

La re-reforma de los sistema de pensiones en América Latina. Análisis y propuestas¹

The re-reform of pension systems in Latin America. Analysis and proposals

ANTONIO OJEDA-AVILÉS

PROFESOR HONORARIO DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA

Resumen

Desde la primera reforma de los sistemas de pensiones públicas en América Latina, la de Chile de 1980, el “modelo chileno” ha influido en numerosos países de ese continente y de Europa oriental, que volvieron desde sistemas públicos y de reparto a sistemas mixtos de capitalización en donde unos Fondos de todo tipo han administrado las cotizaciones en cuentas individuales con mínimos más o menos garantizados. Aquellas reformas no produjeron los efectos esperados, a pesar del daño producido en la población asegurada, y décadas más tarde comenzó una operación que los especialistas de aquellas latitudes han denominado como la “re-reforma”, con una vuelta a un mayor intervencionismo público y a ciertas formas de reparto. Los últimos países en emprender el camino de vuelta están siendo México y Brasil, y al análisis de la situación en el primero de ellos, con más de mil fondos de pensiones públicos y privados, se dedica la segunda parte del presente estudio.

Abstract

Since the first reform of the pensions’ public systems in Latin America, that of Chile in the Pinochet era, several other countries took as well the track to capitalization Funds with a big amount of autonomy and privatization. But the trend was failing almost since the beginning, benefits were not sufficient, and the administration problems surmounted the control. So, the diverse Governments set up deep reforms which were nicknamed by the local specialist as “re-reform”, turning to more control and public intervention, as well as some limits to capitalization. Last countries to undergo the “re-reform” have been Mexico and Brasil. The present study shows the situation in Mexico today, in the eve of an all-around legislation which lasts due to the political confrontation and to the economic interests under play, when its more than 1.000 pension funds, private or public, show an unacceptable state of the art.

Palabras clave

fondos de pensiones, capitalización, re-reforma, reforma de los sistemas de pensiones, modelo chileno, sostenibilidad de las pensiones, pay-as-you-go, América Latina, México

Keywords

pension funds, capitalization, re-reform, reform of the pension systems, chilenian model, Latin America, Mexico

1. EL SIGNIFICADO DE LAS REFORMAS A AMBOS LADOS DEL OCÉANO ATLÁNTICO

1.1. La vieja pretensión del sistema público bismarckiano

Cuando el canciller Bismarck puso en marcha el sistema público de pensiones en la década de 1880, la finalidad política y la social andaban bastante unidas en un momento en

¹ Una primera versión de este artículo aparecerá en el libro homenaje a la profesora Ann Numhäuser-Henning, de la Universidad de Lund, con motivo de su jubilación. En la presente versión se han modificado y mejorado algunos aspectos, con ligeras variaciones que profundizan en la materia.

que los Estados germánicos caminaban a marchas forzadas hacia una unificación pero se hallaban inmersos en una intensa lucha de clases, con una clarísima división entre trabajadores y empresarios. Sindicatos y partidos obreros reivindicaban un sistema de protección ante los infortunios más graves, y su audiencia entre la población trabajadora crecía incontenible. Bismarck trató de garantizar el bienestar de los trabajadores mediante un seguro controlado por el Estado y financiado por las cotizaciones de los trabajadores y los empresarios. El Estado asumía de tal modo el papel de pagador de las prestaciones incluso en caso de descubierto, aunque también determinaba las cotizaciones, de manera que podía evitar los déficits por vía de incrementar los ingresos. Más allá de evitar la miseria de los inválidos, ancianos y viudas, y con ello restar impulso a las fuerzas políticas contrarias, el nuevo príncipe de Salina –“cambiar algo para que nada cambie”– no pretendía capitalizar ningún fondo con el cual financiar sus proyectos, y se limitaba a transferir lo que ingresaba por cotizaciones a las cuentas de los pensionistas. El problema de este sistema consistía en que no estaba interesado en los no trabajadores, por lo que una amplia población de desheredados permanecía en la indigencia. Medio siglo más tarde, el profesor Beveridge planteó la conveniencia de un cambio copernicano en los objetivos de la seguridad social pública, y los Estados europeos, saliendo de una sangrienta Guerra Mundial, lo acogieron con benevolencia: había que proteger a toda la población que lo necesitara, aunque no fuera trabajadora, y para ello el ingreso por cotización de los asegurados debía completarse con el ingreso procedente de los impuestos de todos los contribuyentes. Se establecía de tal forma un sistema a dos velocidades, o como se dice hoy día, con dos pilares, el de las pensiones universales no contributivas, para toda la población necesitada, y el de las pensiones profesionales contributivas, para los trabajadores, con una relación en unos países complementaria A+B, y en otros alternativa A/B. En cuanto a la gestión de los dos pilares, significativamente en un país de referencia, Estados Unidos, la Administración Federal se hizo cargo del pilar básico o universal, mientras que dejó a cada Estado miembro la regulación de los fondos de pensiones del segundo pilar.

