

REFORMA A LAS PENSIONES DEL ISSSTE: PROPUESTA UNIFICADA EN LA TENDENCIA HACIA LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL*

María Ascensión MORALES RAMÍREZ**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La capitalización a la luz de los organismos internacionales*. III. *El financiamiento de la reforma*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones constituyen el núcleo fundamental de la protección social.¹ Al determinar el nivel de vida de millones de ciudadanos y desempeñar un papel económico decisivo no pueden ignorarse los retos a que se enfrentan estos elementos esenciales.

El intenso debate surgido durante la década de los noventa puso de manifiesto los diferentes desafíos que ha de afrontar la protección social del siglo XXI. Se ha cuestionado la adaptación de los sistemas públicos de reparto a la nueva realidad económica enmarcada en el proceso de globalización. Las profundas transformaciones estructurales del mercado laboral y las necesidades de la nueva economía han propiciado la cons-

* Este artículo fue procesado editorialmente antes de la promulgación de la nueva Ley del ISSSTE en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2007.

** Profesora de Derecho del trabajo y de la Seguridad social en la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ Durante la última década ha aparecido en el escenario internacional el concepto de “protección social” frente a los desafíos de una economía globalizada, concepto que ha sido definido por el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas en el informe de 2001 como “intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diversos riesgos y vulnerabilidades, mantener su bienestar y aumentar su capacidad de hacer frente a los riesgos”. Asimismo, se considera que el concepto involucra y articula diversos objetivos, valores y políticas cuyo contenido ha evolucionado con el progreso social y económico por constituir un derecho fundamental.

trucción de nuevos planteamientos doctrinales basados en ideologías y en la aplicación de instrumentos de gestión, tanto administrativa como financiera, bajo una nueva concepción de la seguridad social. En el proceso de adaptación de los sistemas de pensiones a las nuevas realidades socioeconómicas se ha recurrido a diversas vías y soluciones.

En este orden, resulta conveniente analizar si las medidas propuestas en el proyecto de reforma de 2006 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) permiten al instituto y al sistema de pensiones salir de la crisis financiera, y a la vez garantizan ingresos financiados de manera segura, de tal suerte que no desestabilicen las finanzas públicas ni impongan una carga excesiva a las generaciones futuras; si se conserva al mismo tiempo la equidad y la solidaridad; asimismo, si responden a la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad, o bien, simplemente se trata de una medida parcial y aislada derivada de una tendencia hacia la capitalización individual de los regímenes de pensiones.

De antemano, se deja en claro que no hay duda de la crisis financiera del ISSSTE, así como de los demás sistemas de pensiones públicos en el país.² El problema radica en el financiamiento —quién debe financiar el sistema, qué método se debe utilizar, cómo ajustar y cómo reformar—, para aliviar el desequilibrio financiero de nuestros sistemas de pensiones. En el presente trabajo, el análisis comprenderá dos partes: la primera, se centrará en la postura de los organismos internacionales frente al esquema de capitalización individual plena, y sobre la adecuación del sistema tradicional. Tras ello, se revisará la tendencia que en la materia han seguido los países europeos, para concluir esta parte con las lecciones en América Latina y Europa. La segunda parte, se enfocará a aspectos espe-

² De acuerdo con el diagnóstico oficial, el déficit de las pensiones de este instituto es más grande que todo el déficit del gobierno federal. Sin embargo, no se cuenta con un diagnóstico del resto de los demás sistemas pensionarios porque la calidad y la confiabilidad de la información de la banca de desarrollo y las empresas paraestatales son variables. Igual problema se presenta en las sesenta universidades públicas. Empero, al parecer el problema es más grave en los estados y municipios, aunque se carece de estudios actualizados en la materia. Un estudio actuarial indicó que el déficit de veintinueve sistemas de pensiones estatales ascendía a 942.9 millones de pesos al 1o. de enero de 1998, equivalente al 30% del Producto Interno Bruto de esa época. Véase, Jiménez Flores, Jaime René, “Sistemas de pensiones estatales: realidad actual y perspectivas”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre la materia, organizado por el INDETEC en Guadalajara, Jalisco, los días 26 y 27 de mayo de 2005.

cíficos de la propuesta de reforma al sistema de pensiones del ISSSTE: el bono de pensión, el costo del cambio de modelo, el ahorro y los desafíos de los sistemas de pensiones para ser viables.

II. LA CAPITALIZACIÓN A LA LUZ DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El análisis del proyecto de reforma del ISSSTE, deja ver la incorporación de algunos cambios en los beneficios y las condiciones de afiliación³ que han sugerido los organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para reducir el problema financiero de los sistemas de pensiones; empero, ligadas a la capitalización individual, modelo no avalado por dichos organismos.⁴

1. *Capitalización individual: objetivos sociales y bondades*

En la propuesta, se aduce la migración hacia la capitalización individual⁵ por contener un profundo objetivo social y beneficiar a los trabajadores actuales mucho más allá del criterio jurídico y la expectativa de

³ Se observan planteamientos que abarcan el conjunto de seguros, prestaciones y servicios, así como la organización, administración y forma de gestión, queriendo dar una apariencia de perspectiva integral, pero únicamente respecto del propio instituto. Asimismo, se consideran aspectos como la portabilidad y la heredabilidad de derechos pensionarios. Igualmente, se hace referencia a una orientación hacia la creación de un Sistema Nacional de Pensiones, aspecto propuesto por sectores académicos, políticos y legislativos.

⁴ En el discurso oficial se aduce que no se está pensando en privatizar la seguridad social, sino se busca una reforma integral que vaya a la raíz del problema, hacerla sustentable financieramente, que asegure la continuidad y permanencia a largo plazo ¿Entonces, por qué se recurre a la capitalización individual?

⁵ El esquema de capitalización o ahorro individual se caracteriza por financiarse a partir de aportes del trabajador, la prestación depende del ahorro acumulado más intereses generados, no se conoce de antemano la pensión que se recibirá, es obligatorio sólo para los trabajadores formales y no para los independientes, la administración suele ser privada sólo en relación con la capitalización de los ahorros; el Estado cumple la función de regular y supervisar la gestión de las administradoras de pensiones y además puede desempeñar un papel distributivo al otorgar una pensión mínima garantizada a quienes no alcancen a ahorrar lo suficiente.

derechos pensionarios marcados por la ley.⁶ Igualmente, como en su momento se hizo en la reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social, se atribuyen ciertas bondades a la capitalización individual. Se señala que con este modelo se corta la trayectoria explosiva del déficit, porque el sistema no está sujeto a los vaivenes de los cambios demográficos y, por tanto, nacería y se mantendría en equilibrio permanente (salvo la pensión mínima); eliminaría el riesgo de incumplir con el pago de las pensiones, permite incorporar el carácter solidario del Estado a través de la pensión mínima garantizada.⁷ Bajo este esquema el trabajador elegirá el momento más adecuado para su retiro, de acuerdo con el monto de pensión conveniente a su circunstancia personal, esto es, puede escoger su edad de retiro siempre que asegure los fondos suficientes para obtener en su vejez, cuando menos, una pensión mínima;⁸ es decir, ¿con este esquema se resuelve el problema financiero?, ¿se estará considerando plenamente el costo de la transición (aspecto que se abordará en este mismo trabajo)?, ¿se continúa con los mitos cuyas expectativas no se concretizan?

