

Alcance y perspectivas de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE

Guillermo Farfán Mendoza[¶]

Las políticas sociales universalistas creadas en el contexto del auge capitalista de la segunda posguerra, tanto en los países occidentales de capitalismo avanzado como en aquellos de industrialización más reciente, como es el caso de México, han experimentado un importante proceso de transformación o incluso de desmantelamiento. Podemos atribuir este fenómeno a dos causas fundamentales: la crisis fiscal de los Estados del bienestar, esto es, la imposibilidad financiera del Estado de atender las demandas sociales; y la aparición de un nuevo paradigma de política social, de corte pro-liberal o neoliberal, sustentado en estrategias compensatorias, focalizantes e incluso privatizadoras, que le otorgan el papel protagónico al mercado en la tarea de proporcionar protección social a los ciudadanos.

Las reformas a los sistemas de pensiones en el nivel internacional han acusado particularmente esta transformación en el modelo de política social, porque han resentido de manera extrema los efectos de la crisis financiera de las sociedades contemporáneas; no obstante,

[¶] Secretario del Consejo Académico del Área de Ciencias Sociales de la UNAM.

II. La nueva Ley del ISSSTE

la naturaleza de dichas reformas no ha sido homogénea en todas partes. En diversos países del mundo occidental, y en América Latina en particular, se están realizando reformas pensionarias en diversas modalidades: “reformas sustitutivas”, en las que se abroga el sistema solidario de reparto y se establecen cuentas individuales capitalizables; “reformas mixtas”, en las que subsiste un esquema básico de pensiones de reparto, complementado por un sistema de cuentas individuales; “reformas paramétricas”, en donde se modifican la edad de retiro, las contribuciones de las partes y/o las reglas de accesibilidad a los beneficios; e, incluso, “reformas nocionales”, que mantienen el esquema original de reparto pero establecen beneficios diferenciados según el número de años cotizados y el sueldo base de cotización.

En nuestro país, se han realizado reformas de tipo sustitutivo en el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, más recientemente, también en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Los responsables de la toma de decisiones (los poderes Ejecutivo y Legislativo), en colaboración con los formadores de opinión pública, han asumido ante la sociedad la tesis de que la crisis financiera en los sistemas de pensiones sólo puede resolverse de esta manera y, por ello, han soslayado el debate nacional en torno a las alternativas de reforma social que ya se han señalado. Esta reducción del problema tiene consecuencias de largo plazo. El objetivo del ensayo es mostrar las particularidades de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, pero también las escasas posibilidades de obtener de ella resultados satisfactorios.

Elementos distintivos del sistema de pensiones en la nueva ley

La nueva Ley del ISSSTE describe un sistema de pensiones de tipo sustitutivo que continúa las reformas estructurales ya prefiguradas en la Ley del IMSS que entró en funciones una década atrás.

De esta manera, el concepto de reforma que ha prevalecido en la Ley del ISSSTE también parecería continuar con el modelo sugerido por el Banco Mundial desde 1994, basado en el principio de los tres pilares de un nuevo sistema de pensiones: una pensión obligatoria básica, pública y contributiva, basada en el sistema de reparto; una

pensión obligatoria, administrada de forma privada, basada en cuentas individuales; y una pensión opcional, basada en el ahorro individual. En los hechos, sin embargo, se limita a establecer solamente los pilares correspondientes al sistema de cuentas individuales y de ahorro voluntario, con una versión limitada de una pensión mínima garantizada, que mezcla el principio contributivo con el no contributivo, pero que abroga definitivamente toda pensión basada en el reparto.

Así, la reforma del sistema de pensiones del ISSSTE sustituye el modelo estatal de seguridad social, por otro de carácter privado en el que la participación del Estado es de carácter restringido y temporal.

No obstante, si comparamos el contenido de esta reforma con las modificaciones que se hicieron en su momento a la Ley del IMSS, podemos encontrar algunas particularidades.

La nueva Ley del ISSSTE trata de atacar las tres causas fundamentales de la crisis financiera del sistema de pensiones de los trabajadores del Estado: el deterioro de la relación entre trabajadores activos y retirados; la transición demográfica y epidemiológica; y el uso de los fondos de las pensiones para fines distintos a la constitución de reservas financieras.

