

## **CAPÍTULO 1**

### **LA CRISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES A NIVEL MUNDIAL**

Alrededor del mundo, el financiamiento del sistema de pensiones está sufriendo serios reveses que amenazan severamente el bienestar de las generaciones venideras. No es posible seguir en la misma línea, y es importante conocer las causas generales que precipitan a esta situación crítica y cuáles son las opciones de solución. Sin embargo, las soluciones no deben renunciar al ideal igualitario por el que se luchó durante tanto tiempo alrededor del mundo, con el fin de llegar a un sistema de pensiones que le garantizara a la población contribuyente una pensión digna al momento de alcanzar su edad de retiro.

Es de vital importancia conocer el respaldo del sistema de pensiones, sí es parte del sistema de bienestar y de la seguridad social. Al llegar a diferenciar entre las anteriores se realizará un mejor análisis de las pensiones ya que la confusión no tendrá cabida. Finalmente es de vital importancia conocer la lógica del sistema PAYG, modelo de financiamiento que ha sostenido a las pensiones desde su institucionalización.

En este capítulo se analizará al sistema de pensiones y su significado, así como su relación con el ideal igualitario. Por otro lado se dará un breve esbozo histórico de las pensiones y se explicará la lógica del sistema PAYG, así como las razones generales por las cuales el actual sistema se está enfrentando a una crisis global.

#### **Algunos Antecedentes: De la Política Social al Sistema de Pensiones**

La Seguridad Social es una de las políticas sociales más importantes de un país, esto se refleja en la cantidad de recursos que los gobiernos destinan a ella. Los porcentajes de capital tomados del PIB que en la actualidad se destinan para la seguridad social son

impresionantes; “Worldwide social security expenditure has been on the increase for decades.” (International Labour Organization, Reporte VI, Sesión 89, 2001)

Según la Organización Internacional del Trabajo, las cifras de este porcentaje destinado a la seguridad social han crecido ilimitadamente a partir de la década de 1960, de tal forma que hoy en día estos programas plantean decisiones muy complejas de ajustes y redirección. Sin embargo, del total de la cantidad que están gastando los gobiernos solo un porcentaje se destina al sistema de pensiones debido al Pay-As-You-Go que lo financia.

El significado de las pensiones se relaciona con el ideal igualitario, tiene como respaldo al Estado de Bienestar y a las políticas sociales. Es importante notar que los anteriores no son iguales, el mismo sistema de pensiones se encuentra en un apartado por sí mismo, ya que, sus características no le permiten ser incluido dentro de los beneficios que generalmente aporta el Estado de Bienestar, aunque, en efecto, existe una relación entre uno y otro. Conocer la diferencia entre los servicios que provee el Estado, llámesele estado de bienestar o política social, es de vital importancia ya que su mayor variante se remite a la población que incluye o mejor dicho beneficia y también a las obligaciones y derechos que impone.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el Estado toma un nuevo rumbo, deja de ser la entidad judicial que sólo protegía a los ciudadanos y que simplemente imponía el orden y las leyes. Su cambio se dirigió hacia la inclusión del bienestar social. Las obligaciones estatales aumentaron de tal forma que el nuevo Estado estaría a cargo de proveer bienestar a los ciudadanos, tomando en consideración al ideal igualitario. El Estado de Bienestar, se refiere a las acciones que toma un gobierno con el fin de mejorar las circunstancias cotidianas de vida de su población en general, “[t]he term ‘Welfare State’ reflects an

attitude towards the State, which sees it as a positive agent for the promotion of social welfare.” (Sleeman, 1973: 4)

La vía de acción del Estado de Bienestar, son las políticas sociales. Las cuales, toman diferentes formas según su objetivo, de esta forma, el significado de política social es un debate interminable. El Profesor Lafitte de Birmingham, considera que una política social solamente abarca aquellos aspectos que un individuo no puede comprar, “[c]onsidera que la política social debe preocuparse más por el entorno comunitario, con la dotación de amenidades sociales (por ejemplo, renovación urbana y parques nacionales, así como medidas contra la polución, el ruido, etc)...” (Titmuss, 1981: 36).

