

Reformas pensionarias en diferentes países y regiones

autor Comité Técnico Nacional de Seguridad Social

Introducción

En los años recientes, se han venido reformando las diferentes Leyes de Seguridad Social. Se han dado, no sólo en Europa sino que también, en América Latina y otros países. ¿Cuáles han sido las razones de fondo que han ocasionado dichas reformas que, inclusive,

han venido a convulsionar el entorno económico, político y social de los diferentes países donde se implantaron?

Este Boletín Técnico, elaborado por el Comité Nacional Técnico de Seguridad Social del IMEF, ofrece un resumen de tales razones.

Análisis Técnico

Dentro de la temática de la seguridad social, los problemas técnicos que han sostenido las reformas que se han dado y, se siguen dando, en distintos y muy variados campos, pueden ser, entre otros, por las razones siguientes:

CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL 2004

C.P. Ignacio Treviño Camelo

Presidente

Ing. Emilio Illanes Díaz Rivera

Presidente Coordinador Area Técnica

Lic. Agustín Humann Adame

Secretario CDN y

Director General IMEF

COMITÉ TÉCNICO NACIONAL

DE SEGURIDAD SOCIAL

PRESIDENTA

ACT. MARCELA FLORES QUIROZ

MIEMBROS

Lic. Alberto Espinosa Desigaud
 C.P. Angelina Arellanos de López
 Act. Arturo Casares González
 Act. Carlos J. Soto Pérez
 Lic. David Garduño Contreras
 Lic. Eduardo Silva Pylypciow
 Ing. Emilio Illanes Díaz Rivera
 Lic. Ernesto O'Farrill Santoscoy
 Act. Enrique Peña Velázquez
 Dr. Fernando Solís Soberón
 Dr. Javier Márquez Díez-Canedo
 Act. José de Caso García
 Ing. José Domit Bardawil
 Act. José Luis Salas Lizaur
 Ing. José Manuel Cano Muñiz
 Act. José Manuel Septién Hinojosa
 Ing. Juan Millán Illescas
 Act. José Muriel Del Sordo
 Dr. Luis Haime Levy
 Dr. Manuel Reguera Rodríguez
 Lic. Mauricio Bailón
 Lic. Moisés Pérez Peñaloza
 Lic. Pablo Chevez Macías Valdez
 Dr. Pedro Dondé Escalante
 Lic. Pedro Vasquez Colmenares
 Guzmán
 C.P. Sergio Arvizu Treviño
 Lic. Timothy Heyman Marcuse

Lic. Gloria Elena Ortíz

Coordinador del Comité

Técnico Nacional
de Seguridad Social

- la contención del pasivo fiscal, reduciendo las deudas implícitas de pensiones;
- el desarrollo del mercado de capitales, en donde escasean los instrumentos de inversión de muy largo plazo libres de riesgo o cuando el mayor porcentaje de los fondos de pensión están invertidos en títulos públicos;
- la transición de las reformas, que en algunas ocasiones su costo ha llegado a ser superior a lo previsto;
- el mejoramiento en las tasas de reemplazo, sin perjudicar a alguno(s) de los niveles de ingresos de los participantes;
- el apoyar el financiamiento de proyectos productivos y la generación de empleo con el ahorro obligatorio, sin que éste genere conflictos con el nivel de liquidez de las familias pobres;
- el cumplir con la cobertura universal de la población, sean empleados formales o sean los trabajadores informales e independientes; o,
- incentivar en serio el ahorro voluntario.

Otras veces, las razones de las reformas han tenido como origen:

- el corregir problemas de eficiencia o mala regulación;
- el fortalecer la perenne debilidad de los sistemas de reparto, que han demostrado tendencia a los subsidios insostenibles; o,
- los de prima media que no han resuelto el problema de cobertura en función de sus problemas de fondeo.

Además, como ha ocurrido en los análisis de reformas más recientes, las razones se han venido a centrar en:

- Eliminar los regímenes especiales y exceptuados, como son aquellos derivados de los contratos colectivos.
- Inclusive, también, las razones se han venido a enfocar en las consecuencias derivadas de la pérdida de fe en el gobierno, cuando el gobierno sigue teniendo un rol central de control del riesgo de los fondos de pensiones, necesidades de regulación, de pensiones mínimas y ancianos pobres no cubiertos.

