

CAPÍTULO CUARTO VALORACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

I. La función del Estado en el nuevo sistema de pensiones . . .	135
1. Función reguladora	136
2. Función fiscalizadora	136
3. Función asistencial.	137
4. Función financiadora	139
II. El dilema de la función financiadora.	141
1. Organización del antiguo sistema e incorporación al nuevo	142
2. Costo de la transformación	144
III. Balance del marco prospectivo del nuevo sistema.	149
1. Cobertura.	150
2. Fundamentos ideológicos	152
3. Participación estatal	163
4. Desarrollo legal	165

CAPÍTULO CUARTO

VALORACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

El reemplazo del sistema de pensiones basado en el régimen de reparto por el de capitalización individual ha modificado radicalmente el rol del Estado en la seguridad social, mediante el recorte de algunas de sus funciones sociales, el reforzamiento de otras y la adición de nuevas.³⁴⁶

En este contexto y en aras de agotar las últimas aristas del nuevo sistema, en el presente capítulo se revisan los roles que juega el Estado en el sistema, así como los mecanismos que se diseñaron para la sustitución del antiguo y los derivados de la instauración y operación del nuevo, cuyos efectos repercuten en las finanzas públicas. Una vez expuesto lo anterior, se concluye con un balance de los fundamentos y objetivos del nuevo sistema que permita identificar, en alguna medida su cumplimiento o, en dado caso, encontrar algunas razones importantes para justificar la participación del Estado en el sistema de pensiones y determinar qué tanto pueden los mercados privados sustituir a los sistemas públicos.

I. LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

La actividad del Estado en el nuevo sistema de pensiones no se limita al otorgamiento de ciertas garantías y subvenciones (la prestación de un mínimo de protección contra la pobreza en la vejez garantizando una pensión mínima), sino que también desempeña un papel activo e impor-

³⁴⁶ Para algunos, la acción del Estado se ha ido concentrando en la ejecución de funciones que le son propias como justicia, relaciones internacionales, seguridad interior y exterior, además de las de carácter normativo y contralor, dejando espacio al sector privado; para otros, lo que ha sucedido es una reasignación de roles entre los sectores público y privado. Empero, para algunos más, al tener el Estado menos responsabilidades al separarse de funciones de gestión o de producción, debería tener mayor concentración en determinadas funciones congruentes y esenciales como la salud y la seguridad social.

tante tanto por lo que concierne a la definición del marco regulatorio, la fiscalización del funcionamiento del sistema (a través de los órganos contralores), la responsabilidad del tránsito del antiguo sistema de pensiones al instaurado, como respecto del fomento de un entorno financiero y económico favorable (respecto a la inflación, tipos reales de interés y el control de los déficit del sector público).

1. *Función reguladora*

Chile y México consideraron mecanismos de regulación directos e indirectos en donde la ley y una serie de normas complementarias definen los requisitos exigibles para la constitución de las entidades administradoras, las características de operación, los procedimientos de afiliación, el perfil de los beneficios que es posible ofrecer, las condiciones bajo las cuales se puede acceder a ellos y las obligaciones de información a los afiliados y al público.³⁴⁷

Asimismo, la función reguladora está presente en la creación y aplicación de normas para la evaluación y diversificación de las inversiones, la separación patrimonial entre cada fondo y su entidad administradora; limitaciones a la inversión en instrumentos financieros emitidos por instituciones relacionadas con las entidades administradoras; y la obligación de efectuar todas las transacciones con recursos del fondo de pensiones a través de los mercados formales, con información pública de los precios (protección del patrimonio de los trabajadores). Adicionalmente, consideraron disposiciones administrativas de diverso tipo destinadas a complementar y desarrollar las disposiciones legales de la materia, para que conforme todo esto un complejo y extenso marco legal, es decir, se regula con enorme detalle todo el sistema con el fin de ajustarlo a la realidad en la que opera.

En este orden, bajo el marco regulatorio el Estado imprime un esfuerzo concentrado para coordinar la evolución dinámica del sistema.

2. *Función fiscalizadora*

El Estado está representado por un ente especializado de control y supervisión de las administradoras (SAFP o Consar), financiado con recur-

³⁴⁷ Iglesias, *op. cit.*, nota 276, p. 74.

tos públicos. Este ente es una institución autónoma con patrimonio propio y cuyas funciones comprenden las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa y se relaciona con el gobierno a través de las autoridades del Trabajo (Ministerio o Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

Para los partidarios del modelo, la función de fiscalización es de gran relevancia en el nuevo sistema, en primer lugar porque la dimensión de los recursos acumulados de los fondos de pensiones exige resguardar la integridad de los mismos y los futuros beneficios, en razón de que constituyen ahorro obligatorio para los trabajadores. En segundo lugar, debido a que las garantías estatales establecidas en el sistema comprometen la futura utilización de recursos fiscales, por lo que se hace necesario asegurar que éstos se otorguen sólo cuando sea necesario y no por ineficiencia o mal funcionamiento del sistema, esto es, la fiscalización opera tanto respecto de las administradoras como en relación a sus inversiones. En tercer lugar, al velar por la seguridad de los fondos, el Estado contribuye a mantener una fuente de recursos importantes para el desarrollo económico del país.³⁴⁸

3. *Función asistencial*

Para el adecuado funcionamiento del nuevo sistema, el Estado otorga determinadas garantías. Estas garantías incluyen la definición de niveles mínimos en las pensiones de vejez, para el cobro de las prestaciones ya otorgadas y garantías sobre distintos aspectos financieros.

A. *Pensiones mínimas*

Bajo el nuevo sistema, el Estado ha asumido la responsabilidad de ofrecer una pensión mínima a todos los trabajadores que cumplan con ciertos requisitos y que, llegado el momento del retiro, no tengan acumulado un fondo suficiente para financiar una pensión superior a dicho monto.³⁴⁹

³⁴⁸ Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS), *Reformas a los sistemas de pensiones*, Santiago, 1996, p. 12.

³⁴⁹ La pensión mínima no es exclusiva del nuevo modelo de pensiones, pues esto ya ocurre o puede implantarse en sistemas públicos o mixtos.

En el caso chileno, el Estado se compromete a otorgar una pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia, de aplicación general y uniforme cuando no alcancen los propios recursos del afiliado para dicha pensión. La pensión mínima de vejez opera siempre que el afiliado cumpla con el requisito legal de acumular cuando menos 20 años de cotizaciones y tener 65 años los hombres y 60 las mujeres. En cuanto a la invalidez, se exige que el afiliado registre dos años de cotizaciones dentro los cinco años anteriores al momento de declararse la invalidez o 10 años de aportaciones a cualquier sistema previsional. Sin embargo, en el caso de que la invalidez sea producto de un accidente y el trabajador no cumpla con los requisitos anteriores, quedará cubierto por esa garantía si se encontraba cotizando al momento en que se declaró la invalidez y siempre que el accidente haya sido posterior a la fecha de afiliación al sistema. Asimismo, el Estado se hace cargo de las pensiones de renta vitalicia contratadas por afiliados con una compañía de seguros cuando ésta quiebra.³⁵⁰

En el caso mexicano, cuando el trabajador cumpla con la edad y semanas cotizadas (cesantía, 60; vejez, 65; y en ambos casos 1,250 cotizaciones) y empero, los fondos de su cuenta individual no sean suficientes para contratar una pensión (renta vitalicia o retiros programados), el Estado le garantiza también una pensión mínima equivalente a un salario mínimo mensual general correspondiente al Distrito Federal. Asimismo, el Estado asegura, en el supuesto de invalidez, una pensión mínima cuyo monto mensual será equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al INPC, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión. Si la cuantía es menor a la pensión garantizada, el Estado aportará la diferencia para que el trabajador adquiera una pensión vitalicia.

B. Prestaciones garantizadas

En el caso chileno, ante el supuesto de la cesación de pagos o la quiebra de una administradora o compañía de seguros, el Estado garantiza el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia y las rentas

³⁵⁰ La cobertura alcanza el 100% del monto de la pensión mínima y el 75% del exceso sobre ésta, con un tope de UF 45 (1,460 dólares a mayo de 1997) por cada pensionado o beneficiario.

vitalicias contratadas por los afiliados al sistema; asimismo, la pensión de invalidez originada por un primer dictamen y la cuota mortuoria.³⁵¹

En el caso mexicano, el anterior supuesto no está previsto, pues la ley sólo se limita a señalar que, antes de la liquidación definitiva de la Afore, se traspasarán las cuentas individuales a otra administradora y deja la duda respecto de si se pasarán las cuentas con la integridad de las aportaciones del trabajador. En este caso, no está prevista la intervención del Estado para garantizar un monto predefinido.

C. Rentabilidad mínima

La tercera garantía estatal está vinculada con la rentabilidad mínima de los fondos de pensiones. De acuerdo con lo establecido en la legislación chilena, las administradoras son responsables de que la rentabilidad del fondo que manejan no sea menor al límite inferior que se calcula periódicamente. En caso contrario, deben integrar la diferencia para compensar la deficiencia de rentabilidad, utilizando el fondo de fluctuación constituido al efecto o mediante aportes de capital propios. En los casos en que se agoten estas instancias, el Estado chileno compensa las deficiencias de rentabilidad y procede a la liquidación de la administradora respectiva.³⁵² En México, como se recordará, no opera esta garantía.

4. Función financiadora

Como consecuencia de las garantías que el Estado se obliga a otorgar en el nuevo sistema, paralelamente asume la función de financiador.

En el caso chileno, el Estado se hace cargo de un triple financiamiento: a) las pensiones de los trabajadores ya retirados en el momento en que la reforma ocurrió; b) los bonos de reconocimiento al momento de su vencimiento de aquellos que se trasladaron al nuevo sistema después de haber cotizado al sistema antiguo; y c) las pensiones que están garantizadas en el nuevo sis-

³⁵¹ La cuota mortuoria se incorporó al artículo 88 del DL 3.500 en 1987 y consiste en el retiro de 15 UF de la respectiva cuenta individual, por quien teniendo o no un vínculo matrimonial o de parentesco con el afiliado fallecido acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral.