Es cierto que los sistemas de pensiones deben de cumplir funciones sociales y económicas. Entre las funciones sociales, las fundamentales son: a) asegurar el ahorro necesario para financiar los niveles de consumo satisfactorio durante la vejez, invalidez y sobrevivencia; b) contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de ahorrar para la vejez.⁹ Dentro de las funciones económicas, se incluyen en-

⁶ La propuesta contiene muchos de los criterios del proyecto de Reforma Integral del ISSSTE presentados por el director del instituto en 2002 ante la Comisión de Salud y Seguridad Social del Senado de la República y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Comisión Nacional de Contribuyentes (CONACON). Igualmente, contiene propuestas de la mesa III de la Convención Nacional Hacendaria (CNH). Tales planteamientos habían sido objetados por algunos legisladores y especialistas en la materia. Véase la revista *Ahorro y Retiro*, núm. 62, junio, 2002, pp. 13-17, donde se recogen las posturas de los tres principales partidos políticos.

⁷ ISSSTE, *La seguridad social de los trabajadores del Estado: avances y desafíos*, México, ISSSTE-FCE, 2005, pp. 181-183.

⁸ De acuerdo con la propuesta de reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, se compactan los seguros de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV). La cuenta individual se conforma por varias subcuentas: a) RCV, b) vivienda, c) aportaciones complementarias, d) aportaciones voluntarias y e) ahorro solidario. En esta última, el trabajador puede autorizar un descuento de hasta el 5% de su salario de cotización para lograr una mayor pensión, e igual porcentaje deberá aportarse por la dependencia.

⁹ Las personas sin posibilidades de ahorro también van a llegar a la vejez, por ello los sistemas de pensiones deben considerar qué hacer con esta gente, cómo hacer para acceder a una pensión, bajo qué condiciones y financiamiento.

tre otras: contribuir al ahorro financiero y al desarrollo de los mercados de capitales, aunque como objetivos secundarios al diseño del sistema.¹⁰

Al parecer, la capitalización individual plena difiere en la prioridad de los objetivos de los sistemas de pensiones, y tanto éstos como las bondades que se le atribuyen, denominados por los expertos y organismos internacionales en la materia como “mitos”, enfrentan, entre otras, las siguientes observaciones:

- Los esquemas de capitalización individual tienden a reproducir la desigualdad de la sociedad¹¹ y a desvirtuar los propósitos de la protección social de la cual forman parte los sistemas de pensiones.¹²
- La capitalización individual supone la ruptura de la cohesión social y del derecho de igualdad de oportunidades, pues no todos los niveles profesionales pueden optar por las mismas cuantías y recibir al final de su vida laboral cantidades equivalentes.¹³
- Las cuentas individuales reflejan el deseo de fomentar una mayor responsabilidad individual, y por tanto, implícitamente se encuentra el deseo de restar importancia al papel del sistema de pensiones como un mecanismo para promover la solidaridad social a través de la redistribución del ingreso.
- La pensión es imprevisible (los trabajadores no saben a cuánto va a ascender en términos monetarios, en términos reales o en relación con sus ingresos laborales anteriores), no hay garantía de que esos ingresos duren toda la vida y mantengan las prestaciones actualizadas con las tendencias vigentes para salarios y precios. Además, es objeto de descuentos por las comisiones durante el periodo de acumulación y por la prima de seguro, en el caso de rentas vitalicias con ello se aumenta artificialmente el costo económico del sistema de ingresos durante el retiro (pensión).¹⁴

¹⁰ El ahorro financiero y el desarrollo de mercado de capitales se han publicitado mucho como objetivos del modelo de capitalización individual, confundiendo un medio, como es el ahorro, con un fin, como es la protección social.

¹¹ Reproduce los problemas del mercado de trabajo, así como las incertidumbres y restricciones que limitaron a la persona durante la etapa activa de su ciclo de vida; esto es, propaga los mismos factores que el sistema debiera contrarrestar.

¹² Uthoff, Andras, “Mercados de trabajo y sistema de pensiones”, *Revista de la CEPAL*, Washington, núm. 78, 2002, p. 40.

¹³ Vázquez Mariscal, Andrés, “Reformas de los sistemas de pensiones en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 54, 2004, p. 39.

¹⁴ OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2000, p. 157.

- La capitalización es excluyente y discriminatoria. En efecto, sólo considera a los grupos que siempre han estado protegidos y, por otro lado, protege menos a las mujeres.¹⁵
- La capitalización individual crea estructuras de costos muy onerosos para el sistema (costos de administración y costos de transformación de los fondos en una renta vitalicia).
- Su migración, sobre todo en países de cobertura escasa, supone un alto costo para la población activa.
- El sistema madura con más lentitud y requiere más de cincuenta años para aproximarse a todo su potencial como fuente de ingresos para el retiro. Reconocer las bondades del modelo lleva al menos dos generaciones.¹⁶

No obstante las anteriores objeciones, no son desconocidas las razones para mostrar mayor confianza sobre la capitalización individual, incluyen el deseo de usar los sistemas de pensiones como un mecanismo para generar capital adicional, con la esperanza de que tal cambio facilite el desarrollo de mercados de capital más eficientes, y en un futuro muy lejano la capitalización individual pueda incluir menores tasas de contribución;¹⁷ es decir, se privilegia la función económica sobre la social. Asimismo, se instituye un mecanismo de racionamiento de los beneficios que exime al Estado del desgaste político de revisar la tasa de reemplazo o las condiciones de acceso a los beneficios conforme cambian las condiciones demográficas de la población.

Sin embargo, en aras de estos “mitos” o expectativas suelen subestimarse grandes costos.

2. *Adecuación del sistema*

La OIT, AISS y CEPAL han sugerido algunas opciones de financiamiento para adaptar los sistemas de pensiones a un entorno económico,

¹⁵ El modelo discrimina entre quienes tienen y no tienen capacidad de ahorro, y entre los primeros selecciona a aquellos a quienes el Estado puede obligar a cotizar y puede fiscalizar.

¹⁶ Aparicio, Luis y Bernedo Alvarado, Jorge, “Financiamiento y administración de pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una visión comparativa”, *Revista Análisis Laboral*, julio, 1999, p. 14.

¹⁷ Lawrence, Tomas, *Más vieja y más sabia: La economía de las pensiones públicas*, México, CISS-AISS, 1998, p. 41.

demográfico y social en constante evolución con miras a conseguir un nuevo equilibrio. Las opciones se enfocan a la adecuación del sistema vigente o su complementación por vías de diverso origen, incluso de índole privado (sistema multipilares o mixto),¹⁸ en donde ambas opciones tienen como punto común la no sustitución del sistema tradicional. Se considera, que la primera opción al corregir los defectos de concepción y las injusticias del régimen vigente es un enfoque más eficaz y menos destructivo;¹⁹ en tanto, con la complementación se pretende hacer compatible un nivel básico de protección en salvaguarda del principio de solidaridad y, a la vez, atender a los criterios de equidad y solvencia financiera. Esta estructura implicaría un avance considerable hacia la equidad, sería políticamente más viable y permitiría obtener mejores prestaciones a aquellos que hicieran un esfuerzo personal.

