

---

# Hacia una reforma de la seguridad social con visión ciudadana

●●●●●●●●●● CLEMENTE RUIZ DURÁN \*

**E**l sistema de seguridad social creado en América Latina a finales de la posguerra careció de la flexibilidad suficiente para adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas. Como resultado, los sistemas envejecieron y se iniciaron las fricciones entre el Estado y la sociedad civil. Las sociedades de la región no fueron capaces de aprender de su experiencia para efectuar una modernización permanente de la seguridad social.<sup>1</sup> Sin embargo, el reclamo cotidiano se tradujo en inconformidad que lentamente se tornó en una buena oportunidad para la reforma política y social.

Este proceso se dio en el entorno de la crisis fiscal del Estado latinoamericano, por lo que la reforma se realizó a partir de un modelo conservador, el cual sustenta ideas ajenas al pensamiento formulado a lo largo del siglo XX, el cual postula la necesidad de asegurar niveles mínimos de vida para la población. En consecuencia, en materia de seguridad social el modelo de mercado no toma en cuenta las nuevas realidades latinoamericanas de finales de siglo. Éstas por desgracia se relacionan con una creciente heterogeneidad de los mercados laborales, por lo que el mercado no puede resolver la desigualdad, sino profundizarla. El propósito de este ensayo es examinar la situación de la seguridad social en América Latina para determinar el tipo de reforma que debería promoverse acorde con las reivindicaciones sociales del siglo XX.

1. Un análisis sobre este proceso de envejecimiento institucional se encuentra en L. Rodwin y Schon Donald (eds.), *Rethinking the Development Experience*. The Brookings Institution, Washington, 1994.

\* Coordinador del Área de Política Económica, Facultad de Economía, UNAM. Ponencia presentada en el seminario internacional *Seguridad Social en el Siglo XXI*, celebrado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de marzo de 1996.

## LOS MERCADOS LABORALES Y LA INSTITUCIONALIDAD A FIN DE SIGLO

**E**n las postrimerías del siglo la sociedad latinoamericana debe examinar la configuración de su mercado laboral, para definir el entorno institucional que debe regirla.<sup>2</sup> Como ha documentado Víctor Tockman, la región ha perdido vitalidad para crear empleos en el sector formal y ello ha desembocado en el creciente aumento de la ocupación informal. La participación de este sector pasó de un promedio de 25.6% en 1980 a uno de 30.8% en 1990, o sea que uno de cada tres latinoamericanos trabaja fuera del mercado formal. El caso más grave es el de México, donde la proporción se eleva a 36%. Este aspecto es muy relevante para reformular las instituciones de seguridad social de la región, ya que el primer gran esfuerzo de los gobiernos debería dirigirse a buscar la incorporación del sector informal a aquellas. De este modo se evita crear instituciones segmentadas que profundicen la desigualdad y beneficien a grupos específicos.

En vista de lo anterior es necesario reconsiderar la institucionalidad con que actualmente se dota de bienestar a la sociedad en su conjunto, pues las fórmulas del pasado no permiten resolver la creciente desigualdad de la región. En esta perspectiva es preciso meditar sobre la forma en que han funcionado los modelos de bienestar social. Se tiene que reconocer que en los últimos dos decenios las instituciones del ramo no lograron impedir la concentración del ingreso en América Latina. Si se compara el coeficiente de Gini de principios de los setenta con el del mismo período de los noventa se observa que las reformas con que las sociedades latinoamericanas pretendían incorporarse

2. Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo de trabajo en una economía integrada*, Washington, 1995.

C U A D R O 7

### AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS MERCADOS INFORMALES

	1980	1985	1990
América Latina	25.6	30.4	30.8
Argentina	26.4	29.4	32.6
Brasil	24.0	30.2	28.6
Colombia	32.0	35.0	31.3
Costa Rica	22.4	23.4	23.2
Chile	36.1	34.2	31.7
México	24.2	29.9	36.0
Venezuela	25.7	26.2	26.4

Fuente: Víctor Tockman, "Fomento productivo de las microempresas urbanas", en Federico Gutiérrez Soria y Clemente Ruiz Durán (comps.), *Propuestas de acción para impulsar el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa*. Nacional Financiera, México, 1995.

a la globalización no permitieron modificar los modelos institucionales, y ello llevó a un deterioro del reparto del ingreso.