La Seguridad Social es un mundo pleno de posibilidades de mejora y, por ende, de encontrar un sin fin de razones para realizar reformas.

Sin embargo, el hecho de entrar a reformar o solucionar alguna de las temáticas ya planteadas, - dada su magnitud, dinámica e impacto en lo económico, en lo político y en lo social -, se ha convertido en un tema "espinoso" de tratar para y por los estratos políticos y sociales de cada país.

Ante este hecho, la acción de reformar, al ser polarizada por los intereses creados de los distintos sectores involucrados, se ha venido desvirtuando y las reformas que llegan a implementarse, al final de cuentas, no llegan al verdadero trasfondo del asunto, a saber, **a la solución del problema financiero y económico** del caso.

Es por ello que, con la solución que dan tales reformas, éstas no llegan a ser integrales, ni radicales y por consiguiente, se viene a dar, en la mayoría de los casos, una solución que no es completa, que queda a medias o "in statu quo", con lo cual las soluciones de las reformas, las más de las veces, no son curas definitivas del mal endémico que padecen, sino **simples "cafiaspirinas financieras"**.

Ello pudiera deberse a que los formuladores de política no respetan alguna o algunas de las condiciones de contexto dentro de los cuales hay que discutir en torno a las reformas de pensiones, a saber:

- El mercado laboral.
- Institucionalidad y gobernabilidad financiera y
- Mecanismos de diálogo.

Si hacemos una ampliación de las tres condiciones de contexto antes citadas, para "aterrizarlas" dentro de este modesto boletín, pudiéramos decir que las condiciones ideales para que se pueda aceptar una reforma son:

1. Ser socialmente aceptable.
2. Ser políticamente realizable.
3. Ser financieramente viable a corto y largo plazo.
4. Ser compatible con las condiciones de un desarrollo económico sustentable.
5. Ser factor de la dinamización del mercado de trabajo y de las reglas del empleo y
6. Ser comprensible para los usuarios, vía una transparente y generalizada comunicación y apoyo de la opinión pública.

En este maremagnum tempestuoso del entorno de la Seguridad Social, tan disímulo en lo económico político y social, en los últimos años, se han dado reformas en Francia, Brasil, México, Nueva Zelanda y, recientemente, en Nepal. Vale la pena mencionar que, en estos dos últimos países se han dado exitosas experiencias de sistemas pensionarios no contributivos. De las restantes tres reformas se muestra, a continuación, un sucinto análisis.

A. Reforma de Pensiones en Francia.

El caso de Francia es muy interesante, pues después de fracasar su reforma de 1995, ahora se llega al logro relativo de la última reforma del pasado 2003.

Antes de su penúltima reforma, es decir, antes del 1995, que dilató quince años para llevarse a cabo, los factores que la urgían eran, entre otros:

- Una carga financiera insoportable.
- Jubilación de las numerosas generaciones de la postguerra.
- Aumento extraordinario a la esperanza de vida.
- Una débil tasa de empleo global del 68%. (Ratio OCDE 200: Activos ocupado/ Población 15-64 años).

Factores endémicos de muchos países, muy justificables para emprender una reforma de la seguridad social, pero lo que le falló al gobierno francés, de aquel entonces, fue el NO lograr el consenso social de fondo.

Así que una reforma ambiciosa, que buscaba solucionar todo a la vez, es decir:

- Enfermedad y Vejez, tanto en los sectores Público y Privado.
- Con numerosas y diversas medidas.
- Con repartición de poderes entre el papel del Estado y del Parlamento y

- Abordando hasta los regímenes especiales, los cuales siempre han sido nichos muy "duros de roer".

Tan ambiciosa reforma vino a traer un descuento general. Un país bloqueado (diciembre del '95) por minorías apoyadas por la opinión pública. Se dieron "huelgas por poder"; y, una "paralización" de la clase política (y de la sociedad) ante tales reformas.