La propuesta de reforma al ISSSTE, así como la postura gubernamental, hacen caso omiso de estas opciones e intentan justificar la no viabilidad de la adecuación del actual sistema al considerar que implica un cambio brusco en las condiciones de retiro, requiere una edad y un tiempo de cotización fijo; cuando los trabajadores prefieren la flexibilidad en estas condiciones para obtener su pensión, los requisitos de retiro así establecidos no ofrecen una solución financiera permanente, pues tienen que ser ajustados constantemente para evitar el desfinanciamiento y el riesgo de no poder pagar las pensiones. Se aduce, que desde el punto de vista estrictamente financiero esta opción se encuentra severamente limitada en cuanto a los parámetros disponibles para llevar un ajuste de esta naturaleza, pues incrementar las cuotas se traduciría en presiones salaria-

¹⁸ Aparte de estas opciones, con sus múltiples variantes, está el caso de Nueva Zelanda, cuyo esquema de reparto de cobertura universal se financia con impuestos generales (sobre el consumo o sobre los ingresos), la pensión se entrega a todo ciudadano mayor de sesenta y cinco años, cualquiera que haya sido su condición laboral durante su vida guarda relación con el salario medio de la economía y se ajusta de acuerdo con el índice de precios. La administración es pública. El sector privado se encarga del ahorro voluntario y complementario para los que deseen obtener beneficios mayores a los garantizados por el Estado. El modelo privilegia la equidad y universalidad, garantizando el acceso a ingresos para la época de retiro sólo por el hecho de haber contribuido en cualquier forma a la sociedad, sin hacer distinciones. Al no ser contributivo, tiene la ventaja de minimizar las distorsiones que impiden la contratación de mano de obra.

¹⁹ Beattie, Roger y McGillivray, Warren, "Reforma de las pensiones. Una estrategia riesgosa", *Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis*, tomado de la página Web de la Red de Información Alternativa de Seguridad Social, Montevideo, junio, 2001, www.redsegsoc.org.uy/1_McGillivray.htm.

les, y con ello, el gobierno terminaría pagando; elevar la edad, implicaría llevar hasta setenta y cinco años, en donde un gran porcentaje de la población moriría antes de poder pensionarse y la reducción de beneficios son intocables por mandato constitucional.²⁰ Para los especialistas en la materia, la adecuación del sistema eliminaría todo pretendido derecho basado en la contribución del asegurado y facilitaría la integración de los programas de pensiones. La adecuación del actual sistema de pensiones es perfectamente posible de modo que se controlen los desequilibrios que ponen de manifiesto los cálculos actuariales.²¹ De acuerdo con los organismos internacionales, la adecuación del sistema tradicional es incluso más capaz de mantener el ahorro global que la alternativa teórica consistente en la implantación de la capitalización individual plena.²²

Tampoco se toma en consideración la complementación del sistema, es decir, la combinación de un componente público con una prestación “definida” (pensión regulada por ley), y otra u otras complementarias “no definidas” (sometidas a los vaivenes del mercado).²³ La capitalización

²⁰ ISSSTE, *op. cit.*, nota 7, p. 182.

²¹ Efectivamente, la adecuación del sistema tradicional requiere una serie de medidas en aspectos como: gestión, gobernabilidad, grado de cumplimiento de las obligaciones (control de la evasión y la mora), equilibrio financiero y actuarial, eficiencia y pago de pensiones adecuadas, estrictas condiciones de acceso, eliminación de regímenes de privilegio y prestaciones generosas, apoyo estatal para ayudar al reestablecimiento del equilibrio financiero. Para el financiamiento del sistema se sugiere cotización salarial por un impuesto progresivo sobre el ingreso o el consumo. Sin embargo, siempre se ha señalado que en la racionalización de las prestaciones y aumento de las contribuciones no se cuenta con la adhesión popular.

²² Existen diversas propuestas para adecuar el actual sistema de pensiones. Véase Asa Laurel, *La reforma contra la salud y la seguridad social*, México, Era, 1997; Propuesta del PRD, “Proyecto de reformas a las leyes del Seguro Social, INFONAVIT e ISSSTE”, *Revista Laboral*, núm. 39, 1995; Hazas Sánchez, Alejandro, “Proposiciones para la solución de la problemática que presentan en forma generalizadas los sistemas de pensiones de la seguridad social”, *Revista Mexicana de la Seguridad Social*, México, núm. 1, 2000; Ruezga, Antonio, “Efectos sociales de las reformas de los sistemas de pensiones”, *Sistemas de pensiones, desafíos y oportunidades*, Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados-CIESS, 2004.

²³ Se olvida la experiencia de la reforma a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, aprobada en agosto de 2002, mediante la cual se mantuvo el modelo actuarial que privilegia la solidaridad intergeneracional, sin descuidar la responsabilidad de cada generación de trabajadores por asumir su problemática respecto al fondo de pensiones; se incrementó en un 3% la cuota de los asegurados, pasando del 9% al 12% del salario base de cotización (SBC). Asimismo, se incrementaron las aportaciones del gobierno estatal y de las entidades en un 6%, pasando del 9% al 15% del SBC a la entrada en vigor

presentada en un plano complementario, y no como base principal para las pensiones futuras de los trabajadores, resulta ser una mejor opción que la plena capitalización individual. Esta alternativa, implica una adecuación del marco normativo que comprenda las obligaciones de todos los actores sociales, así como los mecanismos de control pertinentes y la armonización de la estructura del plan de beneficios con miras a garantizar también el equilibrio financiero del sistema.

Sin embargo, las alternativas de fuentes de financiamiento y la distribución de cargas entre éstas implican también una serie de ajustes de carácter social y económico, como una política de creación de empleo y recuperación salarial, porque el impacto de la protección social va más allá del aporte fiscal y el potencial de inversión, pues afecta al costo de los factores de producción, el empleo, la distribución, los precios, la inflación, entre otros factores internos y externos que impactan a los sistemas de pensiones.

3. *Tendencia en Europa*

La situación de los sistemas de pensiones, ha llevado a los países europeos a realizar una serie de reformas para corregir algunas de las deformaciones acumuladas a lo largo del tiempo con el propósito de afrontar los retos derivados del cambio radical producido en la estructura demográfica de la mayoría de éstos.²⁴ Sin embargo, estas reformas no han seguido el modelo chileno y tampoco han eliminado por completo el sistema de reparto, entre otras, por las siguientes razones:

- 1) Los derechos adquiridos en la gran mayoría de los países tienen un gran peso, a causa de ello el cambio hacia la capitalización individual habría sido cuantioso, así como los impuestos requeridos para hacerlo.²⁵
- 2) No se abandonó el sistema de reparto, porque se dieron cuenta que tanto éste como el de capitalización individual se asocian con ries-

de la ley, incrementándose un punto por cada año los siguientes tres. Se estableció el ahorro voluntario y se establecieron reglas de portabilidad, entre otros aspectos.