No se trata de conceder subsidios sólo por hacerlo, sino de dotar de un soporte básico a las sociedades. Por ello se deben buscar los mecanismos adecuados para extender el bienestar a todos los grupos de la población.

### HACIA UNA INSTITUCIONALIDAD CIUDADANA

La reforma integral del sistema de bienestar social debe incluir una redefinición del modelo de pensiones, pues de lo contrario simplemente se estará reiterando el modelo de desigualdad. Tal empresa no es fácil. Es necesario saber cuáles son los objetivos, cuantitativos y cualitativos, de una reforma de

tal magnitud. Las sociedades latinoamericanas han confiado en gran medida en que el mercado puede resolver los problemas de la igualdad, según el supuesto de que el empleo formal crecería de manera dinámica y ello permitiría incrementar el bienestar asociado al modelo institucional relativo a la formalidad. Sin embargo, como se mencionó, éste no ha sido el patrón conforme al cual se han creado empleos en la región. Por ello es necesario pensar en recrear las instituciones, pero de manera que se tome en cuenta el problema del bienestar de modo global, para así evitar que queden al margen de éste grandes grupos de la población.<sup>3</sup>

### EL ENVEJECIMIENTO LATINOAMERICANO

Se calcula que en los próximos 30 años América Latina tendrá unos 221 millones más de habitantes. De éstos, casi 40 millones serán mayores de 65 años, con lo cual habrá más de 55 millones de personas en este estrato de edad, cantidad equivalente a la de los habitantes de Argentina, Cuba, Costa Rica y Uruguay. En este sentido, el tema de las pensiones es un problema estratégico para América Latina, pues la relación de dicho estrato con respecto al más joven habrá pasado de 4.9 a más de 10 por ciento. Si además se considera que al menos una tercera parte de esa población de 65 años y más carecerá de pensión formal, resulta que alrededor de 15 millones de personas estarán desprovistas de toda forma de ingreso garantizado. Desde esta perspectiva es preciso buscar un modo imaginativo para acabar con esa inseguridad e impedir que el tiempo alcance a las sociedades latinoamericanas y sobrevenga una fractura por negligencia. Para planear el futuro de manera que se garantice un piso social bá-

3. Sobre este tema véase Booth David (ed.), *Rethinking Social Development. Theory, Research and Practice*. Scientific and Technical, Longman, 1994.

C U A D R O 2

### RESUMEN DE LAS RELACIONES ENTRE REFORMAS ECONÓMICAS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

País	Período en que se inicia el deterioro	Grado de deterioro (puntos de deterioro del índice de Gini)	Grado de deterioro al presente (puntos)	Características del período principal de deterioro
Argentina	1976-1978	8	8	Liberación, regresión laboral y nulo crecimiento neto
Chile	1974-1976	7 a 9	7 a 9	Liberalización, represión laboral, fuerte recesión
Uruguay	1976-1979 1982-1984	9 a 7	n.d.	Liberalización, represión laboral, crecimiento, aumento de exportaciones, transición hacia la democracia
México	1984-1992	3 a 5	3 a 5	Liberalización, algunas reformas laborales, bajo crecimiento
República Dominicana	1984-1989	8	n.d.	Ajuste económico
Colombia	1990-1992	4 a 7	4 a 7	Liberalización, reformas al mercado laboral, crecimiento moderado
Ecuador	1989-1991	5	5	Liberalización, reformas laborales, lento crecimiento
Costa Rica	1985-1987	0 a 4	- 1 a 3	Liberalización, pequeñas reformas laborales, crecimiento moderado

Fuente: Albert Berry, *The Income Distribution Threat in Latin America*, documento preparado para la Comparative Economic Association, panel sobre Distributional Impact of Market Oriented Reforms, San Francisco, 5 de enero de 1996 (mimeo.).

