
La reforma previsional en América Latina



HOMERO URÍAS BRAMBILA

La seguridad social es desde hace algún tiempo objeto de un intenso debate que forma parte de las cuestiones torales de las estrategias económicas y sociales e incluso de las discusiones eminentemente políticas.

Siguiendo muy de cerca la experiencia chilena emprendida hace tres lustros, en algunos países de América Latina se han puesto en marcha sistemas de previsión social, sustentables en el largo plazo, que sustituirán a los viejos modelos que, concebidos en otras circunstancias –algunos datan de principios de siglo–, durante muchos años contribuyeron realmente a mejorar las condiciones de vida de amplias capas de la población latinoamericana. Empero, con el transcurso del tiempo y el cambiante entorno socioeconómico sufrieron un paulatino agotamiento que en el actual entorno de crisis se manifiesta en una franca inviabilidad desde diversos puntos de vista, en particular en lo que atañe a su operación financiera, aunque esencialmente en cuanto a su eficacia para asegurar un retiro digno a los trabajadores.

Hay consenso, así, en que los sistemas tradicionales de previsión social encaran graves dificultades que cuestionan severamente la tarea social de proveer los diversos servicios básicos que reclama el bienestar colectivo. Es en este sentido que –si bien con matices en las concepciones y en las técnicas– en los esfuerzos nacionales de reforma previsional subyacen propósitos firmemente vinculados a una política social más amplia y más incluyente.

Las reformas de los sistemas de seguridad social

Entre las razones del agotamiento de los viejos sistemas de reparto se menciona con frecuencia la insolvencia financiera, esto es, que las contribuciones no bastan para financiar de manera adecuada los gastos de jubilación. En muchos casos ese déficit se revierte en presiones sobre las finanzas públicas en la forma de cuantiosos subsidios, cuya contrapartida en la tributación –básicamente indirecta– conduce finalmente a que sea la población en su conjunto –sin discriminación de ingresos ni condición social y con derecho o sin él a pensión por retiro– la que pague las jubilaciones.

La crisis financiera de los antiguos sistemas también es reflejo de la evolución de la estructura etaria de la población, básicamente del incremento de las expectativas de vida, es decir, de la longevidad. Esto, a su vez, se manifiesta en un deterioro tendencial de la relación de

contribuyentes activos a pasivos que torna más apremiantes los problemas del financiamiento e impregna de mayor inequidad al sistema. Evidentemente esa relación ha empeorado en los últimos años debido a la adversa coyuntura económica y sus consecuentes efectos negativos en la creación de empleos y la masa salarial, la base de cotización.

Aquí debe destacarse otro asunto que, según algunos estudiosos, explica en gran medida la inoperatividad, ésta sí con amplios alcances sociales, de los sistemas de reparto, aunque valdría señalarlo respecto de cualquier modelo cuya viabilidad y lógica se sustente en lo que se contabiliza de manera convencional. Ese asunto se refiere al notable crecimiento de la denominada economía informal, cuya acelerada reproducción responde a las penurias socioeconómicas que han acompañado al devenir latinoamericano de los últimos años.

En 1980, señala Clemente Ruiz Durán, la participación de la población laboral de América Latina en los mercados informales fue de 25.6% y en 1990 llegó a 30.8%, esto es, uno de cada tres trabajadores latinoamericanos estaba fuera del mercado formal del empleo. En México, la situación es más seria, pues la relación para el último año fue de 36%.¹ Obviamente, además de no contribuir con sus aportes a un sistema previsional formal, esos segmentos sociales en ascenso constituyen un enorme reto que sólo podrá encararse en un entorno propicio para emprender una reforma social integral y comprensiva.

Además de los problemas de cobertura y por consiguiente de la marginación de importantes grupos sociales, por lo menos de los beneficios del retiro, en diversas circunstancias el monto de las pensiones ha sido claramente insuficiente, pues la administración de esos fondos no siempre atendió a consideraciones de eficiencia financiera, ni a la severa erosión de esos recursos por efecto del crecimiento de los precios. Como escribe Sergio Kurczyn, “el valor real de las pensiones fue aniquilado por la inflación”.²

Con las reformas de los sistemas previsionales se busca corregir con un horizonte de largo plazo aquellas imperfecciones y además que esos modelos realmente contribuyan a promover el crecimiento económico. En general se pretende crear sistemas viables en términos financieros, que protejan y preserven el valor real de los recursos de los trabajadores y les aseguren un retiro digno, que amplíen su cobertura y favorezcan un manejo competitivo de los aportes, que a la vez que generen ingresos reales fortalezcan el sistema financiero y el ahorro de largo plazo, propósitos que se enmarcan, por lo demás, en los amplios procesos de reforma financiera emprendidos desde hace varios años en la mayoría de los países de América Latina.

El nuevo sistema de previsión social de México

El sistema de seguridad social de México no es ajeno a la problemática señalada: varios de los objetivos generales de las reformas emprendidas en otras latitudes también se aplican a sus propias insuficiencias. Así, el modelo tradicional mexicano presenta escasez de recursos y es altamente deficitario, lo cual se agrava debido a la evolución de la estructura demográfica y los efectos adversos de la crisis económica.

