

Pensiones: El alud que viene

David Ibarra
Enero 2007
Nexos 349

Antecedentes

Históricamente los sistemas de pensiones se han diseñado con dos finalidades principales. Una de carácter social, suavizar las oscilaciones en el bienestar de los beneficiarios a lo largo de su ciclo de vida y atender los riesgos de la vejez, la invalidez o la muerte. Otra de carácter político, fortalecer la legitimidad de los gobernantes atenuando las fricciones entre las elites y otros grupos sociales. No es casual que desde Bismark (1885) las pensiones hayan servido de mecanismo de conciliación social, aún en gobiernos francamente autoritarios.

En México, al término de la Revolución, los sistemas nacionales de pensiones se organizan en torno de ciertos segmentos emergentes de la población (empleados de gobierno, trabajadores industriales, militares) que no sólo plantearon demandas sociales atendibles, sino que forman parte de los contingentes alimentadores del corporativismo entre empleados, trabajadores y gobierno. Ahí debe encontrarse un pilar de sustentación del presidencialismo hegemónico que privó en México muchas décadas. Por lo general, el financiamiento de las pensiones correspondió a contribuciones tripartitas o bipartitas (empleados y trabajadores, empresas y gobierno), siguiendo esquemas solidaristas. A este último propósito, los trabajadores jóvenes sufragaban las pensiones de los jubilados y también había transferencias entre las personas de mayores ingresos a las menos favorecidas.

El rápido ascenso de la economía y el empleo y una estructura poblacional joven en el periodo 1940-1980 resultaron congruentes con el régimen de beneficios definidos en el retiro, de las normas solidaristas ya mencionadas intra e intergeneracionales y de fondeo de las obligaciones jubilatorias con los ingresos corrientes, sin mayores reservas de previsión. Como hipótesis complementaria se supuso que la población en edad de trabajar podría encontrar fácilmente empleo permanente en el sector moderno de la economía y así contribuir a la salud de las finanzas de la seguridad social.¹

Desde sus comienzos el sistema excluía a buena parte de las familias de los trabajadores del campo, los ocupados en actividades de baja productividad o a los pobres; aún hoy día, casi dos tercios de las familias de los trabajadores están fuera de los principales sistemas de seguridad social del país. Sin embargo, el intenso desarrollo económico, permitió que se acrecentasen sistemáticamente los contingentes humanos beneficiados y la capilaridad social resultante, ocultaba o suavizaba los efectos de la concentración endémica del ingreso.

En términos generales, el sistema nacional de pensiones siguió hasta hace poco las pautas dominantes en el mundo. En tal sentido se adoptó el régimen de beneficios definidos, sin el respaldo de reservas suficientes, cubriendo los gastos con los aportes que generaba la rápida incorporación de trabajadoras al IMSS o al ISSSTE ("pay as you go system"). Los riesgos del financiamiento de las obligaciones estatutarias quedaba a cargo del gobierno y residualmente de empresas privadas o compañías de seguros.

Aún hoy en día, el sistema más usado en el mundo es el de pensiones o beneficios definidos. El sistema alternativo de contribuciones definidas apenas

¹ Véase Ibarra, D. (2005), *Dilemas sociales de la transición*, inédito, México.

comenzó a tomar fuerza a fines de la década de los años ochenta cuando se hacen evidentes las consecuencias del envejecimiento demográfico y toman impulso las doctrinas neoliberales críticas del Estado, del gasto público y de muchos rasgos de la política social de las primeras décadas de la posguerra. En América Latina, la crisis de la deuda de la década perdida de los ochenta, en Europa Central y Oriental, el tránsito al capitalismo, crean dificultades socio-económicas que, junto a las insistentes recomendaciones de las instituciones financieras internacionales desembocan en la adopción más o menos generalizada del régimen de ahorro forzoso en cuentas individuales en dichos países.

