

**UN Expert Group Meeting on Social and Economic  
Implications of Changing Population Age Structures**

**UN Population Division – CONAPO  
Mexico City, August 31-September 2, 2005**

**Necesidades apremiantes, riesgos económicos y obstáculos sociales  
en la recomposición de las pensiones de retiro en América Latina.**

Roberto Ham-Chande  
El Colegio de la Frontera Norte

***1. Envejecimiento y seguridad económica***

Los países de América Latina y el Caribe son muy diversos en tamaños territoriales, montos de población y grados de desarrollo. Se trata de una diversidad que sin embargo conserva una semejanza cultural y lingüística “iberoamericana” donde el idioma español es una liga fundamental, que permite que en tan vasta región exista una comunicación y asimilación sin semejante en el mundo, incluyendo la participación de Brasil ante la cercanía estructural entre español y portugués. En cuanto a la población, en 2005 tiene 697 millones de habitantes, en una etapa intermedia de transición, mirando ya a través de una “ventana demográfica” para las próximas décadas. Solo entre Brasil y México tienen 51 % de la población latinoamericana y los 12 países de mayor tamaño contienen 90 % del total <sup>1</sup>. En América Latina y el Caribe 14 % de la población está en una etapa de transición avanzada, 81 % es intermedia y 5 % es tardía (UN, 2002). La dinámica de la población se ve así dominada por una transición demográfica en etapa intermedia, pero aquí también se manifiesta la diversidad. Existen países como Uruguay que hace tiempo muestra una estructura por edades casi estable, Chile que comienza a salir de la ventana demográfica, y en Bolivia los cambios serán más tarde y más prolongados en el tiempo. En todo caso y en todos los países hay un proceso de envejecimiento que finalmente será la característica del futuro demográfico de la región, con consecuencias sociales y económicas de la mayor importancia. En algunos países este envejecimiento ya está presente, como Uruguay, Cuba y Puerto Rico; en la mayor parte está iniciando con perspectivas de gran aceleración, como Brasil, Colombia y México; en unos cuantos el proceso se inicia más tarde, como es en Guatemala, Paraguay y Haití; pero para todos el envejecimiento es indefectible.

Social y económicamente lo relevante de las edades mayores es la correlación existente con la fragilidad ante la salud, la pérdida de roles sociales, la vulnerabilidad económica ante mermas de capacidad para el trabajo y el ingreso y la dependencia de la familia y la sociedad (Laslett, 1996). Esto tiene manifestaciones y consecuencias en el colectivo de todo el país y dentro de grupos sociales específicos, de tal manera que determinan temáticas demográficas, de salud pública, sociológicas, de relaciones familiares, de desempeño económico y de viabilidad de

---

<sup>1</sup> En orden descendiente de tamaño poblacional estas naciones son: Brasil, México, Colombia, Argentina, Perú, Venezuela, Chile, Ecuador, Guatemala, Cuba, Dominicana, Bolivia.

la seguridad social. En este escrito se toca este último punto de la seguridad social y particularizando en las pensiones de retiro, pero también advirtiendo que ninguno de los puntos o temas mencionados puede tratarse de modo aislado, pues siempre existen interrelaciones.

## ***2. Fuentes de seguridad económica en la vejez***

Comenzamos por un paradigma simple y elemental. *Cuando una persona se ve forzada a dejar el trabajo en razón de mermas en sus capacidades debidas a la vejez, requiere sustituir el ingreso que obtenía en su vida activa.* Revisando las condiciones pasadas y actuales en América Latina, podemos indicar que, como sucede en la generalidad del mundo, la *seguridad económica* en la vejez se procura obtener dentro de alguna de las siguientes modalidades (Barr, 1998) o una combinación de ellas.

- Una es que la persona por envejecer se encuentre dentro de un sistema familiar y social que le asegure apoyo por parte de su descendencia y familia cuando llegue a la vejez.
- Otra forma es que esta seguridad sea dispuesta por el Estado, la administre directamente o al menos establezca la normatividad como parte de sus tareas de bienestar social. En este rubro se inscriben las pensiones de retiro en sus aspectos de solidaridad intergeneracional y entre clases socioeconómicas.
- Finalmente la propia persona puede ahorrar los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere durante su retiro.

En el caso del apoyo filial y familiar, aunque éste tiene la solidez de los sentimientos humanos y las tradiciones culturales, depende asimismo de la capacidad económica del grupo familiar y de las relaciones que se hayan construido. En la penuria el apoyo a la vejez es difícil, pero si hay recursos la ayuda llega con naturalidad. En el caso del ahorro personal, lo determinante es la capacidad económica individual, de tal manera que una vida activa en pobreza necesariamente cancela posibilidades de previsión y se prolonga en una vejez desprovista. En este esquema, de todas las formas de seguridad económica en la vejez, una pensión es una forma socialmente pactada, reglamentada en leyes y contratos, que se acepta sin renuencia, bajo la percepción de estar en pleno derecho.

