

La reforma reciente en materia de seguridad social en Argentina. Una llamada de atención para México

ALEJANDRO HAZAS*

RESUMEN: La experiencia argentina en materia de pensiones permite constatar que con su privatización no se trata de disminuir el nivel de endeudamiento de los gobiernos, sino que lo que se hace es financiar los déficit que produce el propio sistema de las cuentas individuales que debe ser sostenido por los gobiernos de los países con sistemas de contribución definida, lo que permite ya suponer que es incomparablemente mayor que el que producía el sistema de reparto. Esto originó una contrarreforma al sistema privatizado años atrás.

ABSTRACT: The Argentinean experience in pensions shows that the point of its privatization is not to reduce the governments' debt level, but to finance the deficits produced by the individual account system, which should be paid by the governments of the countries where defined contribution systems have been implemented. This suggests that it is incomparably larger than the one produced by the sharing out. This led to a counter-reform of the system privatized years ago.

Palabras clave: privatización de la seguridad social, sistemas pensionales, Afores, pensión universal.

Key words: Privatization of social security, pension systems, Afores, universal pension.

* Director del Seminario de Pensiones y de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias de la UNAM.

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2008, en Argentina, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron la ley que creó el Sistema Integrado Provisional Argentino (SIAP), a través del cual se elimina el régimen de capitalización de jubilaciones y pensiones establecido años atrás durante el periodo del presidente Menem, y que transfirió los ahorros de los trabajadores a empresas privadas para su administración, para restituir su administración por parte del Estado.

Con esta decisión, poco difundida en este continente, y en todo caso criticada por los voceros de las empresas administradoras de estos fondos, se dio marcha atrás a la privatización de un sector importante de la seguridad social.

Vale la pena recordar las palabras de la presidenta Cristina Fernández al hacer referencia a su iniciativa en el sentido de que “se ha dicho que Argentina estatiza los fondos de pensión; Argentina cambia la administración de los fondos de pensión, que no son ni del Estado, ni de las administradoras, sino de los jubilados y de los pensionados y pasa la administración del sector privado, nuevamente al sector público. Por varias razones: la primera, porque no suena muy eficiente, en términos de administración, que el Estado tenga que distraer fondos públicos para atender al sistema privado, que decían que iba a generar un gran mercado de capitales, que tampoco existió y que, además, iba a permitir que los jubilados y pensionados en el sistema privado ganaran más. No es así: han disminuido exponencialmente sus cuentas y si el Estado, lo público, no asistiera a esos jubilados privados, el 77% tendría incompleto su haber jubilatorio.¹

¿México puede verse en este espejo?

¹ Palabras de la presidenta Cristina Fernández, en la primera sesión plenaria de la XVIII Cumbre Iberoamericana en San Salvador, República del Salvador, 30 de octubre de 2008 <www.casariosada.gob.ar/Discursos>.

LA SITUACIÓN EN ARGENTINA

Una de las razones expuestas para justificar la reforma al sistema de pensiones efectuada en la República de Argentina recientemente, fue que creció la deuda pública del gobierno para el sostenimiento del sistema. Ello en contradicción con uno de los argumentos que justificó su privatización, pues los mercados financieros han sido insuficientes para absorber la acumulación compulsiva del ahorro individual, por lo que el gobierno ha tenido que captar la mayoría de los recursos de inversión, que no encontraron salida en los mercados financieros, pero además de que no se evitó el mayor endeudamiento público, con la implantación del sistema de cuentas individuales tampoco se mejoraron las condiciones de los trabajadores. Así, la deuda pública para el sostenimiento del sistema de pensiones no disminuyó, y con el sistema de cuentas individuales administradas por empresas privadas, los usuarios tuvieron además que cubrir altas comisiones, las que se hubieran evitado con el sistema anterior, denominado de reparto.

Con esta experiencia se puede comprobar que las situaciones deficitarias en los sistemas anteriores de reparto, que se expresan por la insuficiencia de los recursos para hacer frente al crecimiento natural de las obligaciones por pago de las pensiones, se reproducen ahora en el sistema de las cuentas individuales.

Es decir que en ambos casos los gobiernos deben cubrir estos faltantes, ya sea en forma directa o indirectamente con cargo a recursos fiscales, pero con la diferencia de que, con el sistema de cuentas individuales se tienen además que pagar, innecesariamente, altas comisiones sobre las emisiones de la deuda pública, sin que se mejoren, sino que en realidad empeoren, las situaciones deficitarias con cargo a los recursos del erario.