³⁵² AIOS, *op. cit.*, nota 383, p. 92.

tema.³⁵³ En efecto, el Estado tiene a su cargo todas las pensiones en curso de pago, es decir, financia los déficit de las instituciones de previsión del antiguo sistema. Cubre en dinero el bono de reconocimiento, y ajusta su valor a la variación del Índice de Precios al Consumidor, más un interés real anual del 4%. Asimismo, suple la diferencia faltante cuando el afiliado no ha acumulado suficientes recursos en su cuenta individual de la pensión de vejez para financiar la pensión mínima. Adicionalmente, como ya fue expuesto, cubre otras garantías: las prestaciones garantizadas en los supuestos de cesación o quiebra de las administradoras y compañías de seguros y la rentabilidad mínima.

En el caso mexicano, el Estado asume varios tipos de financiamientos: a) las pensiones de los “pensionados actuales”, aquellos que se encontraban ya recibiendo una pensión al momento de la reforma; b) el pago a los “pensionados en transición” que incluye a todos los trabajadores activos que cotizaron al IVCM (*invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte*) del IMSS antes del 1o. de julio de 1997 y que, por consiguiente, adquirieron derechos bajo el antiguo sistema; c) aportaciones estatales a la subcuenta de retiro, cesantía y vejez; d) la cuota social; y, e) la pensión mínima garantizada.

El pago de beneficios a los “pensionados actuales” seguirá cubriéndose por el IMSS; empero, serán financiados por las reservas existentes del IVCM y por recursos recaudados directamente por el gobierno federal. Para los “pensionados en transición”, en vez de usarse bonos de reconocimiento, la ley estableció que podrían escoger la pensión más alta entre la garantizada por el antiguo sistema y la obtenida con los recursos acumulados en su cuenta individual bajo el nuevo sistema. En el primer caso, la pensión será calculada como si el trabajador hubiera cotizado al antiguo sistema durante el tiempo en que realmente cotizó al nuevo. La pensión será financiada con los recursos de su cuenta individual y será completada con recursos estatales.³⁵⁴ La aportación estatal a la subcuenta de retiro, cesantía y vejez es de 0.225% del SBC ; la aportación a la cuota social en las cuentas individuales es el 5.5.% SMG indizada al INPC. Respecto de la pensión mínima, el Estado cubrirá la diferencia para que el asegurado tenga acceso a una pensión garantizada equivalente a un salario mínimo mensual correspondiente al Distrito Federal.

³⁵³ Pensiones mínimas y también pensiones de asistencia social en el caso chileno.

³⁵⁴ Artículo 18 transitorio de la NLSS.

Con base en lo antes expuesto, puede señalarse que la gestión financiera del Estado es básica en el nuevo sistema de pensiones, pues implica un esfuerzo significativo de financiamiento público para poder pagar los compromisos del sistema sustituido, así como los derivados de la instauración y operación del nuevo modelo.

Abordadas ya las funciones que asume el Estado y para terminar este apartado, puede señalarse que lejos de jugar un papel teóricamente de supervisión y de garante del nuevo sistema de pensiones, juega un papel crucial en su consolidación, ya que adopta la función financiadora y administradora de dicho modelo financiador de garantías (al sistema y a los afiliados) y de los costos de la transición³⁵⁵ y administrador de los fondos obligatoriamente afectados. Empero, al asumir estas nuevas funciones, se advierte su retiro de los servicios y beneficios sociales, es decir, adquiere el carácter de Estado subsidiario y revierte su tendencia en la seguridad social al reducir su función pública a su mínima expresión: ofrecer una pensión mínima a aquellos miembros que por razones orgánicas o de edad carezcan de capacidad para satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas y para quienes no logren reunir los requisitos para obtener una pensión en el nuevo sistema. En este sentido, el Estado ha descargado su función en materia de seguridad social en otros sectores (el sector privado preferentemente) y en los individuos, de tal suerte que se ha dejado para sí aquellos servicios que no generan recursos o, de los cuales, no es posible obtener ganancias.³⁵⁶

II. EL DILEMA DE LA FUNCIÓN FINANCIADORA

Del análisis de las funciones que asume el Estado en el nuevo sistema quedó claro que pasar de un sistema de financiamiento por reparto a un sistema de capitalización individual implica que el Estado se haga cargo de los gastos operacionales y previsionales de tal sustitución, como son: los gastos de los mecanismos financieros que se adoptaron para la orga-

³⁵⁵ Algunos consideran que en virtud de las atribuciones que cumple el Estado en el nuevo sistema de pensiones, dentro de la seguridad social tiene un rol subsidiario, que se limita a lo normativo, la fiscalización y la entrega de apoyo a los trabajadores de menores ingresos.

³⁵⁶ No obstante, que hay una fuerte tendencia que se pronuncia en que la seguridad social y, por ende, el sistema de pensiones son funciones que debe realizar el Estado, independientemente, de que en forma complementaria pueda intervenir el sector privado.

nización del antiguo sistema y el traspaso al nuevo, y los que se generaron para solventar las antiguas prestaciones y las nuevas en el marco del nuevo sistema; en pocas palabras, se enfrenta el problema de financiar la transición entre los sistemas. Este proceso resulta particularmente complejo e implica un ajuste importante en la política de gasto gubernamental, en la política de ingresos o en ambas y cuyo especial énfasis es su impacto fiscal; éste es el dilema.

A continuación se revisan los mecanismos financieros que se diseñaron para hacer frente a las promesas de pensiones hechas a los que ya habían aportado por varios años al antiguo sistema y los de las nuevas promesas.

1. Organización del antiguo sistema e incorporación al nuevo

Al crearse el nuevo sistema de pensiones, Chile y México impusieron modificaciones substanciales en la organización del antiguo sistema. Por un lado, implantaron modificaciones que afectaron a quienes permanecían en el sistema existente con anterioridad a la reforma. Por otro, determinaron mecanismos financieros para incentivar la incorporación al nuevo sistema.

En el caso chileno, la modificación en la organización del antiguo sistema respecto de los trabajadores que ya permanecían en él y aquellos que optaron por quedarse en éste, consistió en la creación del Instituto de Normalización Previsional, el cual agrupó a las principales cajas de previsión y asumió la responsabilidad de continuar administrando el pago de beneficios del viejo sistema. En el caso mexicano, quedaron bajo la órbita del antiguo sistema del IMSS sólo quienes ya se encontraban percibiendo beneficios.³⁵⁷ Sin embargo en ambos países la puesta en marcha del nuevo sistema dejó al INP y al IMSS sin los ingresos que percibían por cotizaciones, con motivo de la afiliación de los trabajadores al sistema provocando su deterioro al no contar con mecanismos de financiación, razón por la cual el Estado asumió financiar ese déficit.

Respecto de los mecanismos financieros explícitos de incorporación de los trabajadores al nuevo sistema, en el caso chileno contaron con di-

³⁵⁷ Al quitarle las funciones de seguridad social se quedó con las funciones de recaudación-distribución de fondos y de gestión financiera y de servicios, es decir, se amplió su tarea de fiscalizador y cobrador.

ferentes incentivos. Por un lado, se establecieron ventajas concretas para quienes optaran por incorporarse al sistema, definidas en términos del salario neto de los trabajadores y el costo laboral para patrones. Por otro, se determinaron incentivos diferenciales por edad, a través de los mecanismos establecidos para compensar los aportes realizados con anterioridad a la reforma.

Con relación al primer incentivo de carácter económico, las cotizaciones como porcentaje del ingreso imponible se redujeron de un nivel promedio del 22.44% aproximadamente a un 15% para quienes decidieron incorporarse al nuevo sistema, que resultó en un aumento en el salario neto cercano al 12.5%.

El segundo tipo de incentivo, como ya se ha mencionado, consistió en el “bono de reconocimiento”, documento que implica la emisión de un título de deuda a favor de los trabajadores, el cual madura y es pagado al fondo de pensiones al momento del retiro del afiliado de la fuerza de trabajo, con lo que se convierte en una especie de “reconocimiento de las cotizaciones” efectuadas en el antiguo sistema.³⁵⁸ En este esquema, el aporte del bono es superior para quienes son mayores al momento de la reforma, ya que el valor del bono se determina en forma proporcional al número de años con aportes al antiguo sistema. Pero este mayor valor se compensa con una disminución en los beneficios provenientes del nuevo sistema, ya que el periodo durante el cual los trabajadores podrán acumular sus aportes será menor cuanto más cercanos se encuentren a la edad de retiro en el momento de la reforma.

En el caso mexicano, al eliminarse el antiguo sistema no existieron mecanismos explícitos de incorporación al nuevo; por tanto, no hubo incentivos, pues como se recordará, la incorporación se limitó a optar por la pensión más alta entre la garantizada por el antiguo sistema del IMSS y la obtenida con los recursos acumulados en su cuenta individual en el nuevo sistema.³⁵⁹

³⁵⁸ AIOS, *op. cit.*, nota 383, pp. 74-76.

³⁵⁹ En el caso mexicano, la literatura señala que no fue posible el otorgamiento de un bono de reconocimiento debido a que el tratamiento legal de los derechos adquiridos hicieron difícil asignar un valor a los beneficios adquiridos de un trabajador bajo el antiguo sistema hasta el momento de la reforma. Además, la NLSS busca ante todo reconocer de la manera más clara los derechos adquiridos.

2. Costo de la transformación

Es un hecho que el costo de la reforma al sistema de pensiones genera déficit en las finanzas públicas, entonces se plantean las interrogantes: ¿cuánto es el costo de la transformación?, ¿el Estado hará frente plenamente a este costo fiscal?

En particular, el monto total que el Estado deberá desembolsar para financiar los compromisos del antiguo sistema, así como los del traspaso de los afiliados al nuevo y las prestaciones y los beneficios propios de éste, fue declarado desconocido por los países objeto de estudio desde el principio. En razón de ello, en ambos se diseñaron y aplicaron metodologías para proyectar el costo de la reforma con base en hipótesis que consideraron más o menos razonables y el análisis de varios supuestos, tomando como referencia una proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

En el caso chileno, como se recordará, la reforma implica cubrir un triple déficit previsional estatal: a) el aporte fiscal directo, aportes que con cargo al presupuesto nacional envía el Estado a las instituciones de seguridad social, destinados principalmente a financiar el déficit substancial que ocurrió en el antiguo sistema, al quedarse sin cotizantes;³⁶⁰ b) el valor del bono de reconocimiento que ha de pagarse cada año; y, c) el pago de la pensión mínima. Lo anterior, además de las otras garantías estatales ya referidas.