En la actualidad la situación se ha complicado hasta el punto de que pueden distinguirse hasta cuatro pilares²: el público universal no contributivo, que podríamos llamar del modelo Beveridge; el público profesional contributivo, que podríamos llamar del modelo Bismarck; el privado colectivo obligatorio (por convenios colectivos con fuerza erga omnes), o modelo holandés; y el privado individual o colectivo voluntario. En esa pirámide de cuatro placas tectónicas de difícil conexión entre ellas, la importancia del tercer y cuarto pilar ha ido aumentando a medida que la población envejecía.

1.2. La reforma chilena y la denominada *re-reforma* en América Latina

Entramos en la edad contemporánea de la seguridad social cuando Chile, en 1980 y por tanto en lo más álgido de la dictadura de Pinochet y la influencia de los *Chicago boys*, inaugura un sistema nuevo basado casi exclusivamente en la capitalización de cuentas individuales, el que equivaldría al cuarto pilar de la seguridad social en la estructura clásica, dejando un mínimo resquicio a la garantía del Estado de una renta básica para los necesitados o para los que hubieran cotizado al menos durante veinte años, el equivalente al primer pilar.

² La distinción tradicional en tres pilares ha venido contestada por el Banco Mundial, que distingue los dos públicos, universal y profesional, que indico a continuación en el texto.

El modelo chileno centraliza además la gestión, al unificar los 33 regímenes especiales existentes –todos, salvo los del ejército y la policía, privilegiados por el gobierno de Pinochet– en uno solo bajo el control del Instituto de Normalización Previsional³. Y, quizá la medida más discutible, suprimió la cotización del empleador, dejando para las cuentas individuales solo la del trabajador titular de ellas.

Chile sirvió de ejemplo para numerosos países⁴, no solo latinoamericanos, para reformar sus respectivos sistemas de pensiones en un orientación privatista aunque de control estatal, en última instancia inspirada vagamente en la legislación estadounidense, y con el aval del Banco Mundial⁵, que se empleó después a fondo en los países del Este europeo antes de publicar un segundo informe mucho más equilibrado.

Veinte años más tarde el modelo chileno presentaba importantes quiebras, en especial la insuficiencia de las pensiones y el elevado precio de las comisiones cobradas por las empresas administradoras de fondos, las AFP. Su aparente mayor rentabilidad frente al sistema de reparto se convirtió en falacia cuando la crisis y otros avatares y desequilibrios mundiales sometieron la moneda a vaivenes asimétricos, en la conocida como *paradoja de Aaron*, quebrando así el importe de los ahorros incluso antes de la crisis financiera de 2008⁶. Entre 2006 y 2010 procede a una amplia reforma, bajo el gobierno de Michele Bachelet, al mismo tiempo que la emprendida en Bolivia durante el mandato de Evo Morales y en Uruguay bajo el de Tabaré Vázquez, aunque un poco más tarde de la llevada a cabo en Argentina por Néstor Kirchner: una “re-reforma” de amplitud continental para fortalecer los pilares públicos que, a su vez, ha planteado una nueva problemática de incierta solución y nueva actividad legislativa en los últimos años. En todo caso, cabe hablar de una “reversión de la reforma liberal”, y aludir a una variedad de motivos para explicarla, desde la fuerza de los actores sociales al bajo legado histórico, pasando por el difícil acceso de esos países a los mercados de capitales, o la mayor inestabilidad institucional⁷:

Por su parte, los diez países de la antigua Unión Soviética que ingresaron durante el trienio 2004-2007 en la Unión Europea implantaron previamente bajo las orientaciones del Banco Mundial un sistema de dos pilares mediante la creación de un pilar privado predominante, extraído del, y junto al, pilar público tradicional, y administrado por gestoras

³ C. MESA LAGO, “La re-reforma de pensiones en Chile”, en U. BECKER y otros, *Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría*, monográfico de Revista de Trabajo 10 (2013), p. 58.

⁴ La impresionante cifra de 23 países seguidores de la reforma chilena en Europa y América es proporcionada por el máximo experto en reforma de pensiones en América Latina, C. Mesa-Lago, “Comparaciones de los aspectos legales y evaluación de los efectos socio-económicos de las cuatro re-reformas”, en el monográfico de Becker y otros en la *Revista de Trabajo* 10 (2013), p. 169. Algunos países aplicaron también la supresión, y otros desviaron la del empresario al pilar público y concentraron la del trabajador en el privado.

⁵ Banco Mundial, *Averting the Old-age Crisis*, Washington 1994.

⁶ Sobre la paradoja de Aaron y la incidencia del azar sobre la rentabilidad financiera, F. Serrano Pérez, “Sostenibilidad del Sistema español de Seguridad Social: posibles reformas paramétricas”, (2009) *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, número extraordinario 1 p. 149.

⁷ En este sentido, cfr. JM BUSQUETS, “Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay”, paper presentado en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, (Montevideo 2012), 8 ss.

privadas con tutela de un órgano estatal⁸. Iniciaban en plena Europa el camino privatizador proclamado por Chile justo cuando los países latinoamericanos que habían entrado en el *reaganismo* principiaban a modificar sus proyecciones. También en los países europeos de la antigua URSS la cobertura y la suficiencia de pensiones han sufrido fuertes descensos, y la privatización del sistema mediante la prevalencia del segundo pilar no ha mitigado el intervencionismo del Estado en actuaciones discutibles, sobre todo con motivo de la gran crisis internacional de 2008⁹. Ha habido, en consecuencia, reformas posteriores para solventar los problemas advertidos, sin que por lo reciente de ellas quepa evaluar su profundidad –que no parece excesiva– ni su orientación.

