

## CONCLUSIONES

El análisis comparativo y el estudio de la recepción del modelo chileno en el caso mexicano han permitido constatar las convergencias y divergencias del sistema de pensiones entre Chile y México.

Entre las convergencias puede señalarse que las instituciones públicas de seguridad social en estos países se erigieron, 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 las administradoras por excelencia de los riesgos sociales.

En ambos países, el modelo de seguro social y, posteriormente, de seguridad social así como sus ordenamientos e instituciones concomitantes surgieron, por un lado, estrechamente asociados a políticas públicas que buscaban controlar el conflicto social de la moderna sociedad capitalista y, por otro, como instrumentos de legitimación del nuevo Estado, dando respuesta al mismo tiempo a las demandas económicas, sociales y laborales de una población asalariada en constante expansión. En este sentido, la expansión de la seguridad social en ambos países fue impulsada por un amplio consenso político y en una etapa de crecimiento económico.

Empero, cuando el ritmo del crecimiento de la economía decayó, los críticos de la seguridad social alzaron la voz y pusieron en tela de juicio a los antiguos sistemas de pensiones. La argumentación crítica económica utilizó fuera de su contexto general los problemas internos de los antiguos sistemas (envejecimiento, madurez, desequilibrios financieros por el uso indiscriminado de los recursos que llevó a los gobiernos a olvidar que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y que no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales) como un prerrequisito para la reforma y, por ende, para el desarrollo económico y la solución de buena parte de los problemas económicos.

Este nuevo estilo argumentativo de crítica abierta a los antiguos sistemas en cuanto a su funcionamiento, desempeño y resultados estuvo en concordancia con la política económica seguida en cada país, razón por

la cual, específicamente en México, el establecimiento del nuevo sistema tuvo distintas intencionalidades tanto declaradas como ocultas: al propósito declarado de mejorar las pensiones dignas de los trabajadores habría que añadir la problemática económica y los compromisos internacionales en la materia.

Entre las divergencias se encuentra propiamente la recepción del modelo chileno. En efecto, la recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano se dio en forma parcial y diferenciada, pues se importaron sólo algunas instituciones del modelo y a otras se imprimieron variantes. Se receptaron las cuentas individuales, las contribuciones obligatorias, las empresas encargadas de la administración de los fondos capitalizados, la incorporación de la actividad de la industria aseguradora y los organismos contralores. Se imprimieron variantes a la organización del nuevo sistema de pensiones, el “cierre” del antiguo sistema, las opciones para permanecer en el antiguo sistema y pasarse al nuevo, el bono de reconocimiento, las cotizaciones del patrón y del afiliado, la integración de la cuenta individual, el tipo de administración del sistema y las modalidades para pensionarse.

Independientemente de la concreción particular que tuvo el nuevo sistema en los países objeto de estudio, éste representó un cambio en las estrategias gubernamentales anteriormente seguidas y en el esquema del antiguo sistema:

- a) Crítica abierta al funcionamiento, desempeño y resultados de los antiguos sistemas de pensiones.
- b) Cambio en la forma de financiamiento, en el otorgamiento de los beneficios, en las modalidades de actuación y operación, esto es, en la aplicación de los instrumentos de gestión, tanto administrativa como financiera.
- c) Sustitución de la técnica actuarial del seguro por la técnica financiera del ahorro y consumo, al asumir el trabajador individualmente en forma parcial o total los riesgos, esto es, ahorra durante su vida activa y consume durante su vida pasiva.
- d) Cambio en las funciones del fondos de pensiones por funciones financieras y económicas en lugar de la función actuarial.
- e) Pérdida de los trabajadores de la característica de asegurados por la de afiliados.

- f) Mayor interrelación entre los niveles económicos y financieros, de tal suerte que se observa un desplazamiento de la toma de decisiones. En efecto, se evidencia una participación activa de las autoridades hacendarias y de los bancos centrales en la adopción de decisiones, esto es, surgieron nuevos actores en el sistema, como se corrobora en la integración de los órganos contralores.

