

PRIVATIZACIÓN DE PENSIONES: LOS CASOS DE MÉXICO Y CHILE ¿CAPITULACIÓN O REFINAMIENTO DE UN IDEAL IGUALITARIO?

INTRODUCCIÓN

El fin de la Segunda Guerra Mundial da lugar a la concreción por primera vez en la historia de la humanidad, de sociedades igualitarias. Las preocupaciones de seguridad ante la consolidación del bloque comunista (Hewitt, 2002: 13), una conciliación de la clases empresariales europeas con la democracia (Rogowski, 1989: 100), y la emergencia de un nuevo hegemon dispuesto a asumir la defensa del mundo libre y una parte importante de los costos de la reconstrucción europea (Brogan, 2001: 592-593), son condiciones que permiten dos importantes líneas de acción que favorecen una redistribución del ingreso a gran escala en países occidentales.

En primer lugar, la reactivación a gran escala del comercio mundial, mediante la remoción gradual de tarifas (Rogowski, 1989: 88-89), y el establecimiento de un sistema internacional de tipos de cambio fijo, (Krugman, 2003: 546-551). En segundo lugar, y como consecuencia del anterior proceso, que dio a los Estados occidentales un margen considerable de autonomía financiera, la expansión del gasto social, (Huntington: 1975: 65-76). Esto a fin de avanzar ambiciosos programas de bienestar que dieran sustento y contenido concreto para la construcción de una sociedad de iguales.

Así surgen, entre muchos otros objetivos de seguridad social, el de asegurar que cada ciudadano cuente al final de su vida laboral, con una pensión digna, independientemente de que sean capaces de contribuir a un eventual fondo de retiro privado. Para esto, se adoptaría un esquema tripartita al que contribuirían el gobierno, los patrones y los trabajadores. Así mismo, se invocaría el ideal de solidaridad para que aquéllos con mayor capacidad de contribución, acordaran transferir, de manera marginal,

una porción de sus contribuciones a fin de asegurar los mínimos requeridos para las pensiones de aquéllos con menor capacidad de contribución.

Además, se invocaría un ideal de solidaridad inter-generacional para el sustento de un sistema en el cual las generaciones venideras contribuyeran al pago de pensiones de generaciones actuales, en el momento que las últimas alcanzaran la edad de retiro. Este sistema recibe el nombre de Pay-As-You-Go, al que se le refiere como PAYG.

La realización del ideal igualitario en su vertiente de pensión digna enfrentaría tres limitantes clave:

1. El balance inter-generacional
2. El balance inter-sectorial
3. La suficiencia fiscal para suplementar recursos faltantes cuando no se presentaran los anteriores balances.

Al paso de los años las tres limitantes se hicieron patentes y precipitaron la desintegración del sistema PAYG. En Europa, el balance inter-generacional se vio amenazado por la disminución del crecimiento poblacional, creando una sociedad con una alta población de ancianos y pocos jóvenes que pudieran sostener efectivamente el sistema de pensiones a largo plazo. Este caso también ocurrió en Estados Unidos, con su generación de *Baby Boomers*. Lo anterior causa un alto gasto fiscal por parte del gobierno que, en ese momento, cuenta con el capital para sostener al sistema, pero esta bonanza no se sostendrá al paso del tiempo.

Por otro lado, en el caso del balance inter-sectorial, Europa no presenta mayor problema, pero en México es el mayor obstáculo que se encontró dentro del sistema PAYG. La pirámide demográfica mexicana se mantuvo equilibrada a pesar de una

disminución de crecimiento poblacional, que no fue tan dramática como en los casos de Europa y Estados Unidos. El mayor problema de México fue el balance inter-sectorial. Aunque existía la población suficiente de jóvenes para sostener las pensiones, hubo una disminución fuerte de éstos trabajando y contribuyendo en el sector formal, debido al problema de desempleo. Toda la problemática anterior causó el colapso del sistema PAYG a mediados de la década de los años 90.

Una solución a este problema que los países occidentales han considerado es el sistema AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) ideado en Chile e implementado, con ciertas variaciones, en México como SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro). En Chile el nuevo sistema se implementó en 1981, lleva 23 años de trabajo y aparentemente ha tenido resultados beneficiosos tanto para los trabajadores como para el mismo Estado. Sin embargo, este sistema de cuentas individuales de retiro no ejerce un atractivo en sociedades occidentales, pues algunos de los beneficios que proveía el Estado, en el antiguo sistema de reparto, se pierden en el nuevo. Se considera que el ideal igualitario y de pensión digna se ven amenazados debido a este modelo y causa inquietudes, en el momento de proponerlo como opción para el futuro.

