Kaiser Family Foundation. 2003. *Medicare and prescription drug sepending charpack.* Menlo Park, California, Henry J. Kaiser Family Foundation.

Liu, Hongji, y colaboradores. 2000. *Health and health care of the Medicare population. Data from the 1996 Medicare Current Beneficiary Survey.* Rockville, Maryland, Westat.

Lubitz, James D., y Riley, Gerald F. 1993. "Trends in Medicare payments in the last years of life", en *New England Journal of Medicine*, 328(15), 1092-1096.

McGarry, Kathleen, y Schoeni, Robert F. 2005. "Widow poverty and out-of-pocket medical expenditures at the end of life", en *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciencies and Social Sciencies*, 60B(3), S160-S.168.

MetLife. 2003. *Metlife market survey of nursing home and home care costs*, 2003. Westport, Connecticul, MetLife Mature Market Institute. Agosto.

Olsen, Nelly A. 1999. "Application of experimental poverty measures to the aged" en *Social Security Bulletin*, 62(3), 3-19.

Social Security Administration. 2004. *Annual Statistical Supplement, 2003, to the Social Security Bulletin.* Washington, D.C., Social Security Administration.

Weir, David; Willis, Robert, y Sevak, Purvi. 2000. "The economic consequences of a husband's death: Evidence from the HRS and AHEAD". Documento inédito. Ann Arbor, University of Michigan, Institute for Social Research.

Zick, Cathleen D; Fan, Jessie X., y Chang, Kuo-Liang. 2003. *Impending widowhood and heath care spending.* Documento de trabajo. Salt Lake City, University of Utah. Agosto.

El Colegio de la Frontera Norte; Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Mexicano del Seguro Social; respectivamente.

SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS PENSIONES DE RETIRO

Roberto Ham-Chande;
Berenice Ramírez-López;
Alberto Valencia-Armas;

1. Introducción

Se ha enfatizado que la transformación de la seguridad social y de los sistemas de pensiones tiene impacto en la relación entre reformas estructurales, dinámica económica y bienestar social. Se asegura que los cambios son esenciales para el mayor crecimiento económico, la reducción de la carga para las finanzas públicas y el desarrollo del mercado de capitales, en una perspectiva de análisis exclusivamente financiero y de equilibrio actuarial. Este enfoque ha generado reformas a la seguridad social con el objetivo principal de aliviar la carga financiera, resultado de insuficiencia de recursos para enfrentar compromisos adquiridos ante el aumento de los jubilados y pensionados. La premisa es que el ahorro individual y los mercados financieros son los elementos primordiales en la solución (World Bank, 1994).

La crisis en los sistemas de pensiones se asocia con la transición demográfica, pero deben también considerarse las modificaciones en la estructura productiva y en las relaciones de trabajo, así como la necesidad de impulsar regímenes de bienestar social que respondan a necesidades de superación de la pobreza y de mejoramiento de la calidad de vida en la vejez. Dentro de estas tareas, la meta del presente artículo es examinar las principales implicaciones económicas de las pensiones de retiro. Esta problemática se aborda situando la relación entre envejecimiento y seguridad económica; la situación actual de las pensiones; las formas de financiamiento; su relación con el mercado laboral; las experiencias internacionales; y las características y tendencias de la reestructuración del sistema de pensiones.

2. Envejecimiento y seguridad económica

Durante el siglo XX México experimentó una dinámica demográfica de grandes y rápidos cambios. En 1930 las esperanzas de vida al nacimiento eran de 35.5 años en las mujeres y de 37.0 años en los hombres, cifras que crecieron en el tiempo hasta llegar a 73.1 y 77.6 en 2000, y que se proyectan en 82.1 y 85.6 en 2030 (CONAPO, 2001). La natalidad se mantuvo alta, con tasas globales de fecundidad[1] alrededor de 6, alcanzando el máximo histórico de 6.6 en los años 60 (Cosio-Zavala, 1992). Al final de esa década se inició un drástico decrecimiento que llevó esta tasa a 2.4 en 2000, con tendencias a ser menor que 2.0 a partir de 2030 (CONAPO, 2001). La dinámica se complementa con la gran emigración hacia Estados Unidos, principalmente de población joven. Esta combinación de factores conduce al país hacia el rápido e ineludible envejecimiento de la población, con una creciente participación porcentual y absoluta de las personas en edades avanzadas. En 1930 el porcentaje de la población de 65 y más años de edad era 2.6 %, aumentó a 4.6 % en 2000, se proyecta en 11.7 % para 2030 y en 2050 se estima que la cuarta parte de la población estará en ese grupo de edad.

Este proceso de envejecimiento demográfico tiene dos características importantes a considerar. Una de ellas es la rapidez con la que se está dando. Mientras que en la mayoría de los países europeos ha tomado más de dos siglos alcanzar los porcentajes de población envejecida que actualmente tienen, en México bastarán menos de cuatro décadas para lograr cifras similares. La otra particularidad es que en Europa se desarrolló la capacidad para alcanzar niveles y formas de crecimiento económico y social elevados mientras las poblaciones envejecían, pero en el caso de México el envejecimiento se está presentando sin que se hayan resuelto los problemas básicos del desarrollo[2].

De hecho, el envejecimiento aparece como un obstáculo ante el anhelado desarrollo pues la vejez se correlaciona con vulnerabilidad en la salud, pérdida de capacidad económica y tensión en las relaciones familiares y sociales. Son desventajas que requieren cuidados sanitarios, repercuten sobre la ocupación, el empleo y los ingresos, y también modifican las oportunidades y estrategias sociales y familiares. Aunque en cada caso individual de vejez las condiciones, los riesgos y los resultados son distintos y de gran diversidad, en el conjunto de la sociedad esta vulnerabilidad y sus consecuencias son identificables, admiten mediciones y son predecibles con un alto grado de certeza. De manera que ahora la población envejecida es considerada especialmente dentro de los sistemas de salud, la planificación social y los programas económicos.

1 La "tasa global de fecundidad" es el número promedio de hijos nacidos vivos por mujer a lo largo de todo el ciclo reproductivo.

2 En este artículo se hace una diferenciación entre crecimiento económico referido principalmente al comportamiento del producto nacional, el ingreso agregado y la oferta de bienes. Se toman la perspectiva de desarrollo que asumen autores como Amartya Sen que señalan que es la existencia de derechos y oportunidades lo que permite convertir la riqueza en capacidades humanas que le permitan el acceso a un conjunto de bienes alternativos. Se señala que los "bienes primarios" no deben ser la variable a maximizar, lo importante para el bienestar es el "funcionamiento y capacidad". Es decir, lo primero que hay que tener son individuos con la capacidad y funcionamiento de una vida saludable y educada [ver Solimano, Andrés (2000). *Desigualdad Social*. Compilador. México. FCE. Pp. 7-43 y 71-94].

3 En esta modalidad se incluyen planes privados de pensiones auspiciados por empresas, reglamentados fiscal y laboralmente.

El término que mejor describe los planteamientos y propósitos de este artículo es el de *la seguridad económica en la vejez*. El concepto involucra algunos factores. Por un lado están las necesidades y demandas de bienes y servicios, que toman características propias en la vejez cuando se modifican los patrones de consumo de la vida diaria, los gastos de vivienda, la alimentación, el vestido y la atención a la salud. En ciertos renglones como la ropa y el transporte los requerimientos probablemente sean menores, pero en el caso de la atención a la salud los gastos aumentan. La necesidad de consultas médicas, prevención, fármacos, terapias, hospitalización y cuidados personales son claramente mayores a la vez que más costosos. Adicionalmente, no se trata sólo de sobrevivir sino también de ejercer preferencias de consumo y uso del tiempo libre, de cultivar relaciones sociales y formas de entretenimiento que otorguen significado a la vida, en actividades que no todas son gratuitas y que directa o indirectamente tienen un costo.