En las naciones industrializadas de la OECD, el grueso de las pensiones sigue siendo manejado por el Estado y sólo por excepción, se ha recurrido a las cuentas individuales (Inglaterra, Hong Kong, Suecia). Más bien éstas últimas se han usado como un complemento voluntario a los sistemas de beneficios definidos. Aún en los Estados Unidos el régimen de pensiones definidas sobrevive con éxito --y se usa como estímulo en la contratación de personal calificado--, como lo demuestra el que disponga de reservas por casi dos millones de millones de dólares y cuente con el respaldo de una corporación pública (Pension Benefit Guaranty Corporation) que asegura el cumplimiento de las responsabilidades contraídas por empleadores privados.²

² Véanse, Brown, J. y Warshawsky, M. (2004), "Longevity Insured Retirement Distributions for Pension Plans", en *Public Policies and Private Pensions*, Compilador Gales, W., Brooking Institution Press, Washington; Wilcox, D. (2006), "Reforming The Defined-Benefit Pension System", *Brooking Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 235-301; Uthoff, A. (2006), "Brechas del estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* No. 89, pp. 9-37; Turner, J. (2006), *Individual Accounts for Social Security Reform*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan.

Rupturas históricas y reformas

En México, tendencias económicas y demográficas recientes rompen la armonía entre las dinámicas de la población, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas hasta erosionar y poner en crisis los sistemas de pensiones y las finanzas públicas del país. En primer lugar cuenta la drástica disminución de los ritmos del crecimiento y del empleo que se suscitan después de 1980. El ascenso del ingreso por habitante se reduce del 3% al 1% si se comparan el periodo 1940-1980 con el de 1980-2004; el empleo en el sector moderno de la economía deja de crecer, comprimiendo el número de nuevos contribuyentes³ y los aportes a la seguridad social, que por igual resultan afectados por el descenso secular de los salarios reales (70% cae el salario mínimo y alrededor del 20%, el contractual); la pobreza y la marginalidad se acentúan, magnificando los problemas de la desigualdad; las finanzas públicas se debaten entre demandas sociales en ascenso y reformas impositivas fracasadas que dejan estancadas las recaudaciones a un nivel bajísimo del 10% del producto.⁴ Hipotéticamente, si el ritmo de crecimiento del periodo 1950-1982 (6.3%) se hubiese sostenido entre 1982-2005, las recaudaciones impositivas con el mismo sistema tributario se habrían duplicado y habrían crecido todavía más los ingresos del IMSS, resolviendo muchas de las penurias presupuestarias del presente.

³ Mientras la población activa creció en casi 4 millones de personas entre 1998 y 2004, la inscripción en el Seguro Social se incrementó en menos de la mitad.

⁴ Véanse, Gill, I. et alia (2005), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banco Mundial, Washington; Holz Mann, R. et alia (2005), *Old Age Support in the Twenty-first century: An International Perspective on Pension System Reform*, Banco Mundial, Washington

En segundo término, el envejecimiento demográfico y la mayor esperanza de vida de la población unido al rezago en las tasas de crecimiento económico plantea problemas de insuficiencia crítica de recursos a muchas instituciones para hacer frente a las pensiones. Por lo demás, los mismos fenómenos hacen que el peso de los aportes al sistema de pensiones tienda a crecer y a parecer excesivo a todos los contribuyentes. Al gobierno por cuanto las finanzas públicas siguen crónicamente debilitadas; a los trabajadores jóvenes ocupados porque su número se angosta, mientras se agrandan el de los pensionados; y a los empleadores que resienten el embate de la competencia externa y también son afectados por el lento ritmo de la expansión económica.

Por último, han tenido relevancia consideraciones ideológicas que tienden a magnificar las críticas al Estado, la gravedad de los problemas financieros de la seguridad social y a recomendar, en consecuencia, la privatización de buena parte de los servicios sociales, incluido el manejo de las pensiones.

Los factores indicados llevaron a justificar a una reforma radical del régimen de pensiones.⁵ Al efecto, los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social pasaron de un sistema de beneficios definidos y solidarios, manejados bajo la responsabilidad del Estado, a otro de ahorro forzoso de cuentas individuales, manejadas por instituciones privadas, en que cada trabajador obtiene jubilaciones en cuantía indeterminada de conformidad con aportes definidos y los intereses y ganancias conexos.