Esta tesis pretende analizar en qué medida el sistema de pensiones privadas responde a ideales constitutivos del objetivo de pensión digna junto con todos los aspectos que la conforman, solidaridad social, corresponsabilidad, y la certidumbre de bienestar básico.

También se propone estudiar en qué medida el sistema de pensiones privadas sería más eficiente y predecible que el PAYG. Es decir, en qué medida el sistema PAYG

plantea una pensión digna pero con una gestión inviable y en que medida el sistema de cuentas individuales plantea un gestión viable pero con incertidumbre sobre beneficios.

En esta investigación se asume que el sistema privado de pensiones también enfrenta serias limitaciones para cumplir con el compromiso de otorgar una pensión digna a los cuentahabientes, cuando éstos alcancen la edad de retiro. Éstas podrían ser el descenso prolongado de tasas de interés internacionales como el experimentado a partir del último trimestre del 2001 junto con un decrecimiento interno prolongado o bien un escenario en el que la economía mexicana registre bajas tasas de crecimiento en los próximos 20 años. En vista de estos escenarios indeseables pero no del todo descartables, el objeto de esta tesis, no es por mucho, despejar la incertidumbre respecto a los beneficios de las cuentas individuales. El objetivo es destacar, en primer lugar, que estas constituyen una forma coherente de avanzar el ideal igualitario y que está mejor preparado para enfrentar limitantes que afectaron al sistema PAYG. Las bases de estos supuestos son:

1. El sistema de cuentas individuales no es vulnerable a cambios bruscos en la composición por grupo de edad de la población y de ampliación de expectativas de vida.
2. El sistema de cuentas individuales no es vulnerable al crecimiento del sector informal de la economía.
3. El sistema de cuentas individuales está efectivamente protegido contra disposiciones por parte del gobierno para complementar gastos de políticas sociales.

4. La viabilidad del sistema de cuentas individuales depende considerablemente de una política anti-inflacionaria y de un manejo de tipo de cambio que se ajuste a la oferta y demanda de la moneda nacional, que son políticas macroeconómicas que se han mantenido firmemente desde 1997 y que es improbable que sufran alteraciones en el futuro.

A pesar de las limitaciones que afectan el desempeño de las cuentas individuales, se considera que el hecho de que prevenga los primeros tres puntos de la lista anterior, lo convierte en una opción preferible al sistema PAYG. Por otro lado, se considera que el hecho de que esté vinculado a una política macroeconómica, que hace descansar la posibilidad del crecimiento en una asignación eficiente de recursos en la economía y en la protección efectiva de los salarios reales, destaca que el sistema de cuentas individuales tiene más futuro que el sistema PAYG, que se desarrolló en un entorno macroeconómico fundamentalmente inflacionista y altamente susceptible a devaluaciones abruptas.

Se mencionaron las limitantes al sistema PAYG a nivel general, pero también es importante tomar en cuenta las limitaciones estructurales del sistema PAYG. Al crearse el nuevo sistema, el Estado estableció una obligación para que la cumplieran el patrón, el trabajador y el Estado mismo. Esta contribución obligatoria se dispone para pagar las pensiones de aquéllos que ya se encuentran en edad de retiro.

El sistema anterior suponía un contrato de solidaridad inter-generacional, se imponía una obligación tripartita que se pasaría a las nuevas generaciones. Los trabajadores en edad de retiro contaban ya con un derecho a las contribuciones de los trabajadores jóvenes, debido a la obligación con la que, en su momento, los pensionados cumplieron. Se establece así, una serie de supuestos que deben cumplirse con el fin de

que el sistema funcione. Desgraciadamente estos supuestos dependían de obligaciones que podían no cumplirse.

En el momento en el que el Estado se ve obligado a imponer un sistema obligatorio de pensiones, se da por entendido que, en general, el ser humano no asumirá por sí mismo la obligación de ahorrar, con el fin de obtener bienestar al llegar a la vejez. Lo que supone que los individuos no sacrificarán consumo presente a cambio de ahorro futuro. El mero sistema PAYG se basa en que los trabajadores, en efecto, sacrifiquen consumo presente al contribuir para pagar pensiones actuales, con el fin de obtener el derecho de recibir una pensión en el futuro, por lo tanto el sistema, es impuesto por el Estado, como una obligación.

A lo largo de esta tesis, se hará una diferencia entre elusión y evasión. El trabajador que elude, es aquel que definitivamente trabaja en el sector informal y no pertenece de ninguna forma al sistema de seguridad social. Por otro lado, el evasor es aquel que está, en efecto, inscrito al sistema y encuentra la forma de evadir las obligaciones de contribución, como es el declarar un salario más bajo del que ya recibe. El sistema antiguo era sumamente susceptible a los dos anteriores.