Sin embargo, es importante recalcar que el Estado de Bienestar, provee beneficios a su población, por lo tanto, las políticas sociales deben, en efecto, proveer todo tipo de beneficios para mejorar la forma de vida. Titmuss menciona tres características fundamentales con las que debe contar una política social, con el fin de ser efectiva, “[e]n primer lugar, su objetivo consiste en conceder ayudas...Segundo, incluyen tanto objetivos económicos como no económicos...En tercer lugar, contienen alguna medida de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres.” (1981: 36)

Debido a la definición anterior, se puede entender que la política social se refiere a los beneficios que debe proveer el Estado. Estos beneficios toman diferentes formas, dependiendo de la población a la que se dirija. Sin embargo, buscan su financiamiento a través de la redistribución de la riqueza, es decir, de la riqueza fiscal, con el fin de promover constantemente el ideal igualitario.

No es posible olvidar que una política social tomada por un gobierno se decide por el bienestar de toda la sociedad. Este hecho, nos lleva a recalcar que las políticas sociales

tienen diferentes direcciones, dependiendo a la población a la que se dirija. Por ejemplo, una política de combate a la pobreza, se dirige a la población con recursos escasos o inexistentes. No se dirige, en cambio, a la población que cuenta con recursos suficientes, pero financia sus medios con las contribuciones de este último grupo.

La igualdad entre individuos es un concepto que conlleva a una lucha histórica, busca en su aspecto ya desarrollado y actual que todo hombre sea tratado como un igual ante sus semejantes, sin distinción de nivel de ingreso, raza, religión, etc. Esto no quiere decir que todos los miembros de una sociedad recibirán beneficios iguales por parte del Estado. Este aspecto es explicado por Rawls y su principio de justicia, “ ‘[a]ll social primary goods –liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of self respect- are to be distributed equally unless an unequal distribution of any or all of these goods is to the advantage of the least favoured’ ” (1973: 52) En la definición anterior, se plantea una redistribución hacia los menos favorecidos, ya que, con el fin de invocar al ideal igualitario, es necesario apoyar a los más necesitados, debido a que ellos mismos no pueden lograr los niveles de bienestar dignos dentro de una sociedad. La división entre contribuyentes y no contribuyentes hace que, el hecho de que no todos los miembros de la sociedad obtengan los mismos beneficios, tenga sentido. El Estado, entonces, toma diferentes formas como estado benefactor, es decir dentro del Estado de Bienestar las políticas sociales contemplan a la población de diferentes formas. Aquella parte de la sociedad que es contribuyente cuenta con beneficios diferentes de aquella que no lo es, e incluso de aquella que es considerada como ‘pobre’. Las políticas de combate a la pobreza son acciones gubernamentales dirigidas únicamente a este sector en especial, pero financiado por el sector contribuyente, “[w]hen the appropriate circumstances occur the equality rule is abandoned in favor of another rule, whether it be distribution according to merit, ability,

effort, contribution to the common good or whatever other principle is chosen.” (Weale, 1978: 15)

La diferencia que se plantea entre política social y una de sus formas, seguridad social, es la población a la que beneficia. Es decir, la seguridad social busca mejorar la situación de los trabajadores. Por lo tanto, se establece la solidaridad entre generaciones, con el fin, de proteger a los trabajadores de ciertas contingencias; se busca mejorar su calidad de vida. La seguridad social, se centra en la población de trabajadores activos y busca mejorar las condiciones de trabajo, también busca aumentar el capital del trabajador en circunstancias como la vejez, la viudez, la incapacidad, enfermedad, desempleo, etc. Siendo una política social (implementada por el Estado), el gobierno debía contribuir a la manutención de la seguridad social. Entonces, la diferencia es que la política social toma diferentes formas, lo que establece beneficiarios diferentes, sin embargo, la seguridad social (siendo una política social) se dirige a los trabajadores y sus familias.

El sistema de pensiones está considerado dentro de la Seguridad Social, y es caracterizado por su financiamiento. Todos los beneficios otorgados por la Seguridad Social, en efecto son financiados por los contribuyentes y sus beneficios se confinan estrictamente a ellos. Sin embargo, el sistema de pensiones se basó en un financiamiento sustentado por una solidaridad inter-generacional que sostendría las pensiones a lo largo de los años. Las pensiones serían financiadas por las generaciones de trabajadores activos, de tal forma, que éstos recibirían una pensión, a su vez, de los trabajadores activos de generaciones más jóvenes. Este sistema sería llamada Pay-As-You-Go.

Los primeros modelos del sistema de pensiones se llevaron a cabo en Gran Bretaña y Alemania. El iniciador fue Otto von Bismarck, “...Bismarck saw the old people’s situation as an underprivileged one...and from which it was necessary to liberate them.”