La relación trabajadores activos y retirados

En la actualidad, la proporción entre trabajadores activos y retirados se ha modificado sustancialmente entre el inicio de los años ochenta y los primeros años de este siglo, para pasar de una relación de 20 a uno anteriormente, a otra de cuatro a uno en la actualidad. Así, con la nueva Ley del ISSSTE, se termina de tajo con el problema de determinar las diversas causas y posibles soluciones de dicho deterioro, para transferir el riesgo de la suficiencia de las pensiones (tasa de remplazo) a los propios trabajadores.

Esta característica está presente en toda reforma de carácter sustitutivo, desde luego, al igual que la posibilidad de que los trabajadores que ya se encontraban afiliados al sistema anterior, puedan optar por pasar al nuevo sistema a través del otorgamiento de un bono de reconocimiento y la apertura de una cuenta individual. Pero lo peculiar de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE es que la

II. La nueva Ley del ISSSTE

administración de las cuentas de retiro se llevará a cabo inicialmente por una administradora de fondos para el retiro (afore) de carácter público (Pensionissste), mientras que el Estado asumirá el pago de las pensiones de todos los trabajadores que permanezcan en el régimen anterior, así como la asignación de una pensión mínima garantizada para los trabajadores que al momento del retiro no logren acumular los recursos suficientes para financiarse ese mínimo que, al momento de aprobación de la nueva ley, será de 3 040.00 pesos indexables anualmente.

Como se puede apreciar, la peculiaridad de la nueva Ley del ISSSTE, en este terreno, consiste en la determinación de que será una afore pública la encargada de iniciar la gestión de los fondos de seguridad social, y que hasta tres años después podrán sumarse al sistema las afores privadas. Este hecho cobra significación si se toma en consideración que, al aprobarse la actual Ley del IMSS, el tema de la administración de los futuros fondos de pensiones se convirtió en uno de los puntos que amenazaba con descarrilar su aprobación en el Congreso; de hecho, sólo cuando se aprobó la creación de una afore pública para ese instituto (Siglo XXI), fue que se logró obtener el respaldo del sector obrero de los diputados priistas (Ruiz; 2006: 107-108).

Otro aspecto particular de la nueva ley se refiere al monto de la pensión mínima garantizada por el Estado, puesto que aquellos trabajadores que no logren reunir los recursos suficientes para financiarse una pensión equivalente a dos salarios mínimos mensuales aproximadamente (3 040.00 pesos), recibirán la parte complementaria por parte del Estado. En cambio, la Ley del IMSS vigente sólo delimitó la pensión mínima, para los trabajadores afiliados a este sistema, por un monto de un salario mínimo mensual. Este dato es importante puesto que, si los pronósticos de los críticos resultan acertados, un porcentaje muy elevado de los trabajadores retirados con el nuevo sistema no cotizarán lo suficiente para dicha pensión mínima, por lo que se ensanchará la participación gubernamental en la asignación de las pensiones.

No obstante esta participación supuestamente creciente del Estado en el financiamiento de las pensiones, cabe subrayar que México no ha optado por una reforma sustitutiva que incluya la modalidad de las pensiones asistenciales no contributivas (dirigidas a los ancianos en condiciones de pobreza), como sí ha sucedido en la reforma

de Chile, ya que en este caso sólo se trata de una pensión complementaria para suplir la insuficiencia de las pensiones contributivas.

Así pues, es indudable que la nueva Ley del ISSSTE reproduce en lo esencial el modelo sustitutivo que se implantó en el IMSS, con la ausencia del pilar basado en las pensiones no contributivas y, desde luego, con la erradicación de todo principio sustentado en el reparto como otro elemento o pilar de la nueva seguridad social.

No obstante que la nueva Ley del ISSSTE continúa con la tendencia que ya se había establecido en la actual Ley del IMSS, es indudable que representa un paso más hacia la creación de un sistema nacional e integral de pensiones. El beneficio de una homologación de esta naturaleza se expresa en la introducción del principio de la portabilidad de las pensiones en la nueva Ley del ISSSTE, que ahora permitirá la acumulación de fondos para el retiro y para la vivienda en una sola cuenta, independientemente de que provengan del sistema público o privado, así como la consiguiente acumulación de derechos. Desde luego, el obstáculo mayor para alcanzar este objetivo será el de incorporar a ese sistema nacional a todos los sectores privilegiados de trabajadores que se resistirán a cualquier reforma, como ya está sucediendo con los propios trabajadores del IMSS.