En el fondo, tanto el modelo impulsado por el Banco Mundial como los sistemas establecidos por los Estados antevistos tienen un problema básico en el paradigma del que toman ejemplo, Estados Unidos, un país-región de la máxima capacidad adquisitiva que no puede parangonarse con ninguno de ellos. Por ejemplo, los costes de administración de los planes de pensiones son considerablemente más altos en los países miméticos por no disponer de una competitividad adecuada entre las empresas gestoras y por llegar éstas con facilidad a una administración débil que accede a sus indicaciones, y al cabo elevan los gastos indebidamente.

1.3. Dos revisiones tardías

Por último, varios países dentro del ámbito hispanoamericano han procedido a reformas de sus sistemas de pensiones y ahora anuncian una re-reforma aún no cumplida: México, España, Brasil. El primero, cuya reforma estructural acaeció en 1995 con el desmantelamiento parcial del pilar público y la creación de numerosos fondos privados de pensiones, en una dispersión y labilidad excesivas que ahora querría solventar. La segunda, con una reforma paramétrica y algunas pinceladas estructurales entre 2011 y 2015 que previsiblemente venga modificada con el cambio de gobierno. La tercera, con una reforma también paramétrica acabada de aprobar en medio de una situación política confusa, y que establece el mínimo de 85/95¹⁰. Veamos con detalle la primera de ellas.

⁸ Salvo Eslovenia y República Checa: fueron Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Polonia, Letonia, Lituania y Rumanía. Hungría abandonó en 2011 el pilar privado. Cfr. al respecto A Simonovits, “La re-reforma de pensiones en Hungría”, (2013) 10 *Trabajo* 143-144.

⁹ El abandono por Hungría del segundo pilar, el privado, se debió en realidad a “la fuerte caída de activos en el segundo pilar” a causa de la crisis de 2008: el gobierno permitió el retorno voluntario al sistema público a los mayores de 52 años en 2009, y al año siguiente procedió al cierre de facto del segundo pilar: Simonovits, “La re-reforma de pensiones en Hungría”, p. 159. Para este autor, en Hungría, tanto como en Argentina, la idea preconcebida de que las cuentas individuales y la gestión privada impedirían las intromisiones del gobierno quedó desautorizada por la experiencia (*ibidem*, p.159).

¹⁰ Sobre la reforma brasileña, F Bertranou y F Grafe, *La reforma del sistema de pensiones en Brasil: aspectos fiscales e institucionales*, (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007). La fórmula 85/95 exige alcanzar entre la edad y los años cotizados (al menos 30) la cifra de 85 a las mujeres y 95 a los hombres. La fórmula se aprobó en 2015 y es opcional a la del factor de seguridad social, sin haber conseguido contener el abultado déficit de las cuentas.

2. LA INCÓGNITA DE MÉXICO

2.1. El alcance de la reforma de 1995

La primera ocasión en que hallamos la mención a las pensiones se produce en la Constitución de 1917, y en ella el aspecto más importante será el continente antes que el contenido. En efecto, respecto a la sustancia el famoso artículo 123 solo previó un seguro social potestativo para los empresarios¹¹, y en cuanto a la forma, al igual que para todos los derechos laborales que contemplaba, la regulación vino encomendada tanto a la Federación como a los Estados federados, en una competencia compartida de cuyo reparto funcional nada decía, por lo que abocaba a un conflicto permanente que inicialmente se saldó con una inhibición de los poderes federales y una rápida intervención de los Estados en Códigos y Leyes del Trabajo donde por lo común se preveía una incipiente normativa de seguro social¹². Paulatinamente el boceto pudo concretarse mediante una reforma del art. 123 en el año 1929 que “federalizaba” la legislación laboral al otorgar facultades al Congreso de la nación para legislar en materia laboral, y respecto a los seguros sociales declaraba de utilidad pública la expedición de una ley de seguro social. La intención del legislador consistía en centralizar la seguridad social mediante una fórmula de alcance nacional que integrara la multitud de seguros populares y pudiera repartir las responsabilidades derivadas de los riesgos, como indica Morales Ramírez¹³. Una aspiración que resurge hoy día en la intención de los reformadores, hastiados de la fragmentación de los fondos de pensiones y del egoísmo de cada colectivo.

Nace así en 1943 la Ley del Seguro Social como un seguro público, cotización tripartita y gestión en manos del Instituto Mexicano del Seguro Social, para la cobertura de concretas contingencias y limitada a los trabajadores subordinados de la capital y las principales ciudades. Al margen de él se mantuvieron los seguros sociales de las fuerzas

¹¹ Art. 123, apartado XXIX: “Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”.

