sistema de las AFPs pueden cambiarse cada seis meses, de una Administradora a otra de su preferencia.

Los grupos excluidos de la reforma son: Fuerzas Armadas, miembros del Congreso, profesores de instituciones públicas y trabajadores petroleros; también se cuentan entre este grupo, algunos fondos provinciales y municipales.

A diferencia de Perú, pero al igual que Chile, en Colombia sí se otorgan los Bonos de reconocimiento (en este caso llamado Bonos Pensionales), como incentivos para los asegurados que opten por trasladarse al sistema de Fondo de Pensiones (el privado). Pero tratándose de afiliados al Seguro Social y Cajas o Fondos de Previsión Social Públicos, no tendrán derecho al Bono Pensional si no han cotizado al menos ciento cincuenta semanas²⁵⁷.

En cuanto a las contribuciones, la de los empleadores y asegurados fueron aumentadas y se igualaron en ambos sistemas a partir de 1996, 13.5% en total, y un 1% pagado por los asegurados que ganan más de cuatro salarios mínimos y que va destinado a un Fondo de Solidaridad para expandir la cobertura a los trabajadores de bajos ingresos.

En el sistema de Capitalización Plena e Individual se destina un 10% para la vejez, 0.9% para la prima de invalidez y muerte, y 2.6% para la comisión de la AFPs.

Por su parte, la contribución en el sistema público (ISS) no está definida, pero debe ir aumentando a largo plazo bajo el sistema de Capitalización Parcial Colectiva (CPC).

Por lo que se refiere a las prestaciones, como es conocido, en el sistema privado de pensiones, son indefinidas y en el público son definidas. En el segundo las edades de retiro son de 55-60 y están aumentando de forma gradual a 57-62, más 20 años de contribuciones. En el sistema privado, no se requiere de una edad en específica para el retiro, ni están fijados los años de

²⁵⁶ *Ibidem.*, p.323.

²⁵⁷ *Idem.*

contribución. El único requisito exigible, en este sentido, es que el fondo acumulado en la cuenta individual pueda financiar una pensión por lo menos igual al 110% del salario mínimo.

En cuanto a la obligación del Estado, se rescata la que garantiza una pensión mínima, cuya única condición requiere que el asegurado que optó por una SAFP tenga entre 57 y 62 años y haya pagado contribuciones durante 23 años. En términos generales, las garantías que otorga el Estado son similares a las de Chile.

También se señala que las SAFPs pueden ser constituidas tanto por corporaciones privadas, como instituciones públicas, cooperativas, sindicatos, sociedades de ayuda mutua o fondos de asignaciones familiares. La operatividad de las mismas, no se encuentra supervisada por una Superintendencia de SAFPs, sino por una Superintendencia de Bancos²⁵⁸.

Respecto a la operación del sistema, se puede hacer una breve exposición evaluativa:

1. La cobertura del sistema, se aproxima al 40% de la Población Económicamente Activa (alrededor de 2 millones combinando los dos sistemas).
2. Es alta la probabilidad de que las pensiones de los asegurados, sean sensiblemente pequeñas, en virtud de que es un país que tiene una alta proporción de trabajadores con bajos ingresos. Alrededor de 43% gana menos de un salario mínimo y 33% gana entre 1 y 2 salarios mínimos; proporciones que a finales de la década de los noventa eran similares en uno y otro sistema (público y CPI). Esta situación propiciará una baja densidad de contribuciones, además de que es más común que este sector de la población tenga condiciones de inestabilidad en el empleo y en sus salarios.
3. El porcentaje combinado de la comisión y la prima, sobre la contribución total, es bastante alto, al constituirse en un 26%, lo cual reduce considerablemente la suma depositada en las cuentas individuales.
4. Existe una concentración de los fondos de pensiones y los afiliados, de alrededor de 58% en las tres principales AFPs.

²⁵⁸ *Las pensiones en América Latina, op. cit., p.100.*

3.2.1.3 Modelos mixtos

A. Argentina

Antes de que en Argentina ocurrieran las reformas más sustanciales a la seguridad social, el sistema de pensiones por muchos años operó sin déficits, hasta que empezó a necesitar del apoyo estatal para sostenerse²⁵⁹. La Ley de Reforma del Sistema Previsional Argentino en vigor a partir de julio de 1994, se planteó mejorar esta situación.

En los modelos mixtos, recordemos que coexisten unificados el sistema de reparto y el de capitalización privado. Sin embargo, en el caso de Argentina, se observa el funcionamiento del antiguo sistema público reformado, como si fuera paralelo al mixto.

Para clarificar la situación "especial" de este país, nos será útil la descripción que se hace del sistema en la monografía *La seguridad social en Argentina*:

El nuevo sistema se basa en un régimen mixto, donde coexisten los sistemas de reparto estatal y de capitalización privado; y al mismo tiempo persiste la modalidad de reparto puro bajo un nuevo régimen legal. La elección por una u otra forma de retiro es individual y voluntaria. En el sistema mixto, la capitalización supone la acumulación de los aportes obligatorios de cada trabajador en una cuenta individual administrada por una entidad privada, denominada Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP); la participación estatal, por su lado, contempla ciertos criterios básicos de solidaridad y equidad universal. Bajo el nuevo régimen de reparto, el componente equivalente de capitalización es reemplazado por una contribución adicional por parte del Estado, en relación al salario percibido por el trabajador²⁶⁰.

Esquemmatizando lo anterior, con la reforma se estableció lo siguiente:

1. Sistema de reparto puro (el antiguo sistema reformado, el cual hizo más estrictas sus condiciones de acceso y sus prestaciones)
 - i) Las contribuciones: recibe del empleador 16%, de los asegurados asalariados 11% y de los independientes 27 %.

²⁵⁹ *Evaluación de las reformas. Informe de la seguridad social en América 2003, op. cit.*, p. 25-26.

²⁶⁰ *La seguridad social en Argentina*, Centro Interamericano de la Seguridad Social, Serie de Monografías, México, 1995, p. 227-229.

ii) Prestaciones definidas: una pensión básica, requiere 30 años de contribuciones, fijada anualmente en el presupuesto; una "prestación adicional" calculada como un porcentaje del salario básico, como recompensa para los asegurados que permanecieran en el sistema.

2. Sistema mixto (llamado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones). Conformado por dos componentes integrados y obligatorios:

i) el programa público que paga una pensión básica, financiada por la contribución del empleador (16%), más un porcentaje igual de parte de los independientes, y por el subsidio del Estado a través de impuestos. En cuanto a las prestaciones, en éste componente paga una "prestación compensatoria" (Bono de Reconocimiento) que requiere 30 años de contribuciones.

ii) el programa de CPI (capitalización plena e individual), el cual provee de pensiones complementarias administradas por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). Éstas al igual que en México también pueden ser administradas por bancos, compañías de seguros, sindicatos e instituciones públicas, incluyendo el Banco de la Nación, pero no pueden ser operados por el sistema público de seguridad social, como se observa en México y Uruguay.

Las contribuciones son definidas: asegurados 11%, aportación igual de asalariados e independientes. Distribuidas con un 7.5% a la cuenta individual para pensión a la vejez, 0.6% prima de invalidez y muerte en una compañía de seguro, y 2.9% para la comisión de la AFJP. Existe una agencia pública y central de cobros, la cual se encarga de recibir las contribuciones que deduce el empleador, la cual a su vez distribuye la contribución entre las diferentes instituciones de seguro incluyendo las AFJPs.

Entre los grupos excluidos de la reforma, se encuentran –al igual que en la mayoría de los países con reformas- las fuerzas armadas.

Los antiguos asegurados tendrán siempre la libertad de cambiarse al sistema mixto, pero no así a la inversa. Y los nuevos también tendrán esa libertad de escoger entre los dos sistemas, al ingresar a la fuerza laboral. En gran medida, en Argentina sí se cumple el supuesto de libertad de elección, en particular para aquellos nuevos trabajadores que ingresan a la fuerza laboral y que tendrán la oportunidad de escoger entre el sistema público reformado y el mixto. Esto permite un margen de evaluación del funcionamiento de los dos

sistemas por parte de los trabajadores; al observar los beneficios y las desventajas de ambos, tendrán siempre y en cualquier momento la posibilidad de castigar o aplaudir su desempeño cuando elijan el sistema en el que confiarán la administración de sus ahorros para el retiro. Hasta 2001, el 67% del total de los asegurados se había cambiado al nuevo sistema (mixto).

Las edades de retiro han sido paulatinamente aumentadas, 55-60 mujeres y hombres a 60-65 respectivamente (año 2001)²⁶¹.

En cuanto a las características de los asegurados en este país, la cobertura es obligatoria por ley tanto para los asalariados como para los independientes, esto beneficia a que una gran parte de la PEA se encuentre cubierta, al no dejar el margen de "voluntad" a los independientes para afiliarse a algún sistema de protección social. Sin embargo, tienen la desventaja –frente a los asalariados- de tener la obligación de una contribución muy alta, de 27%, por la ausencia de aportación del empleador, la cual tienen que cubrir ellos mismos. De ahí que del total de afiliados al sistema de CPI, independientes solo fueran 14.5%. Existe un menor interés de las AFJPs de incorporar a este tipo de trabajadores, debido a que este grupo no puede asegurar su permanente contribución y su ingreso bajo.

Respecto al nivel de competencia y concentración de capital y afiliados, la situación en Argentina se muestra así: 1) la cantidad de asegurados es de alrededor de 5.4 millones y 21 administradoras y 2) el grado de concentración, es el más bajo relativamente, en comparación con otros países, al estar 40% de los afiliados, en las tres principales Administradoras, y esto, no obstante contar con una administración múltiple.

A raíz de la fuerte crisis económica que sufrió Argentina en 2001, los fondos de pensiones, corrieron en gran medida, su misma suerte, al haberse estatizado 80% de las reservas de las administradoras y por ello, caminaron por el mismo sendero tortuoso que la deuda externa argentina.

La informalidad también es un grave problema que afecta al sistema de pensiones en este país: de una fuerza laboral de 15.5 millones de personas, solo está en el mercado formal de trabajo un 35%²⁶². De ese porcentaje, se

²⁶¹ Información referida en *Las pensiones en América Latina... op.cit.*, p.94-95; *La seguridad social en Argentina, op.cit.*, p.228-232; *Evaluación de las reformas...op.cit.*, p. 26.

²⁶² *Ibidem.*, p. 27.

tienen 2.2 millones de trabajadores registrados en el antiguo sistema de reparto, empero, solo son aportantes activos menos del millón. Por su parte, el sistema de capitalización, registra 9.1 millones de afiliados, pero aportan regularmente solo 2.9 millones. Estas cifras adversas, así como el costo de transición, los altos costos administrativos y de comisiones del nuevo sistema y, sobre todo, la situación difícil de la economía nacional, hacen más difícil que los resultados en este país, puedan ser positivos.

B. Uruguay

Como Argentina, Uruguay también presenta un modelo paralelo de pensiones, con las diferencias propias de su caso. En 1995 fue aprobada una ley que dio forma a este nuevo esquema de pensiones, el cual empezó a tener vigencia a partir de marzo de 1996, todo ello, en el marco de un conjunto de leyes de ajuste estructural y de cambios en la estructura financiera del sistema.

A diferencia de Argentina, este país no tiene dos sistemas compitiendo entre sí, sino que integró dos componentes obligatorios: I) un programa público reformado, administrado por la institución central de seguridad social (BPS), basado en el reparto, que paga una pensión básica, y II) un programa de CPI, administrado por las Administradoras de Fondos de Aporte Previsional (AFAP), el cual provee una pensión complementaria²⁶³.

El sistema comenzó a funcionar, estableciendo que los asegurados (al momento de la reforma) que tuvieran menos de 40 años de edad, así como los que ingresen en el futuro en la fuerza laboral, son obligatoriamente cubiertos por el sistema mixto.

Este sistema se caracteriza –según nos indica el *Informe Nacional sobre Seguridad Social en Uruguay*- a grandes rasgos por lo siguiente:

- El aumento de condiciones de exigibilidad para acceder a las prestaciones;
- rebaja de montos de prestaciones del régimen solidario ;
- normas de desregulación laboral y

²⁶³ *Las pensiones en América Latina, op.cit.*, p. 96.

- creación del régimen de aporte individual obligatorio administrado por sociedades anónimas de derecho privado (AFAPs)
- creación de un régimen denominado transitorio.

El régimen mixto está comprendido –como ya lo mencionamos- por dos componentes, el primero se considera de “nivel de solidaridad” y el segundo “nivel de capitalización individual”. En ambos para acceder a la jubilación se requiere contar con 60 años de edad para hombres y mujeres (éstas últimas aumentaron gradualmente 5 años, a la fecha de 2003) y 35 años de contribuciones. También se exige que para acceder a la jubilación sólo se consideren los años de servicios e importes efectivamente registrados en la Historia Laboral para los dependientes y efectivamente cotizados para los no dependientes²⁶⁴.

Con la reforma se mantienen las aportaciones tripartitas (obreras, patronales y rentas generales), pero con algunas modificaciones sustanciales, en el financiamiento, en materia gravada y asignaciones computables.

Las aportaciones –después de la reforma- se observan como se explica a continuación:

El régimen de solidaridad se financia con los aportes patronales hasta \$ 32.279, los personales correspondientes, los tributos y la asistencia financiera que se destinen. Pero se reduce inicialmente la tasa principal de aporte patronal – industria y comercio - en 2 puntos (14,5 a 12,5%) y se aumenta también en 2 puntos la personal (de 13 a 15 %) para todos los sectores.

El régimen de capitalización individual se financia para la jubilación común por los personales obligatorios correspondientes (está previsto, como se ha dicho, la posibilidad de aportes voluntarios o convenidos), los patronales por servicios bonificados, los montos de eventuales sanciones por infracciones y la rentabilidad que se genere. En los casos de jubilaciones y subsidios por incapacidad, así como de pensión de sobrevivencia por fallecimiento en

²⁶⁴ *Informe Nacional de Seguridad Social Uruguay*, Equipo de Representación de los Trabajadores del BPS, OIT, Turin, Marzo 2002, p.25. <http://www.redsegsoc.org.uy/Nacional-Uruguay.PDF>

actividad, se financian por recursos provenientes de la contratación de aseguradora (seguro de invalidez y fallecimiento)²⁶⁵.

En cuanto a las Administradoras de Fondos de Aporte Previsional, en un inicio se constituyó la primera por el BPS, luego otras dos públicas, pero también varios tipos de instituciones del sector privado. Todas ellas, pueden ser organizadas por el BPS, y son reguladas y supervisadas por el Banco Central, pues no se creó una Superintendencia como en otros países.

Con relación a las obligaciones del Estado, son similares a las garantías que ofrece Argentina, solo que en Uruguay solo se respalda a las AFAPs públicas en caso de quiebra²⁶⁶.

A casi 10 años de su funcionamiento, podemos destacar del sistema de pensiones reformado de Uruguay, lo siguiente:

1. La PEA en Uruguay está integrada por 1,489,527, y la cobertura del sistema es de 616,664, pero del total los aportantes activos rondan los 278,163, un porcentaje de 45.1% (aportantes/afiliados)²⁶⁷. Esta baja proporción entre los afiliados y los aportantes del sistema, ocasiona que las contribuciones de los trabajadores no sean constantes e indique que al final, serán pocos los asegurados que obtendrán una pensión satisfactoria, e incluso que la alcancen.
2. Uruguay al lado de Chile, es uno de los países en donde las administradoras privadas obtienen más ganancias sobre las comisiones, para 2002 el porcentaje ascendió a 92.9%²⁶⁸. Un elevado porcentaje de ganancias sobre las comisiones, provoca que la pensión final del asegurado disminuya considerablemente.

²⁶⁵ Informe de seguridad social Uruguay, op.cit., p. 27.

²⁶⁶ Pensiones en América Latina, op. cit., p. 97.

²⁶⁷ Datos tomados de la AOISS al 31/12/2002, citado en Ferrari Ibarra, Walter Ariel, "El dilema de la seguridad social en el Cono Sur", *Sistemas de pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Cámara de Diputados, 2005, p.

²⁶⁸ Con relación a este dato impactante, Ferrari Ibarra reseña lo siguiente: En el Uruguay el año pasado (2002) tal vez la crisis más grande de nuestra historia: feriado bancario diez días, cuatro bancos cerrados, el riesgo país en aumento, casi entramos en *default* (...) Los trabajadores perdimos 266 millones de dólares, casi 25% de los fondos. Pero en el mismo tiempo, los dueños de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) ganaron 17 millones de dólares. ¿Por qué? Porque en el Uruguay, además, el Banco de Previsión Social hace el trabajo gratis. Recauda, distribuye, fiscaliza, controla y no cobra ninguna comisión (...) Entonces, solo los gastos de administración llevaron a eso: que por las ganancias sobre el patrimonio, en el peor momento del Uruguay, las AFP obtuvieron 92%, y sobre las comisiones ganaron casi 93%.

3. El nivel de concentración en Uruguay alcanza el 75% del total de los afiliados; existen 4 administradoras y en 2 de ellas se concentra ese porcentaje.

En términos generales, Uruguay es uno de los países latinoamericanos con más población longeva, esto hace que tengan un problema sobre sus hombros, aún mayor, de ahí que se intensifique la búsqueda de soluciones más viables y justas.

3.3 Lecciones y perspectivas de los sistemas de pensiones en América Latina

Después de este repaso histórico y evolutivo de los sistemas de pensiones en algunos países de América Latina, pudimos constatar algunas similitudes en sus diseños originales, así como las considerables diferencias en las reformas llamadas “estructurales”, no obstante las presiones externas de organismos internacionales a las que se han visto sometidos casi por igual todas estas naciones.

Los sistemas de pensiones de la región, después de su auge en plena etapa del “desarrollismo” económico, empezaron a ser duramente cuestionados en sus puntos débiles: poco aumento en su cobertura, impacto de la tendencia demográfica, ineficiente administración, déficit en sus finanzas, posible incumplimiento de los compromisos adquiridos, evasión y mora, entre otros aspectos que fueron utilizados como las armas argumentativas más fuertes en su contra. Los regímenes de pensiones, en la mayoría de los países, de diseñaron para funcionar como sistemas de capitalización parcial, pero terminaron funcionando como sistemas de reparto (tales como: México, Argentina, Chile, Brasil y Uruguay). Esto los descapitalizó y provocó una seria falta de recursos.

No obstante los problemas endógenos o “técnicos”²⁶⁹ de los sistemas de pensiones en América Latina -de los cuales se hubiese podido buscar

²⁶⁹ Así los llaman autores como Luis Gutiérrez Urdaneta y Orlando Peñate Rivero, en *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina*, La Habana, Ed. Ciencias Sociales, 2000, p. 9. Estos autores

soluciones dentro del marco del propio sistema-, existían otros argumentos de mayor envergadura. Argumentos cuyo peso era mayor, porque eran las razones de los que orientan y en gran medida, deciden internacionalmente el destino de las políticas públicas de los países en “vías de desarrollo”. Los argumentos tenían como telón de fondo el desmantelamiento del Estado social y el interés de mercantilizar las instituciones sociales como la seguridad social y las pensiones, con la finalidad de generar rendimientos a los principales actores del mercado.

La solución enarbolada por los altos círculos de decisión, consistía en cerrar los sistemas públicos de pensiones y sustituirlos por uno de capitalización plena e individual, bajo una administración privada. Pero como hemos revisado, cada uno de los países de la región que ha llevado a cabo reformas a su sistema de pensiones, lo ha hecho bajo distintas características (en este trabajo solo se revisaron algunos países con reformas “estructurales”, dejando de lado las “paramétricas”, que no cambian la naturaleza y funcionamiento del sistema original).

En los países referidos, el común denominador de sus reformas ha sido la inclusión en su sistema de seguridad social, de un pilar de capitalización individual con administración privada, ya fuera por sustitución total (Chile y México), en competencia con el sistema antiguo (paralelo: Perú y Colombia) o integrado con el antiguo (mixto: Argentina y Uruguay). Los grados de privatización han sido distintos, pero es un elemento fundamental y sigue ahí como tendencia.

Las condiciones políticas que conformaron el contexto de las reformas en esos países, también fueron diversas. En un trabajo ilustrativo sobre el particular, Mesa-Lago advierte de una variable como condicionante endógena para las reformas en estos países: cuanto más democrático ha sido el régimen político, menor la posibilidad de reformar la seguridad social privatizándola completamente²⁷⁰. El caso que más demuestra este postulado es el de Chile, al haber sido reformado su sistema de pensiones privatizándolo por completo, durante la dictadura de Pinochet. Es cierto que existen evidencias de que entre

consideran que dichos problemas, desde un punto de vista técnico “abstracto” pudieran haber sido solubles.

²⁷⁰ Mesa-Lago, Carmelo, “Política y reforma de la seguridad social en América Latina”, en *Nueva sociedad*, Caracas, no. 16, marzo-abril 1999, p. 133.

más pluralidad y discusión se presente al momento de las reformas, mayor será la posibilidad de que los sistemas públicos no sean vulnerados completamente; sin embargo, tal es la fuerza que ha tomado el pensamiento neoliberal actualmente, que se asumen como axiomas algunos de sus presupuestos, negando cualquier argumento que pudiera ir en su contra al caracterizarlo de antimodernista y retrógrado.

La evaluación de las reformas, hasta ahora, no ha arrojado nuevas luces que indiquen que el camino realmente pueda ser prometedor. Aún no se logra determinar que el ahorro forzoso de los trabajadores impacta de forma positiva en el ahorro nacional, pues incide negativamente el costo de la transición de sistema, asumido por el Estado²⁷¹.

La libertad de elección, en muchos países es sumamente restringida: o no hay opciones de elegir entre sistemas como en Chile y México, o solo se puede elegir entre lo mismo, es decir, entre una administración privada y otra, en esencia igual.

La "libre competencia" y su consecuente lógico de menor concentración del mercado (afiliados y sus fondos), no ha sido respaldado por las evidencias, como se muestra en cada uno de los países. En la mayoría, el promedio de concentración se encuentra en más del 50 por ciento, distribuido en dos, tres o cuatro administradoras.

Preocupa además, que el porcentaje de aportantes entre los afiliados a los sistemas, es menor, el promedio de 9 países de la región es de 41.8. Esto indica que cuando se reporta un alto número de afiliados al sistema, se le debe restar aproximadamente un 60 por ciento del total, pues solo el 41.8 de ellos estará realmente contribuyendo de manera permanente.

Más allá del tipo de sistema de pensiones que se adopte en la región, existen problemas graves que eliminan cualquier expectativa que se genere en torno a ellos. Mientras no se resuelva o se mejore por lo menos, la situación del alto desempleo, el aumento del sector informal (que al parecer llegó para quedarse), el prácticamente nulo aumento de los salarios reales, la histórica inequidad en la distribución del ingreso, entre otros problemas de importancia

²⁷¹ Para ver datos relevantes sobre el costo de la transición en varios países, revisar los trabajos de Arenas de Mesa Alfredo y Mesa-Lago, *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

relevante, no se podrá avanzar de manera contundente en la cobertura y perfeccionamiento de la protección social de la región.

Pese a ello, los sistemas privados de capitalización individual, no contribuyen a mejorar la situación. Por el contrario, solo reproducen la desigualdad social y económica de la población, al estar supeditados exclusivamente a variables que van de la mano del ciclo económico.

Desde los años ochenta, en América Latina se empezó a efectuar un ajuste económico que habría de ser de corta duración y que, como nos dice Víctor E. Tokman “desembocó en una completa transformación estructural que no sólo afectó los fundamentos del sistema económico, sino también del orden social”²⁷². Es en éste orden, donde se incluyen los sistemas de seguridad social, como los principales afectados en sus fundamentos. En su mayoría, se les amputó el carácter solidario y redistributivo, características que les eran propias de su naturaleza; lo cual ha agudizado más la desigualdad social de la región.

En realidad los saldos no han sido positivos: *las reformas que se han concretado hasta la fecha no han permitido avanzar en la cobertura de sectores del mercado no estructurado ni tampoco puede afirmarse que se hayan constituido en un instrumento válido para amortiguar los efectos negativos del ajuste económico y de la globalización en proceso en la región*²⁷³.

Pero todo esto debe verse en sus dimensiones; la vulneración a los sistemas de seguridad social en América Latina, es un aspecto más de toda la maquinaria que se ha puesto a trabajar en una sola dirección: hacia las políticas neoliberales, arropadas en un contexto de globalización “ineludible” de las economías nacionales y, con la pretendida legitimidad filosófica de una tendencia hacia la modernización de las sociedades sin autoreflexión.

Las perspectivas en materia de los sistemas de pensiones en América Latina, no son, a corto plazo, alentadoras. No obstante, la voluntad política debe consistir en avanzar en algunos retos en el rubro de las formas de protección social, tomándose en consideración al plantearse las reformas. Algunas de ellas pudieran ser las siguientes:

²⁷² Tokman E., Víctor, “Empleo y solidaridad: los desafíos que enfrenta América Latina después del ajuste”, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emergi y José Núñez del Arco (comp.), Washington, BID, 1998, p. 498.

²⁷³ *Pensiones América Latina. Dos décadas de reformas*, op. cit., p. 21.

1. Extensión en la cobertura, en términos de los Convenios de la OIT, que establecen un 75% de la Población Económicamente Activa.
2. Preservar en todo lo posible los más importantes principios de la seguridad social: carácter público, eje solidario, universalidad, unidad de gestión, subsidiariedad, integralidad, entre otros.
3. Proporcionalidad entre las contribuciones y los beneficios, pero con grados de solidaridad y equidad.
4. Diseñar mecanismos de eficiencia administrativa, tanto del sector público como del privado que interviene en la materia.
5. Establecer criterios normativos de inserción del sector informal en la seguridad social, que respondan a sus condiciones especiales de movilidad e ingresos.
6. Equilibrar permanentemente el sistema a los cambios demográficos y epidemiológicos, con la finalidad de evitar en todo lo posible, un desajuste estructural y financiero del mismo.

Considerar algunos de los requerimientos anteriores, podría aliviar un poco la precaria situación en la que se encuentran los sistemas de pensiones en América Latina.

Tiene sentido lo que reconviene en lo más general Aldo Ferrer para América Latina: "el desafío de la región es encontrar sus propias respuestas para promover su desarrollo en el sistema internacional tal y cual existen en la actualidad. La región puede y en la práctica lo viene haciendo, asociarse a los reclamos por un nuevo orden mundial fundado en la solidaridad y en la resolución de los problemas sociales y del medio ambiente"²⁷⁴.

Revertir la tendencia de eliminar la seguridad social, es el mayor reto en materia de protección social de los países de la región, y México (el nuestro), entre ellos. De ahí que nos interese en primer orden, analizar en el siguiente capítulo su origen, su evolución y su estado actual.

²⁷⁴ Ferrer, Aldo, "Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global: los dilemas de América Latina", en *op. cit.*, p. 203.

La experiencia de otros países en Latinoamérica, pueden servir de ejemplo para México, en el sentido de retomar aciertos y, a su vez, de no repetir errores.

CAPÍTULO IV: EL CAMBIO DE PARADIGMA EN EL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

4.2 Análisis retrospectivo del seguro social en México

4.1.1 Fundamento constitucional

El Derecho es uno de los senderos que permiten concretar las utopías y aspiraciones de mayor bienestar social; es un paso importante en la serie de mecanismos que hacen de un principio legítimo, una realidad social. Pero enunciar un derecho, sólo es un primer paso; establecer la garantía para ese derecho, es el otro. Y en esa cadena jurídica, la aplicación y materialización de esa garantía, es la más importante, por cuanto es el último eslabón que define la virtud existencial de ese derecho.

Nuestro país —en ese mismo sentido— tiene una rica historia de luchas y esfuerzos por cristalizar derechos sociales en beneficio de su población. La lucha revolucionaria emprendida en 1910 con la finalidad de lograr mayor justicia social e igualdad, dejó un enorme saldo de muertes y destrucción. Sin embargo también nos legó una Constitución Política dotada de aspiraciones y garantías sociales, que hasta la fecha siguen siendo un motor que nos mueve a no declinar en su materialización plena²⁷⁵. En ese camino se ha visualizado como objetivo el alcance de la seguridad social como garantía social. Si bien nunca se ha alcanzado a total satisfacción, sí son de reconocerse los logros que los instrumentos institucionalizados para tal efecto, han materializado; tal es el caso del Seguro Social.

