

LAS REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL

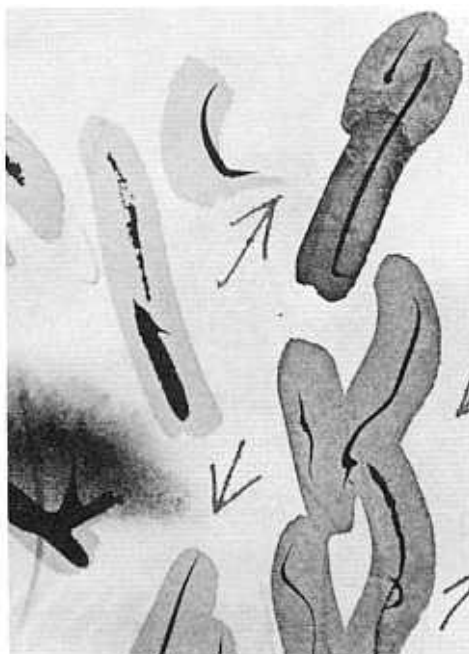
De la solidaridad intergeneracional a la privatización de las pensiones

Roberto Ham Chande*

En todo el mundo, la seguridad social (SS) y los sistemas de pensiones experimentan dificultades cada vez mayores. Los problemas se resumen en la insuficiencia de recursos frente a crecientes demandas y costos. Se ha notado primero en los países desarrollados, donde una explicación principal es el envejecimiento general de la población y algunos de sus efectos, como son: el incremento de los cocientes entre población envejecida y población adulta, entre número de pensionados y de trabajadores, entre costos y contribuciones. Estos indicadores se ligan más entre sí conforme la SS sea más universal y equitativa. En los países en desarrollo, la SS también muestra crisis, pero los problemas son diferentes y sus causas principales no son el envejecimiento demográfico.

En la SS mexicana existe una *heterogeneidad de sistemas e instituciones*. La mayor organización es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual cubre principalmente a asalariados urbanos que trabajan en empresas privadas. Algunas de las compañías más grandes y organizadas cuentan con planes complementarios al IMSS. Los empleados públicos se afilian al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) como órgano federal, o a instituciones estatales de naturaleza semejante. Los trabajadores en actividades estratégicas y con sindicatos poderosos han logrado planes de pensiones propios. Cada institución otorga *beneficios distintos* que se han conformado de acuerdo con el poder político y sindical del grupo protegido.

Sin embargo, junto con esta diversidad existe una gran *falta de cobertura y protección real*. La PEA con algún plan de jubilación es apenas del 35%, y de la pobla-



ción mayor de 60 años sólo 19.0% cobra algún tipo de pensión. Casi la totalidad de los jubilados del IMSS tiene una pensión equivalente apenas a un salario mínimo (SM), y las pensiones por viudez, orfandad y otras son aún menores. Asimismo, la mayor parte de las jubilaciones del ISSSTE son apenas algo mayores al SM. Los pensionados con beneficios aceptables tienen algún complemento o pertenecen a un sistema propio y son minoría. Debido a que la SS y sus beneficios están condicionados a la capacidad de presión política, son justamente los más desprotegidos, los trabajadores rurales, del sector informal y los desempleados, quienes carecen de SS y planes de retiro.

Esta situación de deficiencias y desigualdades no es realmente nueva, ni es la que ha desencadenado la crisis de la SS. De hecho, las condiciones de desequilibrio e inequidad en cuanto a SS han sido peores

en el pasado. Lo que ha provocado la búsqueda de soluciones ha sido la amenaza del colapso ante insuficiencias financieras y déficit actuariales, junto con una urgencia por reforzar el sistema financiero de libre economía.

El movimiento por las reformas es mundial, pero es en América Latina donde el impacto del cambio es mayor a partir del modelo chileno y la eficacia mostrada en su primera década. Se trata de pasar de un sistema de beneficios definidos y de reparto, a otro de contribuciones definidas capitalizadas individualmente y administradas por empresas privadas. Es un cambio fundamental acorde con las políticas neoliberales: en lugar de una solidaridad entre generaciones se pasa a un ahorro obligatorio de acuerdo con la capacidad individual. El IMSS funcionará hasta el 31 de diciembre de 1996 bajo el anterior sistema, y pasará a una versión propia del segundo método a partir del 1 de enero de 1997. Es probable que las demás instituciones de SS del país sigan pautas semejantes.

Debido a la relevancia del IMSS, su caso es la guía en las reformas a la SS del país. En esta organización se hicieron patentes las deficiencias ante pensiones insuficientes, evasión de contribuciones, desequilibrio financiero debido a cuotas ligadas a salarios deprimidos, subsidios al ramo médico mediante las reservas para pensiones, uso de esas reservas para otros fines, esperanzas de vida y otorgamiento de otros beneficios rebasando las previsiones técnicas, existencia de privilegios en su propio sindicato, mala administración y desprestigio institucional. Adicionalmente, la política económica y la estructura productiva han incrementado el sector informal que escapa a la SS.