Se perdieron ocho años. Por lo que en 2003, aprendidas y experimentadas las lecciones de los "tropezones sociales" sufridos, el gobierno francés aborda el problema, pero ahora, de forma modesta, bajo un enfoque voluntarioso y de largo plazo que implica la etapa del 2040; y, sobretodo, "desdramatizando" el problema de fondo y buscando una gran concertación.

Para ello anuncia sus tres ejes principales:

- Garantizar un alto nivel de las jubilaciones; pero, para lograrlo se aumenta la duración del seguro.
- Preservar la equidad y el espíritu de justicia social de los regímenes de pensiones; pero, reafirmando la primacía del reparto y
- Permitir que cada quien pueda construir su jubilación, desarrollando el ahorro personal.

¿Cómo lo hizo?, pues, entre otras cosas, mediante:

- ▶ **Aumento en la duración de cotizaciones.**
- ▶ Alza en las pensiones igualadas para todos según el alza de precios.
- ▶ **Creación de "Planes de Ahorro Individuales".**
- ▶ Suprimieron la posibilidad de que los empleadores jubilen a los empleados automáticamente a los 60 años.
- ▶ **Se homologaron beneficios del sector público con el privado.**
- ▶ Ajustaron las tasas de cotización, tanto para activos como para jubilados, quedando el 11% como la cotización mínima; y,
- ▶ Establecieron nuevos límites de edad y tiempo mínimo de cotización.

▶ Cambiaron la regla de cálculo del beneficio, pasando éste del último salario **al promedio de toda la vida laboral**, incluyendo cálculo - a pro rata - de los años trabajados en el sector privado (aprobado para los nuevos).

- ▶ Régimen similar entre sector público y privado.

Esta segunda reforma de 2003 pudo adoptarse en Francia sin ser bloqueada por la sociedad. La pregunta obvia es: ¿Por qué?

Pues, sencillamente, el Gobierno Francés tomó como objetivo principal el llevar a cabo una extensa preparación previa para que el público comprendiera lo que se estaba llevando a cabo y hasta donde se quería llegar.

La información fue muy transparente y generalizada, presentándose:

- Lo que cambia para todos.
- Lo que cambia para los servidores públicos y
- Lo que cambia para los asalariados del sector privado.

Con ello el gobierno francés logró un profundo diálogo social; se tomaron en consideración algunas de las reivindicaciones de sindicatos; hubo una libre expresión política en el Parlamento; se hicieron reformas específicas en el campo de la jubilación (no globalizada); y se legisló, no solamente bajo un enfoque financiero, sino buscando la reafirmación de los principios fundamentales de Solidaridad y Perennidad de los regímenes.

Sin embargo, es importante subrayar que existen limitaciones surgidas "a posteriori", por los siguientes conceptos:

1. Por las tensiones persistentes que se vienen dando en grupos "activos" de la población como Maestros y partidos políticos de extrema izquierda y
2. Por la visibilidad financiera, poco garantizada, ya que es una reforma que - en el corto plazo - cuesta cara.

Lo que se puede abonar a esta reforma es que Francia ha dado un paso realmente importante dentro de la Seguridad Social, reconociendo las condiciones imperativas de consenso, que deben respetarse; y, demostrando que la reforma es posible aún en una cultura de oposición y de ruptura. La próxima meta que el gobierno francés se ha impuesto es la reforma del seguro de enfermedad que tiene un déficit anual de 10 mil millones de euros.

B. Reformas de Brasil.

Este caso de reformas a sus sistemas de seguridad social tiene, también como coincidencia, dos etapas, en donde las reformas llegaron a ajustes técnicos muy importantes como ligar estrechamente beneficios con contribuciones

La primera fase, se complementó con la reforma constitucional (EC 20) y en donde se incluyó el debate sobre la privatización del sistema.

La segunda fase se enfocó en:

1. Ajustar y fortalecer el régimen general de reparto y medir las posibilidades para ampliar coberturas.
2. Desarrollar el régimen complementario, voluntario, democratizándolo vía un régimen de capitalización y
3. Ajustar, gradualmente, el régimen de los servidores públicos.

Para llevar a cabo el fortalecimiento del Régimen General se instituyó y aceptó una nueva regla de cálculo de la pensión, que toma en cuenta la expectativa de sobrevivencia en la fecha de jubilación, en lugar de los 17 años de sobrevivencia del modelo tradicional simple.