Resultaba de particular interés analizar y constatar los fundamentos ideológicos del nuevo sistema (participación activa del trabajador, administración competitiva, utilización transparente de los recursos, ahorro interno y equidad). Este análisis puso al descubierto, en primer lugar, una filosofía, una concepción y política diferentes en materia de pensiones y, en segundo lugar, las divergencias entre los fundamentos y su espacio jurídico. En efecto, bajo una filosofía individualista, la capacidad del trabajador para enfrentar sus riesgos sociodemográficos depende, principalmente, de la generación de sus propios ingresos y del espíritu de ahorro y previsión para hacer frente al devenir, es decir, el principio rector del sistema es la “igualdad individual”. Rige un criterio economicista del papel de los sistemas de pensiones que poco tiene que ver con los fines sociales que justifican la existencia de estos sistemas de protección social, pues se trata de un régimen de ahorro y no un de seguro de vejez. Se aplica una política económico-financiera en donde el mercado es la fuente del sistema que fija las orientaciones y límites, tiende a resolver la crisis en la tasa de ganancia y a otorgar un nuevo dinamismo al capital en lugar de atender los ideales o aspiraciones sociales, que son propios de una la política social.

En cuanto a las divergencias entre los fundamentos y su espacio jurídico (estrategia formal), pudo observarse que las aludidas libertades del trabajador en el ámbito jurídico tienen un margen restringido (sirve de ejemplo la divergencia entre el principio de propiedad privada en que se sustenta el fondo de pensiones y la incapacidad del trabajador para disponer de éste en los términos que quiera en su provecho directo) y las pregonadas bondades del sistema presentan una tendencia hacia el perfeccionamiento constante en el marco normativo.

El nuevo sistema de pensiones minimiza el papel del Estado en cuanto a la protección de los individuos, transfiriéndoles a éstos la responsabilidad de protegerse así mismos ante los diferentes riesgos de la vida. Sólo permite que el Estado, en un carácter subsidiario, concorra para asegurar

el funcionamiento de los sistemas, sea en el caso de incapacidad de ingresos por parte de las personas para alcanzar las prestaciones mínimas, o para responder ante situaciones deficitarias críticas derivadas de una mala administración operacional de las unidades de los mismos. En este orden, las funciones del Estado tanto en Chile como en México consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para su buen funcionamiento y controlar el cumplimiento de éstas. Sin embargo, con la implantación del nuevo sistema, ambos Estados han tenido que enfrentar la deuda existente en el antiguo sistema y los nuevos compromisos.

Al examinarse el marco prospectivo del nuevo sistema pudo constarse que no significa un avance como instrumento de protección económica en la edad de retiro: no atendió el problema de la cobertura de la fuerza de trabajo; la propiedad de la cuenta individual y la relación estrecha entre cotizaciones y pensión no ha resuelto el problema del cumplimiento en el pago de las aportaciones, no permite que el trabajador adquiriera conocimientos financieros suficientes por lo que lo obliga, en su caso, a hacerse asesorar por un tercero. Hay una tendencia monopólica de las administradoras, el sistema actúa y depende de los efectos que produce la economía y las variaciones de los mercados de valores, espacios sensibles no sólo a las políticas internas sino cada vez más a los cambios externos, razón por la cual está en constante perfeccionamiento en materia de inversiones, no existe certeza de que se genere el tan anhelado ahorro interno. En resumen, el nuevo sistema no está exento de los problemas financieros de los antiguos sistemas.

Adicionalmente, está el hecho de que el nuevo sistema implica un alejamiento de las normas y los principios que formaron la seguridad social. En efecto, rompió con el concepto tradicional de la seguridad social colectiva, no obstante que todo seguro público o privado sigue el principio de solidaridad, entendido como la participación de los cotizantes mediante sus aportaciones para la integración de un fondo común destinado a atender a los sujetos que sufran alguna contingencia. En este sentido, no da lugar a la redistribución horizontal ni vertical. La redistribución horizontal surge entre trabajadores cubiertos por el seguro que pertenecen o pertenecían al mismo grupo de ingreso (trabajadores activos a los pensionados; los activos a los incapacitados por enfermedad) y la redistribución vertical, surge entre los trabajadores de ingresos más altos a los

de ingresos más bajos. En lugar del principio de solidaridad opera el de “igualdad individual”.