## ***3. Antecedentes de la seguridad social***

Dentro de la gran heterogeneidad social, económica y demográfica de los países de América Latina, ninguno ha alcanzado niveles de desarrollo adecuados. Esta situación es concomitante con las formas seguidas por la seguridad social y los alcances logrados. Argentina, Chile, Cuba y Uruguay se encuentran entre los países con los sistemas más antiguos, que establecieron programas nacionales desde los años 20 y 30. La mayoría lo hicieron entre los años 40 y 50, entre los que se encuentran México, Perú, Colombia, Venezuela. En otros, como Guatemala, Paraguay y Dominicana fue hasta después de los años 60 (Mesa-Lago, 2004). Como parte del contexto social, económico y también histórico y político, la seguridad social ha seguido

un derrotero de avances y limitaciones, con algunos éxitos relativos, pero reproduciendo esquemas de desigualdad socioeconómica.

Aunque los principios de la seguridad social y las pensiones se originan en Europa a finales del siglo XIX, su concepción moderna tiene principios keynesianos que se afinan a mitad del siglo XX a través convenios y acuerdos emanados de la Organización Internacional del Trabajo. Bajo los principios de los derechos humanos, se concuerda que la seguridad social debe cumplir con normas de solidaridad, justicia y equidad para que realmente cumplan con objetivos de bienestar y protección social (OIT-AISS, 2001). De esta manera el sistema de pensiones de retiro debe:

- Proteger a toda la población. Una tarea y un reto principales es no excluir a los grupos marginados.
- Otorgar beneficios uniformes y equitativos. Es decir que las condiciones y las prestaciones sean semejantes y justas.
- Ofrecer beneficios adecuados y suficientes. Una condición indispensable es que al menos se otorgue un mínimo de protección.
- Ser económicamente redistributivo dentro de un esquema solidario. En este esquema los más favorecidos deben aportar en auxilio de los más necesitados.
- Ser financiera, económica y socialmente sostenible. Se reconoce la necesidad de que la seguridad social tenga permanencia económica a largo plazo y que sea parte de los instrumentos de armonía social.

En este sentido la experiencia en América Latina señala que desde los primeros pasos históricos de la seguridad social y hasta el presente, muy poco se ha cumplido con estos preceptos. La realidad de la seguridad social y de los sistemas de pensiones es que reproducen en mucho la generalizada desigualdad social y económica. Cabe indicar que estas deficiencias han provocado poca o ninguna preocupación, con excepción de la sostenibilidad. Las inquietudes por la seguridad social y las pensiones han surgido hasta que los sistemas han entrado en crisis financieras e incapacidad de pago. El único tema de debate político y presencia mediática de las pensiones de retiro es la insuficiencia financiera y, siguiendo esta tónica, la solución que se procura se centra en el equilibrio entre flujos financieros.

#### ***4. Las pensiones como mecanismo de transferencias***

Una pensión de retiro es una transferencia de la producción, necesariamente de los activos, para el consumo de los retirados. De esta manera, es claro que **en cualquier momento la producción de la población activa<sup>2</sup> se destina al consumo de los propios activos<sup>3</sup>, otra al consumo de los pensionados y otra al ahorro y la inversión** (Barr, 2000). Visto desde las

---

<sup>2</sup> En actividades no necesariamente remuneradas pero sí necesarias y productivas.

<sup>3</sup> Ya sea de los activos en si mismos, como de sus dependientes.

finanzas del sistema, en los años activos algo se cede o se ahorra para destinarlo al sustento durante los años en retiro, que no necesariamente es el retiro de uno mismo. Financieramente funciona entre dos formas que son extremos.

- De **beneficios definidos o reparto**. Por una parte los montos y tiempos de los beneficios se determinan de antemano, generalmente mediante reglas contenidas en leyes y contratos colectivos de trabajo que consideran edades, antigüedades y salarios. Por otra parte el reparto significa que la población trabajadora del momento paga las pensiones de la población en retiro.
- De **contribuciones definidas o ahorro individual**. En este sistema cada trabajador ahorra durante la vida activa una parte determinada de su ingreso a la que pueden agregarse cuotas patronales o públicas, en una cuenta individual cuya capitalización permita los recursos durante la vejez inactiva. La administración de las cuentas personales puede realizarse en empresas privadas o públicas. El monto y los alcances de la pensión dependen directamente de la capacidad individual para el ahorro y, sustancialmente, del desempeño del sistema financiero.