El sistema no funcionó debidamente. PAYG impuso la obligación de contribución, en términos que ponen en riesgo el acceso al derecho a pensión por parte de contribuyentes actuales. Aquéllos individuos que deciden trabajar en el sector informal eluden la obligación consigo mismos de contribuir al sistema que les garantiza el acceso al derecho de pensión, pero, por otro lado, eluden la obligación de contribuir al mantenimiento de personas en periodo de goce del derecho de pensión.

Es importante recalcar que los individuos con derecho a pensión, contribuyeron con las sumas obligatorias y por lo tanto tienen derecho a las contribuciones de todas aquellas personas en edad de trabajar. Prueba de ello, es que si la mayor parte de la población en edad de trabajar decidieran laborar en el sector informal, el sistema PAYG se colapsaría y pondría en peligro el goce de beneficiarios actuales al derecho de pensión. El sistema no está aislado contra la elusión, al contrario, tanto la elusión como la evasión, producen daños a terceros. Por lo tanto, si la situación anterior fuera el caso, el principio del PAYG como lo establece Weale (1978: 64), no sería óptimo,

“[i]n order that generations may enjoy positive consumption in old age, they will have to come to an intergenerational contract, under which the currently productive members of the population support the retired on the understanding that the yet unborn generations will support them on retirement. A contract of this sort will allow the optimum rate of inter-generational transfers to arise.”

En el caso anterior se trató a aquellos trabajadores que deciden voluntariamente trabajar en el sector informal, ahora se consideran a aquéllos que no tienen otra opción, los cuales también eluden. El Estado se ve presionado con el PAYG a tener un crecimiento económico constante, es decir, se ve obligado a favorecer la creación de empleos que puedan cubrir a toda la población en edad de trabajar. Sin embargo, esta obligación es poco viable. La creación de empleos se ve sujeta a una serie de variables que no siempre van de acuerdo a la situación de los países.

El ideal igualitario que buscaba el Estado y sus ciudadanos también se veía confinado a las contribuciones de los trabajadores. El PAYG apoyaba la redistribución del ingreso a favor de los grupos de menores ingresos, estableciendo un piso más alto como pensión mínima del que correspondería estrictamente de acuerdo a sus contribuciones. Sin embargo, la evasión, así como la elusión, serían también un obstáculo para aquellos contribuyentes menores.

El sistema PAYG, entonces, crea una serie de obligaciones muy difíciles de cumplir. Primeramente, impone indirectamente, a los trabajadores, la obligación de emplearse en el sector formal, para que puedan contribuir al sistema de pensiones. Por otro lado, el Estado se compromete a cumplir circunstancias sumamente inviables, la creación suficiente de empleo para cubrir a todas aquellas personas en edad de trabajar. No solo eso, el Estado se compromete a que los empleos en el sector formal estén bien remunerados, a fin de disuadir a los trabajadores a emplearse o auto emplearse en el sector informal.

En vista de lo anterior, se creó el sistema de cuentas individuales, con las cuales la evasión y la elusión dejan de ser un problema e incluso el desempleo, dado que éste, no pone en riesgo el pago de pensiones de los trabajadores del sector formal. Los efectos de la evasión están confinados al evasor, y de igual forma en el caso de la elusión. Las obligaciones y los derechos se ven limitados a los trabajadores y su deseo de ahorrar.

La hipótesis de esta investigación es entonces que el sistema de cuentas individuales es preferible al PAYG en primer lugar, porque incluye un mecanismo de redistribución que busca asegurar pensiones mínimas para contribuyentes de bajos ingresos, con lo que se mantiene en pie el avance del ideal igualitario. Y en segundo lugar, porque busca avanzar el ideal igualitario en condiciones de menor susceptibilidad a las contingencias que afectaron el desempeño y que finalmente comprometieron, la viabilidad del sistema PAYG. En consecuencia, la tesis intentará demostrar satisfactoriamente estos dos puntos.

Las principales implicaciones de esta investigación son, por un lado, que si resulta que para el año 2033, año en que los primeros cuentahabientes de bajos ingresos recibirán

su pensión mínima, éstos se encuentran con que su pensión no es suficiente, entonces podrá reconocerse que el Estado mexicano falló gravemente en su propósito de garantizar una pensión digna. Lo que no podrá afirmarse es que el Estado mexicano formuló de manera deficiente e irresponsable su política de pensiones para personas de bajos ingresos y mucho menos, que habría sido más pertinente continuar con el sistema PAYG. Por otro lado, para evitar el escenario de pensiones mínimas insuficientes, es necesario que el Estado mexicano complete las reformas estructurales pendientes. El terror que produce dicho escenario debe ser estímulo suficiente para completar tales reformas.