¹² Código del Trabajo de Yucatán de 1917; Ley del Trabajo y Previsión Social de Sonora de 1919; Ley del Trabajo de Sinaloa de 1920; Código del Trabajo de Puebla de 1921; Ley del Trabajo de Jalisco de 1923; Ley del Trabajo de Colima de 1925; Ley de Riesgos Profesionales de Veracruz de 1924; Ley del Trabajo d Campeche de 1924; Ley del Trabajo Minero de Guanajuato de 1924; Ley del Trabajo d Tamaulipas; Leyes de Tabasco de 1917 y 1926; Ley del Departamento de Trabajo de San Luis Potosí de 1926; Ley de desarrollo del art 123 Const. de Chiapas de 1927; Ley del Departamento de Trabajo de Nayarit de 1929; Ley de Aguascalientes de 1928; y Ley reglamentaria del art. 123 Const. de Hidalgo de 1928. El desarrollo constitucional de la seguridad social puede verse en A. Sánchez Castañeda y MA Morales Ramírez, *El derecho a la seguridad social y a la protección social* (México DF, Editorial Porrúa 2014) 48 ss. Previamente a la Constitución de 1917, la “Ley Cándido Aguilar” de 1914 había instaurado la cobertura sanitaria en caso de accidentes de trabajo por cuenta de los empresarios. Vid al respecto F. Remolina Roqueñi, *El artículo 123 constitucional* (IMS, México 2000), 662 ss.; JC Saldívar Reinoso, *El surgimiento del seguro social en México como un servicio público nacional obligatorio 1917-1943* (tesis doctoral digitalizada, Puebla 2001), 17; N de Buen Lozano, *Seguridad Social* (México, ed. Porrúa 1999) 24 ss. Dicha “Ley Cándido Aguilar” nació en el contexto de la guerra civil revolucionaria y no parece haber logrado consolidarse en el tiempo y el espacio.

¹³ MA MORALES RAMÍREZ, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano* (México, UNAM 2005) 18-19.

armadas y de los empleados civiles federales¹⁴. La Ley del Seguro Social de 1973 amplió el campo de aplicación subjetivo para generalizar la cobertura a todos los trabajadores subordinados del país e incluir a los necesitados no trabajadores mediante prestaciones de servicios sociales y asistencia social, en línea con el modelo Beveridge, por lo que según algunos autores rompió con ello la vinculación con el Derecho del Trabajo¹⁵. La ampliación, dirigida básicamente al sector rural e indígena, planteaba numerosas interrogantes financieras, pero no podía demorarse mucho tiempo en un país donde el sector de los trabajadores subordinados de la industria y los servicios era mínimo en aquella época¹⁶. Y a pesar de que la evolución posterior recortó considerablemente su alcance, esta sensibilidad para los humildes ha permitido al cabo que México pueda presumir de una cobertura subjetiva más amplia de la habitual en América Latina. Junto a este rasgo, hay otro igualmente importante: las cotizaciones se reparten desde esa época entre los poderes públicos, los empresarios y los trabajadores, algo de lo que hoy día no podemos extrañarnos porque de una u otra forma los poderes públicos complementan en todas partes la sostenibilidad de los sistemas nacionales¹⁷, pero que en 1943, en su configuración como base principal de los subsidios a los necesitados, hallaba pocos ejemplos parecidos¹⁸. Un tercer rasgo importante del sistema mexicano radica en la importancia y heterogeneidad otorgada a los servicios sociales, al punto de que dentro de ellos se incluyen actividades que por su importancia y alto coste merecen atención diferenciada: me refiero a la construcción de viviendas y a los dos grandes Institutos encargados de ello dentro del IMSS y el ISSSTE, denominados respectivamente INFONAVIT y FOVISSTE, a los cuales van voluminosas

¹⁴ De 1959 es la primera Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, el ISSSTE. Hay también desde 1935 el Seguro Social de Petróleos Mexicanos, PEMEX. El Fondo de empleados de ferrocarriles y el Subsistema independiente de electricidad se integraron en 1980 y 1982 en el Instituto Mexicano de Seguridad Social. Así pues, en la actualidad los seguros públicos, o primer pilar en sentido general, se componen de los regímenes del IMSS, el de los funcionarios civiles de la Federación, ISSSTE, el de los funcionarios militares, ISSFAM, y el de PEMEX.

¹⁵ MA MORALES RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 19. Se trataría de la ruptura en que consiste el enfoque de Protección Social respecto del de Seguridad Social.

¹⁶ El panorama ha cambiado drásticamente en México, pues la mitad norte del país ha visto brotar multitud de fábricas de todo tipo, no solamente las maquiladoras de la frontera con Estados Unidos, sino también grandes factorías de firmas automovilísticas norteamericanas, japonesas y coreanas, para fabricar a menor costo productos que revierten al mercado norteamericano. En Tijuana (Baja California), por ejemplo, hay instaladas unas 550 fábricas. De menor número pero mayor rentabilidad son las numerosas fábricas de automóviles de los Estados de Guanajuato, Puebla, etc.

¹⁷ En la actualidad, la aportación del Estado a los gastos de la Seguridad Social en Suecia y Alemania suponen el 3 por 100 del Producto Interior Bruto, y en España es de menos del 1 por 100. El déficit de las pensiones en este último país se proyecta conjurarlo por el Partido Socialista, de llegar al gobierno, mediante un impuesto finalista inspirado en la experiencia francesa de la *contribution sociale généralisée*. Cfr. al respecto B Suárez Corujo, "El compromiso con las pensiones públicas: un impuesto específico para su financiación", blog *Economistas frente a la crisis*, 6 de julio de 2016. El problema que plantearía dicho impuesto en España sería el de llegar en momentos en que la carga impositiva sobre los ciudadanos ha pasado en estos últimos cuatro años a estar por encima de la media europea, viniendo desde una posición muy por debajo de dicha media, dado que el gobierno conservador hizo aprobar para hacer frente a la crisis bancaria subidas muy rápidas y elevadas de los impuestos de todo tipo.