Lo que sucede en la práctica es una combinación entre estas dos formas, con mayor o menor predominio de alguna de ellas. Esta consideración de traspaso meramente financiero en parte oculta el sentido fundamental de una pensión. Finalmente la seguridad económica es contar con acceso adecuado a los bienes y servicios que se requieren durante la vejez y luego de la vida activa (Barr, 2000). En forma esquemática estas necesidades son:

- Los gastos de la vida cotidiana entre los que se encuentran la alimentación, la vivienda y el vestido.
- La atención a la salud que requiere de prevención, consultas médica, medicamentos, terapias y hospitalización.
- En la vejez pueden surgir problemas de funcionalidad física y mental que requieren cuidados a largo plazo, generalmente para la movilidad y para el desempeño de las actividades de la vida diaria.
- Realizar actividades sociales traducidas en entretenimiento y uso del tiempo libre, junto con mantener relaciones familiares, de amistad y de afecto.

Estos puntos describen el tipo de productos, servicios, actividades y relaciones que no sólo permiten la supervivencia sino que también le dan calidad y sentido a la vida en la vejez. Se trata de bienes que en su mayoría tienen un precio explícito, en otros es indirecto, pero en todo caso hay siempre un costo. Ahora bien, disponer de los bienes requeridos tiene dos consideraciones.

- La primera es que son muy pocas las cosas que se pueden adquirir durante la vida activa para ser guardadas y consumidas posteriormente. Prácticamente el único bien posible, y aconsejable, de adquirir anticipadamente es la vivienda. Sin embargo, aún con la propiedad de la vivienda ésta requiere de gastos corrientes de uso y mantenimiento.

- Una implicación directamente derivada de lo anterior es lo señalado al principio de esta sección, pero que merece recalcar. Prácticamente todos los bienes y servicios que los pensionados, presentes o futuros, demanden deberá proveerse con la producción y oferta de los trabajadores del momento.

Una conclusión de importancia es entonces que **cualquiera que sea la forma de transferencia financiera, ya sea de beneficios definidos y reparto o de contribuciones definidas y ahorro individual, la viabilidad un sistema de pensiones depende de la productividad del momento y del esquema de distribución** (Bayo, 1988). Dicho de otra manera, cualquiera que sea el sistema financiero la transferencia sigue siendo de reparto, aunque las normas de distribución cambian.

Si finalmente el sistema de reparto es ineludible y lo único que existe, esta última argumentación lleva al cuestionamiento de cuáles son las modalidades de reparto con las que mejor se cumple con los objetivos de la seguridad social y de la sociedad en general. La respuesta no es simple, ni única, ni mucho menos maniquea. Será más bien una combinación de propuestas y alternativas que tienen que adaptarse a las condiciones demográficas, sociales y económicas de cada país. Esto permite otra observación de relevancia, **no es solamente contar con un nivel suficiente de producción, sino también de distribución adecuada.**

### ***5. Los beneficios definidos y el origen del gran escollo***

En busca de soluciones, lo primero que se pregunta es por las causas de las dificultades financieras que ahora enfrenta la seguridad social en todas partes del mundo. Cuáles son y cómo han afectado. Como parte de las respuestas debe notarse que no en todas partes son las mismas, ni tienen las mismas repercusiones, y que dependen principalmente de los niveles de desarrollo económico, pero principalmente del social. En América Latina los principales factores aluden al notable incremento en las esperanzas de vida, el rápido cambio en las estructuras demográficas, la falta de previsión para crear reservas financieras, el desvío de recursos a otras prestaciones de la seguridad social y también al uso en fines ajenos al sistema. Otros argumentos que se añaden son la mala administración, la corrupción y ahora sabemos que también las crisis financieras. Se acepta que en alguna medida todos estos elementos han sido adversos para el desempeño de la seguridad social, pero también debe aceptarse que su participación no ha sido valuada con total precisión, donde lo más determinante han sido las interpretaciones sesgadas a favor de intereses creados (Ramírez, 1997). Pero incluso en estas circunstancias puede mostrarse que las causas principales de la crisis económica de los sistemas de pensiones ha sido la concesión de beneficios por pensiones sin considerar los costos a largo plazo (Salas, 2005). Generalmente se trata de prebendas para grupos especiales en la forma de altos montos de pensión y jubilación anticipada, con contribuciones mínimas o simplemente inexistentes.