²⁴ Espina, Álvaro, "Hacia una reforma gradual de los sistemas de pensiones en la OCDE", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, núm. 2, vol. 115, 1996, p. 195.

²⁵ Los países tradicionales de Europa tienen grandes derechos adquiridos bajo el sistema de reparto, similares a los de Chile en la época en que introdujo la reforma. Este hecho ha restado interés para introducir sistemas de capitalización.

gos de fase descendente. Sin embargo, la combinación de estos dos pilares ofrece una mayor seguridad.

Debido a lo anterior, los países europeos han preferido compatibilizar la existencia de un nivel básico de protección en salvaguarda del principio de solidaridad, con niveles complementarios tanto de origen profesional y/o individual. Con esta combinación, no sólo han intentado diversificar el riesgo de los participantes entre la rentabilidad económica y financiera, sino también mantener las principales características del modelo de protección social vigente en los últimos cien años. Por ello, las discusiones en Europa se han enfocado en reestablecer la calma y centrar el debate en la necesidad de resolver los problemas objetivos, sin añadir otros, como el repliegue de la protección social planteado como estrategia.²⁶

En este orden, la tendencia en los países europeos ha sido, por un lado, hacia sistemas de pilares con bases solidarias y, por otro, el relego de la justicia individual hacia el tercer pilar de ahorro voluntario, usualmente con garantía empresarial y presencia asociada a los términos de contratación.²⁷

4. Lecciones en América Latina y Europa

Como es del conocimiento, al igual que en Europa, en las últimas dos décadas ocho países de América Latina también han emprendido reformas a sus sistemas de pensiones, aunque éstos basados en el modelo chileno: capitalización individual.²⁸

Resultan interesantes las lecciones que pueden extraerse de estas reformas. En América Latina, el verdadero eje orientador de la sustitución de los antiguos sistemas ha sido una concepción economicista del papel de los sistemas de pensiones, con poca o nula relación con los fines sociales que justifican la existencia de estos sistemas de protección social. Antes de 1990 los países de la región no habían tomado en cuenta el modelo chileno (el cual ya tenía diez años de existencia); empero, cuando se co-

²⁶ Lo que se pretende en la mayoría de los países es recuperar el control financiero del sistema y de garantizar su estabilidad a largo plazo.

²⁷ Aparicio, Luis y Bernedo Alvarado, Jorge, *op. cit.*, nota 16, p. 14.

²⁸ Argentina, Perú, Colombia, Uruguay, Bolivia, México, El Salvador, Nicaragua. A mediados de 2004, otros once adoptaron el sistema de capitalización individual.

noció que entre 1985 y 1990 Chile tuvo un aumento considerable en su ahorro nacional bruto anual,²⁹ esto despertó el interés de los países, aunque sin tener la certeza de que tal aumento estaba relacionado con el modelo de capitalización individual.

Asimismo, en la tendencia seguida por los países de América Latina se identifica una filosofía individual donde se obliga al trabajador a enfrentar sus riesgos sociodemográficos con la generación de sus propios ingresos, bajo un espíritu de ahorro y previsión. El modelo se focaliza en la interacción de los factores financieros de los sistemas de protección social con la estructura macroeconómica sobre la que actúan. Pareciera que el propósito, aparte de lograr ahorro, es el no aumento de la crisis financiera, pero de ninguna manera se pretende resolver el problema y otorgar mejores pensiones a los trabajadores.

Bajo estos aspectos, puede afirmarse que ante la problemática de sus sistemas de pensiones los países de América Latina han optado como estrategia las “reformas-refundación”. Los procesos de reforma-refundación implican un cambio estructural (tiene como objetivo el diseño de otro sistema) y una discusión sobre los sustratos deontológicos de los sistemas de los instrumentos de protección, del papel de los diferentes agentes protectores, así como de los regímenes técnico-financieros en que se basan.³⁰ Estos procesos conllevan a la permanente necesidad de reformas para ajustar o revisar aspectos del modelo, empero, siempre bajo la dinámica reforma-refundación.

En Europa las reformas no han redundado en el desmantelamiento de los regímenes vigentes, por el contrario, principios de la seguridad social, como la equidad y solidaridad, continúan presentes como objetivos a cumplir, como puede confirmarse en los diversos comités que al efecto se han creado en aras de buscar formas que permitan pensiones seguras y viables.

En este orden, los países europeos han optado como estrategia las “reformas-adequación”. Estos procesos se caracterizan por la adopción previa de objetivos prioritarios y el análisis técnico de la realidad demográfica, económica y social para el diseño del modelo más funcional a su realidad nacional. En ellos no se discuten o cuestionan los fundamentos

²⁹ OIT, *op. cit.*, nota 14, pp. 135 y 136.

³⁰ Saldain, Rodolfo, *Las reformas de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, <http://www.finteramericana.org/>, tomado el 11 de mayo de 2005, p. 8.

últimos de los sistemas vigentes, ni los elementos centrales de los mismos. Tienden a introducir ajustes, adecuaciones o modificaciones más o menos profundas en algunos aspectos, especialmente como los referidos a requisitos de calificación y fórmula de cálculo de prestaciones ligadas a las cotizaciones.

La lección obtenida, es que mientras los países europeos con diferencias de ingresos relativamente bajas, debidas parcialmente a la alta cobertura del sistema, han sido más escépticos a la capitalización individual, los de América Latina han sido los más audaces, no obstante los problemas de informalidad e insuficiente cobertura y elevada desigualdad de ingresos.

III. EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA

El tema de la capitalización individual en los sistemas de pensiones ha generado una literatura extensa y creciente, así como múltiples polémicas debido a su trascendencia social, económica, política e ideológica. Sin embargo, uno de los aspectos cruciales y más controvertidos de la migración hacia este esquema es el costo de la transición: el financiamiento de sus componentes, la magnitud del costo y el impacto del mismo en los trabajadores.³¹

Antes de entrar al análisis del controvertido costo de la transición, resulta necesario abordar en forma específica una variante que incorpora la propuesta de reforma al ISSSTE en relación a la reforma del IMSS.

1. *Bono de pensión*

El proyecto de reforma al ISSSTE, considera el otorgamiento de un “bono de pensión” (bono de reconocimiento) consistente en la creación de una cuenta personal con un depósito inicial equivalente al valor presente neto de la pensión a la que tienen derecho los trabajadores al momento de la reforma; cuando se retire su pensión será igual al bono de reconocimiento, más lo depositado durante el resto de sus años cotizantes,

³¹ El costo de la transición no se reduce sólo a costos fiscales, también implica distintas formas de distribuir los costos entre el Estado y los trabajadores afiliados al nuevo sistema. Por tanto, debido al largo periodo de transición (entre cuarenta y setenta años, según los países y el tipo de reforma) se hace necesario determinar la magnitud de dicho costo.

y los intereses generados hasta entonces.³² El monto se definirá en apego a una tabla que toma en cuenta factores como los años de cotización, edad del trabajador y su sueldo básico mensual elevado al año y expresado en unidades de inversión (UDI'S).