Para aumentar la cobertura, el gobierno junto con la Agencia reguladora, identificó a sus cotizantes asalariados y domésticos, tanto del mercado formal como del informal. También, se extendió este mapa a Profesionistas y empresarios, buscando los excluidos y separando

aquellos beneficiarios que no tenían capacidad contributiva. Diseñó políticas específicas por sector y desarrolló planes de beneficios conforme a su nivel de ingreso, dando incentivos para atraer nuevos afiliados. Sin descuidar, en cada uno de los pasos dados, la concientización abierta y generalizada a los interesados.

Para los cambios en la previsión social complementaria, no perdió de vista la portabilidad y los derechos adquiridos. Propuso a los Sindicatos y Asociaciones Profesionales como patrocinadores. Creó una nueva agencia reguladora. Otorgó una gran flexibilidad a los planes de beneficios; y, extendió los fondos de previsión complementaria a los Funcionarios Públicos. Democratizó el acceso y fortaleció la capacidad de regulación y supervisión.

Para continuar con el ajuste gradual del régimen de los servidores públicos, en su segunda reforma del 2003, **propuso, entre otros muchos, ajustar las tasas de cotización, tanto para activos como para jubilados, quedando el 11% como la cotización mínima; y, estableció nuevos límites de edad y tiempo mínimo de cotización. Cambió la regla de cálculo del beneficio, pasando éste del último salario al promedio de toda la vida laboral, incluyendo cálculo - a pro rata - de los años trabajados en el sector privado (aprobado para los nuevos).**

C. Reformas de México.

También, como coincidencia, en México, básicamente, se han realizado dos reformas recientes. La del 1995 (con la modificación del '97) y la actual del 2004.

• Reforma del 21 de Diciembre de 1995.

Desde su creación en 1943, el Seguro Social se ha convertido en el pilar fundamental de la seguridad social en nuestro país. Hecho innegable, dada la extensa cobertura a tantos millones de mexicanos.

No obstante, vale recordar que las primeras reformas regulatorias de 1973 estaban generando severos desequilibrios que ponían en riesgo su viabilidad futura. Fenómeno que no era exclusivo de México, pues en todos aquellos países que adoptaron modelos de seguridad social basados en el sistema de reparto, en el que el ingreso de nuevos asegurados se utiliza para el pago de las pensiones de quienes van cumpliendo la edad de retiro, se ha presentado la misma crisis de insuficiencia de recursos. Por lo que el 21 de diciembre de 1995, a poco más de sus 50 años de la creación del Instituto, se promulga la Nueva Ley del Seguro Social (NLSS), tratando de resolver el problema, a decir de los expertos, con un retraso de 10 años. Después, se hizo una reforma adicional (1997 - Afores).

El cambio más importante de la NLSS consistió en abandonar el sistema de reparto como base de funcionamiento - tanto del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte como del seguro de riesgos de trabajo -, e introducir en su lugar el sistema denominado de "capitalización individual" como base de funcionamiento de dichos seguros y que en la nueva ley quedan divididos en seguro de invalidez y vida (cuyas cuotas las sigue recibiendo y administrando el IMSS) y seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y el seguro de riesgos de trabajo.

El efecto inmediato fue que el Instituto dejó de recibir y por consiguiente, dejó de administrar los fondos generados por el pago de las cuotas por concepto del seguro del retiro, cesantía y vejez, tanto de asegurados como de patrones. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se quedó con el riesgo y administración de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, y de invalidez y vida. Se quedó también, con todas las instalaciones, hospitales y activos. Se quedó con toda la plantilla de sus propios trabajadores y las Reservas Técnicas constituidas hasta ese momento fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que el Gobierno Federal tomó a cargo el pago de las pensiones en curso, hasta

su extinción, y las futuras pensiones a cargo de la Ley derogada que se otorguen durante el período de transición.

La introducción generalizada del sistema de capitalización individual trajo aparejadas importantes innovaciones, como la creación del organismo regulador, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefors) y la Regulación de los procedimientos para el manejo de las propias cuentas individuales.

