

CAPÍTULO PRIMERO
PANORAMA HISTÓRICO Y ESTRUCTURAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL SISTEMA DE PENSIONES

I. Reseña histórica de la seguridad social	13
1. Chile	13
2. México	18
II. Antiguo sistema de pensiones	22
1. Chile	22
2. México	27
III. Argumentación para la reforma	31
1. Chile	31
2. México	34
IV. Análisis de los elementos teóricos y fácticos que llevaron a la reforma	38

CAPÍTULO PRIMERO

PANORAMA HISTÓRICO Y ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL SISTEMA DE PENSIONES

I. RESEÑA HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social en Chile y en México comenzó a operar al inicio del siglo XX en el primero, y hacia finales de la primera mitad del mismo en el segundo, aunque con diversos grados de profundidad en cuanto a los niveles de cobertura. Sin embargo, en ambos la cobertura se limitó en un principio a algunos grupos de la población económicamente activa y el sistema de pensiones se organizó con base en regímenes financieros de reparto. Lo cambios de las últimas décadas en la seguridad social han desvirtuado su naturaleza original, por eso, antes de entrar al análisis de la recepción del modelo chileno en el caso mexicano, se considera conveniente iniciar con una breve revisión del punto alcanzado por la seguridad social en los países objeto de estudio, empezando por Chile y luego México para, posteriormente, revisar en ambos países el aspecto operativo del sistema de pensiones vigente con anterioridad a las reformas que instauraron el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, al cual a partir de entonces se le denomina “antiguo sistema”. Tras ello, se revisan las principales razones que adujeron ambos países para justificar la reforma a dicho sistema y, posteriormente, se presenta un marco analítico de las mismas.

1. *Chile*

Chile es el iniciador de la seguridad social⁸ en América Latina, pues fue el primero en implantar el seguro social y la atención nacional a la

⁸ Entendida la seguridad social como un conjunto de programas orientados a la atención de ciertos estados de necesidad de los individuos. En este orden, por razones de simplificación en el presente trabajo se estará utilizando el término de seguridad social en

salud en 1924 como un sistema integral, general y obligatorio, sistema que se estructuró bajo los principios y conceptos imperantes a comienzos del siglo XX, aunque anteriormente ya existían instituciones que ofrecían algunos beneficios.⁹ Este sistema alcanzó su etapa más acabada de desarrollo hacia la séptima década del siglo pasado, y, a partir de ahí, se pensó en su modificación.

La Constitución de 1925, en su artículo 10, estableció como garantía constitucional “La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia”, agregando que “es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país”.¹⁰ En esta época, surgen la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, el Servicio de Seguro Social y el Seguro de Pensiones para Empleados Particulares.¹¹

En 1971, producto de una reforma constitucional, se dispuso en el mismo orden de materias, que “la ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa, y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad; y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares”.

En 1974, el sistema de seguridad social fue objeto de una serie de reformas encaminadas a racionalizar el régimen de las Cajas de Previsión y uniformar sus prestaciones. Es así como en 1976 el acta constitucional

vez de los sistemas de protección social, entre ellos, el seguro social, conscientes de que el concepto tiene un significado más amplio, de carácter universal, que proporciona a los individuos bienestar en los términos más amplios posibles desde el punto de vista social, cultural y desde luego de salud.

⁹ Chile se clasifica como país pionero no sólo por ser uno de los primeros en establecer su sistema de seguridad social, sino también porque llegó a cubrir el 80% de la fuerza laboral.

¹⁰ CISS, *La seguridad social en Chile*, México, 1993, Serie Monografías I, p. 6.

¹¹ Las instituciones formadas durante este periodo se basaron inicialmente en un sistema de financiamiento con capitalización, pero muy pronto la relación entre los aportes y beneficios se rompió haciéndose estos últimos extensivos a segmentos de afiliados que no habían realizado las contribuciones correspondientes. El sistema se transformó en uno de financiamiento de reparto o sobre la marcha, cambio que se consagró de manera formal en 1952.

número 3 expresó que “la ley establecerá un sistema de seguridad social que satisfaga de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y, especialmente, por los de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras”.¹²

En la evolución de la seguridad social en Chile se distinguen periodos bien definidos: en primer lugar, el de los programas de ayuda basados en la beneficencia pública, especialmente para la atención médica y hospitalaria de los más pobres, revistiendo formas rudimentarias de asistencia social con leve participación del Estado. Esta forma de protección fue reemplazada entre 1924 y 1925 por instituciones estatales que dieron origen, como segundo lugar, a la época de los seguros sociales, la cual se caracterizó por la superposición de estructuras institucionales y legales. Además, proliferaron instituciones que respondían a las necesidades particulares de distintos grupos de trabajadores. En tercer lugar, se encuentra el periodo de las reformas de 1974 donde se simplificaron y unificaron los programas de prestaciones administrados por las Cajas de Previsión¹³ y, por último, el surgimiento del nuevo sistema donde ocurre el traspaso al sector privado de los regímenes de pensiones, fenómeno que es motivo de nuestro estudio; y la fusión, en el Instituto de Normalización Previsional, de todas las entidades públicas que participaban en la gestión de los programas de pensiones. De esta forma, en 1980 la Constitución política entregó al Estado la función de supervigilar el adecuado ejercicio de la seguridad social, señalando que su acción está destinada a garantizar el acceso a prestaciones básicas uniformes, que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas.¹⁴

En Chile, el sistema de seguridad social surgió, como ya se dijo, tempranamente, pero de manera gradual y fragmentada, lo cual dio lugar a una multiplicidad de instituciones que protegían a diferentes grupos ocu-

¹² Serqueira Abarca, Francisco, “Una visión sobre el desarrollo legal”, en *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1995, p. 55.

¹³ Como consecuencia de la crisis que afectó al sistema de seguridad social, se inició un periodo de diagnóstico y de debate sobre las causas que la originaron, que dio como resultado la reformulación y racionalización de la gestión de los diversos programas.

¹⁴ Artículo 19, núm. 18 del capítulo III de la Constitución Política de la República de Chile.

pacionales a través de subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. El Estado contribuyó al financiamiento de estos subsistemas mediante la creación de apoyo directo del presupuesto. Los subsistemas incorporaron progresivamente a grupos ocupacionales o sectores laborales más amplios, así como a sus dependientes, pero generalmente con prestaciones más moderadas y condiciones de adquisición de derechos más exigentes. El proceso de aparición de los subsistemas fue aproximadamente como sigue: primero, fuerzas armadas, empleados públicos y maestros; después, empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; más tarde, la masa de empleados y obreros urbanos (separados en grandes grupos); y, por último, trabajadores agrícolas y por cuenta propia, pequeños granjeros, patrones y servidores domésticos.¹⁵

La seguridad social en Chile reposaba en las Cajas de Previsión; entidades encargadas de recaudar las cotizaciones que debían aportar los trabajadores activos y patrones, y pagar los beneficios que otorgaba el sistema. La cobertura bajo este esquema se dividió en función de la categoría del trabajador (obrerros y empleados) y del área de actividad en que éste se desempeñaba (sector público, privado, bancario, ferrocarriles, etcétera).¹⁶ Existieron tres grandes sistemas: para trabajadores manuales, empleados asalariados y para empleados públicos (abarcan el 90%); además, cerca de 50 sistemas más pequeños para categorías particulares de empleados: marina mercante, policía, municipalidades, etcétera.¹⁷

En razón de ello, el sistema estaba estrictamente regulado por numerosas leyes, pero no por eso era uniforme.¹⁸ Hasta 1979, el sistema funcionó a través de 32 Cajas de Previsión y dentro de estas instituciones se encontraban hasta cien regímenes previsionales diferentes, aunque el 95%

¹⁵ CEPAL, *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Santiago, 1988, p. 5.

¹⁶ El sistema de seguridad social chileno cubría estadísticamente, en 1980, el 67% de la población total y el 62% de la PEA; al añadirse las prestaciones asistenciales se acercaba a la universalidad, aunque desde el decenio pasado hubo una caída en la cobertura. Cubierta por el régimen asistencial, estaba la mayoría de los trabajadores independientes, así como los familiares no remunerados y los desempleados.

¹⁷ Los beneficios diferían considerablemente, de tal suerte que los grupos con mayor poder político y económico recibían los beneficios más generosos.

¹⁸ La base legislativa de la seguridad social chilena se encontraba en 219 leyes, 78 decretos con fuerza de ley, 157 decretos supremos y 18 reglamentos. Además, en la formulación de la política previsional participaban: el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y otros siete ministerios: Salud, Defensa, Hacienda, Obras públicas, Educación y Justicia.

de los trabajadores cotizaba sólo en los tres más importantes: el Servicio de Seguro Social (65%),¹⁹ la Caja de Previsión de Empleados Particulares (18%) y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (12%).²⁰ Cada institución tenía su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones.

El sistema en general y las prestaciones en particular presentaban una pluralidad de regímenes establecidos en una frondosa y compleja legislación, lo que configuraba un tratamiento diferenciado de las contingencias y de especial notoriedad en el caso de las pensiones. A causa de ello, resultó una seguridad social estratificada que asumió una estructura piramidal con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. Esto obedeció a que, a mayor poder de los grupos de presión, éstos recibían cobertura más temprana y completa, prestaciones más generosas y financiamientos más ventajosos. En este orden, el régimen del Seguro Social era el más numeroso y el que otorgaba menores privilegios, pero existía también el extremo superior, donde se podían encontrar pensiones dobles, con reconocimientos envidiables o pensiones anticipadas por años de servicio, que permitían pensionarse desde los 42 años de edad,²¹ es decir, las diferencias en los beneficios se observaban tanto en su valor como en los requisitos necesarios para acceder a ellos, así como en el monto de las cotizaciones. Esta estratificación eventualmente se reformó cuando el gobierno militar se reforzó frente a los grupos de presión.