A través de “casos tipos” (Briard, 2003) se puede simplificar la comparación entre las aportaciones hechas a la seguridad social durante la vida activa y la pensión recibida durante el retiro, lo cual da una idea clara del desequilibrio entre beneficios otorgados y la falta de previsión económica para sustentarlos. En el ejercicio enseguida se ilustra el ejemplo de un trabajador hombre, afiliado al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), utilizando la reglamentación

para el retiro y algunos valores de los parámetros aproximados a las estadísticas de esta organización<sup>4</sup>.

- Este asegurado “promedio” se retira en 2005, a los 65 años de edad, luego de trabajar y contribuir a la seguridad social por 35 años, con una pensión igual al 50 % de su último salario<sup>5</sup>.
- Al ingresar al IMSS en 1972 la contribución para el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte era de 6.0 %; en 1990 la cuota subió paulatinamente y desde 1996 quedó en 8.5 %. Esto da un porcentaje promedio de cotización de 6.94 %.
- La siguiente operación aritmética  $0.0694 \times 12 \times 35 = 29.1$ , indica que el número de meses de salario nominal aportados es de 29.1.
- $E_H(65) = 18$ ;  $\Rightarrow 18 \times 12 = 216$ . Con una esperanza de vida masculina a la edad 65 de 18 años se obtienen 216 meses de retiro con una pensión.
- $E_M(80) = 9$ ;  $\Rightarrow 9 \times 12 = 108$ . Asumiendo que su esposa es tres años menor que él, ésta queda viuda a los 80 años, esperando sobrevivir otros 9 años. Es decir que se agrega una pensión de sobrevivencia de 108 meses.
- Es decir que con tan solo 29.1 meses nominales de aportación se han adquirido 324 meses de pensión al 50 %, equivalente a 162 meses.

Esta ganga financiera de un afiliado al IMSS es pequeña frente a las ventajas de los empleados del este instituto y las canonjías con las que se retiran. Esto se ilustra con el “caso tipo” derivado de las disposiciones del Contrato Colectivo de Trabajo y las estadísticas de la institución.

- Los empleados en promedio se retiran a los 53 años de edad, luego de trabajar y contribuir a la seguridad social por 25 años. En este caso no se requiere alcanzar un mínimo de edad.
- Hasta 1966 no había contribución para el seguro de jubilación. En 1967 esta se fija en 1.2 % y permanece así hasta 1981. En 1982 se cambia a 1.5 %, y en 1987 pasa a 3.0 %. Alguien que se jubila en 2005 luego de 25 años de trabajo en promedio aporta 2.52 % de su salario.
- La multiplicación  $0.0252 \times 12 \times 25 = 7.6$  dice que el número de meses de salario nominal aportados es tan solo de 7.6.
- $E_H(53) = 27$ ;  $\Rightarrow 27 \times 12 = 324$ . Con una esperanza de vida masculina a los 53 años de 27 se obtienen 324 meses de retiro con una pensión.

---

<sup>4</sup> Ilustramos este caso de México porque es el que más tenemos a la mano.

<sup>5</sup> En realidad no es “un caso promedio”, pues tiene el supuesto ideal de un trabajo sin interrupciones por desempleo o alguna otra causa. La experiencia más frecuente es la de interrupciones en el trabajo y consecuentemente en la afiliación a la seguridad social.

- $E_M(77) = 11$ ;  $\Rightarrow 11 \times 12 = 132$ . Suponiendo una esposa tres años menor que él, ésta queda viuda a los 77 años, esperando sobrevivir otros 11 años. Es decir hay también una pensión de sobrevivencia de 132 meses.
- Como parte de las prebendas, un jubilado ex-empleado del IMSS recibe también otras compensaciones que recibía como activo, en añadidos que incrementa la pensión en 30 %.
- Es decir que con tan solo 7.6 meses nominales de aportación se tiene derecho a 456 meses de pensión al 130 %, equivalente a 593 meses.

Ciertamente que las equivalencias financieras en estricto sentido no se estiman a la manera de este ejercicio. Se deben calcular actuarialmente por una parte el valor presente de las anualidades contingentes de las obligaciones pensiones y por otra parte el valor presente de las contribuciones, adoptando estimaciones dinámicas de mortalidad y bajo hipótesis plausibles sobre tasas de interés y descuento (Thullen, 1974); (IMSS, 1989). Pero al final las conclusiones son las mismas, esto es que con muy pocas obligaciones se adquieren derechos desmesurados cuyo resultado obvio, anunciado con décadas de anticipación y ahora el más visible, es la quiebra de la seguridad social.

