

# *La reforma a la seguridad social: un debate indispensable*

Carlos Welti Chanes\*

RESUMEN: En este artículo se sostiene que, si bien se hace necesario transformar esquemas institucionales que funcionaron cuando la población era predominantemente joven —lo que implica incrementar la edad de la jubilación, las aportaciones de trabajadores y patrones a los fondos de retiro y aspirar a la protección universal por la vía fiscal—, el envejecimiento de la población no puede servir de pretexto para privatizar la seguridad social. A la luz de la experiencia reciente deben revisarse las reformas al sistema de pensiones, porque todo parece indicar que, como ha sucedido con otras acciones privatizadoras, los beneficiarios de éstas serán unos cuantos grupos financieros, y en el futuro el Estado tendrá que hacer frente a las demandas de una población envejecida que no podrá acceder a una pensión suficiente para sobrevivir dignamente.

ABSTRACT: This article holds that even if it is true that we need to reform institutional schemes that worked when the population was mainly young —which implies increasing both the age of retirement and the contributions of workers and employers to retirement funds, and to aspire to universal protection through fiscal channels— the aging of the population cannot be used as an excuse to privatize Social Security. In the light of recent experiences, reforms to the pension system must be reviewed, since everything seems to indicate that, as has happened in other privatizing actions, the beneficiaries from this will be a few financial groups, and in the future the State will have to face the demands of an aging population that won't be able to get a pension, big enough to survive with dignity.

*Palabras clave:* envejecimiento, seguridad social, pensiones, Afores.

*Key words:* aging, social security, pensions, "Afores" (Retirement Funds).

---

\* Carlos Welti es investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; es economista, sociólogo y demógrafo egresado de la Universidad de Chicago. Trabaja temas relacionados con la reproducción social de la población y con la economía del envejecimiento.

El envejecimiento de la población constituye el argumento central para justificar la reforma a la seguridad social, en la medida en que éste genera un desequilibrio entre las demandas de una proporción creciente de individuos que, al no participar más en las actividades económicas cuando concluye una etapa de su vida, deben subsistir con recursos que en el mejor de los casos han podido ahorrar a lo largo de su vida productiva, pero que cuando son claramente insuficientes deben complementarse con transferencias de otros miembros de su entorno familiar o del Estado, el cual asume esta obligación por medio de sistemas de reparto de la riqueza social. Sin embargo, una creciente relación de dependencia provocará que las transferencias sean cada vez más y más limitadas para cubrir las necesidades de los viejos.

Las soluciones para enfrentar este desequilibrio han evadido reconocer que los sistemas de seguridad social constituyen la respuesta de la sociedad a los riesgos que enfrenta un individuo a lo largo de toda su existencia y cuyos costos se distribuyen entre todos sus miembros. Éste es, por cierto, el principio de todo seguro contra riesgos y la seguridad social no puede ser la excepción.

En realidad, las propuestas para enfrentar el problema de la seguridad social se derivan de la posición que se tenga respecto al papel del Estado como garante de la construcción, mantenimiento y promoción de instituciones que hagan posible la existencia de los individuos en condiciones de bienestar, y no pueden ser sólo propuestas administrativas. Es decir, éste es un asunto que debe ser tratado desde la perspectiva de la economía política, y debe reconocerse su carácter estructural a partir de la forma en que se organiza la producción y distribución de la riqueza social.

Es claro que el acceso a los servicios de salud y la posibilidad de contar con recursos materiales durante la vejez depende, para la mayoría de los individuos, de los ingresos que se generen como producto del trabajo y de la capacidad de ahorro; pero pueden ser insuficientes para afrontar las demandas que surjan de un problema de salud, la pérdida del empleo o la jubilación, por lo que se requiere incrementar un ahorro individual que reduzca esa posible insuficiencia, o crear mecanismos que colectivamente cubran los riesgos derivados de ella. Esta relación elemental riesgos/recursos es el origen de la seguridad social.