¹⁹ El Seguro Social concentraba servicios de atención médica con el Estado en el Servicio Nacional de Salud, la institución fundamental de salud del país.

²⁰ En Chile, pese a las diferentes leyes que contenían beneficios para diversos intereses, frecuentemente éstos no eran reconocidos por los trabajadores y sus organizaciones, que llegaban incluso a oponerse a su promulgación. Tal oposición se debía al hecho de que su formulación contradecía sus propias formas de organización y protección. Hay quienes han planteado incluso que los programas de seguridad social se extendieron más bien “como actos básicamente excluyentes por parte de las elites políticas y administrativas en control de la rama ejecutiva del Estado, quienes monopolizaban la capacidad para definir la sustancia de la cuestión social y estructurar la respuesta principal a ella”, es decir, para moldear y estructurar sus interacciones con la sociedad.

²¹ Como el del sistema de “perseguidoras”, bajo el cual las pensiones se reajustaban en la misma forma que el sueldo del similar en actividad, o el de pensiones anticipadas.

2. México

La seguridad social en México apareció incipientemente esbozada en 1917, en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, aparejada con la noción de protección al trabajador;²² sin embargo, como seguridad social propiamente dicha no aparece hasta 1943, razón por la cual está clasificado como país intermedio al haber introducido su sistema de seguridad social más tarde, sistema que alcanzó su desarrollo en la década de los ochenta.²³

En su forma incipiente, surge como una necesidad de contar con un sistema que resolviera en cierta forma el problema de los riesgos sufridos por los trabajadores y la necesidad de encontrar un sustituto del salario, cuando por razones de invalidez o de vejez los trabajadores dejaran de ser útiles para el servicio.²⁴ En el texto original de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, se declaraba de utilidad pública “el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión social ”.²⁵

En 1929, se modificó el texto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, con la intención de centralizar el sistema de la seguridad social, de tal forma que en lugar de integrar cajas de seguros populares

²² Existen antecedentes que permiten identificar la seguridad social referida a los trabajadores al servicio del Estado. En 1824, se establecieron pensiones para este tipo de trabajadores. En 1832, se hizo extensivo este beneficio a las madres de estos servidores públicos y, en 1834, el derecho a la pensión de vejez se extendió a los cónsules mexicanos y se estableció ésta para los incapacitados o en estado de invalidez. En 1856, se concedió una compensación mensual a los empleados de correos en razón de los peligros a que se encontraban expuestos en el desempeño de sus labores.

²³ México es clasificado como país intermedio no sólo por haber introducido su sistema de seguridad social a finales de la primera mitad del siglo XX, sino también porque la cobertura de la fuerza de trabajo fue del 45%.

²⁴ La seguridad social surgió como parte del derecho del trabajo y así se consideró hasta la promulgación de la Ley del Seguro Social de 1973, aunque el término de *seguridad social* como tal apareció tardíamente hasta la reforma al artículo 123 constitucional de 1960, con el surgimiento del apartado B. Se utilizó el término para denominar a los seguros sociales en beneficio de los trabajadores.

²⁵ Palacios Alcocer, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, 1995, p. 131.

se adoptara una fórmula de alcance nacional, que pudiera repartir las responsabilidades derivadas de los riesgos. Por ello, se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprendiera los seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.²⁶

Es hasta 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social, que el sistema de protección asumió las características de la institución del seguro social;²⁷ con ello, México experimentó una segunda forma de evolución de la seguridad social. De esta forma, el sistema principal se basó en un instituto general, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), encargado, en sus inicios y durante muchos años, de brindar beneficios sólo para aquellos que por contar con la posibilidad de obtener ingresos derivados de su relación laboral podían generar las contraprestaciones necesarias. Asimismo, el sistema inicialmente se circunscribió a la capital y principales ciudades. Cabe señalar que antes y después de la creación del IMSS existían instituciones de seguridad social que protegían a determinados grupos (fuerzas armadas y del sector público).²⁸

En 1973, surgió la segunda Ley del Seguro Social, la cual no sólo incluyó los instrumentos antiguos, aunque debidamente renovados, sino que también amplió los beneficios a aquellos sectores que, por estar ajenos a una relación subordinada o actividad económica, resultaban ser los más necesitados de asistencia e inclusive incluyó un capítulo denominado “de servicios sociales” surgido por la necesidad de brindar un mínimo de protección a determinados grupos marginados que no podían acceder a los sistemas de aseguramiento existentes, dando con ello un gran salto al intentar pasar de un sistema de seguro social a un sistema de seguridad social.²⁹ Precisamente por su propia naturaleza, la Ley del Seguro Social de 1973 tuvo como objetivo adecuarse a las condiciones económicas del

²⁶ Sin embargo, publicada la Ley Federal del trabajo de 1931, se abstuvo de reglamentar el establecimiento de las cajas de seguridad social y la responsabilidad y previsión de los riesgos de trabajo se dejó a la capacidad económica del patrón.

²⁷ Servicio público nacional, tarifado, de afiliación obligatoria, riesgos cubiertos limitados, cotización tripartita, influido por las nuevas tendencias en la materia que emanaban de la OIT y del informe Beveridge.

²⁸ Estos sistemas separados representan un porcentaje menor en relación con la proporción cubierta por el instituto general.

²⁹ Además, la LSS de 1973 rompió la dependencia con su supuesto normativo fundamental: el derecho del trabajo.

país que permitieran el crecimiento horizontal del seguro social, es decir, su implantación generalizada, antesala de la seguridad social.

Como se observa, también la seguridad social en México ha tenido periodos claramente identificables por lo que hace a los trabajadores en general, una primera etapa es la que comprende el periodo de las cajas de seguros populares y las legislaciones estatales, en donde de manera incipiente se colocaban las bases del futuro social. Una segunda etapa se puede identificar con el nacimiento de la primera ley del Seguro Social de 1943, en la cual se establece la figura del Instituto Mexicano del Seguro Social con la participación de los sectores productivos y el gobierno a fin de proteger a un sector económicamente débil. Una tercera etapa surge en 1973 con el nacimiento de la segunda Ley del Seguro Social, en donde ya no sólo se protege a la clase trabajadora, sino que también se amplía a otros sectores de la población, sin capacidad de pago, básicamente de los sectores rural e indígena.³⁰ Esta etapa sucumbió en 1995 con la Nueva Ley del Seguro Social que modificó no sólo el sistema sino que también dio lugar a la participación de los particulares en la administración de los fondos de pensiones e inclusive en el otorgamiento de los servicios, tema principal del presente estudio.

Respecto de los trabajadores al servicio del Estado, desde 1925 hasta 1959 estuvieron regulados por leyes administrativas.³¹ El 20 de diciembre de 1959 se promulgó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que se mantuvo vigente hasta el 1o. de enero de 1984 en que entró en vigor la ley del ISSSTE actualmente vigente.³²

³⁰ Con la ampliación de los sectores protegidos, distintos a una relación laboral, se confirmó que la seguridad social tenía un campo de aplicación mayor al que se le atribuía y, por tanto, el seguro social sólo constituye una parte o instrumento para la realización de la seguridad social, pues ésta, más que proteger de manera aislada al hombre que trabaja, debe otorgar protección y amparo a todos los integrantes del género humano.

³¹ En 1925, se promulgó la primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro para constituir, mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el gobierno federal, el fondo necesario para atender las pensiones de retiro y por edad y tiempo de servicios, así como las pensiones por muerte, a favor de los familiares del trabajador. En 1946 entró en vigor un segundo ordenamiento que abrogó a la Ley de 1925, y en 1947 se promulgó la última ley de carácter administrativo en la materia.

³² Sin embargo, no es la ley del ISSSTE la única que regula la seguridad social de los trabajadores públicos, sino que existen una serie de ordenamientos referidos en mayor o en menor medida a la seguridad social, como son, entre otros: la Ley Federal de los

En México, la seguridad social ha reposado primordialmente sobre dos instituciones de seguro social de carácter autónomo: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).³³ En general, dan cobertura al conjunto de eventualidades del trabajador y su familia, con protección frente al riesgo de enfermedad, enfermedad profesional o accidentes del trabajo, pensiones de seguro de vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, y pensión por incapacidad, que se erigen, por una parte, en los pilares y garantes de la administración, asignación y redistribución de los recursos y beneficios entre la población amparada y, por otra, en los administradores por excelencia de los riesgos sociales inherentes a los modelos de seguro y seguridad social implantados.³⁴

Aparte de las dos instituciones primordiales, como segunda vía, existen otros sistemas enfocados de manera particular a las fuerzas armadas o a los trabajadores de alguna empresa paraestatal como Petróleos Mexicanos (Pemex).³⁵

Los servicios privados constituyen la tercera vía para acceder a servicios de salud. Su desempeño está vinculado a la capacidad de pago de los de-

Trabajadores al Servicio del Estado, el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Reglamento Interior de Órganos de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Reglamentos de Prestaciones Económicas del ISSSTE, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y la Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.

³³ Con sus respectivos institutos para la vivienda: Infonavit y Fovissste.

³⁴ Este periodo resume una primera etapa en la que el modelo de seguro social y, posteriormente, el de seguridad social, sus ordenamientos e instituciones concomitantes, surgen estrechamente asociados a políticas públicas que buscaban deliberadamente controlar el conflicto social de la moderna sociedad capitalista y como instrumento de legitimación del nuevo Estado, dando respuesta al mismo tiempo a las demandas económicas, sociales y laborales de una población asalariada en constante expansión.