Otro aspecto menos aparente en estos comparativos es la injusticia social y económica que representan. Lo primero a señalar es la baja cobertura de la población activa en general, donde los olvidados son los trabajadores en la informalidad precaria y los rurales. En el otro extremo los grupos más favorecidos de estas disparidades son los más dotados económica y políticamente. El caso de los empleados del IMSS no es el más notorio. En el sector energético, de la banca de desarrollo y en las altas esferas de gobierno las condiciones son aún más privilegiadas. Una medición de qué tanto significan las obligaciones adquiridas es calculando el valor presente de los pasivos contingentes en términos del PIB. Este cálculo no varía mucho cuando se cambian las hipótesis de mortalidad, pero es especialmente sensible ante las tasas de interés que se supongan. Bajo una tasa optimista de interés de 3.5 % la deuda equivale a 90 % del PIB anual; este pasivo es de 140 % si la tasa es de 2.0 %, y siendo más realista al suponer 0.0 %, la deuda crece hasta 270 % (Valencia, 2004).

## ***6. El cambio hacia las contribuciones definidas en cuentas individuales***

En busca de soluciones América Latina se ha distinguido porque algunos países han adoptado sistemas financieros de contribuciones definidas, capitalizadas individualmente y administradas por empresas privadas, siguiendo la iniciativa tomada por Chile. Argumentando la necesidad de enfrentar la crisis financiera en los sistemas de pensiones, estas reformas responden a las directrices de las instituciones financieras internacionales como parte de los cambios estructurales acordados con la mundialización de la economía, incluyendo los sistemas financieros. En estos aspectos, crece la idea de que los países en desarrollo y de disparidades sociales y económicas deben adoptar paulatinamente un modelo multipilar, donde se acepta que la seguridad económica en la vejez no puede sostenerse en un solo apoyo y es necesaria la participación del Estado, el sector privado y el individuo. Luego de sus primeras menciones esta propuesta fue avalada por el Banco Mundial cuando promovió un sistema de tres pilares en el que

se propone: 1) una pensión básica y pública dirigida a evitar la pobreza extrema, 2) una pensión de contribuciones definidas en ahorro individual obligatorio cuya administración podría ser pública o privada, y 3) el ahorro personal y voluntario en administración privada (World Bank, 1994).

En ningún país las reformas adoptadas han abarcado a todas las instituciones que conforman el sistema de pensiones, pero sí toca a los principales programas e instituciones de seguridad social. En Bolivia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana las reformas realizadas se han centrado en el segundo pilar de contribuciones definidas. Colombia y Perú tienen los dos sistemas, el de contribuciones definidas y el de beneficios definidos en un esquema competitivo, donde cada trabajador tiene opción de elegir el sistema que le parece más conveniente. Argentina, Costa Rica y Uruguay continúan con el anterior esquema para las pensiones básicas y las contribuciones definidas se han establecido sólo para las pensiones complementarias (Mesa-Lago, 2004). Un hecho importante es que estas reformas se han extendido también a algunos de Europa del Este.

Por varios motivos ha sido cuestionada la forma como se han implantado los sistemas de ahorro individual. Cabe indicar que desde que se propusieron los cambios y en los estudios que surgieron para ponderar las posibles alternativas de reformas a la seguridad social, se mostraba que existían condiciones que impedirían al sistema cumplir con los cometidos de la requerida protección económica en la vejez y que además mostraba costos excesivos. Desafortunadamente luego de realizadas las reformas se constata que las esperadas circunstancias favorables no surgieron. Ante estas experiencias se perciben más ampliamente las deficiencias del nuevo sistema y aparecen las críticas que se resumen en los siguientes comentarios.

- Como todos los sistemas de ahorro las contribuciones definidas están en función directa del nivel económico y la capacidad de trabajo de la población que cubre. Como las aportaciones se mantienen en niveles semejantes a los anteriores a la reforma, un resultado natural es que con lo poco que se contribuye sea exiguo lo que se acumule. Resulta así una capitalización insuficiente para una pensión. Refiriéndonos a los “casos tipo” usados en el punto 5 anterior, es claro que con los pocos meses nominales de aportación no van a poder comprar ni siquiera una pensión mínima, aunque se posponga la jubilación y con ello se prolongue el tiempo de cotización y se acorte el tiempo en retiro.
- Esta insuficiencia se ve acentuada ante costo de administración y utilidades de la empresa privada no razonables, que además actúa como oligopolio y no ha establecido una competencia real por el mercado.
- La insuficiencia de las nuevas pensiones bajo cuentas individuales recaerán entonces en las finanzas públicas, por lo que se deberán asignar recursos del Estado para cumplir con la garantía de pensiones mínimas.
- A la pensión mínima se agrega el costo de las pensiones ya fincadas y las que se adquieran por los trabajadores que ya estaban en el sistema antes del cambio. Este costo de la transición entre el anterior sistema y el reformado es el gran pasivo al que se refiere la sección 5 anterior.