(Werner, 1999: 1) En este caso, la ayuda a personas mayores se tomaba de ahorros locales, posteriormente surgió el acta de 1908 en Gran Bretaña, en el cual el trabajador tenía ya con el derecho de recibir una pensión según el ingreso anual con el que contaba anteriormente, aunque esta pensión, en el caso de Gran Bretaña, estaba exenta de contribuciones por parte del trabajador y el patrón más no del Estado, “[t]he Act introduced a non-contributory pension...” (Barr, 1987: 16) A lo largo de los años, las contribuciones por parte de los trabajadores y los patrones se hicieron necesarias, debido a la demanda creciente de pensiones.

Los desarrollos significativos se realizaron hasta finales del s.XIX y la primera mitad del s.XX, ya que las diferentes naciones empezaron a crear sus propios sistemas de pensiones, aunque ya comenzaban a abarcar otro tipo de beneficios diferentes al básico “[d]e 1883 a 1935, la mayor parte de los países europeos estableció regímenes de seguro social obligatorio.” (Netter, 1982: 21)

La Segunda Guerra Mundial también fue un determinante para la creación de sistemas de pensiones en el mundo, ya que dichos sistemas ayudarían a enfrentar algunos de los desafíos sociales de la reconstrucción, “[e]n 1941, la Carta del Atlántico, concede un lugar a la seguridad social con la liberación de la necesidad entre los objetivos de guerra de los aliados, para animar a la población a sostener en forma vigorosa los esfuerzos impuestos por la guerra” (Netter, 1982: 24)

Ya para 1948, la ONU adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se hace claro que todos los individuos, miembros de una sociedad, deben contar con el derecho a la seguridad social, para ellos y para sus familias, “[t]oda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros

casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 25, p. 1)

La seguridad social respecto a pensiones, viudez, enfermedad, etc, es planteada y aplicada por el Estado mismo para mantener el bienestar de sus contribuyentes. La obtención de la seguridad social se logró después de una lucha que enaltecía los derechos de los trabajadores. Sin embargo, existe una opinión un tanto diferente, la cual establece que el capitalismo es uno de los motivos por los cuales la seguridad social ha seguido viva. Esto lo señala Barr, “...the primary motive...has been the protection and preservation of the capitalist system...helps to meet the needs of the capital industrial system for a healthy, educated workforce; and it is the ransom paid...to the exploited workforce in an attempt to contain social unrest.”(1987: 37) Es posible matizar la posición de Barr, aclarando que los principios de la seguridad social y del sistema de pensiones son resultado de la exigencia de las clases trabajadoras, que de las clases capitalistas. Mientras que recibir seguridad social, es para los trabajadores algo imprescindible, contribuir al otorgamiento de la seguridad social de los trabajadores, no parece ser algo imprescindible para los dueños del capital.

### **Beneficios y Limitaciones del Sistema de Pensiones**

Una de las características más importantes del sistema de pensiones, es su financiamiento. El modelo PAYG se estableció como la estructura que financiaría las pensiones. Su lógica es bastante simple, pero al mismo tiempo implica una serie de obligaciones y derechos que son extremadamente sensibles a la voluntad individual de las personas, y a la capacidad del Estado de proveer las circunstancias necesarias para que el sistema no tienda al colapso.

El sistema PAYG funciona bajo una estructura de solidaridad inter-generacional, se basa en la obligación que impone el Estado, con el fin de que los trabajadores aseguren una pensión al llegar a la edad de retiro. Esta obligación se establece debido al comportamiento general del ser humano, el cual implica que es preferible el consumo presente que el ahorro para consumo futuro. Con el fin de evitar circunstancias de carencia ya en una edad avanzada, el Estado considera necesario un ahorro presente para poder contar con consumo a futuro, e intenta evitar que la pobreza recaiga, ya en una edad en la que la oferta de trabajo es mucho más escasa, “[b]y this principle becomes the mechanism by which society settles the issue of intergenerational (worker - nonworker) income distribution through the political process rather than leaving its resolution to the market and private decisions.” (Weale, 1978: 64)

Para cumplir lo anterior se estableció una solidaridad inter-generacional, la cual implicó que los trabajadores activos contribuyeran con un porcentaje establecido de su salario, a fin de pagar las obligaciones de pensión que el Estado asumirá frente a los trabajadores ya en edad de retiro. Esto implica que los trabajadores que en la actualidad contribuyen, adquieren al realizar su aportación, el derecho de obtener una pensión, al alcanzar su edad de retiro, misma que será financiada por generaciones más jóvenes. Esta forma de financiamiento buscó el ideal igualitario invocando la solidaridad inter-generacional. Ningún trabajador quedaría exento de pensión, si contribuyó durante su vida laboral activa. El Estado, el patrón y el mismo trabajador se harían cargo de las necesidades de los pensionados, y el mismo caso sería cuando el trabajador llegara a la edad de retiro.