³⁵ En 1980, en aras de unificar e integrar la seguridad social en México, se incorporó el subsistema independiente de electricidad al IMSS (aunque con un fondo y regulaciones especiales) y en 1982 el de ferrocarriles, quedando fuera empleados del gobierno federal, fuerzas armadas y petróleo. Los empleados de Pemex desde 1935 han gozado de su sistema autónomo de seguridad social.

mandantes o usuarios, así como planes privados de retiro, pero su presencia es mínima.³⁶

Finalmente, en los años setenta se crearon, en la mayoría de los 31 estados de la federación, institutos autónomos de seguridad social para proteger a los servidores públicos al servicio de cada uno de los estados, incluyendo por ejemplo a las empresas paraestatales y universidades estatales.

Por su parte, la población que no tiene seguridad social y que se denomina “población abierta” puede recibir servicios de salud de parte de la Secretaría de Salud, Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Gobierno del Distrito Federal y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Estos servicios no son gratuitos; tienen un costo establecido de acuerdo con las condiciones de pago de los que los requieren y se financia principalmente con aportaciones del gobierno federal.³⁷

De lo expuesto hasta ahora, puede apreciarse que, no obstante los distintos grados de desarrollo de la seguridad social en ambos países, la trayectoria histórica que siguió fue similar lo cual llevó a los dos a crear un sistema de seguridad social bajo los mismos principios, sistema que alcanzó su desarrollo, en uno, en la séptima década del siglo pasado y, en el otro, en la octava y comenzó a transformarse en la década siguiente en ambos países.

Corresponde ahora analizar cómo se desarrolló el sistema de pensiones en cada caso, por lo que se inicia de nueva cuenta por Chile.

II. ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES

1. Chile

En Chile, como se recordará, hasta 1980 el antiguo sistema de pensiones operaba con base en 32 Cajas de Previsión; como consecuencia de esta multiplicidad privaba una elevada dispersión tanto de los requisitos

³⁶ En 1995, existían 8 mil planes voluntarios de pensiones adicionales; la mayoría se concentraba en 30 ó 35 empresas (multinacionales extranjeras y grandes paraestatales). Estos planes combinaban un pago obligatorio para cesantía (definido en el artículo 165 de la Ley Federal del Trabajo como un pago mínimo de 90 días de salario por cada año de servicio) con esquemas de beneficios definidos o de contribuciones definidas.

³⁷ Ramírez López, Berenice, “La seguridad social en México. Qué ha sido, qué se reforma y tendencias”, *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, México, UNAM-DGAPA-IIESS-Triana, 1997, p. 87.

para acceder a los beneficios como de las fórmulas de cálculo aplicables a éstos. Dada la diversidad de regímenes que coexistían en el sistema y su compleja regulación, es imposible referirse a cada uno de ellos.³⁸ No obstante, se analizan por separado las tres instituciones más importantes del antiguo sistema de pensiones: el Servicio de Seguro Social (SSS), la Caja de Empleados Particulares (Empart) y la Caja de Empleados Públicos (Canaempu), que reunían a más del 90% del total de los trabajadores afiliados. Conviene aclarar, como punto de partida, que los antecedentes presentados respecto de estas tres cajas de previsión corresponden a lo que era el antiguo sistema hasta antes de las modificaciones iniciadas en 1974.³⁹

A. *Servicio de seguro social*

Este régimen cubría a los obreros, trabajadores asalariados y algunos grupos de trabajadores independientes. Para optar por los beneficios por vejez, el asegurado requería tener 65 años de edad el hombre y 55 años la mujer y haber cotizado un mínimo de 800 semanas (15 años). Para invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema por lo menos durante 50 semanas. En los casos de muerte, la pensión se pagaba a la viuda (o) o a los dependientes del asegurado (en caso de no existir, se pagaba a los ascendientes), debía cubrir 50 semanas.

Los beneficios correspondientes a la pensión de vejez eran el 50% del salario base mensual, más un 1% de dicho salario por cada 50 semanas en exceso sobre las primeras quinientas semanas, con un límite máximo del 70% del salario base mensual.⁴⁰ La pensión de invalidez dependía del grado de ésta, representando para un trabajador declarado totalmente inválido lo mismo que la de la vejez y respecto de la invalidez parcial el 50% de la pensión de invalidez absoluta.

³⁸ Los cuerpos legislativos que conformaban el régimen previsional habían dado origen a 30 sistemas diferentes de pensiones de antigüedad, más de 30 regímenes diferentes de pensiones de invalidez y 32 sistemas de pensiones de vejez, todos distintos entre sí.

³⁹ Los antecedentes en cuanto al esquema de cada caja de previsión corresponden a lo establecido en la Ley No. 10.383 de 1952, Ley No. 10.475 de 1952 y DL No. 1.340 bis de 1930, respectivamente. Asimismo, además de los beneficios relacionados con el pago de pensiones por concepto de vejez, antigüedad, invalidez y muerte (viudez u orfandad), las cajas otorgaban otro tipo de servicios a sus afiliados.

⁴⁰ Suma de los salarios, rentas y subsidios sobre los cuales se realizaban las cotizaciones durante los cinco años calendario anteriores a la fecha del siniestro, dividida entre 60.

B. *Caja de Previsión de Empleados Particulares (Empart)*

Este régimen cubría a los empleados particulares. Para optar por los beneficios por vejez, el asegurado requería tener 65 años, tanto el hombre como la mujer.⁴¹ Por invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema por lo menos con 3 años de cotizaciones como mínimo y tener menos de 65 años de edad. Además, existía la pensión de antigüedad, 35 años de servicios computables los hombres, y 30 años las mujeres, de los cuales 25 tenían que ser efectivamente trabajados o 20 efectivamente trabajados y 55 años o más de edad. En los casos de muerte, la pensión se pagaba a la viuda (o) o a los dependientes del asegurado (en caso de no existir, se pagaba a los ascendientes).

Los beneficios correspondientes a la pensión de vejez eran el sueldo base multiplicado por el número de años de cotizaciones reconocidas, dividido entre 35. La pensión no podía exceder el sueldo base. La pensión de antigüedad representaba el sueldo base multiplicado por el número de imposiciones reconocidas, dividido entre 35.⁴² La pensión por invalidez para un trabajador declarado totalmente inválido representaba el 70% del sueldo base más un 2% del mismo por cada año de servicios en exceso sobre los 20 primeros.

C. *Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (Canaempu)*

El régimen cubría a los empleados contratados de la administración pública; empleados de los servicios o instituciones independientes del Estado; empleados de la Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura y Sociedad Nacional de Minería.

⁴¹ Este límite de edad en el caso de la mujer se reducía en un año por cada cinco de servicios, con un máximo de cinco años. Para efectuar el cálculo se amplificaban previamente las cotizaciones anteriores a los tres últimos años calendario (de los cinco señalados), en la proporción en que aumentaba el salario medio de subsidios del año que antecedía a la fecha del siniestro, respecto de cada uno de los años cuyas aportaciones se amplificaban. La suma obtenida se aumentaba por la relación entre salario medio de subsidios del año que precedía al de iniciación de la pensión y el que precedía al año del siniestro.

⁴² Sueldo base, promedio de las remuneraciones imponibles afectadas al Fondo de Retiro, percibidas en los 60 meses que precedían al momento de otorgar el beneficio. Para este efecto, las remuneraciones imponibles percibidas durante los primeros 24 meses se multiplicarían por la relación existente entre el sueldo vital vigente en Santiago el último mes y el que regía en cada uno de aquéllos. Los demás se tomarían por su valor nominal.

Para acceder a los beneficios por vejez, el asegurado requería tener 65 años de edad y haber cotizado un mínimo de 10 años. Por invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema durante 10 años como mínimo y tener 65 años de edad; pensión de antigüedad, 30 años de cotización: muerte (pensiones de Montepío), 10 años de cotizaciones del empleado fallecido; beneficiarios: la viuda e hijos legítimos; en segundo lugar, la madre legítima y los hijos naturales; y, en tercer lugar, las hermanas legítimas solteras.⁴³

Tanto la pensión por invalidez para un trabajador declarado totalmente inválido como la pensión de vejez representaban el sueldo base multiplicado por el número de años de servicios, dividido por 30. La pensión no podía exceder el sueldo base.⁴⁴

D. *Los regímenes de las cajas de previsión*

Tanto entre las tres principales cajas de previsión como en las restantes 29 existían diferencias significativas en el trato a los asegurados. Por ejemplo, el derecho a retiro o pensión variaba según el sector gremial al que perteneciera el trabajador. Al trabajador afiliado al Servicio de Seguro Social se exigían 65 años y un número mínimo de cotizaciones durante los últimos años anteriores al retiro. En cambio, a los empleados sólo se les requería de años de servicio cuyo número dependía de la capacidad o de cuán influyente fuera el respectivo gremio. Así, mientras los empleados particulares se pensionaban a los 35 años de servicios, los empleados públicos lo hacían a los 30, existiendo otros sectores que únicamente necesitaban 25 años, como los bancarios, o 15, como los parlamentarios.⁴⁵ Es decir, privaba la pensión por años de servicios y no por la edad. Además en las diversas cajas, excepto la del Servicio de Seguro Social, se otorgaban pensiones de antigüedad, cuyos requisitos variaban en cada caso.

Las aportaciones no sólo provenían de los trabajadores, patrones y Estado, sino además de la propia comunidad a través de impuestos espe-

⁴³ Cheyre, Hernán V., *La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma*, 2a. ed., Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1991, p. 50.

⁴⁴ Sueldo base era el promedio de los sueldos por los cuales se hubieran hecho cotizaciones durante los últimos 36 meses de servicios.

⁴⁵ Starck, Nicolás, "La propuesta chilena", *Evolución actual de los regímenes de pensiones*, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, p. 12.

cíficos. Sin embargo, la multiplicidad de regímenes daba lugar a más de 50 combinaciones de tasas y límites imponibles.