C U A D R O 3

AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL INCREMENTO DEMOGRÁFICO, 1995-2025

País/años	0-24	25-54	55-64	65-74	75 -79	80 o más	65 o más
América Latina	10.4	55.0	17.1	10.7	3.1	3.7	17.5
Argentina	14.6	50.9	12.1	11.5	4.3	6.5	22.3
Brasil	9.9	53.9	18.0	11.5	3.3	3.4	18.2
Colombia	- 4.8	55.8	24.6	15.5	4.1	4.8	24.4
Costa Rica	21.1	46.2	15.2	10.9	3.0	3.7	17.6
Cuba	- 47.7	36.5	57.2	26.6	10.2	17.1	54.0
Guatemala	18.7	61.4	10.2	6.1	1.7	1.9	9.7
Jamaica	- 13.8	69.4	26.0	12.1	2.6	3.7	18.4
México	15.7	56.1	14.4	8.2	2.5	3.1	13.7
Perú	8.1	58.8	16.8	10.5	2.9	2.9	16.2
Uruguay	- 6.2	69.7	12.9	11.8	3.3	8.5	23.6

Fuente: Elaboración propia con base en U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, *International Population Report*, P95/92-3. An Aging World II.

sico para todos, se debe partir de una contabilidad lo más precisa posible de cómo se modificará la pirámide de edades de la región. En algunos países el proceso de envejecimiento será más severo y por eso es imperativo reconsiderar la organización actual; tal es el caso de Argentina, Colombia y Cuba, donde se calcula que más de una cuarta parte de la población tendrá 65 años o más.

PRINCIPIOS RECTORES DE UN NUEVO MODELO DE PENSIONES

En este ejercicio de repensar a la seguridad social, en particular el sistema de pensiones, se deben incorporar algunos conceptos básicos que propicien una discusión amplia y sistemática del problema. No se trata exclusivamente de un problema de cantidad sino de algo más trascendente para las sociedades: el concepto ético del papel que debe desempeñar la *solidaridad intrageneracional*. Esto significa que en las dos dimensiones, tanto de la vida que se inicia como de la que ha madurado, no basta partir de un frío método del cálculo de una tasa de rentabilidad de los sistemas de pensiones, sino que hay que considerar también al grupo de individuos que pueden quedar desvalidos y desprotegidos por una decisión equivocada en la selección institucional.

A este concepto de solidaridad se une el de *heterogeneidad de la población*. Se debe tener presente en todo momento la fragmentación de los mercados laborales y no tomar como supuesto que no hay tal. En consecuencia, los sistemas de pensiones se deben concebir sobre un sistema de multipilares, con el propósito de atender de manera diferenciada a grupos de la población que no se han integrado al sector formal. Así, cabe proponer un modelo de pensiones que considere dos tipos de administración, una pública, con financiamiento proveniente de impuestos, y otra mixta, respaldada con ahorro acumulado.

La definición del pilar público puede tener varias modalidades. La primera es establecer una pensión mínima de tipo ciudadano, en donde todos cuenten con un ingreso seguro des-

G R Á F I C A 1

ESQUEMA DE CUENTA DE CAPITALIZACIÓN DESDE EL NACIMIENTO



pues de la jubilación, que en estricta justicia se debe establecer con base en la edad y no en los años trabajados. Este tipo de pensión debería financiarse con los impuestos y por lo mismo constituirse en un sistema de bajo costo, que garantice al jubilado un ingreso digno. Esta idea es acorde con la de que "el pilar público tendría entonces el objetivo limitado de reducir la pobreza en la vejez y proporcionar un coaseguro contra numerosos riesgos. Respaldado por la facultad del gobierno para cobrar impuestos, este pilar ofrece la posibilidad, única en su género, de pagar beneficios a gente que llega a la ancianidad poco después de haberse introducido el plan".<sup>4</sup>