El sistema de pensiones fue muy eficiente, su éxito mismo es aquel que ahora nos lleva a analizar su crisis. Puede, por un lado, tener impactos beneficiosos en el mercado y



en las fuerzas de trabajo, y por otro, puede tener impactos negativos, principalmente, sobre la salud de las finanzas públicas y el ahorro privado.

Sería justo mencionar algunos de los aspectos positivos. En un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (Sesión 89, Junio 2001) se estableció que los sistemas de pensiones fueron creados con el fin de ayudar a los trabajadores que ya no les es posible seguir laborando por causas de salud, edad, etc, otorgándoles una pensión que les aportará un nivel de vida digno aunque ya no laboren. Asimismo, los sistemas de pensiones apoyan la productividad del aparato económico, evitando la permanencia de personas en edad avanzada, dentro de empresas e industrias.

Por otro lado, al ser contribuyente también se reciben los beneficios de salario durante enfermedad. Según la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad anterior tiene buenas consecuencias ya que ayuda a mantener la productividad de los trabajadores sanos al contener la enfermedad y evitar su contagio. (International Labour Organization, Sesión 89, Junio 2001)

Finalmente, la población contribuyente se siente satisfecha ya que considera que gracias a sus años de trabajo recibe una pensión que le mantendrá vivo dignamente durante el resto de sus años. Lo anterior significa un aliciente para trabajar en el sector formal, como se mencionó anteriormente.

A pesar de su potencial de contribución a la calidad de vida de los trabajadores y a la economía, los sistemas de pensiones pueden ser subvertidos por algunos factores. Un ejemplo claro es que el sistema de pensiones, reduce el ahorro futuro en el sistema financiero privado, puesto que, los que cuentan con una pensión que los mantendrá a flote al término de su vida laboral, no tienen el incentivo de ahorrar. Davis menciona que este aspecto impacta a la economía negativamente ya que disminuye el ahorro interno, “[t]his

analysis entails a number of mechanisms whereby pension funds may change savings behaviour.” (1997: 13)

Por otro lado, se argumenta que el sistema de pensiones induce a la población a trabajar en el sector formal por los incentivos de recibir pensión y otros beneficios. Sin embargo, en este caso, los miembros de la sociedad sólo se verán inducidos a trabajar en el sector formal, si la pensión y los beneficios realmente valen la pena. Si éste no fuere el caso, es posible que los individuos decidieran laborar en el sector informal. Puede ser que, como en algunos países, los beneficios del sistema de pensiones no sean rentables, por lo tanto no pueden ser considerados como un incentivo para seguir trabajando en el sector formal.

Un aspecto digno de atención es la forma de financiamiento del sistema de pensiones y su viabilidad. En este caso, el sistema PAYG basa su financiamiento en la solidaridad inter-generacional. Sin embargo este modelo es extremadamente sensible a tres condiciones:

- 1.- Balance inter-generacional
- 2.- Balance inter-sectorial
- 3.- Suficiencia fiscal para suplementar recursos faltantes cuando no se presentaran los balances anteriores.

Como se verá a lo largo del capítulo, los tres casos anteriores amenazarán severamente al modelo de financiamiento del sistema de pensiones.

### **La Crisis: el Caso de Estados Unidos y Francia**

La crisis del sistema de pensiones es un tema de debate actual ya que tiene diversas razones y raíces de donde partir. Existe una generalización de estas causas en el mundo:

inviabilidad financiera, vejez y desempleo. Estas razones han llevado a la convicción de que es necesaria una transición del sistema PAYG a un sistema privado de pensiones.

Primeramente, el sistema PAYG se enfrenta a un desajuste del balance intergeneracional. Con el fin de que el PAYG funcione adecuadamente, se necesita que las pirámides demográficas sean saludables, es decir, que el número de la población de personas en edad de retiro sea considerablemente menor que el número de personas jóvenes y en edad de trabajo. El balance anterior es sumamente necesario ya que sujeta a todo el financiamiento, debido a que los trabajadores activos pagan las pensiones de los retirados, si el número de trabajadores activos disminuyera considerablemente y el de pensionados aumentara, existiría un desequilibrio en el cual, no se recaudarían las contribuciones necesarias para pagar las pensiones.