Para el cálculo de la pensión, se tomaban en cuenta los sueldos percibidos durante los últimos 5 años, mientras que en otros se consideraban sólo los últimos tres años.⁴⁶

Las reservas eran modestas a causa de las políticas de inversión seguidas y de que los beneficios crecían más a prisa que las contribuciones.

E. Reestructuración de la seguridad social

En 1974, el sistema previsional fue objeto de una serie de reformas encaminadas a racionalizar el régimen de las 32 cajas de previsión y uniformar sus prestaciones.⁴⁷ En este orden, se unificaron las pensiones mínimas de las diferentes cajas de previsión aplicándose requisitos uniformes para acogerse a la pensión por vejez, se disminuyeron las tasas de cotización a los asegurados, se uniformaron los requisitos de años de servicio y edad para pensionarse por antigüedad y vejez, se fijó en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres (no obstante, aquellos asegurados que ya tenían un tiempo considerable cotizando pudieron pensionarse con edades menores) eliminando así las pensiones por servicios y se estableció un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía. Asimismo, se fijó un mecanismo de reajustabilidad económica de las pensiones para poder recuperar el poder adquisitivo perdido por la inflación y deslinde de ciertos beneficios que no eran parte de las cotizaciones pensionales. En resumen, se uniformaron aspectos básicos del sistema, pero no

⁴⁶ En el SSS y Empart, se tomaban en cuenta los salarios percibidos en los últimos cinco años y en la Canaempu y la caja bancaria y sus derivadas los últimos tres años.

⁴⁷ Entre mediados de los cincuenta y principios de los setenta se realizaron diversos estudios sobre la reforma de la seguridad social, en donde se describieron las desigualdades del sistema y se recomendó la unificación legal, administrativa y financiera y la uniformidad de las condiciones de adquisición de las prestaciones. En 1974, el proceso de cambio comenzó con la difusión de la renovación del modelo de seguridad social a través de un documento denominado “Estatuto Fundamental de Principios y Bases del NSSS”. Paralelamente, se introdujeron sustanciales reformas orientadas a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y eficiente, compatible con una economía de mercado.

se fusionaron las Cajas de Previsión, es decir, no se unificó el sistema de pensiones. Esto constituyó la primera fase de la reforma que se avecinaba.⁴⁸

2. México

El antiguo sistema de pensiones en México conocido como Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) fue implantado en 1944 y era administrado por el IMSS. El IVCM en las últimas décadas operó como un sistema de beneficios definidos.⁴⁹

Respecto de la cobertura, el IVCM cubría a los trabajadores registrados del sector privado y a aquellos independientes que voluntariamente habían escogido cotizar al sistema, así como a sus familias.⁵⁰

El programa era financiado con aportaciones realizadas por el patrón, trabajador y Estado bajo la siguiente distribución: 70-25-5% respectivamente, representando la aportación total el 8.5% del salario base de cotización (SBC) —que era el salario contractual más otros pagos, con un límite de 10 veces el salario mínimo— en 1996.⁵¹ Esta aportación total se distribuía de la siguiente manera: invalidez y muerte 3%, vejez y cesantía en edad avanzada 3%; servicios médicos para pensionados 1.5%; gastos administrativos 0.6% y prestaciones sociales 0.4%. En el caso de los trabajadores con salario mínimo, el patrón cubría la aportación.

Para optar por los beneficios por invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema de IVCM por lo menos durante 150 semanas. Para vejez, el asegurado requería tener 65 años de edad, encontrarse trabajando y haber cotizado un mínimo de 500 semanas. Para cesantía, se requería tener 60 años y cuando menos las 500 semanas de cotización. En los casos de muerte, la pensión se pagaba a la viuda (o) o a los dependientes del asegurado (en caso de no existir, se pagaba a los ascendientes), debía cubrir 150 semanas.

⁴⁸ Durante este periodo, la junta militar afectó todos los ámbitos de la actividad chilena: la liberación de los precios y la supresión de todos los controles, incluso los relativos a los artículos de primera necesidad y consumo habitual; la reducción sustancial del gasto público, que afectó especialmente a los servicios públicos esenciales y se dio una fuerte devaluación inicial y la política de unificación y reajustes periódicos del tipo de cambio.

⁴⁹ En un principio, el sistema de pensiones operó bajo el sistema de capitalización con prima media uniforme, pero a partir de 1973 lo hizo a través del régimen financiero de reparto.

⁵⁰ En 1995, el número total de afiliados al IMSS era de 10.9 millones que, representaba el 29.6% de la PEA y el 80% de la fuerza laboral en el sector formal.

⁵¹ La aportación por parte de los trabajadores.

La pensión de invalidez dependía del grado de invalidez determinada por el IMSS. La pensión por invalidez para un trabajador declarado totalmente inválido representaba el 70% de su último salario. Respecto de la invalidez parcial, los ajustes correspondientes a la pensión se hacían de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo. Los beneficios correspondientes a las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada dependían del número de semanas cotizadas que excedían de 500 requeridas. Los beneficios se calculaban a partir del promedio del salario base de los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo.⁵²

El sistema incorporaba una pensión mínima garantizada equivalente al salario mínimo y para tener derecho a ella se requerían 500 semanas. Adicionalmente todos los pensionados tenían derecho a recibir ayuda médica para sí y sus familias.

Las pensiones se pagaban de acuerdo con una fórmula, que favorecía a los trabajadores ubicados en la parte más baja en la escala de salarios. La pensión base se calculaba como un porcentaje del salario nominal promedio de los últimos cinco años, más una fracción por cada año de contribución a partir del décimo año. Al aumentar los salarios, el porcentaje de la pensión base se reducía. Las pensiones no podían exceder el salario promedio percibido por el trabajador en sus últimos cinco años. En este orden, los trabajadores que percibían más de cinco salarios mínimos subsidiaban a los que ganaban el salario mínimo. Los beneficios para los asegurados de bajos ingresos eran altos en comparación con sus contribuciones. Así, los trabajadores que laboraban durante un periodo largo pero que no cumplían con los requisitos para pensionarse (mujeres y trabajadores menos calificados) pasaban a subsidiar a los trabajadores que habían cotizado sólo durante el periodo mínimo requerido.

Las reservas debían invertirse en bonos del gobierno federal o en otros activos de emisiones altamente calificados aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los ingresos y egresos de cada rama del IMSS debían ser registrados en cuentas separadas. Los recursos obtenidos en cierta rama debían usarse únicamente para cubrir los gastos correspondientes a esa misma rama. Sin embargo, las reservas no fueron constituidas ni invertidas de acuerdo con la regulación. Los superávits del

⁵² A partir de 1989, todas las pensiones fueron indizadas al salario mínimo para frenar la erosión en términos reales del valor de las mismas.

seguro de IVCM fueron usados para inversiones y para cubrir déficit de otros seguros del IMSS.⁵³

Los patrones podían deducir como gastos sus aportaciones al IMSS. Los trabajadores pagaban sus impuestos al momento de retirarse cuando recibían los beneficios correspondientes, pero los impuestos se aplicaban sólo a la cantidad que excedía de nueve salarios mínimos.

Adicionalmente al sistema de IVCM, en 1992 se introdujo un nuevo seguro, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en el régimen obligatorio del IMSS. Con esta medida, se puso en práctica en México un programa de ahorro a través de cuentas individuales, obligatorias y complementarias a la cobertura que otorgaba el IMSS, que de alguna forma indica hacia dónde se dirigirían los pasos siguientes.⁵⁴ Algunas de sus principales características eran:

Era obligatorio para los patrones de los trabajadores afiliados al IMSS contribuir al SAR.⁵⁵ Al SAR debían cotizar obligatoriamente el 7% de las remuneraciones mensuales los patrones, en cuentas individuales divididas en dos subcuentas:

a) Subcuenta de retiro: Aportación patronal obligatoria del 2% del salario base de cotización con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal. Los recursos acumulados en la cuenta individual de retiro del SAR podían destinarse a pensiones de amplia finalidad: a financiar pensiones por edad avanzada al llegar a los 65 años o en forma anticipada; a financiar la invalidez total o parcial (con un 50% o más de invalidez); a complementar pensiones privadas contratadas por conducto del patrón, aun cuando los requisitos de edad exigidos en dicho plan fuesen más bajos que la fijada en el SAR, o a financiar pensiones por fallecimiento. También podían existir circunstan-

⁵³ Sales Sarrapy, Carlos, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amezcua, "La Reforma al Sistema de Pensiones: el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, México, año 2, núm. 4, 1997, p. 17.

⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1992.

⁵⁵ El 27 de marzo de 1992 se estableció por decreto la subcuenta de retiro a favor de los trabajadores de la administración pública federal, de los poderes Legislativo y Judicial. El 4 de enero de 1993, por decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE, se elevó a rango de ley el SAR para incorporar a la totalidad de los trabajadores del Estado y permitir la individualización de las aportaciones del Fondo Nacional de Vivienda del ISSSTE.

cias en las que se podían efectuar retiros parciales de fondos tales como la invalidez y sobrevivencia, no definidas como obligatorias en la ley.⁵⁶

b) Subcuenta de vivienda: que recibía el 5% mensual y que se destinaba a propósitos habitacionales, administrada por el Infonavit.

Adicionalmente, el trabajador contaba con la opción de hacer depósitos voluntarios en las cuentas individuales.⁵⁷

Los beneficios que brindaría el SAR consistían en que los trabajadores podrían recibir los fondos acumulados en su cuenta individual capitalizados en un solo pago o adquiriendo una renta vitalicia en los siguientes casos: 1) al retirarse; 2) cuando reunieran los requisitos para obtener una pensión por invalidez o 3) en caso de muerte, los fondos serían entregados a los beneficiarios que el asegurado hubiera escogido. Asimismo, el asegurado podría retirar hasta el 10% del saldo en su subcuenta de retiro en los siguientes casos: a) si la invalidez parcial determinada por el IMSS duraba más del periodo que la ley contemplaba o b) en caso de desempleo. Este último caso sólo aplicaba a los trabajadores cuyo saldo en la subcuenta de retiro era al menos 18 veces su última aportación y que no hubiera realizado ningún retiro dentro de los cinco años anteriores.

