

## PROBLEMAS Y ESCENARIOS SOBRE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

**Carlos Pallán Figueroa**

*Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A*

Desde la década pasada, las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos se han deteriorado considerablemente. El salario real ha caído consistentemente. También ha disminuido el salario indirecto, es decir, el conjunto de apoyos y prestaciones derivados del presupuesto gubernamental, medido como gasto social *per capita*. Además, el gasto social indirecto, como instrumento redistributivo y de mejoramiento de los índices de bienestar social ha perdido gran parte de su capacidad reguladora.

Como parte de los beneficios del salario indirecto se encuentran los sistemas de seguridad social. Dichos sistemas han sufrido cambios sustanciales, tanto en México como en el mundo, desde la instauración de las políticas económicas neoliberales. Los recortes presupuestales han alterado los esquemas de funcionamiento y las nuevas formas de organización están poco estudiadas. Esta brecha de conocimiento entre los modelos típicos de seguridad social y las formas de operación real están afectando negativamente la toma de decisiones, dado que las nuevas políticas se formulan a partir de estructuras que ya no están vigentes. Es fundamental, entonces, discutir y valorar los cambios habidos para trabajar con los modelos actuales. En ese sentido, la revisión de las reformas de los sistemas de seguridad social de diversos países puede resultar muy

ilustrativa, dado que la variedad de experiencias amplía los marcos de referencia locales. Además, una visión macro de los sistemas de seguridad social facilita la definición de escenarios posibles y deseables. Recientemente, se organizó el Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el Siglo XXI, y las ideas expresadas por expertos de talla internacional quedaron vertidas en una publicación que vale la pena conocer por la profundidad de los análisis ahí vertidos.

Aunque la materia de sistemas de seguridad social constituye un aspecto específico de la administración pública de cualquier país, paradójicamente ella integra por sí misma un universo. Así parece testimoniarlo el libro producto de ese seminario,<sup>1</sup> el cual comprende diecisiete diversos subtemas en sus casi quinientas páginas. Ante tal riqueza y multiplicidad de puntos de vista, el objetivo de este texto es presentar y comentar algunas de las ideas más relevantes ahí expresadas en torno a un tema genérico, como es el de problemas y escenarios sobre los sistemas de seguridad social. Para ello se tomará la parte coincidente y complementaria de tres autores<sup>2</sup> en torno a "problemas y escenarios", los cuales aparecen citados expresamente en las páginas siguientes, cuando así lo amerite cada asunto.

Una de las reformas esenciales para el fortalecimiento de la administración pública mexicana es la

referente a sus sistemas de seguridad social. En los últimos años se han producido ya varios cambios importantes, dentro de los cuales se destaca la modificación a la Ley del Seguro Social. Sin embargo, las medidas necesarias para continuar mejorando la administración pública en el país deben constituir un tema permanente en el debate nacional, lo cual incluye los sistemas de seguridad social. Asimismo, al divulgar las ideas más recientes se intenta contribuir al enriquecimiento de ese debate.

## Los sistemas de seguridad social

La seguridad social se refiere a formas establecidas para proteger a los individuos y a sus familiares a lo largo de su ciclo vital de factores que podrían privarles de funcionalidad, ya sea en el ejercicio de su trabajo o en su vida cotidiana. Los sistemas de salud y de pensiones son los dos pilares fundamentales de la seguridad social.

En un esquema convencional, únicamente los trabajadores que pertenecen a la economía formal están protegidos; pero en un modelo surgido de las luchas sociales, como es el caso de la revolución mexicana, se propone que la cobertura se amplíe hacia los sectores pobres de la sociedad, independientemente de su adscripción económica. En términos generales, los sistemas de seguridad social en el mundo han sido conservadores y por ello no han contribuido significativamente a la redistribución del ingreso.

En América Latina, los sistemas de seguridad social crecieron bajo el abrigo del Estado benefactor, aunque su desarrollo fue parcial si se compara con los logros de la mayoría de los países ricos (entre ellos, por ejemplo, el seguro de desempleo). A partir de la instauración del Estado eficaz, promovido por el Banco Mundial, se espera que los agentes sociales sean quienes asuman las responsabilidades que anteriormente desempeñaba el Estado-Nación, lo cual parece poco funcional y equitativo dentro de un país en vías de desarrollo.

Los cambios habidos en las funciones del Estado han influido en los debates sobre seguridad social, los cuales enfatizan las diferencias entre lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo; lo inmediato y lo mediato (Bonilla, 1977:4). Sin embargo, al analizar la experiencia internacional, se observa la confluencia entre los sectores público y privado. Consecuentemente, la seguridad social debe ubicarse en la intersección

entre lo económico y lo social, sin relegar ninguno de los dos factores.