El anterior ramo de *Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte* del IMSS se sustituye por dos esquemas independientes. Uno de In-

* El Colegio de la Frontera Norte.

validez y Vida totalmente administrado por la institución, y otro de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV). Es en este último donde se introduce la capitalización en cuentas individuales. Por cada nuevo trabajador afiliado se invertirá mensualmente en una *Administradora de Fondos para el Retiro* (Afore) algo más del 8.5% de su salario, compuesto de 5.15% del empleador, 1.125% del empleado, 2.0% del anterior *Sistema de Ahorro para el Retiro*, y 0.225% del gobierno, a lo cual éste agrega el 5.5% de un *salario mínimo actualizado* (SMA), el cual corresponde al SM al 1 de enero de 1997, pero que se irá modificando conforme al índice Nacional de Precios al Consumidor. El límite para el cálculo de contribuciones y beneficios sube gradualmente de los actuales 10 SM a 25 en 2007. Así, cuando se hayan acumulado al menos 1 250 semanas de cotización, se tengan 65 o más años de edad, o 60 si hay cesantía, el fondo acumulado se utilizará para comprar una anualidad en una compañía de seguros, incluyendo pensiones a sobrevivientes. En el caso de que los recursos individualmente disponibles no alcancen a comprar una pensión de al menos un SMA, el gobierno aportará la cantidad necesaria para completar esa renta. Las pensiones en curso de pago pasan a ser cubiertas por fondos públicos, y los trabajadores afiliados antes del cambio podrán optar entre el nuevo o el anterior sistema. En el caso de que no se cubran los requisitos, el fondo acumulado se reintegra al trabajador o se programan pagos según se alcance.

La reforma al IMSS se instrumenta en medio de algunas explicaciones, algo de prisa, mucha imposición política y grandes dudas. Uno de los argumentos utilizados es que el cúmulo de cuentas individuales serán ahorro interno y promoverán el empleo. Una razón no citada oficialmente es el favorecer al sector fiduciario y la banca de inversión. Sin embargo, 1) no existe un mercado financiero con vocación de inversión productiva a largo plazo; 2) en los primeros años no habrá gran acumulación de recursos; 3) existe una gran sensibilidad del sistema ante las tasas de interés, las cuales deberían ser arriba del 5% real, difícil de lograr y sostener, para garantizar una sustitución aceptable del salario en el retiro; 4) la inflación y la devaluación están siempre latentes para aniquilar al nuevo sistema; 5) en los cálculos presentados para promover la reforma poco se tomaron en cuenta las mermas esperadas debidas a gastos de administración, promoción y utilidades tanto de Afores como de aseguradoras; 6) tampoco se tomó en cuenta que el ejemplo chileno ha mostrado desaceleración y retroceso en los últimos años.



Al entrar la reforma, el IMSS dejará de percibir las cuotas de RCV, pero seguirá con el compromiso de las pensiones ya fincadas y las que se siguen generando bajo el sistema de reparto, para lo cual se comprometen fondos públicos. Esta deuda durará varias décadas, en un principio será cercana al 1% del PIB, llegará a ser hasta de 1.5% y la teoría es que se desvanezca a largo plazo para hacer uso gradual de lo ahorrado para el retiro. En esta transición los nuevos trabajadores tendrán una doble carga; por un lado sostener a los retirados en el anterior sistema, y por otro lado acumular recursos en el nuevo sistema para su eventual retiro. El compromiso del gobierno persistirá en la medida que sea necesario cumplir con la garantía de la pensión

mínima. Los recursos públicos vendrán de los impuestos generales, de inflación y/o de endeudamiento. En cualesquiera de las circunstancias de nueva cuenta el sistema repercutirá negativamente en las clases sin SS, las que seguirán sin oportunidad real de contar con sus beneficios.

Las reformas al IMSS tocan todos sus ámbitos, incluyendo los servicios médicos, las prestaciones por invalidez, la protección a los sobrevivientes y otros beneficios sociales como son las guarderías. Sin embargo, la parte central del cambio y que afectará el financiamiento y operación de las demás prestaciones se refiere a la transformación en el espíritu y forma de otorgamiento de las pensiones. Se acepta que en las condiciones actuales es imposible que una inexistente reserva subsidie más al ramo de *Enfermedades y Maternidad*. Pero al mismo tiempo, se crea la preocupación por la capacidad del IMSS de otorgar protección a otros sectores sociales y por la tendencia a revertir cuotas en favor de la privatización de la medicina y sus efectos sobre la población desprotegida.

Ciertamente que la SS en general y el IMSS en particular presentan situaciones difíciles y sin alternativas ideales de solución. De hecho, se ha demostrado teórica y prácticamente que tanto la capitalización total como el sistema de reparto son adecuados si se cuenta con una economía sólida y en expansión, junto con una administración adecuada. Las perspectivas poblacionales de México ciertamente muestran un creciente envejecimiento, pero lo verdaderamente dominante en el próximo medio siglo será el incremento en la población adulta, tanto en proporción como en números absolutos. En 1990 la población total era de 83.5 millones, divididos en 32.8 en las edades 0-14, 47.6 en el tramo 15-64 y 3.1 en el de 65 y más. Para el año 2030 se proyecta que sean 130.3 millones distribuidos en 25.0 para las edades 0-14, 90.1 en la parte 15-64, y 15.2 para los de 65 y más. Así, aunque la población envejecida vaya de 3.1% a 11.7%, los adultos incrementarán de 57.0% a 69.2%. Con tal potencialidad no deberían existir problemas de SS ni de sostén a la vejez. Surge así una conclusión simple pero difícil. Tanto la oportunidad de éxito como el problema mayor para la SS y para el país en general, estriba en la capacidad que logre el sistema para generar ocupación y empleo productivo, lo que a su vez repercutirá en la cobertura y calidad de la SS. A condición todo de que la SS se maneje sin desviaciones administrativas, políticas o sindicales. DemoS