Se estima que de 1995 al año 2010 la población mayor de 60 años crecerá a una tasa media anual de 4.8% (frente a 1.5% de la total), lo que se reflejará en un aumento de la participación de ese grupo social con respecto a la población total de 6.3 a 9 por ciento. Si a ello se añade el menor crecimiento previsto para la población en edad de trabajar, las presiones sobre la seguridad social aumentarán en forma notable y la cobertura del sistema tenderá a ser aún menor. Se calcula que en 1995 el número de personas de la tercera edad era de 5.7 millones, de los cuales 68% no tenía acceso a pensión alguna.³

1. Véase en este número Clemente Ruiz Durán, “Hacia una reforma de la seguridad social con visión ciudadana”.

2. Véase en este número Sergio Kurczyn Bañuelos, “Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos”.

3. “Perspectivas de la seguridad social: los fondos de pensiones”. *Economía en Perspectiva*, vol. 1, núm. 1, Grupo Financiero Inverlat, México, junio de 1996.

Si a lo anterior se suma, asimismo, el desmesurado crecimiento del sector informal y el deterioro de los salarios y de los niveles de empleo, el sistema tradicional resulta insostenible en un plazo inmediato. Por lo demás, la inequidad del modelo en cuanto a la carga sobre los contribuyentes se incrementaría de manera significativa y las pensiones en términos reales continuarían siendo insuficientes para llevar una vida pasiva con la mínima dignidad.

Desde 1992 con la puesta en marcha del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) –cuyos fondos en 1995 representaron 2.5% del PIB– dio inicio el proceso de reforma del sistema previsional mexicano que entrará plenamente en vigor el primer día de enero de 1997. Enseguida se describen algunas características relevantes del nuevo sistema.

En tanto que en el modelo de reparto los trabajadores activos financian las jubilaciones, el nuevo se basa en la capitalización individual de las cuentas de pensiones, esto es, las aportaciones se depositarán en cuentas cuyos titulares son los trabajadores.

Para el manejo de los fondos se crea un ambiente favorable a la competencia y a la operación eficiente de los recursos. A diferencia de otras experiencias, con modelos totalmente privados o totalmente públicos, el mexicano es un régimen mixto en el que pueden concurrir como administradoras las entidades públicas, privadas y del sector social; los trabajadores podrán elegir con plena libertad la institución que deseen que maneje su dinero, según los servicios y rendimientos que ofrezcan y las comisiones que les cobren.

Cabe destacar que para conjurar la formación de estructuras oligopólicas en el manejo de los fondos de pensiones –como ocurre con el SAR, en el cual sólo tres instituciones concentran 75% de los recursos, mientras el 25% restante se distribuye en otras 22 instituciones bancarias y como también sucede en Chile, donde en 1995 sólo tres administradoras absorbían 68.7% de los afiliados, 54.1% de los fondos de pensiones y 74.6% de las utilidades del sistema–⁴ cada administradora sólo podrá captar 17% de las cuentas, aunque a partir del año 2000 podrá participar con 20%. A junio último los asegurados permanentes en el Seguro Social eran 10.5 millones, cifra equivalente al número de cuentas individuales que hubiera habido en ese momento.⁵ La limitación en cuanto al número de cuentas obedece a que resultaría muy complicado que las administradoras integrasen la totalidad de sus carteras de clientes con personas de altos ingresos, pues poco más de 50% de los 33.6 millones de personas que integran la PEA gana hasta dos salarios mínimos y sólo 2.4 millones perciben más de cinco salarios mínimos: esto es, el mercado potencial para las administradoras se concentra en alto grado en trabajadores de bajos ingresos.⁶

El nuevo sistema pretende ante todo, además de asegurar la viabilidad financiera, proteger las aportaciones de los trabajadores y garantizarles al final de sus vidas activas un retiro suficiente para solventar su etapa pasiva o de consumo, como también se denomina.

Con base en la seguridad y en el incentivo de un rendimiento real, también se prevé incrementar la cobertura del sistema mediante una afiliación superior al crecimiento de la PEA. Gabriel Martínez menciona que de 1990 a 1994 el número de asegurados permanentes se elevó 3%, en tanto que la fuerza de trabajo aumentó 15%; esa tendencia y la coyuntura de la crisis provocó que en 1995 el número de asegurados cayera 1.8%.⁷ Empero, debe reconocerse que la cobertura “siempre resultará limitada, toda vez que sólo incluirá a los trabajadores empleados en el sector formal de la economía, manteniéndose al margen [...] a los que se ocupan en el sector informal”, asegura Carlos Gutiérrez Ruiz.⁸

Donde se han cifrado grandes expectativas es en la posibilidad de que los fondos de pensiones se conviertan en un mecanismo que aliente la generación de ahorro interno con una

4. “Contra reloj, el proceso para arrancar las Afores”. *El Financiero*, 12 de septiembre de 1996, y, en este mismo número, Jaime Ruiz-Tagle P., “El nuevo sistema de pensiones en Chile: una evaluación preliminar”.