Las ventajas aducidas del nuevo sistema podrían resumirse en cuatro acápite. Primero, prevenir una posible crisis financiera de las instituciones de

⁵ Véase Mesa-Lago, C. (2000), *Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social al Umbral del Siglo XXI*, CEPAL, Santiago de Chile.

pensiones que por lo general no habían constituido reservas suficientes; fortalecer al propio tiempo el mercado de capitales y el ahorro financiero con corrientes seguras de recursos y con la creación de un nuevo segmento de intermediarios financieros⁶ (Afores y Siefores), así como disponer de una nueva fuente de financiamiento gubernamental. Segundo, reducir en el muy largo plazo las erogaciones al presupuesto nacional derivadas del envejecimiento demográfico, así como transferir los riesgos de mercado del manejo de reservas o fondos --por variaciones en las tasas de interés o dividendos-- a la economía de los trabajadores. Y separar y luego buscar el aligeramiento de la carga acumulada de enormes pasivos laborales asociados al ISSSTE, a las pensiones del personal del propio IMSS y a otros segmentos del sector gubernamental. Tercero, separar la administración del aseguramiento de riesgos probables --invalidez, enfermedad, muerte prematura-- de eventos ciertos, como el de la vejez. Y cuarto, evitar el manejo político de los fondos y reservas, de los subsidios cruzados o solidarios y, a la vez, fortalecer el nexo ideológico entre el esfuerzo individual y la recompensa posterior expresada en la cuantía de la pensión.⁷

Del lado de los inconvenientes de la reforma habrá que señalar en primer término las repercusiones en términos de equidad distributiva, cohesión social y legitimidad de las políticas públicas. En efecto, la supresión de los ingredientes solidaristas del régimen anterior, reproducirán inevitablemente en la estructura de las pensiones las agudas desigualdades en el reparto del producto nacional,

⁶ Se trata de instituciones alimentadas por ahorros obligatorios y voluntarios que tienden a concentrar grandes sumas de recursos. En los Estados Unidos los fondos de pensiones acumulan más del 50% del capital accionario de las empresas y una proporción elevada de la deuda corporativa. (Véase Drucker, P. (1986), *The Pension Fund Revolution*, Transaction Publishers, Londres. En México, ya se han acumulado alrededor de 600 mil millones de pesos y el grueso de las Afores han sido adquiridas por empresas extranjeras.

⁷ Véanse Carbo, V. y Schmidt-Hebbel (2003), *Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones*, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago de Chile; Banco Mundial (1994), *Adverting the Old-Age Crisis*, Washington.

esto es, los jubilados con ingresos y aportes reducidos serán más pobres en la vejez, mientras los mejor situados gozarán de la situación inversa. Además, la vinculación directa entre contribuciones individuales y monto de la pensión, o entre cuantía del ahorro forzoso y las utilidades de los intermediarios financieros privados, crearán sin escapatoria intereses inclinados a dar permanencia al nuevo régimen pensionario, transfiriendo las tensiones sociales que se pudiesen provocar a la responsabilidad del Estado.

Otros inconvenientes residen en la precaridad y las oscilaciones en el empleo de los trabajadores, sobre todo de las mujeres, aún en el sector moderno de la economía --manifiestas en las diferencias entre el número de afiliados y el número de cotizantes efectivos en el sistema de pensiones--, la subnumeración de empleados o la subvaluación de los salarios, que disminuyen la cuantía de los aportes y, consecuentemente, el de las jubilaciones. Por lo demás, la cuantía de las mismas estará sujeta a los riesgos de las oscilaciones macroeconómicas de la inflación, las tasas de interés y los dividendos. En México, la cobertura de afiliados que hacen aportes al sistema, cayó del 32% al 22% de compararse los periodos anterior y posterior a la reforma pensionaria de 1997.⁸ Todo ello pone un riesgo el que las pensiones resultantes alcancen magnitudes razonables.

El cambio de sistema de pensiones no ha sido completa, en el sentido de permitir la convivencia de multiplicidad de regímenes que no han podido estandarizarse (ISSSTE, empresas públicas, empleados de los gobiernos de las entidades federativas, etc.) principalmente por su costo presupuestario. De aquí surgen no sólo exigencias fiscales adicionales, sino desigualdades que rompen necesariamente con criterios de equidad social. Los trabajadores recibirán

⁸ Véase Mesa-Lago, op. cit.

jubilaciones diferenciales según el sistema en que hayan estado inscritos y, además, tropezarán con obstáculos casi insuperables para obtener la portabilidad de sus derechos previsionables cuando hayan cambiado de empleo o de régimen.