Este triple costo fiscal no ocurre simultáneamente. El déficit del antiguo sistema sí comienza de inmediato; el bono de reconocimiento no se hace efectivo, sino que se difiere hasta el momento del retiro; el costo de la pensión mínima surge al mismo tiempo que el costo del bono, pero aquél no disminuirá ni desaparecerá porque se otorga también a los que entran al mercado laboral y se afilian al nuevo sistema.³⁶¹

En la proyección del costo de la reforma chilena se estimó que el antiguo sistema se extinguirá alrededor de 2014, respecto de los hombres, y en el 2027 por lo que hace a las mujeres, es decir, el periodo de transi-

³⁶⁰ Los beneficios del antiguo sistema son financiados en forma exclusiva por los aportes de los trabajadores que optaron por permanecer en él y el Estado asume el financiamiento de los eventuales déficit.

³⁶¹ El déficit del antiguo sistema en principio se agrava para eventualmente disminuir hasta que al fin desaparece, mientras que el Bono de Reconocimiento comienza cuando está reduciéndose el déficit, pero tenderá a incrementarse mucho más tarde para luego disminuir y desaparecer finalmente.

ción o costo de la reforma abarcará alrededor de 40 años.³⁶² Por tanto, se consideró que el costo total de la reforma ascendería a un 125% del PIB, pero se adujo que en la medida que se mantenga el crecimiento de la economía, el peso relativo del déficit previsional tenderá a decrecer. En efecto, desde la creación del nuevo sistema se consideró que el déficit previsional crecería a una tasa promedio de 10.6% real anual, siendo el componente de más rápido aumento el bono de reconocimiento (43.75% real anual), estimándose que con el paso de los años, tanto el aporte estatal directo como el gasto en el bono de reconocimiento, tenderán a reducirse. De acuerdo a proyecciones publicadas en 1993, para el año 2015 el aporte estatal directo será decreciente, alcanzando un 48.7% que representará un 0.5% del PIB, en tanto el gasto fiscal en los bonos de reconocimiento en el mismo periodo proyectado será de 876 millones de dólares (31 de mayo de 1998), lo que representaría un 0.5% del PIB de ese mismo año, asumiendo un crecimiento esperado de la economía del 5%. Se estimó que los bonos de reconocimiento de mayor valor promedio se pagarán en los próximos años y alcanzarán el máximo valor en 2009 con un 1% del PIB, fecha a partir de la cual empezaría a registrarse una reducción en el gasto por este concepto.³⁶³

Otro aspecto que se consideró es el momento del pago de la pensión: si se efectúa una sola vez en el momento que la persona se acoge a una pensión, o en forma distributiva en el tiempo como un porcentaje de la pensión que recibirá el trabajador. La primera alternativa representa un alivio en la situación fiscal en los primeros años de la etapa transicional, aunque el Estado mantiene una responsabilidad financiera por más tiempo.³⁶⁴

En el caso mexicano, como también ya se expuso, la instauración del nuevo sistema de pensiones generó diversos costos fiscales: a) los pagos a los pensionados actuales (sin el ingreso considerado en el antiguo sistema, ya que las aportaciones irán a las Afores); b) los pagos a los pensionados en transición (que es la diferencia entre el valor del beneficio mínimo y el valor de la cuenta del trabajador después de 1997 al momento del retiro); c) la cuota social; d) las aportaciones estatales a la subcuenta de RCV; y, e) la pensión mínima garantizada.

³⁶² Ortúzar A., Pablo, “Déficit previsional: recuento y proyecciones”, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1988, p. 123.

³⁶³ Bustamante, *op. cit.*, nota 298, p. 171.

³⁶⁴ Iglesias, *op. cit.*, nota 276, p. 103.

En la proyección general del costo de la reforma al sistema de pensiones mexicano, se estimó que abarcará 50 años y su monto oscilará entre 0.77% y 3.39% del PIB por año, en donde la suma total de los costos será de 82.6% del PIB,³⁶⁵ costo inferior a la reforma chilena, bajo el argumento que la diferencia estriba en la menor madurez del sistema de pensiones mexicano, la estructura poblacional más joven, la relativamente baja cobertura del IMSS en relación con la PEA (29.6%) y la menor cantidad de pensiones cubiertas por el sistema.³⁶⁶ Respecto del promedio anual estimado del costo fiscal de la reforma, algunos autores consideraron que resultaba equivalente al presupuesto asignado a algunos de los programas prioritarios de la administración pública, señalando que tenía equivalencias cercanas con el presupuesto del sector de comunicaciones y transporte o con el sector de desarrollo agropecuario y pesca.³⁶⁷

En lo particular, se afirmó que los costos respecto de los pensionados actuales equivalían a cerca del 0.4% del PIB en 1997 y declinarían rápidamente a través del tiempo,³⁶⁸ mientras que el costo de los pensionados en transición y la pensión mínima garantizada representaría un .05% del PIB en 1998 y se incrementaría en el tiempo para llegar a cerca de .75% en 2025, en tanto que los costos de la cuota social y las aportaciones estatales a la subcuenta de retiro, cesantía y vejez se estimaron en 0.18% del PIB en 1998 y 0.16% en 2025.³⁶⁹

Hasta aquí se ha hecho referencia a los costos fiscales y las proyecciones del costo de la transformación del sistema, pero no a los mecanismos para financiar tales costos, en primer lugar, porque en el discurso gubernamental nunca se abordó el tema y, en segundo, porque no existe suficiente información al respecto, sin embargo, al parecer en el caso chileno se adoptaron cinco métodos simultáneamente: a) emisión de nuevos bonos de Estado; b) impuestos temporales; c) reducción de gasto público;

³⁶⁵ Trigueros, Ignacio, “La reforma a la seguridad social en México”, *Gaceta de Economía*, año, 2, núm. 4, 1997, p. 6.

³⁶⁶ Sales, *op. cit.*, nota 53, p. 44.

³⁶⁷ González Pier, Eduardo, *op. cit.*, p. 114.

³⁶⁸ Se consideró que los costos fiscales por pago a los pensionados existentes y aquellos que reciben pagos por invalidez podían ser estimados con precisión, ya que el IMSS conocía el número de pensionados que recibían beneficios y el monto de los beneficios pagados.

³⁶⁹ Cerda, *op. cit.*, nota 67, pp. 89 y 90.

d) privatización de empresas públicas y, e) deuda.³⁷⁰ En el caso mexicano existe la presunción que por el momento se ha financiado con deuda.³⁷¹

Pasemos ahora a revisar algunos de los cuestionamientos que los creadores del nuevo sistema han formulado al modelo mexicano respecto de los mecanismos que adoptó para la sustitución del antiguo sistema e instauración del nuevo.

El modelo mexicano ha recibido críticas al considerarse más riesgoso que el chileno, pues se afirma que las obligaciones del Estado son inciertas. Llama la atención que si bien el modelo original a nivel general es cuestionado, preocupan a los creadores de éste las variantes que se incorporaron en el caso mexicano.

En efecto, se cuestiona al modelo mexicano, en primer lugar, en cuanto a la forma en que se reconocerán los derechos a los trabajadores que ya cotizaban en el antiguo sistema; en segundo, respecto al incentivo vitalicio de elegir entre el sistema antiguo y el nuevo, pues se considera a estos supuestos como dos fuentes de riesgo moral; como tercer punto, se cuestiona la “cuota social”.

La forma adoptada en el caso mexicano para enfrentar el tema del reconocimiento de los derechos es cuestionada porque, si bien permite al Estado ahorrar la parte que destinaría para el pago de bonos de reconocimiento, —si la acumulación de recursos en las cuentas individuales resulta ser mejor que las expectativas establecidas *ex ante*— a la vez, no genera la obligación de reconocer en forma explícita una deuda contraída con anterioridad, compromiso que ayuda a mantener un presupuesto y un gasto públicos más controlados, por los pagos que corresponde hacer a futuro. Adicionalmente, esta forma implica un trato injusto para la generación de la transición comparada con la emisión de bonos de reconocimiento.³⁷² En el caso chileno, la generación de la transición llegado el supuesto del retiro recibe tanto el valor del bono como el saldo acumu-

³⁷⁰ Piñera, José, *La revolución de las pensiones...*, *cit.*, nota 250, p. 7.

³⁷¹ Treviño Saucedo, Leticia Felicidad, “Las Afores y el mercado financiero: retos y estrategias de inversión”, *La seguridad social. Reformas y retos*, México, UNAM-IIES-DGAPA, 1999, p. 271.

³⁷² La literatura chilena considera que el uso del bono de reconocimiento tiene la ventaja de explicitar una deuda implícita y, conociendo las características demográficas y previsionales de la población, permite al Estado planificar adecuadamente su flujo de fondos en el futuro.

lado en su cuenta individual, mientras que en el caso mexicano, el trabajador que elija el nuevo sistema sólo recibirá el saldo acumulado.