LA SITUACIÓN EN MÉXICO

Queda claro que los sistemas de cuentas individuales de ahorro para el retiro, en realidad vienen operando en situación altamente deficitaria, pues por los reducidos e incipientes mercados financieros de los países en los que se ha implantado este sistema, las inversiones de los fondos de ahorro, que se crean en forma acumulativa, no encuentran posibilidades reales de obtener todos los rendimientos que requieren las necesidades de capitalización del ahorro individual. Así, los gobiernos tienen que suplir estos grandes faltantes mediante emisiones de deuda pública que, en términos reales no son inversiones sino sólo transferencias con los impuestos que paga la población, con el agravante de que, además, se tienen que cubrir intereses con más impuestos para aportar los rendimientos que las Afores no pueden obtener con otros instrumentos.

En el caso de México, la inversión de los ahorros de los trabajadores en instrumentos de deuda pública representa cerca de 70% del total de los recursos acumulados,² lo que da idea de la magnitud del déficit de inversiones del sistema de la capitalización individual. Además, en los países que han implantado estos sistemas, los gobiernos deben también asumir las duplicidades de erogaciones que implican los “costos de transición” de un sistema a otro, lo que en México ha llevado a mantener, simultáneamente, dos sistemas de pensiones, pues en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el gobierno ha tenido que asumir todas las jubilaciones y pensiones en curso de pago y las que se acumulen hasta que se jubilen los nuevos trabajadores que ingresaron después de las reformas,

² En el mes de abril de 2010, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro reportó que el 64.7% de los recursos de las Asociaciones de Fondos para el Retiro (Afores) estaba invertido en valores gubernamentales.

lo que implica que durante este largo periodo se ha duplicado la cobertura de pensiones para el sector asalariado, dejando sin ninguna protección a los sectores no asalariados. Esto, además de representar una grave injusticia social es un contrasentido, pues a raíz de estas reflexiones se comprende que *el sistema de las cuentas individuales no sirvió en nada para resolver las situaciones deficitarias de los llamados sistemas de reparto, sino que por el contrario, estas situaciones deficitarias en realidad se agravaron considerablemente por la vía de la deuda pública*. Por los altos costos de transición y por las altas comisiones que cobran las Afore, es evidente que estas empresas lucran innecesariamente con los recursos pensionarios de los trabajadores quienes, en el mejor de los casos, sólo recibirán una magra e insuficiente pensión mínima, creándose un gran déficit social y económico, tanto para los trabajadores que se jubilan como para la nación; si no se corrige esta situación oportunamente con toda seguridad traerá graves consecuencias.

Si tomamos en cuenta la evolución de los mercados financieros, en el caso de las empresas aseguradoras encargadas de administrar los fondos para proveer las rentas vitalicias, es evidente que ya no están obteniendo la rentabilidad real supuesta en los cálculos originales para determinar los capitales constitutivos de estas obligaciones, lo que, en el mediano y largo plazo, producirá situaciones de quiebra de dimensiones colosales, por lo que forzosamente tendrán que ser rescatadas por el gobierno.

Tampoco se han analizado y calculado los efectos de los errores cometidos en la determinación de las tasas de reemplazo, que han propiciado una falsa expectativa respecto de las cuantía de las pensiones que podrá otorgar el sistema de las cuentas individuales. Un cálculo realista mostrará que la gran mayoría de las pensiones caerá en el nivel de la pensión mínima a cargo del gobierno, sin que se hayan previsto todas estas situaciones acumuladas en el déficit presupuestal de las finanzas públicas.

Todas estas situaciones se han propiciado por la falta de estudios analíticos confiables, basados en la técnica actuarial aplicada a las condiciones particulares de cada país, y no en supuestos ideológicos de la teoría económica neoliberal que, sin un análisis científico, han justificado la privatización de la seguridad social.

La experiencia reciente muestra que, en realidad, el sistema de cuentas individuales se está manejando de manera irresponsable por parte de las empresas administradoras de los fondos de retiro, como si fueran simples cuentas de ahorro bancario, “a lo que resulte”, sin ningún esquema que garantice cumplir con las finalidades de las pensiones, y sin el necesario análisis y evaluación de las graves consecuencias que se pueden producir cuando los recursos sean insuficientes para garantizar una pensión.

Es un hecho manifiestamente conocido que las organizaciones gubernamentales, en forma autoritaria e impositiva, sin tomar en cuenta el rechazo de la mayoría de los trabajadores, pretenden imponer este sistema como un sistema nacional de pensiones, sin analizar sus verdaderas consecuencias, y siguen presionando a los diversos sistemas estatales y a los de las empresas e instituciones públicas a adoptarlos.