Tampoco el nuevo sistema atiende el problema de los trabajadores informales. Y, de otro lado, crea demandas sociales políticamente irresistibles para otorgar garantías estatales complementarias a quienes alcancen jubilaciones precarias, o a los pobres o ancianos desprovistos de protección. El Seguro Popular o las subvenciones del Gobierno del Distrito Federal a las personas de mayor edad, marcan tendencias en el sentido apuntado. Sin embargo, todo ello tiene o tendrá un impacto significativo en las finanzas públicas y en la eficiencia del gasto en materia de seguridad social que contradice el primer objetivo de la reforma pensionaria.⁹

Asimismo, las finanzas públicas han de absorber la carga entera de las pensiones de los grupos ya jubilados o próximos a jubilarse del régimen anterior que asciende alrededor del 1% anual del producto que habrá necesidad de cubrir por largo tiempo debido a la ampliación de la esperanza de vida de la población.¹⁰ Ese costo resultará acrecentado por cuanto la Suprema Corte de

⁹ Algunos de esos programas constituyen un avance en el sentido de abrir accesos a grupos sociales desprotegidos y en atender necesidades sociales o de legitimidad casi imposterables. Sin embargo, incurren en segmentaciones y duplicaciones institucionales y del gasto que conspiran en contra de la ampliación ordenada de los servicios sociales y de sus coberturas en torno al IMSS.

¹⁰ En Chile la transición durante más de dos décadas ha costado más del 5% del producto anual que todavía habrá de prolongarse (Véase Bravo, J. y Uthoff, A. (1999), *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pensions in Latin America*, CEPAL, Santiago de Chile). En el caso de México, los costos fiscales son menos gravosos por la cortedad de las compensaciones jubilatarias y la exclusión de las pensiones de trabajadores y empleados del sector público.

Justicia resolvió que los aportes por vivienda al INFONAVIT, forman parte de la pensión de los trabajadores jubilados con anterioridad a 1997.

En suma, el alivio a las finanzas públicas y del IMSS son más retóricas que reales. Los beneficios asignados al institucionalizar y acrecentar el ahorro financiero, quedan en buena medida compensados por el desahorro presente y previsible del gobierno. Y, de otro lado, esos recursos se han canalizado poco a promover la inversión fresca, pública o privada, por dedicarse principalmente al uso del sector gubernamental con fines distintos a la formación del capital social básico.

La experiencia latinoamericana

El grueso de los países latinoamericanos enfrenta dilemas semejantes en sus sistemas de pensiones dada la compleja amalgama de problemas demográficos, económicos, políticos y de adaptación a los mercados globalizados. Por consiguiente han emprendido reformas de distinto corte y con una mezcla de objetivos frecuentemente dispares. En los países donde dominaba o domina la ortodoxia neoliberal (Bolivia, Chile, El Salvador y México), se ha procurado sustituir de raíz el viejo sistema solidarista y gubernamental por el de aportes forzosos a cuentas individuales a cargo de instituciones financieras privadas. En naciones más apegadas a principios igualitarios (Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil y Ecuador), se ha optado por sistemas mixtos con beneficios definidos complementados por contribuciones también definidas, sean de carácter obligatorio o voluntario, manejadas por instituciones privadas o públicas. Hay, también regímenes paralelos (Colombia, Perú) donde trabajadores y empleados pueden escoger entre el solidarismo o las cuentas individuales. Por último, en algunos lugares (Cuba, Guatemala, Panamá,

Venezuela) no se han instrumentado reformas o simplemente se han modificado los parámetros del sistema original (cuantía de los aportes, edad de jubilación, número de cotizaciones previas al retiro, etc.)

Como es fácil apreciar las reformas latinoamericanas oscilan entre evitar desequilibrios financieros, reales o supuestos, o abrazar criterios de equidad que armonicen las presiones presupuestarias con la protección y las demandas de la población. La modalidad dominante parece favorecer a los sistemas mixtos, donde las pensiones aseguren menores desigualdades distributivas o ingresos mínimos a los jubilados, complementados por los resultados de la capitalización de aportes individuales, sean obligatorios o voluntarios. La idea central es que el ahorro forzoso para el retiro en el sector moderno de la economía se canalice a cuentas individuales manejadas por el gobierno o intermediarios privados, pero que las desigualdades distributivas y la prevención de la pobreza sean atendidas mediante programas de beneficios definidos o bien mediante garantías que mejoren o reduzcan los riesgos financieros de los trabajadores.