En torno del incentivo vitalicio de elegir entre el antiguo y el nuevo sistema, se cuestiona por qué el mismo hace más difícil calcular el costo de la transformación ya que los trabajadores, sobre todo los que están a punto de pensionarse, tenderán a elegir inversiones muy riesgosas a sabiendas de que siempre podrán confiar en los beneficios del antiguo sistema.³⁷³

En relación con la “cuota social” que el Estado deposita en las cuentas individuales de cada trabajador, es cuestionada al considerarse que no sólo debilita el vínculo entre los esfuerzos y los beneficios, sino que cualquier beneficio financiado por los ingresos generales del Estado estará sujeto a presiones políticas para aumentarlo, lo que podría resquebrajar la disciplina fiscal, situación de la cual huyó el modelo chileno.³⁷⁴

Respecto de estas críticas, el modelo mexicano considera que se trata simplemente de un manejo distinto de los riesgos fiscales. En este orden, se afirma que el primer riesgo moral, esto es, el trato injusto por la no emisión del bono de reconocimiento, no se da, pues bajo el nuevo sistema todos recibirán al menos lo que iban a recibir bajo el antiguo sistema y existe la posibilidad de recibir más, razón por la cual no se tomó en cuenta un bono pues al respetarse los derechos de los trabajadores y garantizarse en el nuevo sistema no se da margen a la interpretación legal.³⁷⁵ Se señala que en el esquema de bonos de reconocimiento el riesgo de la carga fiscal extraordinaria radica en la tasa de rendimiento del bono, mientras que en el caso mexicano el riesgo viene asociado al desempeño del salario mínimo y el comportamiento general de precios al consumidor. En torno al segundo riesgo moral, es decir, al incentivo a tomar decisiones de riesgo en las inversiones, se señaló que es muy poco probable que suceda, pues la mayoría de la población afiliada al IMSS es joven. Con relación a la cuota social, se esgrimió ser un mecanismo que busca incrementar el ahorro de los trabajadores de menores ingresos, a través de redistribuir el Estado parte de los ingresos que recibe de impuestos.

³⁷³ Rodríguez, Jacobo, “Reforma a las pensiones: el Legado incompleto de Zedillo”, Página Web del CATO, [http://www.elcato.org/legzed_rodriguez.htm], p. 2.

³⁷⁴ Vasquez, Ian, *Reforma previsional en México*, Cato Institute, 1998, p. 2.

³⁷⁵ Cerda, *op. cit.*, nota 67, p. 94.

No obstante las anteriores controversias, la literatura de ambos países coincide en señalar que el modelo chileno será significativamente más costoso, porque el Estado ofreció un paquete de derechos o beneficios más generoso, haciéndose cargo del déficit del antiguo sistema, del bono de reconocimiento y de la pensión mínima en el nuevo sistema, además de otorgar otras garantías importantes. Adicionalmente, se señala que la causa también radica en la proporción de fuerza de trabajo que se unió al nuevo sistema de pensiones.³⁷⁶ El caso mexicano, al no otorgar el bono de reconocimiento, presenta la particularidad de que redujo el costo fiscal de la transformación (reforma), eliminando o restringiendo algunos de los derechos y beneficios, a costa del bienestar de los afiliados.³⁷⁷ Con lo anterior, es posible señalar que, si bien en ambos países opera un modelo general de pensiones, sus reformas son distintas, pero lo más importante, en ambos casos no se conoce a ciencia cierta el costo de la transformación del sistema.

III. BALANCE DEL MARCO PROSPECTIVO DEL NUEVO SISTEMA

Una vez completo el panorama sobre el contenido del nuevo sistema, sus fundamentos y el papel que asume el Estado en éste, una pregunta importante que surge es determinar si la transformación (reforma) de los sistemas de pensiones llevada a cabo por los países objeto de estudio ha implicado la solución de los problemas de orden social y financiero que en su momento esgrimieron. Lo anterior nos lleva a emprender el análisis de cómo han evolucionado o en qué estado se encuentran ciertos aspectos claves del nuevo sistema, cómo ha sido su cumplimiento, de tal forma que permitan identificar si se han superado los problemas de los antiguos sistemas.

De entrada se hace notar que a pesar de los más de 20 años de vigencia del nuevo sistema de pensiones en Chile y los seis años en México, no es fácil evaluar e interpretar el sistema en el mismo curso de su desarrollo, en primer lugar, porque sus objetivos son varios y en alguna medida contradictorios (proveer recursos para la vejez y aumentar el aho-

³⁷⁶ En Chile, aproximadamente 1.35 millones de trabajadores, un 36% de la fuerza de trabajo al inicio del nuevo sistema recibió el bono de reconocimiento.

³⁷⁷ Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, Santiago, CEPAL, 2000, p. 40.

ro) y, además, porque sus fundamentos teórico-ideológicos no han sido validados por los hechos debido a que en Chile se estimó que el nuevo sistema alcanzaría una situación de estabilización en unos 25 años, es decir, para 2007, cuando los ingresos por las cotizaciones y rendimientos de las inversiones igualaran a los egresos. En segundo lugar, la literatura existente en ambos países presenta posiciones contradictorias e irreconciliables sobre los resultados inmediatos y previsibles del sistema.³⁷⁸

Por tanto, será el largo proceso evolutivo cuyo impacto tendrá que ser evaluado en una continuidad de tiempo, así como los cambios demográficos y otros factores lo que probará si se cumplieron, entre otros, los fundamentos y objetivos del nuevo sistema. No obstante lo anterior, parece a la vez útil y conveniente hacer desde ahora un revisión. Con este propósito, en el presente apartado se señalan ciertas tendencias preliminares y se incorporan en la medida de lo posible comentarios sobre tales procesos, a la luz de varios elementos, como: la cobertura, los fundamentos teórico-ideológicos, la participación del Estado y el desarrollo legal del modelo.

1. Cobertura

El nuevo sistema de pensiones tanto en el caso chileno como en el mexicano está dirigido, en la práctica, a los grupos que ya estaban cubiertos por los regímenes originales sin considerar a los grupos tradicionalmente excluidos.³⁷⁹ Asimismo, el nuevo sistema se ha enfocado a los trabajadores del sector privado y deja fuera, al menos temporalmente, a los grupos especiales; en el caso chileno a las fuerzas armadas y la policía y en el mexicano a los trabajadores de empresas estatales, paraestata-

³⁷⁸ La literatura oficial chilena y la promotora del modelo lo presentan en todo momento como exitoso, mientras que la literatura no oficial cuestiona el modelo y su impacto a largo plazo.

³⁷⁹ En efecto, los trabajadores agrícolas, sector informal e independientes no fueron considerados en los procesos de reforma, salvo que se les presenta como “novedad” la posibilidad de acceder voluntariamente al nuevo sistema. Esta posibilidad ya existía, por lo que su señalamiento como novedad es cuestionable. El problema no es tanto la posibilidad legal de acceder o no al nuevo sistema, sino la existencia misma de los recursos y mecanismos de inserción. Esta exclusión legislada obedece a menudo a la decisión pragmática, basada en la constatación de que, si se les aplicara la legislación, el no pago de las cotizaciones alcanzaría grandes proporciones, es decir, no se plantean estrategias para incluir a estos grupos.

les y militares, entre otros.³⁸⁰ Esto significa que no elimina la mayoría de los regímenes de privilegio de grupos especiales y subsisten mosaicos de regímenes compuestos por población no cubierta, regímenes de privilegios y otros regímenes no reformados (municipales y estatales). El nuevo sistema sólo modificó la estructura del régimen obligatorio para el sector privado formal, pero no representa cambios en la estructura nacional en materia de pensiones,³⁸¹ es decir, no evoluciona hacia una cobertura universal (que debería ser su fin y el desarrollo de las pensiones) situación que pareciera entendible, pues en una capitalización individual con administración privada selectiva, los fondos de pensiones resultan atractivos, por ser fondos financieros depositados a largo plazo. A causa de lo anterior resulta difícil tener un buen indicador de la cobertura provisional total de los países objeto de estudio.³⁸²

En razón de lo anterior, el nuevo sistema no resuelve la portabilidad de derechos, es decir, no es portable no sólo porque deja intactos otros programas sino porque tampoco prevé el supuesto de cambio de un plan de pensiones a otro sin que el trabajador pierda beneficios. El objetivo de la portabilidad es permitir que la pensión recibida refleje el conjunto de ingresos de la vida laboral del trabajador.

³⁸⁰ En el caso chileno, siendo el nuevo sistema de pensiones producto de un gobierno militar, llama la atención el que no se haya sometido asimismo a dicho sistema, sólo lo hizo respecto del personal civil de las fuerzas armadas y de orden. La literatura al respecto señala que las fuerzas armadas se opusieron al modelo.

³⁸¹ En Chile, paralelamente al sistema antiguo, se ha desarrollado un nuevo sistema que, si bien tiene condiciones de adquisición uniformes, también lo es que promueve —tanto en pensiones como en salud— la multiplicidad de entes gestores y la individualidad y diversidad de las cotizaciones y las prestaciones. En México, en 1995, no se consideró ningún cambio en el ISSSTE, Pemex, fuerzas armadas y planes pensionales estatales, es decir, la reforma tuvo un carácter parcial. Con la reforma a la LSAR de diciembre de 2002 únicamente se extendió el sistema de las Afores a otros trabajadores y personas en general, esto es, la reforma pretende que las Afores administren las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE y, asimismo, respecto de cualquier trabajador independiente y de aquellos de dependencias o entidades públicas o municipales no afiliados al IMSS o ISSSTE.

³⁸² Los Convenios de la OIT proponen cubrir al menos el 75% de la población aunque está implícita la idea de llegar a la universalidad. Asimismo, las evidencias internacionales demuestran que sólo se ha podido garantizar la cobertura universal de la pensión y reducir los niveles de pobreza en la tercera edad cuando es obligatoria y se financia a través de un impuesto. En 2002, la AIOS proporcionó datos verdaderamente extremos, como es el que reporta el 112% de cobertura de la PEA en Chile y el 72% en México.

En el caso chileno, como se recordará, se unificaron ciertas prestaciones y condiciones de adquisición de beneficios y se agruparon algunos subsistemas bajo una administración común (INP), pero al no fusionarse los fondos de pensiones, subsisten diferencias entre ellos. En el caso mexicano, sólo se afectó el IVCAM del IMSS, por tanto, los trabajadores que se cambien de un trabajo a otro cubierto por diverso programa (del IMSS al ISSSTE o viceversa) perderán algunos beneficios de sus pensiones.