Un ejemplo claro de la situación anterior es el caso de Estados Unidos, ya que se enfrenta al problema de la generación de *Baby Boomers*, “[t]he baby boom generation refers to those individuals born during the dramatic increase of births between the end of World War II and 1964.” (Coney, 2001:176) Llegada la hora en la que esta generación se retire y se pensione, la economía de Estados Unidos, y su programa de seguridad social, se verán enfrentados a un severo problema de financiamiento, debido a la disminución considerable del crecimiento poblacional a partir del nacimiento de la generación de *Baby Boomers*, “[o]ver the next 30 years, the retirement of the baby-boom generation will pose new challenges for the Social Security program, the federal government, and the U.S. economy.” (Crippen, 2001: 1)

El sistema de pensiones de Estados Unidos está basado en el modelo PAYG. Crippen describe como se financia dicho sistema en este país, “[t]he program is financed largely by a tax on worker’s wages (a payroll tax). The revenues from that tax are credited

to two accounts (“trust funds”) in the federal budget, one for each of the program’s two parts: Old-Age and Survivors Insurance, and Disability Insurance.” (2001: 3). Es bajo este sistema de financiamiento que el retiro de los *Baby Boomers* resultaría muy problemático, dado que, como señala Coney, “[t]here are about 80 million baby boomers, which is substantially more than the two preceding generations combined.” (2001: 176). Piñera, por su parte, plantea que dicho desequilibrio generacional es característico, “[i]n a post-industrial society like that of the U.S., there are increasingly fewer workers paying into the Social Security system, and increasingly more retired persons whose benefits are paid directly by those workers’ payroll taxes.” (2003: 1)

La crisis con la que se enfrenta los Estados Unidos es difícil. Ninguna solución puede ser tomada a la ligera, puesto que se tiene que tomar en consideración el bienestar económico del país, pero también el aumento dramático de la población en edad de retiro, que se espera en los siguientes años.

Es importante notar que, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, existen una serie de variables que aumentan la situación precaria del envejecimiento y de la economía. En 1986 se realizó una reforma en la cual se prohibía estipular una edad específica para el retiro, es decir, ya no era posible que los patrones retiraran a sus empleados al llegar a los 65 años, esta reforma evitaba que la duración de la etapa de goce de pensión fuera tan largo, “...as a result of a 1986 amendment...the vast majority of employees in private firms and state and local government cannot be forced to retire at any retirement age (and still)... Many workers retire early...” (Rejda, 1991: 64-65)

Sin embargo, el prohibir estipular una edad de retiro, no necesariamente acorta el periodo de goce de pensión, dado que, queda abierta la posibilidad de que el individuo opte libremente por retirarse prematuramente. La situación anterior produce gastos más altos por

parte del sistema de pensiones, ya que, en vez de que el trabajador siga trabajando debido al inexistente límite de edad, prefiere retirarse antes. Esto significa más gasto gubernamental para cubrir su largo periodo de vida sin trabajar, ya que, aunque la pensión sufra una disminución, sigue creando obligación más prolongada del gobierno, “...there has been a distinct trend toward early retirement, which reduces the period of productive earnings and increases the length of the retirement period.” (Rejda, 1991: 65)

Las circunstancias anteriores promueven la precariedad de los retirados, ya que al decidir por un retiro prematuro, sus pensiones se disminuyen un tanto por ciento, lo que causa un problema de insuficiencia de ingresos durante la vida de retiro. Es importante notar que existen una serie de razones por las cuales los trabajadores toman la decisión de retiro prematuro, dentro de las cuales, la más importante es que los trabajadores cuentan adicionalmente con un sistema de pensión privado, por lo tanto sus ingresos serán considerablemente mayores, como lo menciona el autor George Rejda en su libro *Social Insurance and Economic Security* (1991: 65) Lo anterior, sigue produciendo gastos altos para el gobierno, ya que, aunque el trabajador tenga un ingreso extra, la obligación gubernamental y obrero-patronal, no se elimina.