Los dos esquemas garantistas más usados son los de ofrecer una pensión mínima razonable independientemente de las aportaciones capitalizables o la de garantizar una tasa mínima real a los ahorros de las cuentas individuales. Se trata en rigor de las reformas que intentan conciliar las posibilidades financieras de los aportantes, principalmente de los gobiernos, sin sacrificar del todo a los trabajadores de ingresos medios o reducidos.

El sistema de beneficios definidos no ha desaparecido, es el más popular desde la perspectiva de empleados o trabajadores en el mundo y en algunos países brinda protecciones razonables, aunque no sea la opción única al convivir con otros regímenes. Y por eso, ante los riesgos de la pobreza en la vejez o para

imprimir equidad a los sistemas y reformas latinoamericanas, es común que las legislaciones nacionales se esfuercen por ofrecer pensiones razonables al término del periodo de cotización y por regular a costos y comisiones de los intermediarios financieros. En Uruguay, las empresas administradoras de fondos están obligadas a cubrir un 2% de interés real en los fondos depositados. En Chile hay una pensión mínima a cubrir o completar por el Estado, así como la garantía de una tasa de interés igual al promedio pagado por las empresas administradoras de fondos y garantía estatal de cubrir las pensiones en el evento de que esas empresas o las compañías de seguro se declaren en quiebra. Mecanismos y garantías análogas se ofrecen en otros países desarrollados o en desarrollo (Colombia, Brasil, Suiza, Polonia, Hungría, Singapur).

En México las garantías aludidas son en extremo precarias. No existe garantía alguna en materia de tasas de interés, ni mayores restricciones a las comisiones y gastos de publicidad que supuestamente regula la competencia del mercado. No obstante, las comisiones en México parecen ser unas de las más altas en América Latina, fluctuando alrededor del 20% de las aportaciones.¹¹

Por otro lado, el artículo 170 de la Ley del Seguro Social concede pensión mínima garantizada a cargo del Gobierno Federal equivalente a un salario mínimo de 1997 del Distrito Federal --después de 25 años de cotizar-- que se actualizará con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Se trata de protecciones minúsculas si se toma en cuenta que el salario mínimo real se había deteriorado más del 60% entre 1980 y 1997. Aún así, cálculos realizados por investigadores del ITAM, anticipan que el número de trabajadores que no

¹¹ Véase Tapan, Sinha (2006), "Pensiones Futuro Imperfecto", *Reforma*, Sección Enfoque, 24 de septiembre, México.

alcanzará el salario mínimo de pensión será tan numeroso que significará un costo presupuestario del 2% al 3% del producto por año¹².

Se trata de una cuestión importante por cuanto el salario mínimo urbano ya se sitúa por debajo de la línea de la pobreza. Además, el 60% de los trabajadores afiliados al IMSS alcanzan apenas de 1 a 3 salarios mínimos.¹³ Puesto en términos llanos, ello significa que la tasa de reemplazo de las pensiones (por ciento de los ingresos de la jubilación con respecto al salario o sueldo) tendría que ser muy alta (incluso mayor al 100%) a fin de asegurar ingresos apenas decorosos a los pensionados. Resolver esta cuestión significaría aumentar sensiblemente las contribuciones tripartitas o dejar librado el problema, al presupuesto federal garante de la magra pensión mínima que ya se mencionó.¹⁴

Conclusiones

Acaso el defecto más serio de la política social en México sea la de confinarla a planteamientos y enfoques microsociales en el supuesto de que los problemas pueden resolverse sin mayor referencia a su génesis o a sus relaciones de interdependencia con otros fenómenos socio-económicos. El programa Progres-Oportunidades sin duda ha sido exitoso en aliviar muchas de las expresiones de la pobreza familiar y en imprimir eficiencia al gasto público dedicado a esos propósitos. Sin embargo, resulta insuficiente para combatir las causas generadoras de la pobreza que se ubican en el lento crecimiento de las

¹² Véase Tapen, Sinha (2006), op. cit.

¹³ Véase, Valencia, A. (2004), *Los Sistemas de Pensiones y Jubilaciones*, Instituto Nacional de Adultos Mayores, México.

¹⁴ Las aportaciones a las cuentas individuales sean obligatorias o voluntarias, varían bastante entre países. Frente a la tasa del 6.5% de los salarios base de cotización en México, se recaudan el 18% en Canadá, el 17.5% en Inglaterra, el 10% en Chile o el 7-8% en Suiza.

oportunidades de empleo, de la inversión o de la producción, en las penurias fiscales que restringen el gasto educativo y, en general, las erogaciones en capital social básico.