Ante las graves consecuencias que puede significar la falta de un análisis imparcial y científico de las consecuencias de estas reformas y ante la situación de crisis económica generalizada, es necesario que especialistas en materia de pensiones de cada país, con la supervisión de la Organización Internacional del Trabajo, revisen las supuestas bases con las que se ha construido el nuevo sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro.

POSIBLES REFORMAS QUE SE PUEDEN PROPONER

En lo que respecta a las reformas que en la práctica se pueden proponer y emprender, es necesario tomar en cuenta la existen-

cia de grandes inercias e intereses creados que confrontan tanto los actuales sistemas de *contribución definida* como los llamados de *beneficios definidos*, y en particular los actuales sistemas de jubilaciones, con parámetros de edades y tiempos fijos de servicios, que la realidad demográfica ya hizo obsoletos.

Estas edades y tiempos fijos para la jubilación han sido la causa de la deformación de los sistemas de pensiones, ya que actualmente la jubilación temprana, a edades en que los trabajadores todavía conservan sus plenas capacidades productivas, ha conducido a la deformación del principio que sustentó el otorgamiento de dichas pensiones jubilatorias, establecido con la finalidad de que se protegiera a los trabajadores cuando tenían la necesidad de retirarse de la actividad, ya sea por su estado físico disminuido por el trabajo o por sus condiciones de salud.

Este principio se perdió por la considerable reducción de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida, así como por el alargamiento en la duración de la vida activa y productiva, sin que las edades y tiempos de servicios que se requerían para la jubilación se hayan ajustado a estas nuevas condiciones, lo cual ha generado una deformación de las pensiones de jubilación: actualmente no sólo se otorga una pensión para enfrentar el periodo de la vida pasiva, sino que se pensiona cada vez más una proporción creciente de la vida activa. Así, por ejemplo, en el caso de los trabajadores que se jubilan a los 55 años de edad, se estima que se les está pensionando la mitad de lo que a partir de esa edad puede ser todavía su vida activa, sin ninguna justificación.

Los incrementos que se esperan para las próximas décadas en la supervivencia total y en la vida activa hacen que resulten inviables los actuales sistemas de pensiones basados en las edades y tiempos fijos de jubilación actualmente establecidos; sin embargo, los aumentos en estas edades y tiempos de servicios que se pueden lograr y que son rechazados por los trabajadores son, en realidad, muy poco útiles para resolver los problemas

que implican los altos costos de los sistemas de seguridad social si no se modifican las condiciones estructurales que tienen que ver con el empleo.

Por otra parte, no se pueden desaparecer súbitamente los derechos adquiridos de los trabajadores, sino que es necesario establecer sistemas flexibles de transición que los estimulen a una mayor permanencia en el empleo mientras estén en capacidad de desarrollar sus capacidades productivas y, por otra parte, hay que prever los efectos de la transición laboral, que reducirá el empleo asalariado dependiente y aumentará el independiente, a tiempo parcial y el informal.

En estas condiciones, la jubilación temprana e injustificada sólo se convertirá en el desempleo temprano y en la obsolescencia profesional, pues por los efectos de la citada transición laboral, será cada vez más difícil para los trabajadores jubilados que están percibiendo la pensión, incorporarse a un trabajo asalariado.

En este marco de condiciones demográficas y laborales cambiantes resulta indispensable adoptar sensatamente nuevos enfoques que propicien intrínsecamente la transición hacia lo que deben ser los sistemas de pensiones de jubilación modernos.

De esta manera, la reforma de las pensiones que sabemos que un grupo de legisladores propondrá al H. Congreso de la Unión no debe abundar sobre los actuales sistemas deformados y deficitarios que son completamente inviables a futuro, sino introducir cambios que permitan y propicien la citada transición, debiendo cumplir con diversas condiciones:

1. Establecer un sistema de protección universal de base, que incluya no sólo al sector asalariado dependiente, sino también a los sectores que hasta ahora no han estado protegidos por las instituciones de seguridad social. Esta cobertura es posible si, entre otras cosas, se eliminan los excesos y desperdicios actuales, como la operación simultánea de dos sistemas de pensiones sólo

para el sector asalariado urbano y que representan los altos costos de transición antes referidos.

El costo total de la pensión mínima universal para los sectores no protegidos por la seguridad social debe situarse alrededor de 1% del PIB.

Una acción prioritaria de la reforma es el establecimiento de la pensión mínima universal no contributiva para los sectores de la población que no han estado cubiertos por las instituciones de seguridad social, como son los trabajadores independientes, por cuenta propia y el sector informal, tanto en el medio urbano como en el sector campesino.