2. *Fundamentos ideológicos*

Como se explicó en el capítulo tercero, los fundamentos teórico-ideológicos del nuevo sistema señalaban que éste impulsaría la participación activa del trabajador, la eficiencia y competitividad de la administración privada, el ahorro nacional, los mercados de capital, los rendimientos reales positivos de la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos, lo cual a su vez garantizaría pensiones adecuadas y equitativas. Estos fundamentos enfrentan las siguientes observaciones:

A. *Fundamento “participación activa del trabajador”*

Desde el punto de vista de los partidarios del modelo, la propiedad de la cuenta individual y la estricta relación entre las contribuciones y las pensiones hacían superior al nuevo sistema respecto del antiguo, por ello se esperaba que tales elementos serían un incentivo para que los trabajadores se afiliaran y cotizaran al sistema. En la vía de los hechos, puede observarse que no garantizan el registro y el pago puntual de las cotizaciones por parte del trabajador, con el fin de aumentar su cuenta individual y alcanzar pensiones más elevadas al retirarse. En efecto, tanto en Chile como en México, se ha dado una diferencia significativa entre el número de afiliados al sistema y los cotizantes activos al mismo. En 2002 en Chile, a pesar de que los datos son muy contradictorios, se reportan 6.7 millones de afiliados y 3.4 millones de cotizantes, en tanto que en México hay 29 millones de afiliados y 12.2 millones de cotizantes.³⁸³

³⁸³ AIOS, *Boletín estadístico*, núm. 8, diciembre de 2002, pp. 3 y 4.

En particular, una de las razones que pueden explicar la dicotomía entre la cobertura basada en la afiliación y la cotización activa es el desempleo, pues un trabajador al encontrarse en este supuesto es lógico que deje de cotizar aunque esté afiliado, con la correspondiente consecuencia del pago de la comisión sobre saldo de cuenta inactiva con cargo a la cuenta individual del trabajador en el caso mexicano, porque en el chileno dicha comisión se eliminó en 1988. Otra posible explicación pudiera ser el caso de los trabajadores temporales que entran y salen del mercado y las mujeres que dejan de trabajar para cuidar a sus hijos.³⁸⁴ Quizá haya más causas, lo que indicaría que el problema de la falta de pago de las cotizaciones es más complejo de lo previsto. Tal parece que el nuevo sistema no da respuestas adecuadas a los trabajadores con capacidades y necesidades de protección muy diferentes y cambiantes a lo largo de su vida laboral, pues existirán personas o grupos con la capacidad contributiva permanente y necesaria para lograr una pensión y, por otro, aquellas con capacidad reducida o nula, como es el caso de los que tienen bajos salarios o alta rotación.³⁸⁵ En cambio, se observa que al atribuir al trabajador la responsabilidad individual sobre sus riesgos y su resolución, se diluye el carácter social de las relaciones y, por ende, del nuevo sistema.

Asimismo, la propiedad de la cuenta individual no mejora en nada la situación del trabajador porque no puede disponer libremente de sus recursos ni tampoco intervenir en las decisiones de la administradora que haya elegido.

En cuanto a la participación activa del trabajador y su derecho de libertad de elección (en diversos aspectos del sistema), puede señalarse que la selección de la administradora por parte de los afiliados se basa principalmente en la actividad de los vendedores y la publicidad, más que en el cobro de comisiones bajas y pago de rendimientos de inversión elevados, como se corroborará más adelante. Respecto de la selección de la forma de retiro y pago de los respectivos beneficios parece ser bastan-

³⁸⁴ En Chile 2.8 millones mujeres son afiliadas, y en México 10 millones, sin embargo, la AIOS no proporciona datos sobre las que cotizan y las que no.

³⁸⁵ No tiene la misma capacidad de ahorro ni la misma necesidad de protección un individuo con ingresos de un salario mínimo, que un individuo con ingreso de 25 salarios mínimos. No tiene las mismas posibilidades un individuo soltero de 20 años, que un jefe de familia de 35 con varios hijos, por ejemplo. Tampoco tiene el mismo peso actuarial un aporte realizado entre los 20 y 30 años que entre los 50 y 60.

te compleja para la mayor parte de los asegurados. En el caso chileno, el 90% de los afiliados no entiende las opciones y contrata a un experto que cobra por honorarios entre el 3 y el 5% del valor total del fondo de pensión acumulada por el asegurado. La AFP no es responsable si la decisión del asegurado resulta en un monto insuficiente de la pensión o un periodo demasiado corto.³⁸⁶

B. Fundamento de “administración competitiva”

Como se recordará, el nuevo sistema privilegió la empresa privada con una especialización en los beneficios sobre la pública bajo el argumento de que el giro específico y la competencia entre las entidades privadas para captar afiliados produciría consecuencias beneficiosas como aumento en la eficiencia de la administración, reducción de sus costos administrativos y maximización del rendimiento de la inversión. En particular, es discutible que la empresa privada, por principio, sea exitosa y la pública necesariamente deficitaria, pues hay antecedentes que indican lo contrario.³⁸⁷ En torno a la exclusividad de las administradoras sobre el manejo de los fondos de pensiones ésta ya no es tal, como fue expuesto en el capítulo anterior, en ambos países la tendencia ha sido hacia la ampliación de las actividades que pueden desempeñar aquéllas. Asimismo, por un lado, en la vía de los hechos se observa que la administración privada no asegura una competencia efectiva. En primer lugar, aplicando un sentido lógico, pareciera que a mayor número de afiliados debido a los años de operación del nuevo sistema mayor debería ser el número de administradoras y viceversa. Sin embargo, si bien en un principio el número de administradoras fue mayor, también es cierto que con el transcurso

³⁸⁶ Mesa-Lago, “La reforma...”, *op. cit.*, nota 95, p. 115.

³⁸⁷ En algunos sectores es mucho mejor la empresa pública que la privada y buena parte de las empresas públicas no es más que escombros de empresas privadas en crisis. Por tanto, en las empresas privadas también se han producido aberraciones y colapsos, y también fallan los directivos y han resultado determinantes los contextos adversos. Sirve de ejemplo el caso de la empresa Enron, creada en 1985 como conductora de gas natural a través de gasoductos, vendió acciones a sus trabajadores como inversión para sus planes de retiro, La empresa diseñó un plan estratégico que venciera la competencia, produjera altas utilidades y flujos de efectivo. Empero sus acciones llegaron a perder el 99% del valor en unos cuantos días y, en consecuencia, los fondos de sus trabajadores quedaron en ruinas y aquéllos fueron despedidos. Véase “El caso Enron”, *Revista de Contaduría y Administración*, México, núm. 207, 2002.

del tiempo éstas han tendido hacia la disminución, en algunos casos por procesos de fusión. En efecto, como se hizo referencia en su oportunidad, el caso chileno inició con 12 administradoras, llegaron a ser 21 y a la fecha son 7, mientras que en el caso mexicano, se redujeron de 17 a 12.³⁸⁸ En segundo, se observa una tendencia a la concentración por parte de las administradoras grandes. En Chile, las administradoras Provida, Santa María y Habitat en conjunto poseen 78% del mercado, esto es, más de 4.5 millones afiliados de los 6 millones en total.³⁸⁹ En el caso mexicano, con 29 millones de afiliados, Bancomer, Santander Mexicano y Profuturo GNP cubren más del 50%,³⁹⁰ además, en nuestro país existe el antecedente del SAR, en donde tres bancos captaron el 76% de los fondos.³⁹¹ Una explicación de por qué los afiliados se concentran en las administradoras mayores apunta hacia la actividad de los vendedores y la publicidad, en lugar de las pregonadas bondades del nuevo sistema (bajas comisiones y altos rendimientos).

Por otro lado, fue reconocido expresamente por los partidarios del nuevo modelo que en su inicio encarecía los cargos o costos administrativos porque las administradoras (AFP o Afores) tendrían que recurrir a gastos de comercialización (comisiones a agentes y vendedores, publicidad y promoción) y además, se adujo que con el desarrollo del nuevo sistema y a causa de la competencia tales gastos tenderían a disminuir. Es el caso, que los gastos operativos no han bajado, en Chile representan 169.2 millones de dólares y en México 477.6.³⁹² Asimismo, el acceso a la aludida “información” —aspecto que encarece la administración del sistema— 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. Tal parece que los afiliados escogen a las administradoras no basados en su mejor de-

³⁸⁸ Aunque el 26 de febrero de 2003 la Consar autorizó dos administradoras más: Afore Azteca y Afore Activer. Asimismo, en dicha fecha se autorizó la fusión de la Afore Tepeyac con la Afore Principal.

³⁸⁹ Mesa-Lago, “La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño”, *Revista CIESS*, núm. 1, 2001, p. 56.

³⁹⁰ Hasta ahora México tiene una menor concentración porque la LSAR estableció un límite del 17% del total de los asegurados, por los primeros cuatro años, aunque después el límite es del 20%. Véase Informe de Actividades 2001 de la Consar, p. 17 y 60.

³⁹¹ Bancomer, Banamex y Serfin. Consar, *Informe Semestral sobre la Situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, enero-junio de 1997.

³⁹² AIOS, *Boletín...*, cit., nota 383, p. 18.

sempañ, sino debido a su nulo o escaso conocimiento o falta de calificación para hacer la selección y, además, los vendedores y la publicidad parecen jugar un rol más significativo que las “esperadas” bajas comisiones y los altos rendimientos.³⁹³ En este sentido, en 2002, en Chile se pasaron de administradora 228,856 afiliados y en México 732,153,³⁹⁴ esta última cantidad además de elevada por supuesto no tiene nada que ver con las comisiones, como se verá más adelante.³⁹⁵ En forma específica, también es cuestionable la cantidad y calidad de la información ofrecida al trabajador sobre su recursos, inversiones, comisiones y otros rubros, por compleja, situación reconocida por los creadores del modelo chileno al señalar que para el afiliado común y corriente la transparencia, por desgracia no es tal,³⁹⁶ pero también han esgrimido que el trabajador no tiene por qué ser experto en temas financieros, pues pueden contratar los servicios de compañías expertas en la administración de carteras de inversión para pensiones. En el caso concreto de Chile, las AFP proporcionan ese servicio, empero esta afirmación lejos de convencer sobre las bondades de la “información” aumenta las preocupaciones, porque tal solución implica mayores gastos para el trabajador.