Este pilar se podría combinar con un pilar de ahorro voluntario. En éste se podría establecer como medio ideal de ajuste institucional que desde el nacimiento se contara con una cuenta de capitalización que se incrementara hasta alcanzar un máximo en la edad de jubilación. Así, las transferencias intrageneracionales se realizarían en la primera etapa de la vida, hasta el momento en que se ingresara al mercado formal de trabajo; después cada persona continuaría incrementando la capitalización de su cuenta. De modo ideal la propuesta sería que cuando naciera una persona se abriera una cuenta con recursos familiares complementados con una aportación pública, la cual se iría incrementando lentamente. El beneficiario podría realizar retiros para apoyar su educación, y posteriormente seguir utilizándola para acumular fondos para el retiro. Es decir, se plantea establecer la cuenta de capitalización de tipo ciudadano.

En esta propuesta el financiamiento sería público y privado. En la primera etapa las aportaciones provendrían del gobierno y de las familias, en una combinación diferenciada de acuerdo con el nivel de ingresos: sería 100% privada si se trata de recién nacidos de estratos de alto ingreso y totalmente pública en el caso de las familias situadas bajo la línea de la pobreza. En medio podría contarse con un sinnúmero de combinaciones. Al ingresar al mercado de trabajo la aportación pública disminuiría y se trasladaría a las empresas y el individuo.

La pregunta lógica para implantar un sistema de esta naturaleza es si se podría contar con tales fondos públicos.

4. Véase el informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo, *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, 1994.



Aunque no hay una respuesta definitiva se puede plantear que si se considera al modelo como parte de la reforma del Estado, sí los habría. Con ello sería posible encauzar los mecanismos de apoyo al ingreso por medio de una cuenta de capitalización a lo largo de la vida.

Las sociedades de fin de siglo deberán comprometerse en la edificación de modelos de equidad social que maximicen la acumulación de ahorro privado en la economía. El sistema de cuentas de capitalización de tipo ciudadano permite la operación equitativa en un marco de mercado, pues al tiempo que se imputa un costo a cada uno de los servicios públicos, se garantiza que los individuos cuenten con un financiamiento seguro. De otro modo simplemente se determinan precios a los bienes públicos, sin considerar cómo podrían financiarlo los grupos sociales. Al formular sus sistemas de bienestar, las sociedades están obligadas a asegurarse de que con la reforma cada uno de sus miembros obtendrá una ganancia sobre el sistema anterior. Por ello es necesario que quienes tenían garantizado un cierto nivel de bienestar lo conserven y se incorpore a quienes habían estado marginados del sistema.

El compromiso de las sociedades de finales de siglo es alcanzar sistemas que garanticen el bienestar social, en un entorno de solidaridad intrageneracional, que a la vez aseguren coberturas para todos y contribuyan al bienestar en el corto y el largo plazos.

### LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN

En la transición de los sistemas de reparto hacia uno de cuentas de capitalización de tipo ciudadano, se requiere preservar la cobertura de los grupos sociales y evitar que se desproteja a los de menores ingresos. Para ello es preciso amparar a todos los individuos de bajos ingresos; mantener el sistema de reparto para quienes están próximos a jubilarse, e implantar una cuenta de capitalización para todos los que laboran en el mercado formal. En México se han incorporado estos dos últimos mecanismos, pero la opción de pensión ciudadana no se ha considerado.

Lo anterior se explica por la escasez de recursos públicos y porque se convertiría en una carga insostenible en el largo plazo. Sin embargo, si se considera que la pensión ciudadana se establecería de manera limitada como una transferencia para asegurar un ingreso únicamente a los grupos que no han estado asegurados, y que por lo mismo requerirían de un apoyo público, entonces el costo disminuye y la opción se hace viable. Para que no se convirtiera en una carga para las futuras generaciones habría que reducir gradualmente la informalidad hasta que desapareciera y con ello el propósito mismo de la pensión ciudadana. Es decir, ésta sería de corte temporal. En un principio la cantidad de los pensionados cubiertos sería mayor, pero más tarde disminuiría, no solamente en términos porcentuales sino absolutos.