La emblemática Constitución mexicana de 1917, hizo de los derechos sociales un imperativo, en el que se empezó a perfilar en nuestro país la idea de

²⁷⁵ El jurista mexicano Manuel González Oropeza nos dice sobre la evolución de los derechos sociales en nuestro país: "En México el desarrollo de los derechos sociales ha implicado invariablemente los siguientes estadios, ordenados más de manera lógica que estrictamente cronológica: *i*) constitucionalización del derecho social, consagrándolo de manera enunciativa; *ii*) regulación del derecho social por medio de leyes y códigos que detallan sus sujetos, objeto y procedimientos; *iii*) creación de una estructura administrativa, dependiente invariablemente del Poder Ejecutivo, que atiende la implantación del derecho social; *iv*) agrupación de los integrantes del sector social en organizaciones insertas en partidos políticos, y *v*) interpretación del derecho social por los órganos jurisdiccionales." "Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social", *op. cit.*, p. 171.

seguridad social, pero la que finalmente se acercó más a los seguros sociales.

En palabras de Ruiz Moreno, podemos leer lo siguiente:

Los nuevos *derechos sociales* –también llamados “derechos públicos subjetivos colectivos”–, constituyeron la gran innovación de la Norma Fundamental en nuestro país, habiendo quedado plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, que fue la fulgurante culminación del movimiento revolucionario de principios de siglo; ya por lo demás, en términos generales puede afirmarse que nuestra Carta Magna conservó la estructura de la Constitución Federal de 1857²⁷⁶.

Ya en concreto sobre el tema de la seguridad social –que más bien se queda en el ámbito de la previsión social–, en la primera redacción del artículo 123 constitucional, en la fracción XXIX se estipuló al respecto:

Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la prevención popular²⁷⁷.

Esta disposición planteaba seguros facultativos, es decir, en ningún momento los planteó como obligatorios, lo cual hizo más difícil su implementación. Pero como lo refiere Mario de la Cueva “el precepto constitucional, no obstante su timidez, promovió la aspiración hacia una ley de seguros sociales”²⁷⁸.

En el sentido de la poca efectividad de dicha disposición, Briceño Ruiz comenta:

La disposición era buena pero no efectiva. Las cajas de seguros populares nunca se establecieron; el concepto popular resultaba ajeno a los principios del derecho y el hecho de dejar al ámbito de las entidades la expedición de leyes sobre esta materia, las condenaba a una imposibilidad no superable²⁷⁹.

En tal sentido, Arce Cano subraya que “el seguro potestativo no ha sido eficiente, porque no existe la previsión en la masa trabajadora, o no tiene, por lo menos, hondas raíces”²⁸⁰.

²⁷⁶ *Op. cit.*, p. 89.

²⁷⁷ González Díaz, Lombardo, *El derecho social y la seguridad social integral*, México, UNAM-Textos Universitarios, 1978, p. 167.

²⁷⁸ *Op. cit.*, p. 188.

²⁷⁹ Briceño, Ruiz, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México, Harla, 1987, p. 82.

²⁸⁰ *De los seguros sociales a la seguridad social, op. cit.*, p. 84.

Por su parte, Ruiz Moreno hace hincapié en las motivaciones que logró este precepto constitucional en las entidades federativas, pero no siempre lográndose los mejores resultados:

Con tal fundamento constitucional, comenzaron a crearse en el país pequeñas cajas de socorro, cajas populares de crédito, cajas de capitalización y otras organizaciones afines, debiéndose acotar que el propósito de inculcar y difundir la previsión popular, en un principio creó situaciones incongruentes y hasta caóticas en todos los ámbitos de la nación. Un ejemplo de ello fue la proliferación de Leyes del Trabajo, promulgadas por los Congresos Locales de diversos estados de la Federación, que en lo general se ocupaban sí de los riesgos profesionales y sus consecuencias, pero sólo desde una perspectiva estrictamente laboral y no de la seguridad social²⁸¹.

Sin embargo, más tarde en 1929 en el período presidencial de Emilio Portes Gil se reformó esa primera intención constitucional, estableciéndose un sistema de seguros obligatorios. La redacción de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, ahora dictaba lo siguiente:

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Obsérvese que entre la primera redacción, cuyo texto dice: “*se considera de utilidad social...*”, y la reforma constitucional, el sentido jurídico de la citada fracción cambia a: “*se considera de utilidad pública...*”. La expresión “utilidad pública”, obliga a convertir los seguros sociales en un derecho exigible al poder público, es decir, en una garantía, y además, por las características de los sujetos que pretende proteger, se convierte en una garantía social. En el mismo tenor Mario de la Cueva expresa que “del texto original el modificado difiere mucho, pues mientras aquél se refiere claramente a un seguro potestativo, éste permite al legislador ordinario establecerlo con carácter obligatorio, lo que acusa un evidente progreso”²⁸².

En el *inter* de la primera redacción de la fracción XXIX del artículo 123 (la cual tuvo una vigencia de 12 años), y la reforma constitucional del mismo en 1929, varios estados elaboraron disposiciones que establecieron algunos seguros sociales. Arce Cano resume bien las disposiciones estatales:

²⁸¹ *Op. cit.*, p. 92.

²⁸² Citado por Gustavo Arce Cano, *op. cit.*, p. 49.

El Código de Trabajo del Estado de Yucatán, del 16 de diciembre de 1918, dio un paso hacia atrás con respecto a su ley laboral de 1915, pues abandonó el sistema del seguro social *obligatorio* para adaptarse a la Constitución Política de 1917. En el referido cuerpo se dieron facultades a la Bolsa de Trabajo para fomentar el establecimiento de cajas de ahorros y de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos (...). El Estado de Puebla promulgó su Código de Trabajo el día 14 de noviembre de 1921, y su artículo 221 estableció que los patronos podían sustituir el pago de las indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la Sección del Trabajo y Previsión Social del Gobierno local (...). El Código Laboral del Estado de Campeche, 30 de noviembre de 1924 estatuyó en el artículo 290 lo siguiente: "El patrono podrá sustituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemnizar a éste en los casos de accidentes y enfermedades del trabajo..." En realidad no se trata de un seguro social, sino privado, pero es un fin encomiable. Las leyes del trabajo de Tamaulipas 12 de junio de 1925 y de Veracruz, 10 de julio del mismo año, establecieron una modalidad especial del seguro voluntario. Los patronos podían sustituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa y a favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas, con suficientes garantías y aprobación de los Gobiernos de los Estados, pero, a la vez, los empresarios que optaren por asegurar a sus operarios, no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada²⁸³.

Además, también legislaron en esa misma tesitura, estados como el de Aguascalientes (13 de noviembre de 1928) e Hidalgo (30 de noviembre de 1928). El primero estableció que el Gobierno local patrocinaría la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores; en tanto Hidalgo, en su ley declaraba de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales.

Algunos años atrás, Nuevo León había destacado en estos esfuerzos con su Ley de Accidentes de Trabajo promulgada el 9 de noviembre de 1906, en cuyo artículo 4º se consagraba la amplia responsabilidad patronal derivada de los accidentes, consistentes en el pago de asistencia médica y farmacéutica y gastos de inhumación, en su caso. Así como de pensiones temporales para los

²⁸³ *Ibidem.*, pp. 46-47.

incapacitados o sus beneficiarios; así lo hace constar en su obra Néstor de Buen²⁸⁴.

A su vez, al mismo tiempo que se expedían leyes estatales, el gobierno federal llevó a cabo los primeros intentos de establecer un sistema de seguros para los trabajadores y empleados a su servicio; con esta finalidad expide en 1925 la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, estipulando que los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de Territorios Federales, tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad con 30 de servicios o cuando quedaren inhabilitados para el trabajo²⁸⁵.

Si observamos, todos los intentos de legislar aspectos de seguros sociales y/o previsión social, se efectuaban a partir de leyes del trabajo, lo cual nos indica que la aproximación a la seguridad social en México todavía estaba muy ligada al derecho del trabajo. Esto cambió a partir de la reforma constitucional de 1929 analizada líneas arriba. Como lo expresara Ruiz Moreno, dicha reforma constitucional dio al seguro social la categoría de un derecho público obligatorio, esbozándose una personalidad e identidad propias, buscando su expresión reglamentaria al margen ya del derecho del trabajo. Y se logró algo más, nos dice el mismo autor:

Se suprimió entonces la idea que había ocasionado tantas confusiones, enfocándose la reforma abiertamente hacia el establecimiento de un régimen nacional de seguros sociales, reservándose desde luego el Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar sobre esta materia, terminado las prerrogativas que originalmente se habían dado a los gobiernos de los Estados para expedir leyes e inculcar y difundir la previsión y la seguridad sociales. Quedaron sentadas las bases para la formulación de una Ley del Seguro Social, lo que aconteció de facto más de doce años después de haber sido promulgada la Constitución de Querétaro de 1917²⁸⁶.

Más tarde, con la última modificación –y considerada la reforma número 11 de las 21 realizadas al artículo 123 en todo lo que lleva de vida- de la fracción XXIX a la fecha, fue efectuada durante el sexenio de Luis Echeverría en 1974, quedando la redacción como la encontramos actualmente en nuestra Constitución:

²⁸⁴ *op. cit.*, p. 87.

²⁸⁵ Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 84.

²⁸⁶ *Op. cit.*, p. 95.

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Esta reforma se realizó a la par de otras fracciones del mismo artículo 123 de la Constitución, mismas que en lo general, tenían por objeto reconocer la participación femenina, para dar así, a hombres y mujeres la igualdad de derechos, deberes y oportunidades en materia laboral, las cuales iban encaminadas a repercutir en la vida nacional.

Con la Ley del Seguro Social y otras leyes secundarias en México, los alcances de protección serían un poco más ambiciosos.

4.1.2 Ley del Seguro Social: su origen y evolución

Si bien no puede decirse estrictamente que la Ley del Seguro Social fue o ha sido de seguridad social, sí es por lo menos, el mejor esfuerzo inicial que México ha llevado a cabo en esta materia.

Al presidente Álvaro Obregón se deben los primeros ensayos en la búsqueda de una ley del seguro social, esto en 1921, a lo que se llamó Ley del Seguro Obrero y, por otra parte el proyecto que presentó al Congreso de la Unión de Ley de Accidentes Industriales; ambos proyectos que buscaban asegurar a los obreros frente a diversos riesgos, quedaron en el tintero, pero dejaron constancia del compromiso de Obregón con los trabajadores mexicanos.

A partir de la segunda redacción de la fracción XXIX del artículo 123 referido anteriormente, después de esos intentos fallidos se publicó la primera Ley del Seguro Social en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943²⁸⁷. Esta ley creó el Instituto Mexicano del Seguro Social como un servicio público nacional, con carácter obligatorio. Se estipularon como seguros obligatorios los de: i) accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; ii) enfermedades no profesionales y maternidad; iii) invalidez, vejez y muerte; y iv) cesantía voluntaria en edad avanzada. También se establecieron la continuación

²⁸⁷ *Ibidem.*, p. 91.

voluntaria en el seguro obligatorio, el seguro facultativo y los seguros adicionales.

La Ley del Seguro Social, motivó sin duda, la creación de otros ordenamientos en materia de seguros sociales con una relevante orientación hacia la seguridad social. Ruiz Moreno asegura que:

Tuvo el IMSS a nuestro entender, un logro fundamental tan trascendente e importante como los anteriormente plasmados: sirvió de base jurídica y empírica para que se expidieran en México el resto de las leyes-marco de otros Seguros Sociales destinados a distintos segmentos poblacionales específicos, como el de los servidores públicos federales, las fuerzas armadas mexicanas, y la administración del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores ordinarios²⁸⁸.

Con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social -que lo ordenaba la Ley del Seguro- el cual administraría la Seguridad Social en nuestro país sobre la base de una constitución tripartita: Gobierno, empleadores y trabajadores, se empezaba a cristalizar la idea de la seguridad social, en la medida en que sus servicios ampliaban su cobertura: atención médica, hospitalización, medicamentos, servicios de guarderías, asistencia social y administración (principalmente, pues también habían empezado a emular el sistema para los trabajadores públicos y los militares con sus propias instituciones de seguridad social) de los fondos de los seguros sociales de una manera por lo general efectiva. Respecto al balance de esta primera Ley del Seguro Social, De Buen nos dice que

a lo largo de los años de vigencia de la primera Ley del Seguro Social, el desarrollo de sus servicios y los efectos sobre la sociedad fueron espectaculares. Cedió notablemente la mortalidad infantil y se elevó el promedio de vida. A los dos factores se agregó el crecimiento demográfico, con cifras por arriba del 3%, y todo ello exigió nuevos servicios, mejoras de los antiguos y la formación de profesionales, particularmente de medicina, que pudieran hacer frente con éxito a la demanda creciente de los servicios²⁸⁹.

Con esta LSS la responsabilidad de la Seguridad social quedó en manos de tres actores fundamentales: el Gobierno, los empresarios y los trabajadores, y administrada por el Instituto Mexicano del Seguro Social. También el sistema de contribución para los seguros quedó distribuida de manera tripartita; sólo las

²⁸⁸ *Nuevo derecho de la seguridad social*, *Op. cit.*, p. 105.

²⁸⁹ *Op. cit.*, p. 259.

cuotas para cubrir los riesgos profesionales –como se les llamó en ese momento- quedaron a cargo de los patrones.

Retomando a Briceño Ruiz²⁹⁰, los principios de esta Ley del Seguro Social (la primera) se pueden extraer de la iniciativa:

- *Protección al salario.* Consideró que “la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y de la de sus familiares”. Se pretende con el régimen del seguro social complementar el salario, en la medida que otorga prestaciones al obrero.
- *Teoría objetiva del riesgo.* Considera que el los riesgos creados objetivamente por el equipo mecánico que maneja el obrero en el desempeño de sus labores, o todo aquello que paralice su actividad en torno a su trabajo, perjudica y aniquila sus posibilidades de adquisición.
- *Interés social.* Establece que la implantación de un sistema como el seguro social, que está destinado a proteger su economía familiar, también y desde el más amplio punto de vista de los intereses de la sociedad, tal medida halla una plena justificación, porque con la misma se tiende a evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional.
- *Interés público.* La protección impartida por el Seguro Social entraña una función de interés público que no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el estado tiene el deber de intervenir, en su establecimiento y desarrollo, porque quien sufre en última instancia los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera, que con motivo de esos acontecimientos ve trastornadas sus actividades y amplificadas muchos de sus problemas.
- *Aplicación limitada.* El régimen de seguro social no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo.

²⁹⁰ *Op. cit.*, p. 93.

- *Servicio público.* Como en la conservación de las energías productivas no sólo va de por medio el derecho del asalariado, sino también el beneficio de los empresarios y el interés todo de la colectividad, compete al Estado encauzar el Seguro Social como un servicio público encomendado a un Instituto descentralizado que, con la aportación oficial, de los trabajadores y la de los patrones acuda prestamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional.
- *Carácter obligatorio.* Debe destacarse con el carácter de obligatorio, para garantizar la estabilidad y la permanencia del sistema, y también para extenderlo al mayor número posible de las personas que deben quedar comprendidas en él.

Más de treinta años después, con la reforma constitucional de la fracción XXIX del artículo 123 (antes analizada) efectuada en 1973 se modifica la idea del seguro social en México. Con el reconocimiento constitucional ya mejor estructurado de la Seguridad Social se sentaban las bases en esta materia, expidiéndose a su vez la segunda Ley del Seguro Social, con la aspiración de rebasar la concepción de seguros sociales para llegar a la Seguridad Social, como modelo de estrategia social y distributiva.

El modelo estaba basado en el más importante principio de la seguridad social: la solidaridad. Integraba a sectores desprotegidos y no se circunscribía solamente a aquellos que tuvieran una relación laboral de por medio para poder acceder a ella, sino que cualquiera podía solicitarla, bajo previos requisitos de carácter social, primordialmente.

Carrillo Prieto refiere lo que, en la exposición de motivos del nuevo ordenamiento, se expresa:

Se reconoce que aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección al trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad. Acorde con este criterio, el legislador prefirió hablar de "seguridad social" definiendo así lo que la ley de 1943 comprendía como "régimen del seguro obligatorio". De esta manera la ley reconoce que el Seguro Social es el instrumento básico, que no el único de la seguridad social, cuya realización está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados (...) La obligación en la ley de 1973 se funda en el principio de la solidaridad social, al establecer el artículo 190 que "los

patrones cubrirían íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio". La exposición de motivos considera, que de otro modo podría repercutir en una injusta disminución de oportunidad de trabajo para las mujeres²⁹¹.

Con esta nueva Ley se da un paso importante en la idea de seguridad social en México, en virtud de que es uno de sus objetivos incorporar a más sujetos asegurados, más allá de la estricta relación laboral que pudieran tener. Se establece la incorporación voluntaria al régimen obligatorio de diversos trabajadores: domésticos, de industrias familiares, trabajadores independientes y demás no asalariados, así como la de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la de los patrones personas físicas calificados. Por eso expresó en su momento Carrillo Prieto que "la importancia de la incorporación voluntaria no es minimizable: posibilita a los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, la protección actual del Seguro Social"²⁹².

México se ponía a la cabeza de muchos países de América Latina, con el nuevo giro que adoptaba la Ley del Seguro Social, sobre todo por las pretensiones de extender la protección social.

Se creó el seguro de guarderías para hijos de aseguradas, se incluyeron prestaciones sociales y el régimen voluntario aludido en párrafos anteriores. Ruiz Moreno apunta que "la Ley del Seguro Social de 1973 contaba con un esquema integral de protección que aglutinaba a los tres grandes rubros con que debe contar cualquier seguro social que se respete", y enuncia los que corresponden:

- a) un sistema de salud;
- b) un sistema de pensiones; y
- c) un sistema de prestaciones sociales —en el que deben incluirse las guarderías y obviamente la vivienda popular.

La Ley del Seguro Social de 1973 abroga la de 1943, la mejora y camina en la búsqueda de mayor protección social a la población mexicana. Guillermo Hori Robaina expresa de ella:

La Ley promulgada el día 26 de febrero de 1973, recoge, el valioso contenido de la ley anterior, introduce pertinentes innovaciones que clasifican, modernizan y hacen más operante el sistema, marca un paso decisivo para

²⁹¹ Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, pp. 40-41.

²⁹² *Idem*.

avanzar sin obstáculos legales hacia el ideal de extender el régimen de seguridad social a toda la población. La nueva ley tuvo como principales objetivos mejorar las prestaciones de la anterior e introducir otras; crear un nuevo ramo de seguro, el de las guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar puntos controvertibles en la ley anterior; reordenar preceptos dispersos referidos a la misma materia y simplificar procedimientos²⁹³.

Néstor de Buen, afirma respecto de esa nueva Ley, lo siguiente:

Se puso en vigor la nueva LSS [Ley del Seguro Social], mejor estructurada técnicamente y con avances notables en sus propósitos, ya que la antigua ley, limitada al Seguro Social, avanzó, institucionalizando lo logrado en la práctica, hacia la Seguridad Social y sentó las bases de la Solidaridad Social.

El seguro social se concebía como un instrumento egoísta: me das cuotas, te doy servicio. La seguridad social dejó de considerar indispensable la contribución y fundó sus bases en la bondad de los servicios que no requirieron otra condición que ser solicitados. Finalmente, la Solidaridad Social, en beneficio, de los núcleos más desprotegidos, hecha efectiva en servicios médicos y farmacéuticos, sólo tuvo como contrapartida el estado de necesidad y una mínima contribución de trabajo personal a favor de su propia comunidad²⁹⁴.

Los seguros y pensiones en esta Ley, tuvieron la estructura y las características que durante muchas décadas le otorgaron solidez a la protección social en nuestro país, otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el más importante con relación al número de afiliados en todo el país. El programa de pensiones era conocido como seguro de invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, por sus iniciales IVCM. Estaba destinado a trabajadores asalariados del sector privado, así como aquellos trabajadores independientes que se afiliaran voluntariamente al sistema. Sobre las contribuciones al sistema, sintetizando, el programa se financiaba con aportaciones del patrón, el trabajador y el gobierno: 75% el primero, 25% el segundo y 5% del último; la aportación hasta 1996 fue de 8.5% del salario base de cotización, la cual se repartía en: invalidez y vida 3%, vejez y cesantía en edad avanzada 3%, servicios médicos para jubilados 1.5%, gastos de

²⁹³ Hori Robaina, Guillermo, "Breves notas sobre la seguridad social", *Revista Mexicana de la seguridad social*, No. 1, Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social, p. 79. Citado en Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 118-119.

administración 0.6% y asistencia social 0.4%. Para la pensión de vejez el asegurado necesitaba haber contribuido un mínimo de 500 semanas y debía cumplir 65 años, 60 para el seguro de cesantía en edad avanzada. En cuanto a la pensión de invalidez, se requería que el IMSS certificara y que el trabajador hubiese cotizado un mínimo de 150 semanas.

Con relación a los beneficios y la inversión de las pensiones de la Ley del Seguro Social de 1973, Villagómez y Solís recuerdan:

Las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada dependían del número de semanas de aportación que excedían el periodo de contribución mínima de 500 semanas. Estos beneficios se basaban en el promedio del salario base de los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo. El IMSS garantizaba que la pensión mínima no fuera inferior a un salario mínimo. En el caso de la pensión por invalidez total, el beneficio correspondía al 70% de su último salario, y en caso de invalidez parcial, el beneficio se ajustaba de acuerdo a la ley laboral. Todas las pensiones estaban indexadas al salario mínimo, además de que todos los trabajadores y sus familiares tenían derecho a recibir atención médica [...] Las reservas debían ser invertidas en bonos del gobierno federal o en otros valores de emisores altamente calificados y aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. De acuerdo a la legislación del Instituto, estos recursos debían ser utilizados para cubrir solamente los servicios correspondientes a cada rama de seguro²⁹⁵.

En cuanto a su clasificación ya sea en función del tipo de contribuciones o beneficios, el esquema de su financiamiento o el tipo de administración, el programa IVCM era de beneficios definidos, aunque planteado en un inicio como un esquema de capitalización parcial, en la práctica funcionó como un esquema de reparto; lo que quiere decir que la seguridad social en México estaba sustentada fundamentalmente en el principio de solidaridad intergeneracional, el cual se funda en el principio de responsabilidad común frente a los riesgos comunes, además se traduce en la solidaridad generacional, en donde los cotizantes-activos en su mayoría siempre los jóvenes, son los que propician el capital suficiente para que los jubilados puedan recibir sus pensiones con ese dinero actual aportado, mientras que esos jóvenes después pasaran a ser a los que se financie por la generación venidera cotizante y así sucesivamente, es esa la cadena generacional que supone la solidaridad que sustenta la seguridad social.

²⁹⁴ *Op. Cit.*, p. 259.

²⁹⁵ Villagómez, Alejandro y Fernando Solís Soberón, *Las pensiones en México*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 87, 1997, pp. 10-11.

Finalmente, este esfuerzo legislativo avanzaba en varias aspiraciones añejas de la seguridad social: la extensión de la cobertura, al incluir a nuevos sujetos susceptibles de aseguramiento; el principio de la solidaridad social entre generaciones; el seguro de guarderías, apoyándose con ello directamente el trabajo de las mujeres; el principio de unidad de gestión, fortaleciendo el quehacer del IMSS y sus competencias, entre otros logros. Todo ello, constituyó en su momento un gran avance, en el camino hacia la seguridad social en México; fue un fuerte instrumento, pero no el único. La Ley del Seguro Social de 1973, fue radicalmente modificada cambiando su esencia; en su análisis y crítica nos concentraremos, pero antes haremos un paréntesis para referir en cuáles instituciones nuestro país ha depositado los objetivos de materializar la seguridad social.

4.1.3 La aproximación en México a la seguridad social

México, al igual que otros países de América Latina, adoptó en su inicio el modelo bismarckiano de seguros sociales; a diferencia del modelo de Beveridge, el cual planteó la seguridad social integral, que pretendía la protección y el aseguramiento de todas las capas de la sociedad frente a diversas eventualidades; el mismo que tuvo mayor recepción en Europa.

Los seguros sociales en México, como lo hemos visto, estaba basado fundamentalmente en la relación de trabajo de los asegurados y, con el avance de la Ley del Seguro Social de 1973, se amplió la protección a otros sectores; sin embargo, nunca fue una seguridad social en el sentido estricto de la palabra, que tuviera como finalidad la universalización de la protección.

No obstante lo anterior, nuestro país realizó una serie de esfuerzos que todos ellos juntos, son considerados parte de la seguridad social que se provee en territorio mexicano. No tienen un criterio unificador, ni articulador, mas todos aisladamente tienen la finalidad de asegurar en distintas esferas de la vida a los mexicanos, bajo diferentes parámetros de selección.

La Ley del Seguro Social constituyó desde sus orígenes un efectivo ejemplo de protección social, cuyos mecanismos y resultados motivaron a que se legislara para cubrir a más individuos sus necesidades y riesgos sociales. De ahí que se

decretara el 28 de diciembre de 1959 la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Como lo indica el nombre de esta ley, quedaban a su amparo los trabajadores públicos, y vendría a ser con su aparición el segundo seguro social en México, cuyo manto aseguraría y ampararía en lo general a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal, al servicio de los Poderes de la Unión, y a otros servidores públicos que contemplan sus disposiciones. Con este seguro social para los trabajadores burocráticos, se continuaba en la aspiración de asegurar a los distintos tipos de trabajadores del país, pero aún quedando sin protección alguna los trabajadores informales y otros sectores vulnerables. La ley del ISSSTE crea una serie de seguros sociales como los de maternidad, riesgos de trabajo, jubilación retiro, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada; sin embargo, con agudeza Ruiz Moreno califica de una "mezcolanza desordenada de seguros" a esta ley, en virtud de que también mezcla unos con otros a los seguros sociales, distintas prestaciones y servicios sociales. En sus palabras así lo expresa:

En una confusa redacción, a nuestro parecer dispersa y carente de toda técnica legislativa, la Ley del ISSSTE entremezcla unos con otros a: los seguros de enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, jubilación, retiro (ya por edad o por tiempo de servicios), invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada; las prestaciones de medicina preventiva, indemnización global, arrendamiento, préstamos hipotecarios (o a mediano, o a corto plazo), y las promociones culturales, fomento deportivo y recreación; y, los servicios de rehabilitación física y mental, de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integración para pensionados y jubilados, calidad de vida a asegurados y familiares derechohabientes, funerarios y turísticos²⁹⁶.

Los beneficios del plan de pensiones del ISSSTE, consisten en: pensión por jubilación, pensión por Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, pensión por invalidez, pensión por Causa de Muerte, pensión por Cesantía en Edad Avanzada. En cuanto a las reservas e inversiones, el régimen financiero es el de primas escalonadas; por separado se contabilizan los ingresos y egresos de los seguros, prestaciones y servicios, distinguiéndose el seguro de riesgos de

²⁹⁶ *Op. cit.* p. 56.

trabajo, el seguro de enfermedades y maternidad, así como las pensiones y demás seguros.

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), ha tenido la responsabilidad de otorgar protección social a los militares del país. Esta Ley se promulgó en 1961 –pero entró en vigor a partir de 1976- abrogando la añeja Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada de 1926, primer ordenamiento en su género. El ISSFAM considera pensiones de retiro, por quedar inutilizado en acción de armas, en otros actos de servicio, en actos fuera de servicio o por solicitarse después de 20 años o más de servicio; también brinda servicios de atención médica a los retirados así como a sus familiares. Es de hacerse notar, que la protección social a los militares, siempre está exenta de cualquier modificación que pueda poner en peligro sus ahorros, bajo la premisa que obedece a una “cuestión de seguridad nacional”.

A pesar de existir una ley de seguros sociales para los trabajadores al servicio del Estado, en México existen casos especiales como el de los petroleros y electricistas (trabajadores públicos también), quienes han visto mejoradas sus prestaciones y su seguridad social, a través de la extensión de beneficios que se logró en su contrato colectivo de trabajo. Los electricistas incluyeron provisiones en el ramo de retiro durante el gobierno de Ávila Camacho; en 1968 se crea un programa integral de seguridad social para los trabajadores de planta y transitorios de la Compañía de Luz y Fuerza. Las contribuciones las realizan los empleados y la empresa, en tanto basan los beneficios de la jubilación en el salario base y toman en cuenta el tiempo de servicio que hayan prestado. A su vez, los trabajadores petroleros incluyeron en su contrato colectivo, provisiones para su retiro, ello durante la gestión presidencial de Lázaro Cárdenas, aprovechando el auge de la nacionalización de la industria petrolera. Sus contribuciones las sostienen entre los trabajadores y la empresa y son destinadas a un fondo común, mientras que los beneficios son calculados considerando el promedio del salario ordinario en puestos permanentes en el último año de servicio y ajustado por el tiempo de servicio. Además de los seguros sociales que se estipulan en las leyes correspondientes, cuyos sujetos asegurados –por lo general- solo pueden serlo si tienen una relación de trabajo, también existen algunos programas de

asistencia social que se destinan a las capas más empobrecidas del país. A través de distintas instituciones tales como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, del Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias y los sistemas de salud de las entidades, se ofrecen servicios médicos, programas de compensación mínimo de ingresos y enseres, y el llamado “seguro popular”, entre otros beneficios de este género.