- Estos últimos dos puntos indican que para la mayor parte del costo de las pensiones reformadas no se ha abandonado el sistema de reparto financiero. Siguen siendo las finanzas públicas el sostén principal, sólo que ahora lo harán de manera más cara.
- Una falla importante es que el nuevo sistema se limita a un circuito financiero estrecho, que no se vierte hacia la creación de empleos, el incremento a la productividad y la mejor distribución del ingreso. La forma presente de capitalización no es una inversión que construya infraestructura y contribuya a incrementar la productividad presente y futura necesaria para sostener al sistema de pensiones.
- Este nuevo sistema es propio del libre mercado. Para que funcione requiere de avances económicos suficientes, un mercado de valores desarrollado, y una gran cultura de inversión y ahorro. Aún es impropio para las economías en desarrollo, sujetas a crisis, que carecen de la necesaria preparación para entender su significado, la suficiente productividad para hacerlo viable y la equidad que evite las desigualdades de ingreso.
- De hecho no sólo se abandonan principios de solidaridad sino que se acentúa la desigualdad por género y ante la pobreza. De esta manera la deseada cobertura universal se torna más difícil y de hecho ya se observa una disminución en los países que han adoptado el sistema (Gill, Packard and Yermo, 2004).

### ***7. En busca de nuevos paradigmas***

Mejorar el sistema de pensiones significa cumplir con las cualidades de cobertura extensa, beneficios adecuados, equidad en las prestaciones y sostenibilidad social y económica, señaladas en la sección 3. Lograr todo eso frente a las críticas condiciones actuales de la seguridad social y las pensiones de retiro en América Latina no es tarea fácil ni inmediata. Por otra parte, también se trata de situaciones cada vez más imperiosas de recomponer para no poner en riesgo la armonía social y económica, no únicamente del futuro sino ya también del presente.

Fijar metas y hacer propuestas debe hacerse más allá de declaratorias de buenas intenciones. Son necesarios planes concretos y acciones prácticas que aborden con viabilidad los diferentes aspectos, que eviten favorecer intereses particulares, que sea buscando el bien común en el sentido más profundo del término. Con estos propósitos y aprovechando las distintas experiencias ante reformas realizadas y las que no se llevaron a cabo, la búsqueda de propuestas apunta a la modificación del sistema multipilar y a la afinación del funcionamiento y operación de cada uno de sus componentes. Se propone así un esquema general que recomponga el sistema de tres pilares y lo amplía con dos componentes más (Holzmann & Linz, 2005).

- **Pilar 0.** Pensión universal, mínima, financiada públicamente, no contributiva, que busca evitar la pobreza extrema.
- **Pilar 1.** Plan obligatorio para quienes trabajan, contributivo, con el beneficio definido de una pensión mínima.

- **Pilar 2.** Esquema contributivo para quienes trabajan, de contribuciones definidas, para salarios por encima de algún nivel que marque diferencias de estatus socioeconómico (por ejemplo tres salarios mínimos). Se crean fondos que pueden administrarse privada o públicamente.
- **Pilar 3.** Ahorros individuales voluntarios y esquemas complementarios de pensiones de parte de las empresas. Se acumulan recursos administrados privadamente, dependiendo de la capacidad individual o de los empleadores.
- **Pilar 4.** Es un reconocimiento de que el bienestar y la capacidad de los jubilados no dependen sólo de finanzas e instituciones, sino que se apoyan también en la salud personal, las relaciones familiares y el rumbo social y económico.

Este nuevo esquema requiere de adaptaciones de carácter mayor de acuerdo con las condiciones de cada país y del estado que guarda la seguridad social y el sistema de pensiones. Llevarlo a cabo como instrumento de solución implica objetivos y acciones que requieren cambios sustanciales de actitud y gestión que paulatinamente avancen sobre los siguientes puntos.