Los cambios surgidos en los sistemas de seguridad social en América Latina a partir de la implantación del Estado eficaz han sido definidos por Bonilla, (1977:45) en etapas o generaciones. La primera se origina en Chile en 1981, y aunque durante toda una década ningún otro país la sigue, a mediano plazo se convierte en el modelo a seguir porque su implementación ayudó a cuestionar los sistemas vigentes en la región. En ella se sustituyen las *técnicas actuariales de seguro colectivo por técnicas financieras de ahorro individual (Ibid)*. Además, uno de los cambios establecidos en Chile fue el Bono de Reconocimiento, el cual, en cierto momento, llegó a significar el cinco por ciento del PIB. Respecto a las pensiones, se introdujo una reforma que permite al trabajador elegir entre el retiro programado o la renta vitalicia. Una limitación del modelo chileno es que se requiere de una gran capacidad financiera gubernamental para transformar los sistemas de seguridad social.

La segunda generación de transformación de los sistemas de seguridad social lo caracteriza el caso peruano de 1990. Se trata de una trasposición del modelo chileno de 1981, sin más avance relevante que su expansión hacia otro país y destacable, en todo caso, por la enorme reducción de su planta de empleados (poco más del 50 por ciento), necesaria para el mejoramiento de sus funciones sustantivas, así como para hacer más eficiente la organización.

La tercera generación de este tipo de modificaciones ocurre en la reforma argentina. En ésta el [...] *seguro colectivo no se sustituye por el ahorro individual, sino que se mantiene un sistema solidario universal, con una prestación básica universal y se complementa con un sistema de ahorro individual (Ibid: 46)*. En cuanto a las pensiones, los patrones cotizan un 18 por ciento y los trabajadores el ocho por ciento, de manera que, en contraste con el resto de la región, las cotizaciones para pensionados alcanzan un 24 por ciento.

La cuarta generación es protagonizada por Colombia. La falta de acuerdos llevó a la constitución de un sistema dual en el que coexisten el modelo antiguo y el nuevo. En este caso se mantiene un sistema de reparto y se crea uno de capitalización individual, permitiéndose la libre circulación entre ambos.

Uruguay también se integra al proceso de reforma y su sistema representa a la quinta generación de cambio. En este modelo ocurre una dosificación por niveles de ingreso tanto del sistema de reparto como

del de capitalización. Un aspecto novedoso de este sistema mixto es el régimen de ahorro individual obligatorio para trabajadores que tienen salarios medios, eximiendo a quienes no lo tienen. El retiro programado desaparece, quedando únicamente la opción de la renta vitalicia.

La sexta generación de reforma en los sistemas de seguridad social ocurre en México. De acuerdo con Bonilla (*Ibid*: 47) los cambios ocurridos en cinco tiempos son: la reforma a la Ley del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS); la introducción del Sistema de Ahorro para el Retiro; la aprobación de la nueva ley del IMSS; la expedición de reglamentos de operación, y la instauración de la nueva Ley en enero de 1977. Además, se sustituye la complementariedad del seguro del ahorro por el sistema de cuentas individuales obligatorias y no se incorpora la dosificación por niveles de ingreso. En esta reforma no se adoptan algunas experiencias previas de otros modelos que podrían enriquecer el proceso de cambio. Por ejemplo, el sistema uruguayo de discriminación de los niveles de ingreso de los trabajadores, los Bonos de Reconocimiento para los asegurados inaugurados en Chile, o la distribución de los costos de transición, como en el caso argentino.

Bonilla propone el desarrollo de una séptima generación de reformas que combinen lo público con lo privado. De acuerdo con lo anterior, lo ideal sería sumar las técnicas del seguro colectivo a las virtudes del ahorro individual mediante la capitalización o el ahorro colectivo. Además, sugiere una reforma que dosifique obligaciones y beneficios, en particular la necesidad de seguro y la capacidad de ahorros, que cumpla con las normas internacionales de trabajo, y que sea neutra con relación al género. La séptima generación surgiría del consenso entre trabajadores, gobierno y empresarios. Ellos analizarían lo mejor de las generaciones previas de estas reformas para luego adoptarlas bajo los principios de solidaridad y universalidad, sumándose a las normas internacionales.

Desde el punto de vista de ese autor, las nuevas generaciones de reforma deberían considerar las particularidades de cada país y dar un trato diferenciado a los trabajadores de acuerdo con su nivel de ingresos, su antigüedad y la etapa de vida a partir de la cual se inicia la definición de sus beneficios. Además, si se combinaran acciones en entidades públicas y privadas, actuarían mutuamente como contrapesos con vista a la prestación de mejores servicios. Sería deseable que dichos servicios integraran los seguros de capitalización colectiva con el ahorro individual. De

acuerdo con lo anterior, también parecen resultar ventajosas para los países en desarrollo medidas tales como los sistemas de cobertura de capitales o de reparto de capitales constituidos, las primas medias y escalonadas, así como los planes de beneficios definidos e indefinidos.

Lo que parece problemático son los sistemas de cobertura de capitales, debido al elevado costo de gestión realizada por los administradores de fondos individuales. Una posible solución a este problema es la constitución de sistemas de administración de fondos colectivos, de jubilación y de pensiones, cuyos costos de manejo tenderían a ser menores, ya que no sería necesario llevar cuentas individuales.