Lo anterior conduce a destacar que antes de haber aterrizado en la “capitalización individual”, los dos países debieron buscar soluciones intermedias en lugar del viraje que se dio, pues la lógica de hacer al sistema de pensiones más justo y superior no se identifica porque está diseñado para trabajadores con determinadas características: salarios considerables, nivel de cumplimiento en el pago de aportaciones y empleo estable, condiciones que una gran cantidad de los actuales afiliados no reúnen.

Sin embargo, la tendencia de poner fin a los sistemas de pensiones de beneficios definido se ha observado en América Latina, en donde la reforma chilena ha sido referencia obligada y la puerta de entrada de las distintas reformas implantadas en los últimos años en la región, pues aunque todas ellas contienen elementos diferenciadores y correctores, lo cierto es que se mueven alrededor de la “capitalización individual” y cada legislación ha tambaleado los principios del sistema de pensiones bajo el régimen financiero de reparto, bien al eliminarlo, bien al mantenerlo pero acabar con la obligatoriedad de su afiliación o bien al darle un papel residual a nivel básico.

Afortunadamente, como se pudo corroborar, el remedio para la difícil situación de los sistemas de pensiones no se circunscribe a optar necesariamente por el modelo chileno y sus variantes, pues como contraparte se encuentra la alternativa orientadora de la OIT y la propuesta del perfeccionamiento del antiguo sistema (sobre la base de impuestos a la renta o a un consumo específico, elevación de la edad de retiro simultáneamente con políticas de empleo), o bien, la de los pilares que ofrece la posibilidad de combinar diversas fuentes de financiamiento manejadas por diferentes entidades, pero como parte de un gran sistema, esto significa distribuir los riesgos para que el beneficio total sea compuesto por uno o varios componentes de beneficios definidos y uno o varios componentes de contribución definida; combinar la técnica del seguro colectivo con las técnicas del ahorro individual. Empero, se insiste en que el empleo es la clave para el financiamiento futuro de la protección social en todas las sociedades.

En otros términos, las alternativas de financiamiento del sistema de pensiones ofrecen la oportunidad de revisar los defectos de los antiguos sistemas y de los ya reformados para identificar cambios de rumbo que

permitan ir cumpliendo los objetivos de la protección social, en armonía con el desarrollo económico y con las normas internacionales.

La seguridad social, no obstante la concepción adoptada en 1942, es un mecanismo nuevo, todavía en evolución, y sus cambios no deben de sorprender en tanto su desarrollo no resulte en su extinción. Por ello, la crítica a los antiguos sistemas y a sus regímenes tradicionales de financiamiento no se justifican pues olvidan que sus problemas van acompañados de factores externos a ellos, razón por la cual los expertos y organismos internacionales defienden hasta la fecha la no desaparición de los antiguos sistemas, es decir, continuar en cierta forma con el financiamiento colectivo (perfeccionado), y sugieren recurrir al ahorro privado, como complemento para apoyar y mejorar, en los casos que sea posible, las prestaciones y servicios básicos de la seguridad social.

En efecto, el ahorro individual y los regímenes privados de protección deben ser considerados como complementos útiles de la seguridad social, pero no pueden de ninguna manera sustituirla. Por tanto, no se deben debilitar sus principios fundamentales, sino que las pensiones deben tener un elemento solidario y redistributivo, además de proceder de fuentes diversificadas, pues la seguridad social es uno de los instrumentos más valiosos que existen para lograr, en forma organizada y en un contexto de solidaridad, la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la población en el desarrollo y la tranquilidad del ser humano, a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar.