- La cobertura de la seguridad social en América Latina es muy baja. En Chile, Costa Rica y Uruguay apenas sobrepasa la mitad de la población económicamente activa, en la mayoría de los países está entre 30 y 40 % y hay naciones como Bolivia, Paraguay y Perú donde es menos de 15 % (Rofman, 2005). Es necesario extender la cobertura hacia los grupos marginados de empleo informal y ocupaciones rurales. El pilar 0 sería un avance en este sentido, como se ha probado en el caso de Brasil (Saboia, 2005), (Beltrão et al, 2005).
- Un cometido necesario es disminuir la asimetría entre grandes beneficios y bajas contribuciones que existen a favor de grupos privilegiados (Salas, 2004). Mientras que no se discuten las conveniencias de contar con pensiones de retiro que respeten los principios de protección y equidad, también son evidentes los efectos negativos de las pensiones de privilegio sobre la sostenibilidad del sistema (Uthoff, 2003) y los obstáculos que imponen sobre otras acciones necesarias para el desarrollo y bienestar.
- Ante la precariedad del ahorro interno, uno de los argumentos para implantar las cuentas individuales era la de formar una acumulación de recursos con propósitos de inversión. Sin embargo, ahora se tienen las cuentas individuales pero el ahorro interno sigue siendo mínimo pues la inversión para la generación de empleos y el incremento en la productividad es menor. Los países que mayor porcentaje de los fondos los destinan a inversión en acciones son Perú con más de la tercera parte y Chile con la décima parte. En todos los países la mayor parte se va a instrumentos de deuda pública, destacando Costa Rica y México con proporciones de 90 % y 85 % (Mesa-Lago, 2004).
- Un imperativo es subsanar las deficiencias de la capitalización individual en cuanto a sus elevados costos administrativos y márgenes de utilidad (Farell, 2002), (Valencia, 2004).
- Se requiere evaluación de los efectos macro tanto económicos, sociales como de la salud, que resultan de la seguridad social en general y de las pensiones de retiro en particular. La

recomendación es que se consideren seriamente las inversiones en programas educativos y de atención a la salud, indispensables para no menoscabar la capacidad, competencia y productividad futura (Cichon, 2005), donde el entorno macroeconómico y social debe ser el adecuado (Uthoff, 2005).

## ***8. Entre la utopía y el colapso***

Una revisión de las experiencias en la planeación técnica, administrativa y política de la seguridad social muestra que desde los años 70 los déficit actuariales crecían año con año y la comparación entre las proyecciones de pagos y de aportaciones advertían crisis financieras y posibilidad de quiebras. Entre otros factores, la advertencia principal era sobre la concesión de beneficios sin considerar la contraparte de los costos. Por razones mayormente dictadas desde las presiones sindicales y el corporativismo político, los avisos fueron desechados. Ahora, después de que las crisis anunciadas se hicieron realidad, las advertencias son más severas y ya con urgencia. Pero ahora los caminos a seguir son más difíciles, particularmente en sus aspectos de relaciones laborales y presencia política. Antes no se quiso negar una concesión, ahora se debe exigir un remedio.

- Los análisis técnicos, actuariales, financieros y económicos de la problemática de la seguridad social, ya se han hecho. Ciertamente que los diagnósticos son varios y que en ocasiones no coinciden, particularmente cuando se construyen prospectivas de desempeño financiero. Se construyen escenarios dependiendo de intereses que hay que depurar, pero en todos se tiene la perspectiva de la insolvencia de la seguridad social.
- Las soluciones del mundo real están ahora en la arena política, de las relaciones laborales, de las finanzas públicas y de la visión de Estado. En torno a la seguridad social existen grandes intereses creados, que se contraponen y crean conflictos. Tienen que ver con gobernabilidad y liderazgo; conciencia y coordinación de la legislatura; sentido nacional de los sindicatos; percepción del capital y de la empresa del bienestar común; necesidad de un régimen fiscal adecuado.
- Existen preocupaciones sobre el devenir a corto plazo, pero poca visión hacia el largo plazo y que es la única forma de solidificar un proyecto de sociedad y de país. Se toma poco en cuenta a las generaciones más jóvenes y estos sectores deben involucrarse más pues son ellos los que a futuro llevarán la carga mayor.
- Como se ha expresado en otras sociedades a propósito de la seguridad social y sus nexos con otras áreas de la vida humana, se requiere una renovación de las relaciones económicas y nuevos contratos sociales (Conseil d'orientation des retraites, 2001), (Masson, 2002), (McDaniel, 2002).

La puesta en práctica de las anteriores recomendaciones requiere de reconsideraciones sobre derechos adquiridos que quizá sean legales pero no justos, manejos políticos para que se acepte renunciar a prebendas, generosidad y buen sentido en busca del bien común, miradas a largo plazo por el futuro bienestar del país. Tanto que parece utópico. Por otra parte, si no se

avanza seriamente y con esos objetivos y no otros, fuera de paliativos temporales, lo que se pone en peligro es la sobrevivencia de la seguridad social y la certeza económica durante la vejez y el retiro. Son materias de seguridad nacional. Cabe entonces la siguiente frase como final de este texto: *Lo relevante no es lo que podemos contribuir sino lo que estamos dispuestos a ceder.*

### ***Bibliografía***

Barr, Nicholas (1998) *The Economics of the Welfare State*, 3rd ed. Oxford University Press. New York.