Ante la crisis económica de las instituciones de seguridad social en materia de jubilaciones, se plantea que la disponibilidad de recursos durante la vejez depende de la capacidad de ahorro individual, se busca

justificar la privatización de la seguridad social y se promueve la canalización de estos ahorros hacia instrumentos financieros que garanticen un rendimiento suficiente para que en el futuro no se volatilicen. Sin embargo, no parece que estas medidas resuelvan el problema de la población para acceder a una jubilación digna, cuando el nivel de ingresos de la mayoría vuelve imposible ahorrar.

En México, los argumentos que han abierto el camino de la reforma a la seguridad social se han aceptado sin un debate sustantivo que vale la pena generar con la participación de diversos actores, a la luz de las experiencias de este proceso en el ámbito nacional y en otros países en que se ha impuesto. Resulta especialmente importante esta discusión ahora pues incluso especialistas que en el pasado formaron parte de los cuerpos directivos de organismos financieros internacionales que promovieron estas reformas, como es el caso del Banco Mundial, o que han sido los referentes más conocidos del liberalismo económico, se han convertido en críticos de estos procesos.

La intención de este texto es llamar la atención sobre este asunto a diez años del inicio de las reformas, pero no se trata de exponer de manera exhaustiva la serie de argumentos que se han usado para justificarlas o criticarlas, porque la extensión de este artículo no le permite.

Puede decirse que, tal y como está planteada la transformación de la seguridad social, en el futuro se hará necesaria la intervención estatal para responder a las demandas de los pensionados a través de una asignación extraordinaria de recursos que sólo podrá compararse con el rescate bancario asumido a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Puesto en términos muy simples, mientras nos encontremos en la etapa en que los recursos que los individuos ahorran para enfrentar su vejez fluyan hacia las administradoras de fondos para el retiro, la promoción reiterada de las bondades de la privatización será una constante al hacer referencia al nuevo esquema de la seguridad social; sin embargo, cuando las generaciones más numerosas que se han incorporado a este esquema lleguen a la edad de la jubilación y sus ahorros sean insuficientes para sobrevivir, se exigirá al Estado que asuma la responsabilidad de proveer estos recursos.

Con la reforma a la Ley del Seguro Social, aprobada en 1995 y puesta en vigor en 1997, se inicia el desmantelamiento de la seguridad social en este país. El argumento primario era darle viabilidad financiera al Instituto

Mexicano del Seguro Social (IMSS), pero en la práctica se pretende su desaparición y esta frase debe subrayarse, porque más allá de la retórica que la niega las consecuencias de cada acción sucesiva en esta materia permiten suponer que éste será el resultado final.<sup>1</sup>

El primer paso en este proceso se dio con la creación de cuentas individuales en las cuales el trabajador afiliado al IMSS o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE) de manera obligatoria debe ahorrar para contar con recursos al jubilarse. Se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de tal manera que ahora cada individuo conoce el monto de dinero que ha podido ahorrar, y cuando llegue el momento de retirarse de la actividad económica tendrá a su disposición estos recursos.

A la luz de los cauces que ha tomado este proceso, es posible suponer que esta acción tuvo como objetivo sensibilizar a la población para aceptar los cambios que en los años siguientes se produjeron y preparar el terreno para la privatización de la seguridad social, ya que de otra manera no se puede explicar que se haya creado un esquema de ahorro para el retiro paralelo al IMSS, cuando hubiera sido deseable que fuera la propia institución la que administrara el 2% del salario base que el patrón debe aportar a este fondo.<sup>2</sup>

La creación de cuentas individuales se concreta y se asigna a las administradoras de fondos para el retiro (Afores) el papel de gestoras financieras de estos fondos.

En todas las justificaciones que se hacen para poner en práctica el nuevo esquema, se describen como objetivos aquellos que idealmente se propone todo sistema de seguridad social: universalidad, cobertura real contra la pérdida de ingresos, especialmente en la vejez, y un manejo eficiente de los recursos reduciendo sus costos de administración. En qué medida se ha avanzado hacia estas metas vale la pena valorarlo.