De modo concomitante, otro factor esencial es el acceso a los bienes y servicios requeridos pues *seguridad económica* es contar con los recursos para adquirir los satisfactores necesarios. De hecho, entre la demanda y la posibilidad de pagarla se crea una premisa fundamental. Como manifestación del envejecimiento demográfico, un sector creciente ingresa en situación de disminución de productividad, inactividad y hasta discapacidad, al mismo tiempo que demanda bienes y servicios cuyo costo es notoriamente creciente en las áreas de la salud y de los cuidados personales. Dicho de modo simple, crecen las necesidades económicas cuando la capacidad de trabajo y los ingresos disminuyen.

3. Modalidades de la seguridad económica

Un primer punto examina las formas de construir seguridad económica para la vejez, antes de que ésta llegue y mientras aún se está activo. Históricamente, desde el pasado lejano y común a todas las culturas, se ha confiado y cimentado el sostén futuro de parte de hijos y de la familia. En épocas más recientes, principalmente durante el siglo XX, se ha instituido el compromiso de apoyo en la vejez de parte del Estado[3], siguiendo principios de solidaridad entre clases sociales y entre generaciones, a través de políticas públicas y pensiones de retiro. Otra forma es acumular recursos en un ahorro durante la vida activa para utilizarlos cuando la vejez imponga la inactividad. Cada una de estas modalidades tiene características propias, con fundamentos, posibilidades e implicaciones diferentes.

El apoyo que proporcionan los hijos se basa en el afecto filial y está determinado en gran medida por modalidades culturales o tradicio-

nes que poseen gran firmeza social y son inherentes a la existencia humana, pero también está condicionado por las circunstancias y por las posibilidades materiales de otorgar ayuda. Cuando el soporte proviene de los familiares que no son la descendencia directa, actúa la solidaridad de parentesco con formas determinadas por las capacidades individuales, que con frecuencia son objeto de negociaciones. Aunque en la mayoría de los casos el apoyo de hijos y familiares es normal, esperado y aparece como una responsabilidad natural, está supeditado, además de la capacidad material, a la calidad de las relaciones familiares que se ha construido a lo largo del ciclo de vida. En todo caso, los códigos civiles de las entidades federativas[4] determinan las obligaciones que tienen los hijos y la familia de sostener a los padres y familiares envejecidos (DOF, 2002).

En la actualidad, disminuyen las posibilidades de apoyo filial y familiar a la vejez debido al menor tamaño y diferente estructura de la familia, la urbanización y las condiciones de precariedad en el empleo y el ingreso (Vollenwyder *et. al*, 2002). Tiende a desaparecer la familia como unidad de producción, son más determinantes las leyes del mercado, se sustituyen las relaciones de solidaridad por la exaltación de los logros individuales y se hacen notar las desigualdades de género en las obligaciones del cuidado familiar (Robles-Silva, 2006). Esto incrementa la necesidad de mejores sistemas de seguridad social y el Estado debe asumir el aseguramiento de riesgos individuales mediante el manejo solidario de los recursos de la sociedad (Willmore, 2004).

La seguridad económica en la vejez de parte del Estado está principalmente constituida por el sistema de pensiones. Se trata de prestaciones apoyadas en contribuciones de trabajadores, empleadores y del financiamiento público, que pasan a ser derechos adquiridos vinculados al mercado formal de trabajo. Entre las posibilidades de apoyo en la vejez, las transferencias por pensiones son vistas como recursos sustitutivos del salario ideales que se conceden a través de instituciones expresamente establecidas para esos fines, reglamentadas por el Estado. En sus intenciones estos beneficios deberían ser suficientes para sufragar un nivel de vida adecuado, con independencia económica, como justa recompensa a una vida de trabajo que ha creado infraestructura para provecho de las generaciones jóvenes. Así, la pensión es aceptada y exigida sin renuencia pues no se considera una dádiva sino un derecho adquirido, legislado y pactado, el cual es objeto directo de la administración pública, la negociación sindical, las previsiones sociales, el sistema económico y los intereses políticos. Sin embargo, ahora son evidentes y notorias las crisis financieras en los sistemas de pensiones que, a su vez, han hecho evidente inconveniencias sociales y económicas.

4 Los Estados Unidos Mexicanos es una federación de 31 estados y el Distrito Federal.

La tercera modalidad de sustento económico en la vejez es el ahorro individual en capitalización financiera, que permita adquirir los bienes y servicios requeridos para llevar una vida con bienestar en el retiro. Pareciera que en esta forma confluyen todas las virtudes. Más que una concesión o incluso un derecho, se trata de la propiedad personal de recursos, producto del esfuerzo individual, claramente identificado y debidamente contabilizado. Es parte del modelo de ciclo de vida, en el que la razón de ahorrar es la de distribuir el ingreso para el consumo sobre la totalidad de la existencia. Sin embargo, y por ser fruto del ahorro individual, es resultado de la situación económica personal a lo largo de la vida productiva, directamente relacionado con el estatus socioeconómico, los niveles salariales y la distribución del ingreso. La pobreza imperante y la iniquidad en la distribución del ingreso no permiten esta forma de seguridad económica para la gran mayoría de la población activa. Además, y como se trata más adelante, depende de los instrumentos de ahorro y éstos están mostrando que con frecuencia son el gran obstáculo.

4. La situación actual de las pensiones

Las pensiones de retiro forman parte de los sistemas de seguridad social, como tales deben cumplir varias condiciones para que sean un verdadero sistema de protección social y de desarrollo económico. En mención resumida, estas características deben incluir:

- Ser de cobertura universal;
- ofrecer beneficios adecuados y suficientes;
- ser un sistema uniforme y equitativo;
- mantener sostenibilidad financiera, económica y social.

Desafortunadamente, ninguna de las cualidades mencionadas se cumple en el caso de México. Debe mencionarse que estas deficiencias no son recientes: aparecieron desde el inicio de la seguridad social, y todas y cada una amerita atención y enmienda. Sin embargo, la preocupación social y la discusión política para la búsqueda de soluciones recién comenzó cuando el sistema entró en crisis económica y se vio amenazada la permanencia financiera. Debe subrayarse que, desde las perspectivas actuariales, la viabilidad financiera siempre fue cuestionada. Hubo diagnósticos y advertencias que sistemáticamente fueron desechados, de manera que las crisis financieras actuales fueron anunciadas desde hace varias décadas atrás y no debieron ser sorpresa. Pero manejada como sorpresa se han ofrecido una variedad de explicaciones sobre la insostenibilidad financiera de las pensiones de retiro, incluyendo el envejecimiento demográfico, el desvío de recursos, la corrupción y la mala administración.

En realidad las causantes principales son de otro tipo. Por una parte, siempre ha habido una brecha entre los ingresos de la seguridad social y los costos de los beneficios que otorga. Esto es que, al margen de los beneficios sociales, lo que se concede financieramente, incluso en los beneficios más modestos, siempre ha sido más costoso de lo que la contraparte de las contribuciones (Soto, 1999). Otra circunstancia agravante es que los beneficios no fueron universales sino segmentados. Se acapararon por sindicatos y grupos organizados, de interés corporativo, con notorios casos de beneficios de privilegio, que desbordan el papel de la seguridad social como protección ante las contingencias económicas de la vejez para convertirse en beneficios de excepción (Sottoli, 2002). De esta manera, se ha llegado a la imposibilidad de cubrir las obligaciones adquiridas, tal como se señala y se mide a través del monto de la deuda pública por pensiones. Por otra parte, se ofrecen ahora soluciones de capitalización individual que no sólo no ofrecen seguridad económica sino que agravan la situación, como se muestra más adelante. Este tipo de situación no se advierte solamente en México sino también en países que le antecedieron en experiencias similares (Clark-Medina, 2004).