Un caso similar se presenta en el caso de la reforma de las pensiones del IMSS. Frente a los problemas demográficos y los riesgos financieros, se postularon esperanzas de resolverlos con la simple reforma microsocial de pasar del régimen de beneficios definidos al de aportaciones definidas con la translación de riesgos financieros del Estado y empresas a los trabajadores. En particular, el gobierno no ha quedado liberado de presiones presupuestarias enormes, al hacerse cargo de las pensiones anteriores y tener que enfrentar jubilaciones que no alcanzan los mínimos de ley o las presiones por aliviar la pobreza en la vejez de amplios sectores de la población. Al propio tiempo se tendrán que fondear o cambiar los sistemas paralelos de pensiones del ISSSTE, de gobiernos de los estados y de varias empresas públicas con demandas financieras sustantivas.

Tampoco se han atendido cuestiones ineludibles de equidad social al suprimirse los rasgos solidaristas del régimen anterior y al seguirse excluyendo a numerosos grupos de la población. El diseño actual no asegura jubilaciones medianamente dignas a los estratos de uno a tres salarios mínimos, ni cubre a los trabajadores informales ni a otros grupos excluidos de la población. La estructura distributiva de las pensiones discriminará a los grupos de menores sueldos y salarios.

En consecuencia, la reforma jubilatoria no avanza en universalizar derechos sociales, en conciliar los principios de la equivalencia entre aportes y jubilaciones con los de la solidaridad entre estratos de ingresos, ni en armonizar

los objetivos de alcanzar pensiones dignas para los pobres con finanzas públicas sanas. Algo se ha logrado, sin embargo: de un lado, se ha fortalecido el ahorro financiero institucional y se ha creado un nuevo segmento de intermediarios financieros.¹⁵ Y, de otra parte, se ha creado conciencia pública de un problema que había pasado desapercibido durante demasiado tiempo.

¿Qué falta por hacer? Es necesario vincular el manejo de las pensiones con las políticas públicas orientadas macroeconómica y macrosocialmente al crecimiento, al empleo y a la equidad social, combinadas con parámetros razonables de estabilidad. Desde el ángulo fiscal y monetario, ello implica instrumentar políticas contracíclicas y políticas industriales y cambiarias congruentes con el fomento a la inversión y producción, incluida la exportable. Por lo que hace a la perspectiva social, habría que fortalecer gradualmente los salarios y la prelación de las partidas destinadas a educación y salud, así como persistir en el combate a la pobreza y la marginalidad. Al propio tiempo, sería aconsejable perfeccionar los sistemas de regulación y control de los intermediarios financieros, incluidos los administradores de fondos de jubilaciones. Esas acciones permitirán acrecentar las bases contributivas del sistema de pensiones, así como fortalecer los pilares solidaristas del mismo y facilitar su adaptación a las circunstancias nacionales.

Lograr lo anterior implica romper la separación artificial entre economía, política y sociedad, es decir, establecer estrategias integrales, donde la cuestión

¹⁵ La rapidísima acumulación de fondos en Afores y Siefors, reproducen a escala menor el enorme acervo de recursos en los fondos norteamericanos de pensión. Ya a comienzos de la década de los noventa, esas instituciones poseían el 40% de las acciones de las compañías grandes y medianas de ese país y otro tanto del crédito concedido a las mismas, alterando a fondo el funcionamiento del mercado de capitales y la forma de gobierno de las propias empresas. Véase Drucker, P. (1996), *The Pension Fund Revolution*, segunda edición, Transaction Publisher, Londres.

de las pensiones logre solucionarse en armonía con otras cuestiones de mayor o análoga importancia. Requisito indispensable sería negociar democráticamente acuerdos políticos amplios, uno de cuyos componentes fuese un pacto fiscal que elevase y repartiese equitativamente la carga tributaria, cuyo componente de gasto concediese mayor relevancia a reducir las disparidades distributivas, el rezago de los salarios y a priorizar la formación de capital humano.