¹⁸ En algunos países europeos durante la primera fase de fines del siglo XIX y principios del XX, de promoción del seguro de accidentes entre los empresarios, el Estado contribuía con una ayuda o complemento a la cotización empresarial, pero siempre dentro de la estricta cobertura profesional de aquellos sistemas incipientes, sin ir más allá de los obreros industriales. Así ocurría, por ejemplo, con los seguros sociales españoles.

partidas de gasto¹⁹. Junto a las viviendas para trabajadores, tienen asimismo alguna importancia la red de guarderías infantiles para hijos de trabajadores, calificada como prestación social, la cual concede alimentación, salud, educación y recreación a los niños, financiada por los empresarios con el 1 por 100 de los ingresos básicos de sus trabajadores²⁰. Por lo demás, las contingencias cubiertas abarcaban enfermedad e incapacidad, vejez y muerte, y riesgos profesionales, con la significativa ausencia del desempleo, salvo el denominado retiro por desempleo.

La reforma privatizadora sobrevino con la Ley del Seguro Social de 1995, a cuya virtud entraron en el país los postulados neoliberales de la reforma chilena. En líneas generales, la reforma incidió en tres campos principales: en el primero, la Ley dio paso a las gestoras privadas en la administración de fondos de pensiones e inclusive en el otorgamiento de los servicios²¹ y permitió una amplia autonomía de facto a esos fondos, que en pocos años adquirieron una vida propia y variada que el Estado federal fue incapaz de encarrilar. Probablemente quepa trazar un cierto paralelismo entre los fondos de pensiones de la reforma y las cajas de seguros populares que florecieron en la primera etapa antes de 1943, impulsadas por las leyes estatales de fomento; pero si bien miramos, ni el fin de lucro ni el poder financiero de una gestora moderna –filial de un banco o compañía de seguros en muchos casos– tienen mucho que ver con aquellas cajas organizadas por trabajadores y empresarios, cuya filosofía se encuentra también en el origen de varios sistemas europeos desde Francia a los países escandinavos. Pero tan importante como la privatización de hecho ha sido el segundo cambio introducido por la reforma, el paso al método de capitalización individual de las cuentas del sistema en la modalidad de los fondos, dejando el método de reparto *pay as you go* para los que se mantuvieran en el modelo anterior. Como es habitual en estas reformas drásticas, el coste de transición ha sido enorme, incluso a pesar de que se ha dado la opción a los ya asegurados en el sistema anterior para continuar en el mismo, prohibiendo en cambio a los nuevos incorporados a la vida activa el acceso a ese sistema²².

¹⁹ Por ejemplo, el presupuesto de gastos para 2016 del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores calcula en el capítulo de pasivo unas aportaciones a favor de los trabajadores de 913.771 millones de pesos (45.688 millones de dólares): INFONAVIT, *Presupuestos de ingresos y egresos 2016*, s/f, gráfico Balance general comparativo presupuestado para el ejercicio 2016 y estimado al cierre de 2015, p. 9. El INFONAVIT se creó por una ley de 1972 como organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, dedicado a la adquisición y construcción de viviendas para los trabajadores con los ingresos derivados del 5% de los salarios de éstos como cotización de los empresarios. Después de diversas reformas derivadas de los problemas de liquidez y de solvencia del Instituto, la subcuenta de vivienda de cada trabajador individual pasó a integrarse dentro del sistema de pensiones: A. Sánchez Castañeda y MA Morales Ramírez, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, cit., p. 95.

²⁰ Para los asegurados del IMSS, el Instituto presta servicios directamente o mediante concesión para los niños entre 43 días de nacido y hasta 4 años, con un total en 2011 de 250 estancias y 29.375 niños atendidos, de los 14 millones de trabajadores asegurados en el IMSS. Cfr. A. Sánchez Castañeda y MA Morales Ramírez, *El derecho a la seguridad social*, p. 176.

²¹ MA MORALES RAMÍREZ, *ibidem*, p. 20.

²² Los institutos bajo el método de reparto dejan de percibir las aportaciones de las nuevas generaciones, que entran en los fondos de pensiones y generan un enorme vacío a aquéllos, los cuales se quedan inicialmente con todos los pensionistas y ven mermar paulatinamente el número de los cotizantes activos. En el caso de México, una nueva Ley del IMSS de 1997 asignó al gobierno federal la garantía de las pensiones del IMSS, por lo que los costes de transición costaron al erario público en 2010 la suma de 106.000 millones de pesos y han ido incrementándose hasta que en 2040 alcancen los 209.000 millones, para a partir de ahí decrecer. El cuadro puede verse en Aguirre Farías, *op. cit.*, p. 38. En el conjunto de los Institutos públicos de reparto, dice el autor en p. 39, tanto el gobierno federal como los estatales gastaron en 2010 más de 267.000 millones de pesos en (...)