5. Las pensiones de retiro como demanda de la producción futura

Desde el punto de vista exclusivamente financiero, los sistemas de retiro funcionan entre los dos extremos conocidos: el de beneficios definidos en un esquema de reparto y el de contribuciones definidas con capitalización individual. En la práctica lo que se ha dado es una mezcla de ambos métodos. Predominaba la forma de reparto y la tendencia actual es hacia el ahorro individual que se promueve ahora como la solución no sólo de la sostenibilidad financiera, sino también como la forma de cumplir con las demás características deseables de la seguridad social. Sin embargo, tal y como se ha instrumentado, dista mucho de ofrecer una verdadera seguridad económica para el retiro e incrementa las deficiencias sociales y económicas.

El esquema de pensiones mirado únicamente como transferencias financieras resulta insuficiente, según se parte de la siguiente proposición. Cuando se piensa en el curso de vida con una etapa final sin producción pero necesariamente con consumo, también debe reflexionarse *en el nivel macro* sobre el tipo, la pertinencia, la cantidad y el origen de los bienes y servicios que demandan las personas en retiro. En última instancia no es el dinero en sí lo que importa, sino lo requerido en vivienda y sus servicios, alimentación, atención a la salud, cuidados de largo plazo, entretenimiento y todas las mercancías y servicios que hacen posible y vivible la vida diaria durante la vejez. El punto a destacar es que, como cualquier otra demanda, *lo que se va a requerir son productos que en su casi totalidad deberán producirse al momento del consumo* y que no es posible adquirir para almacenarlos durante la vida productiva y usarlos posteriormente durante el retiro[5]. De esta manera, tanto el consumo y el bienestar material de trabajadores, sus dependientes y también de los jubilados dependen del trabajo y de la productividad de la población activa del momento (Bayo, 1977), (Barr, 2000).

5 Prácticamente el único bien que se puede generar cuando se es productivo para su uso posterior a largo plazo es la propiedad de la vivienda y su equipamiento. Aun así, siempre se requiere los gastos cotidianos de la propiedad, como son impuestos, electricidad, agua, combustible y mantenimiento general del inmueble y el mobiliario.

Dicho de otra manera, *independientemente del sistema financiero, en realidad todas las pensiones finalmente son parte del reparto de la producción económica de bienes y servicios del momento* (Brown, 2000). Las cuestiones que surgen y realmente importan son, en primer lugar, cómo alcanzar la productividad necesaria para garantizar el bienestar de los activos y la producción extra que requieren las personas en retiro, lo segundo es acerca de cómo hacer el reparto, delimitando quién tiene derecho a qué y en qué cantidades. Dentro de este esquema, es necesario considerar cuáles son las condiciones de los sistemas de pensiones que favorecen al conjunto general económico y social y cuáles son las que lo ponen en riesgo (Stiglitz, 2005).

6. De beneficios definidos a contribuciones definidas

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la mayor organización de seguridad social del país, al que están afiliados 12.5 millones de trabajadores, principalmente asalariados del sector privado. Las reformas a la Ley del IMSS de 1997 constituyen el primer cambio de un régimen de beneficio definido hacia uno de contribución definida, siguiendo el connotado ejemplo chileno promovido por el Banco Mundial (World Bank, 1994). Así se deja la mayor parte de la responsabilidad en los propios trabajadores, en un cambio fundamental respecto a la protección que el Estado asumió durante varias décadas, cuyo significado, funcionamiento y consecuencias están fuera de la comprensión de los asegurados involucrados (Sottoli, *op.cit.*)

En la etapa de promoción de la nueva ley y el arranque del sistema se estimaron resultados optimistas y fuera de realidad para argumentar que el cambio mejoraría las condiciones de retiro de los trabajadores y sanearía las finanzas del IMSS. Previsiones más prudentes advertían riesgos para trabajadores y el propio Estado. Desafortunadamente las experiencias muestran que la mayoría de las advertencias se hacen realidad. Los elevados costos administrativos reducen sustancialmente el rendimiento para los ahorradores, los bajos montos de las pensiones obligarán a ejercer la garantía de la pensión mínima con cargo a las finanzas públicas, aunque las reducidas densidades de cotización impedirán el derecho a la pensión mínima en la mayor parte de los casos (Partida, 2004). Así, los trabajadores de bajos salarios y de escasa densidad de cotización, de hecho los más necesitados, son

particularmente vulnerables. Con ello, la cobertura para efectos de pensiones, ya de por sí limitada pues cubre actualmente a menos del 40 % de la PEA, se vislumbra aún menor (Rofman, 2005). Estas fallas deben considerarse cuando se promueven reformas a los sistema de pensiones de otras instituciones[6]. Las observaciones que se hacen en este trabajo no intentan descalificar el concepto de cuenta individual en lo general. Lo que sí se advierte es que bajo las actuales reglas de operación no se van a cumplir los objetivos de protección a la vejez durante el retiro.

Una de las ventajas que se argumenta a favor de las contribuciones definidas es la portabilidad de los fondos acumulados. Por otra parte, este sistema evitaría la políticamente casi imposible negociación para aumentar los requisitos de edad, de antigüedad o las aportaciones, pues los propios trabajadores se verían en la necesidad de trabajar durante más años ante lo precario de la jubilación. En este mismo sentido una tarea para asegurar no sólo la adecuación sino hasta la subsistencia misma de los sistemas de pensiones es cancelar esquemas de privilegio de jubilación anticipada y beneficios excesivos, principalmente de entidades paraestatales y regímenes especiales, cuyos costos son tan elevados que rebasan cualquier posibilidad económica. Como ejemplo de privilegios, los empleados de la banca de desarrollo, de las empresas paraestatales (SECODAM, 1998) y los empleados al servicio del IMSS se acercan al 100% y en algunos casos sobrepasan el último salario (IMSS, 2004). Hay casos en que la administración pública funge como patrón y los trabajadores no hacen aportación alguna.

7. Mercado laboral y pensiones

El mercado laboral tiene relación directa con las pensiones de retiro. Sólo quienes se ubican en el mercado formal de trabajo y son asegurados de alguna institución pública que mantiene el beneficio definido, tienen expectativa de jubilarse. Las reglas establecen un mínimo de años de servicio, una edad mínima o una combinación de ambos requisitos. El monto de la pensión se determina de acuerdo con la evolución salarial reciente. Algunos trabajadores hacen aportaciones junto con sus empleadores como son los afiliados al IMSS, los trabajadores del IMSS y los asegurados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)[7]. La tasa de reemplazo, que expresa en qué medida la pensión sustituye el ingreso como activo, es en promedio muy baja. Los afiliados del IMSS que se han jubilado con la ley anterior a la reforma de 1997 reciben un promedio del 25% de su último salario.

La mayor parte de los campesinos, de trabajadores independientes y del sector informal están al margen de la seguridad social y carecen

6 Al momento de escribir este artículo la principal reforma que se intenta es la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que protege a 2.3 millones de trabajadores del sector público, la mayoría de ellos del ámbito federal.

7 El ISSSTE afilia a los empleados del gobierno federal y a algunos otros ligados a gobiernos estatales. Es el segundo instituto más grande de seguridad social.