La inclusión del bono de pensión viene a confirmar el trato desigual a los trabajadores del sector privado, no sólo respecto de los trabajadores de América Latina, cuyos países adoptaron el sistema de capitalización individual, sino ahora también en relación con los trabajadores mexicanos del sector público.³³ En efecto, a los del sector privado no se les otorgó un bono, bajo el argumento de que el tratamiento legal de los derechos adquiridos hacía difícil asignarles un valor a los beneficios adquiridos bajo el antiguo sistema hasta el momento de la reforma, pero al estar reconocidos en el nuevo sistema no se daba margen a una interpretación legal sobre el valor de éstos. En lugar del bono se permite al trabajador, al final de su vida laboral, elegir la pensión más alta entre la del antiguo sistema y la del nuevo.

Esta medida fue objetada por los creadores del modelo chileno, al considerar que el Estado mexicano de esta forma se ahorra la parte requerida para el pago de bonos de reconocimiento —si la acumulación de recursos en las cuentas individuales resulta ser mejor que las expectativas

³² La propuesta de reforma considera la creación de un órgano público desconcentrado del ISSSTE, denominado Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia, y tendrá a su cargo la administración de los derechos pensionarios de los trabajadores que opten por no recibir el bono de pensión, las reservas que se constituyan para cumplir el pago de beneficios y la prestación de servicios, la administración de las cuentas individuales de quienes no elijan administradora, y establecer las estrategias de inversión de los recursos depositados en él. También cobrará comisiones por dicha administración. Es lo que han dado en llamar la “administradora pública”. La dirección y administración estará a cargo de una junta de gobierno integrada por once miembros: uno designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que será el presidente; cuatro vocales designados, uno por cada una de las siguientes dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Trabajo y por el Banco de México; tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; dos por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y uno nombrado por los sindicatos no federados.

³³ Seis países ofrecieron un bono de reconocimiento: Chile, Perú, Argentina (prestación compensatoria), Colombia, Bolivia (compensación por cotizaciones) y El Salvador (certificado de traspaso). El bono tiene variantes: en Chile y Colombia genera un interés anual real del 4%. En cinco de ellos, excepto Bolivia, el valor de las cotizaciones al antiguo sistema está ajustado a la inflación.

establecidas ex ante—, a la vez que no le genera la obligación de reconocer en forma explícita una deuda contraída con anterioridad, lo que le permitirá mantener un presupuesto y un gasto públicos más controlados por los pagos que corresponde hacer a futuro. Sin embargo, por el lado de los trabajadores, esta forma implica un trato injusto para la generación de la transición comparada con la de emisión de bonos de reconocimiento.³⁴

En efecto, el no otorgamiento del bono de reconocimiento a los trabajadores afiliados al IMSS tuvo la particularidad de prever la reducción del costo fiscal de la transición, eliminando o restringiendo algunos de los derechos y beneficios a costa del bienestar de los afiliados.³⁵ Los especialistas señalan, que mientras el bono puede estimarse, la referida opción es muy difícil de calcular, pues dependerá en gran medida de la conducta de los trabajadores; por ende, esto es un costo incierto.³⁶

Ahora bien, si se prevé el “bono de reconocimiento” para el sector público, surge la pregunta: ¿De dónde se costeará? En Chile, el bono de reconocimiento se ajusta a la inflación y genera 4% de interés real anual, este interés tiene como objetivo compensar tres efectos: incremento de las remuneraciones del trabajador por efectos de la especialización a través de la vida laboral, aumento de las remuneraciones por crecimiento de la economía y, finalmente, aumento de las expectativas de vida. En la propuesta de reforma del ISSSTE no se precisa ningún interés al bono de pensión.

2. *Financiamiento de la transición*

En la migración hacia el sistema de capitalización individual, el Estado se hace cargo del déficit operativo del sistema público, pues sus ingresos por cotizaciones desaparecen; es decir, la deuda implícita por tiempo indefinido del sistema antiguo se convierte en explícita durante un plazo determinado. Esta deuda implica los gastos de los mecanismos financieros que

³⁴ La literatura chilena considera que el uso del Bono de Reconocimiento tiene la ventaja de explicitar una deuda implícita y, conociendo las características demográficas y previsionales de la población, permite al Estado planificar adecuadamente su flujo de fondos en el futuro.

³⁵ Mesa Lago, Carmelo, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*, Santiago, CEPAL, 2000, p. 40.

³⁶ Mesa Lago, Carmelo, *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, Santiago, CEPAL-ECCLAC, núm. 93, 2000, p. 18.

se adoptan para la organización del antiguo sistema, el pago de las pensiones en curso, los reconocimientos por cotizaciones al antiguo sistema de quienes se trasladan al nuevo, el costo de las garantías estatales.³⁷ El Estado asume dicho financiamiento a condición de no contraer ninguna responsabilidad financiera frente a los derechos que se consoliden a partir de la reforma, con excepción de la pensión mínima garantizada.

En la reforma del sistema de pensiones del IMSS el gobierno federal asumió cuatro costos fiscales. En la propuesta del ISSSTE serán cinco: el déficit del programa público, el bono de pensión, la pensión mínima garantizada (que se otorgará a quienes no logren acumular el monto suficiente en su cuenta individual para financiar su pensión), la cotización estatal y cuota social, así como el ajuste de las pensiones a la inflación. Se ha estimado un costo de un billón 427,000 millones de pesos en 2002 únicamente por dos conceptos: 612,000 millones, por el pago de las pensiones en curso; 646,000 millones, por el bono de pensión a los activos, y 169,000 millones por el bono de los que aún no han generado derechos conforme a la ley vigente.³⁸

Sin embargo, no queda claro a cuánto ascenderá el total del costo de la transición³⁹ y de dónde se cubrirá. Adicionalmente, debe considerarse que el costo del bono de pensión tenderá a incrementarse con el tiempo (aunque en algún momento desaparecerá finalmente), en tanto el monto de la pensión mínima garantizada siempre estará presente, porque se estará otorgando también a los de nuevo ingreso, mismos que en el futuro probablemente no logren acumular el monto requerido para pensionarse a causa de varios factores, como el nivel salarial, la densidad de cotización, el rendimiento del fondo, el tamaño de las comisiones cargadas por las administradoras, el ajuste del monto de la pensión al costo de vida, etcétera. Este costo comprometerá permanentemente el gasto fiscal, porque si el ahorro de los trabajadores resulta ser bajo muchos se desplazarán hacia este beneficio.

³⁷ Existirán gastos operacionales y previsionales, así como los derivados de la creación del propio PENSIONISSSTE.

³⁸ ISSSTE, *op. cit.*, nota 7, p. 185.