Las anteriores implicaciones podrían parecer poco satisfactorias a aquéllos que piensan que una pensión digna no debe ser menor a la mínima que reciben los empleados de Petróleos Mexicanos o del Instituto Mexicano de Seguridad Social. A los que piensan así, se les puede responder que un sistema de pensiones que busca en el largo plazo, ser universal, debe descansar estrictamente sobre las posibilidades que ofrezca la economía. Un proyecto de igualdad que demande más de lo que la economía nacional pueda sustentar, terminará profundizando la desigualdad y erosionando la confianza colectiva en los méritos de aspirar a una sociedad igualitaria. Es esta erosión de la confianza colectiva, lo que está en juego en la presente crisis del sistema de pensiones manejado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Un proyecto en el que como explicaremos con algo de detalle en esta tesis, se obviaron persistentemente restricciones económicas, en lugar de tomarse en serio.

El significado del sistema de pensiones está ligado directamente a las obligaciones del Estado en cuanto a las políticas sociales. Dentro de las políticas sociales, el Estado busca enaltecer el ideal igualitario tan buscado por la sociedad. El sistema de pensiones

no es diferente, de la misma manera busca enaltecer el ideal igualitario y de pensión digna para todos los contribuyentes. Sin embargo, las raíces del sistema de pensiones son diferentes, ya que el modelo de financiamiento estructurado bajo el PAYG, sostenía como principio la solidaridad inter-generacional de los trabajadores. Lo anterior hace que las pensiones se encuentren en una categoría especial. A lo largo del primer capítulo se explican las raíces y aquello que diferencia a las pensiones del resto de las políticas sociales implementadas por el Estado a nivel mundial. Es importante mencionar que el modelo PAYG fue implementado alrededor del mundo debido a su simpleza, por lo tanto al enfrentarse a las amenazas de colapso, el mundo entero conoció las mismas circunstancias. Dentro de este capítulo también se explican los problemas generales que empujaron a esta forma de financiamiento a empezarse a derrumbar. Se consideró que el Estado debía sostener al sistema debido a las implicaciones sociales que representaba, refiriéndose a los ideales igualitario y de pensión digna.

Por otro lado, México vivió circunstancias un tanto diferentes a las del resto del mundo en cuanto al colapso del sistema PAYG. A lo largo del segundo capítulo, se explicará a detalle los antecedentes históricos y el funcionamiento anterior a la reforma de 1995 del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es la institución más grande de seguridad social en México. Como será destacado, este sistema antiguo enaltecía la solidaridad inter-generacional, e intentaba proseguir con el ideal igualitario y de pensión digna. El Estado, debido a políticas equivocadas, no pudo seguir sosteniendo el ideal de pensión digna y mucho menos el igualitario. La solidaridad inter-generacional, ya no sería suficiente para sostener al sistema de pensiones. Por lo tanto, debía idearse una reforma que sustentara los ideales del sistema pasado. Sin embargo, las

nuevas políticas neoliberales darían un nuevo enfoque a lo que sería el sistema de pensiones. En este capítulo se hará evidente la razón del colapso del PAYG en México.

El nuevo sistema que se adoptó en México no fue ideado en este país, fue copiado del sistema AFP de Chile. En el tercer capítulo se explica dicho sistema y como se creó de tal forma que fuera manejado por el sector privado, es decir, se crearon cuentas individuales de capitalización para los trabajadores, en las cuales depositan sus contribuciones. Estos fondos son manejados por instituciones privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) las cuales invierten el capital aumentando los fondos de las cuentas para el retiro. En este caso, el objeto del nuevo sistema es aumentar la pensión de los retirados y por lo tanto mejorar el bienestar de los contribuyentes. Se elimina la solidaridad inter-generacional del modelo de pensiones anterior. Uno de los objetivos de este capítulo es observar como se implementa la solidaridad intra-generacional indirecta, y como en comparación con el caso de México, es en efecto, mucho menos demandante. Esta solidaridad solo se remite al papel subsidiario del Estado, el cual, garantiza la pensión mínima para los trabajadores que no lograron reunir los fondos suficientes para obtener una pensión digna. Los inicios de este nuevo sistema también se remontan a crisis y a la implementación de políticas neoliberales por parte de la Junta Militar. El nuevo sistema se ideó de tal forma que mejorara las pensiones de los trabajadores, pero por otro lado también se ideó para ayudar económicamente al país por medio del aumento del ahorro interno y otros aspectos que se mencionan en este capítulo. El otro objetivo de este capítulo es mencionar que el sistema privado que se implementó respondió directamente a las políticas neoliberales dejando a un lado las obligaciones del patrón y medianamente del