Esta pensión mínima podría otorgarse a los individuos de la población a partir de los 70 años de edad, que no se encuentren desempeñando una ocupación o tengan otros medios de ingreso, que les produzcan ingresos iguales o mayores que la pensión mínima, lo que se podría comprobar en forma suficiente mediante los registros electrónicos del pago de impuestos y de vigencia de derechos de las instituciones de seguridad social, para evitar los costosos estudios socioeconómicos individuales.

La limitación de la comprobación de ingresos evitaría que si la pensión mínima se otorgara en forma libre y abierta, también podría ser aprovechada por los individuos de la población que no la necesitan, elevando su costo innecesariamente y reduciendo las posibilidades de otorgar una pensión mínima de mayor cuantía.

La protección de la pensión mínima universal no contributiva podría otorgarse a los trabajadores que aunque estuvieron cubiertos por las instituciones de seguridad social, no tuvieron la oportunidad de cotizar el tiempo suficiente para calificar para tener el derecho a recibir una pensión, o que si la reciben su cuantía mensual actual es inferior a la pensión mínima vigente.

2. Establecer nuevos mecanismos que, sin afectar los derechos adquiridos por los trabajadores, permitan transitar hacia lo que deben ser los modernos sistemas de pensiones, eliminando

los vacíos de cobertura de la población, la manifiesta insuficiencia de la gran mayoría de las pensiones y la existencia de otras de privilegio para funcionarios públicos y las deformaciones en las que involuntariamente se ha incurrido, consistentes en pensionar proporciones crecientes de la vida activa de los trabajadores, lo que no tiene ninguna justificación.

3. En tercer lugar se propondría para los sectores actualmente cubiertos por las pensiones de la seguridad social el concepto innovador de la “pensión mínima nocional” que, como en el caso del sistema sueco de pensiones básico, tiene como objetivo estimular la mayor permanencia útil en el empleo, como una medida para aprovechar el aumento de la duración de la vida activa y productiva que se está dando en todos los países.

En Suecia, la pensión de la capitalización nocional funciona en realidad no como capitalización sino como un legítimo sistema de reparto, y la supuesta capitalización es sólo calculada nominativamente, con indicadores económicos que cada año impliquen una mejora a la cuantía de la pensión, estimulando con esto que los trabajadores no soliciten la pensión si no la necesitan verdaderamente.

Es un hecho comprobable que si la pensión de jubilación se otorga al término de la vida activa de los trabajadores, el sistema de pensiones puede operarse con costos reducidos y permanentemente estables, sin que se dé lugar a los altos aumentos que presentan los sistemas de pensiones actuales tradicionales, por lo que el sistema nocional puede otorgar pensiones de cuantías mayores y suficientes, sin ningún problema económico.

La pensión mínima nocional podría aumentarse cada año que se posponga el retiro de la actividad, de tal forma que estimule la citada permanencia útil en el empleo, hasta alcanzar un atractivo nivel de sustitución del último salario que se perciba, antes de la jubilación, que puede ser hasta del 100 por ciento.

Paralelamente a esta pensión mínima, que se adicionaría a la pensión básica a la que tengan derecho los trabajadores, sería necesario volver a establecer la disposición legal de que se considera incompatible el que se perciba cualquier pensión de retiro y, al mismo tiempo se desempeñe un trabajo asalariado con el solo fin de aumentar los ingresos, tal como se establecía en las leyes anteriores de pensiones en forma correcta, pero cuya anulación contribuyó a la deformación del sistema.

Todo trabajador que se jubile no podrá desempeñar otra ocupación que le produzca mayores ingresos, ya que en ese caso la pensión debe suspenderse y sólo reanudarse cuando cese la ocupación que le produce ingresos. La percepción de ambos ingresos debe considerarse incompatible y hacer responsables a los trabajadores que incurran en esta situación, de devolver con intereses las rentas mensuales recibidas como pensión de retiro, sin haberse retirado realmente de la actividad, lo que puede catalogarse como una simulación fraudulenta.

Evitar la deformación de las pensiones no sólo es indispensable para un adecuado sostenimiento financiero de las mismas, sino también para poder otorgar mejores cuantías de pensión en beneficio de los trabajadores.

Aunque estas son bases iniciales para la conformación del sistema de la pensión mínima universal, podrían transformar progresivamente a los actuales sistemas de pensiones que, según los análisis realizados, no podrán sostenerse en el futuro.

La gran importancia del sistema que se propone para transitar hacia lo que deben ser los modernos sistemas de pensiones, no implica reformas que eliminen los legítimos derechos de los trabajadores, sino que por sí sola la reforma de la pensión mínima universal que se ha descrito, por sus bondades, sin necesidad de generar conflicto de intereses, puede transformar a los actuales sistemas haciéndolos financieramente sostenibles, con mejores niveles de beneficios y con menores costos que los actuales.