La transición demográfica y epidemiológica

Desde la perspectiva del costo financiero del sistema de pensiones basado en el reparto, la nueva ley también ataca la causal derivada del envejecimiento de la población de este país, así como los costos crecientes de los servicios de salud que les corresponden a las personas en esta condición. Con la reciente reforma del ISSSTE, se incrementa la edad mínima de retiro y se eleva asimismo el porcentaje de las cotizaciones, tanto por concepto de pensiones como de salud.

Para los trabajadores afiliados al sistema de pensiones derogado, por ejemplo en lo concerniente a la pensión por vejez o jubilación, se establecía la edad mínima de retiro en 50 años, en el caso de los hombres, y 48 años, en el caso de las mujeres; además de acumular una antigüedad en las cotizaciones de 30 y 28 años, respectivamente. Con la nueva ley, la edad de retiro de los nuevos trabajadores afiliados será

II. La nueva Ley del ISSSTE

de 65 años, sin distinción de género, con un mínimo de cotizaciones equivalente a 25 años.

Por su parte, los nuevos trabajadores al servicio del Estado verán incrementado el porcentaje de cotización (también respecto al conjunto de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez), con relación al denominado salario básico, de 3.5 por ciento con anterioridad, a 6.125 por ciento a partir de la vigencia de la nueva ley.

En este rubro, la peculiaridad de la reforma radica en que las disposiciones mencionadas no se limitan en su aplicación a los trabajadores que ingresen al ISSSTE al momento de aprobarse la nueva ley, sino que se extienden al conjunto de los afiliados, incluyendo a quienes pertenecían al sistema derogado y opten por las prestaciones anteriores.

En las reformas de tipo sustitutivo, es común la posibilidad de elección para los trabajadores afectados entre el nuevo sistema y el sistema antiguo de pensiones y, en este sentido, la nueva Ley del ISSSTE no es una excepción. Pero, en cambio, sí es una peculiaridad que la aplicación de las reformas posea un carácter retroactivo que se extiende a todos los afiliados. Específicamente, las reformas implican que un trabajador en activo que decida permanecer bajo la protección del sistema de pensiones anterior, también verá incrementada la edad mínima de retiro así como el porcentaje de sus cotizaciones sobre el salario básico, a partir de una tabla de gradualidad que irá aplicándose en un periodo de 18 años, en el caso de las condiciones de retiro, que entrará en vigor en 2010 y concluirá en 2028, momento en el que los trabajadores pertenecientes al sistema antiguo podrán retirarse a los 30 o 28 años de antigüedad, según el caso, siempre y cuando hayan alcanzado la edad mínima de 60 años; por su parte, el incremento de las cotizaciones al seguro de salud se hará también gradualmente entre 2008 y 2012.

Para apreciar la significación de estas particularidades, vale la pena recordar que una de las estrategias del movimiento opositor a la nueva Ley del ISSSTE está siendo la de recurrir a la modalidad legal del amparo. En la ocasión en que se presentó este tipo de acciones contra la actual Ley del IMSS, el Poder Judicial las desechó sobre la base del argumento de que su aplicación no afectaba los intereses de los trabajadores ya afiliados. Pero en este caso sí lo hará, por lo que los argumentos de los jueces tendrán que ser más sofisticados si es que

deciden actuar bajo la consigna del Poder Ejecutivo de aprobar la Ley en todos sus elementos.

De igual forma, debe tenerse presente que al incrementar la edad de retiro y el porcentaje de las cotizaciones, el nuevo sistema de pensiones está realizando otro tipo de reformas, de índole paramétrica, que por su propia lógica tendría la posibilidad de resolver los problemas de financiamiento de las pensiones, sin la necesidad de recurrir a la desaparición de los principios del reparto. Como se mostrará más adelante, el argumento con el que se rechazó una reforma paramétrica o mixta del sistema de pensiones fue, precisamente, la suposición de que incrementando la edad de retiro y las cotizaciones, por sí mismas, no se resolvería el financiamiento del ISSSTE, con lo que se asumió implícitamente el hecho de que una pensión derivada del sistema de cuentas individuales no alcanzará el monto de las pensiones de reparto.