En 1997, las Afores iniciaron con 11.2 millones de afiliados para llegar en la actualidad (primer bimestre de 2005) a poco más de 33.5 millones de afiliados, lo que representa una ampliación espectacular de la cobertura; sin

<sup>1</sup> Las reformas más recientes han estado encaminadas a subrogar a particulares los servicios que originalmente debía prestar el IMSS.

<sup>2</sup> Además de 2% para el fondo de retiro, el patrón debe aportar 5% para vivienda.

embargo, las condiciones estructurales de la economía mexicana se ven reflejadas en el hecho de que menos de 40% de los afiliados son cotizantes, es decir, hacen aportes a su fondo de retiro, y este número ha crecido muy poco en el mismo periodo si se compara con las cifras iniciales, ya que pasó sólo a 12.8 millones.<sup>3</sup> Las características del mercado laboral, con inestabilidad en la contratación e incremento de la actividad informal, hacen que la brecha entre afiliados y cotizantes sea cada vez mayor y, por lo tanto, se está muy lejos de incrementar significativamente la cobertura real.

Quienes hacen aportaciones a su cuenta individual tienen la expectativa de que en el futuro sus ahorros les garanticen una pensión digna y, si bien con el esquema anterior de beneficios definidos no se podía tener esta garantía —excepto en el caso de unos pocos trabajadores privilegiados, como los del IMSS y organismos financieros estatales o los miembros del Poder Judicial, quienes reciben jubilaciones de tal magnitud que, como son francamente escandalosas, la prensa se ha encargado de hacerlas públicas—, la individualización de cuentas tampoco es garantía de contar con recursos suficientes para vivir al retirarse de la actividad económica, en la medida en que la cantidad total de recursos disponibles será una función de los rendimientos obtenidos por los ahorros en el mercado, y éstos deben ser de tal magnitud que superen la inflación acumulada. De esta manera, la posibilidad de vivir la vejez dignamente dependerá de la evolución del mercado de valores.

Para invertir los recursos de las cuentas individuales se crearon las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefores), administradas y operadas por las Afores, que reportan un rendimiento histórico real de la denominada Siefore básica<sup>4</sup> que ha fluctuado entre 9.65 y 6.54% anual entre 1998 y 2005.

De acuerdo con estos datos, el lector interesado en estimar las condiciones de su futuro económico puede empezar a hacer cálculos para saber cuánto tendrá al jubilarse, a partir de los montos que está dispuesto

<sup>3</sup> Los datos que aquí se presentan provienen de los boletines de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore). Los datos de afiliados se refieren al inicio del mes de marzo de 2005 y en el caso del número de cotizantes al mes anterior, es decir, febrero.

<sup>4</sup> La Siefore básica garantiza el valor adquisitivo del ahorro del trabajador según lo establece el artículo 47 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

a ahorrar en su fondo para el retiro, y cruzar los dedos para que los rendimientos le sean favorables,<sup>5</sup> y esto último, porque las reformas a la ley del SAR permiten que además de que estos recursos se puedan invertir en bonos de deuda pública, que son los que ofrecen mayor seguridad al inversionista, se inviertan en lo que se denomina valores de riesgo. Al entrar en vigor en enero de 2005 esta reforma, 65% de los afiliados decidió que su ahorro se invirtiera en estos valores.<sup>6</sup>

Volviendo a los argumentos para justificar la reforma, uno de ellos era la necesidad de contar con un manejo eficiente del sistema, con lo que se descalificaba el papel del IMSS y se asumía que el manejo privado aseguraba la eficiencia. En este sentido, un aspecto central es el costo que el individuo tiene que pagar por el manejo de su cuenta de ahorro para el retiro. El monto de las comisiones ha sido de tal magnitud que se hizo necesaria la intervención de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) con objeto de reducir estas comisiones; sin embargo, todavía hoy siguen siendo de las más elevadas en el mundo. Por cierto, la Afore XXI, administrada por el IMSS, es una de las que cobra las menores comisiones y, por lo tanto, debería concentrar un mayor porcentaje de cotizantes, si éstos tomaran decisiones económicamente racionales, pero esto requiere un nivel de conocimiento del sistema que un trabajador promedio no tiene.