Por último, el tercer cambio ha consistido en pasar desde el modelo de beneficio definido al de cotización definida, este segundo habitual en los fondos privados de pensiones por cuanto permite incorporar “pacíficamente” las fluctuaciones derivadas de cambios de ciclo, inflación, crisis de la divisa etc., puesto que la cuantía de la pensión no se especifica hasta el momento del rescate.

El resultado global semeja un cuadro del impresionismo puntillista, donde por doquier aparecen más de mil fondos de pensiones de los más diversos tamaños y regímenes, mientras que entre ellos se mueven majestuosos los antiguos institutos con método de reparto, con hondas diferencias entre ellos²³. Aguirre Farías resume los problemas más importantes heredados del sistema público de 1943 de la siguiente forma²⁴:

En primer término, la reforma de 1995 fue incompleta, pues no afectó, o lo hizo en una mínima proporción, a los que ya trabajaban en el momento de promulgarse, para los cuales se arbitró una aplicación gradual.

Los sistemas de pensiones presentan una gran variedad que los hacen ingobernables e incluso previsible, siendo el peor aspecto de dicha variedad la desigualdad que genera incluso entre empleados de una misma institución o empresa. Entre los casos más flagrantes de desigualdad se halla el de quienes transfieren la pensión a los derechohabientes al producirse el fallecimiento, y también el de quienes disfrutan de pensiones por encima del último salario percibido.

En relación con lo anterior, en los antiguos sistemas, con la excepción del de trabajadores de la industria y servicios (IMSS), el criterio básico de jubilación es el de antigüedad por años de servicio, y no el de la edad. Generan así la que algún autor denomina “pensión sin necesidad”, la del jubilado de 45 años en plenitud de facultades laborales que incluso obtendrá una pensión superior al importe de su último sueldo.

El modelo nuevo de 1995 arrojó bien pronto algunas desviaciones de las proyecciones pensadas por sus promotores²⁵.

En primer lugar, la insostenibilidad crónica. En 2015 todos los fondos de reserva, tanto el de Cumplimiento de Obligaciones Laborales, el de Reserva para Contingencias, el del Régimen de Pensiones, como, en fin, el del Seguro de Enfermedad y Maternidad, han quedado agotados por haber estado cubriendo los sucesivos déficits anuales de la seguridad social pública, y en concreto del Instituto Mexicano del Seguro Social. Si bien desde el inicio

costes de transición, e irá aumentando hasta el año 2035, en que alcanzará el máximo de 539.000 millones de pesos, para descender a partir de ahí.

²³ Indica FM Aguirre Farías, *Pensiones.. ¿y con qué?* (México, Fineo 2012) 18-20, la insuficiencia de las pensiones del IMST representa un paraíso económico sobre un cementerio social, mientras que el Instituto de los empleados federales supone un paraíso social sobre un cementerio económico, ya que se pagan pensiones a personas de 45 años de edad al estar calculadas sobre los años de servicio, 25 o 30 años, lo cual resulta insostenible a largo plazo.

²⁴ Aguirre Farías, *Pensiones...*, p. 23.

²⁵ Sigo en el análisis las reflexiones de A. SÁNCHEZ CASTAÑEDA y MA MORALES RAMÍREZ, *El derecho a la seguridad social*, pp. 181 ss.

de la ampliación del sistema al sector campesino surge el déficit crónico, en 1964²⁶, la aceleración de la deuda parece tomar cuerpo con la reorganización de las pensiones al sistema de fondos individuales y los costes de transición progresivos que conlleva.

En segundo lugar, los Fondos de Pensiones incumplen diversos artículos del Convenio 102 Norma Mínima de Seguridad Social de la OIT²⁷, por cuanto no hay aportaciones patronales o estatales para la constitución de fondos de reserva, los asegurados no participan en la gestión por parte de las empresas administradoras de fondos, dichas gestoras perciben elevadas comisiones por su actividad, etc. La reforma ha introducido cálculos económicos que son también especulativos, como el de rentabilidad de los fondos, con una vacilante garantía del Estado.

En resumidas cuentas, por decirlo en palabras de Sánchez Castañeda y de Morales Ramírez, por el simple hecho de ser privado, el sistema de fondos de pensiones no puede ser considerado inadecuado; “no obstante, lo es cuando se trata de un único mecanismo con que cuentan los trabajadores, es decir, no se trata de un instrumento complementario. La lógica de los fondos de pensión privados solo tiene beneficios para los administradores privados; los riesgos y menoscabos son para el trabajador y el Estado²⁸”.

En tercer lugar, la cobertura subjetiva y la tasa de sustitución continúan siendo escasas. Respecto a la primera cuestión, los fondos de pensiones abarcan a unos 22 millones de los 46 millones de ocupados²⁹ y en cuanto al pilar cero de pensión garantizada universal, la afiliación a los seguros sociales de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios agrícolas es voluntaria mediante convenio³⁰. En resumidas cuentas, quienes no cuentan con ninguna esperanza de pensión representan aproximadamente el 50 por 100 de la población activa³¹. En cuanto al segundo aspecto, la tasa de sustitución o reemplazo de la pensión sobre el salario solo garantiza a los afiliados una pensión que equivale a un salario mínimo³², lo que supone 3.5 euros al día o 105 euros al mes. Bajo tal premisa, la pensión garantizada prácticamente no supone ninguna cobertura aceptable para quien haya ganado y cotizado el equivalente a tres salarios mínimos (es decir, 10.50 euros diarios), pues percibirá el 33% de esa cantidad, así como quien hubiera percibido cuatro salarios mínimos (14 euros diarios) la pensión garantizada apuntaría al 25 por 100 del sueldo. Quizá por estas carencias, México no ha ratificado el Convenio OIT 102 Norma Mínima de Seguridad Social, y solo muy recientemente ha suscrito el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

²⁶ M GÓMEZ MORIN, *Seguridad Social*, México (PAN 1966) 82-87.