Especial atención merecen las comisiones, pues por un lado, la información que se proporciona al respecto no detalla los costos de operación descontados al afiliado por concepto de éstas y otros aspectos relacionados con la administración misma del fondo y, por otro, los especialistas de la OIT, señalan que se grava más a los de ingresos bajos, porque

³⁹³ En Chile, con más de 20 años de vigencia del sistema, presenta mayores elementos para analizar la conducta de los trabajadores al respecto. Las encuestas demuestran que, en 1995, el 45% de los asegurados cambiaron de AFP 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% por buscar más seguridad. Asimismo, es sabido que muchos vendedores ofrecen al asegurado una parte de la comisión, vacaciones en la playa, televisiones y otros bienes. Un estudio de las tres principales AFP que concentraban el 67% de todos los afiliados en 1981-1995 reveló que en todo el periodo su rendimiento promedio de inversión no estuvo entre los más altos y en los años ochenta cobraron las comisiones más altas, de ahí que la selección de esas AFP no fue hecha con base en esos dos indicadores clave de desempeño. En resumen, los vendedores y la publicidad parecen ser los factores en la selección y la transferencia entre las AFP, en vez de que se tome en cuenta el mejor desempeño. Véase Mesa-Lago, “La reforma estructural...”, *op. cit.*, nota 95, p. 121.

³⁹⁴ En México, en 2001 se pasaron 116,600, entonces cabe la pregunta ¿a qué se debió el fuerte incremento en el 2002?

³⁹⁵ AIOS, *Boletín...*, *cit.*, nota 383, p. 10.

³⁹⁶ Piñera, *El cascabel...*, *cit.*, nota 101, p. 8, capítulo 8.

muchos costos administrativos y comerciales no guardan relación con el momento de la cuentas individuales.³⁹⁷ En el caso chileno, se asume que hay bastante dispersión en esta materia y el sistema no se ha alineado en torno a padrones de costo y resultados fácilmente comparables.³⁹⁸ En el caso mexicano, es reconocido que es el país con las mayores comisiones (4.24% en total)³⁹⁹ y, además, existe una diferencia del 111% entre la comisión que cobra la Afore más barata y la más cara, al considerar un plazo de 25 años.⁴⁰⁰ A causa de lo anterior, destacan dos cuestiones: a) una parte del ahorro forzoso de los trabajadores será expropiada directamente por las administradoras. En efecto, en el 2002 en Chile, de 309.4 millones de dólares por concepto de comisiones, las AFP obtuvieron 140,3 de ganancias, mientras que en México, de 1,052.3 millones de dólares las Afores se quedaron con 574,7;⁴⁰¹ b) por mucho que se presenten de forma clara las comisiones, el cálculo por su complejidad no es fácilmente entendible por el trabajador, de tal suerte que durante todo el tiempo hasta el día de pensionarse, el afiliado quizá tendrá idea de cuánto dinero tiene por concepto de dinero ahorrado, pero ello no significará que corresponda a su pensión.

³⁹⁷ De acuerdo con la OIT, los antiguos sistemas de pensiones al no estar sometidos a presiones competitivas, suelen repartir sus costos administrativos en proporción a las cotizaciones, y en los más sólidos propenden en todo caso a ser de un quinto a un décimo menores que los de capitalización individual. Véase, OIT, *Informe 2000*, Ginebra, 2000, p. 135.

³⁹⁸ Piñera, *El cascabel...*, *cit.*, nota 101, p. 8.

³⁹⁹ La comisiones totales en Chile es de 2.7% y en México es de 1.74 más el 2.5 del costo de invalidez y muerte (este costo se gestiona por el IMSS) suma un total de 4.24, costo sumamente elevado no sólo respecto del modelo chileno sino de otros países de América Latina con capitalización individual. Véase *Boletín Estadístico de la AIOS*, p. 24.

⁴⁰⁰ Página web de la Consar, [www.consar.gob.mx], noviembre de 2002.

⁴⁰¹ Se afirma que la ganancia neta es menor al considerar la inflación, amortizaciones o gastos diferidos. En efecto, en el caso de Chile al descontar de los 309.4 millones de dólares los 169.2 de gastos operativos, el resultado es 140.3, pero si se consideran los factores arriba señalados, la ganancia neta es de 125.1 millones de dólares. En el caso Mexicano, de los 1.052,3 millones de dólares menos los 477.6 de gastos operativos resultan 574.7 y como ganancia neta 387,6 millones de dólares, aún así, en ambos casos la ganancia es considerable, en Chile representa una utilidad anual del 41% y en México del 37%. AIOS, *op. cit.*, nota 383, pp. 17 y 18.

C. *Fundamento del “ahorro interno”*

El fundamento ideológico de que el nuevo sistema generaría una acumulación del ahorro interno y tendría un impacto positivo en la economía, ha sido fuertemente cuestionado con base en algunos estudios.

En efecto, se considera que para calcular el impacto en el ahorro nacional no se puede tomar sólo en cuenta la acumulación de los fondos en las cuentas individuales, sino también es necesario considerar el costo de la sustitución del antiguo sistema por el de capitalización individual, pues el neto resultante entre estos dos es el que determina propiamente el impacto de dicho ahorro.⁴⁰²

En particular, este fundamento ideológico por el momento sólo podría constatarse en el caso chileno debido a los más de 20 años de operación del nuevo sistema. Al respecto, dos estudios realizados en Chile sobre el periodo 1981-1996 reflejaron que el balance neto fue negativo porque el costo de la transición fue superior al ahorro (acumulación de fondos 2.7% menos costo fiscal -5.7%, promedió -3% del PIB).⁴⁰³ Por un lado, el ahorro de los fondos en principio ha servido para financiar los costos de la reforma (facilitar la transición y las obligaciones del nuevo sistema)⁴⁰⁴ y, por el otro, si bien las cotizaciones a los fondos de pensiones constituyen un ahorro financiero, para que éste se incremente, los intermediarios financieros necesitan colocar dichos recurso en inversiones

⁴⁰² Mesa-Lago, “La revolución...”, *op. cit.*, nota 389, pp. 59 y 60.

⁴⁰³ Uno de los estudios fue realizado por Alberto Arenas, subdirector de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile, y publicado en 1998. El otro, por el profesor alemán Robert Holzmann, a petición del Fondo Monetario Internacional. Si bien el FMI al principio apoyó fuertemente la instauración del nuevo sistema, ahora es más cauteloso sobre él, sobre todo porque existen datos que corroboran que el ahorro de los trabajadores fue negativo todos los años excepto en 1985, 1992 y 1993. Por lo anterior, se considera que la reforma no ha influido en el ahorro, y en el peor de los casos, el efecto ha sido muy pequeño. Véase OIT, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000*, Ginebra, 2000.

⁴⁰⁴ Aunque es cierto que las administradoras tienen un gran nivel de ahorro, también lo es que frente a este ahorro existe un gran desahorro del Estado, pues se vio privado del mismo volumen de ingresos y conserva el gasto ya existente de los pensionados del sistema anterior. Este desahorro público es correspondiente al ahorro privado y en buena medida lo absorbe para afrontar el déficit público. Por disposición del DL 3.500 las AFP invierten el 43% de los fondos de pensiones en títulos gubernamentales y las Siefiores con base en las reglas de carácter general que expide la Consar. De acuerdo con el informe 2002 de la Consar, el 83.1% de los fondos están invertidos en títulos públicos.

reales sin que haya sustitución dentro de otras formas de ahorro.⁴⁰⁵ Cabe recordar que si desde el inicio existía una gran incertidumbre sobre el pronóstico del costo real de la transición y sobre el impacto de los fondos de pensiones en el ahorro interno, este aspecto se acrecienta aún más pues es reconocido que la certidumbre no es una de las características de los mercados financieros actuales.⁴⁰⁶

Con base en algunas proyecciones, se estima que la situación empezará a cambiar en los próximos años, para entonces, el ahorro será ligeramente superior al costo fiscal y, posteriormente, irá creciendo, aunque se argumenta que esto probablemente tomará 20 años más, para compensar el balance negativo ocurrido en los 20 años anteriores, es decir, hasta los 40 años de operación será posible tener un impacto positivo en el ahorro nacional.⁴⁰⁷

La experiencia chilena enseña que la acumulación de fondos bajo el sistema de capitalización individual no genera necesariamente crecimiento económico mediante un incremento significativo de la tasa de ahorro nacional. Por su parte, la OIT y la AISS señalan que no hay pruebas de que la capitalización en los países desarrollados haya tenido un impacto positivo sobre el ahorro nacional y, en el caso de los países de América Latina es difícil construir mercados de capitales grandes y eficientes.⁴⁰⁸ Si ésta es la evidencia de la reforma con mayor tiempo de operación, mucho peor podría llegar a ser en el caso mexicano o, por lo menos, no permite abrigar esperanzas de incrementar el ahorro nacional en un periodo corto, situación que obstaculiza las metas de la reforma mexicana, pues como se recordará, México emprendió dicha reforma bajo el espejismo de que el nuevo sistema aumentaría el ahorro nacional, aun cuando desde ese momento se reconoció la existencia de pocos estudios económicos al respecto y que éstos eran limitados de contenido, pues no permitían cuantificar los beneficios asociados a la eficiencia de los mercados laborales y financieros derivados de la reforma. Si bien se espera

⁴⁰⁵ UTOFF, *op. cit.*, p. 222.

⁴⁰⁶ Gutiérrez Urdaneta, Luis, “La reestructuración capitalista de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, México, UNAM-DGAPA-IIESS-Triana, 1997, p. 68.

⁴⁰⁷ Mesa-Lago, Carmelo, “La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño”, *Revista CIESS*, núm. 1, julio de 2001, p. 60.

⁴⁰⁸ Mesa-Lago, “La reforma...”, *op. cit.*, nota 95, p. 81.

que el nuevo sistema de pensiones contribuya al mercado financiero y al desarrollo económico, también lo es que esto no debería ser el objetivo de la seguridad social. Las pensiones deben ser instrumentos de política social y no de tipo financiero.

Sin embargo, la literatura oficial y los partidarios del modelo chileno ofrecen una visión totalmente contraria, pues en todo momento para ellos el sistema ha sido exitoso. En efecto, sobran los estudios y estadísticas sobre la acumulación de los fondos y la inversión de éstos en diversos sectores de la economía, pero es escasa la información en cuanto a los costos de la transición y los métodos para su financiación. En 2002 Chile reporta 35.515 millones en los fondos de pensiones y México 31.456 millones,⁴⁰⁹ pero no se reporta evidencia alguna sobre cómo se está costearo la sustitución del antiguo sistema y los nuevos compromisos.