Parece entonces obvio que a quienes beneficia este nuevo esquema es a los administradores de estos fondos, a quienes la reforma a la seguridad social les abrió la posibilidad de manejar recursos por un monto considerable que al mes de marzo de 2005 representa alrededor de \$500 000 000 000.00 (quinientos mil millones de pesos).

No es exagerado suponer que un esquema de cuentas individuales se acerca cada vez más a las denominadas “pirámides” en las que una persona o un grupo con iniciativa se encarga de convencer a un número cada vez más amplio de personas de invertir su dinero en cierto negocio, lo que les redituará ganancias mientras este flujo de recursos siga creciendo, pero cuando los ahorradores empiecen a demandar su dinero y éste resulte insuficiente para vivir dignamente la situación se tornará crítica. Es aquí donde el Estado tendrá que intervenir para responder a las demandas de los jubilados. De hecho, ya está asumiendo esta obligación al establecer en

<sup>5</sup> Para facilitar este cálculo, la Consar pone a disposición del público usuario una calculadora virtual en su página electrónica.

<sup>6</sup> Esta decisión la tomó cada ahorrador después de recibir una comunicación de su administradora en la que se le informaba cuáles eran las opciones de inversión.

el artículo 170 de la Ley del Seguro Social lo que se denomina una pensión garantizada. Además, en la reforma más reciente a este artículo, aprobada en diciembre de 2004, se establece que: “El Gobierno Federal dispondrá de lo necesario en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año que co-rresponda, para proveer al Instituto los recursos suficientes para realizar los pagos que procedan conforme al párrafo anterior”.<sup>7</sup>

Es decir, el Estado entrará al rescate de los jubilados para ofrecerles mensualmente el equivalente a un salario mínimo si los movimientos del mercado de valores les han sido adversos. Puede verse que en este nuevo esquema, lo único seguro es que las Afores cobrarán sus comisiones; lo demás, es responsabilidad del Estado.

Este proceso, que en México se dio sin dificultades al modificar la legislación respectiva, es actualmente motivo de debate en los países más desarrollados de Europa y en Estados Unidos, porque las bondades del nuevo sistema no parecen convencer a sus ciudadanos.

En realidad, en México la reforma en los términos en que se concretó no significa que la población la haya aceptado y mucho menos que comprenda sus implicaciones futuras; si pudo realizarse es porque los grupos que la impulsaron contaban con un entorno político favorable que con muy poca discusión aprobó los cambios legales respectivos. No es accidental que en nuestro continente la reforma a la seguridad social se haya iniciado en Chile durante el gobierno de Pinochet, en una situación en donde, simple-mente, este modelo se podía imponer sin oposición de los trabajadores.

La nueva realidad social, en cuya definición la estructura demográfica juega un papel muy importante, hace necesario transformar esquemas institucionales que funcionaron cuando la población era predominantemente joven. Deben incrementarse la edad de la jubilación y las aportaciones de trabajadores y patrones a los fondos de retiro; además, debe aspirarse a la protección universal por la vía fiscal, pero el envejecimiento de la población no puede servir de pretexto para dismantelar la seguridad social. El debate al respecto tiene que intensificarse a partir de las experiencias de los países que han reformado su sistema de seguridad social, especialmente cuando el camino pasa también por la reforma del sistema de salud, y ésta también se ha iniciado.

<sup>7</sup> Esta reforma, aprobada el 14 de diciembre de 2004, entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2006.