Otro aspecto importante y amenazante para el modelo PAYG es el balance intersectorial. En este caso, se supone una pirámide demográfica saludable, el desempleo es aquella situación que desequilibra a la pirámide sectorial. Es posible que existan los jóvenes suficientes para pagar las pensiones de los individuos en edad de retiro, pero la mayor parte de éstos, se encuentren laborando en el sector informal. Por lo tanto, la base del sector formal se reduce de tal forma que es insuficiente para pagar las obligaciones de pensión, como en el caso generacional.

En este caso, México ha sido un ejemplo claro. Debido a una serie de crisis y altos niveles de desempleo, el balance intersectorial no ha sido favorable para el modelo PAYG y ha causado su colapso. Este desequilibrio, así como el caso de México, se tomarán más a fondo en el capítulo II.

El tercer punto al que se enfrenta el sistema PAYG es la suficiencia fiscal del Estado para sostener las carencias y sus obligaciones. En cuanto a lo que se refiere a financiamiento, el gasto gubernamental en la seguridad social se ha estado elevando conforme han pasado los años. El autor Guy Peters en su libro *Political Economy in Western Democracies* (1985: 91) menciona a algunos economistas como Colin Clark, éstos supusieron que el gasto gubernamental hacia la seguridad social no debía de rebasar de 25% del PIB (en 1945), esta cantidad incluso se duplicó, por lo tanto el economista Milton Friedman (en 1975), afirmó que era imposible que un país gastara más del 60% del PIB en seguridad social, cantidad nuevamente rebasada en algunos países.

Ya para 1985, la mayor parte de los países democráticos e industrializados se encontraron gastando un porcentaje muy alto de los impuestos con el fin de llevar a cabo las políticas de seguridad social; "...for the majority of democratic, industrialized countries, half of every monetary unit collected as taxes...must be spent for social purposes." (Peters, 1985: 92)

Uno de los factores que incita a los gobiernos a gastar tanto en programas sociales, gira en torno al hecho de que estos programas son sumamente populares, lo que puede implicar una conveniencia política; ya que el aumento del gasto gubernamental no ha sido paulatino sino desmedido, "...the majority of social programs are quite popular and are supported by both broad popular opinion and well-organized interests of both providers and clients." (Peters, 1985: 94)

Es posible asumir, en este respecto, que mientras más grande sea el PNB de un país, más va a tender a gastar en seguridad social, lo cual, no es totalmente cierto. El aumento de gasto para el seguro social, está mas bien, relacionado con aspectos de decisión política, “...the mathematical correlation between GDP per capita and social security expenditure as a percentage of the GDP is relatively weak...This indicates that social spending is also to a large extent a matter of political choice.” (International Labour Organization, Sesión 89, Junio 2001) Por lo tanto, no es posible basar la crisis de la seguridad social solamente en las cantidades exorbitantes que gasta el Estado para mantener sus programas, sino en las decisiones políticas que pueden ser cuestionables precisamente porque implican un gasto social excesivo.

Sin embargo, en los casos anteriores se consideran gastos gubernamentales dirigidos a la seguridad social en general, en cuanto al sistema de pensiones solamente un porcentaje de ese gasto es el que se destina para el soporte y financiamiento de tal programa. En cuanto se habla del gasto en el sistema de pensiones, también se considera el gasto por retiro adelantado, vejez, viudez y pensiones mínimas.

Al tomar en consideración lo anterior, se encuentra que el gasto del Estado en el sistema de pensiones varía de país en país, de acuerdo al tamaño de lo beneficios que se otorgan y no tanto al tamaño de la población senil. En general, los países miembros de la OECD, gastaban para el año 2000, 7.5% del GDP en su sistema de pensiones. Las estimaciones de la OECD para el año 2050, en el caso de que no se reformaran los modelos de pensión en estos países, reflejan un aumento significativo del gasto fiscal de los Estados, “[p]rojections based on assumptions of unchanged policy --though taking into account legislated but-not-yet implemented reforms -- suggest that old-age pension will rise on average by around 3 to 4 percent points of the GDP in the period to 2050.” (Than, 2001:

10) Dentro de estos países está, obviamente, Estados Unidos. Este aumento del gasto se debe al nivel de dependencia y el envejecimiento de las sociedades.