8 La densidad de cotización es la proporción del tiempo con aportes a la seguridad social respecto al tiempo total laborado.

de protección para el retiro. Desafortunadamente, la informalidad laboral ha venido aumentando en México, al igual que en el resto de América latina (OIT, 2005). Un dato ilustrativo es que la PEA ha crecido 3,3 millones de personas en el período 2001-2004, pero el número de trabajadores afiliados al IMSS no ha aumentado, quedando prácticamente invariable en alrededor de 12,5 millones. El propio IMSS advierte acerca del crecimiento del sector informal y de la reducción de los trabajadores asegurados (IMSS, 2004). La Organización Internacional del Trabajo (OIT, *op. cit.*) estima que entre 1990 y 2003 seis de cada diez nuevas personas ocupadas trabajan en el sector informal, que el mayor incremento de este sector se observa entre los hombres, aunque la mayor informalidad prevalece entre las mujeres con aproximadamente 50%.

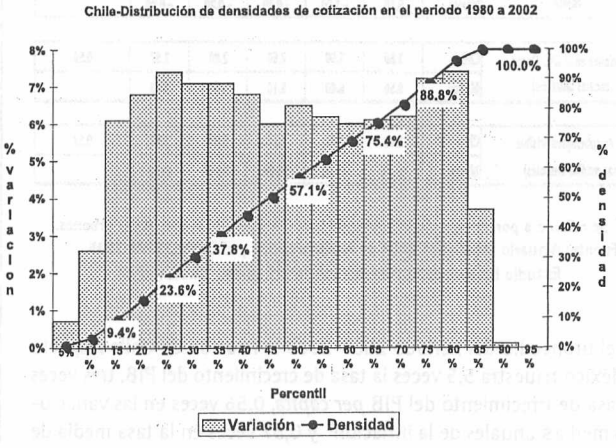
8. Densidades de cotización: antecedentes en Chile y el caso de México

Cuando se analiza la densidad de cotización[8] una referencia relevante es la encuesta que la Subsecretaría de Previsión Social del Gobierno de Chile (2002) levantó en la población trabajadora. Entre sus resultados, destacan: 1) la densidad de cotización, que se suponía 80 % en promedio resultó ser 52 %, 60 % en hombres y 44 % en mujeres; y 2) la necesidad de profundizar en la información básica a nivel individual, en lugar de hacer cálculos con base en individuos supuestamente representativos de la colectividad.

El gráfico 1 ilustra las densidades de cotización obtenidas a partir de 1980 y hasta 2002, conforme a la población encuestada.

Grafico 1

Distribución de densidades de cotización el período 1980 a 2002. Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de información de información de la Primera Encuesta de Protección Social, denominada "Historias Laborales y Seguridad Social 2002", Subsecretaría de Previsión Social, Chile (2002).

Resulta que 25% de los afiliados tiene densidades de cotización de 24% o menos y 25 % registra densidades de 89% o más. La experiencia chilena alerta acerca de la importancia del efecto de las bajas densidades de cotización pues, a pesar de carreras laborales prolongadas, para una importante proporción de trabajadores resultará imposible cubrir los requisitos para acceder a la pensión que ofrecen las instituciones de seguridad social en ese país. Con este antecedente y en ausencia de información en México, se utilizan estos datos de densidad de cotización en Chile a manera de un escenario optimista. El *optimismo* resulta de los mejores parámetros económicos de Chile respecto a México, según se muestra en el cuadro 1, para el período 2000-2003 y el promedio 2001-2003, conforme a documentos de CEPAL (2005).

Cuadro 1

Parámetros económicos seleccionados. Chile y México. Años 2000 a 2003 y promedio período 2000-2003

		2000	2001	2002	2003	Promedio 2001-2003	Relación promedio Chile - México (número de veces)
Crecimiento del PIB	Chile	4.50	3.50	2.00	3.30	2.93	5.50
	México	6.70	- 0.30	0.70	1.20	0.53	
Crecimiento del PIB per capita	Chile	3.20	2.30	0.90	2.20	1.80	3.00
	México	5.10	- 1.80	- 0.70	- 0.20	- 0.90	
Variaciones en el IPC (tasas medias anuales)	Chile	3.80	3.60	2.50	2.80	2.97	0.56
	México	9.50	6.40	5.10	4.50	5.33	
Tasa de subempleo visible (tasas medias anuales) [a]	Chile	5.40	6.40	5.60	5.90	5.97	0.57
	México	11.70	11.10	10.00	10.50	10.53	

[a] Se refiere a porcentajes de la población económicamente activa, áreas urbanas.
Fuente: Anuario Estadístico 2004 de América Latina y el Caribe,CEPAL 2005.
Estudio Económico de América Latina y el Caribe, CEPAL (2005)

En el promedio del período 2001-2003 la relación de Chile respecto a México muestra 5,5 veces la tasa de crecimiento del PIB, tres veces la tasa de crecimiento del PIB *per cápita*, 0,56 veces en las variaciones medias anuales de la inflación[9] y 0,57 veces en la tasa media de subempleo visible. Además, en México se requieren de veinticuatro años de servicio para tener acceso a la pensión en tanto que en Chile son necesarios veinte años para igual beneficio.

9 En referencia al Indice de Precios al Consumidor.

10 La subcuenta de vivienda es el ahorro obligatorio para la posible compra de vivienda. Cuando no se usa se agrega al fondo para el retiro. Ver sección 12.

11 Se trata de los casos cuyo ahorro individual resulte insuficiente para obtener una pensión igual a un salario mínimo mensual. En tales circunstancias y de conformidad con el artículo 172 de la Ley del Seguro Social, el Gobierno Federal cubrirá la pensión mínima con recursos complementarios a la cuenta individual.

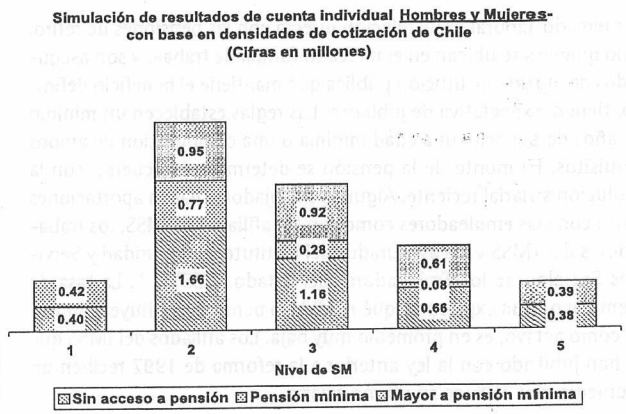
Ante la concentración de prácticamente 80% de los trabajadores afiliados al IMSS en el rango de uno a cinco salarios mínimos, el análisis se orienta a ese segmento. Se supone una vida laboral de 40 años y una tasa de rendimiento de los fondos de 3.5% real anual uniforme. No se incluyen los recursos de la subcuenta de vivienda[10], ni tampoco se considera alguna pensión adicional posterior a la muerte del titular, por viudez u orfandad. Se busca hacer una distinción de tres grupos dentro de esta colectividad de 9.9 millones de trabajadores como parte del total de 12.5 millones de trabajadores asegurados, de acuerdo con los resultados probables de ahorro individual:

1. Los trabajadores que no lleguen a completar los veinicuatro años de cotización, básicamente por baja oferta del mercado laboral.
2. Aquellos que tendrían que acogerse a la garantía de la pensión mínima[11].
3. Los que tendrían una tasa de reemplazo que supera a la pensión mínima.

Los resultados por nivel de salario mínimo se ilustran en el gráfico 2.