En México, por lo menos una institución de educación superior, (la Universidad de Guadalajara) estudia la posibilidad de que sus trabajadores reciban beneficios superiores a los que otorga cualquier sistema de administración de fondos de retiro a través del manejo de cuentas individuales.

### Reformas en los sistemas de pensiones

Al estudiar los periodos de cambio ocurridos en los programas de jubilación en América Latina, Lacey (1977:57) ordena las generaciones o etapas de cambio



en forma diferente a como lo hace Bonilla. Chile es el protagonista de la primera reforma, pero después, agrupa a Argentina, Colombia, Perú y Uruguay dentro del modelo de la segunda generación, argumentando que en todos estos casos se trata de programas aprobados por el poder legislativo. En las siguientes agrupaciones ya no se menciona la pertenencia a ninguna generación en los países de Latinoamérica. México y Bolivia aparecen en el mismo grupo debido a que las reformas fueron decididas por los poderes ejecutivo y legislativo. Guatemala, Panamá y Paraguay son países donde la reforma apenas se vislumbra. Finalmente, Brasil, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Ecuador se reúnen en un bloque porque no han tomado la decisión de reformar sus programas de jubilación.

Según Lacey, las reformas a la jubilación en la región latinoamericana tienen algunas características comunes entre las que destaca: el cambio en el papel del Estado, el incremento en la participación del sector privado, la separación plena entre las pensiones y otras formas de seguridad social, la definición de planes realistas, sustentables, la definición de criterios más estrictos para elegir beneficiarios de los servicios de jubilación y una combinación de servicios que incluye aportaciones voluntarias, derecho a pensiones mínimas financiadas por el erario, las empresas, ambas, y la apertura de cuentas individuales obligatorias.

Aunque las reformas en los sistemas de pensiones han sido profundas, Lacey considera que, con excepción de Chile, éstas son frágiles debido a las difíciles condiciones económicas y políticas existentes en los países de la región. Por ejemplo, en el caso de Perú, el 70 por ciento de la población es urbana, el 50 por ciento de la población económicamente activa pertenece al sector de la economía informal y existe un 87 por ciento de desempleo y subempleo. Esta situación genera insolvencia financiera al tiempo que las políticas sobre seguridad social se orientan hacia una reforma de fondo.

En los países no desarrollados los sistemas de seguridad social están sometidos a cambios que dificultan la formulación de políticas integrales de bienestar social, tales como la atención al sector informal de empleo. Los sistemas de los países desarrollados no sufren tantas presiones, como es el caso del sistema de atención médica de Quebec, en Canadá. Estados Unidos es un caso aparte pues los sistemas de ayuda y atención médica son muy precarios. El 70 por ciento de la población estadounidense tiene algún seguro mediante la adquisición de membresías o contratos

con empresas privadas, sin embargo, éstas sólo cubren el 25 por ciento de los gastos.

En el caso de México, las anteriores tasas de crecimiento demográfico ejercían presión sobre el sistema de distribución. Las reformas al sistema de seguridad social representadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social ocurrieron en el sistema de aportaciones basadas en el mercado, pero aún no es posible vislumbrar si el sistema de bienestar social va a reducirse; de ser así, la calidad de vida de los trabajadores empeoraría.

Fuera de la región latinoamericana resulta ilustrativo el caso de Singapur, país en el que el *Central Provident Fund* inicia sus actividades como un simple fondo de previsión para la vejez y posteriormente se ha extendido hacia nuevas áreas tales como vivienda, transporte, educación y atención médica. El *Central Provident Fund* es un sistema coercitivo de cuentas de capitalización vía ahorro, auspiciado por el Estado y que goza de exención de impuestos (Sherraden, 1977:240).

Es deseable que los sistemas de pensiones de la región se integren si los fenómenos de globalización y formación de bloques económicos continúan avanzando, porque esto facilitaría la movilidad del trabajo.

En México, alrededor de 40 millones de mexicanos viven en la pobreza. Esta situación lleva a plantear cuestionamientos sobre la viabilidad y el costo de cuentas de capital individual. La propuesta de complementación entre la técnica del seguro y la del ahorro individual y por tanto, los sistemas de administración de fondos individuales de pensiones y los de administración de fondos colectivos de pensiones son llamados a reformas más profundas a la seguridad social. Dichos cambios deben considerar que a pesar de observarse tendencias decrecientes en los salarios directo e indirecto durante más de una década, el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos continúa siendo el fin último de nuestro sistema económico y social.

## Notas

<sup>1</sup> Clemente Ruiz Duran, de. (1977), *Sistemas de seguridad social en el siglo XXI*, México, Diana.

<sup>2</sup> Ellos son: Alejandro Bonilla, "Análisis básico de los desarrollos de los sistemas de pensiones en América Latina"; Robert Lacey, "La reforma a la jubilación en América Latina: retos actuales y el papel del Banco Mundial"; Michael Sherraden, "La seguridad social basada en cuentas de capitalización: The Central Provident Fund of Singapur".