La gestión de los fondos de seguridad social

La nueva Ley del ISSSTE, finalmente, también prevé una reforma de los procedimientos para administrar los fondos de pensiones (y, por consiguiente, de los fondos para los servicios de salud), de tal suerte que pueda evitarse otra de las causales que llevaron al deterioro financiero de esa institución. Ahora se establece en la legislación aprobada una separación tajante entre las reservas financieras de los diferentes seguros, con las consecuentes sanciones y penalizaciones por el incumplimiento de las mismas.

Como se ha señalado frecuentemente para desacreditar el funcionamiento de los sistemas de reparto, la gestión estatal de los recursos de la seguridad social está marcada por la mala administración e incluso la malversación de los fondos. Las razones de esas deficiencias han sido identificadas en México y en otros países. Se dice que los fondos de pensiones no fueron invertidos eficientemente, porque el objetivo primordial que había prevalecido durante mucho tiempo era el de utilizarlos como una forma de financiamiento del Estado; la consecuencia era que los fondos de pensiones se colocaban usualmente en títulos de deuda gubernamental de bajo rendimiento. De igual forma, esos recursos se aprovechaban para financiar proyectos

II. La nueva Ley del ISSSTE

de construcción habitacional que no sólo ofrecían un bajo rendimiento, como el caso anterior, sino que incluso en algunas ocasiones terminaban por ser irrecuperables. En este país, incluso, es de sobra conocido que la administración de las instituciones de seguridad social llevaba a utilizar sus recursos para fines políticos y/o electorales.

Pero el problema más grave que aquejaba al ISSSTE, como sucedió en su momento con el IMSS, era la transferencia de las reservas de pensiones hacia los servicios de salud, sea en su dimensión operativa o bien para la creación de infraestructura clínica y hospitalaria. Indudablemente, estas últimas acciones podrían considerarse como inversión productiva para la sociedad, pero en el caso que nos ocupa implicaban más bien la descapitalización del sistema de pensiones.

Así, las disposiciones de la nueva Ley del ISSSTE garantizan una mayor estabilidad financiera para los fondos de pensiones, pero generan una potencial y mayor precariedad en el financiamiento de los servicios de salud. Probablemente, este riesgo sea el motivo por el que la dirigencia magisterial demandó al gobierno federal la asignación de recursos extraordinarios, como complemento a la reforma de la Ley, para la creación y modernización de la infraestructura médica del ISSSTE, así como para la adquisición de medicamentos, entre otras acciones emergentes. Apoyos gubernamentales que, sin embargo, serán realizados por única ocasión y que no limitan el contenido esencial de la nueva ley, esto es, que una vez aprobada, el financiamiento de los servicios de salud queda totalmente desvinculado de la responsabilidad estatal y restringido al aprovechamiento de las reservas financieras que logren constituirse a través de las cotizaciones respectivas de los afiliados.

Así, en su conjunto, es indudable que las reformas al sistema de pensiones del ISSSTE han sido diseñadas y concebidas para hacer frente a los problemas financieros de ese instituto, a través de diversos frentes y que, en ese contexto, pueden considerarse como una eficaz manera de desvincular al Estado de la costosa responsabilidad social que le implicó la existencia del sistema de reparto.

Con esta reforma, el sistema de pensiones del ISSSTE queda organizado en tres sectores: los nuevos trabajadores, que ingresan automáticamente al sistema de cuentas individuales; los trabajadores que ya estaban afiliados al ISSSTE antes de la reforma, quienes podrán elegir entre ingresar al nuevo sistema a través de la recepción de un

bono de reconocimiento y permanecer en el sistema abrogado, con la particularidad de que, en este caso, se someterán al esquema gradual de incremento en la edad de retiro y en la cotización; y el gobierno federal, que asume el costo financiero de los bonos de reconocimiento, de las pensiones actuales y de quienes permanezcan en el sistema anterior, así como las pensiones mínimas garantizadas.

Pero, ¿qué es lo que se puede esperar, más allá de simpatías o antipatías, de una reforma como esta?¹

Balance de las reformas sustitutivas en los sistemas de pensiones

Los supuestos beneficios de los nuevos sistemas de pensiones basados en la capitalización del ahorro de los trabajadores en cuentas individuales pueden ser diferenciados entre sus efectos positivos directos e indirectos sobre los trabajadores. Los directos, desde luego, deberían mostrarse en pensiones iguales o mayores a las que se recibirían (tasas de remplazo) de permanecer en el sistema anterior basado en el reparto. Los efectos indirectos deberán traducirse en beneficios para la sociedad en su conjunto, mediante una mayor cobertura poblacional del sistema de pensiones, a través de una disminución de la carga fiscal sobre el Estado y por medio del impacto de los fondos individualizados sobre los mercados de capitales, así como sobre el ahorro y la inversión nacionales.