Lo mismo dígase para los alcances al propio Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y a los otros dos organismos de la vivienda: INFONAVIT y FOVISTE. La creación de las Instituciones Especializadas en los Seguros de Pensiones derivadas de las Leyes de Seguridad Social,..., etc, etc.

En este punto, valga la pena, hacer un paréntesis, dentro de este boletín técnico.

"Durante los últimos siete u ocho años, posteriores a la emisión de la NLSS, se empezaron a evidenciar diferentes problemas, surgidos directa o indirectamente como consecuencias de la nueva legislación y del mal endémico del sistema, - la insuficiencia de recursos - lo que llevó al IMEF a estructurar un Comité Nacional Técnico de Seguridad Social para realizar investigaciones sobre el tema y difundir el material investigado.

Fruto de esta innovación y de las investigaciones realizadas ha sido el venir informando a toda la membresía, entregando los materiales respectivos, vía la Revista Mensual del IMEF, en donde ya se han publicado varios artículos que se relacionan con las reformas de Seguridad Social en México, a saber:

1. Ahorro y Planes de pensiones en México. Marcela Flores Quiroz. Mayo 2003.
2. Experiencia de Francia. Yannick D'Haene.

Entrevista. Noviembre del 2003.

3. Reforma urgente. Sistema de Pensiones. Comité Seguridad Social IMEF. Febrero del 2004.

4. Radiografía de la Seguridad Social. Alberto Espinosa Desigaud. Febrero del 2004.

5. El futuro difícil del ISSSTE (Incluye texto sobre Fondo Médico). Comité de Seguridad Social IMEF. Mayo del 2004".

Cerramos el paréntesis.

• **Antecedentes de la Reforma actual del 2004.**

La reforma actual se venía venir, pero plena de muy distintas preocupaciones, perspectivas e intereses, tanto que se evidenciaban diferentes desafíos y, por ende, diversas propuestas para la **Reforma al Régimen de Pensiones del Sector Público.**

Dentro de las investigaciones del Comité, se llegó a detectar lo siguiente:

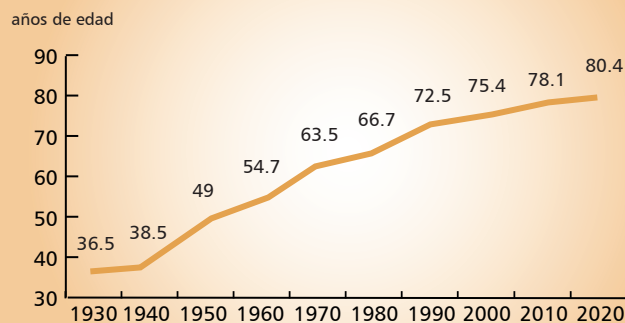
► Existen diversos planes públicos de pensiones principalmente en las empresas paraestatales: Pemex, IMSS-patrón, CFE, Cía de Luz, así como Universidades, ISSSTES estatales, estados y municipios, que otorgan beneficios adicionales y

mayores a los de los 2 sistemas básicos de seguridad social (IMSS e ISSSTE).

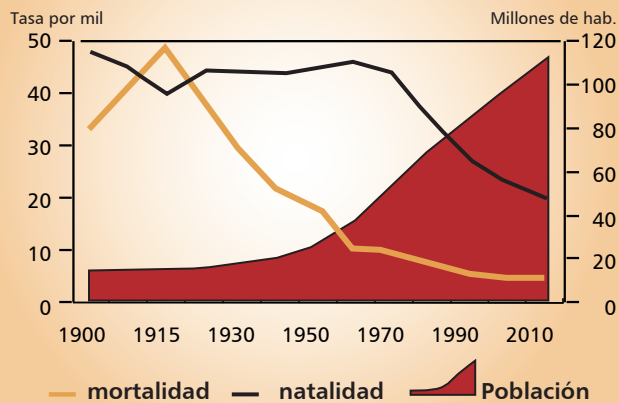
► Las características de estos planes son, entre otras que:

- El monto de las pensiones es igual o mayor al salario base integrado al momento del retiro.
- Las pensiones son dinámicas (se revalorizan igual que los salarios de los activos, o por inflación).
- Se conceden cantidades o beneficios adicionales (luz, gas, gasolina, despensa, etc.).
- No tienen requisitos de edad mínima para jubilarse; basta con antigüedades desde 25 años para alcanzar la pensión del 100% o más, sin requisito de edad mínima.
- Además del alto impacto en los beneficios, hay factores demográficos que han afectado, tales como:
 - La esperanza de vida ha aumentado. Ello implica que más gente superará a la edad de retiro y que el número de años durante los cuales se pagará su pensión se incrementará sustancialmente.
 - Las tasas de natalidad y mortalidad paulatinamente han disminuido, teniendo por resultado el crecimiento de la población y la edad promedio de ésta.