Las aportaciones eran depositadas en las cuentas individuales manejadas por los bancos. Éstos debían remitir los recursos del SAR al Banco de México en caso de la subcuenta de retiro y al Infonavit para la subcuenta de vivienda. Las aportaciones de los patrones al SAR eran deducibles de impuestos. Las aportaciones voluntarias de los trabajadores eran deducibles hasta un cierto límite.

Los recursos de la subcuenta de retiro eran canalizados al gobierno federal como préstamos, y éste debía pagar mensualmente una tasa de interés no inferior al 2% anual sobre el saldo ajustado por la inflación basado en la tasa de inflación del mes anterior.

El órgano encargado de supervisar el funcionamiento del sistema, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), fue creado dos años después de estar operando éste, es decir, en 1994.

⁵⁶ Los fondos de esta subcuenta se transferían al Banco Central a través de la banca comercial que representaban un préstamo al gobierno federal, mismo que pagaba una tasa de interés real al menos 2% al año. La subcuenta de retiro registró hasta 1995 un saldo de 22,307 millones de pesos.

⁵⁷ Lo cual en la práctica no ocurrió por problemas de individualización inadecuada de cuentas.

De lo expuesto hasta aquí, se deduce que los sistemas de pensiones en los países objeto de estudio, se basaban en el principio de seguro social, cuyos gastos se sufragaban en forma tripartita. La afiliación era obligatoria para las categorías profesionales. El derecho a pensiones y prestaciones se determinaba en función de la vida activa del beneficiario (periodos de cotización o de empleo). La pensión era pagada independientemente de las necesidades o ingresos de la persona, esto es, las contribuciones tripartitas eran utilizadas para financiar las pensiones de los afiliados pasivos, a partir de beneficios definidos, significando un compromiso intergeneracional, en el cual la generación activa aseguraba que las siguientes financiaran sus pensiones en el futuro y un compromiso intrageneracional, entre los de mayores ingresos con los de bajos ingresos. Con el paso del tiempo el régimen se extendió progresivamente, de tal forma que la protección abarcó otras categorías de trabajadores, a los agrícolas y a los domésticos.

Una vez que se han estudiado las instituciones que se diseñaron para operar ambos sistemas de pensiones, es conveniente revisar cuáles fueron las razones que se esgrimieron para la reforma de éstos.

III. ARGUMENTACIÓN PARA LA REFORMA

1. *Chile*

Chile como país pionero, con un sistema de seguridad social más antiguo y desarrollado, comenzó a confrontar serios problemas de desequilibrio (primero actuarial y luego financiero) durante las décadas de 1960 y 1970.

La unificación de las prestaciones y condiciones de adquisición para las mismas, realizadas en 1974 con motivo de la reestructuración del sistema, parece que no fue suficiente; por ello, las razones que se argumentaron para justificar la reforma al sistema de pensiones hacia un sistema de capitalización individual se enfocaron tanto en la forma en que fue concebido el sistema vigente hasta entonces, como en el modo en que éste estuvo organizado. En cuanto a la concepción del antiguo sistema, la crítica se dirigió a señalar que el error básico del mismo radicaba en la falsa concepción colectivista del hombre y de la sociedad; se adujo que el régimen desestimó múltiples evidencias acerca de la conducta hu-

mana, al suponer que toda persona aportaría independientemente de cuáles fueran los beneficios otorgados por la ley y, asimismo, suponer que todos los hombres tienen preferencias idénticas en materia de pensiones, que todos quieren pensionarse de cierta manera, a ciertas edades, o que a los de altos ingresos les agrade recibir beneficios y calidad promedio más bajos a favor de los de menores ingresos, etcétera. En cuanto a la organización del sistema, se consideró que tal forma acarreó un desequilibrio financiero y agudas injusticias, derivadas del error de concepción en los principios de éste, a saber:⁵⁸

A. Desequilibrio financiero

Falta de uniformidad en el tratamiento de los asegurados. Se argumentó, en primer lugar, que la falta de homogeneidad del sistema de pensiones ante la existencia de más de cien regímenes diferentes, dentro de las 32 cajas de previsión, provocó grandes diferencias en la forma de otorgamiento y pago de las pensiones a un costo sustancial para toda la economía; el utilizarse mecanismos diversos para el cálculo de las pensiones en los distintos casos y exigir diferentes requisitos para el retiro, originaba que incluso algunas personas se pensionaran prematuramente y otras obtuvieran más de una pensión bajo diversos cajas, duplicando los beneficios.⁵⁹ En segundo lugar, se dijo que esta situación fue el resultado del desconocimiento de que el hombre tiene preferencias personales distintas, de tal forma que la única manera para hacer válida la preferencia en el sistema institucional consistía en presionar al poder político para obtener una ley arbitraria que permitiera a un sector de trabajadores pensionarse antes. De este modo, se señaló que la discriminación arbitraria y los privilegios generados en el sistema nacieron, en cierta medida, de la expectativa que los distintos trabajadores tenían de tratamientos diferentes, precisamente porque tenían

⁵⁸ Argumentos expuestos por José Piñera Echenique, ministro del Trabajo y Previsión Social, en el discurso del 6 de noviembre de 1980, en que anunciaba al país la reforma previsional.

⁵⁹ La reforma impulsada en 1974 en Chile logró unificar ciertas prestaciones y condiciones de adquisición así como agrupar algunos subsistemas bajo una administración común, pero los mismos no fusionaron sus fondos de pensiones y subsistieron diferencias entre ellos.

preferencias distintas, pero los únicos beneficiados eran los grupos con mayor poder de presión política.⁶⁰

Alta dependencia de financiamiento estatal. En la medida que las cotizaciones de los afiliados activos eran insuficientes para pagar las pensiones del sector pasivo estaba implícito un compromiso de financiamiento fiscal, de tal suerte que el apoyo del Estado al financiamiento del sistema se tornó inevitable y creciente, obligándolo a aportar más del 30% de los ingresos totales del sistema.

Ineficiencia administrativa. Se argumentó que la ineficiencia de la administración de pensiones se caracterizaba por el pleno burocratismo estatal, ajena a toda noción de competencia originando un gran gasto. Se adujo que este aspecto era otra manifestación del concepto colectivista del sistema, que suponía que las instituciones estatales sin fines de lucro funcionarían eficientemente y se tendrían puesta la vista sólo en el bienestar de los asegurados y la sociedad, olvidando que cuando se manejan recursos de grandes magnitudes y no se tiene que responder con bienes propios sobre el manejo de ellos, para conservar los clientes ni competir con otras instituciones, florecen la ineficiencia, la burocracia y el mal servicio.⁶¹

B. *Agudas injusticias*

Inseguridad para los asegurados. Un requisito para acceder a una pensión era tener la categoría de asegurado, es decir, la persona debería haber estado laborando el último año. En caso de haber cumplido la edad exigida para acceder a una pensión de vejez y no tener la categoría de cotizante por haberse encontrado cesante durante los últimos periodos no podía obtener la pensión, a pesar de que la persona podía haber cotizado durante todo el periodo anterior de su vida laboral. Otro requisito era el

⁶⁰ Piñera Echenique, José, “Fundamentos de la reforma previsional”, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1988, p. 319.

⁶¹ En el caso chileno, no se argumentó tajantemente el fenómeno de la tendencia demográfica porque en esa época aún no experimentaba con fuerza el fenómeno del envejecimiento de la población, no obstante, se llegó a argumentar que la relación entre los trabajadores activos y pensionados había cambiado dramáticamente y ya se vislumbraban los primeros problemas financieros a causa de las pensiones prematuras, de tal suerte que la población de trabajadores activos y pasivos había disminuido de seis a uno en 1960 a dos por pasivo en 1980.

número de cotizaciones. Si el trabajador tenía la edad pero no las cotizaciones exigidas, tampoco podía acceder a una pensión, no obstante haber alcanzado la edad exigida para pensionarse. Estos dos aspectos constituían una fuente de inseguridad para los trabajadores, por cuanto nada los eximía del riesgo de verse enfrentados a uno u otro problema.⁶²

Nula relación entre las cotizaciones y beneficios. Se adujo que al ingresarse las cotizaciones a un fondo común, el trabajador no visualizaba ninguna relación entre los aportes que él realizaba y la pensión que podía esperar a futuro, incentivando con ello la evasión o subdeclaración en el pago de cotización, provocando mayores problemas de financiamiento en el sistema.

Ausencia de mecanismos de reajustabilidad automática. La alta variabilidad en el nivel real de las pensiones se debió a la inexistencia de mecanismos adecuados de reajustabilidad, esto es, la compensación recibida periódicamente por los pensionados no estaba ligada en forma automática a las variaciones experimentadas por el índice de precios al consumidor, es decir, se veían afectadas por las fluctuaciones a través del tiempo.

Ante las causas señaladas y la nueva concepción económica iniciada en 1973, se consideró que el mejoramiento de los sectores menores debería provenir, básicamente, del ofrecimiento económico y no de políticas sociales de redistribución del ingreso.⁶³ En razón de ello, se inició el cambio hacia el sistema de capitalización individual.

2. México

Las principales razones que se argumentaron para la instrumentación de la reforma al sistema de pensiones mexicano fueron: 1) que el IVCN no era ya financieramente viable, por transición demográfica (como la esperanza de vida al nacer y el crecimiento de la población), desequilibrios financieros (costos de la seguridad social, así como un aumento en los beneficios sin el ajuste correspondiente en las aportaciones), pensiones inadecuadas y elevada evasión; 2) la necesidad del ahorro doméstico.⁶⁴

⁶² Cheyre, "Análisis comparativo del antiguo régimen de pensiones y del nuevo sistema provisional", *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1988, p. 151.