Por ejemplo, en el caso de Francia el envejecimiento y el sistema PAYG también están llegando a ser un problema severo para el Estado, en cuestión de financiamiento. Francia cuenta con una estructura elaborada de pensiones, es decir, desde la creación del sistema de Seguridad Social, Francia ha crecido y se ha desarrollado, de tal forma que la seguridad social también ha tenido que ser acoplada a los progresos del país. En 1945 se creó el sistema general de pensiones, que cubría a los empleados con salarios mínimos del sector privado. Este sistema tenía la finalidad de cubrir en un futuro a todos los empleados, tanto del sector privado como del público, pero esta meta no ha sido fácil de lograr. De hecho, existen otros sistemas de pensiones para el sector público y para el sector informal, los cuales una parte se desempeñan bajo PAYG, aunque es importante mencionar que una parte de los sistemas de pensiones están trabajando por medios privados, “[t]he main basic scheme created then covered wage-earners in the private sector. It was called the general scheme...Like other pension schemes in France, the general scheme is pay-as-you-go (PAYG) financed.” (Disney, 2001: 131)

La elección de PAYG, como sistema base para la fundación de la Seguridad Social, se debe a la facilidad de ésta para obtener recursos, con los que fue posible proveer a la población de la tercera edad medios de subsistencia, después de la Segunda Guerra Mundial. Pero a fin de que el Estado pudiera ofrecer pensiones a otro nivel que no fuera tan drástico como el de la supervivencia pero si el de el bienestar, se tuvieron que idear otro tipo de sistemas complementarios también basados en PAYG, a los que fue obligatorio que todos los trabajadores contribuyeran. (Disney, 2001: 132)



Las instituciones que manejan las pensiones son básicamente los sindicatos, aunque se encuentran cercanamente supervisados por el Estado. En cuanto al sistema general de pensiones, el Estado se encuentra fuertemente involucrado y el financiamiento está a su cargo, pero por otro lado, los subsistemas de pensiones cuentan con una participación mucho menor del Estado. El financiamiento no es manejado por el gobierno, “...complementary schemes, while also administered by unions and management, constitute private legal arrangements, so that the government has no right to intervene.” (Disney, 2001: 132)

El gasto de Francia, en materia de pensiones, ha ido aumentando, de tal forma que se ha elevado el porcentaje de la contribución del trabajador, con el fin de evitar un colapso del financiamiento PAYG. Sin embargo, este aumento no puede ser equitativo en relación al pago en términos reales, realizado por generaciones anteriores, ya que llegará un momento en que la contribución será exageradamente alta y poco viable para los trabajadores. Ésta, es una inequidad seria. Si la generación X es de menor tamaño que la generación Y, pero la generación Z, que es posterior a la Y, fue también de menor tamaño, entonces la generación Z tendrá que pagar un precio más elevado en términos reales, por su derecho a la pensión que el que pagó la generación Y.

Todos los puntos anteriores significan que los sistemas de pensiones en Francia son parcialmente privados, es decir, independientes del gobierno (a cargo de los sindicatos), sin embargo tienen problemas de financiamiento, lo que revela que la crisis amenaza al sistema PAYG, ya sea público o privado.

Los sistemas netamente privados de pensiones en efecto existen en Francia, pero son muy escasos y no cuentan con la popularidad necesaria para reformar en su totalidad el sistema de pensiones. El gobierno francés considera que dentro de las obligaciones del

Estado se encuentra el ofrecimiento de un seguro social financiado estatalmente; por lo tanto ha puesto una serie de trabas a las propuestas de reformar el sistema de pensiones. Por otro lado, el gobierno ha preferido aumentar drásticamente el financiamiento estatal, "...the government does not seem to favour an extension of private funded pensions, which is seen as abandoning its commitment to the public pension system." (Disney, 2001: 144)

Otro componente de la crisis fiscal del Estado, es la globalización. Los gobiernos se ven obligados a aumentar el gasto para la seguridad social, con el fin de proteger a los trabajadores de ciertas empresas, las cuales se ven afectadas por el libre mercado. Según la Organización Internacional del Trabajo, los países que cuentan con mercados más abiertos también tienen gastos más elevados para la seguridad social, puesto que tienen que apoyar a su sociedad durante la transición hacia el libre mercado, o durante ciertos ajustes que debe tener el gobierno en cuanto a la economía u otros aspectos. Las pensiones se ven afectadas, ya que los trabajadores que son despedidos por cierre de empresas, dejan de contribuir al sistema, al mismo tiempo que el gobierno sigue teniendo la obligación para con los pensionados y futuros pensionados; esta obligación aumenta porque algunos trabajadores eligen el retiro prematuro.