³⁹ Se considera que el costo de un billón 427,000 millones de pesos equivale a casi la cuarta parte del PIB, o a una vez y media la deuda externa del sector público, con lo que se pretende justificar que la propuesta de reforma resuelve el planteamiento recurrente de las organizaciones sindicales en el sentido de realizar un rescate financiero del instituto. Desde nuestro punto de vista no hay tal rescate, porque se desconoce el monto total del costo, puede presumirse que será asumido por todos, sin que la capitalización individual resuelva el problema de raíz.

Los expertos internacionales, han señalado reiteradamente que en el diseño de las reformas se ha restado importancia, precisamente, al costo de la transición, y hasta optimistamente se piensa que la capitalización individual aliviará la carga fiscal de la protección social, sin considerar que asumir pagos de obligaciones significativas pueden ser excesivamente elevadas tanto para el Estado como para las actuales y futuras generaciones de trabajadores, porque ambos absorberán la deuda.

De acuerdo con Carmelo Mesa Lago, entre 1997 y 1998 se publicaron dos proyecciones sobre el costo fiscal de la reforma al sistema de pensiones del IMSS, bajo dos escenarios de crecimiento anual del PIB, bajo y alto (3.5% y 5%), dos aumentos del salario real (0.8% y 2.8%) y tres tasas de interés real (3.5%, 4% y 5%); empero, después de estas estimaciones no ha podido conseguir otras del costo fiscal de la transición, y advierte sobre el gran riesgo que representa dejar pasar más tiempo para llevar los estudios pertinentes. No obstante, en tales proyecciones se estimó un costo fiscal menor que el chileno debido a factores favorables, como los siguientes: una población más joven, el cambio de todos los trabajadores al nuevo sistema, el no otorgamiento del bono de reconocimiento, la ausencia de garantía estatal de un rendimiento mínimo a la inversión y ciertas diferencias en la administración.⁴⁰ Sin embargo, estas proyecciones fueron cuestionadas por los especialistas al considerar que el traslado obligatorio de los trabajadores podría reducir el costo fiscal a largo plazo, pero incrementarlo a corto y mediano plazo; y la falta del bono de reconocimiento está compensada con un costo incierto. En este contexto, desde el punto de vista fiscal la reforma mexicana ha sido considerada más riesgosa que la seguida por otros países latinoamericanos, porque las obligaciones del gobierno son inciertas. No se ha medido con exactitud el costo de las pensiones de la generación de la transición, tampoco se ha calculado la reserva actuarial necesaria por asegurado (como se ha hecho en cuanto al bono de reconocimiento en otros países), ni se han previsto todos los recursos necesarios; por ende, los costos fiscales mexicanos podrían ser más altos que los chilenos, más aún si el rendimiento de capitalización individual no es suficientemente alto para motivar a los trabajadores a acogerse a la opción del nuevo sistema.⁴¹

⁴⁰ Mesa Lago, Carmelo, *Estudio comparativo...*, *op. cit.*, nota 36, p. 32.

⁴¹ Dentro de las proyecciones del costo fiscal en México la CEPAL ha realizado estudios, encontrando que en cinco indicadores México clasificó alto, medio en dos y bajo en uno. Adicionalmente, dos elementos peculiares de la reforma mexicana incrementan

Por un lado, un sector de los expertos ha considerado que el sistema de capitalización individual no resuelve el problema, y por el contrario aumenta el costo fiscal de trabajadores. Asimismo, las organizaciones internacionales han señalado que el desmantelamiento de un sistema de seguridad social no es normalmente una forma muy eficaz de hacer frente a problemas fiscales del Estado, pues probablemente los empeorará durante algunos años en el futuro.⁴² Otro sector de expertos, ha señalado que no existe diferencia cuantitativa entre los costos de un esquema de capitalización individual y los de dotar de pleno financiamiento al sistema de reparto, porque en ambos la sustentabilidad del sistema depende del esfuerzo financiero que el Estado y la sociedad estén dispuestos a hacer para tener efectos significativos sobre las condiciones de viabilidad financiera de largo plazo.⁴³ En efecto, en la capitalización individual los costos globales de la transición no pueden ser reducidos, a lo sumo, pueden ser redistribuidos entre el Estado y las diferentes generaciones de trabajadores.⁴⁴ Entonces, si el problema se reduce a que “alguien” asuma el déficit y en adelante todas las futuras prestaciones se encuentren actuarialmente financiadas, por qué ir en contra de la concepción y principios que sustentan a la protección social y el sistema tradicional de pensiones.

3. Ahorro

La generación del ahorro financiero es uno de los más importantes “mitos” generados en la capitalización individual. En efecto, se ha atribuido a este modelo la función de aliviar la carga financiera que representan los sistemas de reparto para el presupuesto fiscal en el contexto de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo, así como estimular una mayor eficiencia en la administración del sistema. Además, permite obtener mayores niveles de ahorro e inversión nacionales, y

el costo fiscal: el aumento de la cotización salarial del Estado y la opción concedida a los asegurados.

⁴² Mesa Lago, Carmelo, *Estudio comparativo...*, *op. cit.*, nota 36, p. 52.

⁴³ Rodríguez Herrera, Adolfo y Durán Valverde, Fabio, *Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido*, Santiago, CEPAL, núm. 100, 2000, pp. 5-12.

⁴⁴ Los autores Rodríguez Herrera y Fabio Durán consideran que el exceso de implícitos y ambigüedades hacen que a menudo se pierda de vista el carácter redistributivo de las reformas de pensiones.

promueve el desarrollo de los mercados financieros donde se inviertan los fondos de pensiones.⁴⁵ Este argumento también ha sido empleado por el director del ISSSTE, al señalar que las cuentas individuales ayudan a la creación del ahorro.⁴⁶

Los especialistas en la materia, consideran que no hay evidencia del supuesto ahorro, en parte porque en los países donde se ha adoptado la capitalización no ha transcurrido el tiempo suficiente, y en Chile, donde son evidentes el crecimiento y el desarrollo de los mercados financieros y el marco regulatorio correspondiente, no está claro si el nuevo sistema ha traído aumentos importantes del ahorro nacional o en la inversión productiva, o si ha contribuido a reducir los costos de administración, que son muy elevados.⁴⁷ Se reconoce que hay ahorro financiero, pero no necesariamente éste constituye inversión real, porque no se genera en el esquema diseñado para su financiamiento, sino en la reducción efectiva de los beneficios que recibirán las futuras generaciones de pensionados. Al transferir el riesgo al individuo, deja fuera del ámbito público la decisión explícita sobre el monto de tales beneficios, además, se debe considerar el problema del financiamiento de los costos de la transición.⁴⁸

Por otro lado, datos reportan que la capitalización individual no ha logrado resultados positivos en la distribución equitativa de la riqueza: las tasas de pobreza e indigencia son ligeramente superiores en 1997, que en 1980 (en México la tasa de la pobreza alcanzó el 53% en 2002).⁴⁹ En estos países se ha retrocedido en las condiciones de trabajo: el repliegue de la seguridad social y de los derechos laborales es una derivación lógica de las políticas sobre el sistema productivo.⁵⁰

La cobertura del sistema en Chile es de aproximadamente 64% de la población económicamente activa; veinte años después de la reforma los costos fiscales siguen siendo elevados: 3.8% del Producto Interno Bruto

⁴⁵ Bravo, Jorge y Uthoff, Andras, *Costos fiscales de transición y factores demográficos del cambio de sistemas de pensión de reparto a capitalización*, Santiago, CEPAL-CELADE, 2000, p. 9.