Sobre el particular, la OIT ha señalado que el costo de la transición del reparto a la capitalización implica pagos duplicados (liquidación de las obligaciones expresas e implícitas por prestaciones futuras en virtud del sistema de reparto y el financiamiento del nuevo sistema), que pueden representar el 5% y 6% del PIB de un país durante varias décadas. En este sentido, el costo total de la nueva deuda estatal podría ser mayor que mantener el equilibrio financiero del antiguo sistema y, en dado caso, el efecto positivo que pudiera darse con tal cambio también podría haberse conseguido de manera mucho más fácil y con igual eficacia cambiando la estructura de las prestaciones del antiguo sistema o introduciendo un grado de acumulación anticipada de fondos.⁴¹⁰

D. *Fundamento de “utilización transparente del fondo de pensiones”*

Bajo este supuesto se argumentó que permitiría no sólo proteger dichos recursos, sino también canalizarlos al mercado financiero para fortalecerlo y favorecer la generación de empleos y, por ende, el desarrollo de la economía. En este orden, la normatividad estaba orientada a tres aspectos nodales: la transparencia, la solvencia de los instrumentos de inversión y la diversificación de los fondos de pensiones. Sin embargo, como ya se discutió en el capítulo tercero, la normatividad experimentó

⁴⁰⁹ AIOS, *Boletín Estadístico*, op. cit., nota 383, p. 12.

⁴¹⁰ Thompson, Lawrence, *Más vieja, más sabia: la economía de las pensiones públicas*, México, CISS-AISS, 1998 p. 41.

una tendencia hacia la modificación en materia de inversiones. La razón, como señalan algunos autores, apunta a que el sistema de capitalización individual no genera automáticamente un mercado de capitales dinámico y relativamente seguro y con un alto rendimiento de la inversión. En efecto, ante una acumulación de volúmenes crecientes de recursos financieros y una ausencia de un mercado de capitales profundos, el marco regulatorio ha tendido a flexibilizarse para permitir el crecimiento del mercado de capitales.

El caso chileno se basó en el modelo de fondos de pensiones privados de Estados Unidos, pero no tuvo en cuenta que, en la época en que se instauró, en Chile no existía un mercado de capitales suficientemente grande y además se sobreestimó la capacidad del sector privado para absorber el aumento sustancial de recursos financieros.⁴¹¹ En efecto, al principio en ambos países existía poca diversificación de la cartera de inversión de los fondos de pensiones y la mayor parte del uso de este ahorro previsional se concentró en valores públicos de deuda mientras que la proporción de acciones era muy baja.

Chile enfrentó dificultades para colocar el flujo creciente de capital en un mercado de valores cada vez más saturado y el rendimiento real de la inversión se redujo en forma pronunciada, deficiencia que fue agravada por la crisis económica de 1984.⁴¹² Tal parece que, al estructurarse el modelo financiero del nuevo sistema de pensiones, se hizo estimando una relativa permanente estabilidad económica con un apreciable crecimiento del producto y utilidades favorables al sector productivo.

En razón de lo anterior, el mayor número de modificaciones ha sido en el aspecto de las inversiones del fondo de pensiones, argumentándose en Chile en su momento que, ante la escasez de instrumentos financieros y el poco desarrollo del mercado de capitales, se hacía necesario permitir mayor flexibilidad y diversificación de las inversiones de este fondo, razón por la cual desde 1985 hasta la fecha, con el objeto de ajustar el modelo a la dinámica económica, se han introducido modificaciones al artículo 45 del DL 3.500 aun cuando ello implique sacrificar un nivel absoluto máximo de riesgo y dificulte el proceso de fiscalización y

⁴¹¹ Véase Arellano, José Pablo, “The Impact of Social Security on Savings and Development,” *Social Security and Health Care*.

⁴¹² CEPAL, *op. cit.*, nota 15, p. 129.

valorización.⁴¹³ Como ya se había adelantado en el capítulo anterior, igual fenómeno empieza a experimentar el caso mexicano con las modificaciones de 2002 a la LSAR.

Las modificaciones que se han realizado en el transcurso del tiempo ponen de manifiesto una clara tendencia a incrementar la adquisición de títulos de renta variable, y en la medida que la gestión financiera de las administradoras de fondos de pensiones se ha ido consolidando, a la vez, se ha ido avanzado hacia alternativas más riesgosas. Por lo anterior, pareciera que el objetivo primordial de las modificaciones es revitalizar la estructura del mercado bursátil y financiero, al haberse logrado la ampliación y profundización de los mercados de capital, el crecimiento de la industria de administración de fondos y la reanimación de la industria de seguros, más que perseguir un objetivo social.⁴¹⁴

E. *Fundamento de “equidad”*

Se adujo que el nuevo sistema eliminaba la inequidad al ofrecer condiciones homogéneas en cotizaciones y de acceso a los beneficios que serían iguales a la suma de las aportaciones realizadas por el trabajador y a los rendimientos obtenidos de su inversión.

En este sentido, la “igualdad individual” aparece realmente como el principio rector del nuevo sistema así como el de “solidaridad” lo fue para los antiguos sistemas, cuyo objetivo era eliminar las desigualdades entre los grupos y establecer una solidaridad en beneficio de todos.⁴¹⁵

El principio de “igualdad individual” en el nuevo sistema tiene la característica de que obliga al trabajador a esforzarse individualmente en aras de un dudoso “bienestar” futuro. En efecto, al no estar predefinidos los beneficios, el importe de las pensiones depende del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa y de las tasas de retorno que dichos activos obtengan en los mercados financieros, es

⁴¹³ Macías, *op. cit.*, p. 218.

⁴¹⁴ En Chile la composición de los fondos administrados se encuentran en deuda gubernamental, instituciones financieras, instituciones no financieras, acciones y fondos mutuos y de inversiones, mientras que en México más del 80% se concentra en deuda gubernamental, el resto en instituciones financieras y no financieras.

⁴¹⁵ Para estar a tono con el área actuarial, podría pensarse que el principio sería el de “equivalencia”.

decir, la pensión depende de factores macroeconómicos impredecibles (el crecimiento económico, la inflación, el rendimiento del capital),⁴¹⁶ hecho contrario a uno de los objetivos de la seguridad social que es eliminar las desigualdades entre grupos sociales y profesionales y establecer una solidaridad general entre la comunidad, en beneficio de todos.⁴¹⁷ El cambio de principios en el sistema de pensiones (el de solidaridad por el de igualdad individual) es precisamente el uno de los mayores en el debate.

Para terminar el tema de los fundamentos ideológicos del nuevo sistema puede señalarse que las bondades atribuidas son de forma y no de fondo, pues el sistema está estructurado bajo un esquema eminentemente teórico que auspicia el desarrollo económico del país y soslaya un desarrollo social.

3. Participación estatal

El papel y funciones sociales del Estado como prestador de servicios públicos se ven reducidos en el nuevo sistema, de tal suerte que se desconoce que la seguridad social es un derecho social⁴¹⁸ y por ende, corresponde a éste hacer valer su racionalidad colectiva, su capacidad de legislar, definir y emitir normas nacionales para regular la vida colectiva, pero en el ámbito de la política social y no de la económica, porque su responsabilidad general deriva de la naturaleza de los derechos humanos de la seguridad social. Independientemente de que los críticos de la seguridad social atribuyan al Estado un carácter de despilfarrador y mal administrador, la solución no es quitarle la función social, sino hacerla más

⁴¹⁶ Se estimó en México que debido al monto de las aportaciones, la edad de retiro, bajos rendimientos reales o que los rendimientos reales de las Afores fueran inferiores al 7%, las pensiones podrían representar el 30% o 50% del salario pre-retiro, para un trabajador promedio después de cotizar 20 años. Sales, *op. cit.*, nota 53, p. 27.

⁴¹⁷ Para algunos autores el nuevo sistema permite una abstracta solidaridad global de la sociedad al otorgar las pensiones mínimas garantizadas, para otros, esto lo único que significa es un financiamiento en forma individual.

⁴¹⁸ Los problemas de desigualdad y la mercantilización de los servicios pueden dar como resultado un sistema de seguridad social injusto que puede invalidar la perseguida universalidad y deteriorar aún más los niveles de salud y de vida de la población.

eficaz, es decir, el Estado no puede abandonar su condición de Estado social.⁴¹⁹

La participación del Estado en el sistema de seguridad y por ende en el sistema de pensiones se justifica por razones de eficiencia en la provisión de bienes y servicios de carácter público (bienes disponibles para todos donde nadie puede ser excluido del disfrute de ellos), en donde la sociedad pueda disfrutarlos con los mismos recursos. Empero, una de las razones más importantes es la redistributiva porque el mercado no garantiza una distribución justa del ingreso y, precisamente, el Estado provee servicios de seguridad social que garanticen un bienestar mínimo socialmente aceptable para los grupos favorecidos por el funcionamiento de las instituciones económicas, razones que deben tomarse con especial atención en la búsqueda de soluciones a los problemas de financiamiento de los sistemas de pensiones.⁴²⁰ En efecto, cuando se menciona un sistema de pensiones, se está hablando de mecanismos de redistribución de los ingresos de un sistema de protección social nacional. Es, esencialmente, un conjunto de normas que rigen el funcionamiento de esa redistribución; la cuantía de lo que debe asignar la población activa (asegurada) a los no activos, esto es lo decisivo desde el punto de vista social, y en segundo lugar, el modelo de financiación.

Finalmente, es perceptible que no se hizo un estudio profundo y minucioso de las fallas del antiguo sistema y tampoco se agotaron (o no quisieron agotarse) hasta sus últimas consecuencias otras posibles alternativas (que las hay como se verá en el siguiente capítulo),⁴²¹ sino, por el

⁴¹⁹ Funge como rector de la vida nacional e intérprete de las inquietudes de la sociedad, abandonando roles benefactores, que en mayor o menor medida, si bien limitan la iniciativa individual, ha sido en pro del logro de niveles de vida satisfactorios. Hacer más eficaz al Estado significa buscar estructuras más flexibles, descentralizadas y de tipo empresarial, para desempeñar cada vez mejor su papel en la sociedad, por ello, no se justifica que bajo el pretexto de ineficiencia y corrupción abandone su función social, y en específico, la seguridad social, función que debe desempeñar de la mejor manera. Véase, Pérez García, Carlos, "Del intervencionismo estatal a la subsidiaridad social", *La seguridad social y el Estado moderno*, México, IMSS-FCE-ISSSTE, 1992, pp. 59-72.