Todo lo que podemos detectar en México como parte de lo que pretende ser la seguridad social, no es más que una serie de programas de seguros sociales fragmentados, sin un criterio único de gestión y planificación, por un lado; y, por el otro, una mezcla ecléctica y aislada de programas asistenciales que pretenden subsanar las carencias extremas de esa gran parte de la población. Pero recordemos que hablar de seguros sociales no es hablar de seguridad social, tampoco lo es referirnos a programas asistenciales; tanto los seguros sociales como la asistencia social constituyeron estadios en la evolución a la seguridad social, que aún existen, por supuesto, como parte integral de la misma, pero que no pueden por sí solas constituirla. No olvidemos que la seguridad social comprende el seguro social (esto es, los regímenes contributivos), pero además la asistencia social (prestaciones financiadas con ingresos fiscales, para aquellos de ingresos paupérrimos) y las prestaciones universales (las que no exigen examen previo de los ingresos o de los medios económicos); así, los sistemas de seguridad social son la expresión más amplia de la protección social, sin ser la única, pero sí la más importante por sus alcances.

México ha tenido intentos loables por acercarse al ideal de la seguridad social, sobretudo con la Ley del Seguro Social de 1973, pero ha encontrado su límite en un conjunto de seguros sociales fragmentados, con un apéndice en cierto sentido aliado pero totalmente insuficiente, de asistencia social. Ésta última no debe considerarse como una virtud de las políticas sociales de las naciones, pues como enfatiza la OIT “la medida en la cual las personas dependen de la asistencia social es, en cierto grado..., un indicador de deficiencias en otros puntos del sistema de protección social del país”²⁹⁷. Deficiencias de las que nuestro país no está, en ningún sentido, exento.

²⁹⁷ *Informe sobre el trabajo en el mundo, op. cit.*, p. 15.

Con esto, si bien no teníamos totalmente realizada la idea de seguridad social en México, sí se tenía –por lo menos- trazado el camino para llegar a ella en algún momento de evolución de la política social del país. Desafortunadamente este camino quedó trunco, desdibujado. Más adelante constaremos qué fue lo que originó este alto en el camino y en la aspiración de seguridad social.

4.2 Análisis de las reformas de 1992, 1995-1997 a la Ley del Seguro Social

4.2.1 Primera reforma trascendental: Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), 1992-1993

La primera reforma trascendental a la Ley del Seguro Social, apareció mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992. El llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) fue el primer paso que llevó a desdibujar las aspiraciones de seguridad social en nuestro país. Este sistema se aplicó a los trabajadores asalariados de los sectores público y privado como un mecanismo adicional de ahorro provisional obligatorio basado en cuentas de capitalización individual y aportes definidos. Establecía que los patrones contribuirían con el 2% de sus nóminas a las instituciones de crédito elegidas por los trabajadores en forma individual. Con ese 2%, las instituciones de crédito, por cuatro días hábiles bancarios sin pago de intereses, entregarían los fondos al Banco de México al concluir el cuarto día. El Banco de México por su parte, en una cuenta a nombre del IMSS abriría un crédito al Gobierno Federal²⁹⁸. Dichas instituciones de crédito cobrarían a sus clientes (los trabajadores) deduciendo de los intereses las comisiones por apertura y manejo de cuentas.

Ulloa Padilla en un análisis retrospectivo, nos explica sobre el SAR:

En los hechos, con el SAR se adoptó en México un nuevo modelo de previsión de dos pilares (reparto y capitalización individual) de gestión mixta (pública y privada). Sin embargo, la capitalización individual se concibió complementaria al sistema estatal de pensiones de reparto vigente en el IMSS y el ISSSTE. De esta suerte, los trabajadores cotizantes al final de su vida laboral recibirían los beneficios de una pensión redistributiva del fondo o ahorro colectivo y un complemento de la misma del esfuerzo de ahorro individual de retiro. Esta última adicionada a los fondos individuados relativos a vivienda (Infonavit y

²⁹⁸ De Buen, Néstor, *op. cit.*, p. 267.

Fovissste) en aquellos casos en los que los trabajadores no hubiesen recibido un crédito para tal fin en el momento de pensionarse²⁹⁹.

La misma autora rescata de la iniciativa presentada por el Presidente Carlos Salinas, de reforma y adición a la Ley del Seguro Social y la Ley del Impuesto sobre la Renta, los objetivos institucionales del SAR, que fueron básicamente los siguientes:

- i) incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica nacional;
- ii) mejorar los ingresos de los trabajadores en el momento de su retiro;
- iii) permitir a los trabajadores disponer de recursos al quedar desempleados o incapacitados temporalmente, y
- iv) propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento³⁰⁰.

En la opinión de Patricia Kurczyn, en su momento “el Sistema de Ahorro para el Retiro se invocó como estrategia financiera de capitalización a diferencia del sistema de reparto tradicional hasta entonces”³⁰¹. Por constituirse en complemento al sistema de pensiones -en ese tiempo todavía público-, el SAR le dio a aquél un carácter de múltiples pilares.

A partir de este primer viraje que se efectuó en la seguridad social mexicana, se pretendió otorgarle al sistema de pensiones –como prioridad- una función financiera que estimulara la economía nacional, sentándose las bases para su posterior privatización total. Un comentario de Ruiz Moreno, sobre la situación que vivía nuestro país en esos momentos, aparece pertinente:

Si el ahorro interno en México había caído alarmantemente y nuestro aparente crecimiento se había financiado con ahorro externo –volátil y especulativo-, la idea consistía básicamente en fomentar aquél nacional como una consecuencia lógica del obligado incremento del ahorro privado, habiéndose pensado entonces en un sistema de provisión, obligado y cautivo, concebido para el retiro digno de los trabajadores al final de su vida productiva, basándose en una ficción: *lo ahorrado en la cuenta individual de cada trabajador, sería de su propiedad, pero no podría disponer de los fondos acumulados hasta que llegara el evento del retiro*³⁰².

En un primer momento el SAR solo se aplicó para los trabajadores del sector privado, más tarde mediante decreto del Poder Ejecutivo se estableció la

²⁹⁹ Ulloa Padilla, Odilia, “Una mirada al sistema de pensiones privado”, *op. cit.*, p. 215.

³⁰⁰ *Idem.*

³⁰¹ Kurczyn Villalobos, Patricia, “El régimen de pensiones”, *op. cit.*, p. 32.

subcuenta de Ahorro para el Retiro a favor de los trabajadores de la Administración Pública Federal y de los poderes Legislativo y Judicial³⁰³. Sin embargo, el SAR se elevó a rango de Ley sólo a partir de 1993, en la que se incorporó a la totalidad de los trabajadores del Estado y permitió la individuación de las aportaciones del fondo nacional de vivienda del ISSSTE³⁰⁴; dicha ley se conoció como la *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*.

El órgano que se creó para la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia del sistema fue la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro (CONSAR), con una naturaleza tripartita (trabajadores, Estado y empleadores). Respecto a las características del SAR, Ulloa hace una revisión interesante, enunciando las siguientes:

- i) Cobertura obligatoria;
- ii) Aporte definido;
- iii) Capitalización individual de seguro de retiro;
- iv) Administración mixta de las Cuentas de Capitalización Individual (CCI);
- v) Determinación estatal del precio o comisión por administración de la CCI;
- vi) Inversión estatal de los recursos del seguro de retiro en créditos a cargo del gobierno federal;
- vii) Rendimiento mínimo garantizado para las inversiones estatales del seguro de retiro, y
- viii) Administración privada de los saldos por concepto de retiro traducidos en contratación privada³⁰⁵.

Hasta ese momento, el SAR sólo constituía otro pilar más del sistema de pensiones en México, un pilar complementario en el que los trabajadores habrían dos subcuentas: una para el retiro y otra para vivienda. Cohabitaban un sistema de reparto público y un pilar privado sólo para el fondo de retiro. Los trabajadores no aportaban adicionalmente, en cambio el empleador sí, que se le obligó a financiar el nuevo seguro de retiro de capitalización con una prima de 2 por ciento con un límite de aplicación de 25 veces el salario mínimo. Estas aportaciones patronales eran deducibles de impuestos³⁰⁶.

Pero este esquema como complemento del pilar principal, en esta modalidad, duró tan sólo un tiempo, no fue el suficiente para evaluar su funcionamiento,

³⁰² *Op. Cit.*, p. 629.

³⁰³ *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 1992.

³⁰⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1993.

³⁰⁵ *Op. Cit.*, p. 216.

³⁰⁶ *Ibidem.*, p. 217.

sus resultados y eficacia³⁰⁷; ese tiempo sólo sirvió para preparar el terreno que más tarde convertiría el complemento en el eje central del sistema: las pensiones privadas. De ahí que tres sean los procesos que iniciaron con esta reforma previsional de 1992/1993, a decir de Ulloa Padilla y que compartimos: primero, la ruptura gradual-selectiva del régimen clásico de seguridad social seguido en México, particularmente del modelo clásico provisional en un tránsito del seguro social al seguro privado; segundo, se sientan las bases de la ulterior privatización de los fondos de pensiones por vejez y cesantía en edad avanzada del régimen del IMSS, y tercero, la apertura a la participación de intermediarios financieros especializados privados, nacionales y extranjeros, en el campo de la previsión social³⁰⁸. Con estos procesos en ciernes, entraron por la puerta grande un nuevo tipo de seguro: *el seguro social privado*. Un disfraz para seguirlo considerando social, pero que en realidad, poco queda de él.

4.2.2 Reforma de 1995-1997 a la LSS: creación de las AFORES. El cambio de paradigma en el sistema de pensiones

4.2.2.1 Generalidades

La reforma que terminó por dismantelar la seguridad social en México, sin duda es la que se aprobó el 8 de diciembre de 1995 por la Cámara de Diputados, que entró en vigor el 1 de julio de 1997; con ella se aboga la anterior LSS por una nueva. Fundamentalmente, plantea que el sistema de pensiones sea administrado por el sector privado representado en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFORES) y por los Sistemas de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORES), ambas bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (la CONSAR). Con estas reformas se permite que intervenga en la ejecución de las políticas sociales (en específico las de seguridad social) tanto al sector público como el privado de una forma compartida; esto es, "institucionaliza, reglamenta

³⁰⁷ Aunque se apunta que entre la fecha de su constitución y 1994 el ahorro interno decreció y su inversión no se orientó ni a la generación de inversión productiva ni al crecimiento del empleo, y tampoco se tradujo en el mejoramiento del nivel del bienestar social. Lo anterior lo registra el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, citado por Ulloa Padilla, *op. cit.*, p. 229.

³⁰⁸ *Op. Cit.*, p. 224.

y completa lo ya iniciado en 1992 con la aparición del Sistema de Ahorro para el Retiro³⁰⁹.

La principal característica de dichas reformas tiene que ver con el cambio del sistema de reparto que se tenía anteriormente, por un nuevo esquema, ahora de capitalización total de los fondos de pensiones; si antes esos fondos eran colectivos y sustentados en el principio de solidaridad intergeneracional observada en la forma de otorgar las pensiones de un sistema público mediante los que hoy cotizan con los que se están jubilando³¹⁰, actualmente tenemos que los fondos de los cotizantes irán a cuentas individualizadas manejadas por el sector privado (que podrán ser invertidos en las bolsas de valores, generando ganancias sobre todo a las empresas privadas) y que sólo tendrá que ver directamente con los esfuerzos individuales de cada trabajador. Pero antes de analizar a fondo las características e implicaciones de esta reforma, revisemos la génesis del cambio.

4.2.2.2 Causas de la reforma

La reforma estuvo impulsada por múltiples causas, pero algunas sobresalen por su importancia y por la definición que le impregnaron a la misma. De forma general, se pueden establecer tres grandes causas de la reforma: los problemas de diseño, los internos y los internacionales. Sin embargo, los tres pueden cruzarse en varios puntos, como veremos.

El sistema de pensiones en México al igual que muchos del mundo, empezó a mostrar problemas a mediados de la década de los setenta, en gran medida, a partir de los cambios en la esperanza de vida de la población, situación que no se previó en el diseño del programa de pensiones. Según datos del Banco Mundial en 1990 aproximadamente el 9% de la población mundial tenía más de sesenta años de edad y se proyecta que para el año 2030 esta proporción se triplicará. Este envejecimiento no previsto en el diseño inicial de los programas de pensiones, empezó a reflejarse en sus finanzas, en la medida que aumenta el número de pensionados y se reduce el de los contribuyentes.

³⁰⁹ Ramírez, López, Berenice P., "La seguridad social en México. Qué ha sido, qué se reforma y tendencias", en *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, IIEs-UNAM, mayo 1997, p. 74.

³¹⁰ *Ibidem.*, p. 89.

En el caso de México, recuérdese que cuando se creó el IMSS en 1943 la esperanza de vida era de 50 años y la edad de jubilación se estableció por tiempo trabajado o al cumplir los sesenta años. En la actualidad México tiene una esperanza de vida duplicada, esto es, ha pasado de 35.9 años en 1930 a 75 años al cerrar el siglo XX (72.8 para hombres y 77.3 para mujeres), lo que ha provocado que por tiempo de trabajo haya quienes se pueden jubilar a los 55 años o antes; esto –se dice– pone en riesgo financiero al sistema, porque existe una esperanza de sobrevivencia de al menos veinte años, con lo cual la preocupación se ha centrado en cómo contar con recursos para afrontar las pensiones³¹¹.

Otras causas relacionadas con el cambio en la esperanza de vida, Ramírez López lo explica así:

El aumento de la esperanza de vida presenta correspondencia también con los cambios en el perfil epidemiológico del país, la disminución de la mortalidad infantil, el desarrollo de la medicina preventiva, y tiene relación con haber contado con un sistema de seguridad social pública que permitió los avances señalados, aunque, por la dinámica económica, laboral y social, el perfil de enfermedades que presenta México se asemeja cada vez más al perfil de enfermedades de los países desarrollados, principalmente por el aumento de enfermedades cardiovasculares, aunque las enfermedades infecciosas registren altos índices³¹².

Se debe poner énfasis en que la esperanza de vida en México aumentó, gracias al IMSS y la atención que ha brindado a una gran parte de la población total del país. Y a raíz de esto, la salud y las condiciones de vida han mejorado para los mexicanos.

No obstante que los problemas pensionarios iban tornándose cada vez más evidentes, solo a raíz de la difusión del documento llamado “Diagnóstico”, que elaboró el IMSS para poner sobre la mesa de discusión su punto de vista acerca de los problemas que enfrentaba como Institución proveedora de protección social, se puso más énfasis en las dificultades que el sistema de pensiones había generado a lo largo de su funcionamiento. Néstor de Buen asegura que ese documento argumenta sobre la base de verdades que lo son, pero omite muchas otras, que dice, incomodan; y explica por qué:

³¹¹ Ramírez López, Berenice, “Alcances y dilemas del actual sistema de pensiones del IMSS”, en *Sistema de pensiones en México. Presente y futuro*, México, Cámara de Diputados Legislatura LIX, Grupo Parlamentario del PRD, 2004, p. 18.

Se dice, por ejemplo que por una política equivocada todas las reservas técnicas para sustentar los sistemas de pensiones se habían dedicado principalmente a la infraestructura del Seguro de Enfermedades Generales y Maternidad, convirtiendo el sistema de capitalización en un riesgósimo sistema de reparto. Se agregaron críticas feroces al sistema de guarderías, insuficientemente financiado por la misma razón y a las prestaciones sociales, sin olvidar algunas indirectas muy directas al Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), cuyo contrato colectivo se denunció como excesivamente gravoso y, además, generoso con los ausentismos.

Se les olvidó decir a los autores del famoso Diagnóstico, que las pobrezas del IMSS se deben, sobre todo, al empobrecimiento de los salarios ordenado desde las alturas; al feroz desempleo sustituido por una economía informal no contributiva; a la inflación que encarece los insumos y, como consecuencia del empobrecimiento vertical de la sociedad, a la mayor exigencia de servicios, ya que nadie está ahora en condiciones de pagar sus propios médicos³¹³.

A este "Diagnóstico" calificado de "dramático" por muchos autores, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, respondió con una serie de refutaciones y también con propuestas alternas para la solución de los problemas. La SNTSS cuestionó del *Diagnóstico* en su momento, que no planteara soluciones, y expresaron: "el *Diagnóstico* sólo menciona debilidades y fortalezas, sin precisar cuáles son las causas, los efectos y mucho menos, los cambios que se debieran efectuar"³¹⁴.

Desde este documento se enfatizó por parte del Gobierno la inconveniencia de subir las cuotas y de que la seguridad social atentaba contra la competitividad, entre otros aspectos que ya en la iniciativa de ley, se volverían a resaltar y a proponer.

Se mencionó con insistencia por parte de los impulsores de la reforma, que para que el sistema mantuviera su equilibrio actuarial considerando los cambios demográficos, hubiera sido necesario aumentar las contribuciones o reducir beneficios, o bien, una combinación de ambas, pero olvidaron decir que también era factible aumentar el apoyo financiero de las arcas públicas.

Muchos estudiosos del problema, mencionan que en parte éste se debe a que el IVCM, que era un plan de capitalización parcial, no funcionó como tal, pues cuando comenzó a operar, la proporción de pensionados a contribuyentes

³¹² *Idem.*

³¹³ *Op. cit.*, p. 270.

³¹⁴ SNTSS. *En defensa de la seguridad social, propuestas del SNTSS*, México, p. 5.

permitió la generación de una reserva que fue utilizada para financiar la creación de infraestructura del IMSS, así como para subsidiar otros programas deficitarios como el de enfermedades y maternidad. Esto, aunque benefició a programas bondadosos como los anteriores y que atendió a una gran parte de la población en sus necesidades, originó a su vez, una mala administración que no supo detener a tiempo los efectos negativos. De esto se deduce el por qué el sistema de pensiones no funcionó como en su diseño se había proyectado, es decir, como un sistema de reparto con capitalización parcial, y en la realidad operó como uno de reparto simple. Es decir, si hubiese funcionado como un sistema de reparto con capitalización parcial, se debieron haberse observado los siguientes elementos y características -para lo cual nos apoyamos en la excelente recapitulación que hace de este tipo de sistema Miguel García Cruz³¹⁵:

1. Según este sistema, los recursos correspondientes al conjunto de los asegurados deberán servir para hacer frente a los gastos del conjunto de los beneficiarios de prestaciones para las generaciones futuras y presentes.
2. Los asegurados pagan una cotización constante que se fija dividiendo el valor actual global de las prestaciones por el valor actual de las cotizaciones unitarias, procedimiento que se designa como prima media general.
3. El régimen tiene la ventaja de garantizar la relativa estabilidad en las cotizaciones y la solidaridad obligada entre las diversas generaciones de asegurados, con beneficio de las primeras generaciones que, a falta de esta solidaridad obligada, no obtendrían prestaciones suficientes. Este régimen tiene pues, un carácter social innegable e implica en sus primeras etapas una acumulación importante de capitales, cuyo manejo y administración debe cuidarse celosamente porque una hábil gestión financiera, permite realizar una obra social tanto o más importante que la significación que tiene en sí la derrama de prestaciones entre los asegurados.
4. Para las primeras generaciones de asegurados, el valor actual de las cotizaciones es inferior al valor presente de las prestaciones, y para cubrir

³¹⁵ García Cruz, Miguel, p. 85-87.

el déficit matemático es necesario exigir a las generaciones futuras una prima más elevada que la que sería necesaria para cubrir el costo de sus propias prestaciones.

Como vemos, muy pocos elementos indispensables para el buen funcionamiento de este tipo de sistema, se llevaron literalmente a la práctica. Bien lo explica el punto 3: *de no ser bien administrados los cuantiosos fondos que se acumularían en los primeros años, se pondría en riesgo la estabilidad financiera de la Institución*. Y así fue en gran medida, pues el sistema terminó funcionando como uno de reparto simple. Las características de un sistema de pensiones de reparto simple, funciona en la realidad como a continuación se enuncia:

1. Aumentando gradualmente las prestaciones en cada ejercicio, el monto de las cotizaciones muy bajo al principio, crece paralelamente hasta alcanzar el punto de estabilidad o equilibrio demográfico, período que algunos autores estiman entre 80 y 120 años.
2. El sistema permite fijar cotizaciones bajas para las primeras generaciones de asegurados, pero desplaza injustamente los compromisos económicos sobre las generaciones futuras.
3. Teóricamente, el sistema no impone la constitución de reservas y evita así los problemas que suscita el manejo de capitales, pero al faltar las reservas se limita toda acción de previsión social.
4. El sistema rompe la obligada solidaridad que debe existir entre las presentes y futuras generaciones de asegurados y es inadecuado para el Seguro Social.
5. La modificación frecuente de primas, cada vez en aumento, provocan las resistencias de los contribuyentes y obstaculiza el desarrollo del sistema³¹⁶.

De esta ineficiente administración se vale la Iniciativa de Ley del Seguro Social presentada por el Presidente Ernesto Zedillo el 9 de noviembre de 1995 ante el Congreso de la Unión, para argumentar a favor de su total modificación; colocando en el centro el problema de la transferencia de recursos de un programa a otro, dejando en déficit a algunos de ellos, como lo muestra uno de sus párrafos explicativos:

Durante la trayectoria institucional de cinco décadas, se han efectuado transferencias de recursos entre los distintos ramos de aseguramiento, muy especialmente de los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y de guarderías para apoyar al de enfermedades y maternidad, el cual ha operado prácticamente desde su inicio con déficit financiero. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por tanto, no cuenta con las reservas líquidas necesarias, además de que el ramo de enfermedades y maternidad fue omiso en retribuir la renta correspondiente por las inversiones hechas en su favor³¹⁷.

Tanto en el Diagnóstico y en la exposición de motivos de la Iniciativa de dicha ley, los argumentos institucionales que se esgrimieron como problemas internos para transformar el sistema de pensiones del IMSS, fueron fundamentalmente los siguientes:

- Las condiciones de competitividad inéditas a las que se enfrenta la industria nacional que, básicamente, impiden el aumento de los costos de seguridad de seguridad social sobre la nómina de las empresas;
- La transición demográfica nacional que se expresa en el aumento de la esperanza de vida, el descenso de la tasa de natalidad y el aumento de la edad promedio de la población que, a su vez, ejercen una presión sobre los costos provisionales en virtud de que aumenta la relación activo/pasivo así como el período de pago de pensiones y prestaciones a los trabajadores asegurados inactivos, y
- La transición epidemiológica nacional que se expresa en la disminución de las enfermedades infecciosas y aumento de las crónico-degenerativas, lo que torna más costosa la atención médica de la población asegurada en condiciones de vejez, cuyos padecimientos más frecuentes se vinculan a este tipo de enfermedades³¹⁸.

Efectivamente, el IMSS autorizaba la transferencia de recursos del fondo del antes llamado IVCM al de enfermedades y maternidad, sin mediar un pago retributivo con algún interés mínimo. Esta situación a la larga fue provocando que el IVCM no tuviera los recursos suficientes para solventar sus compromisos con los trabajadores. Pero era una proyección, una situación que habría de

³¹⁶ *Ibidem.*, p. 82.

³¹⁷ Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Seguro Social presentada al Congreso de la Unión por Ernesto Zedillo Ponce de León el 9 de noviembre de 1995.

³¹⁸ Citado en Ulloa Padilla, *op. cit.*, p. 226.

presentarse después de muchos años, que si bien se tenía la necesidad de prever y resolver, lo que sigue cuestionándose es la falta de propuestas que resolvieran los problemas dentro del mismo modelo, en vez de cambiar a otro de manera radical.

Por su parte, Villagómez y Solís, refieren lo siguiente sobre las causas de la reforma:

Los factores internos se refieren fundamentalmente a desequilibrios actuariales que originan serias presiones financieras sobre los organismos encargados de administrarlos. También se incluyen problemas de diseño que impiden su adecuada función como mecanismo para redistribuir el ingreso y atacar los niveles de pobreza de la sociedad o a elementos que conducen a problemas de riesgo moral, informalidad en el mercado de trabajo, etc.

Nos parece interesante la revisión que estos autores hacen sobre el funcionamiento del IVCM y de diseño del sistema, que como problemas internos, es importante destacar:

Otros problemas de diseño en el esquema IVCM se refieren a la pobre relación entre las contribuciones y los beneficios, aspecto que tiene varias aristas. La primera se refiere a la fórmula utilizada para el cálculo de los beneficios y que considera sólo al salario promedio obtenido durante los cinco últimos años antes de la jubilación³¹⁹.

Lo más conveniente hubiese sido promediar el salario de toda la vida laboral, para obtener un salario promedio, proporcional a lo que el trabajador recibió durante todo ese periodo. Ello, en virtud de que de acuerdo a la información disponible sobre la carrera salarial de un trabajador promedio afiliado al IMSS, el nivel de salarios crece con la edad hasta los 43 años y a partir de esta edad el salario decrece sostenidamente hasta la edad de retiro³²⁰.

Más allá de los problemas internos y de diseño del sistema, que como causas impulsaron la reforma estructural de pensiones en nuestro país, existen otras *causas no explícitas*, que en gran medida, pueden ser los verdaderos motores de estos cambios.

En primer lugar, los problemas que más han estado afectando a los fondos de pensiones son "la falta de crecimiento económico, así como las distorsiones de la economía, lo que por una parte se ha traducido en falta de creación de empleos formales, pero, por otra, en impulso al crecimiento de las actividades

³¹⁹ *Op. cit.*, p. 22.

³²⁰ Villagómez y Solís, *Op. cit.*, p. 22. Ver cita 18 de la obra consultada.

informales, así como de los empleos sin ningún tipo de seguridad social³²¹; como nos dice Ramírez López en esa misma tesis:

Evidentemente que, con estas situaciones, si la relación entre trabajadores activos y pensionados, tiende a ser cada vez menor, los fondos no se habrían colapsado de forma tan radical si la creación de trabajo asalariado no se hubiera detenido, si el empleo público no se hubiera desplomado y si la caída de los ingresos no hubiera sido de la magnitud que se registra desde hace 20 años³²².

En los motivos difundidos para la reforma, no se dice expresamente, pero se parte de la consideración de que ésta no obedece solamente a problemas internos de financiamiento y funcionamiento, sino que “expresa también demandas o requerimientos del actual patrón de acumulación, la necesidad de reorientar los gastos estatales, de beneficiar e impulsar condiciones encaminadas a incrementar el ahorro interno”³²³, esto último sí es mencionado con insistencia en sus objetivos, como lo veremos más adelante.

Como motivo, como causa que se convierte así misma en intención *no explícita* de la reforma, se localiza la estrategia de ese ajuste de modelo económico, en el que se han modificado sustancialmente los espacios de intervención entre el Estado y el mercado. Siguiendo con la argumentación de esta idea, Ulloa lo dice así:

Lo anterior ha dado como resultado lo que podríamos denominar *el adelgazamiento estructural del Estado*. Las masivas privatizaciones de activos estatales que ha tenido lugar en la década de los ochenta y lo que va de la presente dan cuenta de este fenómeno. Atendiendo a diversos grados en el marco de los espacios nacionales, el propósito estructural del ajuste parece ser el mismo: suprimir y/o restringir al máximo la participación directa del Estado en los procesos de acumulación capitalista.

Este ajuste económico entre Estado y mercado a su vez ha conducido a otra profunda reestructuración: la de la intervención del Estado en el plano social³²⁴.

Esta apreciación certera que hace la autora, se corresponde con el enfoque internacional con el que se han impulsado las reformas a los fondos de pensiones públicos en el mundo. La causa que, aseguramos, se debe colocar como la principal impulsora de la reforma en México es la que viene siguiendo la línea de criterios internacionales en esta materia. Ya en otro capítulo de este

³²¹ Ramírez López, *op. cit.*, p. 19.

³²² *Ídem*.

³²³ Ramírez López, Berenice P., “La seguridad social en México...”, *op. cit.*, p. 74.

trabajo lo mencionamos detalladamente, pero lo volvemos a hacer en forma sucinta.

A partir de la publicación del documento elaborado por el Banco Mundial *Envejecimiento sin crisis* en 1994, impregnado de las “aspiraciones” del llamado “consenso de Washington”³²⁵, se establece como directriz principal y resolución de todos los problemas observados en los sistemas de pensiones públicos, el cambio a sistemas de capitalización individual con administración privada. Como “sugerencias que obligan” (a través de fuertes préstamos) a los países en desarrollo, el Banco Mundial –y desde su enfoque sobre el ahorro interno, también el FMI-, plantea la necesidad de reducir la seguridad social al establecer tres pilares básicos de protección social: uno, de seguros sociales privados, otro de asistencia social y uno más de ahorro voluntario.

La tendencia mundial consistió en trasladar al mercado, la seguridad social; a darle un carácter de “producto” susceptible de ganancias para los agentes financieros; y ello, bajo el enfoque indiscutible de la globalización, con su respectivo toque de barniz lingüístico, alusivo a la siempre bienvenida “modernización”. Pero una modernización en la que ahora no tiene cabida la seguridad social.