Gráfico 2

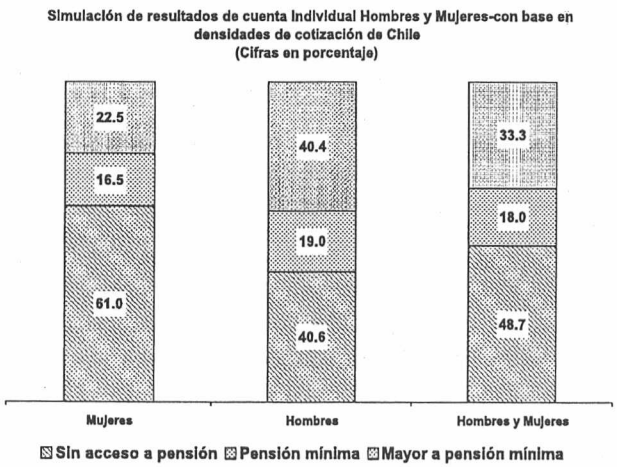
Simulación de resultados de cuenta individual hombres y mujeres de trabajadores mexicanos afiliados con base en densidades de cotización de Chile (cifras en millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de información de la Primera Encuesta de Protección Social, denominada "Historias Laborales y Seguridad Social 2002", Subsecretaría de Previsión Social, Chile (2002).

De acuerdo con el gráfico 3 resulta que 49% de los trabajadores, hombres y mujeres, en el rango de 1 a 5 salarios mínimos (4,8 millones) no alcanzan veinticuatro años de cotización y por tanto no cumplirían con el plazo para tener derecho a la pensión. El 18% se vería en la necesidad de ejercer la garantía de la pensión mínima (1,8 millones). El restante 33%, aunque sí supera la pensión mínima (3,3 millones), en el caso máximo de una percepción de cinco salarios mínimos y tras cuarenta años efectivos de cotización alcanzaría tan sólo 2,5 salarios mínimos de pensión mensual.

Gráfico 3
Simulación de resultados de cuenta individual hombres y mujeres de trabajadores afiliados mexicanos con base en densidades de cotización de Chile (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de información de la Primera Encuesta de Protección Social, denominada "Historias Laborales y Seguridad Social 2002", Subsecretaría de Previsión Social, Chile (2002).

En resumen, serían 6,6 millones de trabajadores, casi 53% de los 12,5 millones en activo, los que tendrían resultados insatisfactorios. Lo más preocupante es que 4,8 millones (38%) no obtienen pensión alguna. Estas cifras destacan la necesidad de contar con estudios propios respecto a la densidad de cotización que rectifiquen lo expuesto. En todo caso las estadísticas chilenas difieren de la menos favorable realidad mexicana.

9. Propuesta de un modelo alternativo

Ante la crítica situación que enfrentan las pensiones públicas, no es tarea sencilla hacer una propuesta para mejorar el futuro de los sistemas de pensiones. En primer lugar, es necesario que se reconozcan las deficiencias del sistema. Después deben coincidir múltiples voluntades en un conjunto de acciones concertadas a partir de la revisión de antecedentes, el diagnóstico de la situación y la construcción de un esquema factible y adecuado a las condiciones y posibilidades. Como parte de las consideraciones a continuación se comentan algunos elementos y antecedentes de importancia para este propósito.

9.1. *El Pacto de Toledo*

La experiencia del denominado Pacto de Toledo es un ejemplo de acuerdo social. En septiembre de 1993 el congreso español inició el análisis, debate y aprobación de una propuesta de recomendaciones para la consolidación y racionalización del sistema de seguridad social. Participaron sindicatos, organizaciones de pensionados, conocedores de los distintos temas que inciden en el sistema, así como representantes de los cinco partidos políticos. El documento que surgió fue aprobado en abril de 1995 por el Pleno del Congreso de los Diputados, casi por unanimidad, y consta de consideraciones generales y quince recomendaciones (Congreso de los Diputados, 1995). Por primera vez, todos los grupos parlamentarios concuerdan sobre el mantenimiento del sistema de seguridad social y el compromiso de realizar las reformas necesarias para darle sostén en lo futuro. Entre las recomendaciones de mayor relevancia están las siguientes:

a. Separación y clarificación de las fuentes de financiamiento. Profundizar en la distinción, tratamiento diferenciado y suficiencia de las prestaciones de naturaleza contributiva, financiadas con cotizaciones específicas, de aquellas no contributivas y universales que se cubren mediante impuestos generales. b. Constitución de reservas. Constituir reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos, las cuales se incrementarían con los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios cuando hubiese condiciones favorables, con el propósito de ser utilizados en los momentos bajos del ciclo y evitar incrementos de las aportaciones. c. Financiación de los regímenes especiales. Modificar en lo posible la situación actual de los regímenes especiales, bajo el criterio de que a igualdad de acción protectora debe ser semejante la aportación contributiva Reducir de manera gradual el número de los regímenes especiales actualmente existentes para lograr la plena homogeneización del sis-

tema público de pensiones. **d. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía informal.** Incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía informal. **e. Equidad y carácter contributivo del sistema.** Las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso que quienes realizan similar esfuerzo de cotización alcancen prestaciones equivalentes. **f. Edad de jubilación.** La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de gradualidad y progresividad. La jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionado. En tal sentido y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. **g. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.** Garantizar el poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumidor. **h. Sistema complementario.** El sistema público de seguridad social puede complementarse voluntariamente por sistemas externos de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la seguridad social pública. **i. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.** Evaluación periódica de la evolución del equilibrio financiero del sistema y que el Congreso de los Diputados, cada cinco años, cree una comisión que estudie el presente y futuro del sistema de seguridad social para garantizar su continuidad.

9.2. *Recomendaciones del Banco Mundial*

El Banco Mundial ha tenido un papel por demás relevante en las reformas de los sistemas de pensiones. En 1994 publicó un informe titulado *Envejecimiento sin crisis,* con el propósito de promover cuentas individuales en administración privada, bajo una estructura de tres pilares según el siguiente esquema (World Bank, *op. cit.*).

- Un primer pilar de beneficio definido y contributivo pero de bajo nivel, dirigido a mitigar la pobreza de la población retirada.
- Un segundo pilar a base de cuentas individuales, plenamente capitalizado, con administración privada, reglamentación pública y con beneficios acordes las contribuciones.
- Un tercer pilar para quienes tuviesen posibilidad de ahorrar de modo voluntario en adición a los pilares anteriores, ya sea individual o en planes complementarios de la empresa donde trabajan.

En América latina, las reformas sugeridas por el Banco Mundial fueron consideradas sin analizar los efectos de las características laborales y la heterogeneidad social. En varios casos fueron adoptadas con distintos niveles de compromiso. Once años después y en vista de algunas inconveniencias observadas en los países que realizaron las reformas bajo esas líneas, incluyendo el caso de Chile, el mismo Banco Mundial da cuenta de deficiencias incurridas, comenzando por la disminución de la cobertura y admitiendo las bajas tasas de reemplazo. Como parte de los ajustes, entre otras cuestiones recomienda ahora una estructura con base en cinco pilares, que diversifica la estructura de beneficios, administración y financiamiento, de acuerdo con las particularidades, posibilidades y conveniencia de cada país (Holzman, 2005). El cuadro siguiente describe la propuesta, identificando a qué tipo de población se dirige, qué tipo de participación tendría y cómo se haría el financiamiento respectivo.