Con relación a los primeros, las perspectivas no son del todo alentadoras. Si tomamos como referencia a Chile, paradigma de este tipo de reformas, con más de 25 años de experiencia en esta trayectoria, observamos que las expectativas de mejoría en la percepción de las pensiones están a la baja. Como es sabido, la gestión de los fondos de pensiones en los sistemas sustitutivos es realizada por

¹ La discusión en torno a los supuestos teóricos de una reforma sustitutiva está claramente expuesta y argumentada en el trabajo de Peter R. Orszag y Joseph E. Stiglitz, “Rethinking pension reform: ten myths about social security systems”, en R. Holzmann y J. Stiglitz (eds.), *New Ideas About Old Age Security*, Washington, World Bank, 2001, pp. 17-56.

II. La nueva Ley del ISSSTE

administradoras privadas que obtienen su beneficio de las comisiones que cobran a los afiliados al sistema de pensiones.

En ese país latinoamericano, dichas comisiones se aplican sobre el flujo de las cuentas individuales, esto es, como un porcentaje del salario de cotización, por lo que el estímulo está concentrado en la captación de los trabajadores de más altos ingresos. Por su parte, también se observa una tendencia a la concentración de administradoras: entre 1981 y 1994 se incrementaron de 12 a 19, pero en 1998 se habían reducido a ocho; hacia el año 2000, las tres mayores cubrían a 78 por ciento de los afiliados y 76 por ciento de los cotizantes y administraban 70 por ciento de todos los activos. Adicionalmente, el sistema chileno se caracteriza por el cobro de altas comisiones por administración y para financiar las primas de los seguros, con la característica de que los afiliados jóvenes o quienes no han tenido una alta densidad de cotización pagan proporcionalmente una comisión más elevada. Por otra parte, los rendimientos han sido en promedio elevados, de 10.6 por ciento, pero de sólo 4 por ciento para quienes ingresaron al sistema a partir de 1995; la razón de esto es que en el pasado los precios de los bonos y las acciones en los que se invertían los fondos eran muy bajos, lo que no ha podido garantizarse en otros períodos, por lo que en el futuro se esperarían rendimientos similares o levemente superiores al incremento del PIB; por otro lado, es necesario identificar los rendimientos netos, una vez descontadas las comisiones. En este país, el costo de administración era, para el momento del estudio, el 24 por ciento de la cotización del trabajador. (Uthoff; 2001: 21-28, 36.)

En otra evaluación de la experiencia de pensiones chilena, para el año 2002, se considera que el sistema aún no había madurado, pero si se observa lo que está sucediendo en el nivel de las pensiones mínimas, se puede señalar que los beneficiarios que perciben la pensión mínima son 43 por ciento del total de pensionados, promediando el monto de la misma 70 por ciento de la pensión mínima y 25 por ciento de la remuneración media en el sector privado. En cuanto a las pensiones de este último, se estima que la mitad estará recibiendo la pensión mínima. (Mesa-Lago; 2004: 49-50.)

En el caso de México, el comportamiento del IMSS desde el momento de la reforma a su sistema de pensiones es similar en cuanto a la competencia entre las afores y el costo de administración, pero

la situación ha venido cambiando más recientemente. En 2003 había 12 afores, de las cuales las tres mayores tenían afiliados a 44 por ciento de los poco más de 30 millones de afiliados; aún así, nuestro país es de los menos concentrados porque la ley limita a 17 por ciento la proporción que puede estar en manos de una sola administradora. Pero esas administradoras mayores no son las que cobran las comisiones más bajas, ni las que proporcionan el rendimiento más alto. En México, el IMSS deduce 10.51 por ciento del salario, del cual el costo de administración se ha llevado entre 40 y 50 por ciento de esos recursos (Mesa-Lago, 2004: 51-60; Crabbe y Giral, 2005: 34). No obstante, en la actualidad se ha incrementado significativamente el número de afores para pasar a 21, hasta mayo de 2007; este hecho, que es consecuencia del gran tamaño del mercado de pensiones en este país, también se ha reflejado en una fuerte competencia entre administradoras con el resultado en una baja de las comisiones que cobran.