⁶³ CISS, *Los seguros privados en Chile, ¿evolución o extinción de la seguridad social?*, México, 1990.

⁶⁴ "Exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995.

A. *Inviabilidad financiera del IVCM*

Transición demográfica. Se argumentó que el IVCM se vio presionado por las tendencias demográficas, particularmente por los cambios en la estructura poblacional (que se redujo) y el aumento en la esperanza de vida. Se manifestó que se hizo patente un menor crecimiento de la población, del 3.7% anual en promedio entre 1970 y 1990 a un 1.9% entre 1990 y 1995, mientras que la esperanza de vida pasó de 60.9 años en 1950 a 72.6 en 1994. Si bien la pirámide poblacional mostraba una gran proporción de gente joven (35.8% entre 0 y 14), la población como contribuyente al sistema de pensiones empezaba a envejecer aceleradamente.⁶⁵ Bajo estas tendencias, se consideró que la razón de pensionados por trabajadores aumentaría los costos del sistema de pensiones y provocaría graves problemas financieros en el largo plazo. De acuerdo con el IMSS en 1995, el crecimiento anual esperado de los pensionados para los próximos 20 años sería del 5.7% mientras que el de los contribuyentes sería de 2.6%.⁶⁶ Simultáneamente la esperanza de vida al aumentar haría que las pensiones para retiro fueran mayores en los próximos años, deteriorando aún más la situación financiera del sistema.⁶⁷

Distorsiones financieras. En el diagnóstico realizado por el IMSS en 1995, se señaló que las aportaciones al IVCM serían insuficientes en el mediano y largo plazo para financiar las obligaciones, a causa de los crecientes beneficios que se otorgaron con el tiempo, los cuales no fueron aparejados con incrementos paralelos en las contribuciones. Por una parte, los beneficios fueron extendidos a las familias de los trabajadores, cuando originalmente el sistema sólo cubría a éstos mas no a sus dependientes; por otra parte, la pensión mínima aumentó de un 35% del salario mínimo en 1989 hasta el 100% en 1995,⁶⁸ mientras que las cotizaciones a este ramo sólo se incrementaron en dos ocasiones: en 1991, cuando se aumentó del 6% al 7% sobre los salarios cotizables, además de un au-

⁶⁵ En 1960, había 4 pensionados por cada 100 cotizantes; para 1994, esta razón se incrementó a 12.5 por cada 100.

⁶⁶ Se esgrimió que la tasa de dependencia de la gente mayor de 65 años aumentaría de 7.0% en 1995 a 14.8% en 2030.

⁶⁷ Cerda, Luis y Grandolini, Gloria, "México: La reforma al sistema de pensiones", *Gaceta de Economía*, México, año 2, núm. 4, 1997, p. 68.

⁶⁸ Durante las décadas de los sesenta y ochenta, las pensiones decrecieron considerablemente en términos reales, situación que fue corregida parcialmente en 1989 mediante la indización de las pensiones al salario mínimo.

mento anual de 0.2% hasta llegar a 8% en 1996 y el 0.5% que se agregó en las reformas a la LSS en 1993 (correspondiendo 3% a IV y 3% al RCV), con esto, el sistema se enfrentó a un problema de fondo pues las pensiones se incrementaban periódicamente, motivo por el cual se llegó a la conclusión de que para evitar una crisis de liquidez las aportaciones deberían aumentar a 23.3% del salario base en 2020.⁶⁹

El inadecuado uso de las reservas del IVCM. Se esgrimió que los recursos del seguro de pensiones fueron utilizados, por mandato de ley, para financiar los requerimientos de infraestructura y el seguro de enfermedades y maternidad —que desde su inicio operó prácticamente con déficit financiero—; el cual nunca retribuyó la renta correspondiente a subsanar las inversiones realizadas en su favor, en consecuencia, el ICBM carecía del respaldo para el incremento de los beneficios otorgados. En razón de lo anterior, se afirmó que los egresos del IVCM para 1999 superarían sus ingresos, esto es, las cuotas de los trabajadores en activo no alcanzarían para pagar la nómina de pensionados. Ante tal situación, se recurriría al uso de la reserva, que era mínima, la cual se agotaría en dos años; en consecuencia, el déficit crecería año con año.⁷⁰

Inequidad. Se señaló que el sistema de pensiones presentaba un elemento de inequidad, es decir, no otorgaba pensiones dignas y por sí mismo era incapaz de garantizar las prestaciones a que por ley tienen derecho los pensionados y cotizantes actuales. Asimismo, se dijo que presentaba problemas de injusticia, principalmente en contra de los trabajadores de más bajos ingresos. El caso era que cuando un asegurado había cotizado durante muchos años y no se mantenía en un empleo formal hasta los 65 años, que le permitiera seguir cotizando al IMSS, perdía todas sus aportaciones. Esto sucedía entre los trabajadores de bajos salarios y las mujeres. En otro caso, el trabajador que cotizaba por un espacio de 40 años —a pesar de esto— obtenía casi la misma pensión que uno que sólo lo hizo durante 10 años.⁷¹

⁶⁹ Solís Soberón, Fernando y Villagómez A., F. Alejandro, “Las pensiones”, *La seguridad social en México*, México, CIDE-FCE, 1999, p. 125.

⁷⁰ Una estimación conservadora de las reservas que el IMSS debió haber constituido en 1994 señalaba que debió haber representado el 11% del PIB; sin embargo, las reservas en 1995 eran cercanas al 0.4% del PIB.

⁷¹ Exposición de Motivos, *Diario Oficial de la Federación*, cit., nota 64.

Evasión. Se argumentó que este problema se debía a tres factores: a) una débil relación entre las aportaciones realizadas y los beneficios, b) una elevada inflación y c) cortos periodos de aportación.

La débil relación entre las aportaciones y beneficios, se dijo, consistía en que bajo el IVCM, el IMSS pagaba en promedio una pensión por 18 años y una pensión por viudez por 12 años más, es decir, una pensión equivalente a 30 años, cuando en algunos casos el trabajador sólo había cotizado por 10 años, que era el tiempo mínimo para tener derecho a una pensión.⁷² El salario base de referencia que se utilizaba para calcular la pensión era el promedio de los salarios ganados los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo actual en vez de considerarse los salarios de toda la vida laboral. En caso de haber cotizado menos de los 10 años, no recibía absolutamente nada.

En torno a la inflación, se adujo que este factor repercutió negativamente en el monto de las pensiones, pues éstas se calculaban con base en el promedio de los salarios nominales de los últimos 5 años. En este sentido, aunque el trabajador mantuviera el mismo nivel de salario real en ese periodo laboral, su salario nominal era mucho menor, es decir, el salario promedio para estimar la pensión era menor que el realmente percibido en los últimos 5 años, por tanto, las pensiones se vieron reducidas al beneficio mínimo garantizado a causa de la caída de los salarios en un 60% entre 1980 y 1994, hecho que desestimaba el pago de las aportaciones.⁷³

Respecto a los cortos periodos de aportación, se argumentó que los trabajadores percibían al antiguo sistema como un impuesto a la nómina, cuyo monto era muy alto aun para aquellos de bajos ingresos,⁷⁴ lo cual significaba fuertes incentivos tanto a los trabajadores como a los patrones, para evadir la afiliación, al declarar menores salarios con el fin de ser elegibles y recibir beneficios, o bien, inducía a los trabajadores dirigirse al sector informal. El crecimiento del mercado de trabajo informal y los menores salarios reales presionó la posición financiera del IVCM.⁷⁵

⁷² Al contribuir únicamente con 10 años, con no más de 4% del salario, un trabajador se hacía acreedor a un flujo de beneficios por 18 años, de no menos el 100% del salario mínimo y hasta el 100% del salario promedio recibido en los últimos cinco años.

⁷³ Cerda, *op. cit.*, nota 67, p. 72.

⁷⁴ Un trabajador que percibía entre uno y dos salarios mínimos tenía una tasa impositiva marginal mayor al 25%. Los trabajadores que percibían más de cinco salarios mínimos tenían una tasa impositiva marginal cercana al 4%.

⁷⁵ Sales, *op. cit.*, nota 53, p. 22.

B. Ahorro interno

Se argumentó que el moderado ahorro del país ha constituido una restricción para la inversión y lo ha hecho más vulnerable a los flujos de capital externo.⁷⁶ Por ello, uno de los objetivos de la reforma al sistema de pensiones fue generar ahorro interno como principal fuente para sostener el desarrollo económico. Bajo ese objetivo, en el Plan de Desarrollo 1995-2000 se estableció como meta económica aumentar el ahorro nacional a un 6% del PIB para finales del siglo.⁷⁷

Hasta aquí se han presentado los argumentos utilizados para la reforma del sistema de pensiones en ambos países. Toca ahora analizar si tales argumentos justifican las causas de la crisis del sistema y si efectivamente las reformas están destinadas a resolver los problemas existentes.

IV. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS TEÓRICOS Y FÁCTICOS QUE LLEVARON A LA REFORMA

Una revisión sintética de la historia de la seguridad social en Chile y México evidencia distintos grados de desarrollo de ésta en ambos países; sin embargo, también muestra rasgos comunes en la constitución de las formas de protección social cuyo modelo inspirador fue el seguro social bismarckiano, situación que explica por qué las causas de los problemas de seguridad social y, en específico, del sistema de pensiones en estos países presentan importantes similitudes, independientemente de que resalten algunas diferencias.