En lo que toca al desordenado sistema nacional de pensiones, se abre un abanico de tareas a emprender. En primer lugar habría que buscar deliberadamente la convergencia institucional de la multiplicidad de los regímenes establecidos o por lo menos comenzar en una primera etapa con los del ISSSTE y de las entidades federativas. El objetivo de largo plazo sería el de formar un sistema unificado de pensiones. Aquí se trataría de atender por lo menos tres propósitos intermedios: restaurar la solvencia financiera de los sistemas,¹⁶ avanzar en la universalización y estandarización mínima de beneficios, e imprimir portabilidad a los derechos adquiridos por empleados y trabajadores durante su vida laboral.

En segundo término, debiera buscarse la revisión y, si es posible, la igualación de las condiciones de retiro (edad, número de cotizaciones, jubilación temprana y tasas de reemplazo) atendiendo a la evolución de las variables demográficas y al alivio de las finanzas públicas. Por supuesto se reconocerían los derechos adquiridos a partir de la celebración de convenios con los trabajadores como parte de los acuerdos sociales más amplios ya mencionados.

¹⁶ El secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, declaró que la presión fiscal de los esquemas jubilatorios de la Federación y los Estados, asciende ya a 116 por ciento del producto por no encontrarse apropiadamente fondeados (véase La Jornada de 27 de septiembre de 2006).

En tercer lugar, habría que reconstruir los pilares de solidaridad. En particular, los sistemas de salud y poco a poco los de pensiones debieran acercarse a brindar accesos universales a los grupos demográficos actualmente excluidos.¹⁷ Ya la misma existencia del seguro popular y de pensiones minúsculas garantizadas, revelan la presencia de demandas sociales casi irresistibles en el ámbito político. En cuanto a las jubilaciones habría que establecer compromisos sobre la mejora de las garantías mínimas a los pensionistas, la reconstitución paulatina del poder adquisitivo de sueldos y salarios excesivamente bajos o deteriorados. Asimismo, convendría emprender la revisión de las tasas de aportación tripartita y de ser posible incorporarles algún elemento de mayor progresividad. De la misma manera, acaso fuese aconsejable fomentar la captación de ahorros complementarios de los trabajadores mediante alicientes o garantías de gobierno y empresarios.

Asimismo, la Federación y los Estados debieron comprometer partidas presupuestarias a fin de avanzar en el fortalecimiento paulatino de reservas financieras y hacer esfuerzos, junto con las instituciones de seguridad social y los empresarios para corregir las prácticas de subnumeración de sueldos y de trabajadores empleados. La CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) podría redoblar regulaciones que comprimiesen las comisiones excesivas de las Afores y llevasen a ofrecer alguna garantía de rendimientos a las cuentas individuales.

¹⁷ En México, la cobertura pensionaria de la población mayor de 65 años es apenas del 12%, frente al 87% en Uruguay, 86% en Brasil, 79% en Chile o 56% en Costa Rica. La cobertura de los trabajadores independientes que forman el grueso del grupo informal alcanzan una cobertura del 30% en Argentina, 23% en Brasil, 24% en Costa Rica y menos del 1% en México. Aún en el caso de los trabajadores agrícolas, la cobertura es obligatoria en varios países (Uruguay, Argentina y Brasil) y voluntaria en otros (México, Bolivia, Guatemala, El Salvador). Hay, además, países que conceden pensiones asistenciales a los pobres (Costa Rica, Cuba, Argentina, Brasil) que coinciden con los que recaudan los mayores ingresos contributivos (Véase Mesa-Lago, op.cit..)

De las consideraciones previas se desprende que la remodelación del sistema de pensiones en sus dos dimensiones de equidad-solidaridad y de viabilidad financiera-, plantean una constelación de problemas que deben encararse de inmediato, aunque sólo tengan solución más o menos completa en el mediano y largo plazos.¹⁸

En términos más generales, ya no puede pasar desapercibido que México necesita servicios universales de salud, anchos accesos a la educación, sistemas equitativos de pensiones. No sólo hay poderosas razones de justicia y de cohesión social interna, sino también está el imperativo de abrirse brecha en el mundo globalizado, donde, junto a las empresas, compiten a brazo partido los propios países sobre la base de la calidad de su capital humano.

¹⁸ La Cuarta Conferencia Iberoamericana de ministros responsables de la seguridad social (2003) observó que la falta de cobertura de los sistemas de pensiones a amplias capas de la población obstaculiza el cumplimiento de los principios de universalidad y solidaridad. Por tanto, recomendó a los gobiernos dar acceso a toda la población activa a sistemas de pensiones públicas, privadas o mixtas.