Una transición de esta naturaleza entraña un financiamiento diversificado para el sistema de pensiones; de lo contrario se puede caer en una visión utópica de mejoramiento de los sistemas de bienestar social.

### FINANCIAMIENTO DE UN MODELO DE PENSIONES MULTIPLARES

Un modelo ideal de financiamiento es aquel que reduce el costo para los agentes involucrados, de forma que se maximiza la ganancia individual y se reduce el costo colectivo. Sin embargo, un sistema de este tipo demanda un aumento de la tasa de imposición básica, a fin de evitar un costo adicional al trabajador o a las empresas. Si esto se acepta, un incremento de los impuestos indirectos ayudaría a financiar el sistema de pensión ciudadana.

Aunque temporal, este incremento cubriría un período amplio. Los otros pilares tendrían como fuentes de financiamiento las ya establecidas, es decir, en México consistirían de contribuciones tripartitas, para que no significaran una carga adicional para el trabajador o el empresario. La carga se mantendría, solamente que con un aumento de impuestos que las sociedades deberán asumir como una contribución intrageneracional de apoyo solidario, y no como un gravamen más sin aplicación específica.

Una fuente adicional de financiamiento sería los recursos provenientes de la liquidación de activos públicos que en vez de ir a un fondo perdido o a la liquidación de deuda, se utilizaran para constituir cuentas de capitalización de tipo ciudadano. Con ello se sabría con exactitud el destino de los recursos públicos por privatizaciones públicas y se crearía un ambiente de confianza ciudadana. Un sistema de financiamiento múltiple distribuiría el peso de las contribuciones al sistema de pensiones. A continuación se describen las opciones para sistemas de financiamiento que podrían ir más lejos que uno de pensiones, para incluir el concepto de las cuentas de capitalización ciudadanas, es decir, cubren todo el ciclo de vida.

### LA FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN

Para establecer un sistema de cuentas de capitalización ciudadana debe definirse cómo se invertirán los recursos; en principio esto es más relevante que la propiedad de los mismos. De acuerdo con la teoría de diversificación del riesgo, la mejor forma de componer una cartera de inversión es diversificarla lo más posible. Sin embargo, ello entraña invertir en un sinnúmero de instrumentos de cuestionable seguridad y por lo mismo arriesgar los recursos de los fondos que supuestamente debieran servir para financiar un piso social básico para la población. Es decir, hay que garantizar que los recursos no se utilicen con fines especulativos y con ello se descapitalice a la sociedad en su conjunto. En este sentido la primera norma es que los recursos se inviertan en valores de largo plazo, según la perspectiva de que el horizonte de inversión tendrá que garantizar una acumulación con un rendimiento durante el período que transcurre desde el momento de abrir la cuenta hasta el de la jubilación. Por ejemplo, para una persona que abra su cuenta a los 18 años, y considerando que la edad de jubilación se mantiene en 65 años, el horizonte de inversión será de 47 años. De ahí que los administradores de los fondos de pensiones tendrán que pensar forzosamente en un horizonte de largo plazo.

$$\sum_{k=1}^n FCk = At_0(1+r)^n + At_1(1+r)^{n-1} + \dots + At_n$$

en donde:

FCk: fondo de cuentas de capitalización  
 A: aportación  
 r: tasa de rendimiento anual.

En este sentido la responsabilidad pública es en primer lugar que el rendimiento sea real, de forma que la capitalización sea positiva; en segundo, deberá ser el máximo posible, pero con una capitalización que minimice el riesgo, es decir, debe asegurarse que la variable  $r/p > 0$  sea positiva.