En razón de ello, cualquiera que sea la motivación de cambio en los sistemas de pensiones, deben tomarse en cuenta los principios rectores y las normas internacionales de la seguridad social. Asimismo, los nuevos sistemas deben responder a las realidades sociales, políticas y económicas de cada país, atender a políticas y estrategias que lejos de oponer estérilmente la intervención del sector privado y del Estado, propicien alternativas social y económicamente eficientes, pues si lo que se busca es fomentar el ahorro interno, deben intentarse otras medidas de política fiscal más apropiadas que no obliguen a sacrificar los objetivos de la seguridad social en aras de un aumento del ahorro nacional. Es necesario tener siempre presente que los modelos de seguridad social, como formas de combatir la miseria, la necesidad y protección en la edad de retiro, sólo pueden tener éxito relativo en la medida en que la salud econó-

mica de los respectivos países sea medianamente aceptable, por tanto, los sistemas de pensiones no están peleados con que se busquen los efectos positivos de la economía.

Los caminos que en las dos últimas décadas han tomado la seguridad social y los sistemas de pensiones en particular permiten advertir algunas grandes líneas en su comportamiento, como:

a) Su defensa y revaloración a nivel internacional, entendidos como procesos encaminados a crear alternativas que concilien los objetivos sociales con los económicos.

b) El creciente cuestionamiento al nuevo sistema en cuanto a su eficacia real más que formal. En este sentido, los estudios, investigaciones y asesorías de la Organización Internacional del Trabajo buscan, en buena medida, coadyuvar en el cabal cumplimiento de la seguridad social de los trabajadores en la edad de retiro.

Queda corroborado que el modelo chileno no era la única opción en la reforma el antiguo sistema de pensiones mexicano, lo que deja en claro que no se agotaron todas las medidas de política nacional para aumentar los ingresos y contener los costos de éste —no se consideró la alternativa del perfeccionamiento del antiguo sistema de pensiones aun cuando fue una expresión constante en el ámbito académico universitario y en algunos partidos políticos y organizaciones sindicales— y, por tanto, el verdadero objetivo de la reforma fue elevar la tasa de ahorro más que proveer a los trabajadores de un ingreso seguro en la edad de retiro, razón por la cual el sistema no responde a la concepción de la seguridad social, pues sus ejes son la individualización, la privatización y la igualdad individual entre el pago y el beneficio; los objetivos económicos predominan sobre los objetivos de bienestar social.

En este orden, para el caso mexicano, era y aún puede ser el regreso al antiguo sistema, pero perfeccionado y unificado, con base en un programa a mediano y largo plazo con cuatro líneas de acción:

1. Creación de un sistema nacional de salud pública, que unifique los sistemas existentes, uniforme prestaciones, de cobertura universal, con una administración descentralizada y desconcentrada. Descentralizada a las entidades federativas y desconcentrada a las unidades básicas locales.

2. Regreso y perfeccionamiento del antiguo sistema de pensiones que implicaría:

- a) La incorporación de la cuota del 2% de retiro al IVCN, como medida para refinanciar este seguro.
- b) El incremento de la edad de retiro o introducción del retiro progresivo.
- c) La sustitución parcial de la prima por un impuesto de seguridad social.
- d) La creación del Instituto de Pensiones, cuyo titular fuera designado por el Congreso de la Unión, con atribuciones para administrar e invertir los fondos y pagar las pensiones, con una normatividad específica en materia de inversiones y rentabilidad así como contar con los mecanismos necesarios de fiscalización y supervisión para impedir desviación de fondos y prácticas corruptas, con la obligación de realizar permanentemente los estudios técnicos que indiquen el nivel de capitalización de los fondos conveniente para constituir las reservas actuariales requeridas y la distribución de los fondos de inversión social y de inversión productiva estratégica.

Para finalizar, nuevos debates, nuevas tendencias y nuevas necesidades son algunos de los escenarios en los cuales se ven inmersos los sistemas de pensiones, empero la defensa de la concepción que les dio origen es una tarea que los interesados en la seguridad social no pueden posponer, siempre en aras de encontrar una fórmula que permita conciliar el desarrollo económico con el respeto a este derecho social.