Cuadro 2 en siguiente página

Cuadro 2

Propuesta del Banco Mundial para la estructuración de los sistemas de pensiones

Descripción y características de la propuesta del Banco Mundial para la estructuración de los sistemas de pensiones

Pilar	Características	Dirigido a				Tipo de participación			Financiamiento			
		Población en situación de pobreza	Población del sector informal	Población del sector formal		Universal	Obligatoria	Voluntaria	Presupuesto / Recursos fiscales	Contribuciones	Activos financieros	Activos no financieros
0	"Pensión social", asistencia social, de carácter universal o para quienes carecen de medios de subsistencia (nivel mínimo de protección).											
1	Plan de pensiones públicas, administrado públicamente, de beneficio definido o de contribución definida nocional, que busca reemplazar parte del ingreso.											
2	Planes a cargo de los patrones o planes personales, con fondeo, ya sea que se trate de beneficio definido o contribución definida.											
3	Planes a cargo de los patrones o planes personales, con fondeo, ya sea que se trate de beneficio definido o contribución definida.											
4	Fuentes que no se consideran estrictamente como pensiones, p. ej. atención a la salud, vivienda, transferencias interfamiliares y ahorros personales.											

Fuente: Elaboración propia a partir de *"Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform"*, Worldbank, 2005.

El pilar 0 tiene una cobertura general, es de financiamiento público y se dirige a mitigar la pobreza para el total de la población envejecida. Considera que debe ser parte de cualquier sistema de protección social. Su financiamiento es un reto ya que compite con las demandas de otros grupos vulnerables, como niños, jóvenes y discapacitados. Los detalles para la instrumentación son importantes y requieren cuidado, especialmente los criterios de elegibilidad y el pago eficiente de pequeñas cantidades a una población que tiene poca o ninguna relación con sistemas o instituciones financieras.

En cuanto a los sistemas de reparto o capitalizados, contributivos u obligatorios, se proponen tasas de reemplazo modestas y contribuciones moderadas para su financiamiento. Los sistemas con baja cobertura y relacionados con los ingresos deben minimizar la redistribución, autofinanciarse, y no depender de transferencias públicas, ya que los recursos en gran parte provienen de los menos afortunados al margen del sistema.

En el caso de pilares con capitalización, se propone que se haga una evaluación razonable de las tasas de rentabilidad anticipadas. También advierte que se deben evitar los sistemas especiales que impiden la movilidad laboral y pueden resultar en pensiones costosas y financieramente insostenibles. Recomienda integrar las pensiones de los empleados públicos al esquema general y que los esquemas complementarios estén debidamente capitalizados.

En el caso de las pensiones por incapacidad, propone que debería intensificarse la relación con la pensión de vejez a fin de asegurar beneficios apropiados, al tiempo que se deben controlar los frecuentes fraudes. Al fallecimiento del pensionado, los derechos de pensión del cónyuge y de los sobrevivientes compiten con enfoques redistributivos y tradicionales que buscan compensar la discriminación por sexo vía el sistema de pensiones. Estos tipos de pensiones requieren de reflexión y análisis para la formulación de mejores prácticas. Postula también que una reforma de pensiones requiere, para su sostenibilidad financiera, de proyecciones financieras creíbles que incluyan flujos tanto de corto como de largo plazo.

10. La reestructuración del sistema de pensiones en México

Las experiencias y las propuestas para reestructurar las pensiones de retiro en varios pilares conducen a consideraciones de gran complejidad.

El pilar 0 establece la cobertura para toda la población mayor de cierta edad. Por ejemplo, que a partir de los setenta años se otorgue una ayuda de 50% de un salario mínimo. Se puede hacer una esti-

mación del costo con las proyecciones de población de CONAPO (2004). Si la proporción beneficiada fuese 25% del total, se requerirían 7.442 millones de pesos[12] en 2005 y la cantidad aumentaría gradualmente hasta 42.950 millones de pesos en 2050. Si la proporción fuese 50%, las cifras anteriores se duplicarían, y para un 75% serían de 22.336 millones de pesos en 2005 y ascenderían a 128.850 millones de pesos en 2050. Las cantidades son a precios constantes de 2005 y sin incremento alguno del salario mínimo en el periodo analizado. Estos montos permiten apreciar la magnitud que implican estos apoyos. Por ello, es muy importante asegurar la disponibilidad futura de los recursos antes de establecer tal compromiso.

El *pilar 1* ya se encuentra en operación en el sistema de cuentas individuales. Un ejemplo es el de las pensiones mínimas garantizadas para quienes no reúnan los fondos suficientes en cuenta individual. Una consideración la merecen los trabajadores de sesenta y cinco años que no hayan completado las 1.250 necesarias para tener derecho a la pensión por retiro. Es importante definir si los integrantes actuales son los mismos que debieran formar parte de este pilar bajo las reglas vigentes. Las desfavorables experiencias que se anticipan para quienes perciben entre uno y tres salarios mínimos ameritan un tratamiento distinto al previsto.

Bajo el *pilar 2* como régimen de cuenta individual se deja una gran parte de la responsabilidad en los propios trabajadores. Cabe el cuestionamiento sobre la capacidad para asumir tal responsabilidad, ya que se trata de un sistema complejo con reglas y términos de difícil comprensión para la gran mayoría, lo cual genera una asimetría en la toma de decisiones. En forma complementaria, habrá que evaluar el papel regulador que ha jugado el Estado. Finalmente, el costo administrativo es muy elevado, particularmente para la gran mayoría de trabajadores que perciben bajos salarios. Al fin de cuentas, la población entera a través de impuestos serán quienes cubran la garantía de la pensión mínima, lo cual indica otra responsabilidad, en este caso de naturaleza fiscal.

En *el pilar 3* se considera la acumulación de contribuciones definidas hechas en forma voluntaria, ya sea de modo personal, colectivo a través de alguna agrupación quizá gremial, sindical u organizada y financiada desde la empresa en planes de ahorro para auxiliar en el retiro.

El último *pilar 4* no es un elemento directamente financiero, pero reconoce que beneficios como la atención a la salud, la escolaridad, las relaciones familiares y el entorno social son parte de las necesidades vitales y del bienestar de la población en edades avanzadas. Son factores que terminan incidiendo en las necesidades económicas y,

12 Un dólar de Estados Unidos equivale a 11 pesos mexicanos.

13 El término "afore" es ya un neologismo.

sobre todo, en la capacidad de sufragarlas. Una mejor salud, y su correlación con la escolaridad, minimiza gastos de atención ante enfermedades e incapacidades, así como otorga mayor capacidad de trabajo y de ingresos. Las buenas relaciones familiares son causa de bienestar y fuente potencial de transferencias en momentos de necesidad.

11. Inequidad de los sistemas actuales

El pago de pensiones públicas según información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2005) ha venido creciendo en forma acelerada: 11% en términos reales de 1995 a 2004. Es cada vez mayor el porcentaje del presupuesto de egresos de la federación, casi 8% en 2004, y difícilmente se podrá ofrecer alguna cobertura adicional sin modificar las reglas actuales. Prevalece una gran inequidad, ya que mientras un gran porcentaje de la población económicamente activa no tiene posibilidad de una pensión, hay gran gasto en pensiones de privilegio, de elevado monto y con temprana edad al retiro.

Por razones de equidad y de equilibrio presupuestario habrá necesidad de acotar los beneficios que reciben algunos gremios de trabajadores de instituciones públicas. Aparte del comentado ejemplo de los empleados del IMSS, hay otros en condiciones similares en instituciones como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza y las de la banca de desarrollo. El caso del ISSSTE, sin que se trate de pensiones elevadas también demanda reducir el costo que implican las pensiones por edad y años de servicio, que permiten obtener una pensión con tan sólo 15 años de labores y 55 años de edad, con 50% del sueldo promedio del último año, y es de 100% con treinta años de servicio, independientemente de la edad (Salas, 2004).