México a través de la mayoría de sus gobernantes, siguió al pie de la letra las recomendaciones de los organismos mundiales económicos, solo bastó un mes para analizar el complejo entramado del sistema de pensiones de la Ley del Seguro Social de 1973, precisamente la ley de seguro social que más se había aproximado al ideal de seguridad social en nuestro país.

De otra manera, lo volvemos a mencionar: a partir del ejemplo “paradigmático” de Chile en 1981, con el que se privatizan los fondos de pensiones, se adopta ese modelo en varios países de Latinoamérica³²⁶, y entre las principales características respecto a esta tendencia de cambios estructurales en la seguridad social, se pueden destacar:

- i) La apertura de agentes privados de la economía en áreas antes reservadas al Estado, como la provisión de bienes y servicios médicos;

³²⁴ Ulloa Padilla, Odilia, *op. cit.*, p. 197.

³²⁵ Ver capítulo II de este trabajo, de la página 69 a la 72..

³²⁶ Para mayor detalle, ver capítulo III de este trabajo, a partir de la página 108.

- ii) La instauración de regímenes de capitalización financiera individual de los fondos de pensiones;
- iii) La apertura de intermediarios financieros especializados en la administración de los fondos de pensiones y en la administración y asignación de los beneficios (léase, toda clase de pensiones);
- iv) El cambio en la naturaleza altamente interventora del Estado por otra que le asigna fundamentalmente un papel regulador, compensador y de supervisión de la participación privada en el campo;
- v) El establecimiento de mecanismos de mercado o de compraventa para el acceso a los beneficios;
- vi) Dependiendo del país de que se trate, el tránsito desde el seguro social al seguro privado o de la seguridad social al seguro privado y, en consecuencia, y
- vii) El desplazamiento de una gestión eminentemente pública hacia otra de tipo mixto pública-privada o bien netamente privada³²⁷.

Las anteriores consideraciones, se establecen como los perfiles que definen la tendencia mundialista en materia de seguridad social.

Pero en la reforma, también se plantearon algunos objetivos y metas, las líneas siguientes dan cuenta de ello.

4.2.2.3 Pretensiones de la reforma

Los objetivos o pretensiones de la *reforma* de 1995/1997 continuaron la línea esbozada desde la creación del SAR. La pretensión explícita de incrementar el ahorro interno del país para financiar la inversión y reactivar el empleo, siguió siendo el eje central de los argumentos institucionales, convertidos en aspiraciones económicas al utilizar los fondos de pensiones para ello.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Seguro Social en voz del Presidente de la República, se adujeron como propósitos en distintos puntos de la misma:

La iniciativa que propone el Ejecutivo Federal a mi cargo plantea una nueva ley del Seguro Social que permita al IMSS transformarse para superar la delicada situación que enfrenta, brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones en que se otorgan las prestaciones. Ante todo, se busca fortalecer el carácter amplio, integral y social del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Uno de los propósitos de la nueva ley es que el IMSS trascienda más allá de la protección a los trabajadores actuales y dé apoyo a las empresas ya establecidas, para promover activamente la generación de empleos y

³²⁷ Ulloa Padilla, *op. cit.*, p. 198-199.

el crecimiento económico. Reconociendo la magnitud de los recursos que maneja y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. Sin empleo no tiene sustento la seguridad social. Seguridad social y empleo son conceptos permanentemente vinculados, y es por ello que el crecimiento de este último es propósito central de esta iniciativa³²⁸.

De este párrafo de la Iniciativa, se pueden desprender –a nuestro juicio- varios propósitos explícitos que se consideraron prioritarios para los impulsores de la reforma:

1. Equilibrio financiero del sistema;
2. Brindar mayor protección social;
3. Ampliar la cobertura del sistema;
4. Elevar la calidad de los servicios;
5. Fortalecer al Instituto Mexicano del Seguro Social;
6. Apoyo a las empresas, disminuyendo sus aportaciones;
7. Vínculo insoslayable de la seguridad social y el empleo³²⁹;
8. Promover la generación de empleo, inversión productiva y crecimiento económico;
9. Incrementar el ahorro interno.

No es momento para la evaluación de las pretensiones (lo haremos en otro apartado de nuestro trabajo), pero adelantamos que, en gran medida, éstas no se han correspondido con los resultados y, aún más: que en realidad desde su inicio, no se buscaba lograr todos y cada uno de los objetivos.

Con esta reforma, también se colocó en el centro la intención de fortalecer la estructura y eficiencia de los mercados financieros, ya que al convertirse el sistema público en uno de capitalización con administración privada, los ahorros de los trabajadores pasarían a beneficiar a la banca privada, a los intermediarios financieros y a aumentar los grandes capitales de inversión.

Se explica lo anterior, de acuerdo con los objetivos institucionales de la reforma, a partir de la siguiente premisa:

³²⁸ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Seguro Social 1995, *op. cit.*, p. 118.

³²⁹ Con esta insistencia institucional de que reducir la seguridad social a la seguridad social laboral, de forma no explícita se pretende seguirla reduciendo al ámbito de los seguros sociales, que por definición se asocian a la necesaria dependencia al empleo. La esfera de protección de la seguridad social, por el contrario, va en busca de ampliar a toda la población, su manto.

la extensión del sistema privado de capitalización individual permitirá, por una parte, asignar mejores pensiones y, por otra, incrementar el coeficiente de ahorro interno con los fondos de pensiones y en un círculo virtuoso traducirlos en mayor inversión productiva → crecimiento del empleo → incremento del número de asegurados del régimen → incremento de los ingresos totales del régimen → mayor bienestar social³³⁰.

Se buscó explícitamente la reducción máxima de los costos indirectos de la producción, a través de hacer compatible la seguridad social con los procesos de competitividad de la economía mexicana.

Al precisar los alcances de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, Ruiz Moreno por su parte, afirma que se perseguían los siguientes objetivos:

Como *objetivo inmediato*, todos los recursos económicos que capte el nuevo de ahorro y pensiones serán orientados a inversiones de largo plazo que deben cumplir las metas trazadas en ley, esto es, que fomenten la actividad productiva nacional, la creación de infraestructura – industrial, comercial y de servicios-, la generación de empleo, la construcción de vivienda, y el desarrollo regional del país. Como *objetivo mediano* el nuevo sistema propende a que los asegurados obtengan una pensión digna cuando llegue el momento de su retiro de la vida productiva, cesando el compromiso intergeneracional en que se basaba el anterior modelo de fondos común o reparto, y por lo tanto que los trabajadores en activo no paguen en el futuro las pensiones de los retirados; todo indica que la inversión de los recursos financieros captados, al ser invertidos en instrumentos de alta bursatilidad, fortalecerá nuestra economía volviéndose atractiva al inversionista extranjero, convirtiéndola paralelamente en pilar del ahorro interno nacional³³¹.

Pero lo que nos refiere el autor en el párrafo anterior, finalmente no dejan de ser solamente las presunciones de objetivos planteados por los reformadores, que en calidad de argumentos se expresaron para el logro de la reforma.

Sin duda, la pretensión fundamental de esta reforma, fue colocar en un plano de mayor importancia los aspectos macroeconómicos y en segundo, los sociales, que corresponden a mayor protección, ampliación de los riesgos asegurables y la permanencia del principio de solidaridad del sistema, con el cual se rompió completamente. Pero se insiste en negarlo, por ello es una pretensión *no explícita*, subterránea.

³³⁰ Ulloa Padilla, *op. cit.*, p. 229.

³³¹ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Las AFORE. El nuevo sistema de ahorro y pensiones*, Cuarta edición actualizada, México, Porrúa, 2002, pp. 40-41.

Es, así mismo, *pretensión no explícita* de la reforma, la eliminación de la aspiración como tal de la seguridad social (aunque en el discurso institucional la expresión siga prevaleciendo), a través de modificar radicalmente la naturaleza y estructura de las pensiones de la anterior LSS. Veremos en la explicación del cambio de paradigma del sistema de pensiones en nuestro país y en su evaluación respectiva, a qué y por qué nos referimos a esto. Pero antes, revisaremos la nueva estructura de la Ley del Seguro Social.

4.2.2.3 Nueva estructura del Sistema de Pensiones en la LSS

a) Características y estructura del nuevo Sistema de Pensiones

La nueva Ley del Seguro Social entró en vigor a partir del 1 de julio de 1997, a pesar de que se tenía prevista su vigencia para enero del mismo año. Al parecer, fueron algunos problemas financieros los que retrasaron su entrada en vigor.

El anterior programa principal de pensiones del IMSS, el IVCM (Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte), con la reforma se dividió en dos seguros que obedecen a la naturaleza de las contingencias cubiertas: por una parte, uno que responde a las contingencias que se presentan durante la vida laboral activa y, por otra, un seguro que es estrictamente previsional para el retiro. Así se conocen:

1. Invalidez y Vida (IV);
2. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).

Para el ramo de Invalidez, las características y requisitos de su operatividad estipulados en la nueva Ley del Seguro Social, ahora son los siguientes:

- a) Se establece un esquema de beneficio definido bajo el cual, en caso de siniestro, el IMSS pagará al asegurado o a sus beneficiarios una suma asegurada suficiente para que adquieran una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia.

- b) Existe invalidez cuando el asegurado se halla imposibilitado para procurarse mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales (artículo 119).
- c) Para tener acceso a las prestaciones correspondientes se requiere de un tiempo mínimo de cotización de 250 semanas (en la ley anterior se necesitaban 150 semanas de cotización). Sólo se requerirá de un tiempo de cotización equivalente a 150 semanas para recibir los beneficios de este ramo, en el caso de que el estado de invalidez sea de un 75% o superior (artículo 122).
- d) Cuando no se reúnan las semanas de cotización señaladas, el declarado en estado de invalidez permanente, podrá retirar el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición (artículo 122).
- e) Las aportaciones a este ramo, son captadas y administradas por el IMSS y equivalen al 2.5% del Salario Base de Cotización (SBC), distribuido de la siguiente manera: a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, respectivamente, el 1.75% y 0.625%; la contribución del Estado será de 7.43% del total de las cuotas patronales.
- f) El monto de la pensión por invalidez es igual a una cuantía básica de 35% (equivalente a 9.62 años) del promedio de los salarios correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que corresponden (artículo 141).

Por lo que corresponde al ramo de Vida, se puede destacar lo siguiente:

- a) Al igual que de Invalidez, se establece un esquema de beneficio definido bajo el cual, en caso de siniestro, el IMSS pagará al

asegurado o a sus beneficiarios una suma asegurada suficiente para que adquieran una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia, para ello intervendrán instituciones de seguros. Además funciona como seguro complementario al seguro de retiro.

- b) Se establecen los mismos requisitos que la ley de 1973 para otorgar las prestaciones a los beneficiarios, esto es: a) que el asegurado al fallecer tenga reconocido el pago de un mínimo de 150 cotizaciones semanas o bien, se encuentre disfrutando de una pensión de invalidez, y b) que la muerte del asegurado o pensionado por invalidez no se deba a riesgo de trabajo.
- c) Una novedad de esta nueva Ley que se incorporó en la discusión de la misma, pues no venía contemplada en la iniciativa, consiste en que le corresponderá al viudo o concubinario que dependiera de la trabajadora o pensionada por invalidez.
- d) Las pensiones por este seguro se asignarán conforme a los siguientes criterios: 90% viudez, en caso de pensión de invalidez; 20% orfandad y hasta 30% si el huérfano es de padre y madre; 20% ascendientes, en caso de que no exista viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión.

Tanto en el seguro de Invalidez como en el de Vida, se comprarán a cargo de los fondos del seguro de retiro, cesantía y vejez. Sobre esto, la autora Norahenid Amezcua hace una fuerte crítica expresando que esto quiere decir que “el trabajador es despojado de los fondos destinados para su retiro, que son intocables y debería tener derecho a disponer de ellos con independencia de la pensión de invalidez que se le otorgue, lo mismo respecto a las pensiones del ramo de vida por lo que hace a los beneficiarios”³³². Es una de las modificaciones que más se destaca en relación al seguro de IV.

El ramo de seguro que más ha causado polémica es, sin duda, el segundo: el de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV), por ser éste en el que interviene la administración privada. De forma somera, enunciaremos las

³³² Amezcua Ornelas, Norahenid, *Nueva Ley del Seguro Social Comentada*, Quinta edición, México, SICCO, 1997, p. 48.

características de su funcionamiento, en virtud de que en los siguientes subtemas será motivo de un análisis más pormenorizado de sus implicaciones.

- a) Es un sistema de pensiones de contribuciones definidas y capitalización individual, administrado por entes privados, denominados Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs). Se abre una cuenta individual, donde los contribuyentes reciben en su jubilación el producto de sus aportaciones, es decir, de su esfuerzo individual y directamente proporcional a tal esfuerzo, será el monto de su pensión.
- b) La cuenta individual consta de tres subcuentas:
 - i) subcuenta de retiro, a la que se canaliza el 2% del SBC por concepto del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) con un tope máximo de 25 salarios mínimos; al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez corresponde a los patrones y los trabajadores cubrir las cuotas del 3.150% y 1.125% sobre el SBC respectivamente (artículo 168 fracción II); en este ramo la contribución del Estado será igual al 7.143% del total de las cuotas patronales de estos ramos, esto es 0.225%, además el Gobierno adicionalmente aportará una cuota social inicial de 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal (SMGDF), por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado (el valor de esta cuota se actualizará trimestralmente de conformidad con el INPC).
 - ii) Subcuenta de vivienda: constituida con una aportación patronal de 5% del SBC establecida en la Ley Federal del Trabajo, con un tope de 10 salarios mínimos.
 - iii) Subcuenta de aportaciones voluntarias, en la que el trabajador o el patrón podrán hacer aportaciones adicionales.

- c) La cesantía en edad avanzada opera cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad (artículo 154).
- d) Solo se podrá gozar de las prestaciones de este ramo (RCV) cuando el asegurado hubiese cotizado al menos 1, 250 semanas, cumplido 60 años para Cesantía, 65 para Vejez y Retiro.
- e) Si el asegurado cumple el requisito de la edad 60 (cesantía) y 65 (vejez), pero no cubre las 1, 250 semanas requeridas, podrá retirar los fondos en una sola exhibición, o podrá seguir cotizando hasta cubrir las 1, 250 semanas cotizadas para obtener una pensión.
- f) En otra hipótesis, si el asegurado cumple el requisito de edad y tiene por lo menos 750 semanas cotizadas, no tendrá derecho al a pensión, pero sí accederá a la atención médica, en general a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.
- g) En caso de que el asegurado no cubre el “monto constitutivo”³³³ para contratar una pensión bajo el sistema de renta vitalicia, el IMSS entregará la cantidad faltante, de manera que el asegurado pueda contratar su pensión, esto es, el Instituto cubre lo que se llama “suma asegurada”³³⁴. A esa modalidad se le llama “pensión garantizada”, es decir, aquella que el Estado asegura y equivalente a un salario mínimo mensual general del Distrito Federal.; la “pensión garantizada” en la nueva Ley, es la pensión mínima que se preveía en la ley anterior.
- h) El asegurado es propietario de su cuenta individual.

Con esta nueva estructura de pensiones en la Ley del Seguro Social, se fragmenta aún más la seguridad social alcanzada en México, al convertirse el sistema en un *híbrido* como lo llama Ángel Guillermo Ruiz Moreno, en virtud de

³³³ “Es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros” (art. 159 fracción VII LSS).

³³⁴ “Es la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador” (art.159 fracción VIII).

que en cuanto a la prestación de servicios médicos y sociales, se mantiene el régimen de reparto o de fondo común administrado de manera directa por el IMSS³³⁵; pero se transforma sustancial y radicalmente al abandonar el viejo esquema de pensiones colectivas con monto predefinido, creando un sistema que cambia totalmente su funcionamiento al permitir la administración privada de los fondos y su individualización.

Rompe este nuevo esquema con el principio rector que hizo surgir la seguridad social en el mundo: la solidaridad inter e intrageneracional, es decir, *cambia el paradigma de la seguridad social*.

b) Una explicación preliminar del cambio de paradigma

¿En realidad qué significa decir que cambió el paradigma de la seguridad social? La respuesta a este cuestionamiento central, requiere ser desmenuzada por el carácter trascendente que reviste.

En primer término la palabra *cambio* denota una acción de modificar, y para efectos de lo que aquí pretendemos explicar, "cambiar" significa, entre otras cosas, "dar a alguien o algo una situación, condición o apariencia diferentes de las que tiene" y/o "convertir una cosa en otra"³³⁶.

Por su parte, la palabra Paradigma viene del vocablo griego *parádeigma*, el sentido etimológico del término alude a un *modelo*, a ejemplo, prototipo, arquetipo o tipo; sustantivos todos ellos que invocan en su significado, a un esquema conceptual con ciertas características genéricas propias de un conjunto. Un conjunto que tiende a referirse a una *idea*, una *idea* que invoca a un *modelo*. El paradigma es, definitivamente un modelo; y hablar de idea y de paradigma acaba por ser una y la misma cosa³³⁷. De ahí que en el primer capítulo de este trabajo, hayamos convenido abordar la formación de la *idea* de seguridad social, con la finalidad de tener claridad sobre los elementos que la conforman y le otorgan su naturaleza. Todo aquello que la hace ser un *paradigma*, un modelo.

³³⁵ *Las Afore...*, op. cit., p. 37.

³³⁶ *Diccionario Abreviado del Español Actual*, Seco Manuel, Andrés Olimpia y Gabino Ramos, Madrid, Aguilar Lexicografía, 2000, pp. 316-317.

³³⁷ Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, Vol. 3, p. 2487.

El concepto original de seguridad social nos ayudará a establecer algunas coordenadas hacia su paradigma.

Como modelo, la seguridad social es un conjunto de medidas estatales articuladas entre sí, sustentadas en un eje solidario que tiene de aliado al presupuesto público; y en las que deben incluirse todas las formas de protección social existentes. La seguridad social fue el momento cumbre en la evolución de la protección social, trascendiendo por sus aspiraciones, la beneficencia pública y privada, la asistencia social, la previsión social, los seguros privados, los seguros sociales, el ahorro. Deslindamos a la seguridad social con cada una de las anteriores formas de protección social, porque no es ninguna y es todas a la vez; los argumentos siguientes nos ayudarán a explicar esta afirmación:

1. La seguridad social es sólo una forma de protección social, la más completa por la amplitud de sus alcances.
2. La seguridad social no es beneficencia pública y/o privada, porque no es caridad discrecional, sino un derecho exigible al Estado; la seguridad social, no es tampoco asistencia social, porque los sujetos protegidos no solo son indigentes o individuos en la precariedad económica, sino personas con derechos sociales exigibles, que aportan económicamente para obtener los beneficios directa o indirectamente.
3. La seguridad social no es previsión social, porque los sujetos protegidos no sólo pueden ser trabajadores o comprobar una relación de trabajo, sino simplemente individuos que forman parte de la sociedad que la otorga.
4. La seguridad social no son los seguros privados, pues en aquella es un derecho, no un acto voluntario por parte de los particulares; los riesgos y necesidades asegurables son más amplios en la seguridad social, además que no se persiguen fines de lucro con ella, como es el caso de los seguros privados.
5. La seguridad social no es únicamente el seguro social, en virtud de que los sujetos protegidos no necesariamente deben comprobar una relación de trabajo o sus ingresos; con la seguridad social puede beneficiarse una madre soltera, un huérfano o un adulto mayor.

6. La seguridad social no es ahorro individual, porque éste obedece a una previsión voluntaria del particular, y la seguridad social está obligado el Estado a proveerla y organizarla.

Todas las anteriores formas de protección social forman parte de la seguridad social, al ser articuladas y planificadas por ella, pero no la constituyen aisladamente ninguna en lo particular.

Así, la naturaleza de la seguridad social es pública, porque surge como un derecho del ser humano que puede exigir al Estado por su obligación de otorgar protección social a sus gobernados. Y como parte de su esencia, se encuentran los principios que, como pilares la sustentan. Uno de ellos, *la solidaridad*, definió las diferencias entre las otras formas de protección social otorgadas por el Estado y, lo que es la seguridad social. Es decir, para que exista la seguridad social, se necesita un eje solidario fuerte que opere su funcionamiento.

En primer término, la *solidaridad* es un principio que alude a la responsabilidad de todos de responder por todos. La idea de solidaridad consiste en que la protección social sea proveída con el esfuerzo de toda la población, que se vuelque esa protección en un espíritu colectivo y se deje de lado el esfuerzo meramente individual; esto precisamente le dio una naturaleza propia a la seguridad social, que dejaba atrás en la evolución de las primeras manifestaciones de protección social, los mecanismos individuales. El principio de *solidaridad* por el contrario, privilegia la coobligación y la responsabilidad de toda la población en las necesidades y riesgos comunes.

Como principio, la *solidaridad*, sobre todo, configuró el paradigma de la seguridad social. Una solidaridad que se cristaliza a través de disposiciones financieras estatales, que distribuyen responsabilidades económicas a los actores involucrados en la materialización de la seguridad social.

La solidaridad debe funcionar dentro del sistema, aunque a veces puede operar de forma indirecta mediante el presupuesto público. Sin embargo, la seguridad social como *cosa en sí*, debe observar un eje de solidaridad, para no dejar de serlo. Resulta conveniente recordar lo que en este sentido, escribía Carmelo Mesa-Lago acerca del principio de solidaridad en una de sus primeras obras sobre seguridad social:

El fundamento del principio de solidaridad general o nacional radica en el razonamiento de que si la población entera se beneficia con las prestaciones de la seguridad social, es justo que toda ella contribuya a su sostenimiento en la medida de sus fuerzas o capacidad de aportación, para recibir en la medida de sus necesidades y no de lo que haya cotizado cada cual. Es decir, que se abandona la idea de la contraprestación individualista, propia del seguro privado, y la colectiva limitada a categorías o grupos que tienen particulares intereses y responsabilidades, característica del seguro social, por la colectiva total, basada en la redistribución de la renta, peculiar de la seguridad social³³⁸.

Como lo expresó este autor en 1959, momento en el que el concepto de seguridad social se encontraba en su plena madurez, la seguridad social no es la retribución según lo que haya cotizado cada cual, como sucede en la actualidad con los sistemas de capitalización individual; el modelo de la seguridad social logró trascender esta forma de protección social individualizada, misma a la que hemos retrocedido en perjuicio de los derechos sociales logrados por la humanidad.

Lo hemos dicho anteriormente, la seguridad social es una forma de protección social que otorga el Estado, por lo tanto, no hay seguridad social privada, porque sería un contrasentido; lo que existe son planes de pensiones privados, que, bajo la pretensión de otorgarlos por el Estado, finalmente desnaturalizan el paradigma de la seguridad social. Ha sido explicado, que dicho paradigma está constituido por dos elementos primordiales: la solidaridad y el carácter público de la seguridad social.

A partir de estas consideraciones es que afirmamos que en México, como en muchos países del orbe, se rompió con el paradigma de la seguridad social. En nuestro país lo anterior se observa a partir de las reformas a la Ley del Seguro Social efectuadas en 1995/1997. En el terreno de lo jurídico, en muchas ocasiones las reformas no implican cambios sustanciales, pero la reforma que es motivo de nuestro trabajo, trajo consigo un cambio radical en la concepción de la seguridad social, al modificar los medios para alcanzarla, medios que, no obstante, se volvieron fines en sí mismos.

Se cambió el paradigma de la seguridad social, porque se retrocedió al esfuerzo individual, característica que no le es propia a la seguridad social; se

³³⁸ Mesa-Lago, Carmelo, *Planificación de la seguridad social*, Madrid, OISS, 1959, pp. 62-63. El autor también añade algunas consideraciones que van en el sentido de distinguir la solidaridad que puede existir

cambio el paradigma de la seguridad social, porque se mercantiliza la política social, un terreno reservado exclusivamente para intervención estatal, al involucrar a los agentes económico-comerciales con fines de lucro, para el otorgamiento de seguros sociales y otras prestaciones de seguridad social. Se cambió el paradigma de la seguridad social porque el Estado se convierte en supervisor y subsidiario, en lugar de ser el actor y proveedor principal; se cambió el paradigma de la seguridad social porque la solidaridad que observa ahora el sistema, regresó a la solidaridad asistencial, en el mejor de los casos. La seguridad social al surgir, se sustentó sobre la base de una *ética social de máximos*: máximo bienestar social y económico, máximos derechos sociales, máximas prestaciones, máxima protección estatal; en cambio, lo que ahora tenemos es la tendencia hacia una *ética social de mínimos*: mínimos derechos sociales, mínimas prestaciones, pensión mínima garantizada, mínimos salarios, Estado mínimo y con ello su mínima intervención en la protección social; con lo cual se transforma el terreno sobre el que se edificó la seguridad social. La corroboración de las anteriores afirmaciones, tendrán lugar en una explicación detallada en los siguientes párrafos, de este *cambio de paradigma* observado en la Ley del Seguro Social, en vigor a partir del 1 de julio de 1997.

c) *El paradigma cambiado: del modelo de reparto al de capitalización individual*

En la Ley del Seguro Social de 1973, México se acercaba a la idea de seguridad social, al delinear con mayor claridad un esquema de seguros sociales estructurado sobre el principio de solidaridad intergeneracional, al ser los jóvenes quienes financiaban con sus aportaciones a los viejos, y en una cadena de responsabilidades, los jóvenes de ese momento serían financiados por los jóvenes futuros, al solicitar su pensión. Con este principio y su funcionamiento se rompió al cristalizarse una reforma que cambiaba totalmente la concepción tradicional de la seguridad social; reforma con la que se privilegió el esfuerzo y el riesgo individual.

en los seguros sociales: "El principio de solidaridad grupal o profesional no es propio de la seguridad social, sino de los seguros sociales y es superado, como ya hemos visto, por el de solidaridad nacional".

En la explicación de la estructura de las pensiones en la nueva Ley del Seguro Social, establecimos sus características generales; son las pensiones –sobre todo- las que hacen que cambie el paradigma de la seguridad social en México, al intervenir agentes económicos que lucran con la protección social de las personas; al financiarse bajo el esquema de capitalización individual y privada y, con ello, eliminar la solidaridad del sistema. Nos referimos al ramo de seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV), en el que según dicha Ley, está facultada la banca privada a través de las Administradoras de Ahorro para el Retiro (AFORE) a administrar los fondos de pensiones, antaño administrados directamente por el Estado.

La diferencia sustancial estriba en que, en la Ley de 1973, las pensiones se depositaban en un fondo común, que operaba bajo un mecanismo de solidaridad, lo que ya hemos explicado líneas arriba. El esfuerzo de todos, beneficiaba a todos. Ahora con la Nueva Ley del Seguro Social, cada trabajador (o cotizante voluntario) tendrá una cuenta individual y su pensión final, será directamente proporcional a sus aportaciones, las mismas que le permita su empleo y su salario. Esto, expliquémoslo con detalle.

Toda vez que este seguro (RCV) se basa en un régimen de capitalización individual y de gestión privada, las contribuciones tienen un carácter individual, en virtud de lo cual el sistema es llamado de *aportes definidos*, debido a que ya están previamente fijados por la ley. Todo trabajador que cuente con un empleo formal (y quienes no lo tengan, pueden hacerlo pero a través de otras modalidades establecidas por la Ley) y que haya sido inscrito en el IMSS, tendrá derecho a contar con una cuenta de capitalización individual, cuya administración correrá a cargo de la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) que el trabajador haya elegido para tal efecto (art. 174 y 176 de la LSS). La Cuenta individual, nos dice la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es “aquella de la que sea titular un trabajador en la cual se depositarán las cuotas obrero patronales y estatales y sus rendimientos, se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda y se depositarán los demás recursos que en términos de esta Ley puedan ser aportados a las mismas, así como aquéllas otras que se abran a otros trabajadores no afiliados en términos de esta ley”³³⁹. Recordemos que la cuenta individual, a su vez, se divide en tres subcuentas a

las cuales se le harán las aportaciones que menciona en el artículo transcrito, las obrero patronales, la del Estado y la de los trabajadores: i) la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV), ii) la subcuenta de Vivienda y iii) la subcuenta de Aportaciones voluntarias.

Esta cuenta individual, será administrada por las AFORE's que, según la LSAR en su capítulo III, artículo 18: "...son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión"³⁴⁰.

Esto es, los fondos de pensiones serán depositados en las cuentas individuales de los trabajadores, administradas por la AFORE que el trabajador haya elegido, en función de la que le genere mayores rendimientos económicos. Para ello, cada AFORE administrará y operará las llamadas Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), las cuales según el artículo 39 de la LSAR "tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley"³⁴¹. Estas sociedades invertirán los fondos en instrumentos financieros, que serán regulados y supervisados por el Estado, a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) creada ex profeso para ello (art. 175 de la LSS y art. 5 de la LSAR). Una función estrictamente reguladora, supervisora y subsidiaria es que se le deja al Estado, a partir de esta reforma de la LSS. A través del funcionamiento de la CONSAR, el Estado adopta un papel residual, al ser sólo un supervisor y regulador de las operaciones de las AFORE y las SIEFORE, tal como lo hace en general, con la Banca privada o la actividad de las empresas.