²⁷ G LÓPEZ MORALES, “Las normas internacionales del trabajo sobre seguridad social y las reformas de la seguridad social en América Latina”, en CISS, *III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social en América Latina* (Santo Domingo 1996) 127 ss.

²⁸ *Op. cit.*, pp. 185-186.

²⁹ Datos de 2010. Formalmente las administradoras de fondos (AFORES) presentan 42 millones de cuentas individuales, pero de ellas hay unos 20 millones inactivas, en el sentido de que no han cotizado en los últimos tres años. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores Estratégicos*.

³⁰ Ley del Seguro Social de 1995, arts. 13.2 y 235, y Capítulo X, “De la seguridad social en el campo”.

³¹ FM AGUIRRE FARIAS, *Pensiones...*, p. 19.

³² Su cuantía es de 73 pesos mexicanos diarios en 2016.

Tal parece, para resumir, como si el modelo mexicano asumiera la figura de un elfo de enormes pies de barro (el pilar cero) y gran cabeza (el pilar cuatro), con un cuerpo menudo y enfermizo.

2.2. Las propuestas de reforma actualmente a debate

En 2014 una iniciativa surgió del ISSEG, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, apoyada por la Unión Europea³³, que culminó en 2105 con una conferencia en donde se debatieron los problemas más acuciantes y se avanzaron soluciones. Al año siguiente, abril de 2016, el Senado de la República organizó un nuevo encuentro, auspiciado por la Unión Europea y la OIT, donde se alcanzaron soluciones parecidas a las de Guanajuato y a las planteadas asimismo por parte de la doctrina³⁴. Se trata de propuestas dirigidas a clarificar el caos dominante en el mar de los fondos de pensiones y articularlo con los grandes seguros públicos.

El punto de partida unánimemente sentido radica en la necesidad de establecer un modelo único de integración de los dos modelos que coexisten en México, el público y el privado, tal y como se practica en la Unión Europea, con relaciones complementarias y no excluyentes entre ambas clases de pilares y unas normas de coordinación (el Reglamento Europeo 883/2004 y su Reglamento de aplicación) que permiten tanto la portabilidad de las prestaciones³⁵ como el cómputo recíproco de cotizaciones. A tal fin sería imprescindible una base de datos homogénea para que pudieran realizarse las oportunas convertibilidades o adaptaciones. Téngase presente la dificultad para aplicar portabilidades entre instituciones que aplican el método de reparto y el de capitalización, por lo general con prestaciones definidas frente a cotizaciones definidas, si bien la operación no es imposible como lo demuestran las normas de coordinación europeas y también las de ciertos Convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social, entre ellos prioritariamente el Iberoamericano.

A partir de ahí las proyecciones se tornan cautelosas. Los problemas financieros mexicanos son incluso más acuciantes, si cabe, que los sentidos en la mayoría de países con sistemas de seguridad social, y la audacia de las propuestas no va más allá de esa uniformización y coordinación de los regímenes para eliminar desigualdades flagrantes, sin pretender una reforma estructural que implique por ejemplo la desaparición de la multitud de fondos. Las conclusiones piden expresamente la mayor flexibilidad posible en la armonización, una variedad en lo accesorio plasmada en los reglamentos de desarrollo. Los debates actuales ni siquiera persiguen una reforma paramétrica, y menos una estructural, sino una reforma instrumental y de procedimiento que armonice y unifique la actuación de la selva de entidades gestoras y tipos de seguro. De esta forma, los dos aspectos de la futura reforma consistirían en una propuesta orgánica y otra funcional:

³³ A través de SOCIEUX.

³⁴ En los debates de Guanajuato participó muy activamente FM Aguirre Farías, cuyas propuestas básicas coincidían con las debatidas en la conferencia. El Seminario Internacional de Pensiones de 24 y 25 de noviembre de 2015 en León de Guanajuato contiene trece resoluciones que han sido publicadas por SOCIEUX, *Iniciativa de la Unión Europea para la Protección Social en Cooperación al Desarrollo* (Bruselas 2015).