Particularizando en la perspectiva de las pensiones del ISSSTE, luego de la reforma, es importante notar una diferencia importante con relación al caso chileno y a la práctica del IMSS. A partir de la entrada en vigor de la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, mencionada más arriba, las comisiones de las afores dejarán de aplicarse sobre el flujo de las cuentas para fijarse ahora sobre el saldo de las mismas.² Pero, en lo que se refiere al monto futuro de las pensiones, el nuevo sistema ha hecho un reconocimiento tácito a la dificultad de igualar las pensiones del sistema de reparto.

En una de las presentaciones del proyecto de nueva Ley del ISSSTE, de febrero de 2004, se señala que para alcanzar el equilibrio presupuestal del sistema de reparto se requeriría una de las siguientes dos medidas: aumentar la contribución del 7 a 40 por ciento sobre el salario base de cotización; o bien, aumentar la edad promedio de jubilación de 55 años, en la actualidad, a 75 años. Aun cuando se trate de un ejercicio de “simulación para fines ilustrativos”, y puesto que la reforma aprobada no alcanza a incrementar la edad del retiro y las

² Aunque es de notar que, a juicio de los opositores a esta reforma, la razón de esta modificación obedecería a que con el paso del tiempo el saldo de las cuentas individuales crece lo suficiente como para hacer más redituable una comisión sobre dicho saldo en comparación con la comisión por flujo.

II. La nueva Ley del ISSSTE

cotizaciones en el nivel necesario, el resultado será inevitablemente una pensión futura más reducida (ISSSTE, 9 de febrero de 2004).

En otro estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se presenta una estimación simulada según la cual sólo altas cotizaciones garantizan una pensión elevada, por lo que un trabajador que ahorra 10 por ciento de su salario y se jubila a los 65 años, para recibir una tasa de remplazo de 70 por ciento requiere una densidad de cotización superior a 80 por ciento, equivalente a 36 años de aportaciones, independientemente de otras variables como los rendimientos y comisiones (CEPAL; 2006: 125).

En cuanto a los efectos positivos indirectos de las reformas sustitutivas, las perspectivas son encontradas. El beneficio posible sobre una mayor cobertura poblacional, mediante un sistema previsional que debería estimular el ahorro individual, evidentemente no puede ser atributo de una reforma dedicada a los trabajadores del Estado, en donde no existe un sector informal y en el que un trabajador independiente no puede inscribirse de modo voluntario. Esta facultad sólo le corresponde al sistema de pensiones del IMSS. Pero si lo concibiéramos en el marco de un sistema nacional de pensiones, los resultados no hablan bien de este tipo de reformas.

El aspecto de la cobertura es central en las reformas sustitutivas, porque parten del supuesto de que la administración privada de las cuentas individuales debería ser un incentivo para mejorar la afiliación y, por tanto, la cobertura; sin embargo, los resultados no avalan esta suposición. La afiliación en los países que han emprendido este tipo de reformas ha sido elevada, pero la cotización está muy lejos de serlo en la misma medida. En el caso de México, en 2002-2003, se habla de una afiliación de 72 por ciento, pero la cotización efectiva era sólo de 30 o 40 por ciento. La situación de los países cambia en función de diversas circunstancias, pero lo fundamental es que en todos ellos la cobertura ha disminuido (Mesa-Lago; 2004: 35-38, 61-66).

Tomando otro ejemplo, Chile tenía afiliada a más de 74 por ciento de la población ocupada en 1975, luego disminuyó a 59 por ciento en 1979, antes de la reforma; después de ésta, la cobertura siguió disminuyendo como resultado de una recesión, pero comenzó a recuperarse en 1997 a 68 por ciento, no obstante la cobertura efectiva era, en este último año, de sólo 64 por ciento. Sin embargo, los cotizantes

efectivos pudieron haber disminuido aún más en 1999, hasta llegar a 50 por ciento (Uthoff; 2001: 13-14).