⁴⁶ Senado de la República, *Boletín de Prensa 2002/752*, 29 de octubre de 2002.

⁴⁷ Uthoff, Andras, "Reforma a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro", *Revista de la CEPAL*, Santiago, núm. 63, 1997.

⁴⁸ Rodríguez Herrera, Adolfo y Durán, Fabio, *op. cit.*, nota 43, p. 47.

⁴⁹ Mesa Lago, Carmelo, *Estudio comparativo...*, *op. cit.*, nota 36, p. 56.

⁵⁰ Tortuera Plaza, José Luis y Águila Cazorla, Olimpia del, "Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: las realidades, expectativas e ideas para un debate", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 54, 2004, p. 56.

anual; en la estructura del mercado hay una ausencia de competencia, existe un oligopolio muy concentrado; los costos de operación son muy altos. Si bien el fondo acumulado equivale a 47% del PIB, el aporte neto de este sistema al ahorro interno es todavía débil.⁵¹

El sistema tiene más sombras que luces, porque no se prevé la transición ni el costo para el Estado, que termina desfinanciándose, mientras que el sector privado hace un gran negocio, sin esforzarse, financiando al Estado como principal demandante de los recursos del fondo de pensiones, minimizando su impacto sobre el desarrollo del mercado de capitales.

4. *Viabilidad de los sistemas de pensiones*

Los países europeos, a través de sus diversas comisiones y comités que en la materia han creado,⁵² han coincidido en señalar que para garantizar la viabilidad de los sistemas de pensiones, en la perspectiva de los futuros desafíos demográficos y sociales, exige afrontar un triple desafío a largo plazo:

- 1) Salvaguardar su capacidad para cumplir sus objetivos sociales. Garantizar ingresos adecuados y seguros, y condiciones de vida dignas para todas las personas ancianas (en combinación con los sistemas sanitarios y de atención permanente).
- 2) Mantener su viabilidad financiera: que el envejecimiento no incida en las finanzas públicas y ponga en peligro la estabilidad presupuestaria, o conlleve a un reparto no equitativo de los recursos entre las generaciones.
- 3) Aumentar su capacidad para responder a la evolución de las necesidades de la sociedad y los individuos. Contribuir a incrementar la flexibilidad del mercado laboral, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el empleo y protección social, así como una mejor adaptación a las necesidades individuales.⁵³

⁵¹ Martínez, José Octavio, "Los desafíos del crecimiento económico", *Sistema de pensiones, desafíos y oportunidades*, México, Cámara de Diputados-CIESS, 2004, p. 79.

⁵² Comisión de las Comunidades Europeas, Comité de Protección Social, Comité de Política Económica y Comité de Empleo, todos del Consejo Europeo.

⁵³ Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección, <http://www.foros.org/documentos/indice.htm>.

Para atender estos tres desafíos, como estrategia se plantea abordar de raíz el problema de desequilibrio entre activos/pasivos, ello implica el reestablecimiento del pleno empleo⁵⁴ y el incremento de los niveles de actividad, sobre todo de las mujeres⁵⁵ y los trabajadores de mayor edad.⁵⁶ Para ello, se requiere combatir el desempleo, garantizar el nivel elevado de cualificaciones y empleabilidad, y mejorar las condiciones de participación de ambos grupos en el mercado laboral. Adicionalmente, se requieren otras medidas en los parámetros y la estructura de los regímenes de pensiones:⁵⁷ cuantía de las prestaciones, condiciones de admisibilidad, indexación de las pensiones, edad de retiro, peso relativo a los distintos pilares, etcétera. Asimismo, exige una gestión global de las finanzas públicas que permitan aumentar en el futuro los recursos presupuestarios disponibles para las necesidades relacionadas con el envejecimiento. En síntesis, los desafíos requieren esfuerzos concertados y sinérgicos en tres amplios ámbitos políticos: protección social, empleo y finanzas públicas.

Por ello, los países europeos no se constriñen a que la labor de la reforma responda exclusivamente a evolución demográfica, sino la enmarcan en una tarea más amplia destinada a modernizar los sistemas de pensiones y adaptarlos al desarrollo de las necesidades de los individuos y la sociedad (cohesión social y solidaridad), y liberar todo potencial de crecimiento de la economía, fomentando así un mayor crecimiento del empleo, garantizando hoy unas finanzas públicas sólidas.

⁵⁴ Incrementar el empleo supone políticas económicas, sociales y de empleo centradas en reformas enérgicas.

⁵⁵ Aumentar el nivel de empleo de las mujeres exige, entre otros, adoptar medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar. De esta forma, las mujeres permanecerán en el mercado de trabajo.

⁵⁶ Aumentar el nivel de empleo de las generaciones más veteranas exige adaptar los sistemas de pensiones para estimular a los trabajadores a prolongar su vida laboral y, para el mismo fin, a los empresarios a contratar y conservar a los trabajadores mayores de edad (limitar el retiro anticipado, modificar la edad o el periodo de cotización para obtener la pensión íntegra, introducir regímenes de retiro más flexibles, reforzar los vínculos actuariales entre cotizaciones y prestaciones), abordar los problemas de discriminación por motivos de edad en los lugares de trabajo y en el mercado laboral.

⁵⁷ El pleno empleo es sólo una de las medidas para enfrentar el desequilibrio financiero, pero no impedirá el costo en el gasto de las pensiones, por ello se requieren otras medidas.

IV. CONCLUSIONES

Se ha generado una serie de mitos con relación a la capitalización individual, cuyas expectativas no se han realizado cabalmente en la actualidad. Por un lado, la propuesta de reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, bajo este modelo, no garantiza salir de la crisis financiera; por ende, tampoco implicará ingresos costeados de manera segura, pues los costos de transición tenderán a desestabilizar las finanzas públicas e imponer cargas a los trabajadores actuales y a las generaciones futuras. En efecto, los compromisos adquiridos bajo el sistema de reparto y el financiamiento de la capitalización individual pueden representar el 5% y 6% del PIB de un país durante varias décadas. Si a esto se agrega la escasa cobertura en nuestro país (la cual además en el sector burocrático es cerrada porque ya no crece), resulta que el costo futuro de la garantía podría ser más alto, significando un alza en la tasa impositiva para los trabajadores activos y futuros; esto es, la transición supone un alto costo que suele subestimarse. Por otro lado, la propuesta elimina la equidad y la solidaridad, y difícilmente responde a la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad.