La globalización enfrenta a las industrias enteras, de ciertos países, a presiones de competitividad, lo cual con el tiempo llega a afectar la situación de los salarios de los trabajadores; y de pasar de ser un problema de economía global, llega a ser un problema de economía individual, "[c]redible threats to relocate enterprises or actual closures due to competitive forces can in practice limit the power of the nation State to tax or collect contributions." (International Labour Organization, Sesión 89, Junio 2001) Por lo tanto, es posible afirmar que la soberanía fiscal del Estado-Nación se está reduciendo

constantemente, gracias a los efectos de la Globalización, lo que impone uno de los retos más importantes para los sistemas de seguridad social

Como es posible observar el problema del envejecimiento, así como la suficiencia fiscal, no son ajenos al continente europeo y mucho menos al americano. Se han creado una serie de propuestas que pueden aplazar o retrasar los efectos de crisis en Europa. Por ejemplo, se considera que aplazar la edad para el retiro, puede ser una respuesta óptima para evitar un tiempo de vida bajo pensión demasiado larga, ya que junto con los beneficios que provee la seguridad social, los trabajadores cuentan con una mejor salud y su vida laboral se puede extender más tiempo. (International Labour Organization, Sesión 89, Junio 2001). Lo anterior, aunado al aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, puede evitar el enfrentamiento drástico con una crisis más severa. Según esta organización, las sociedades, y por ende los Estados, no deben enfrentarse a ningún tipo de crisis de seguridad social, mientras mantengan un buen mercado de trabajo para la senectud, puesto que las pensiones es uno de los gastos más absorbentes dentro del sistema. Es importante notar, que esto es altamente inviable en una economía competitiva.

A lo largo de la crisis se ideó una alternativa para mejorar los sistemas de seguridad social, sobre todo en materia de pensiones: la privatización. Se crearon fondos de pensión privados, en los cuales se abría una cuenta por cada empleado inscrito, su contribución en este caso, no sería utilizada para pagar la pensión de los trabajadores ya retirados, sino que, por medio de instituciones de inversión creadas por el Estado, la contribución se manejaría en inversión que tendría ganancias para la institución y para el empleado que aportó esa contribución. En el momento del retiro del trabajador, su pensión correspondería exclusivamente a sus contribuciones efectuadas a lo largo de su vida laboral más las ganancias obtenidas por la institución en el mercado financiero privado.

Esta opción fue promovida primeramente por Chile, país que aplicó este sistema y aparentemente ha funcionado adecuadamente. El problema de la privatización en cuestión de la seguridad social es la etapa de transición entre un sistema de seguridad social ‘normal’ (PAYG) y un sistema privatizado, ya que los trabajadores actuales deben mantener un fondo para pagar las pensiones de los trabajadores que se pensionarán en un futuro. Por otro lado deberán también aportar para pagar las pensiones de los que ya se retiraron, “[a] heavy strain on national finances...may arise if a country moves from PAYG financing to advance financing (for example by replacing its social insurance scheme wholly or partially with private funding arrangements)” (International Labour Organization, Sesión 89, Junio 2001) Lo anterior causaría una disminución de beneficios que provee la seguridad social, con tal de que el gobierno no se viera obligado a aumentar los impuestos o a aumentar su deuda por medio de préstamos, “[t]here is then a real risk that the value of the social insurance benefits may be allowed to fall...” (International Labour Organization, Sesión 89, Junio 2001)

Como es posible observar, la crisis de la seguridad social tiene una serie de componentes bastante complicados. No es posible encontrar una respuesta general, ya que todos los diferentes Estados cuentan con una serie de políticas públicas (en cuanto a seguridad social), sino en su totalidad, parcialmente diferentes. Por otro lado, las sociedades y su habilidad de asimilación, son diferentes.

La privatización ha sido, en la última década la solución que más se ha tomado en América Latina. Una serie de países ha seguido el ejemplo de Chile, el cual fue el primero en tomar esta opción como una forma de solución para el problema de pensiones, sustituyendo los planes de pensiones del Estado por sistemas privados, “[m]odeled to varying degrees on the 1981 Chilean reform, the privatization schemes have cut back or

eliminated the existing public systems and partially or fully replaced them with new privately managed systems.” (Madrid, 2002: 1)

En el caso de México, de igual forma se tomó la opción de la privatización del sistema de pensiones, puesto que se encontraba a punto de colapsar el sistema de Seguridad Social (ISSSTE e IMSS), así que en 1995 se reformó la Ley del Seguro Social y se creó la Ley SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro), la cual funciona con Afores.