Los factores que pueden explicar este fenómeno son diversos pero, como señala Mesa-Lago (2004: 40), la cobertura no ha sido tan alta porque los nuevos sistemas de pensiones están diseñados para favorecer la participación de trabajadores asalariados urbanos, del sector formal, de hombres, con empleo estable, salarios medios y altos, alta densidad de cotización y jubilados a la edad normal, y en América Latina los trabajadores en su mayoría no cumplen con estas condiciones. Ello se traducirá en dificultades para ahorrar lo suficiente, en bajísimas tasas de incorporación de trabajadores independientes (uno por ciento en México) y en una alta proporción de trabajadores que no alcanzarán a cotizar lo suficiente para recibir una pensión mínima.

Otra dimensión del problema de cobertura es que la mayoría de los países no concede pensiones asistenciales, con excepción de Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, a pesar de que son los que tienen una mayor incidencia de la pobreza. Basta observar que México sólo tiene cubiertos a 17.8 por ciento de mayores de 60 años y 11.7 por ciento de mayores de 65. Más aún, con las propias cifras del Banco Mundial, se puede asegurar que entre un tercio y la mitad de los asegurados no tendrá derecho a la pensión mínima (Mesa-Lago; 2004: 41-43).

El tema de las pensiones asistenciales es uno de los mayormente soslayados en las discusiones que han llevado a las reformas sustitutivas, por lo que es de esperar en el futuro un nuevo problema financiero de gran envergadura para los Estados latinoamericanos que, como México, no han tomado provisiones sobre el costo que implicará la atención de los ancianos en condiciones de pobreza, en el marco del creciente envejecimiento poblacional, en adición a la carga fiscal derivada del financiamiento de las pensiones mínimas garantizadas.

Esta es la preocupación fundamental de organismos como la CEPAL o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, al proyectar los grandes problemas del futuro latinoamericano en materia de protección social, han dejado de poner el énfasis en la necesidad de reformar los sistemas previsionales de reparto, para advertir sobre los riesgos que se avecinan como consecuencia del empobrecimiento y la falta

II. La nueva Ley del ISSSTE

de seguridad social de las personas de la tercera edad en la región (CEPAL, 2006; Crabb y Giral, 2005: 12-13).³

Las expectativas pesimistas sobre la cobertura poblacional ponen de manifiesto otro componente preocupante de las reformas sustitutivas, en el nivel del llamado costo fiscal de transición, el cual es derivado del déficit operacional del sistema público remanente, de los bonos de reconocimiento y de las pensiones mínimas. En algunos países habría que sumar incluso el costo de las pensiones asistenciales. El financiamiento de este déficit implica emisión de deuda pública, o bien impuestos, o bien la creación de superávit fiscal, lo que conlleva desviar recursos de otros programas. Este déficit fiscal se agrava porque la mayoría de los asegurados opta por el nuevo sistema y, por tanto, han dejado de cotizar para el Estado, por lo que éste tiene que ver por el pago de las pensiones con recursos públicos-fiscales (Mesa-Lago; 2004: 61-66). Tómese el ejemplo de Chile para ilustrar este problema: desde el inicio de 2001 y hasta 2003, las cuentas individuales deberían generar un flujo equivalente a 3.3 por ciento del PIB, pero el déficit previsional sería del orden de 5.7 o 5.8 por ciento del PIB (Uthoff, 2001: 25-28; Crabbe y Giral, 2005: 22).

El costo del déficit operacional aumenta en los primeros años y tiende a desaparecer al final, lo cual implica una temporalidad de más de 40 años, como se ha calculado para Chile, por ejemplo. Para México, se ha estimado para el sistema del IMSS un costo fiscal de uno por ciento del PIB desde el inicio de la reforma hasta 2020, pero en Chile se ubica por encima de tres por ciento hasta 2040. Por esta razón algunos piensan que el problema financiero se puede resolver con sistemas públicos en los que se incremente la edad del retiro y las aportaciones, o bien reduciendo otros componentes de la deuda pública, que no el previsional (Mesa-Lago; 2004: 67-70).

Finalmente, la potencialidad de los sistemas basados en la capitalización de cuentas individuales se reduce a sus posibles efectos positivos sobre el ahorro y la inversión nacionales, así como sobre el

³ Desde otra perspectiva, la CEPAL también ha destacado la eficacia de los programas de pensiones no contributivas y asistenciales para el combate a la pobreza; se pone como ejemplo de este potencial el sistema de pensiones no contributivo de Canadá, que disminuyó la pobreza de adultos mayores de 28.4 por ciento en 1970, a 5.4 por ciento en 1997 (CEPAL; 2006: 120-121).

desarrollo de los mercados de capitales. El ejemplo más ilustrativo corresponde, una vez más, al caso chileno.