Para su funcionamiento la CONSAR está integrada por representantes del Gobierno Federal, los Institutos de seguridad social involucrados en el esquema, así como representantes de las organizaciones nacionales de patrones y trabajadores. Dentro de sus facultades más importantes según el art. 5º de la LSAR, se encuentran las siguientes:

³³⁹ Art. 3º fracción III bis. Adición publicada en el DOF el 10/diciembre/2002.

³⁴⁰ Reforma publicada en el DOF el 10/diciembre/2002.

³⁴¹ Reforma publicada en el DOF el 10/diciembre/2002.

1. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas.
2. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes del sistema, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro.
3. Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR.
4. Rendir informes periódicos ante el Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
5. Dar a conocer a la opinión pública reportes sobre las comisiones, número de trabajadores registrados en las administradoras, entre otras.

En cuanto a las funciones de las AFORE, ellas se encargarán de individualizar las aportaciones de los trabajadores y canalizarlas a las SIEFORE que operen con el objeto de que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre sus recursos para el retiro. En función de los objetivos que se dijo perseguir la reforma a la LSS, las AFORE-SIEFORE son intermediarios financieros creados especialmente para administrar y generar rendimientos de los fondos de pensiones y, recuérdese que un intermediario financiero es una empresa que vincula aquellos agentes que tienen necesidades de financiamiento con aquellos que tienen capital disponible³⁴². Pero, por supuesto, esta intervención de agentes económico-comerciales, cobran una comisión importante por prestar sus servicios. De conformidad con el artículo 37 de la LSAR, “las comisiones por administración de las cuentas individuales podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados, sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas o sobre ambos conceptos. Las administradoras sólo podrán cobrar comisiones de cuota fija por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por la

³⁴² Treviño, Saucedo, Leticia Felicidad, “El papel de las administradoras de fondos para el retiro como instrumentos de crecimiento económico”, en *****. Las sociedades de inversión son de giro exclusivo; son sociedades anónimas de capital variable; el 99% de su capital fijo deberá ser propiedad de la AFORE que solicite su constitución y de los socios de dicha administradora; su capital social variable sólo podrá

administración de las cuentas. A las cuentas individuales inactivas, únicamente les podrán cobrar comisiones sobre su saldo acumulado³⁴³.

Con relación al rendimiento de los fondos de pensiones, que se dice deben buscar y generar las AFORES y SIEFORES, la Ley no establece un mínimo rendimiento –a diferencia de otros países como Chile, Perú, Argentina, Colombia³⁴⁴–, solo señala que “deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren” (art. 18 de la LSAR); con lo cual se infiere que los rendimientos serán variables y dependerán exclusivamente del mayor o menor éxito que tengan los trabajadores en la inversión de sus recursos, a través de dichas sociedades de inversión.

El centro de esta reforma jurídica al funcionamiento de las pensiones de la LSS, se encuentra en la intervención de las AFORES, en la facultad que tienen para administrar los fondos de los trabajadores, por lo que resulta indispensable enunciar sus características más importantes:

1. Son sociedades anónimas de capital variable. A estas administradoras se les da un trato distinto que al común de las sociedades anónimas comerciales, al obligarlas a tener un giro único y exclusivo.
2. Se constituyen con fines de lucro. Este un elemento es condicionante de las sociedades anónimas.
3. Su patrimonio es independiente del Fondo de Pensiones. Por lo tanto, estas sociedades sólo administran el Fondo.
4. Cobro de comisión, que significa el precio que el afiliado paga por el servicio que le presta la sociedad. Las comisiones podrán cobrarse sobre le valor de los

ser propiedad de los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social y de las propias AFORES.

³⁴³ Parece haber una contradicción en la redacción de este artículo, en virtud de que expresa que “**las comisiones por administración de las cuentas individuales** podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados...” y más adelante, determina que las comisiones “**en ningún caso [se cobrarán] por la administración de las cuentas**”. Esto es, al principio del artículo dice expresamente que las administradoras sí cobrarán por administrar las cuentas individuales, y después en otro párrafo, prohíbe el cobro por administración de las cuentas, sino sólo podrán cobrarlas por cuota fija por los servicios que se señalen en el reglamento de la misma ley.

³⁴⁴ “En Chile y Perú el referido mínimo no debe ser menor que el más pequeño entre el rendimiento promedio real de todos los fondos de pensiones en el último año menos dos puntos porcentuales o el 50% del rendimiento promedio real de todos los fondos en el último año (...) El sistema es muy similar en Argentina, excepto que el rendimiento es fijado en términos nominales y debe ser el 70% del rendimiento

activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos.

5. Deben mantener una reserva especial. La reserva deberá estar invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren³⁴⁵.

No cabe la duda, estas administradoras son de giro exclusivamente económico-comercial, con lo que las pensiones se vuelven un producto del mercado, que con sus esfuerzos individuales, los trabajadores tendrán que comprar para poder acceder a ellas. Lo que llama sobremanera la atención, es que serán un "producto" que se pagarán durante muchos años a través de las comisiones que cobran las AFORE, además de la fuerte suma que tendrán que reunir para la compra final de la pensión, lo que explicaremos más adelante.

Así, para tener derecho a la pensión del ramo de aseguramiento RCV -como ya se mencionó en otro lugar de este trabajo-, el cual se conforma por tres contingencias protegidas: la del retiro de la vida productiva en lo general³⁴⁶, para la cesantía en edad avanzada y el de vejez, el asegurado deberá contar con 60 años para el caso de Cesantía en edad avanzada y haber cotizado 1250 semanas; y el de vejez, podrá acceder a ese derecho una vez que alcance los 65 años de edad y haber cumplido, así mismo, con un periodo de cotización de 1250 semanas.

En ambos seguros, al cumplirse los requisitos de edad y las semanas cotizadas, los recursos de la cuenta individual, además, deberán ser suficientes para contratar una pensión. El asegurado podrá optar por una de las dos formas siguientes: a) contratará con una empresa aseguradora un seguro de *renta vitalicia* ó b) solicitará que los recursos se mantengan en la AFORE para que ésta le entregue una pensión bajo la forma de *retiros programados*. Para tener mayor claridad de lo que significa cada una las formas que adopta una

promedio del sistema". Mesa-Lago, Carmelo, "Pensiones en América Latina: dos décadas de reformas", en *op cit.*, p. 127.

³⁴⁵ Ver capítulo III de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Apreciaciones retomadas, a su vez, de la autora Leticia F. Treviño Saucedo.

³⁴⁶ Según lo explica el autor Guillermo Ruiz Moreno, el llamado *seguro de retiro*, no es un seguro "en sí", pues no es autónomo ni previene contingencia social alguna diferente a las previstas en otros ramos de aseguramiento. Más bien -nos dice- es sólo una obligación contributiva a cargo de los patrones, quienes pagando dicha cuota coadyuvan a prever la contingencia natural y esperada del "retiro" de sus trabajadores de la vida activa y productiva -sea por cesantía en edad avanzada o por vejez-.

“pensión” en términos de la nueva estructura de pensiones, definámoslas según la LSS:

- a) *Renta Vitalicia*.- Es el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado (art. 159 fracc. IV)³⁴⁷. El pensionado no podrá optar por la pensión de renta vitalicia si ésta fuese inferior a la pensión garantizada.
- b) *Retiros programados*.- La modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos (art. 159 fracc. V). Los retiros programados se pagarán siempre por la AFORE que administre la propia cuenta individual SAR del asegurado.

Como se observa, ambas modalidades estarán a cargo de entidades financieras, que por su naturaleza persiguen fines de lucro. La naturaleza de la “renta vitalicia” como figura jurídica, forma parte del Derecho Civil y Mercantil³⁴⁸, pero con esta reforma, se incorporó al Derecho de la Seguridad Social y a sus fines, tratando solamente de limitar en alguna medida, su forma de otorgarse; empero, no deja de ser paradójica su inclusión, pues la seguridad social debe privilegiar los fines sociales, más allá de los financieros, aspectos que se invierten con esta reforma.

Pero existe otra situación en la que pueden encontrarse los asegurados al momento de pretender pensionarse; ésta consiste en que si el trabajador tiene acreditadas menos de 1250 semanas de cotización podrá optar por pensionarse antes de cumplir las edades requeridas para tal efecto (60 años por cesantía 65 por vejez) siempre y cuando la pensión que se le calcule en el

³⁴⁷ La opción de “renta vitalicia” debe considerar, conforme lo establece el artículo 159 de la LSS, el denominado seguro de sobrevivencia, que es aquél que se contrata para cualquier tipo de pensionado –por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía o por vejez–, por la AFORE que administre su cuenta individual SAR, con una institución aseguradora privada autorizada para brindar este tipo de seguros y a efecto de que a la muerte del pensionado, se le cubran a sus beneficiarios las correspondientes pensiones de viudez, orfandad o de ascendientes incluyendo las ayudas asistenciales que procedan con apego a la LSS.

³⁴⁸ Según el Código Civil para el Distrito Federal, artículo 2774 se define a la *renta vitalicia* como: “un contrato aleatorio por el cual el deudor se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida de una o más personas determinadas, mediante la entrega de una cantidad de dinero o de una cosa mueble o raíz estimadas, cuyo dominio se le transfiere desde luego”.

sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30 por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios³⁴⁹.

No obstante lo anterior, puede darse otra hipótesis: que el asegurado aun al haber cumplido con la edad requerida y las semanas cotizadas, esas mismas cotizaciones no hubiesen reunido el "monto constitutivo" que se exige para poder contratar una "renta vitalicia" o "retiros programados"; entonces se deberá recurrir a otra modalidad. Es decir, el monto constitutivo "es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros"; expresado de otra manera: es el precio que vale contratar la pensión con una empresa aseguradora. Pero si el asegurado no cuenta con dicho "monto constitutivo", el Estado a través del IMSS adoptará su papel de *actor subsidiario* que se le ha dado con esta reforma a la LSS. El Instituto entregará la cantidad faltante, de tal manera que el asegurado pueda contratar su pensión; con ello el IMSS cubrirá lo que la Ley llama "suma asegurada", consistente en "la cantidad que resulta de restar del monto constitutivo el saldo de la cuenta individual de trabajo" (art. 159, fracc. VIII). Este tipo de pensión operará bajo la modalidad de retiros programados en la AFORE que administre la cuenta individual del pensionado; una vez agotados los recursos de la cuenta, la pensión será cubierta directamente por el IMSS con transferencias de recursos fiscales; la prima del seguro de sobrevivencia será cubierta, a su vez, con recursos fiscales y el IMSS contratará este seguro con las compañías comerciales de seguros de retiro. Por todo esto, se ha dicho con sobrada insistencia que el IMSS limita sus funciones y se descapitaliza con esta reforma, pues cede el privilegio del manejo de las aportaciones a administradoras privadas y a las sociedades privadas de inversión, colocándose así, como un actor subsidiario y marginal y, que al mismo tiempo, eso sí, solventa las desventajas (a través del pago de pensiones garantizadas y la transición del sistema viejo al nuevo) de este sistema de capitalización individual, que a decir de Andras Uthoff³⁵⁰, no hace más que reproducir la desigualdad social.

³⁴⁹ Si se registran recursos excedentes en la cuenta individual, después de dicha operación, el asegurado podrá retirarlos en una o varias exhibiciones.

³⁵⁰ Ver capítulo II de este trabajo.

Con ese procedimiento que hemos descrito, es como se obtiene la llamada “pensión garantizada” que otorga el nuevo sistema de pensiones privado, como una especie de respaldo público en beneficio de los trabajadores que no hayan podido completar la cantidad suficiente para “comprar” con las entidades financieras su propia pensión, a pesar de haber cotizado todas las semanas exigidas y la edad correspondiente. La pensión garantizada será equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualiza anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (art. 170 de la LSS). Sin embargo, no todos tendrán derecho a esta pensión garantizada, sólo aquél asegurado que haya reunido al menos las 1250 semanas cotizadas al sistema, lo cual es equivalente en tiempo, aproximadamente a 26 años. La única opción que tendrán los asegurados que solo hayan cumplido con los requisitos de edad y no reúnan el mínimo de 1250 semanas cotizadas, podrán optar por las siguientes modalidades:

- i) Retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición; si el asegurado tiene cotizadas al menos 750 semanas tendrá derecho al igual que sus beneficiarios, a las prestaciones en especie o médicas del seguro de Enfermedades y maternidad. Pero si no las reúne esta cantidad de semanas cotizadas, no podrá acceder a este tipo de beneficios y solo podrá retirar su monto en una sola exhibición, situación que va en detrimento de un ingreso asegurado y prestaciones médicas permanentes para su vejez, el momento más crítico de su vida.
- ii) Si desean mejorar el nivel de su pensión (y no acceder a la pensión garantizada) deberán seguir cotizando después de los casi 26 años de hacerlo, hasta alcanzar una mejor cuantía de pensión, esto es un mínimo de 1250 semanas de cotización. Pero es evidente, dada la edad, que solo podrá acceder, en el mejor de los casos, a una pensión mínima garantizada; pero es todavía menos alentador el caso de cesantía en edad avanzada, pues el asegurado no tendrá otra opción que retirar el saldo de su cuenta individual, a menos que pueda ser empleado después de los 60 años de edad para poder seguir cotizando como lo exige la nueva ley.

Con el derecho a una pensión mínima garantizada, los impulsores de las reformas dijeron preservar la solidaridad en el sistema. Pero esto puede ser

ampliamente refutable, en virtud de que no se está en presencia de un eje solidario endógeno, es decir, uno que opere dentro de los mecanismos financieros del sistema, con las aportaciones de los asegurados presentes y futuros, sino que los recursos con los que se cumplirán estos compromisos estatales vendrán directamente del erario público; un mecanismo muy semejante al de la asistencia social, y por ello, de una solidaridad asistencial, la misma que ya se había superado precisamente con la llegada de la seguridad social.

Entonces, ¿cuáles son exactamente los elementos que determinan con esta reforma jurídica de pensiones, el cambio de paradigma de la seguridad social en México? Aunque ya lo hemos referido en algunas reflexiones deslizadas a lo largo de este trabajo, en este apartado lo haremos en forma sistematizada, a saber:

1. No obstante que en México nunca se haya alcanzado el ideal de la seguridad social, sí se había caminado siempre en una dirección que hacía suponer que el objetivo era su materialización. A pesar de ello, la estructura anterior de seguros sociales, que estaba sustentado en un fuerte eje solidario a través del esquema de reparto, se pudo considerar por esta característica, un modelo con *tendencia a la seguridad social*. Un modelo de seguridad social se debe componer por su naturaleza y concepción original, por un sustento sociológico de solidaridad endógena; el sistema de reparto (contemplado y aplicado en la Ley del Seguro Social derogada) es un régimen financiero por el cual es posible cubrir cada año los gastos que el sistema vaya requiriendo y, efectuar probablemente una pequeña reserva de contingencia para fluctuaciones inesperadas en años excepcionales. En este tipo de sistema, las cuotas se orientan a la acumulación o capitalización de un fondo social de reservas —lo que no implica necesariamente su inmovilidad—; se administra a su vez, por un organismo estatal, en nuestro caso el IMSS, y los beneficios y riesgos son asumidos en común por la totalidad de los participantes en el sistema. Ahora la modificación sustancial a las pensiones de la LSS, dispone un sistema de capitalización individual, donde la acumulación opera individualmente y la administración corresponde a empresas particulares cuyo capital es independiente del fondo administrado. Así, lo que hace cambiar al

paradigma de la seguridad social, es la introducción de agentes comerciales-financieros con evidentes fines de lucro en el diseño de la política social, lo cual en un principio se observa contradictorio por la finalidad de la seguridad social. El Estado con esto, deja en alguna medida la responsabilidad de la seguridad social, en manos de agentes privados, que no tienen como interés primordial asegurar a la población, sino solo en función de sus posibilidades económicas, tal como si se comprara algún otro producto del mercado. La seguridad social no era un producto del mercado, hasta la vigencia de este nuevo modelo que lo convierte sustancialmente en uno más de ellos; de ahí también, el cambio de paradigma de la seguridad social.

2. Si no existe un elemento claro de solidaridad –aunque se diga que la pensión garantizada lo sea de alguna forma- se desnaturaliza a la seguridad social y se convierte en un programa de seguros privados de supervisión estatal, con subsidio a los más necesitados, que al parecer, no serán pocos, dadas las condiciones precarias de empleo y de salarios deteriorados en nuestro país. Se abandona con esta reforma la *idea de seguridad social*, en virtud de que el aseguramiento de los ingresos para la vejez –uno de los objetivos centrales de la seguridad social- depende directamente del esfuerzo individual y no de la responsabilidad colectiva, característica esencial de la seguridad social.
3. La seguridad social, como paradigma, busca reducir al mínimo la incertidumbre y el riesgo (de no contar con ingresos asegurados, en caso de contingencias o de situaciones inevitables como la vejez); sin embargo, con este nuevo modelo, la incertidumbre se presenta –según explican varios economistas- con las variables que difícilmente pueden ser calculadas para periodos tan largos requeridos en el sistema: evolución de los salarios, y con ello la densidad de los aportes y la tasa de rendimiento, que en última instancia determinarán la cuantía de la pensión. En esto radica la naturaleza incierta del modelo de capitalización, la incertidumbre sobre el nivel de beneficios esperado es una constante de los modelos previsionales de capitalización y las predicciones o estimaciones estadísticas parten siempre de supuestos de un determinado comportamiento o escenario económico, los cuales cambian según la

inherente inestabilidad del ciclo económico³⁵¹. Por su parte, el riesgo es otro elemento constante en este modelo, toda vez que la inversión de los fondos de pensiones, se realizará en instrumentos o activos en los mercados financieros, en donde los precios se determinan por el comportamiento de la oferta y la demanda, por ello, el tipo de rendimiento sobre la inversión de los recursos previsionales dependerá de estos movimientos³⁵². Contrario al espíritu que defiende la seguridad social, este modelo así, aumenta considerablemente el grado de incertidumbre y riesgo para los participantes en el sistema.

4. En un modelo de seguridad social en esencia, tiene lugar privilegiado el carácter redistributivo del sistema, esto es, en particular los regímenes de pensiones de seguridad social, son utilizados como un mecanismo para modificar la distribución de ingresos producida por el mercado, destinados a favorecer a las personas que a lo largo de su carrera laboral percibieron salarios bajos. A *contrario sensu*, en el actual modelo de capitalización individual privado, el carácter redistributivo se cancela, en virtud de su esquema de financiamiento: capitalizado individual, es decir, la pensión de cada quien será conforme a su nivel de ingresos de toda la vida. Una característica en franca contradicción con la seguridad social, por ser individual y totalmente insolidaria.

Por la consideraciones anteriores, afirmamos que con la nueva Ley del Seguro Social se modificó el paradigma de la seguridad social, un ideal en nuestra tradición jurídica nacional de derecho social, que desnaturalizó el modelo y lo convirtió en otro totalmente diferente: un sistema individualizado de seguros privados, con subsidio estatal, cuando sea necesario; y como veremos, contrariamente a lo que se expresó como objetivos de la reforma de reducir el costo del Estado en materia de seguridad social, su costo será mayor.

³⁵¹ Observaciones retomadas de Ulloa Padilla Odilia, "Una mirada al sistema de pensiones privado", *op. cit.*, p. 241.

³⁵² *Idem.*, la autora también afirma sobre el particular, que "el comportamiento positivo o negativo que registre el tipo de interés se expresará en una relación directamente proporcional sobre el fondo de la cuenta de capitalización individual de cada trabajador; es decir, aumentos o minusvalías de capital. Si bien es cierto que el papel del Estado a través de la CONSAR dentro del modelo es la vigilancia y regulación del sistema, sobre esta variable no podrá actuar, si se considera que en la LSAR para el caso de los fondos previsionales que administren e inviertan en las Afore-Sifore no se les obliga a garantizar un determinado nivel de rendimiento mínimo real y positivo".

Es un eufemismo seguir hablando de seguridad social en México, cuyo significado expresa una manifestación suave o decorosa de ideas, pero que en realidad esconde una recta y franca expresión dura o malsonante: la inexistencia de la misma. Pero es lo que ahora tenemos: pensiones privadas, y por tanto, privadas de derechos sociales que han vulnerado nuestro Estado constitucional de Derecho Social. A ello dedicaremos el siguiente análisis.

4.2.2.4 Evaluación de las reformas a la LSS

a) El Estado Constitucional de Derecho Social vulnerado

México dio al mundo la primera Declaración de Derechos Sociales, a través de la promulgación de la Constitución Política de 1917, y como lo menciona José Manuel Lastra Lastra, "la incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de Querétaro"³⁵³. Más allá, Jorge Carpizo expresa que "la fuente de nuestra actual Carta Magna, es el movimiento social mexicano del siglo XX, donde las armas victoriosas trataron de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo con la dignidad del hombre. Y de este movimiento social brotó nuestra Norma Fundamental, primera constitución que al epíteto de política agregó el de social, y se proyectó a la humanidad"³⁵⁴. Con ella, se delineó un proyecto social de Estado, que sentaría las bases para la creación de un conjunto de instituciones sociales que han sido el motor de progreso y justicia social en nuestro país a lo largo de varias décadas. Dicha Constitución fue precursora de la concepción nueva: "del hombre por el derecho"³⁵⁵.

Hasta antes de la promulgación de la Constitución mexicana de 1917, el mundo moderno se había resistido a elevar a rango constitucional los derechos sociales; solo a partir de nuestra Constitución, otros países incluyeron progresivamente el aspecto social; en ese sentido Sergio García Ramírez citado por Lastra Lastra ilustra al respecto que "junto a las partes dogmática y orgánica se alzan las declaraciones de los derechos sociales [...] este

³⁵³ Lastra, Lastra José Manuel, "Comentario al artículo 123", en *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, LV Legislatura, H. Cámara de Diputados-IIJ-UNAM, tomo XII, cuarta edición, México, 1994, p. 25.

³⁵⁴ Carpizo, MacGregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1979, p. 19.

fenómeno se halla presente en las constituciones modernas, que a menudo son frondosos instrumentos declarativos del derecho social³⁵⁶. A partir de esta Constitución, México se convirtió en un Estado Constitucional de Derecho Social, porque un Estado de Derecho Social, el fin que persigue es la realización de una idea de igualdad, en ocasiones llamada real, en virtud de la asignación estatal de mínimos materiales que proclama a favor de de grupos sociales³⁵⁷. El Estado Social -se podría decir- es el genérico del tipo de estados que establecen como prioridad la protección a ciertos grupos vulnerables de su sociedad y, que delinean algunos mecanismos jurídicos de exigibilidad de derechos sociales. Dentro del tipo de Estado Social se encuentra, como una de sus especies, el Estado del Bienestar o Providencia³⁵⁸. Por ello, si bien nuestro país no se configuró en su totalidad como un Estado del Bienestar, sí fue al menos, un Estado Social de Derecho.

Antes de la Constitución de 1917, estuvo en vigor la Constitución de 1857, promulgada en tiempos de Benito Juárez, misma que se elaboró sobre las bases de los principios liberales de la época. En el texto de la Constitución de 1917 se siguieron conservando algunos principios de la constitución precedente (libertad, sufragio efectivo, régimen democrático y representativo, entre otros), pero se contrapusieron a ellos, los derechos sociales incorporados al texto constitucional, que le dieron un sentido genérico de diferencia con la anterior Constitución.

Sirve retomar a Manuel García Pelayo, en la comparación que realiza entre un Estado democrático-liberal (que fue el caso de nuestra Constitución de 57) y un Estado de Derecho Social (Constitución de 17), con la finalidad de encontrar tanto los elementos coincidentes como los divergentes:

Si el Estado social significa un proceso de estructuración de la sociedad por el Estado, hay que preguntarse sobre los valores y fines que la orientan. Los valores básicos del Estado democrático-liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. El Estado social democrático no sólo no niega estos

³⁵⁵ Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*, 4ª reimpression, México, FCE, 1985, p. 157, citado por Lastra, Lastra, J. Manuel, *op. cit.*, p. 26.

³⁵⁶ *Ibidem.*, p. 27.

³⁵⁷ Cossío, Díaz, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, Centros de Estudios Constitucionales, 1989, p. 33.

³⁵⁸ Ver capítulo I de este trabajo, donde se abordan su origen y características.

valores, sino que pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro³⁵⁹.

Esta comparación anterior, nos permite suponer la existencia en México con la Constitución de 1917, de un Estado Social de Derecho, con algunos resabios de la Constitución liberal de 1857, superándolo en lo fundamental, pero no encontrándose contradicción irreconciliable entre ambos; por el contrario, como se señala: un Estado social puede incorporar principios liberales importantes y, todavía ir más allá en la protección de grupos sociales y la proclamación de derechos sociales a favor de toda la sociedad.

Así, en la Constitución de 1917, la condición de Estado social de Derecho, se sustentó sobre cuatro ejes, según nos dice José Luis Calva:

- En materia de comercio exterior rechazaba el librecambismo y adaptó el proteccionismo, al cerrar fronteras.
- El concepto de propiedad agraria rechaza el derecho de propiedad privada y se pronuncia por el derecho del estado para resguardarla y distribuirla, buscando la mayor igualdad posible en su distribución.
- Ejercita la democracia como forma de vida.
- Favorece la organización colectiva y autónoma de los trabajadores como un instrumento para lograr un reparto equitativo del producto generado, así como su concepción de un estado promotor del bienestar social, atribuyendo a éste la promoción de la educación, la salud y el bienestar de la población³⁶⁰.

Algunos de esos ejes rectores, se localizaron -sobre todo- en los artículos 3º, 27 y 123³⁶¹, que por excelencia resumían, en gran medida, el espíritu humanista y social de la Constitución de 1917. Estos artículos le dieron una interpretación de Estado social a México y constitucionalizaron los derechos sociales; José Ramón Cossío abunda sobre ello:

Si atendemos al sentido que los constituyentes le confirieron a ciertos preceptos y a las funciones normativas que esos derechos podían

³⁵⁹ García, Pelayo, Manuel, *El estado social y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975, p. 19.

³⁶⁰ Calva, José Luis, *El Modelo Neoliberal Mexicano*, México, Ed. Friedrich Ebert Stiftung – Fontamara, 1993, p.113.

³⁶¹ Otros autores incluyen además, los artículos 4º (José Campillo) 5º (José Campillo y Trueba Urbina), 21 y 27 (Trueba Urbina) como parte de los que configuraron el Estado Social Mexicano.

realizar en términos del texto original de la Constitución, tenemos que por derechos sociales se entendían en aquellas normas constitucionales que: primero, se hubieren elaborado en contraposición a los contenidos (liberales) de la Constitución de 1857; segundo, que fueran la expresión directa de los postulados de la Revolución de 1910; tercero, que le confirieran atribuciones a los órganos del Estado para imponer obligaciones directas de carácter patrimonial a los propios órganos estatales. La tan traída y llevada novedad u originalidad de la Constitución radicaba en el rompimiento de los cánones de elaboración de ese tipo de textos jurídicos, y en el reconocimiento expreso de que eran producto de una lucha social. Con ello se rompió una visión del derecho como regulación de las conductas dadas en una sociedad homogénea, y se dio paso a la idea de que la Constitución podía regular también las posiciones de diversos grupos o clases sociales. Este cambio, no siempre percibido en toda su dimensión, fue ante todo el resultado de la constitucionalización de los derechos sociales apuntados³⁶².

Tal como lo explica Cossío Díaz, muchos juristas de la época se resistían a incorporar al texto constitucional derechos sociales, porque la tradición jurídica estaba marcada por los derechos individuales, para los cuales ya se tenían mecanismos de derecho claramente establecidos a través del juicio de garantías. De ahí que fuese muy común entre los estudiosos del derecho de esa época, otorgarle a los derechos sociales un carácter meramente programático, es decir fines a realizar en el corto plazo³⁶³ por el gobierno en turno. Sobre esta idea de "derechos sociales programáticos", Diego Valadéz hizo una defensa en algunos de sus trabajos:

El Estado constitucional que garantiza el estado de derecho, democrático y social, no puede ser, por definición un sistema rígido. La teoría constitucional ha acuñado, desde mucho tiempo atrás, el concepto de las constituciones programáticas o, al menos, de las cláusulas programáticas de las constituciones. La diferencia con relación a las cláusulas operativas de las constituciones reside en la inmediata aplicación de éstas últimas y en el progresivo cumplimiento de las primeras... por el contrario el hecho de que cada nueva administración se haya preocupado por ensanchar la magnitud de las garantías sociales representa una prueba de que el impulso revolucionario no se ha perdido y de que la consecución de las metas que plantea cada administración permite a la sociedad adoptar medidas de desarrollo colectivo³⁶⁴.