\_\_\_\_\_ (2000). *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choice*. IMF Working Paper, WP/00/139 International Monetary Fund. Washington, DC.

Bayo, Francisco (1988). “Measures of Actuarial Balance for Social Insurance Programs,” *Record, the Society of Actuaries*, 14 (1), pp. 161–179, Chic. Volume 46, pp. 1–32.

Beltrão, Kaizô I. et al (2005). “Older persons and social security” in Camarano, Ana A. (coordinator). *Sixty plus: the elderly Brazilians and their new social roles*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro.

Briard, Karine (2003). “Typologies des carrières des retraités de droit propre du régime général et construction de profils-types”. *Retraite et Société*. N° 40. Caisse Nationale d’Assurance Vieillesse. Paris.

Cichon, Michael (2005). *Why we need investments in social and economic developments*. Presentación ante la Conferencia internacional sobre la inversión de los fondos de la seguridad social. Asociación Internacional de la Seguridad Social. México, 27-28 de septiembre de 2005

Conseil d'orientation des retraites (2001). *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*. www.cor-retraites.fr. Conseil d'orientation des retraites. Paris.

Farell, Rosa María (2002). El Sistema de Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social; Las Tareas Pendientes. Presentación en el XV Encuentro Nacional de Actuarios. 16 de octubre de 2002. México, DF.

Gill, Indermit S., Truman Packard and Juan Yermo (2004). *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*. World Bank. Washington, DC.

Holzmann, Robert and Richard Hinz (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*. The World Bank. Washington, DC.

IMSS (1989). *Método para calcular las proyecciones demográficas y financieras de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte*. Unidad de Servicios Actuariales, Instituto mexicano del Seguro Social. México, DF.

Laslett, Peter (1996) *A fresh map of life*. MacMillan Press. London. 311 pp.

Masson, André (2002). *Economie du débat intergénérationnelle : point de vue normatif, comprable, politique*. Dossiers et Recherches 108, INED. Paris.

McDaniel, Susan A. (2002). *Pensions, privilege and poverty: another "take" on intergenerational equity*. Dossiers et Recherches 108, INED. Paris.

Mesa-Lago, Carmelo (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*". University of Pittsburgh Press

\_\_\_\_\_ (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. CEPAL. Santiago.

Orszag, Peter R. and Joseph E. Stiglitz (1999). *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security" The World Bank, Washington, D.C.

Ramírez, Berenice (1997). "La Seguridad Social en México. Qué ha sido, qué se reforma y tendencias" en *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*. UNAM y Editores Triana. México, DF.

Rofman, Rafael (2005). *Social Security Coverage in Latin America*. Social Protection Discussion Paper Series N° 0523. The World Bank. Washington, DC.

Saboia, João (2005). "Non-contributory pensions and poverty prevention among the elderly in Brazil" in Camarano, Ana A. (coordinator). *Sixty plus: the elderly Brazilians and their new social roles*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro.

Salas, José Luis (2004). "Sistema Alternativo de Pensiones". *La situación demográfica de México 2004*. Consejo Nacional de Población. México, DF.

\_\_\_\_\_ (2004). "Las Pensiones, la Equidad Social y las Finanzas Públicas". Presentación en el Taller sobre Seguridad Social. 25 de marzo de 2004. El Colegio de México.

Thullen, Peter (1972). *Techniques actuarielles de la sécurité sociale*. Bureau International du Travail. Genève.

Uthoff, Andras (2002). *Transformaciones del mercado de trabajo e implicaciones para la seguridad social*. Ponencia presentada en el seminario sobre "Economía del envejecimiento: pensiones y seguridad social". Colef y UNAM. México, DF, 16 y 17 de mayo de 2002.

\_\_\_\_\_ (2005). *Inversiones en el desarrollo económico y social*. Presentación ante la Conferencia internacional sobre la inversión de los fondos de la seguridad social. Asociación Internacional de la Seguridad Social. México, 27-28 de septiembre de 2005.

Valencia, Alberto (2004). "Pensiones y seguridad social". *La situación demográfica de México 2004*. Consejo Nacional de Población. México, DF.

\_\_\_\_\_ (2004). “Cómo se constituye y comporta el pasivo por pensiones”. Presentación en el Taller sobre Seguridad Social. 25 de marzo de 2004. El Colegio de México.

World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis*. World Bank. Washington, DC.