Los administradores de fondos de pensiones deberán estar vigilados por una comisión que tendrá que presentar un informe anual. La supervisión debe asegurar que en todo momento se cumpla con los principios de rendimiento real positivo y minimización del riesgo. Los países latinoamericanos deberían pensar en crear una comisión en el Congreso, como se hace en los países industrializados.

Entre las inversiones que los fondos de pensiones podrían realizar están en principio los valores públicos. Dada su solvencia, deberían ser la tenencia básica de este tipo de fondos. Sin embargo, como su rendimiento es pequeño, seguramente habrá presiones para que se permita una diversificación mayor. En consecuencia se podría permitir la inversión en valores no gubernamentales que mostraran en todo caso una alta solvencia, de modo que la mezcla garantizara un rendimiento positivo a largo plazo. La mayoría de las inversiones no tradicionales tendrían que ser en valores con garantía inmobiliaria y sólo un porcentaje muy pequeño en acciones. En todos los casos un comité tendrá que valorar los riesgos, para que sólo se compren valores que tengan uno bajo, aunque el rendimiento sea menor. En este

sentido, la comisión del Congreso debe ejercer un monitoreo permanente de los fondos.

### CONCLUSIÓN

Las reformas de los sistemas de seguridad social en el mundo en desarrollo han partido de la crisis en algunas de sus cuentas básicas. Hasta el momento no ha sido posible reformularlas a partir de una visión más amplia que considere el conjunto de la población, así como su situación actual y futura. En este sentido, las sociedades están obligadas a buscar mecanismos de tipo ciudadano que cubran a la totalidad de sus miembros y eviten que se reproduzca la segmentación de los mercados laborales. Teniendo en perspectiva el siglo XXI se podría pensar en propuestas que vayan más allá de los modelos tradicionales; por ejemplo, cuentas de capitalización desde el nacimiento, las cuales podrían ser una nueva forma de garantizar el flujo de fondos para el bienestar de los ciudadanos. Como paso previo a la instauración de un sistema de este tipo, podría modificarse el sistema de pensiones conforme a un enfoque de multipilares que permiten transitar con equidad hacia un sistema de cuentas de capitalización ciudadana. ②

### BIBLIOGRAFÍA

Agenor, Pierre-Richard, y Peter Montier, *Development Macroeconomics*, Princeton University Press, N.J., 1996.  
 Aaron, H.J., B.P. Bosworth y G. Burtless, *Can America Afford to Grow Old?*, The Brookings Institution, Washington, 1989.  
 Baily, Martin, Gary Buriles y Roberto Litan, *Growth with Equity. Economic Policymaking for the Next Century*, The Brookings Institution, Washington, 1993.  
 Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Washington, 1994.  
 Banting, K.G., *The Welfare State and Canadian Federalism*, Mc. Gill-Queen's University Press, Kingston y Montreal, 1987.  
 Berkowitz, E.D., y McQuaid, *Creating the Welfare State. The Political Economy of the 20th Century Reform*, University Press of Kansas, 1992.  
 Berry, Albert, *The Income Distribution Threat in Latin America*, documento preparado para la Comparative Economic Association, pánel sobre Distributional Impact of Market Oriented Reforms, San Francisco, 5 de enero de 1996 (mimeo.)  
 IMSS, "Ley del Seguro Social", *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 21 de diciembre de 1995.  
 Laurell, Ana Cristina, *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales*, Documentos de Trabajo, núm. 47, Friederich Ebert Stiftung, noviembre de 1995.  
 Tockman, Víctor, "Fomento productivo de las microempresas urbanas", en Federico Gutiérrez Soria y Clemente Ruiz Durán (comps.), *Propuestas de acción para impulsar el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa*, Nacional Financiera, México, 1995.  
 Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social*, Presidencia de la República, México. 9 de noviembre de 1995.

G R Á F I C A 2

MODELO HIPOTÉTICO DE TRANSICIÓN CONSIDERANDO UNA PENSIÓN CIUDADANA