5. “Cada Afore podrá administrar, como máximo, alrededor de 1.8 millones de cuentas”. *El Financiero*, 12 de septiembre de 1996.

6. *Ibid.*

7. Véase en este número, Gabriel Martínez, “Ahorro y seguridad social”.

8. Véase en este número, Carlos Gutiérrez Ruiz, “La reforma del sistema de pensiones: una perspectiva empresarial”.


visión de largo plazo orientado a promover la inversión productiva y la creación de empleos. El comportamiento del ahorro interno en México ha sido muy desalentador y en los últimos 15 años registró una franca tendencia descendente: de 22.2% del PIB en 1980 se redujo a 19.9% en 1985 y a 16.2% en 1994. Se calcula, asimismo, que sólo 27% de los hogares mexicanos ahorran.⁹

Las expectativas en torno al ahorro se sustentan, en primer término, en el enorme número de clientes potenciales del sector financiero y en los cuantiosos recursos que generarán los fondos de retiro, los cuales podrían elevarse aún más si se ponen al alcance de la población –hasta ahora al margen del sistema financiero– mecanismos eficientes y atractivos de captación de ahorro voluntario. La idea es “formar una cultura masiva de ahorro con conciencia de necesidades de largo plazo, como es el retiro, donde el trabajador encuentre estímulos para acumular ahorro voluntario”, afirma Francisco Suárez Dávila.¹⁰ Por su parte, Carlos Gutiérrez Ruiz opina que el éxito del sistema dependerá en gran medida de la capacidad de ahorro voluntario adicional al obligatorio; si no es así, incluso será insuficiente el monto de las pensiones para la fase pasiva de los beneficiarios.¹¹ Ya no se diga para impulsar el ahorro nacional, el cual, por lo demás, dependerá, más que de las pensiones y su manejo –cortoplacista y de altos rendimientos y riesgos o de largo plazo con menores rendimientos y riesgos–, de un proceso de recuperación económica sostenida generador de empleos e ingresos suficientes para el consumo y para el ahorro.

De cualquier modo, el efecto inmediato del nuevo sistema previsional en el sistema financiero será de gran magnitud; se calcula que en el primer año de operación –1997– los fondos de retiro ascenderán a 30 000 millones de pesos, que integran la masa de recursos de la cuenta de pensiones y jubilaciones, y que en un plazo de cinco años el sistema de retiro equivaldrá a una vez y media el tamaño actual del sistema financiero:¹² se estima que en el año 2010 dicho sistema represente 25% del PIB.

La cuantía de los recursos y crecimiento potencial son, así, de una gran magnitud; sin embargo, sólo el tiempo y la paulatina madurez del nuevo sistema podrán dar una respuesta a la validez de las expectativas fincadas en la creación de ahorro y sus efectos en la inversión productiva y la generación de empleos justamente remunerados. Incluso en Chile aún se considera prematuro emitir un juicio definitivo sobre el funcionamiento y efectos de un sistema de capitalización individual de ya 15 años de antigüedad.

La reforma al sistema previsional mexicano representa un paso de gran trascendencia hacia la reformulación de una estructura de seguridad social más eficaz, moderna y con una amplia cobertura. Carlos Gutiérrez Ruiz señala que la reforma puede constituir una respuesta a la insuficiencia de algunos programas sociales, como los relativos a los jubilados y pensionados, pero no “sustituir una política social incluyente y equitativa que es la condición primera de la estabilidad y la justicia social”.¹³

Comercio Exterior presenta en esta entrega trabajos que abordan de manera global la seguridad social y la reforma de los sistemas tradicionales de reparto en América Latina, así como análisis de esas experiencias en Argentina, Chile y Uruguay. En el caso de México se incluyen puntos de vista académicos y de los sectores empresarial, institucional y del Poder Legislativo. La riqueza de opiniones y la calidad de los trabajos contribuirán a una mayor comprensión de este importantísimo tema, a la vez que aseguran el equilibrio y la pluralidad. Algunos de los artículos se presentaron en el seminario internacional Seguridad Social en el Siglo XXI.¹⁴ Otros fueron preparados expresamente para *Comercio Exterior*, que agradece a todos los autores sus valiosas contribuciones. 

9. “Perspectivas de la ...”, *op. cit.*

10. Véase en este número, Francisco Suárez Dávila, “La reforma mexicana a los sistemas de ahorro para el retiro: perspectiva de un legislador”.

11. Carlos Gutiérrez Ruiz, *op. cit.*

12. Francisco Suárez Dávila, *op. cit.*

13. Carlos Gutiérrez Ruiz, *op. cit.*

14. Organizado por la Facultad de Economía de la UNAM, la Asociación de Exalumnos de dicha Facultad, el IMSS y la Fundación Luis Donaldo Colosio, se celebró en la Ciudad de México el 13 y 14 de marzo del año en curso.