³⁶² Cossío, Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, p. 194.

³⁶³ Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, P. 352. citado por Cossío, Díaz, *ibidem.*, p. 139.,

³⁶⁴ Valadéz, Diego, "Sentido actual de la revolución social mexicana", en *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, p. 41, citado en Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 141.

Pero es precisamente este "plantearse cada administración" la materialización de los derechos sociales, lo que en algún sentido Cossío Díaz critica, al darle un ejercicio fundamentalmente ideológico (como proyecto propio de los gobiernos "revolucionarios") a los mismos. Su afirmación va en este sentido:

El modo de alcanzar este objetivo fue, primeramente, sosteniendo el carácter político de la Constitución, al punto de hacerla aparecer como el mero resultado de los factores reales de poder y, posteriormente y ya de un modo más específico, sosteniendo el carácter programático de los derechos sociales. Así, por una parte, se vació la Constitución de sentido normativo, y por la otra, y frente a una situación en extremo comprometedoras para el Estado respecto a la política económica que hubiera significado otorgar las prestaciones a que hubiera dado lugar la consideración normativa de la Constitución, se ahondó en el vaciamiento de los preceptos señalados. De haberse aceptado ese carácter normativo, se hubiera tenido que dejar de lado la idea de que sólo el régimen representaba a la Revolución y, por ende, sólo él era depositario de la interpretación pura de la Constitución de 1917, *i.e.*, de sus decisiones políticas fundamentales³⁶⁵.

En alguna parte de lo afirmado por Cossío Díaz podríamos estar de acuerdo, pero en otros aspectos no. Veamos. Si bien es cierto que como producto de un movimiento social revolucionario, los derechos sociales se elevaron a rango constitucional, y en ese sentido, el partido político que lo representó en su momento, se pudo sentir depositario de los ideales de la Revolución, y ello traer como consecuencia la manipulación de los derechos sociales como un programa ideológico que había que seguir materializando a través de su permanencia en el poder; eso no deslegitima en su totalidad el contenido que enarbolaban los derechos sociales como tales. Sostenemos que los derechos sociales una vez constitucionalizados, se vuelven autónomos de cualquier régimen que pueda estar en el poder, en virtud de que no se puede olvidar que aquellos han sido elevados a rango universal, a través de diversas declaraciones de derechos universales³⁶⁶ adoptadas por los miembros de la Organización de Naciones Unidas (de la que México forma parte), que han considerado –incluso– a los derechos sociales como derechos humanos exigibles al Estado.

³⁶⁵ *Ibidem.*, p. 142.

³⁶⁶ Recuérdese la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966.

Los derechos sociales tienen *in situ*, su carácter jurídico, no pueden estar exentos de sentido normativo, porque tienen la fuerza normativa de la propia Constitución, al formar parte de ella. Sin embargo, no podemos soslayar que en nuestra historia de cumplimiento de la normatividad, los derechos sociales se han considerado más como parte de los ideales revolucionarios de la Constitución de 1917 que como garantías propiamente dichas; empero, esto no ha obstado para que —en alguna medida— se hayan reglamentado, e incluso, instrumentado mecanismos jurídicos para hacerlos exigibles al Estado³⁶⁷, cuya efectividad ha tenido un margen observable. Pero incluso, como asegura Carlos de Cabo Martín en un análisis por demás interesante³⁶⁸, no cabe separar los derechos sociales de los individuales, en cuanto el desconocimiento de los primeros provoca el de los segundos, y, por tanto, la lucha por los derechos y libertades es, simultáneamente, la lucha por los derechos sociales.

Por otra parte, respecto a la imposibilidad económica de que el Estado materializase el contenido de los derechos sociales a la que refiere Cossío, esa afirmación se podría cuestionar, pues no sólo se trataba de que el Estado interviniera directamente erogando presupuesto público, sino que además, obligara a otros sujetos (el caso de las obligaciones de los patrones en lo referente al artículo 123 por ejemplo) a cumplir ciertos derechos y prestaciones frente a los grupos sociales protegidos por la Constitución.

No queda duda entonces, que en México se configuró y consolidó un Estado de Derecho Social, a partir de algunos preceptos de la Constitución Política de 1917, en los cuales se siguió profundizando su espíritu social en las décadas posteriores.

Sin embargo, existe una clara inflexión de dicha tendencia en la década de los ochenta, cuando se presentan una serie de sucesos internacionales políticos y económicos³⁶⁹ que hacen cambiar de sentido normativo e interpretativo a nuestro Estado constitucional de Derecho Social. Nos referimos a las políticas neoliberales que se impusieron a través o no, de nuestra Constitución.

³⁶⁷ Del artículo 3º, las leyes reglamentarias respectivas en materia de educación, las leyes reglamentarias respectivas del artículo 27 en materia agraria, las propias del artículo 123, como la Ley Federal del Trabajo, entre otras.

³⁶⁸ Su obra *Contra el consenso: estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, UNAM, 1997, p. 234.

Decimos “a través o no”, debido a que en algunos casos sí se ha modificado el texto de la Constitución, quedando expreso el cambio el viraje hacia políticas económicas neoliberales, como es el caso de la modificación sustancial al artículo 27 constitucional³⁷⁰; en otros, como el que aquí más nos interesa, el artículo 123 fracción XXIX que se refiere a la Ley del Seguro Social y a su claro espíritu hacia la seguridad social, no se hizo modificación alguna desde 1973, pero sí se introdujo en la materia un cambio de paradigma, con un sentido eminentemente privatizador y neoliberal, en el que a través de la ley secundaria (nueva Ley del Seguro Social) se permite la participación de entes financieros-comerciales en las prestación de seguros sociales, antes reservados exclusivamente al Estado.

Esto es, cambia la intervención del Estado en lo económico y social; retomamos a Carlos de Cabo Martín para explicar más este viraje:

En cuanto a la intervencionismo económico, las actuaciones del Estado se deciden y valoran en términos de rentabilidad económica y eficiencia técnica, reduciéndose, por tanto, a los ámbitos o sectores en que sea posible, de manera que inserto en la lógica del capital más que movido por el complejo de componentes que configuran la esfera de lo público, puede decirse que se asiste no sólo a una transformación cuantitativa (reducción), sino cualitativa del Estado en el sentido de que, desde esa perspectiva, se ha “privatizado”; en cuanto al intervencionismo social, se reduce o desaparece buena parte de aquella protección que evitaba que el trabajo estuviera sometido totalmente a las leyes del mercado. Y ambos hechos suponen lo que se conoce como la crisis del Estado social, producida básicamente en el ámbito económico y termina proyectándose al orden democrático y al orden jurídico³⁷¹.

Este proceso de desmantelamiento del Estado de Derecho Social, vulnera las estructuras en las que se erigió nuestro Estado constitucional. Las reformas en materia de seguridad social que analizamos en apartados anteriores, corroboran la sistemática vulneración de los derechos sociales elevados a rango constitucional en nuestro país. Como ya lo dijimos, no se reformó el artículo 123 fracción XXIX, pero se dio un viraje en la seguridad social mexicana, pasando por encima de lo estipulado en ese precepto. Este tipo de

³⁶⁹ Ver capítulo II, en lo que corresponde al “Consenso de Washington”.

³⁷⁰ Con el presidente Carlos Salinas de Gortari, se dio esta modificación a dicho precepto.

³⁷¹ *Op. cit.*, p. 228.

reformas jurídicas –estas sí-, dejan sin contenido a los derechos sociales, lo vuelven vacío y eufemístico.

Pero estas reformas jurídicas de corte neoliberal no sólo socavan el espíritu del Estado social en el que se sentaron las bases de nuestro Estado constitucional, sino que además tienen efectos adversos en el mismo Estado de Derecho, que hacen resquebrajar sus estructuras. Recurrimos de nuevo a las reflexiones que hace al respecto Cabo Martín, para que nos quede más clara esta idea:

Los efectos de la crisis del Estado social en el Estado de derecho se proyectan de la manera siguiente:

1. El cambio en los objetivos y actuaciones del Estado demandan un instrumental jurídico al que no se ajusta la configuración clásica del Estado de derecho. Este hecho está en la base de la transformación que se está operando en la ley como categoría básica de derecho público. Ocurre, en efecto, que aparte de otro tipo de cuestiones como las que se refieren a la pérdida de centralidad de la ley en los ordenamientos jurídicos de Constituciones normativas o a la destrucción del concepto unitario de ley, las tendencias desreguladoras se manifiestan en su disminución relativa respecto de la etapa anterior, en su utilización preferente para regular aspectos microsociales, o, lo que es lo mismo, intereses de grupos concretos como manifestación del corporativismo y en la peculiar configuración que adquieren cuando se trata de leyes que afectan a intereses más amplios como los referentes a políticas públicas, la producción o el trabajo o a aspectos de afectación general ciudadana (...)
2. La ruptura del relativo equilibrio del "pacto" entre capital y trabajo en que consistía el Estado social en perjuicio del segundo, cesando buena parte de aquellas actuaciones de ese Estado que impedían que funcionara libremente en el mercado de trabajo la ley de la oferta y la demanda (...) La manifestación más específica afecta a los derechos sociales constitucionalmente reconocidos que pasan a ser función de políticas y magnitudes macroeconómicas para alcanzar los niveles mínimos exigidos por la armonía social y la legitimación política (y que por todo lo dicho hasta ahora son cada vez más bajos). A ello ha contribuido la deficiente articulación jurídica de esos derechos que han carecido de cobertura garantista adecuada, de manera que uno de los supuestos básicos del Estado social (de derecho) ha seguido bajo el instrumental jurídico del Estado liberal (de derecho)³⁷².

Lo que refiere el autor señalado, se constata en su plenitud en el caso mexicano, con las reformas estructurales al Seguro Social, en función de los siguientes aspectos:

³⁷² *Ibidem.*, pp. 232-234.

1. La Constitución pierde su fuerza normativa, al haberse vulnerado el precepto 123 fracción XXIX, el cual señala literalmente: *Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.* Queda en entredicho la "utilidad pública de la Ley del Seguro Social", al introducirse la participación lucrativa de entidades financiero-comerciales, a quienes corresponderá administrar los fondos de pensiones de los asegurados. Con esto, el seguro social pierde cada vez más su carácter público, correspondiéndole al Estado solo intervenir con una aportación social y para "completar" la pensión mínima al cotizante que alcance ese derecho. En este punto conviene mencionar lo que uno de los impulsores de la reforma a la Ley del Seguro Social, Sergio Valls Hernández aseguró en su momento en una de sus obras y que, a nuestro parecer es menester refutar:

¿Cómo se garantizará una seguridad social en el futuro, más amplia y más justa? ¿Cómo se evitará que ésta se deteriore en época de crisis? Muchas de las respuestas se encuentran en la nueva Ley del Seguro Social, pero algunos no lo quieren ver. Sus razones han de tener para no reconocer que la nueva Ley refuerza y garantiza una seguridad social a cargo del Estado, una seguridad social pública³⁷³.

Es válido que los impulsores de las reformas a la seguridad social en México busquen los argumentos para convencer de que no se eliminó como tal la aspiración de seguridad social y la esencia de los seguros sociales, pero lo que no es válido es que se afirme algo que no lo es. Con estas reformas, no se fortalece la seguridad social (no se puede decir "seguridad social pública" sin incurrir en un pleonismo, en virtud de que por etimología y naturaleza la seguridad social no podría ser de otro modo, esencialmente es pública; podría eso sí, contar con planes de pensiones privados); por el contrario, cuando se fortalece a una institución se le otorgan mayores atribuciones, facultades y presupuesto, no sólo de "supervisión y subsidio" como es el papel ahora del IMSS y del Estado a partir de las multicitadas reformas. No hay tal "refuerzo" como lo plantea Valls Hernández, porque el IMSS pierde su papel central de

³⁷³ *La nueva Seguridad social, op. cit...*, p. 22.

administrador de la seguridad social (la entidad pública de la seguridad social en México por excelencia) y con ello le resta también la capacidad de generar recursos económicos y autofinanciarse, concediendo la oportunidad de lucrar con los fondos de pensiones de los asegurados a administradoras privadas. Si se hubiese querido reforzar el carácter público de la seguridad social, otros habrían sido los cambios, como por ejemplo: mayor presupuesto al IMSS, más intervención y gestión del Estado en la materia conservando su eje solidario, mejoramiento de las condiciones de infraestructura, reestructuración interna del sistema subsanando mecanismos de operación y financiamiento, entre otras medidas.

2. La Constitución ha sido vulnerada con la nueva Ley del Seguro Social, porque los fines que aquella dice perseguir no corresponden en esencia, con lo que establece la segunda. Lo que refiere Cabo Martín, sobre la falta de garantías efectivas para hacer valer los derechos sociales, en el caso del precepto constitucional aludido queda totalmente de manifiesto. Pues a pesar de que lo regulado por la LSS, se encuentra en contradicción con el espíritu de la letra del artículo 123 fracción XXIX, no se cuenta con la cobertura garantista adecuada, debido a la deficiente articulación jurídica para dicho efecto. Con esta ausencia de mecanismos jurídicos que restablezcan el Estado constitucional de Derecho Social, se ha permitido que se concrete cada vez más, un garantismo del sistema socioeconómico —este sí muy efectivo— en detrimento de los derechos sociales.

3. Evidentemente, con la reforma al seguro social se rompe con el “pacto de equilibrio” entre el capital y el trabajador, en el que se sustentaba en gran medida nuestro Estado social, colocando la seguridad social (como aspiración) en el terreno incierto del mercado. Deja de intervenir directamente el Estado para equilibrar las desventajas de los trabajadores y/o asegurados, haciéndolo ahora sólo para coadyuvar a que no se coloquen en la línea de la pobreza extrema (con el apoyo de la pensión mínima garantizada, los que tengan derecho a ella).

4. Es cada vez más clara la tendencia a la “desregulación”, esto es, a que en áreas o materias en las que el Estado tenía como obligación exclusiva intervenir y equilibrar, ha estado manteniendo un papel marginal. Con esta tendencia se observa un derecho “desustancializado”, que en el mejor de los

casos "declara principios" (sin establecer mecanismos garantistas). Se vuelve un "derecho vacuo", un derecho que proclama un espíritu social y protector de grupos sociales, pero que obedece en lo material a políticas económicas neoliberales que desvirtúan su contenido y favorecen el lucro de particulares. Finalmente, queda en evidencia la vulneración a nuestro Estado constitucional de Derecho social con este tipo de reformas como la efectuada a la Ley del Seguro Social, violándose el precepto constitucional que exige un seguro social de utilidad pública y no privada. Pero no sólo desde una esfera teórica se vulneró el Estado social de Derecho, sino también en el análisis de los "números duros" se han tenido pérdidas con relación a los objetivos que se decían perseguir con las reformas. Esa es otra vía de refutación contundente al cambio de paradigma en la seguridad social mexicana.

b) Los resultados no obtenidos

Cuando se planteó la reforma a la Ley del Seguro Social, se hizo bajo una serie de presupuestos, que en algún momento habrían de cumplirse, pero el camino para llegar a ellos ha estado cada vez más empedrado. Algunos de los supuestos que se promocionaron con la reforma, fueron, entre ellos i) libertad de elección del asegurado, ii) aumento del ahorro interno nacional, crecimiento económico y creación de empleos, iii) competitividad de las administradoras de Pensiones y comisiones, iv) menor costo administrativo para el Estado y iv) mejores pensiones, entre otros no menos importantes.

A casi 10 años de la entrada en vigor de la LSS, ya se puede observar que los resultados no han sido los esperados. Trataremos de cuestionar los presupuestos señalados, que habrían de operar con el sistema de pensiones privado, a partir de los datos e información existente hasta el momento.

b.1 Libertad de elección del asegurado

La libertad ha sido un valor utilizado como bandera ideológica de todos los sistemas de capitalización individual y privada; en realidad, es el "as" que los economistas de pensamiento neoliberal (como Friedman y Hayek) ofrecen para

convencer de los beneficios de las políticas económicas con esa orientación. Sin embargo, la libertad de que nos hablan, ha devenido en realidad en una estrategia de lenguaje.

En lo que corresponde al nuevo sistema de pensiones, la libertad de elección, se colocó en el centro de los beneficios que le generaría al asegurado este sistema, respecto del anterior. Esa libertad, se ejercería, por una parte, por los antiguos asegurados al decidir si se pensionaban al final de su vida laboral bajo el sistema de reparto o el de capitalización individual. Por el otro lado, la libertad de elegir la AFORE que el asegurado considerara le conviene más para la administración de sus ahorros. No obstante lo planteado en sus inicios, se pueden hacer varias observaciones.

En primer término, se tendría que apuntar que la libertad que ha presumido el sistema, es considerablemente acotada, debido a que desde el principio, en el caso de México, se obligó a todos aquellos nuevos cotizantes del seguro social, a que ingresaran al sistema reformado a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, en esto no hubo "libertad de elección": la única opción posible fue la del sistema privado de pensiones. Solo los que fueran cotizantes al momento de la reforma, podrían optar por obtener su pensión con los criterios de la antigua ley o la nueva. Pero esto último lo refuta el estudioso y procesalista de la seguridad social en México Ángel Guillermo Ruiz Moreno, al afirmar que "ya en la práctica, el IMSS obliga al asegurado con sus políticas institucionales a optar por el nuevo esquema pensionario en vez del anterior, sin darle al interesado la opción de elegir esquema"³⁷⁴.

En cuanto a la libertad de elegir la AFORE de su preferencia, el asegurado tiene el derecho por ley de cambiar de AFORE una vez por año, con la finalidad (dicen los reformadores) de causar menos costos administrativos de traspaso. El asegurado en la actualidad tiene 15 opciones de elección (una de ellas, es la AFORE XXI, la única de carácter público), empero, esta libertad no tendrá una amplitud considerable, pues entre ellas no existe una gran diferencia en los cobros de comisiones y la rentabilidad que generan. De hecho, más allá del presumible libre albedrío del asegurado, se cuenta con la experiencia de otros países con más tiempo de operar de estos sistemas de pensiones privados, como Chile, en donde se han realizado encuestas que reflejan las verdaderas

razones que intervienen para que los asegurados elijan AFORE. Por ejemplo, para 1995, el 45% de los asegurados cambiaron de AFP (AFORE en México) a causa de la presión de los vendedores o para ayudarlos, el 52% basado en los rendimientos, el 15% debido a las comisiones más bajas y el 10% buscando más seguridad; además, se ha reportado que muchos vendedores ofrecen al asegurado una parte de la comisión, vacaciones en la playa, televisores y otros bienes³⁷⁵. Otro estudio –según refiere Mesa-Lago– de las tres principales AFPs que concentraban el 67% de todos los asegurados, en 1981-1995, destacaba que: en todo el periodo su rendimiento promedio de inversión no estuvo entre los más altos, y en los años 80 ellos cobraban las comisiones más altas, de ahí que la selección de esas AFPs no fue hecha en base a esos dos indicadores clave de desempeño. Estos son datos reveladores del sistema privado con más tiempo de funcionamiento en el mundo.

En nuestro país, la situación no es muy distinta. Según los señalamientos de Ruiz Moreno, estadísticamente “los trabajadores asegurados han preferido en su elección a aquellas AFORE respaldadas por su sólido prestigio financiero, con independencia de la experiencia que sus accionistas pudieran tener en el mercado pensionario, fijándose más en la seguridad, en la garantía de las empresas, en la gama de servicios, la variedad de sucursales o en la presencia en la región, como criterios de decisión, por sobre el cobro de tarifas de comisiones”³⁷⁶. Con esto, nos dice el autor, se revela que los trabajadores aún no se han percatado del verdadero funcionamiento del esquema de comisiones del nuevo sistema, pues de otra manera no se explica cómo es que las AFORE que realizan mayores cobros por los servicios ofrecidos, sean las que tengan mayor número de afiliados; Banamex y Bancomer, son las dos AFORE que más concentran asegurados en México, a pesar de que sus comisiones son de las más altas del mercado³⁷⁷.

La presión que ejercen los agentes de las AFORE, es un elemento subjetivo que pesa a la hora de que el asegurado elige la administradora de sus fondos de pensión; agentes cuya falta de capacitación y preparación profesional en

³⁷⁴ *Op.cit.*, p. 159.

³⁷⁵ *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma, op. cit.*, p. 121.

³⁷⁶ *Op. cit.*, p. 222.

materia de pensiones, muchas veces queda en evidencia, lo cual es un alto riesgo para el asegurado encontrarse en manos de gente improvisada que presiona para que tome una decisión de gran trascendencia.

En la mayoría de las ocasiones, la decisión del asegurado se encuentra viciada por elementos subjetivos como el parentesco, amistad, presión anímica o simpatía que ejerce sobre él, el agente de la AFORE. Al ser un lenguaje financiero sumamente especializado el que corresponde a todo lo que tiene que ver con el nuevo sistema de retiro y de pensiones, el asegurado se encuentra ante un alud de desconcierto y desconocimiento que lo lleva a tomar decisiones equivocadas, otras de las veces guiado solo por la exuberante publicidad que realizan las AFORE, con frecuencia carentes de información apegada a la realidad. Publicidad que no contribuye a educar al consumidor sino que enfatiza símbolos tales como la solidez del sistema y la seguridad en el retiro, sin corresponder siempre al comportamiento real de las comisiones y del rendimiento de la oferta que se ofrece³⁷⁸.

Así los como se muestran los flancos débiles de la "libertad de elección" que presume el sistema, amen de otros "pequeños" detalles que la CONSAR lleva a cabo a nombre de los asegurados de la Cuenta Concentradora (SAR '92) que no se pronunciaron a tiempo por una AFORE en particular, como la *asignación de asegurados* a la AFORE que ella considera le dará mayores beneficios a aquél; teniendo el asegurado como derecho, si no fue de su agrado la AFORE asignada, la posibilidad de cambiarse a otra por única ocasión, sin necesidad de esperar el plazo de un año previsto en ley.

La libertad del nuevo sistema, no se corresponde entonces, en la proporción de su exaltación. Un libre albedrío no sólo supone caminos acotados, toda vez que para ejercerlo se necesitan de muchos elementos objetivos, que de entrada, no se cumplen a cabalidad en este nuevo sistema de pensiones.

b.2 Aumento del ahorro interno nacional, crecimiento económico y creación de empleos

³⁷⁷ *Boletín trimestral de la CONSAR, al cierre de 2004*, p. 13. Revisar lo que corresponde a la estructura de comisiones por administración de las cuentas en las sicfores básicas; Banamex cobra 1.70% sobre flujo del Salario Base de Cálculo y 1.68% Bancomer.

³⁷⁸ Así lo hace constar Mesa-Lago en su artículo "La reforma estructural de pensiones en América Latina...", op. cit., p. 121.,

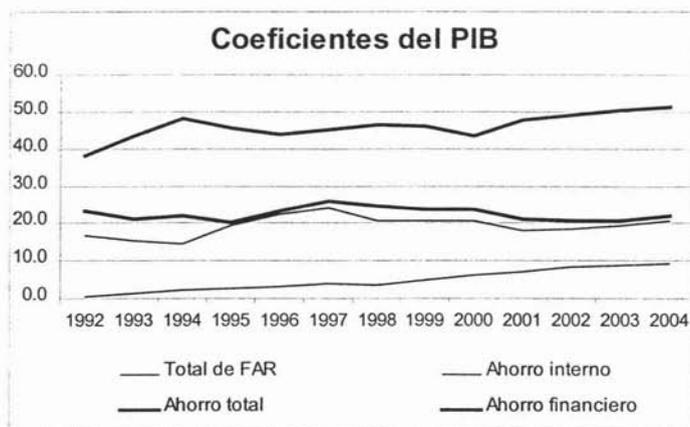
Uno de los supuestos que enalteció, y aún defiende con fervor el sistema privado de capitalización individual, es el que se funda en el llamado "círculo virtuoso" consistente en que, una vez en operación este sistema, aumentaría el ahorro interno, lo cual se traduciría en mayor inversión productiva; ésta a su vez traería un crecimiento del empleo considerable, además del incremento del número de asegurados del régimen e incremento de los ingresos totales del régimen, resultando de todo ello, finalmente, un mayor y feliz bienestar social a través de pensiones dignas. Pero este círculo virtuoso o "cadena de bondades espontáneas" casi irrefutables desde el enfoque de los impulsores de este nuevo sistema, tiene hilos que se rompen fácilmente, al no resistir un análisis más pormenorizado, de una secuencia que difícilmente tiene feliz término. Analicemos por partes.

Los fondos de los trabajadores en las afores, han ido aumentando considerablemente, una de las razones se debe a que el ahorro es obligatorio. Considerando las cuentas individuales de los trabajadores, los montos correspondientes de las subcuentas del RCV y la de ahorro voluntario (dejando de la lado la de vivienda, ya que no son administrados por las afores, sino por el INFONAVIT); según reportes de la CONSAR para diciembre de 2001 se habían acumulado 243,756.1 millones de pesos; para diciembre de 2002 se contaba con un monto de 317,223.0 millones de pesos; en diciembre de 2003 la suma acumulaba 395,103.1 millones de pesos; en diciembre de 2004 el fondo de los trabajadores alcanzó los 424,847.9 millones de pesos; y, finalmente, hasta marzo de este año 2005, el monto ascendía a 490,415.5 millones de pesos.

Efectivamente, los ahorros de los trabajadores lograron que el ahorro interno aumentara. De 1992 (año que se inicia el SAR) al 2004, la tasa de crecimiento promedio anual real del ahorro interno fue de 15%. Sin embargo, lo verdaderamente relevante es conocer el destino de esos ahorros. Observando la evolución del ahorro interno, el ahorro total y el ahorro financiero³⁷⁹ como coeficientes del PIB (usamos este indicador para poder hacer una comparación

³⁷⁹ El ahorro total de la economía es todo el dinero que no se destino al gasto de consumo. El ahorro financiero es el conjunto de activos rentables emitidos, tanto por el sistema financiero como por el Gobierno, que han sido acumulados a través del tiempo. El ahorro financiero se calcula como M3 + Bonos.

más o menos precisa entre diferentes variables), podemos concluir que es dudosa la utilización de estos fondos en actividad productiva. Como se puede apreciar en la gráfica que mostramos líneas abajo, los fondos del ahorro para el retiro (FAR, según nomenclatura del Banco de México) han influido más sobre el ahorro financiero que sobre el ahorro interno y el ahorro total. La comparación entre los coeficientes FAR/PIB, Ahorro total/PIB y Ahorro interno/PIB, resulta relevante porque tanto el ahorro interno y ahorro total se componen de inversión en activos tangibles³⁸⁰ e inversión en activos financieros, en tanto que el ahorro financiero está constituido exclusivamente por la inversión en activos emitidos en la bolsa de valores por el sector público y el sector privado. De esta manera, al ver que la tendencia ascendente del coeficiente FAR/PIB coincide con la tendencia, también ascendente del Ahorro financiero/PIB y que, en cambio, los otros dos indicadores caen, entonces podemos inferir que los FAR se han canalizado hacia la esfera financiera principalmente. Los bemoles de ese fenómeno están en la naturaleza de la inversión financiera, que más adelante señalaremos.



Fuente: Banco de México (Banxico)

FAR: Fondos de Ahorro para el Retiro, según nomenclatura de Banxico. Incluye el monto correspondiente a valores en poder de las señoras y el monto de fondos de ahorro para el retiro sin señoras.

Otra forma de leer el fracaso de concretar el “círculo virtuoso” que hemos mencionado inicialmente, es el efecto en el crecimiento económico. Al parecer

³⁸⁰ Inversión en planta productiva.

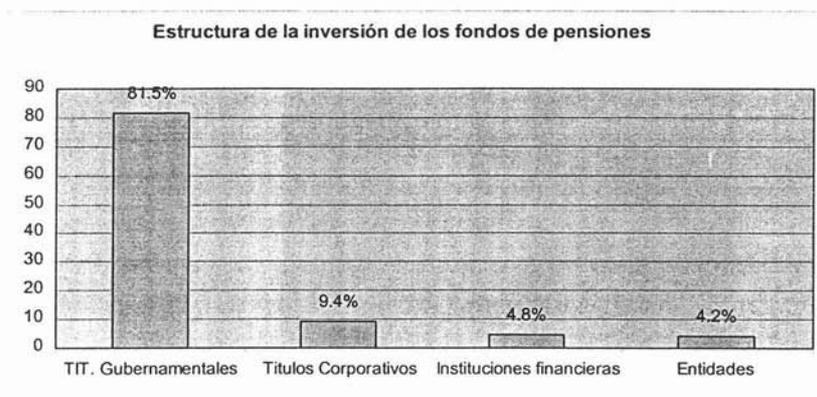
no ha habido una relación tan estrecha entre el aumento de los fondos de ahorro –y su consecuente influencia en el ahorro total- y el crecimiento de la economía. En el periodo de 1992-2004, el crecimiento promedio de la economía fue de 3%, mientras que, como hemos dicho, el del ahorro interno fue de 15% durante ese mismo periodo. Con esto constatamos que el desempeño de la economía depende de otros hechos y no tanto del ahorro interno. De ahí que cobre fuerza la pregunta de ¿realmente contribuyen los ahorros de los trabajadores al crecimiento económico y, por ende, a la generación de empleos y bienestar de la población? Cuando vemos que el lugar al que se dirige este dinero es a la esfera financiera, sin bajar a la esfera productiva (donde realmente se traduciría en beneficios para la sociedad), la duda se alimenta.