En efecto, Chile es el país pionero en América Latina en cuanto a la seguridad social (1924), mientras que México se encuentra colocado en el nivel medio (1943). Si bien el primero operó bajo un sistema de seguridad social altamente estratificado, sin unificación ni uniformidad, el segundo tenía un sistema relativamente unificado, pues además del sistema general creó subsistemas independientes, no sólo para pensiones, sino también en salud y otras prestaciones, para grupos importantes, los cuales aún subsisten.

⁷⁶ Las tasas de ahorro disminuyeron entre 1988 y los primeros años de los noventa, mientras que el ahorro público mostraba fluctuaciones.

⁷⁷ Sales, *op. cit.*, nota 53, p. 23.

Asimismo, en un principio, la cobertura de riesgos por la seguridad social en ambos países estuvo supeditada al empleo.⁷⁸ La extensión de la cobertura de los riesgos fue más rápida que la cobertura poblacional. Ello se debió a que se dio prioridad a la extensión vertical sobre la horizontal: con frecuencia una minoría de la población estaba cubierta contra todos los riesgos, empero la gran mayoría no tenía protección contra riesgo alguno.⁷⁹

La principal fuente de financiamiento del sistema de seguridad social se realizaba a través de cotizaciones sobre el salario de los asegurados. La ley, en ambos países, establecía los porcentajes de cotización a pagar por el asegurado, el patrón y el Estado. Constituía otra fuente de financiamiento el producto de las inversiones de los fondos de reserva, especialmente el de las pensiones.

En un principio, el sistema de pensiones en ambos países se basaba en el régimen financiero de capitalización con prima media uniforme,⁸⁰ empero, con el transcurso de los años los dos adoptaron el régimen de reparto⁸¹, de tal suerte que la tasa de acumulación de reservas se hizo mo-

⁷⁸ El primer riesgo en cubrirse fue el de los riesgos de trabajo; el segundo, el de enfermedad y accidentes no profesionales y maternidad, aunque también concatenado con el empleo y la atención recayó en la maternidad sólo a empleadas y obreras (luego se extendió la cobertura a las esposas o compañera del trabajador y la enfermedad a algunos de sus dependientes), y el tercero fueron las pensiones de vejez e invalidez y, un poco más tarde, las de sobrevivientes.

⁷⁹ El modelo bismarckiano del seguro social no pudo funcionar adecuadamente en estos países latinos debido a que en los países desarrollados de Europa la mayor parte de la fuerza laboral estaba compuesta de trabajadores asalariados urbanos, mientras que en nuestros países la mayoría de la fuerza de trabajo está compuesta por trabajadores agrícolas e independientes. En el modelo bismarckiano, la seguridad social se financia con las cotizaciones del trabajador y del patrón, pero en nuestros países latinos el trabajador independiente no puede aportar la contribución del patrón y el trabajador agrícola tiene bajo ingreso, está disperso y a menudo es migrante y cambia de patrón con frecuencia.

⁸⁰ El régimen de capitalización por prima media uniforme persigue mantener el equilibrio por tiempo indefinido (o por unas décadas), mediante un a prima (cotización) fija que se calcula actuarialmente con base en las estimaciones de las obligaciones futuras (que tienen en cuenta variables demográficas, económicas, etcétera). Este método requiere: no aumentar las prestaciones sin ajustar correspondientemente los ingresos, que se paguen total y puntualmente los ingresos programados, se administren los fondos de reservas con eficiencia y se realicen balances actuariales periódicos.

⁸¹ Conocido también como de *solidaridad intergeneracional*, pues las personas en edad de trabajar compran, por la vía de financiamiento de las pensiones de quienes se han retirado de la fuerza de trabajo, el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones cuando ellas se retiren de la etapa activa. Por esta razón, los críticos del antiguo sistema de pensiones suelen llamarlo como sistema de reparto atribuyéndole

desta a causa de las políticas de inversión seguidas y de que los beneficios crecían más a prisa que las contribuciones. El sistema de pensiones con el régimen financiero de reparto se fundamentó en el compromiso de la colectividad de enfrentar, de manera conjunta, la acción destinada a eliminar las necesidades temporales o permanentes derivadas de la presentación de una gama de riesgos demográficos o del trabajo que afectaban las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias. Bajo este sistema, se reconocía que las personas de más bajos ingresos estaban, por este mismo hecho, expuestas a sufrir más y mayores adversidades, en relación con su estado de salud, pérdida de trabajo por invalidez, cesantía o supresión del empleo, muerte prematura y otros riesgos, ante los cuales la institucionalidad de la seguridad social otorgaba una solución paliativa solidaria.⁸²

En los primeros años, el esquema adoptado generó una etapa fácil de la seguridad social, pues los trabajadores se incorporaban al sistema y aportaban recursos sin significar gasto alguno; sin embargo, después de 50 años o más, es obvio que los gastos aumentaron y la demanda creció, en razón de que con el tiempo los cotizantes demandaron y demandan el usufructo de sus aportaciones, pero las situaciones políticas y económicas ya no permitieron obtener los beneficios esperados en el pasado. Además, al transformarse el seguro social en seguridad social se superpusieron programas sobre los ya existentes, los cuales no fueron acompañados de esquemas de financiamiento adecuados para éstos.

El régimen financiero de reparto crea una ilusión de equilibrio pero en realidad pospone temporalmente la hora de rendir cuentas, es decir, agotada la sustitutividad, los resultados son deficitarios. La historia sugiere que a medida que sube la cobertura de riesgos y de la población y el sistema madura, aumenta el desequilibrio financiero que parece desembocar finalmente en la crisis, razón por la cual ambos países confrontaron un severo desequilibrio financiero en su sistema de pensiones bajo este régimen financiero, el cual se vio agravado aún más por la crisis económica de los ochenta.⁸³

las características antes señaladas, además de caracterizarlo de beneficios definidos, administración centralizada y acumulación parcial de reservas y beneficios no actuariales.

⁸² Miranda Salas, Eduardo y Rodríguez Silva, Eduardo, *Análisis del sistema de fondo de pensiones, perspectivas e interrogantes*, Santiago, Jurídica de Chile, 1997, p. 21.

⁸³ En efecto, el sistema de pensiones basado en el régimen de reparto crea una ilusión financiera porque en un principio genera superávit financiero. Esta etapa alentó a los gobier-

Los críticos del antiguo sistema de pensiones sostuvieron que el régimen de reparto fue la causa principal de que se generaran bajos niveles en los valores de las prestaciones y se registraran estados deficitarios en su funcionamiento institucional.⁸⁴ Si bien es cierto que la difícil situación de los antiguos sistemas no puede negarse, también lo es que tampoco puede atribuírseles todos los problemas por más causas de ineficiencia administrativa y de desequilibrio financiero que se les señale, pues se olvida que algunas de las causas son consecuencia directa de la forma en que el sistema operó, y otras, consecuencia de la crisis económica de los países estudiados.

En efecto, para considerar la validez de las críticas y las razones que se argumentaron para la reforma de los antiguos sistemas, es particularmente relevante destacar los siguientes puntos:

En ambos países se utilizaron similares variables e hipótesis como la ineficiencia administrativa, inequidad del sistema, nula relación entre los beneficios y aportaciones, etcétera, para explicar la medida drástica de la reforma al sistema de pensiones, es decir, se trató de culpar al antiguo sistema bajo el régimen financiero de reparto de todos los problemas⁸⁵ y justificar, con ello, “la capitalización individual y la administración privada”, sin considerar que el régimen financiero de reparto no puede valer sólo por su concepción general, sino por sus requisitos y, si éstos no se realizan, o no se realizan de la manera adecuada, la situación de dicho método se torna precaria y, por ello, el sistema de pensiones que lo emplea resulta deficitario. Esto evidencia que los argumentos para la reforma no tuvieron como soporte un proceso previo de examen profundo de los principios actuariales que rigen los seguros sociales o tal vez los ignoraron.⁸⁶

nos a otorgar generosos beneficios a los pensionados: utilizar los superávit del sistema para financiar otros programas de gasto y forzar a invertir su superávit en deuda pública. Pero al aumentar el gasto en pensiones y erosionarse el valor de deuda pública por la inflación, el sistema alcanza niveles deficitarios, a causa de no generarse una reserva financiera.

⁸⁴ Los críticos del antiguo sistema suelen referirse a éste como de “reparto” indistintamente cuando aluden propiamente al sistema de pensiones o al régimen financiero de éste.

⁸⁵ En el caso de México, a diferencia de los argumentos oficiales, puede señalarse que la crisis de la deuda externa causada por el incremento en las tasas de interés, la caída de los precios del petróleo y la fuga masiva de capitales generó la crisis fiscal del Estado mexicano.

⁸⁶ El régimen financiero de reparto exige que se hagan balances actuariales frecuentes y, de acuerdo con los mismos, se ajuste la prima para cada periodo, máxime que el siste-

En primer lugar, se colocó al sistema de pensiones bajo el régimen de reparto en el banquillo de los acusados, como si todo lo demás hubiera funcionado perfectamente. En efecto, el sistema de pensiones en los dos países fue más allá de lo viable económicamente y, con ello, se pagó un precio en términos de crecimiento y, eventualmente, se comprometió la estabilidad financiera del sistema y se generaron mecanismos perniciosos de ajuste para adecuar las prestaciones a la realidad económica.⁸⁷ Estos excesos llevaron al sistema de pensiones más allá de límites razonables;⁸⁸ por tanto, de antemano podía preverse cuáles serían las consecuencias, máxime que tanto en Chile como en México se realizaron, en su oportunidad, estudios que reflejaban esta situación. De haberse observado las condiciones del régimen financiero de reparto, quizá hubiera sido menor el desequilibrio financiero y se dice menor en razón de que también lo afectan factores ajenos.⁸⁹

ma está madurando y la población envejeciendo. Si bien es cierto que en un principio dicho régimen genera grandes superávit financieros, también lo es que requiere de la creación de una reserva financiera que más tarde pueda convertirse en un flujo de ingreso suficiente para financiar los gastos de pensiones. Sin embargo, este régimen financiero resuelve problemas de desequilibrio a corto plazo, pero no a mediano y largo plazo.