La reforma propuesta constituye un paso aislado, pero contrariamente unificado en una tendencia hacia la capitalización individual de la protección social, modelo en donde una de las principales grietas es la “cobertura”. Por tanto, esta tendencia no evitará la continuación de la pobreza en la vejez durante las próximas décadas. Asimismo, no es posible observar en el proyecto opciones para el crecimiento, la generación de empleos e ingresos, los mecanismos institucionales y económicos para hacerle frente a la volatilidad y a sus consecuencias negativas. Se puede apreciar de nueva cuenta que las bondades son de forma y no de fondo, pues el sistema está estructurado bajo un esquema eminentemente teórico-económico, y soslaya un desarrollo social.

Se requiere una propuesta integral en materia de pensiones y una real política de protección social:⁵⁸ implica una revisión de todos los esquemas de pensiones, pero no para destruirlos sino para unificarlos; hacer un sistema único que tienda a la protección de toda la población; disponer de un presupuesto y un impuesto específico. Se necesitan cambios en la

⁵⁸ En el pasado se reconoció que la seguridad social es una de las mejores fórmulas para instrumentar una política social en beneficio de las mayorías.

estructura nacional para evolucionar hacia la unificación y cobertura universal (que debería ser su fin y el desarrollo de las pensiones). Cabe recordar un estudio internacional realizado en la década de los ochenta, en donde los especialistas recomendaron para el caso mexicano la unidad y uniformidad de los sistemas,⁵⁹ en aras de conformar un verdadero sistema nacional de pensiones (no sólo que se dedique a reconocer derechos entre sistemas diferentes e incompatibles). Asimismo, implica la creación de empleos y una cultura del mismo para ocupar a todos los que estén en posibilidad de trabajar (mujeres y personas mayores).⁶⁰

Obviamente, éste será un proceso a largo plazo, ha realizarse en etapas, con pleno fortalecimiento del marco institucional y normativo de la protección social, en donde ésta interactúe positivamente con la política de empleo y la política económica, pues en una economía que no crece y no genera empleos no hay solución al problema de financiamiento de las pensiones; en consecuencia, se requiere una política activa y sostenida de creación de empleo y recuperación salarial, ya que el impacto de la seguridad social va más allá del aporte fiscal y el potencial de inversión, pues afecta al costo de los factores de producción, el empleo, la distribución, los precios, la inflación, etcétera, que afectan a los sistemas de pensiones.

Por ello, se insiste en un planteamiento global que abarque un amplio abanico de medidas destinadas a asegurar a largo plazo la capacidad de los sistemas de pensiones de cumplir sus objetivos sociales (garantizar la viabilidad e ingresos adecuados, financiados de manera segura), a mantener y reforzar la confianza pública en los sistemas de pensiones, pero sin perder su esencia (cultura de la solidaridad, de la redistribución y de la cohesión social). Mientras no se busque una medida global, no se genere empleo, el problema de financiamiento de nuestras instituciones de seguridad social (el desequilibrio entre pasivo/activo) no se resolverá, y menos aún con los recortes que se implantaron durante el presente sexenio, los cuales, lejos de ayudar al financiamiento, lo afectó aún más.

La propuesta de reforma al sistema de pensiones del ISSSTE deja ver que se continuará parchando y sólo aplazando el desenlace final del problema, en lugar de abordarlo de raíz; en consecuencia, la crisis financiera de los sistemas de pensiones, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, seguirá siendo una asignatura pendiente.

⁵⁹ Mesa Lago, Carmelo, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Estudios e informes de la CEPAL, Santiago, 1985, p. 138.

⁶⁰ Creación de estímulos para contratar a personas mayores.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BAYLEY, Adolfo, “Los convenios de seguridad social y la caja de jubilaciones y pensiones bancarias. Aspectos conceptuales prácticos”, *Revista CIESS*, núm. 1, julio de 2001.
- APARICIO, Luis y BERNEDO ALVARADO, Jorge, “Financiamiento y administración de pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una visión comparativa”, *Revista Análisis Laboral*, julio de 1999.
- BEATTIE, Roger y MCGILLIVRAY, Warren, “Reforma de las pensiones. Una estrategia riesgosa”, *Reflexiones acerca del Informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis*, OIT-AISS.
- BRAVO, Jorge y UTHOFF, Andras, *Costos fiscales de transición y factores demográficos del cambio de sistemas de pensión de reparto a capitalización*, Santiago, CEPAL-CELEADE, 2000.
- CLARK MEDINA, Regina, *El mito del sistema pensionario chileno: un desafío pendiente*, Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados-CIESS, 2005.
- “Cómo universalizar la seguridad política”, *Ahorro y Retiro*, núm. 64, junio de 2002.
- CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA, Propuestas de la mesa III en materia de deuda pública y pasivos contingentes.
- ESPINA, Álvaro, “Hacia una reforma gradual de los sistemas de pensiones en la OCDE”, *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 115, núm. 2, 1996.
- GONZALES ROARO, Benjamín, *La seguridad social en el mundo*, México, Siglo XXI Editores, 2003.
- Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social, <http://www.foros.org/documentos/indice.htm>.
- ISSSTE, *La seguridad social de los trabajadores del Estado: avances y desafíos*, México, ISSSTE-FCE, 2005.
- , *El ISSSTE en la historia. 1959-2004*, México, ISSSTE-FCE, 2005.
- “La reforma del ISSSTE puesta a debate público”, *Ahorro y Retiro*, núm. 57, noviembre de 2001.
- LAWRENCE, Tomas, *Más vieja y más sabia: La economía de las pensiones públicas*, México, CISS-AISS, 1998.
- MARTÍNEZ, José Octavio, “Los desafíos del crecimiento económico”, *Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Cámara de Diputados-CIESS, 2004.

- MESA LAGO, Carmelo, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, Santiago, 1985.
- , *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, Santiago, CEPAL-ECLAC, núm. 93, 2000.
- , *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*, Santiago, CEPAL, 2000.
- NARRO ROBLES, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ORSZAG, Peter R. y E. STIGLITZ, Joseph, *Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad*, Montevideo, Red de Información Alternativa de Seguridad Social, 1999.
- RODRÍGUEZ HERRERA, Adolfo y DURÁN VALVERDE, Fabio, *Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido*, Santiago, núm. 100, julio de 2000.
- RUEZGA BARBA, Antonio (comp.), *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, México, CIESS-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- RUIZ, Raúl, *El ISSSTE y la seguridad social en México*, México, ISSSTE, 1994.
- SALDAIN, Rodolfo, *Las reformas de los sistemas de seguridad social e iberoamérica*, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, <http://www.finteramericana.org/>.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Boletín de Prensa 2002/752*, 29 de octubre de 2002.
- TORTUERO PLAZA, José Luis y ÁGUILA CAZORLA, Olimpia del, “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: las realidades, expectativas e ideas para un debate”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 54, 2004.
- UTHOFF, Andras, “Mercados de trabajo y sistema de pensiones”, *Revista de la CEPAL*, Washington, núm. 78, 2002.
- , “Reforma a los sistemas de pensiones mercado de capitales y ahorro”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, núm. 63, 1997.
- VÁZQUEZ MARISCAL, Andrés, “Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 54, 2004.