³⁵ Portabilidad institucional, y no solo geográfica: la posibilidad de transferir la propia cuenta individual desde una administradora a otra, y no solo a otro Estado o legislación nacional.

a) La propuesta orgánica mira a la creación de un Consejo Federal, Comisión o Comité de reforma donde deberían estar los agentes sociales, expertos independientes y técnicos gubernamentales, en cuyo seno quedarán claros los objetivos marcados³⁶. Las conclusiones de los debates apuntan a las siguientes dianas:

a.1. Coordinación y complementariedad de los regímenes de reparto y los de capitalización, a manera de pirámide y no de alternativa. Este punto contiene fuertes dosis de reforma estructural, aunque no pretende alterar lo existente, sino modificar su tipo de relación. Transformar en positivo la alternativa entre seguro público o fondo de pensiones significa sumar uno y otro en cabeza de todo asegurado, lo cual implica un aumento de las cotizaciones, bien sea del Estado o de los implicados.

a.2. Base de datos unificada de toda la pensionística de la protección social. Un *continuum* informativo donde constara el historial de cada asegurado y de cada entidad gestora dentro del conjunto, y accesible por todo el conjunto, suprimiría la enorme incertidumbre de la fragmentación actual, donde los datos son incompletos.

a.3. Separación neta de los seguros de pensiones respecto de los otros seguros y de los aditamentos que no pertenecen a su esfera³⁷.

a.4. Protección suficiente y digna en el pilar básico. Se trata de una propuesta cuantitativa inexorablemente relacionada con la suficiencia del salario mínimo, al cual no puede sobrepasar³⁸.

a.5. Perseguir un sistema mexicano global y coordinado de pensiones.

a.6. Mecanismos de sostenibilidad vinculados a la expectativa de vida y al envejecimiento de la población. Dichos mecanismos, evidentemente, pueden asumir desde la forma de un Fondo de Reserva hasta la de un factor de sostenibilidad como los establecidos en varios países europeos.

Implícitamente parece admitirse el protagonismo de la Secretaría Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la aplicación de la reforma. Sin embargo, la experiencia indica

³⁶ Como se sabe, en la Unión Europea existe por una parte la Comisión Administrativa, donde se reúnen técnicos gubernamentales de cada Estado Miembro para resolver problemas aplicativos, y que a su vez se descompone en una Subcomisión de cuentas y una Subcomisión de Informática; y por otra la Comisión Consultiva, que reúne a una representación tripartita (un miembro gubernamental, otro sindical y otro empresarial) de cada Estado Miembro.

³⁷ Vivienda y guarderías, pero también otras actividades comprendidas en el término “social” como las deportivas, culturales, de ocio y recreo, etc., de mejora del nivel del pueblo mexicano, y que en otros países configuran los Ministerios de Vivienda, Cultura, Sanidad, etc.

³⁸ A. SÁNCHEZ CASTAÑEDA, *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización* (México, UNAM 2012) 183 ss., alude en tal sentido a una protección social solidaria y contributiva con el sector informal, y a prestaciones solidarias para adultos mayores. En el primer caso ofrece algunas soluciones sobre contingencias de enfermedad y de vejez, y advierte que deberían estar muy articuladas para atender a la pluralidad que se presenta en el sector informal. En cuanto al segundo, señala cómo en México el número de pensionistas del trabajo –antiguos cotizantes por su relación laboral– es “infinitamente inferior” al número absoluto de ancianos, por lo que es necesario crear una prestación solidaria para los que no cuentan con pensión contributiva (p. 184).

la conveniencia de apartar al poder político lo más posible de este tipo de actuaciones, o cuanto menos la creación de un Consejo donde se debatieran y aprobaran las líneas maestras de actuación de tan compleja evolución. Quizá sería el momento de aprovechar la propuesta de A. Sánchez Castañeda, de un Instituto Mexicano de Protección Social limitado a las personas sin recursos³⁹, y convertirlo en una superestructura que abarcara a toda la protección social, tanto contributiva como no contributiva, de cotizantes como de necesitados, profesional como universal, para dejar en un segundo escalón a los Institutos actualmente existentes.

b) La propuesta funcional alude a la elaboración de una norma de rango legal donde quedaran plasmados los objetivos perseguidos. Consistiría en un marco normativo básico, o ley marco, aplicable a todas las entidades de pensiones, con principios generales de cumplimiento necesario por todas ellas. Se trata, claramente, de una ley federal que sustituiría a la Ley del Seguro Social de 1995. El problema aquí viene planteado por las relaciones parlamentarias y el juego de partidos dentro de las Cámaras legislativas, materia en la que no vamos a entrar, pero que ya en los debates pudo expresar una contraposición de intereses y objetivos entre las diversas organizaciones políticas. El segundo nivel después de la Ley marco serían los reglamentos de desarrollo, que entiendo deberían ser pocos, breves y asimismo federales, donde la coordinación dejaría abiertas las variantes posibles a tenor de la naturaleza de las entidades gestoras, del tipo de seguro o de la clase de contingencia.

¿Qué podemos esperar de la re-reforma latinoamericana cuando esté culminada? La experiencia de las reformas anteriores en América y Europa nos enseña que el ideal está ahora en un sistema mixto de reparto y capitalización, no en uno puro de uno u otro signo. Los pasos más importantes podrán darse con relativa facilidad en las tareas de simplificación, unificación y coordinación de los multisistemas actuales, especialmente en México, y con ellas lograremos un avance importante en la igualdad y la eficiencia. Con esos dos logros solo nos quedaría ya el último eslabón de la escala virtuosa: la suficiencia de las pensiones.

³⁹ A. SÁNCHEZ CASTAÑEDA, *La seguridad y la protección social en México*, p. 176 ss.