⁸⁷ No puede negarse que bajo el sistema se hicieron cosas positivas, como la inversión social en infraestructura de servicios médicos, pero los gobiernos olvidaron que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales, esto es, en su oportunidad no se hicieron los ajustes correspondientes en los recursos.

⁸⁸ Ambos países no equilibraron financiera y actuarialmente el sistema cuando éste era de creación reciente y estaba en periodo de acumulación; por tanto, mucho menos pudieron hacerlo cuando el sistema había madurado. En efecto, el sistema de pensiones basado en el régimen financiero de reparto tiene, cuando menos, tres formas de aumentar su financiamiento para asegurar la igualdad entre ingresos y egresos: a) subir la tasa de cotización, b) aumentar el aporte estatal y c) reducir el nivel de los beneficios. Estas formas van acompañadas de una política económica. El avance de la seguridad social sin el correspondiente financiamiento en su oportunidad, a largo plazo, hizo poco viables las tres formas referidas para asegurar el equilibrio del sistema. La literatura al respecto, quizá para justificar por qué no se adoptaron estas formas, señala que aumentar las cotizaciones no es conveniente porque aumenta los costos del trabajo y su efectividad como mecanismo de recaudación disminuye a medida que sube su nivel, pues estimula la evasión y la morosidad y, además, el aumento de éstas tiene un límite legal. Aumentar el aporte estatal se complica porque esta forma tiene también un límite y compite con otros destinos para el presupuesto fiscal. Disminuir los beneficios sólo hace frente a la crisis financiera de corto plazo y además no es una medida popular. Por ello no la adoptan; a los gobiernos les desagrada ser impopulares.

⁸⁹ En efecto, de haberse aplicado en su oportunidad las medidas de financiamiento del régimen de reparto, el desequilibrio hubiera sido menor, porque los gastos tenderían a

En segundo lugar, se atribuyeron al sistema de pensiones causas que por sí mismo no genera (desempleo, inflación, caída del salario, economía informal), pues éstas son objeto de la crisis económica que sufrieron ambos países en la década de los ochenta. En efecto, la crisis económica tuvo consecuencias sociales y, lógicamente, una de ellas se reflejó en la seguridad social (entendida en su sentido más amplio, que comprende el seguro social y, por ende, el sistema de pensiones), pues son dos las principales manifestaciones de esta crisis: el desempleo, que provocó la desafiliación y, por lo mismo, la disminución de recursos hacia el sistema pensional, y la disminución de los salarios, que no pudieron alcanzar el nivel de la inflación y, por ello, las cotizaciones generadas en proporción a los salarios vieron disminuido su valor.⁹⁰

En este orden, los argumentos empleados para la transformación del sistema de pensiones admiten, en algunos casos, una justificación lógica y, en otros, una justificación de carácter económico. En relación con el envejecimiento de la población, es posible descartar que éste explique la crítica situación del antiguo sistema, pues a causa de la madurez del mismo, es decir, a mayor antigüedad del sistema es más baja la edad de retiro y más vieja la población y, por lo tanto, es mayor la razón activo/pasivo y son menores los excedentes, y viceversa. Es lógico que al envejecer una población se reduce el número potencial de contribuyentes, aunado a que tal situación no se vio acompañada por el aumento en el número de asegurados por falta de nuevos empleos de trabajo formal y la reducción en el salario, factores que impactan negativamente en las cotizaciones y reducen el excedente.⁹¹

augmentar por efectos de elementos fuera de control inmediato o directo del sistema de pensiones debido a los ciclos económicos, dado que las variables determinantes del nivel de los ingresos del sistema (salarios y empleo) se mueven simultáneamente con la actividad económica.

⁹⁰ En Chile, en 1973 los salarios bajaron en un 38% en relación con el nivel alcanzado en 1970. Esto afectó también el nivel de empleo, lo que en 1974 se tradujo en una tasa de desocupación promedio del 9.2%. En 1975, el gasto público experimentó un descenso del 26.4% con respecto a 1970. La estrategia económica iniciada en 1973 supuso la entrega de las decisiones económicas fundamentales a los agentes privados y al mercado, en aras de dismantelar la política desarrollada por el gobierno anterior. En México, la sistemática caída del salario a partir de 1983 se tradujo en una pérdida equivalente en los ingresos del IMSS del orden de 217 millones de pesos en el periodo de 1983 a 1994.

⁹¹ Laurell, Asa Cristina, *No hay pierde: todos pierden*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1996, pp. 5 y 6.

En cuanto al aspecto de la deficiencia financiera, puede señalarse que el financiamiento depende fundamentalmente de los ritmos de crecimiento de la fuerza de trabajo afiliada y de las aportaciones. En este orden, el crecimiento del empleo formal respondió (y responde) cada vez menos al crecimiento demográfico y, por lo tanto, la base de posibles cotizantes creció en menor proporción que la de los pensionados.⁹² La reducción en las cotizaciones por la caída del salario real y el desvío de recursos que el Estado realizó para enfrentar sus compromisos externos, más los costos de la seguridad social, inflación y devaluación, repercutieron directamente en el incremento de los insumos de los servicios que los seguros sociales ofrecen.

Respecto del argumento de la ineficiencia de la institución pública de seguridad social, si bien es cierto que existió una falta de coordinación y supervisión en la ejecución de los programas de seguridad social atendidos por las instituciones generales de ambos países, una indebida utilización de las reservas técnicas de la seguridad social para fines diferentes a aquellos para los cuales se establecieron,⁹³ exceso de gastos administrativos motivados por múltiples factores, entre los que se encuentran perso-

⁹² Laurell, Asa Cristina, *Reforma contra la salud y la seguridad social*, México, Era, 1997, p. 79.

⁹³ La ineficiencia en las instituciones públicas se debe a la dispersión y confusión de sus objetivos, es decir, de un objetivo central se pasaba a otros complementarios, accediendo a una gama amplia de difusos objetivos, que no se habían establecido originalmente, con lo cual se diluyeron o deformaron los objetivos centrales. En este sentido, las instituciones de seguridad social no estaban diseñadas para servir como intermediarios financieros y menos bajo un desarrollo pobre del mercado. En efecto, las reservas normalmente se invertían en: a) bonos y otras obligaciones estatales, a menudo no negociables, que en la práctica se constituyeron en préstamos forzosos para cubrir déficit presupuestales, empapelándose las instituciones de seguridad social con “valores sin valor”; b) préstamos al programa de salud para cubrir sus déficit (laudatorios desde un punto de vista social, pero no rentables), c) préstamos personales e hipotecarios a los asegurados para la adquisición o construcción de viviendas, muchas veces para los asegurados, con un rendimiento muy bajo o nulo, debido a la congelación de los alquileres, la ineficiencia en el cobro y la amortización con moneda depreciada; y d) inversión en servicios (cines, teatros, deportes) con rentabilidad baja. En los dos países, las instituciones de seguridad social se convirtieron en una fuente importante de empleo. En resumen, la dispersión y confusión de los objetivos provocó entre otras razones la ineficiencia, pues de un objetivo central se pasaba a objetivos complementarios, accediendo a una gama de amplia de difusos objetivos que no fueron establecidos originalmente, por tanto, las instituciones no sólo perdieron su curso sino también su viabilidad. Y por otra parte, la inflación desvalorizaba las reservas, aunada a la evasión de las cotizaciones por parte del patrón y las de sus trabajadores, pues morando el pago reducían su valor real.

nal en mayor número del necesario y deficiencia en los mecanismos de cobro de las cotizaciones, también lo es que estas instituciones continuaron funcionando con menos recursos a consecuencia de la caída salarial generalizada, a la cual se sumó la disminución de la aportación o subsidio estatal, es decir, este deterioro se explica más por las restricciones en los ingresos que financiaban la seguridad social, que por excesivos gastos o altos costos, aunado esto a la política de depresión salarial, pues para algunos autores, si los salarios se hubieran mantenido, no habría tal crisis financiera.⁹⁴

Para terminar, entre las causas de la inviabilidad financiera del sistema de pensiones en ambos países pueden señalarse, en primer lugar, los excesos cometidos y, en segundo, la causa de la crisis económica: creciente desempleo e informalidad de la fuerza laboral; caída de los salarios reales, inflación exorbitante que estimuló la evasión y la mora, pesado servicio de deuda externa.⁹⁵ Así, la reforma llevada a cabo por estos países no puede ser entendida solamente a la luz de la difícil situación del sistema de pensiones pues no explicaría por sí sola los cambios y mucho menos la orientación en la materia, esto es, las reformas no sólo expresan problemas de financiamiento y de funcionamiento sino que son parte de un proceso mayor que en aras de una prosperidad (ahorro interno) transforma el sistema de pensiones en un eje dinamizador de la economía y, por ende, como se identifica en el discurso de aprobación de la Reforma Previsional chilena y en la exposición de motivos en el caso mexicano, no es el trabajador el centro de la reforma sino el mercado; a ello obedeció el nuevo estilo argumentativo de crítica abierta a los antiguos sistemas de pensiones.⁹⁶

⁹⁴ Ramírez López, *op. cit.*, nota 37, p. 78.

⁹⁵ Véase Mesa-Lago, Carmelo, *La reforma de la seguridad y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Quito, INCAE-PROGRESEC, 1993.

⁹⁶ En 1995 de los 11 millones de cotizantes del IMSS, el 70% ganaba entre 1 y 3 salarios mínimos generales. En este sentido, los salarios resultan insuficientes para generar ahorro interno, además, el mismo dependerá del mercado de trabajo.