

del Estado en las actividades de bienestar (fundamentalmente en sus vertientes educacional, habitacional y de salud), por lo que en su momento los planteamientos sobre un sistema de pensiones o de fondos para el retiro, con una visión de largo plazo, se consideraron irrelevantes.

La concentración poblacional en las principales urbes, el agudo proceso de descapitalización del campo y la carencia de una política demográfica bien definida, llevaron a que la cobertura y calidad de los programas sociales se volvieran insuficientes, lo que condujo a un notable retroceso del bienestar social.

En los últimos veinte años el deterioro de las condiciones de vida se ha magnificado a tal grado que un tercio de la población nacional vive en situaciones económicas muy precarias, con pocas posibilidades de integrarse o ser integrada a una dinámica que permita abatir su marginación.

Es preciso establecer algunas consideraciones básicas sobre las tres áreas donde los alcances del sistema de pensiones serían más inmediatos: la financiera, la social y la institucional. Esa evaluación permitirá definir el rumbo que podría seguir la instrumentación del sistema de pensiones con un enfoque socio-económico.

LA VERTIENTE DEL AHORRO

La crisis económica evidenció los riesgos de una política de financiamiento sustentada en las corrientes internacionales de capital, cuya volatilidad dificulta garantizar el financiamiento en el mediano y el largo plazos. Del reconocimiento de este hecho quedó clara la importancia de impulsar modelos de ahorro interno que paulatinamente sustituyan la necesidad de recursos externos. Cabría preguntarse, empero, si el ahorro interno vía los fondos de pensiones será suficiente para sustituir los recursos para inversión que demanda una economía en crecimiento. Una segunda interrogante se relaciona con la factibilidad de que el ahorro así obtenido se convierta en inversión productiva. No se debe descartar la posible presencia de un fenómeno de volatilización de los recursos, que si bien constituiría una adecuada opción para los ahorradores, difícilmente sería el destino más idóneo para una economía con rezagos notables en materia de inversión productiva.

En el primer caso, la experiencia chilena muestra que los fondos de pensiones adquieren una presencia creciente como parte del ahorro nacional. Los recursos captados por los administradores de esos fondos pueden constituir en plazos menores a diez años más de 30% del PIB. En el caso de México las cifras podrían variar, pero ello no significa que el ahorro vía pensiones y fondos de retiro tenga una presencia marginal.

Dado que las administradoras de esos recursos tendrán como premisa obtener el mayor beneficio posible, es probable, de no cambiar la situación de las tasas de interés y la orientación cortoplacista de las inversiones, un efecto reducido en la inversión productiva. Es deseable que el funcionamiento de las intermediarias encargadas de colocar estos recursos tenga una clara orientación productiva. Ello no implicaría, necesariamente, reducir la rentabilidad sino establecer una mezcla adecuada de plazos e instrumentos, con lo cual se obtendría una rentabilidad

suficiente para garantizar tasas de interés reales positivas y un efecto directo en la inversión productiva.

Ésta es una condición indispensable para que el sistema de pensiones tenga alcances como los que conceptualmente se pretende obtener. Si se parte del hecho de que los recursos externos se concentran en inversiones de cartera con alta volatilidad, es preciso que el ahorro interno se mantenga al margen de esa tendencia.

En ese entorno resulta importante considerar la necesaria presencia del crecimiento económico sustentado en el sector real de la economía. Mientras la rentabilidad del sistema financiero se siga tomando como referencia para normar la utilidad que debe reeditar la inversión, y el mercado interno no sea capaz de repuntar sobre bases más sólidas, estará latente el riesgo de alimentar la especulación financiera en lugar de promover la actividad productiva.

Ahora bien, no sólo se trata de financiar la inversión productiva en abstracto sino establecer prioridades claramente definidas. Por un lado se encuentra el sector exportador, por su capacidad para generar divisas, y por otro, el mercado interno, en especial las industrias que demandan insumos nacionales y generan empleo.