Aquí, el mercado financiero ha crecido enormemente porque los trabajadores ahorraron en su gran mayoría durante todos estos años y, en cambio, son muy pocos los que se han retirado, pero el sistema ya está madurando y esta relación se invertirá; por otra parte, los rendimientos de los fondos chilenos han provenido de la valorización de activos ya existentes y no de la creación de nueva riqueza. Sin embargo, hay un rasgo positivo en el sistema chileno que vale la pena destacar, puesto que el déficit previsional no se ha financiado con la emisión de nueva deuda –lo que significaría su refinanciamiento encubierto con los propios fondos privados–, sino con un superávit fiscal (impuestos, recortes y privatizaciones) destinado a cubrir dicho déficit. También se observa una evolución en las modalidades de inversión de los fondos, primero se utilizaban para comprar pagarés de la tesorería y depósitos a plazo, después letras hipotecarias, luego acciones, y actualmente se invierte ya una proporción considerable en bonos de empresas e instrumentos internacionales. Pero, en general, sigue predominando la inversión en deuda pública. (Uthoff, 2001: 29-31; Crabbe y Giral, 2005: 26-29.)

Por otro lado, es controversial el supuesto aporte de los fondos de seguridad social al ahorro nacional y la inversión. Como ya se destacó, la acumulación de estos recursos financieros va de la mano con el gran peso del déficit previsional, de tal manera que un ahorro neto sería consecuencia de la reducción de este déficit; sobre esta base, entre 1981-89 y 1990-99 el ahorro nacional en Chile aumentó 10 por ciento del PIB, de donde sólo 2.5 por ciento sería atribuible a la disminución del déficit en seguridad social; el éxito chileno en el terreno del ahorro y la inversión debe atribuirse más que nada a la disciplina fiscal y a las políticas macroeconómicas en lo general (Uthoff; 2001: 31-32), como su capacidad para generar un superávit fiscal derivado de otras fuentes diferentes a la seguridad social (Crabbe y Giral; 2005: 25).

Finalmente, cabe hacer una última consideración crítica sobre el efecto de reformas previsionales sustitutivas como la del ISSSTE. A partir de que se abroga un sistema de pensiones basado en el reparto, no sólo se transfiere la totalidad de los riesgos derivados de la gestión y el comportamiento de los mercados de capitales a los propios trabajadores, sino que se elimina el componente de solidaridad y

II. La nueva Ley del ISSSTE

distribución del ingreso que se encontraba explícitamente definido en los esquemas de reparto. Este es un tema igualmente controversial, porque se ha demostrado que el funcionamiento de los sistemas basados en el reparto, frecuentemente tenía efectos regresivos sobre el ingreso, además de las desigualdades entre los esquemas de seguridad social para diferentes sectores de los trabajadores.

Octubre de 2007

Bibliografía

- AGUIRRE, Francisco Javier (2005): “Pensiones para servidores públicos en México y métodos actuariales”, documento presentado en el Seminario Internacional “Sistemas públicos de pensiones. Situación actual y perspectivas”, Guadalajara (México), Comisión Nacional Hacendaria, 26 y 27 de mayo.
- CEPAL (2006): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, 148 pp.
- CRABBE, Carolin A. y Juan Giral (2005): “Lessons learned from pension reform in Latin America and the Caribbean”, en C.A. Crabbe (ed.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, Washington, BID, pp. 3-40.
- MESA-LAGO, Carmelo (2004): *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL (serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 144), 132 pp.
- ORSZAG, Peter R. y Joseph E. Stiglitz (2001): “Rethinking pension reform: ten myths about social security systems”, en R. Holzmann y J. Stiglitz (eds.), *New Ideas About Old Age Security*, Washington, Banco Mundial, pp. 17-56.
- RUIZ GUERRA, Ana Joaquina (2006): *Transformaciones de los regímenes de bienestar hacia un paradigma liberal-residual / Reformas a los sistemas de pensiones en México y Uruguay*, México, Instituto Mora (tesis de maestría), 166 pp.
- UTHOFF, Andras (2001): *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, Santiago de Chile, CEPAL (serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 112), 41 pp.