La idea *in extenso* consiste en que ese dinero administrado por las AFORE e invertidos en el mercado por las SIEFORES, darán rendimiento y ganancias netas a los trabajadores, y que además, esto generará más fuentes de empleo, lográndose con ello un crecimiento económico del país y, se ganaría la batalla al empleo informal que abunda en nuestro país. Sin embargo, para que esto suceda los fondos de pensiones tendrían que ser invertidos mayoritariamente en acciones de empresas (aunque nada garantiza que éstas destinen ese dinero a capital de trabajo), las cuales posibilitarían la creación de más fuentes de empleos formales y así, traducirse en aumento de inversión productiva en el país. Pero el crecimiento del empleo no se ha logrado, ni como consecuencia del ahorro forzoso de los trabajadores, ni por otra causa. En 2004 sólo se crearon 318 mil empleos, lo cual expresa que sólo uno de cada cinco mexicanos en edad y condiciones de laborar (esto es, la Población Económicamente Activa –PEA-, la que ascendió en ese mismo año a un millón 600 mil personas) logró emplearse en la economía formal³⁸¹.

³⁸¹ Datos reconocidos por el IMSS. Pero más allá de que a raíz de un crecimiento económico sostenido se espere como consecuencia lógica una mayor creación de empleos, existen estudios que revelan un comportamiento contrario. Así lo expresa el *Informe sobre la seguridad social en América 2005*: “La relación entre crecimiento y la necesidad de ajustes laborales no puede ilustrarse mejor que por el debate actual sobre la recuperación económica sin creación de empleo que se ha dado aproximadamente de 2002 a 2004. Después de una recesión que empezó en la primavera de 2000, el producto nacional de Estados Unidos comenzó a crecer en 2001 a una importante tasa, pero el empleo no ha podido recuperarse en 2004. Un resultado parecido se observó en México (sin embargo en este país, la economía empezó su recuperación en una fecha posterior)”. *Op. cit.*, p. 56.

Según el artículo 43 de la LSAR, se estipula que los recursos financieros que manejen las SIEFORES deberán canalizarse preponderantemente (que no exclusivamente) a fomentar cinco objetivos: a) *la actividad productiva nacional*, b) *la mayor generación de empleo*, c) *la construcción de vivienda*, d) *el desarrollo de infraestructura* y e) *el desarrollo regional*. No obstante la disposición anterior, no existe obligación expresa de seguir la trayectoria de utilización de los fondos de pensiones, una vez que ya fueron invertidos, de ahí que esa disposición se convierta en la realidad, en un catálogo de buenas intenciones.

Entonces, lo dispuesto y planteado no ha rendido los resultados que se esperaban, toda vez que los fondos de pensiones han sido invertidos mayoritariamente en títulos gubernamentales, esto quiere decir, que el dinero de los trabajadores ha servido en realidad para pagar deuda pública. Al cierre de marzo de 2005 las siefores tenían invertidos sus valores (fondos de los trabajadores) así: 81.5% en títulos gubernamentales, 9.4% en títulos corporativos (empresas), 4.8% en instituciones financieras (entre las que pueden estar los bancos de los que preceden las Afores y las siefores) y 4.2% en entidades (paraestatales, estados y municipios).



Cuadro elaborado con datos de la CONSAR.

Del cuadro anterior se pueden desprender las lecturas siguientes:

1. Al estar invertido el mayor porcentaje de los fondos en títulos gubernamentales, quiere decir que los recursos han servido para solventar la deuda pública del Estado; al mismo tiempo que el dinero invertido en las entidades, como estados y municipios, en realidad también lo destinan a pagar su deuda pública. Esto no contribuye a generar mayores y mejores empleos y, por lo tanto, tampoco a que la economía nacional crezca.
2. Los valores invertidos en "corporativos" o empresas, se supone que son los que en mayor medida pudieran traducirse en empleos, no obstante que esto no se puede garantizar, pues también las empresas tienen la libertad de destinar ese dinero a pagar deudas o en maquinaria, y no necesariamente a capital de trabajo, que es el rubro en el que se tendrían más probabilidades de generar empleos. Pero es mínima la inversión en títulos corporativos y también, pocas las empresas que participan en el mercado bursátil mexicano; las que más se han beneficiado de la disponibilidad de los fondos de pensiones han sido las empresas consideradas AAA, es decir, las más fuertes en el mercado, algunas de ellas principalmente son: AMX, CEMEX, TELMEX, FORD, BIMBO, TELEVISIA, entre otras.
3. En el porcentaje correspondiente a "instituciones financieras", ocurre que los bancos de los que proceden las afores y las siefores, invierten – en el porcentaje señalado- en su propio beneficio, para solventar sus deudas o necesidades económicas de diversa índole, sin tener la obligación de destinar al menos una parte de ese dinero a préstamos para los sectores de la industria, comercio, agricultura (los cuales cada vez son más escasos o se requiere un respaldo económico fuerte, lo que no propicia que las pequeñas y medianas empresas se desarrollen y fortalezcan) o a créditos al consumo; ello podría directamente, impulsar el desarrollo económico nacional y generar más empleos.

Lo anterior nos indica, que la diversificación de la cartera de las siefores es muy reducida y que el mercado de capitales nacional no está maduro –como se puede observar en el cuadro anterior-. A partir de enero de 2005, las siefores puedan invertir en Valores internacionales; esto quiere decir, que empresas

extranjeras podrán beneficiarse de los fondos de los trabajadores, situación que coloca en mayor riesgo el dinero de éstos y rompe mucho más con el círculo virtuoso que se pretendía alcanzar, al ser dinero que no se queda en el país, ni se puede utilizar para generar más empleos ni mayor crecimiento económico nacional. Los valores internacionales son instrumentos de inversión que tienen mayor variabilidad y por ello mayor riesgo. Con esta medida, aumenta el grado de riesgo, en detrimento de la certidumbre que se buscaba antaño con la aspiración de seguridad social.

Por su parte, se puede verificar que, aunque el ahorro interno ha aumentado gracias a los fondos de pensiones, el empleo no ha aumentado de manera considerable. De hecho a partir de 2001, por la recesión económica se han perdido más de un cuarto de millón de empleos formales. Se pierde así la batalla contra el empleo informal y no se observa que exista un beneficio directamente proporcional del aumento del ahorro interno y del empleo.

Finalmente, para reforzar este rubro de constatación de presupuestos, traemos a colación un estudio sobre Chile que refiere Mesa-Lago en uno de sus extensos estudios sobre el comportamiento de las reformas de pensiones, que bien puede servir de analogía con el caso mexicano:

Contrario a la opinión generalizada de que el sistema CPI genera una expansión del mercado de valores y el ahorro nacional, un estudio econométrico en Chile, patrocinado por el FMI, encontró que: a) no hay prueba de que el CPI haya sido el factor decisivo o ni siquiera un factor importante en el desarrollo de los mercados financieros; y b) en 1981-1995, el CPI no influyó en el ahorro neto y la reforma como un todo tuvo un impacto negativo sobre el ahorro³⁸².

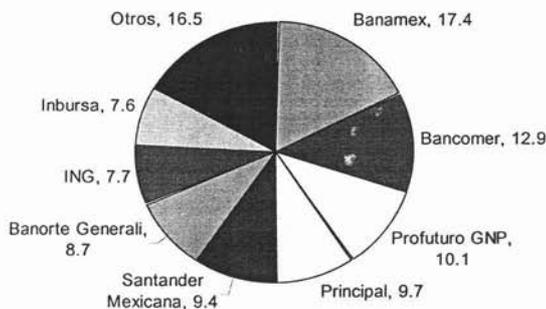
Chile es el mejor ejemplo que vale para la comparación con el sistema de pensiones de México, debido a sus similitudes; por eso no es lejana la posibilidad de que en nuestro país esté sucediendo lo mismo.

³⁸² "La reforma estructural en América Latina...", en *op. cit.*, p. 142.

b.3 competitividad de las administradoras de pensiones y comisiones

Son 15 las AFORE que compiten por el mercado de trabajadores cotizantes al seguro social, al cierre de marzo de 2005³⁸³. Se inició el sistema operando 17, pero por el proceso de fusión de algunas de ellas y la creación de otras, finalmente se cuenta con 15. El total de los trabajadores afiliados hasta ese momento es de 33,575,745. De todos ellos, cuatro AFORE son las que concentran un poco más del 50%, al distribuirse el total de los trabajadores así:

Trabajadores totales registrados en afore



Gráfica elaborada con datos de la CONSAR, actualizados al cierre de marzo de 2005.

Como se observa, Banamex, Bancomer, Profuturo GNP y Principal, son las cuatro AFORE que concentran la mayor cantidad de trabajadores. En una revisión histórica del comportamiento de la distribución de los trabajadores por AFORE, se puede observar que Banamex y Bancomer siempre han sido las dos principales concentradoras de afiliados, a pesar –como ya lo hemos indicado- de que son de las que cobran más alto sus comisiones por administración y servicios.

³⁸³ Actinver, Azteca, Banamex, Bancomer, Banorte Generali, HSBC, Inbursa, ING, Invercap (inició operaciones el 24 de febrero de 2005), IXE, Metlife (inició operaciones el 1 de febrero de 2005), Principal, Profuturo GNP, Santander Mexicano y XXI (afore pública, administrada por el IMSS).

Desde la lógica de operación de este sistema, cuanto más elevado es el número de Administradoras, más bajo es el grado de concentración; y cuanto más bajo es el grado de concentración más competencia. Pero tal situación no se ha constatado en nuestro país, en virtud de que, no obstante aumenta el número de administradoras, un poco más del 50% de los trabajadores afiliados se encuentran concentrados en manos de cuatro administradoras, de las 15 que operan en total.

Se supone que la existencia de un mayor número de afores contribuiría a una competencia más intensa por el mercado de trabajadores y ello abonaría el terreno para la disminución de comisiones y costos en beneficio de los "clientes". En contraste, las comisiones que se cobran en México, de acuerdo con la Asociación Internacional de Supervisión de Fondos de Pensiones, son de las más caras del mundo. Los trabajadores pagan de comisión el 1.41 % del salario base en promedio con el cual se cotiza, además el 0.33 % del saldo. El total de las comisiones equivale a 1.56 % sobre el salario base. Las aportaciones que realiza un trabajador corresponde al 6.5 % de su salario base de cotización y adicionalmente hay una aportación del Gobierno equivalente al 5.5 % del salario mínimo en el Distrito Federal. De ahí que para el trabajador promedio, la aportación total que se realiza es equivalente al 7.9 % del salario base, por lo que una comisión de 1.56 % representa casi la quinta parte. El cuadro siguiente refleja fehacientemente lo que expresamos:

Aportaciones de los trabajadores y comisiones para las Administradoras

Año	Aportaciones	Comisiones	% de comisiones sobre aportaciones
1999	37,779	6,958	18.4
2000	41,922	8,789	20.9
2001	62,671	10,390	16.5
2002	57,411	10,961	19.0
2003	59,447	12,173	20.4
Junio 2004	31,302	6,224	19.8
Total	290,533	55,495	19.1

Fuente: periódico Reforma y datos de la CONSAR.

El alto porcentaje que los trabajadores pagan por concepto de comisiones, al final del camino traerá una serie de consecuencias. Entre las más importantes es el que se le dificulte al trabajador alcanzar pensiones dignas, al restarle cada año una fuerte suma de sus ahorros, debido a lo que tiene que pagar a la AFORE que administra sus recursos. Ilustra bastante que un estudio revele, que aunque las comisiones de las AFOREs comenzaron a reducirse desde agosto de 2001, desde 2000 se mantengan por encima de lo que le hubiera costado al IMSS administrar los seguros de pensiones³⁸⁴.

Por eso una de las críticas que se le ha hecho a la CONSAR (precisamente al órgano que debe regular y determinar las comisiones que cobran las administradoras), ha sido que le ha faltado decisión para determinar topes a los excesos; justificando su falta de autoridad en la cuestión, con el argumento del impulso al libre mercado y la competencia³⁸⁵. En realidad lo que provoca con su actuar es que el esquema de comisiones que tienen los fondos de pensiones sea producto de la escasa competencia que existe en el mercado. Esta situación se debe en gran medida, al alto poder de negociación que tienen las instituciones financieras privadas, para determinar de *facto* las reglas del juego, por encima de las reglas de *iure*.

b.4 menor costo para el Estado y pensiones dignas

Al momento de la reforma al sistema de pensiones, prevaleció la idea de aliviar al Estado de la carga presupuestaria que erogaba en su favor. Fue reiterativo el argumento de que el déficit del sistema de pensiones público aumentaría hasta ser insostenible, y que para su beneficio actuaría el sistema privatizado, liberándolo de tal pesar. Le daría al Estado un respiro suficiente, para desentenderse de sus agotadoras responsabilidades fiscales en materia de pensiones, y dedicar sus esfuerzos a otros rubros. Pero tal parece que el respiro para el Estado no llega y que sus esfuerzos en otros rubros tardarán en hacerse visibles.

Cuando un sistema público de pensiones se reforma radicalmente por un sistema privado de capitalización individual, se presenta una cuestión muy

³⁸⁴ CIESS. *Evaluación de las reformas. Informe sobre la seguridad social en América 2003, op. cit.*, p. 109.

³⁸⁵ Comentarios y datos tomados del periódico *Reforma*, "Comen Afores 19% de las aportaciones",

importante a solventar: el costo de transición de un sistema a otro. Este costo lo asume generalmente el Estado; en México así fue.

El costo de transición implica –entre otras obligaciones- que el Estado absorba las pensiones en curso de pago al realizarse la reforma. Asimismo, en este costo también se le suma el pago de los derechos adquiridos por la generación de transición, la cual tiene la opción de pensionarse bajo los beneficios de la ley anterior. Durante los primeros años su costo es mínimo, pero este se incrementa gradualmente conforme se acumulan más pensionados que optan retirarse con el sistema anterior. Así se aprecia en los datos que maneja el IMSS por concepto de pensiones en curso de pago del seguro de retiro, cesantía y vejez permanente; el total de pensiones ha aumentado de 371,676 en 1997 (al inicio de la reforma) a 594,306 en 2002. La cuantía mensual promedio de cada una de las pensiones es de \$1,087.00 lo que quiere decir que solo por este concepto el Estado eroga \$646,010,622.00 cada mes. Mientras que por el concepto de pensiones por vejez, éstas aumentaron de 192,954 en 1997 a 229,702 en 2002, cada una de una cuantía mensual promedio de \$1,176; la entrega total por concepto de estas pensiones que paga el Estado es mensualmente de \$270, 129,552³⁸⁶.

Anualmente se transfieren recursos equivalentes a 1.5% y 2% del PIB al nuevo sistema (AFORES-SIEFORES), lo que representará en un periodo de entre 25 y 30 años alrededor del 60% del mismo producto.

En este rubro también se considera el pago de las pensiones mínimas garantizadas, a todos aquellos asegurados que habiendo cumplido los requisitos mínimos exigidos por la ley, no alcancen a cubrir el monto que se requiere para la “compra” de su pensión con una compañía de seguros. La pensión mínima garantizada es equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal³⁸⁷ y se actualiza anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Como se recordará, esta pensión opera bajo la modalidad de retiros programados en la AFORE que administre la cuenta individual del pensionado; agotados los fondos de la cuenta, la pensión pasará a cubrirse directamente por el IMSS con transferencias de recursos fiscales. Se estima que mientras la carga fiscal del déficit del sistema público sustituido

³⁸⁶ Datos disponibles en la página electrónica: <http://www.imss.gob.mx>

³⁸⁷ El salario mínimo para el Distrito Federal a partir de enero de 2005 es de 46.80.

declinará, la de la pensión mínima garantizada se elevará conforme madure el nuevo sistema.

Al parecer serán bastantes los que tengan que acogerse a este derecho que otorga el Estado, pues del 100% de asalariados, 37.6 % son trabajadores que perciben hasta dos salarios mínimos³⁸⁸. En la línea de pobreza, pero agudamente extrema, se encuentra el 10% de la población mexicana, cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario, según datos del Banco Mundial³⁸⁹. El salario industrial de 1980 a 2002, cayó en 40%, y el salario mínimo, en 70%; mientras que 40% de la población está considerando en situación de pobreza y 40% de la población está en economía informal. Además, no podrán ser muchos los asegurados que coticen regularmente durante 24 años, debido a los altos índices de desempleo e inestabilidad en el mismo; se le suma a ello que sus salarios deberán ser más o menos considerables, para acumular en sus cuentas individuales el monto imponente de 30 % más que lo correspondiente a la pensión mínima garantizada, para estar en posibilidad de acceder a una pensión digna y proporcional a lo que se percibió durante su vida laboral activa.

Es importante señalar que el crecimiento salarial en México, ha tenido una contracción del orden de 20%, en tan solo un par de años³⁹⁰. Este comportamiento del salario, tienen consecuencias evidentes en el funcionamiento de cualquier sistema de pensiones, toda vez que las contribuciones a la seguridad social de los individuos, así como los beneficios, están claramente relacionados con los salarios, pues generalmente están definidos en proporción a éstos. Los sistemas de capitalización individual son todavía más sensibles al comportamiento de los salarios. Si no se efectúa un incremento real de los salarios, como consecuencia se cotizará menos, y en un sistema de pensiones privado de capitalización individual como el nuestro, el porcentaje de cotización sobre el salario es fijo; de ahí que la cantidad que se ahorre para el retiro, dependerá en gran medida del aumento real de los salarios.

³⁸⁸ INEGI. Datos de 2004.

³⁸⁹ Página electrónica: <http://www.unstats.un.org>

³⁹⁰ CIES. *Informe sobre la seguridad social en América, 2005*, México, p. 58.

De lo anterior se desprende la alta probabilidad de que, aquellos asegurados que logren cotizar las 1250 semanas exigidas (24 años), si tuvieron un pírrico salario, no podrán alcanzar la aportación total suficiente que necesita acumularse en su cuenta individual, para obtener una pensión digna; solo podrá ser ayudado por el Estado para alcanzar una pensión mínima garantizada (¿digna?). Pero el asegurado que cumplió con la edad (60 años por cesantía y 65 años por vejez) y las semanas de cotización, tendrá dos opciones, recuérdese: 1) retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición. Si el asegurado tiene cotizadas al menos 750 semanas tendrá derecho, al igual que sus beneficiarios, a las prestaciones en especie o médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad; y 2) seguir cotizando hasta completar un mínimo de 1250 semanas para que opere su pensión (artículos 154, 162 LSS). Veamos: si un asegurado desea pensionarse por cesantía y ya cumple con los 60 años de edad exigidas, con la primera opción sólo podrá retirar su dinero, con el que no podrá esperarse solvencia por más de un par de meses y, además si no alcanzó a cotizar las 750 semanas equivalentes a 15 años y medio, se quedará sin derecho a recibir atención médicas y otras prestaciones, él y sus beneficiarios. ¿Cuántos asegurados encontraremos en este supuesto? Un anciano o anciana de 60 años, con la salud deteriorada, con una vida laboral de más de 30 años, pero cotizando al sistema de pensiones formalmente durante 15 años y medio, no tendrá derecho a pensión. Se le regresarán sus ahorros en una sola exhibición y quedará sin atención médica. Sin embargo, la ley le concede otra opción: seguir cotizando hasta alcanzar las 750 semanas y tener derecho, por lo menos, a las prestaciones en especie o médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad (esto si le permiten seguir laborando a su avanzada edad). Y si puede hacer un esfuerzo más y seguir cotizando hasta cumplir las 1250 semanas, tendrá la oportunidad de acceder a una pensión mínima garantizada, que en la actualidad equivale a una cuantía mensual de \$1,404.00 (¿pensión digna?).

Los pronósticos reales de que una gran parte de la población asegurada alcance una pensión digna con el nuevo sistema, son muy desalentadores; esto si tomamos en cuenta el alto desempleo y el mínimo aumento de los salarios reales. Como nos dice la economista Odilia Ulloa Padilla, el trasfondo

de este régimen de pensiones privado, de capitalización y de aportes definidos son los determinantes del nivel de ahorro personal en el largo plazo de los trabajadores cotizantes y, por lo tanto, del nivel de bienestar individual al que podrían acceder en la vejez³⁹¹.

Las variables determinantes, al final de cuentas, serán: el salario o ingreso personal y su incremento; la cuota social estatal; los aportes voluntarios; la tasa de rendimiento del fondo; el nivel de comisiones; la densidad de aportes y, el número de semanas cotizadas. De estas variables o elementos que menciona Ulloa, la mayoría presenta dificultades para su estimación a largo plazo, pues dependen del comportamiento del ciclo económico; las únicas variables definidas pueden ser la cuota social estatal y en algún sentido, un cierto nivel de comisiones. Las demás variables, como la evolución de los salarios y en consecuencia, la densidad de los aportes y la tasa de rendimiento, son las más inciertas y al mismo tiempo, las que determinarán la cuantía de la pensión. Como se observa, en este tipo de modelos, la incertidumbre y el riesgo, son características inherentes, pues parten de un determinado escenario económico, que por lo demás, puede cambiar según el comportamiento del ciclo económico.

Finalmente, queda en evidencia que el Estado está solventando un costo no menor por el cambio del sistema público de pensiones a uno privado. Las únicas que no pierden nunca son las AFORES-SIEFORES, quienes pase lo que pase en el terreno de lo incierto (empleo, salarios y rendimientos), ellas están ciertas de sus comisiones. La Ley las protegió de ese tipo de incertidumbres.

Así mismo, se aprecia que serán sólo una minoría los trabajadores que resulten beneficiados por este nuevo sistema previsional privado de capitalización individual: aquellos que perciban ingresos altos, dentro de la estructura salarial del país.

Resulta conveniente, al final de la evaluación de los presupuestos que se defendieron para la reforma del sistema de pensiones, recordar lo que se aseguró en las últimas palabras de la exposición de motivos de la Iniciativa de

³⁹¹ Ulloa, Padilla, Odilia, "Nueva Ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo", en *El cotidiano*, núm. 78, México, septiembre, 1996.

Ley del Seguro Social, la misma de la que hemos hablado a lo largo de este capítulo:

México ha cambiado. Ante las nuevas circunstancias tenemos la oportunidad de darle plena vigencia a los principios sociales originales de la seguridad social; de preservar y ampliar la fortaleza de sus instituciones; de superar insuficiencias y amenazas que atentan contra el bienestar de millones de derechohabientes.

Pero éste también es el tiempo de delinear el rumbo de la seguridad social que, apegada a los principios originales que le dieron cauce, queremos para el siglo XXI. La seguridad social para las décadas por venir es aquella que dé plena certidumbre, garantice los beneficios, sea más justa, estimule por medio del ahorro la inversión productiva, y sea altamente generadora de empleo: una seguridad social más justa, más equitativa, que cubra a más población³⁹².

Estas palabras esgrimidas para convencer de los beneficios del cambio de sistema, se revierten contra sí mismas, al no encontrar respaldo en la realidad. Con ella no se le dio tal vigencia a los principios sociales que originaron la seguridad social, pues como revisamos en este capítulo y en el primero, los principios de la seguridad social se encuentran en contradicción con los sistemas privados de pensiones: se pierde el principio fundamental de solidaridad y el de unidad de gestión, por mencionar algunos.

La seguridad social que “delinearon” a partir de la reforma, no encontró el camino de la certidumbre, sino de la incertidumbre y el riesgo de los mercados como ya lo hemos visto; tampoco garantiza atractivos beneficios, pues éstos son los menos certeros, no se puede saber cuál será el beneficio a esperar para cada asegurado, hasta al final de su vida laboral y se puede encontrar con un resultado muy poco halagüeño. A su vez, no ha sido una seguridad social más justa; tampoco ha estimulado de manera efectiva la inversión productiva según datos empíricos, así como no ha sido “altamente generadora de empleo”; mucho menos más equitativa. Y sí, en cambio, está atentando contra el bienestar de millones de derechohabientes.

No fortaleció tampoco a las instituciones de seguridad social, por el contrario les restó actuación y beneficios presupuestarios.

En suma, el actual sistema de pensiones privado, ha sido todo, menos seguridad social; el mismo que hasta hoy no ha reportado resultados

destacables, en detrimento de esa parte de la población mexicana, que aún se considera asegurada y por ende, más privilegiada que aquella que se encuentra en el mundo de la informalidad y la desprotección; esa población a la que no le queda ni la esperanza, mucho menos la promesa de una pensión mínima garantizada.

4.3 Un nuevo modelo de pensiones en México: el necesario retorno a la seguridad social

Cuando se esboza la idea de un nuevo modelo de pensiones y se expresa al mismo tiempo, un necesario retorno a la seguridad social, no existe contradicción por ser conceptos distintos; solo plantea una idea que los une y que debería ser inseparable para el alcance de sus fines: *un nuevo modelo de pensiones, con una aspiración hacia la seguridad social*. Una seguridad social que atiende y respeta sus principios de solidaridad y equidad; que cuida no perder su carácter público y su función de redistribución de la riqueza; hacia ella se debe volver la vista. Es posible regresar sin que ello implique retroceder.

Por su parte, un sistema de pensiones, como instrumento principal e hijo predilecto de la seguridad social, tiene la finalidad de proteger la estabilidad de la renta o el ingreso de las personas durante el ciclo vital y, sobre todo, en condiciones de disminución de sus capacidades. Mediante ellos se impide que grandes grupos de la población caigan en la línea de la pobreza, una línea cada vez amplia en nuestro país.

En México debemos canalizar esfuerzos en el diseño de un sistema de pensiones que regrese a sus principios fundamentales y su función social. Debe dejar de tratarse de forma divorciada y en conflicto, la política de bienestar y el crecimiento económico; superar la etapa en que la primera ha estado supeditada al segundo. Como también diría Andras Uthoff, en cualquier reforma emprendida en materia de pensiones y seguridad social, se debe

³⁹² Iniciativa de Ley del Seguro Social, Exposición de Motivos, presentada el 9 de noviembre de 1995 al H. Congreso de la Unión por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

conciliar aseguramiento y ahorro con distribución y solidaridad. Son aspectos que el Estado debe esforzarse por equilibrar.

Después del análisis particular que hemos realizado respecto al origen y evolución del sistema de pensiones mexicano, consideramos que debe rediseñarse un modelo bajo los siguientes ejes fundamentales.

En principio, caminar hacia un Sistema nacional de pensiones unificado, que integre los distintos institutos de seguros sociales en el país, para que prevalezca el principio de unidad de gestión. Se requiere de una organización funcional del sistema, para eliminar toda clase de desigualdades, antinomias, arbitrariedades y complejidades. Este principio exige que se observe en el sistema un mínimo de coordinación no solo administrativa sino también legislativa. Todos los programas de protección social deberán estar organizados e interconectados de manera que la respuesta a las carencias de la población pueda ser oportuna y eficaz. La Unidad de Gestión, busca aprovechar recursos, no acepta descoordinación, ni mucho menos actuación aislada de programas de protección social y asistencia médica, sin un eje que les de dirección coherente. Integrar en un sistema nacional de pensiones, a los seguros que coordina el Instituto Mexicano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, los de las Fuerzas Armadas, los de los estados y municipios, ayudaría a optimizar recursos y concentrar esfuerzos en un ente de administración nacional unificado. El sistema tendría que diseñarse bajo un esquema de independencia y autonomía políticas, para favorecer la transparencia y evitar el manejo político de la institución.

Este sistema nacional de pensiones organizado en tres "pilares"³⁹³.

Primer pilar. Sería de carácter público obligatorio, de beneficios definidos y con eje solidario de capitalización parcial colectiva; aportación tripartita. Obligatorio también para los trabajadores independientes (como en el caso de Argentina, que ha tenido algunos resultados positivos), estableciendo incentivos fiscales al

³⁹³ Algunas de estas ideas las sugieren expertos de la OIT en seguridad social como Víctor Grant.

que se afilie. Para calcular los beneficios se tomaría en cuenta el promedio general del salario durante toda la vida laboral, aunque podría establecerse un porcentaje de lo percibido los últimos años de la vida laboral. El acceso a las prestaciones consideraría la edad de jubilación que establece actualmente la Ley del Seguro Social (mujeres 60 y hombres 65). Es conveniente, a su vez, el ajuste periódico de la prima de cotización al comportamiento demográfico, para lograr un equilibrio actuarial permanente.