⁴²⁰ Diversas teorías explican y justifican la participación del Estado como una cuestión fundamental en la seguridad social, hecho que debe considerarse al buscar soluciones al problema de financiamiento de los programas respectivos.

⁴²¹ En efecto, el sistema chileno no era la única opción; había otras alternativas, dentro de las cuales la más interesante resulta el sistema suizo, de tres niveles, que ofrece la posibilidad de combinar distintos aspectos manejados por diversas entidades, pero como

contrario, el Estado prefirió pasar bruscamente de un extremo a otro. Aunado a esto está el hecho de que la instauración del nuevo sistema en los dos países objeto de estudio presenta notables diferencias, no sólo en cuanto a las características propias del modelo sino también en cuanto las condiciones geográficas y de población de cada país, elementos que impactarán en el desarrollo del modelo. En efecto, Chile tenía, en 1980, 6 millones de población, y una PEA de 62%, mientras que México en noviembre de 1995 tenía un total de 10.9 millones de afiliados en el IMSS, que representaban el 29.6% de la PEA y equivalía a 89% de la fuerza laboral del sector formal. El número de pensionados era de 1.2 millones, de los cuales el 65% correspondía a pensiones por vejez y 35% eran pensiones para viudas, huérfanos y otros familiares.⁴²²

4. Desarrollo legal

En la evolución del desarrollo legal del nuevo sistema en ambos países, se observa que ha existido un dinamismo legislativo y, preferentemente, en torno a la liberalización de las reglas de inversión.

En el caso chileno, el actual contenido y estructura del DL 3.500 es muy diferente de aquel que vio la luz en 1980.⁴²³ En efecto, de los 97 artículos que conformaron el original DL 3.500, sólo 12 de ellos permanecen actualmente, los cuales se refieren a definiciones. Por tanto, el conjunto de todas las modificaciones ha desembocado en una verdadera reformulación del texto legal que rige al nuevo sistema pensiones basado en la capitalización individual.

Pareciera que este dinamismo legislativo ha sido de origen, pues como ya se mencionó, hay antecedentes de que antes de la entrada en vigencia del DL 3.500 se introdujeron modificaciones a 46 de sus artículos, algunas de ellas de gran importancia. Asimismo, con excepción de los años 1984 y 1991, 1997 y 1998, en todos los demás se ha promulgado al menos un texto legal que ha introducido modificaciones al DL 3.500. Destacan el año 1985, durante cuyo transcurso se promulgaron cinco textos

parte de un gran sistema. Además, el sistema de tres niveles es el recomendado por la OIT como se verá más adelante.

⁴²² Sales, *op. cit.*, nota 53, p. 15.

⁴²³ DL 3.500 actualizado a febrero de 2002.

modificatorios, seguido de los años 1981 y 1993, con tres cuerpos legales modificatorios cada uno.⁴²⁴

Al conjunto de disposiciones legales antes referidas se agregan 881 circulares de carácter general y obligatorio para todas las entidades del sistema, emitidas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. El cúmulo de disposiciones legales y administrativas que se han incorporado al sistema privado de pensiones hace pensar que la reforma no ha concluido, es decir, el modelo está en permanente reformulación.

Similar fenómeno normativo se está viviendo en México, no sólo por las modificaciones a la Nueva Ley del Seguro Social en 2001 sino también por la gran cantidad de circulares emitidas por la Consar, incluso adelantándose a normar sobre aspectos que estaban en discusión en 2002 en el Congreso de la Unión con motivo de la iniciativa de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, en la cual quedaron plasmadas muchas de estas circulares.⁴²⁵

Con esta vorágine de cambios y regulación complementaria, pareciera que no quedan claros los principios y bases del nuevo sistema de pensiones y, en consecuencia, se incrementa la incertidumbre sobre el futuro de las pensiones de los trabajadores. Sin embargo, el proceso modificatorio, tanto en Chile como en México ha tendido a consolidar dos aspectos: la administración privada y la relación entre el nuevo sistema y la economía, pues en ambos países la inversión de los recursos es el aspecto que más ha experimentado cambios legales.

No obstante los diversos años de diagnósticos y estudios realizados en la materia, especialmente por Chile, previos a la instauración del nuevo sistema de pensiones, podría interpretarse que el dinamismo normativo

⁴²⁴ La historia del DL 3.500 al 28 de febrero de 2002 se compone de un total de más de 38 cuerpos leyes modificatorias, es decir, en promedio, una ley por año, lo que indica que han sido más las disposiciones modificatorias que los años de vigencia del sistema privado de pensiones. Para cuando el nuevo sistema de pensiones se instauró en México, el DL 3.500 había sido objeto de 30 modificaciones de ley; una ley por cada seis meses.

⁴²⁵ Este fenómeno no es casual, pues en 1999, en un documento entregado al FMI a mediados de junio por el secretario de Hacienda y el gobernador del Banco de México, trataron el tema de la liberalización de la reforma de las pensiones donde señalaron que el gobierno tenía planeado relajar las restricciones sobre las inversiones al permitir que se invirtieran los fondos en un mayor número de instrumentos del sector privado y que se ofreciera más de un fondo con diferentes grados de riesgo. *Wall Street Journal*, 9 de julio de 1999 citado por Jacobo Rodríguez, *Reforma a las pensiones, cit.*, nota 373, p.1.

que lo ha acompañado es porque faltó al sistema una reflexión conceptual más profunda para prever las múltiples implicaciones de orden financiero y social que el modelo conlleva. En efecto, por una parte pareciera indicar que el nuevo sistema fue incorporado a la legislación sin un estudio acabado y sin tomar debidamente en cuenta diversos aspectos como la composición del mercado actuarial, el laboral, el fiscal, la estabilidad política y social, etcétera, que fluyen de sus mecanismos operacionales, lo que ha provocado que el sistema requiera permanentemente de estudios técnicos y de cambios normativos como los señalados, es decir, al no haberse concebido adecuadamente, ha carecido de consistencia y, por tanto, sus disposiciones no están claramente delineadas.

En el caso mexicano (a diferencia del modelo chileno que no tenía un referente inmediato) las modificaciones sólo han seguido su curso normal, porque en su momento no parecía oportuno haberlas incorporado al sistema. Pero tales modificaciones no se han limitado a la flexibilidad de las inversiones en el nuevo sistema de pensiones sino que han ido más allá, como es el caso de la reforma a los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro Social, que a la letra establecen:

Artículo 277 D: “El Consejo Técnico solamente podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicio, así como al aumento de la recaudación siempre y cuando cuente con los recursos aprobados en su respectivo presupuesto para dicha creación, sustitución o contratación de plazas, y aquellos indispensables para cubrir el costo anual de sus repercusiones independientemente de lo anterior, para crear, sustituir o contratar plazas, se deberán depositar en el Fondo a que se refiere el artículo 286 K de esta Ley, los recursos necesarios para cubrir los costos futuros derivados del Régimen de Jubilación y Pensiones, a fin de que en todo momento, se encuentre plenamente financiado”.

Artículo 286 K: “ El instituto administrará y manejará, conforme a los lineamientos que al efecto emita el Consejo Técnico, un fondo que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Leal o Contractual, con objeto de disponer de los recursos necesarios en el momento de la jubilación de sus trabajadores. Al efecto, el Consejo Técnico aprobará las reglas del referido Fondo a propuesta del Director General, quien deberá escuchar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El manejo del Fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que la Administración Pública Fede-

ral aplica en dicha materia”. Dicho Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del Instituto estableciendo dentro de él una cuenta especial para el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del Instituto. Los recursos que se afecten en dicho Fondo y cuenta especial sólo podrán disponerse para los fines establecidos en este artículo. El Instituto, en su carácter de patrón, no podrá destinar a este Fondo, para el financiamiento de la cuenta especial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones y trabajadores establecidos en la Ley del Seguro Social. Tampoco podrá destinar recursos para dicho fin, de las contribuciones cuotas y aportaciones, que conforme a la Ley del Seguro Social, son a cargo del Gobierno Federal; ni de las Reservas a que se refiere el artículo 280 de esta Ley o de los productos financieros que de ellas se obtengan.⁴²⁶

Se adujo que esta reforma constituía una alternativa para mejorar las finanzas del IMSS, pero de su contenido es posible desprender que no se resuelve el fondo del problema financiero interno del IMSS con frenar la creación, sustitución y contratación de nuevas plazas, pero en cambio, altera el régimen de contratación colectiva, al pretender limitar o cancelar derechos laborales por la vía de la ley y no de la negociación. Además, la reforma presenta incongruencias, pues en el artículo segundo transitorio, reitera la obligación del IMSS de seguir pagando las pensiones en los términos actuales, cuando supuestamente esta es la causa del desfinanciamiento y la crisis del instituto. Asimismo, con el mismo artículo se pretende corregir a los trabajadores que en el futuro ingresen a laborar en el Seguro Social, pero esta disposición no es clara, ya que de cualquier forma se requiere la modificación del contrato colectivo de trabajo para que los trabajadores sindicalizados de nuevo ingreso dejen de disfrutar el Régimen de Jubilaciones y Pensiones en la forma establecida. Con lo anterior, se observa que la implantación del nuevo sistema va más allá del rubro de las pensiones y empieza a descubrir su verdadera intención y alcance, lo que se corrobora no sólo con la reforma ya comentada sino también con la que está en puerta: la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

⁴²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2004.

Para concluir, puede señalarse que al buscarse la solución en el mercado, la eficiencia y la competitividad para superar los vicios burocráticos y el descrédito de las instituciones de seguridad social se ha ido más allá de lo viable, y en consecuencia, se ha pasado a otro extremo igualmente riesgoso que ya ha expresado algunas decepciones.