12. Inversión de las cuentas individuales

A partir de julio de 1997, todos los nuevos trabajadores afiliados al IMSS se obligan a una cuenta individual constituida por tres subcuentas: 1) retiro por cesantía en edad avanzada y vejez, 2) vivienda y 3) aportaciones voluntarias. La primera y tercera subcuentas son canalizadas a alguna de las administradoras de fondos de retiro (afore[13]), la segunda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

En ocho años de vida del sistema, los fondos acumulados en quince compañías autorizadas para operar los seguros de pensiones ascienden a 836.657 millones de pesos, (CONSAR, 2005) de los cuales

66.5% es administrado por las afores y 33.4% por el INFONAVIT, que en total equivale a 6.5% del PIB. Al concluir el primer semestre de 2005, las reservas de los seguros de pensiones, ascendieron a 70.917 millones de pesos, 31.8% del total de reservas del sector asegurador (CNSF, 2004)[14].

Las afores canalizan los fondos para que sean invertidos por las Sociedades de Inversión de los Fondos de Pensión (siefores)[15], las que son reglamentadas por la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR). La reglamentación está orientada a la protección de los ahorros de los trabajadores, aunque éstos no reciben garantía de rentabilidad. Hasta octubre de 2005, la cartera total de las siefores con valor de 563.573 millones de pesos se distribuye de la siguiente manera, 82% invertida en valores gubernamentales, 8,9% en corporativos, 4,6% en instituciones financieras, 4% en entidades paraestatales, estados y municipios, 0,5% en instituciones financieras extranjeras, y 0,5% en renta variable. Esta distribución permite ver que los fondos de pensiones han tenido poca incidencia en la inversión productiva, ya que más del 70% de los recursos destinados a las corporaciones se dirigen a las empresas más grandes, vinculadas principalmente al sector servicios, y en segundo lugar a actividades de transformación.

Un elemento ausente es el apoyo a la pequeña y mediana industria. Como parte de la política económica se debiera promover no sólo la reglamentación de estas inversiones, sino principalmente la apertura de espacios de inversión que aseguren rentabilidad adecuada, dirigida a promoción productiva y desarrollo de infraestructura. Un ejemplo de esta posibilidad es la Caja de Depósito de Inversiones de Québec, cuyos fondos financian la pequeña y mediana empresa y al sector construcción, con importantes resultados en la creación de empleo (Stevens, 2004).

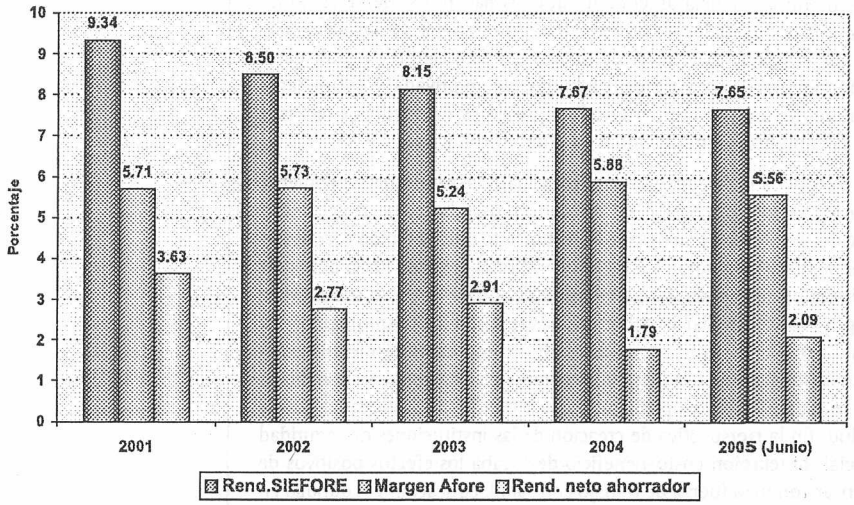
Otro de los resultados evidentes de la inversión de los fondos de pensiones es la alta rentabilidad obtenida por las administradoras privadas a costa del trabajador, debido al alto cobro administrativo. El gráfico 4 muestra el desequilibrio entre las altas utilidades de las afores y los bajos rendimientos a los trabajadores. Esta situación ha sido advertida por los organismos internacionales (Holzman & Hinz, 2005), que recomiendan la reducción de las comisiones en toda América latina.

14 Cabe destacar que en estas cantidades se consideran también las pensiones de incapacidad, viudez y orfandad.

15 Las *Sociedades de Inversión Básica*, son operadas por cada una de las administradoras en las que deberán invertirse los recursos de los trabajadores que tengan 56 años de edad o más, y de los trabajadores que tengan menos de 56 años de edad que hayan elegido invertir sus recursos en dicha sociedad. Este fondo invertirá en instrumentos financieros nacionales instrumentados hasta ahora por la regulación vigente (bonos de gobierno y de empresas sólidas), al que se permitirá la incorporación de hasta un máximo de 20% del total de los recursos de dicho fondo en valores internacionales (bonos de gobiernos, bancos centrales y empresas sólidas de países desarrollados). *Las Sociedad de Inversión Básica 2*, también operada por cada una de las administradoras en las que sólo podrán invertirse los recursos de los trabajadores que tengan menos de 56 años de edad, y a las que se les ha permitido inscribir sus acciones en la Sección de valores del Registro Nacional de Valores, así como en la Bolsa Mexicana de Valores. Este fondo invertirá en las alternativas contenidas en el Fondo 1 (instrumentos de deuda nacionales e internacionales) y adicionalmente, podrá invertir hasta un 15% del total de recursos del fondo en instrumentos de inversión con capital protegido, ligado a índices accionarios nacionales e internacionales. (Diario Oficial, 6 de enero de 2005).

Gráfico 4

Tasa de rendimiento de las siefores, de rendimiento neto para el ahorrador y margen de las afores (tasas reales). Datos históricos promedio del sistema hasta la fecha indicada



Fuente. Valencia A, 2005

En otro aspecto, el gasto público destinado a salud y seguridad social se ha incrementado, pasando de 2.9 a 4.9% del PIB (Echenique, 2003). El aumento se debe principalmente a las mayores aportaciones del Estado en cuanto a cuotas y transferencias. Sin embargo, llama la atención que sólo el 42% de las transferencias gubernamentales ingresa al IMSS, el resto va a las afores como parte de la cuota social.

Una tendencia previsible es que la reforma, con los niveles de cotización y de salarios, conducirá a un mayor número de pensiones mínimas y presionará más a las finanzas públicas. Además del pago de los intereses de los bonos que el Estado tendrá que realizar, se deberá responder a mayor gasto en salud derivado de una población que irá envejeciendo en forma acelerada.

13. Aspectos sociales y políticos de una reestructuración

Hasta el momento se han realizado diversas versiones de las valuaciones actuariales y los diagnósticos financieros sobre las pensiones de retiro y sus prospectivas. Esos estudios muestran diferencias de acuerdo con los supuestos actuariales que se adopten, principalmente sobre tasas de interés. Pero todos los que se basan en hipóte-

sis razonables llegan a conclusiones comunes respecto a la crisis y déficit del sistema. Los modelos de prospectiva y las estimaciones señalan claramente que: 1) los sistemas de privilegio tienen un gran costo con tendencia ascendente que los hacen insostenibles, 2) las cuentas individuales no ofrecen una protección económica adecuada en la vejez, 3) el nivel de ahorro es insuficiente en gran parte debido a los altos costos de la administración privada, y 4) una tarea pendiente y absolutamente indispensable es convertir los recursos de la capitalización individual en ahorro productivo.