En lo fundamental, deben perseguirse dos grandes objetivos. El primero tiene que ver con la transformación del ahorro en inversión productiva, pues de poco servirá contar con una participación creciente del ahorro en el PIB si ello sólo se manifiesta en el sector financiero. El segundo se asocia a la prioridad para que estos recursos generen nuevas inversiones, pero sobre todo nuevos empleos. La única posibilidad de que los sistemas de pensiones tengan viabilidad como sustento del ahorro nacional radica en que tengan una cobertura cada vez más amplia. Si por el contrario existe un número menor de ahorradores, la cobertura social será limitada y los recursos tenderán a disminuir en el mediano plazo.

LA VERTIENTE SOCIAL

La terciarización de la economía avanza a pasos agigantados en escala mundial. Es un proceso generalmente asociado con el crecimiento de los servicios financieros, el transporte y las telecomunicaciones. Desafortunadamente, en las economías en desarrollo, la expansión de los servicios tiene mucho que ver con el crecimiento de la economía informal. La reducida o nula contribución tributaria, la inexistencia de un sistema de seguridad social extensivo a esos sectores y la incapacidad estructural para revertir este proceso, permiten prever muy pocas expectativas para incorporar a la economía informal al sistema de pensiones que se impulsa en México.

Lo anterior plantea varios problemas. En el futuro, al amparo de una situación económica que sintetiza múltiples rezagos, sobre todo en materia de empleo, el sector informal se constituirá en la opción más viable para generar la ocupación y los ingresos que demandan los habitantes de este país. En ese entorno, si se concede de antemano el éxito en la operación de los sistemas de pensiones, su cobertura resultará limitada pues sólo incluirá a los trabajadores empleados en el sector formal de la economía, manteniéndose al margen a los del informal.

Para que el sistema de pensiones funcione con la cobertura y profundidad deseables, debe existir una capacidad de ahorro voluntario adicional al que supone el obligatorio de los trabajadores y las empresas. De otra forma, los recursos obtenidos por la vía del ahorro obligatorio durante el período activo de los trabajadores no será suficiente para garantizar una vida digna en la fase pasiva –o de consumo– de los beneficiarios del sistema de pensiones.

Existen alternativas para atemperar parcialmente esta situación. Una de ellas tiene que ver con la profundización de los modelos gubernamentales de pensiones, lo que demanda una mayor canalización de recursos para atender a los pensionados y jubilados. Además, es indispensable que la calidad de los servicios asistenciales se incremente a la par de su cobertura. Este planteamiento reconoce que los modelos tradicionales de ahorro obligatorio se han sustentado en contribuciones reducidas por parte de los trabajadores –muchas veces en virtud de los bajos salarios– y del propio gobierno.

Así, es indispensable incrementar las partidas presupuestarias destinadas a las pensiones y a los sistemas de asistencia y seguridad social, a fin de que su operación se vincule a la atención de los sectores marginados, que no serán beneficiarios de los alcances futuros del sistema de pensiones.

El sector informal plantea varias interrogantes respecto a sus posibilidades de integración al sistema de pensiones, lo que se explica por la insuficiencia de información y del control sobre su operación. No es gratuito que con frecuencia los contribuyentes cautivos insistan en que se amplíe el número de individuos que tributan para reducir las cargas fiscales sin que ello se traduzca en una caída de los ingresos gubernamentales. Por el escaso conocimiento sobre el sector informal y la clara resistencia a regularizarlo, es poco probable que se le integre al sistema de pensiones.

En todo caso, no debe perderse de vista que el sistema de pensiones y fondos de retiro no constituye la mejor opción para resolver los problemas asociados a la caída de los ingresos y al desempleo. De ahí que carezca de sustento el planteamiento de disminuir la presencia de las instituciones de seguridad y asistencia social. La política gubernamental en este terreno debe partir del principio distributivo, que es el más importante para formular estrategias públicas con una clara orientación de equidad antes que de igualdad.