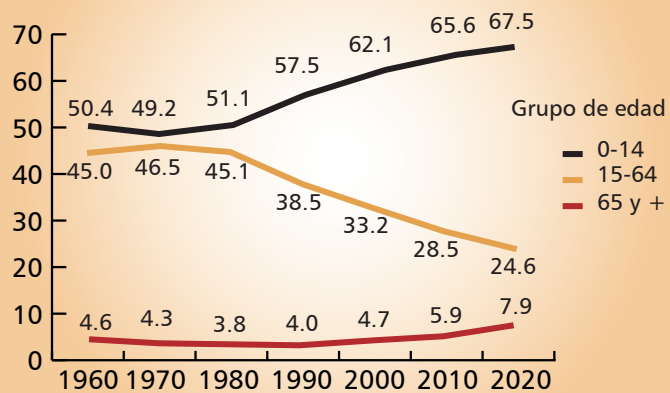
Evolución de la esperanza de vida



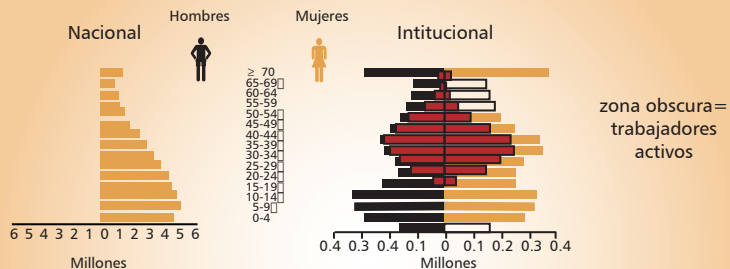
Población total y tasas de natalidad y mortalidad



Porcentaje de población por grupos de edad



Factores Demográficos



	1975	2000	1980	2000
esperanza de vida al nacer (años)	64.4	75.3		
Edad promedio de retiro (años)	61.9	55.0		
Tiempo disfrute de pensión directa (años)	2.5	19.0		
			△ pensionados	421%
			△ cotizantes	35%
			Cotizantes por pensionado	20.0 5.3

- Los sistemas públicos (excepto el IMSS en la reforma de 1997-Afores), no se fondean sino que se manejan bajo un esquema de reparto, por lo que existe un pasivo actuarial no reconocido, cuyo impacto financiero futuro podría colapsar los sistemas.
- Los pasivos no registrados a cargo del Gobierno Federal, alcanzan alrededor del 170% del PIB, por pensiones, sin considerar el déficit en salud.
- El déficit presupuestal anual en gasto corriente por las obligaciones contingentes es de alrededor de 5.5% del PIB.
- Asimismo la deuda estimada por el pasivo devengado no reconocido al 31 de dic. 2003 era la siguiente:

México, deuda no registrada pasivos totales estimados (pasados y futuros)	
	Pasivos Contingentes
	Totales (pensiones)
	Dic. 2003 en %del PIB
Total	170%
IMSS, ante sus asegurados	32%
IMSS, ante sus trabajadores	14%
ISSSTE, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	124%

La deuda implícita por pensiones también era de considerar por lo que se construyó el siguiente cuadro con datos de elaboración propia a partir de datos del IMSS; Carta de Nexos; Reforma; A. Valencia, Características,

Cuantificación y financiamiento del pasivo previsional 2003, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Una Propuesta de Reforma al ISSSTE, 2003, resultando:

Deuda Implícita por pensiones, México 2003 (Pasivo devengado por servicios pasados).			
Grupo o Entidad	Población	Monto	Proporción
	(Millones)	(Millones de pesos)	del PIB
Asegurados del IMSS	12.0	1, 776,000	25%
Empleados del IMSS	0.4	405,000	5.7%
ISSSTE Federal, ISSSTE's estatales Pemex, CFE, LyFC y Universidades y otros Organismos	4.1	4, 600,000	64.3%
Total	16.5	6, 781,000	95.0%

- El alcance de la cobertura de la seguridad social de México, 2000., era la siguiente:

Cobertura de la seguridad social México, 2000		
PEA	41,774,000	100.0%
IMSS-Asegurados		
(Sector Privado)	12,326,000	29.5%
Sector Público	4,105,000	9.8%
Sin derecho a pensión*	25,343,000	60.7%

- No están asegurados como titulares en ningún régimen de seguridad social, ni están cubiertos en algún Contrato de Colectivo de Trabajo.

Fuente: Roberto Ham (2003), Envejecimiento en México, el siguiente reto de la transición demográfica.

- Otro punto de la investigación fue el acercarse al conocimiento de cifras de población de los ISSSTES, tanto el federal como los estatales, por ser los organismos que aglutinan a las diferentes dependencias de gobierno, gobiernos paraestatales, municipales y administración paraestatal, encontrando que su distribución era la siguiente:



- Los beneficios y requisitos de los distintos sistemas públicos de pensiones de vejez, cesantía o antigüedad en México que se encontraron fueron los siguientes:

Asegurados IMSS (ley anterior)

Requisitos mínimos:	65 años de edad y 500 semanas de cotización
Pensión esperada promedio:	52% de salario promedio de los últimos 12 meses después de 30 años de cotización, con tope de 25 salarios mínimos.
Pensión anticipada (cesantía):	A los 60 años de edad con 500 semanas de cotización.
Reducción a la Pensión:	5% por cada año, entre los 65 y los 60.
Beneficio mínimo:	una vez el salario mínimo general del D.F.

- Los empleados de las paraestatales se jubilan con 100% o más de su salario integrado, revaluable por inflación, sin límites máximos. Lo que contrasta, escandalosamente con lo que obtienen los trabajadores del sector privado que se jubilan en el IMSS, con pensiones promedio del 40% de su salario, con tope de 25 salarios mínimos y revaluable por dicho salario mínimo.
- Los trabajadores del estado que no tienen en las Instituciones Planes adicionales se jubilan con el 100% del salario de cotización (salario base sin sobresueldos), con límite de 10 salarios mínimos.
- Los requisitos para obtener una pensión en algunos organismos públicos es variado, tanto por edades como por años de servicio, encontrándose que:

	Edades minimas para	Años de servicio	mínimos
Institución	obtener una pensión	Hombre	Mujer
Personal del IMSS	SL.	28	27
ISSSTE	SL.	30	28
PEMEX	SL.	35	35
	55	30	30
	55	25	25
CFE	SL.	30	25
	55	25	25
	SL.	28	28
LCF	SL.	30	25
	55	25	25
	SL.	28	28
BANOBRAS	SL.	30	30
	55	26	26

SL. = Sin límite.

Propuesta de Solución IMEF.

Con toda esta importante información, obtenida bien sea por medio de investigaciones personales o por medio de elaboraciones propias, el IMEF, por conducto de este Comité, desde Mayo del 2004, emitió su Propuesta de Solución Integral al Régimen de Pensiones del Sector Público, con ocasión de ser invitado como expositor dentro de las mesas redondas, organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sobre el tema.

Dicha propuesta fue la siguiente:

Promover el consenso de la necesidad de Reformas Integrales a los Sistemas de Seguridad Social en materia de pensiones que cumplan con:

- Sustentabilidad Financiera, asegurando el pago de pensiones y la continuidad y permanencia de la Seguridad Social.
- Pensiones dignas.
- Respeto a los derechos adquiridos y diferenciando jubilados de no jubilados.
- Disminución de la Presión Financiera de la operación.
- Detener en el corto plazo la tendencia deficitaria.
- Constitución de un Sistema Nacional de Pensiones que garantice portabilidad y reconocimiento de derechos entre sistemas de pensiones y,
- Si bien los Sistemas de Pensiones son los que requieren cambios inmediatos, no debemos perder de vista, en las reformas integrales, la cobertura de los déficits de los Sistemas de Salud.