La búsqueda de soluciones para esos cuatro aspectos necesariamente comienza por la revisión de los conceptos y bases de la seguridad social, la historia de su desarrollo, el impacto que ha tenido y las metas que se quisieran lograr. Las reconsideraciones llevarían hacia disminuir privilegios, prebendas que técnicamente son legales pero socialmente ilegítimas; a ampliar la cobertura básica hacia los desprotegidos, en una actitud de justicia y solidaridad; a evitar lucro desmedido en la administración de fondos; y a procurar que se inviertan en la creación de productividad y empleo, junto con infraestructura educativa y de la salud. En la perspectiva de creación de las instituciones de seguridad social la relación costo-beneficio destacaba los efectos positivos de contar con una fuerza de trabajo con salud, educación y seguridad en el retiro, las que siendo parte además de demandas obreras, en su financiamiento participan empleadores, asalariados y el Estado.

Pero todas estas acciones son tan difíciles y complejas que parecen imposibles. La causa principal de la imposibilidad es tan antigua como presente y se trata del conflicto de intereses. Por un lado, se verifica la defensa de los sistemas de privilegios en la forma de derechos sindicales adquiridos y el misticismo de la no retroactividad. Por la otra parte se encuentran los objetivos lucrativos de los sistemas de ahorro individual, sin importar el futuro de los asegurados. Se trata de una falta de previsión y un vacío de conciencia sobre el porvenir que compromete principalmente a las generaciones jóvenes, pues son los sectores de población que en algunas décadas sufrirán la carga social y económica.

Pero lo que sí queda claro de inmediato es que las soluciones reales están en la arena política y encuentran sustento en la conciencia sobre el bien común. En consecuencia, se requiere una renovación de las relaciones sociales y económicas. Es importante aportar, pero sobresale reconocer que hay privilegios e injusticias que se deben subsanar.

Bibliografía

Bayo, Francisco (1988). "Measures of Actuarial Balance for Social Insurance Programs," *Record of the Society, of Actuaries.* Vol. 14, Nº. 1. pp. 161-80.

Barr, Nicholas (2000). *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices.* IMF Working Paper WP/00/139. International Monetary Fund. 57 pp.

Brown, Robert L. (2000). "Will Pre-Funding Provide Security for Social Security?" in *Journal of Insurance Issues*, 2000, 23, 1. Western Risk and Insurance Association. pp. 48-76.

CEFP, (2005). *Estadísticas Históricas del Gasto Público Federal en México, 1980-2005.* Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, 48 pp.

CEPAL (2005), *Anuario Estadístico 2004 de América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile. 484 pp.

_____ (2005), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile. 185 pp.

Clark-Medina, Regina (2004). "El mito del sistema pensionario chileno: un desafío pendiente". *Sistemas de pensiones Desafíos y oportunidades.* Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. México. pp. 251-273.

CNSF (2004) *Resumen Informativo Trimestral.* Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, diciembre.6 pp.

CONAPO, (2004), www.conapo.gob.mx, República Mexicana: Población económicamente activa a mitad de año y tasas de participación por edad y sexo, 2000-2050. Consejo Nacional de Población, México.

_____ (2004), www.conapo.gob.mx, República Mexicana: Población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050. Consejo Nacional de Población, México.

CONSAR, (2005), www.consar.gob.mx República Mexicana: Fondos Acumulados Administrados por las AFORES, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Congreso de los Diputados (1995). V Legislatura. "Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el Informe de la Ponencia para el Análisis de los Problemas Estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las Principales Reformas que Deben Acometerse". *Boletín Oficial de las Cortes Generales.* España. 50 pp.

Cosio-Zavala, María Eugenia, (1992). *Cambios de fecundidad en México y políticas de población.* Fondo de Cultura Económica. México, DF. 326 pp.

DOF (2002). *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.* Título tercero. De los deberes del Estado, la sociedad y la familia. Artículo 9. Diario Oficial de la Federación. Junio de 2002. México, DF. pp 6.

Echenique García José A. (2003) "El Gasto Público federal en seguridad social 1990-2003 y su proyección al año 2006" en *Sistema de Pensiones, Desafíos y Oportunidades.* Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, 2004, pp.159-239.

Holzman, Robert & Richard Hinz , (2005). *Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform.* The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, D.C., USA. 313 pp.

IMSS, (2004). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social* (2004). 470 pp.

INEGI (2005), www.inegi.gob.mx, Banco de Información Económica, Empleo y Desempleo, *Trabajadores Asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social.* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). *"Las Reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social"* Serie Financiamiento del Desarrollo No. 144, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, marzo de 2004, 132 pp.

OIT, (2005). *Panorama Laboral 2004, América Latina y El Caribe.* Oficina Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo. Suiza. 118 pp.

Partida Bush, Virgilio (2004). "Proyecciones de quienes cotizan a los sistemas de seguridad social". *La Situación demográfica de México 2004.* Consejo Nacional de Población. México. pp. 99-106.

Robles-Silva, Leticia (2006). "El cuidado a los ancianos: la feminización de la obligación filial" en Robles-Silva et al, *Tratar de entender: una mirada cualitativa sobre la vejez.* El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés. En prensa.

Rofman, Rafael (2005). *Social Security Coverage in Latin America.* Social Protection Discussion Paper Series Nº 523. The World Bank. Washington, DC. 42 pp.

Salas, José Luis (2004). La seguridad social pública y privada en México: un mundo de contrastes. Presentación en Power Point.

SECODAM (1998), *Análisis del Pasivo por pensiones y jubilaciones en la Administración Pública Federal,* (borrador para discusión), México. 45 pp.

Sen, Amartya (2001): *La desigualdad económica.* Fondo de Cultura Económica, México, 292 pp

SHCP, (2005). www.shcp.gob.mx. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

Stevens, Denis (2004) "La Tercera Vía: El Modelo CDP Capital. Un Modelo de Administración Centralizada de Fondos de Pensiones para las Instituciones Públicas de México como Alternativa Viable" en *Sistema de Pensiones, Desafíos y Oportunidades.* Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, 2004, pp.57-63

Stiglitz, Joseph E. (2005). "The Ethical Economist". *Foreign Affairs.* November/December, 2005. New York. Pp. 177-180.

Solimano, Andrés (2000). *Desigualdad Social: Valores, Crecimiento y El Estado.* Compilador. Lectura del Trimestre, No. 90, FCE México. 297 pp.

Soto, Carlos (1999). *Reformas a los regímenes de pensiones en América Latina.* Ponencia presentada en el IV Congreso de Actuarios a Nivel Internacional. Girardot, Colombia.

Sottoli Susana (2002) *"La Política Social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas".* Ponencia presentada en el Encuentro "Perspectivas de la Política Social en América Latina". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social /Banco Interamericano de Desarrollo 17-19 abril de 2002. Washington, D.C. 20 pp.

Subsecretaría de Previsión Social del Gobierno de Chile, (2002). *Primera Encuesta de Protección Social, denominada Historias Laborales y Seguridad Social.* Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Chile. Chile. 78 pp.

Vollenwyder, Natalie, et. al., (2002). "The Elderly and their families: changing networks and relationships", *Current sociology, filiation and identity: towards a sociology of intergenerational relations.* Bawin-Legos (editor), vol. 50, Nº 2, monograph 1. pp.263-280.

Willmore, Larry (2004). *Universal pensions in low-income countries.* Working Paper Series. Iniciative for Policy Dialog. Columbia University. 23 pp.

World Bank, (1994). *Averting the Old Age Crisis.* The International Bank for Reconstruction and Development Oxford University Press, USA. 436 pp.