En resumen, no puede suponerse que los cambios institucionales dirigidos a reducir el presupuesto y la presencia de las instancias oficiales de asistencia social, sea el correlato idóneo para impulsar un sistema de pensiones con una clara orientación financiera, en especial cuando hay una marcada tendencia al deterioro de las condiciones de vida de importantes grupos sociales

LA VERTIENTE INSTITUCIONAL

Una de las inquietudes públicas que se manifestó con mayor fuerza cuando se planteó la posibilidad de instrumentar un sistema de fondos de pensiones fue la relativa a quiénes iban a administrarlas. La respuesta, pese a lo evidente que resultaba, generó múltiples interrogantes ya que se consideró, con toda razón, que no existe un marco regulatorio para garantizar, en la

medida de lo posible y lo deseable, la transparencia y la certidumbre de su operación.

Más allá de que el destino de los recursos captados por las administradoras de fondos para el retiro (afore) tengan una verdadera orientación productiva, la mayor inquietud se relaciona con la falta de precisión de las responsabilidades para los intermediarios financieros en caso de quebrantos, fraudes o malos manejos.

Como sucede en todos los mercados financieros, el manejo de los recursos se realizaría con la premisa de que a mayor riesgo mayor utilidad, lo que también es el probable argumento para evidenciar las bondades de uno u otro intermediario financiero para ganar un mayor número de clientes. Ya se ha manifestado la pertinencia de una mezcla de inversiones que equilibre el riesgo con la certidumbre, pero ante la volatilidad e inestabilidad de los mercados financieros no sólo en México sino en el mundo actual, el riesgo de un quebranto significaría cancelar la posibilidad de que el modelo de pensiones dejara de cumplir con su objetivo primero.

La carencia de regulaciones no sólo se refiere al manejo de los recursos sino a las reglas de competencia y a la posible movilidad de los recursos por parte de sus propietarios. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) ha puesto de manifiesto que este tipo de lagunas en la regulación pueden provocar más problemas que potenciales beneficios. Resulta evidente que la constitución de reservas suficientes para enfrentar posibles descabros debe ser una consideración básica para dar respuesta en el caso de presentarse.

Como se señaló, la preeminencia de la rentabilidad financiera como referencia para referir las utilidades que se obtendrán en los sectores productivos ha provocado una severa distorsión en los probables destinos del ahorro proveniente de los sistemas de pensiones. En otras palabras, mientras el sector más dinámico y más rentable de la economía continúe siendo el financiero, la orientación fundamental que tendrán esos recursos será precisamente la financiera, con el riesgo que ello entraña.

La certidumbre en el manejo de los recursos será una condición irremplazable para que los sistemas de pensiones cumplan con su cometido para los ahorradores, quienes a final de cuentas serán los que obtengan los beneficios o las pérdidas de su manejo.

No se puede dejar de reconocer que los intermediarios financieros son los agentes idóneos para administrar los recursos, pero también resulta indispensable que entre ellos prime una sana competencia donde prevalezcan los criterios sociales y no sólo los estrictamente financieros.

Además de la necesaria certidumbre se requerirá que la reglamentación esté al margen de modificaciones frecuentes o innecesarias. La programación de mediano y largo plazos contribuirá a que la aplicación de estos sistemas permita incrementar la parte voluntaria del ahorro, que es la vertiente donde se debe insistir con mayor fuerza una vez consolidada la etapa del ahorro obligatorio y haberse vislumbrado con claridad sus bondades.

Vale la pena apuntar que este proyecto tendrá tantos alcances y beneficios como su transparencia y perdurabilidad lo permitan. No es una respuesta a los problemas de corte social, pero de darse una orientación productiva y ampliar su cobertura, sus efectos se pueden traducir, a la larga, en mejores condiciones para elevar el nivel de vida de una sociedad cada vez más demandante y compleja. 