Estado, abarcando todos los aspectos de seguridad social. Los resultados fueron favorables para Chile y en efecto ayudó a la economía interna y por otro lado benefició al sistema de pensiones, por lo tanto a los trabajadores. Sin embargo, este sistema implica una clara renuncia al ideal de igualdad. Por lo tanto, en este capítulo se observarán los beneficios de un sistema privado de pensiones, que sustituya eficientemente al PAYG.

En México se implementó el mismo sistema con modificaciones importantes. México también iniciaba reformas neoliberales. El nuevo modelo de pensiones llamado “Sistema de Ahorro para el Retiro” de cuentas individuales de capitalización manejadas por instituciones privadas, no se apegó del todo a las políticas neoliberales. Como se verá en el capítulo IV, el nuevo sistema se apegará en ciertos aspectos al AFP chileno, pero no perderá de ninguna forma sus objetivos de pensión digna, ideal igualitario y solidaridad. En efecto, la solidaridad inter-generacional es sustituida por una solidaridad intra-generacional, dado que implica una transferencia de recursos del Estado, financiada con el pago de impuestos hacia contribuyentes, que no podrían, por sí mismos, financiarse una pensión mínima. Pero por otro lado, en el caso de México las contribuciones del patrón no son eliminadas como en el caso de Chile. Así mismo, la privatización del sistema fue selectiva, dado que, solamente cubrió RCV (Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez), los otros aspectos siguen siendo cubiertos por el IMSS, es decir, por el Estado. Claro está con contribuciones que los empleados, los empleadores y el Estado siguen aportando al IMSS. Es importante notar que el nuevo sistema se implementó de tal forma que no pudiera verse amenazado justamente por aquellas circunstancias que debilitaron al modelo antiguo PAYG. Finalmente, en este capítulo será evidente que el modelo privado de pensiones en México fue una decisión inteligente para México,

especialmente porque no eliminó los ideales por los que fue creado el sistema de seguridad social, y porque su viabilidad no se ve amenazada por aquellas circunstancias que derrumbaron el PAYG.

Desgraciadamente, el sistema SAR, lleva solamente casi siete años de haber sido implementado, por lo tanto, es difícil saber realmente si los fondos de pensiones serán suficientes al momento de retiro de los trabajadores. Sin embargo, es posible conocer los beneficios que ha aportado a la economía mexicana, como se verá en el capítulo IV.

Al final de esta tesis, será posible confirmar que el sistema privado SAR fue una decisión importante e inteligente para sustituir el antiguo modelo, que se encontraba en crisis. Los verdaderos resultados del sistema se conocerán al paso del tiempo, pero por lo pronto, el Estado mexicano realizó una decisión acertada. No es posible descartar el hecho de que el nuevo sistema sigue en un plan básico, debido a sus limitantes en cuanto a cobertura, sin embargo, de resultar exitoso el SAR en los próximos años, será posible dar nuevos pasos para ampliar la privatización para que cubra rubros tales como enfermedad, invalidez, etc.

Finalmente, es importante mencionar que una de las contribuciones de la tesis es el análisis de la crisis del sistema de pensiones como fenómeno global. Por lo tanto, es posible afirmar que el alcance de esta tesis es internacionalista. Se examina la crisis y reforma de la Seguridad Social mexicana, en el contexto de la crisis mundial de la Seguridad Social, y en vista de la relevancia que la reforma mexicana podría tener para otros países del mundo. De hecho, el programa “*Basic Pension Plus*”, anunciado en el proceso electoral de 1997, por el candidato conservador para Primer Ministro británico John Mayor, estuvo basado en el SAR mexicano. Una delegación de parlamentarios

conservadores estuvo en México durante 1996, para conocer a fondo, el funcionamiento de las AFORES. El “*Basic Pension Plus*”, sin embargo, no se implementó porque Mayor perdió la elección frente a Tony Blair.

Por lo anterior, es posible afirmar que este trabajo de investigación, fuera de tratar problemas internos de México, también tiene un alcance mucho más amplio, que podría, en algún momento, repercutir favorablemente en casos parecidos en el resto del mundo. El sistema de pensiones privado es un modelo que sigue siendo estudiado, con el fin, de evaluarlo para ser implementado en otros países.