Prohibición explícita de destinar los recursos acumulados a otros rubros que no sean las propias pensiones, y se buscarán mayores rendimientos del fondo acumulado, y al mismo tiempo, imponer reservas económicas al sistema.

Es pertinente no incentivar la jubilación anticipada, y por el contrario establecer criterios que motiven a los asegurados a concluir su periodo de cotización.

Un segundo pilar, lo constituiría un régimen de capitalización individual, cuya gestión podrían realizarla organismos especializados de giro único tanto en administración de fondos individuales como en administración de fondos colectivos, bajo una regulación y supervisión rigurosa del Estado (como actualmente lo realiza la CONSAR, pero que considere la problemática observada). Sería de contribución definida (características similares al sistema actual de pensiones privadas). Este sería un "pilar" opcional, para trabajadores asalariados e independientes que pudieran tener ingresos altos y deseen invertir sus fondos de pensiones en el mercado financiero.

Tanto en el primer pilar como en el segundo, se tendrá la posibilidad de "ahorro voluntario" y se establecerán incentivos para realizarlo.

Tercer pilar. Será asistencial, para la población en extrema pobreza. En este pilar se integrarán todos los demás programas asistenciales, para que el egreso presupuestal en asistencia pública se concentre en este pilar del sistema. Así se evitará el uso político de los programas asistenciales por parte de los partidos políticos en el poder. La idea es reorganizar un eje solidario asistencial, que mantenga sus propias características y que logre potencializar la función redistributiva del Estado.

Los ejes esbozados anteriormente de un nuevo sistema de pensiones, puede materializarse si el Estado establece como prioridad la protección social solidaria y justa. Para ello, el rol del Estado debe reorientarse, y en ese sentido recordarse que existen tres niveles de intervención estatal siguiendo a Jean Mouly³⁹⁴, a fin de materializar la solidaridad y la protección social; a saber:

1. En primer lugar, la acción directa puede ejercerse en el nivel de la distribución del ingreso, con objeto de proporcionar el mínimo indispensable a los menesterosos; así la protección social interviene en la fase de los *resultados*. Este método es correctivo y puede ser calificado de *puramente social*;
2. En segundo lugar, está la acción que se sitúa en un punto anterior del proceso económico: las autoridades influyen en las *variables económicas* (inversiones, tributación, etc.) para que la economía funcione de modo que produzca resultados socialmente satisfactorios (por lo que atañe al empleo, el nivel de vida, etc.); esta manera de abordar los problemas puede ser *preventiva*, a la par que curativa, y puede decirse que constituye un *tratamiento económico* de la protección social;
3. Tercer término, la modificación de las variables económicas, sino en el cambio de los propios mecanismos económicos (nacionalización de determinados sectores de actividad para que su comportamiento dependa menos o sea independiente de la ley de la oferta y la demanda.

En los tres niveles de intervención, el Estado debe fortalecer su acción respecto de su responsabilidad en la protección social. La reforma tributaria podría ser un gran potencial de captación de recursos para destinarse a la seguridad social. Los especialistas en materia tributaria que privilegian la cuestión social, sugieren que la solución debe ser por excelencia el impuesto sobre la renta. La economista Ifigenia Martínez hace una propuesta en ese sentido, que podría generar los ingresos nacionales que se necesitan:

³⁹⁴ Mouly, Jean, "La protección social y la economía: ¿conflicto o convergencia?", en *Revista internacional del Trabajo*, vol. 105, núm. 3, julio-septiembre de 1986, Ginebra, p. 417-418.

Nuestra propuesta consiste que se grave por primera vez en México la renta de las personas de acuerdo con su capacidad económica. Esto significa que el padrón de causantes será de 34 millones de personas (...) Todos los que reciben un salario serán causantes, tendrán su registro. Los que ganen menos de 50 mil pesos anuales –son cuatro mil pesos mensuales, tendrán tasa cero quedarán exentos. Todos declaran: los informales, los productores agropecuarios, los ejidatarios, los campesinos, los ambulantes (...) y los que ganan más tendrán una tarifa progresiva; nuestra propuesta llega hasta el 40%³⁹⁵.

Propuestas como la anterior, servirían para generarle mayores ingresos al Estado. Existe una mala tradición de no querer imponer impuestos proporcionales a la capacidad económica de los contribuyentes. La evasión por parte de los grandes empresarios es más alta que de los pequeños contribuyentes, se han estimados grandes pérdidas por la evasión de este poderoso sector de la población. El economista Miguel Ángel Rivera Ríos, señala que “aunque no existen pruebas incuestionables, diversa información indica que ha existido desde finales de los ochenta un acuerdo informal entre las diversas dirigencias estatales y de la élite empresarial para no modificar las reglas del juego impositivo en detrimento de los perceptores de ingresos de capital”³⁹⁶, y que la consecuencia más grave de este pacto ha sido la progresiva declinación del impuesto sobre la renta que pagan las empresas, que constituye el eje oculto de la crisis fiscal mexicana.

De las referencias anteriores, se puede desprender lo que hemos venido señalando a lo largo de este trabajo: los cambios radicales en la seguridad social y, en general, en las políticas públicas en materia social, son fundamentalmente decisiones que obedecen a criterios económicos, que se determinan en altos círculos de poder económicos. De ahí que los problemas endógenos de la seguridad social y las pensiones, puedan resolverse con una reorientación de las prioridades estatales y políticas.

³⁹⁵ Martínez Hernández, Ifigenia, “Reforma fiscal y economía sustentable”, en *México reforma fiscal, política económica y deuda pública*, Calderón Salazar, Jorge et al (comp.), México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura-Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, p. 78. La autora revela información que sorprende, sobre algunos de los más ricos del mundo y que puede servir para el caso de nuestro país: “los más ricos de los más ricos del mundo, que están la lista de Forbes, no presentaban declaración hasta hace dos o tres años, cuando los que recibían dividendos fueron obligados a realizar su declaración. En Suecia hay un libro azul donde aparecen listados del más rico al menos rico y cuánto pagaron de impuestos, cuál es su nivel de riqueza”.

³⁹⁶ “México: reforma fiscal, política económica y deuda pública”, *Ibidem.*, p. 60.

Es viable económica y políticamente una reforma de la reforma al sistema de pensiones en México, si se privilegia el bienestar social y se armoniza con los objetivos económicos del país. Ejemplos de buen funcionamiento de un sistema público de pensiones, lo encontramos en países como Canadá, que han implementado la llamada “tercera vía” en sistemas de pensiones³⁹⁷. Son sistemas híbridos que operan en 26 países del mundo. Esta llamada “tercera vía”, es un sistema de carácter público pero con un esquema fondeado de pensiones, que cuenta con un ente de administración de los recursos económicos lo más independiente posible, pero que no interviene en la estructura y derechos de las pensiones.

Finalmente, un aspecto relevante que no puede olvidarse es la necesidad de diseñar una política de empleo adecuada; cualquier sistema de pensiones para su óptimo funcionamiento dependerá de ello; atendándose los convenios de seguridad social ratificados por los miembros de la OIT, que consagran los principios del trabajo y su vinculación con la seguridad social. Todo ello, con una lógica de retornar a la solidaridad social, fundamento ético que no debe perder de vista ninguna sociedad moderna.

³⁹⁷ Stevens, Dennis, “La tercera vía: el modelo de CDP Capital”, en *Sistemas de pensiones. Desafíos y oportunidades*, op. cit., p. 57. El autor, que es el representante de la Caja de Depósito e Inversiones de Québec (CDP) para México y América Latina, explica que el modelo no tiene nada que ver con ningún partido o postura política, sino que es una opción en sistema de pensiones, que ha tenido éxito tanto en Québec como en otros países, entre ellos Singapur y Francia.

CONCLUSIONES

El recorrido que hemos realizado, estudiando los orígenes y evolución de la seguridad social, su crisis, su viabilidad, el análisis comparativo de las reformas emprendidas en la materia en 6 países de América Latina, cuyos sistemas de pensiones han sido modificados, y, sobre todo, de la revisión de la reforma efectuada a Ley del Seguro Social en nuestro país -reforma que cambia el paradigma de la seguridad social mexicana; nos ha llevado a elaborar algunas reflexiones finales, como las siguientes:

1. Antes del surgimiento de la seguridad social, existieron otras formas de protección social que los seres humanos instrumentaron, con la finalidad de hacer frente individual o colectivamente a distintas adversidades tanto fisiológicas, sociales o naturales. Este tipo de medidas fueron la caridad, la beneficencia privada y pública, la previsión social, el ahorro individual, los seguros privados y los seguros sociales. No obstante el gran respaldo que brindaron a los individuos, las primeras medidas de protección social tuvieron sus limitaciones, no fueron suficientes para cubrir las necesidades y los riesgos de toda la población, eran formas de protección social dirigidas a segmentos limitados de la sociedad.
2. La seguridad social surge como parte de la evolución de las primeras formas de protección social, las trasciende. Se configura como un mecanismo de gran impacto en la distribución de los ingresos, originado por la idea de proteger a los individuos de la sociedad de contingencias como la enfermedad, la vejez, el desempleo, la pobreza, entre otras. El Estado es el principal responsable de organizar todos sus elementos. El principio fundador de solidaridad inherente a la seguridad social, le da un toque radicalmente distinto a las anteriores formas de protección social, en virtud de que dicho principio propone que todos los individuos respondan por todos, al momento de una contingencia. Se deja atrás con esto, el egoísmo

social e individual que prevalecía en materia de protección social, hasta antes del surgimiento de la seguridad social.

3. La seguridad social surge en un momento histórico de posguerra. Ante una Europa devastada, el economista inglés William Beveridge diseña un programa estatal ambicioso de protección social, a lo que llamó "seguridad social". Organiza a partir de ello, a todos los seguros sociales existentes en la Inglaterra en 1942, les da unidad y coherencia, junto con los programas de asistencia social, de ahí que la seguridad social integre todos los tipos de protección social que puedan proveerse. La universalidad fue uno de los principios que también hizo la diferencia entre las anteriores formas de protección social, debido a que la seguridad social se propuso extender sus beneficios a toda la población, sin la necesidad de una contraprestación (como el caso de los seguros sociales), tampoco se consideró una dávida de los particulares ni del Estado (como la beneficencia privada y pública respectivamente). La seguridad social va más allá, surge como un derecho social exigible al Estado.
4. La seguridad social fue uno de los instrumentos más importantes del desempeño del Estado del Bienestar configurado con las ideas económicas de Keynes, y materializado en gran medida por Estados Unidos (con el New Deal) y muchos países europeos, a partir de la segunda guerra mundial. Su época de gran auge duró aproximadamente de treinta a cuarenta años (según la nación), de los años cuarenta a finales de los setenta..
5. La decadencia del Estado del Bienestar y de la seguridad social, ha tenido como principales factores, las políticas neoliberales, que buscan disminuir al Estado y su radio de acción, para dar paso a la libre actuación de los mercados. En gran medida la decadencia de la seguridad social ha sido producto de una serie de decisiones políticas de alto nivel político, el llamado "Consenso de Washington", que determinaron el viraje del Estado social, por tanto la seguridad social y en especial, los sistemas de pensiones, de los cuales existe una fuerte discusión de su viabilidad financiera y social.

6. El debate en torno a la viabilidad y pertinencia de las distintas opciones de sistemas de pensiones, no ha encontrado aún una respuesta única y totalmente comprobada como infalible. Las posturas de los organismos internacionales involucrados se debaten entre algunos puntos críticos, respecto a los problemas de los sistemas de pensiones: *su carácter público o privado; tipos de financiamiento, con solidaridad o sin ella; capitalización individual o colectiva, entre otros.*
7. Los sistemas de pensiones de los países analizados de América Latina, efectivamente necesitaban una reforma profunda, debido a su crisis interna, en tanto que a su diseño inicial (aproximadamente de los años cuarenta y cincuenta), tenía que realizársele ajustes importantes. La cuestión es, si debía hacerse cambiando radicalmente la naturaleza de los sistemas de pensiones o si se podría hacer cambios, pero dentro del modelo, preservando los principios originarios del mismo.
8. Se observa que los países que han llevado a cabo reformas “estructurales”, han despojado de su esencia a la seguridad social y a los sistemas de pensiones, al volcar hacia el mercado la protección social, generando con ello inseguridad sobre los ahorros de los trabajadores; además de que no han logrado los objetivos que se plantearon al reformar los sistemas. Consideramos que el error radica en el carácter individual de estos sistemas de pensiones y en el rol aparentemente subsidiario que ha asumido el Estado.
9. Los sistemas de pensiones que se observan con mejores resultados son aquellos considerados “mixtos”, en los cuales el interesado puede elegir entre el sistema público o el privado; además de que se permite la participación privada, pero acotada y muy vigilada por el Estado, siendo éste a su vez, una opción viable para la elección de los interesados. Lo anterior genera un equilibrio que permite el buen desarrollo de los sistemas.

10. El análisis con fines de comparación a los sistemas de pensiones en América Latina, nos arroja resultados que bien pueden ser aprovechados para aprender de las experiencias de otros países, con la finalidad de mejorar nuestro propio sistema de seguridad social. Lo anterior, sin olvidar que el eje de toda seguridad social y de los sistemas de pensiones deberá ser siempre *el principio de solidaridad*.
11. En México, se inició la tradición de aseguramiento y protección social con mayor fuerza, desde el marco de la Constitución de 1917, además de los esfuerzos estatales que ya se realizaban desde antes. Se consolidó un Estado Constitucional de Derecho Social, que sentó las bases para la creación en un futuro de instituciones que se encargarían de hacer valer los derechos sociales consagrados en la Constitución, tal como lo hizo y hasta la fecha en la medida de lo posible lo hace, el Instituto Mexicano del Seguro Social.
12. Después de un desempeño destacable del IMSS, desde su primera Ley del Seguro Social en 1943 y después la de 1973 con la que se avanza en la aspiración de la seguridad social en México, inicia una fuerte crisis de la misma en el contexto de su decadencia mundial y el impacto negativo que han tenido las decisiones políticas de alto nivel, tomadas en esferas internacionales; México ha respondido voluntariamente a la sugerencia de privatizar la seguridad social. Las reformas a la Ley del Seguro Social de 1992/1995 y en vigencia a partir de 1997 comprueban esta tendencia.
13. No obstante los problemas endógenos del sistema de pensiones antiguo (como la falta de recursos financieros, a causa de la ineficiente administración de las reservas del sistema), otro tipo de problemas como los cambios demográficos y la implementación de políticas neoliberales han sido las que han impactado decisivamente a la seguridad social y los sistemas de pensiones en México.
14. Con la reforma estructural al sistema de pensiones, se ha cambiado radicalmente el paradigma de la seguridad social, debido a que se rompe

con el principio solidario inherente a este tipo de protección social, y ello trae consigo la vulneración al Estado Constitucional de Derecho social, al mercantilizarse los seguros sociales y la aspiración de seguridad social, con lo cual se retrocede al egoísmo individual.

15. Los objetivos o presupuestos que se plantearon con la reforma a la Ley del Seguro Social, no se han cumplido: los fondos de los trabajadores invertidos por entes privados, no han generado mayor inversión productiva, ni han generado la creación de más empleo. Se vislumbra, además, que no se obtendrán las pensiones dignas que se proyectaban, en virtud de que el sistema de capitalización individual y gestión privada, reproduce por sí mismo la desigualdad social. Y en un contexto de falta de empleos, salarios paupérrimos, informalidad e inestabilidad laboral, todos factores que afectan el monto final de la pensión, no se podrá alcanzar el objetivo inicialmente planteado. También hacen disminuir el monto final de la pensión, las altas comisiones cobradas por las AFORES, en perjuicio de los asegurados. Se le agrega el alto costo de transición de un sistema a otro, para el Estado, sumándose que aumentarán las pensiones mínimas garantizadas que deberá erogar debido a los compromisos contraídos en el nuevo sistema.

16. Se considera pertinente efectuar una reforma de la reforma de la seguridad social, que recobre su carácter público y solidario, mediante la estructuración de tres "pilares": uno obligatorio, de beneficios definidos y capitalización parcial colectiva; el segundo, opcional, de capitalización individual que puede ser gestionado por entes de giro exclusivo; y el tercero, asistencial, que integre todos los programas existentes de asistencia, el cual tenga como finalidad apoyar a los sectores de mayor marginalidad en el país. Primer pilar. Sería de carácter público obligatorio, de beneficios definidos y con eje solidario de capitalización parcial colectiva; aportación tripartita. Obligatorio también para los trabajadores independientes (como en el caso de Argentina, que ha tenido algunos resultados positivos), estableciendo incentivos fiscales al que se afilie. Para calcular los beneficios se tomaría en cuenta el promedio general del salario durante toda la vida laboral, aunque podría establecerse un porcentaje de lo

percibido los últimos años de la vida laboral. El acceso a las prestaciones consideraría la edad de jubilación que establece actualmente la Ley del Seguro Social (mujeres 60 y hombres 65). Es conveniente, a su vez, el ajuste periódico de la prima de cotización al comportamiento demográfico, para lograr un equilibrio actuarial permanente. Es pertinente no incentivar la jubilación anticipada, y por el contrario establecer criterios que motiven a los asegurados a concluir su periodo de cotización. Un segundo pilar, lo constituiría un régimen de capitalización individual, cuya gestión podrían realizarla organismos especializados de giro único tanto en administración de fondos individuales como en administración de fondos colectivos, bajo una regulación y supervisión rigurosa del Estado (como actualmente lo realiza la CONSAR, pero que considere la problemática observada). Sería de contribución definida (características similares al sistema actual de pensiones privadas). Este sería un “pilar” opcional, para trabajadores asalariados e independientes que pudieran tener ingresos altos y deseen invertir sus fondos de pensiones en el mercado financiero.

Tercer pilar. Será asistencial, para la población en extrema pobreza. En este pilar se integrarán todos los demás programas asistenciales, para que el egreso presupuestal en asistencia pública se concentre en este pilar del sistema. Así se evitará el uso político de los programas asistenciales por parte de los partidos políticos en el poder. La idea es reorganizar un eje solidario asistencial, que mantenga sus propias características y que logre potencializar la función redistributiva del Estado.

Bibliografía

- AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, *Nueva Ley del Seguro Social comentada*, México, Sicco, 1996.
- AISS. *Informe Nacional de Seguridad Social Uruguay*, Turín, Equipo de Representación de los Trabajadores del BPS, Marzo 2002.
- ALMANSA, PASTOR, José M., *Derecho de la Seguridad Social*, Madrid, Tecnos, 1991.
- ARCE, CANO, Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Edit. Porrúa, 1972.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Derecho de la seguridad social*, México, Trillas, 1991.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "Problemática actual de la seguridad social", *Anuario Jurídico XVI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989.
- BEATTIE, Roger, "Protección social para todos, pero ¿cómo?", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, Ginebra, 2000.
- BECK, Ulrich, "Retorno a la sociedad del riesgo: teoría, política, críticas y programas de investigación", en *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI Editores, 2002.
- BERISTÁIN, Javier *et al*, *Sistemas de pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Cámara de Diputados, 2005.
- BERTRANOU, Fabio, SOLORIO, Carmen y Wouter van Ginneken (editores), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, OIT, 2002.
- BEVERIDGE, William, *Las bases de la seguridad social*, edición en español, México, FCE, 1944.
- BOLLÉ, Patrick, "Perspectivas. Reformas de los regímenes de jubilación. Fundamentos del debate", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, Ginebra, 2000.

- BONILLA, GARCÍA y Alfredo H. CONTE-GRAND (Comp.), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, tercera edición, Lima, OIT, 2001.
- BRICEÑO, RUÍZ, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México, Harla, 1987.
- BUEN LOZANO, Néstor de, *Problemas contemporáneos de la seguridad social*, ponencia "La seguridad social y la crisis", México, CIESS-IMSS, 1988.
- , *Seguridad social*, segunda edición ampliada, México, Porrúa, 1999.
- BUEN LOZANO, Néstor de y MORGADO VALENZUELA, Emilio (coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.
- CALDERÓN SALAZAR, Jorge et al (comp.), *México reforma fiscal, política económica y deuda pública*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura-Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 2002.
- CALLINICOS, Alex, *Contra la tercera vía. Una crítica anticapitalista*, Barcelona, ed. Crítica, 2001.
- CALVA, José Luis, *El Modelo Neoliberal Mexicano*, México, Ed. Friedrich Ebert Stiftung – Fontamara, 1993.
- CASTRO, GUTIÉRREZ, Álvaro, "La evolución reciente en los sistemas de seguridad social: hacia soluciones acordes con las posibilidades económicas y las necesidades sociales", en *Revista CIESS*, México, Primera época, número 1, Julio 2001, CIESS-IMSS.
- CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social), *Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América 2002*, México, 2002.
- , *Evaluación de las reformas. Informe sobre la Seguridad Social en América 2003*, México, 2003.
- , *Informe de la seguridad social en América 2005*, México, 2005.
- , *La seguridad social en Chile*, México, Serie de monografías 1, 1993.
- , *La seguridad social en Perú*, México, Serie de Monografías, 1994.
- , *La seguridad social en Colombia*, México, Serie de Monografías, 1994.
- , *La seguridad social en Argentina*, México, Serie de Monografías, 1995.

- CAMPOS, Hugo de los, *La seguridad social y el sistema económico*, Uruguay, Imp. La Canasta, 2001.
- COLLÍN, Gillión *et al*, *Pensiones de seguridad social*, edición española, Madrid, OIT-Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, Centros de Estudios Constitucionales, 1989.
- , *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- CUEVA, Mario de la, *El Nuevo derecho del trabajo*, México, Porrúa, tomo II 1990.
- EMMERIJ, Louis y José NÚÑEZ DEL ARCO (Comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, BID, 1998.
- FERRARI, Francisco de, *Los principios de la Seguridad social*, segunda edición, Buenos Aires, Depalma, 1972.
- FERRER, Aldo, *Historia de la Globalización*, Buenos Aires, FCE, 1996.
- GARCÍA CRUZ, Miguel, *Evolución mexicana del ideario de la seguridad social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1962.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *El estado social y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975.
- GARZA, Enrique de la y José Alfonso Bouzas (Coord.), *Cambios en las relaciones laborales. Enfoque sectorial y regional*, vol. 1, México, UAM-AFLCIO-UNAM-UNT, 1999.
- GONZÁLEZ DÍAZ, Lombardo, *El derecho social y la seguridad social integral*, México, UNAM-Textos Universitarios, 1978.
- GONZÁLEZ ROARO, Benjamín, *La seguridad social en el mundo*, México, Siglo XXI editores, 2003.
- GOUGH, Ian, *Economía política del Estado del Bienestar*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1982.
- GUILLEN ROMO, Héctor, *La contrarreforma neoliberal en México*, México, Ediciones Era, 1997.
- GUTIÉRREZ URDANETA, Luis y Orlando PEÑATE RIVERO, en *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina*, La Habana, Ed. Ciencias Sociales, 2000.

- HELD, David *et al*, *Global transformations. Politics, economics and culture*, California, Stanford University Press, 1999.
- IMSS-FCE-ISSSTE. *La seguridad social y el Estado moderno*, México, 1992.
- KUSNIR, Liliana, *La política social en Europa*, México, Fondo Solidaridad-Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- LAURELL, Asa Cristina (coord.), *Hacia una política social alternativa*, México, IERD, Friedrich Ebert Stiftung, 1996.
- LASTRA LASTRA José Manuel, "Comentario al artículo 123", en *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, LV Legislatura, H. Cámara de Diputados-IJ-UNAM, tomo XII, cuarta edición, México, 1994.
- MARÍÑEZ, NAVARRO, Freddy, *Estado, bienestar y sociedad. La globalización y lo social*, México, Trillas, 2000.
- MARTÍNEZ VIVOT, Julio, *Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social*, sexta edición, Buenos Aires, Astrea, 1999.
- MARSHALL, T. M., y Tom BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, versión de Pepe Linares, México, Alianza Editorial, 1989.
- MESA-LAGO, Carmelo, *Planificación de la seguridad social*, Madrid, OISS, 1959.
- , (selecc.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Primera edición en español, México, FCE, 1986.
- , *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Quito, INCE, 1993.
- , *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 1995.
- , "Política y reforma de la seguridad social en América Latina", en *Nueva sociedad*, Caracas, No. 160, marzo-abril 1999.
- , "La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño", en *Revista CIESS*, México, Primera época, número 1, Julio 2001, CIESS-IMSS.
- MÜLLER, Katharina, "Las reformas de pensiones en América Latina y Europa Oriental", en *Estudios de la seguridad social*, Revista de la Asociación Internacional de la Seguridad Social ISSA-AISS-IVSS, No. 92, Año 2003.

- NARRO ROBLES, José y MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier (comp.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, IMSS, FCE, ISSSTE, México, 1992.
- OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, 1991.
- OLEA, Manuel Alonso, *Instituciones de Seguridad Social*, 6ª. Edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.
- PAGANINI, Mario, "Las políticas de previsión y el Estado Benefactor", en Narro, José y Javier M. Barragán (comp.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, FCE, IMSS, ISSSTE, 1992.
- PÉREZ LEÑERO, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, S.A., Ediciones, 1956.
- PICÓ, Josep, *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, 2da. Edición, España, Siglo Veintiuno de España editores, S.A., 1990.
- PIÑERA, José, *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*, Santiago de Chile, cuarta edición, Zig zag, 1992.
- PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, "Otra inversión de tendencias en la seguridad social: de la solidaridad al egoísmo" en *Civitas Revista española de derecho del trabajo*, España, No. 56, Noviembre-diciembre, 1992.
- RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, décima edición, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1995.
- RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P., "La seguridad social en México. Qué ha sido, qué se reforma y tendencias", en *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, México, IIEs-UNAM, mayo 1997.
- , "Alcances y dilemas del actual sistema de pensiones del IMSS", en *Sistema de pensiones en México. Presente y futuro*, México, Cámara de Diputados Legislatura LIX, Grupo Parlamentario del PRD, 2004.
- RAMOS, Joseph, *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, FCE, 1989.
- REYNAUD, Emmanuel, *Reforma de las jubilaciones y concertación social*, edición en español, Ginebra, OIT, 2002.

- ROSS, G. Stanford, "Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 53, núm. 2, abril-junio 2000, Ginebra, AISS, 2000.
- RUIZ MORENO, Angel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, México, Porrúa, 2004.
- , *Las AFORE: El nuevo sistema de ahorro y pensiones*, México, Porrúa, 1997.
- SOLÍS SOBERÓN, Fernando y F. Alejandro VILLAGÓMEZ (Comp.), *La seguridad social en México*, primera reimpresión, México, CIDE-FCE, 2001.
- TAMBURI, Giovanni, "Seguridad social en América Latina", en Mesa-Lago, Carmelo (selecc.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México, Primera edición en español, FCE, 1986.
- THOMPSON, Lawrence H., "Principios de financiación de las pensiones de seguridad social", en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 49, núm. 3, Ginebra, 1996.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1978.
- ULLOA PADILLA, Odilia, "Nueva Ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo", en *El cotidiano*, núm. 78, México, septiembre, 1996.
- VILLAGÓMEZ, Alejandro y Fernando SOLÍS, *Las pensiones en México*, México, CIDE, Documento de trabajo No. 87, 1997.
- FCE-CIDE, *La seguridad social en México*, México, 1999.
- Olea, Alonso, Manuel, *Instituciones de seguridad social*, sexta edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.
- OIT. *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, Ginebra, 2000.
- OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, Ginebra, 2000.
- , *Informe sobre el trabajo en el mundo*, Ginebra, 2000.
- OIT-AISS. *Regímenes de pensiones*, Ginebra, 2001.
- , *Principios de la seguridad social*, Ginebra, 2001.
- SEN, Amartya, "Trabajo y derechos", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT.
- UTHOFF, Andras, "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones", *Revista de la CEPAL*, no. 78, diciembre 2002, Santiago de Chile.

- VILAS, Carlos, M., "Seis ideal falsas de la globalización", en *Globalización: crítica a un paradigma*, Saxe-Fernández, John (coord.), México, UNAM-IIE-DGAPA-Plaza y Janés, 1999.
- VILLAGÓMEZ, Alejandro y Fernando SOLÍS SOBERÓN, *Las pensiones en México*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 87, 1997.
- VOBRUVA, Georg, "El dilema de la globalización. Análisis y posibles soluciones", en *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*, Argentina, Fundación Alemana para el Desarrollo internacional, 1998.
- WALZER, Michael, "Una defensa del pluralismo y la igualdad", en *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 1983.
- ZAMORA NÚÑEZ, María Guadalupe, *El modelo neoliberal y su repercusión en la seguridad social en México*, México, Tesis de doctorado-UNAM, 2002.

LEYES

- Ley Federal del Trabajo
- Ley del INFONAVIT
- Ley del SAR
- Ley del Seguro Social