MEDIOS:

1. Cambiar de Planes de Beneficio Definido a sistemas individualizados de Contribución Definida, Planes Paramétricos más estrictos o Planes Mixtos Multipilares. (Tendencia internacional).
2. Aumentar la edad de jubilación.

3. Fijar edades mínimas de jubilación y eliminar edades de jubilación solo por años de servicio en un mínimo de edad.
4. Equilibrar años de cotización con los años de expectativa de vida.
5. Establecer Montos máximos en las jubilaciones.
6. Implantar cambios que reconozcan servicios ya prestados pero no pasivos por servicios hacia futuro en los montos a reconocer por transiciones, para que las transiciones sean factibles.
7. Promover cambios que garanticen la permanencia del sistema.
8. Promover ahorros voluntarios para garantizar pensiones justas con la participación de tres pilares (Gobierno, Patrón y empleado).
9. Promover un Sistema Nacional de Pensiones y de Salud, que permita homologar requisitos, contribuciones y que, a su vez, permitan la conversión de derechos.

A principios del pasado mes de Agosto del 2004, los Diputados y Senadores Federales, durante sesión de periodo extraordinario del H. Congreso de la Unión, aprobaron las reformas a la Ley del Seguro Social, que **NO** fueron **la solución a todos los problemas diagnosticados, pero sí el primer paso en el camino correcto.**

Se reformaron el cuarto párrafo del artículo 277 D, y los párrafos primero y segundo del artículo 286 K, y se adicionó un tercer párrafo al artículo 286 K, todos de la Ley del Seguro Social.

Texto reformado: "El Consejo Técnico solamente podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicios, así como al aumento de la recaudación, siempre y cuando cuente con los recursos aprobados en su respectivo presupuesto para dicha creación, sustitución o contratación de plazas, y aquellos indispensables para cubrir el costo de sus repercusiones. Independientemente de lo anterior *para crear sustituir o contratar plazas, se deberán depositar en el Fondo a que se refiere el artículo 286 K de*

esta Ley, los recursos necesarios para cubrir los costos futuros derivados del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, a fin de que en todo momento, se encuentre plenamente financiado".....

"El Instituto administrará y manejará, conforme a los lineamientos que al efecto emita el Consejo Técnico, un fondo que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, con objeto de disponer de los recursos necesarios en el momento de la jubilación de sus trabajadores. Al efecto, el Consejo Técnico aprobará las reglas del referido Fondo a propuesta del Director General, quien deberá escuchar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El manejo del Fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que la Administración Pública Federal aplica en dicha materia".....

"Dicho Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del Instituto estableciendo dentro de él una cuenta especial para el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del Instituto. Los recursos que se afecten en dicho Fondo y cuenta especial sólo podrán disponerse para los fines establecidos en este artículo.

El Instituto, en su carácter de patrón, no podrá destinar a este Fondo, para el financiamiento de la cuenta especial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones y trabajadores establecidos en la Ley del Seguro Social. Tampoco podrán destinar recursos para dicho fin de las contribuciones, cuotas y aportaciones, que conforme a la Ley del Seguro Social, son a cargo del Gobierno Federal; ni de las Reservas a que se refiere el artículo 280 de esta Ley o de los productos financieros que de ellas se obtengan".....

Los legisladores se centraron NO en dar una reforma integral al problema de fondo de los Sistemas de Seguridad Social, como se ha

descrito en este boletín técnico, sino que se abocaron a una parte del problema del régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS, como es el de su sindicato, por lo que es necesario impulsar el consenso en el ámbito de las negociaciones entre el instituto y su sindicato para llegar a acuerdos que aseguren la viabilidad financiera del mismo. Prueba de la falta de consenso político son los bloqueos, manifestaciones y descontento de los trabajadores del sindicato del IMSS. Sin embargo, hay que enfrentar el problema y buscar la solución de fondo.

Repetimos e insistimos. Eso es una pequeña parte del problema. Falta mucho por hacer; y, ojalá, prosigan con las reformas para lograr llegar a una verdadera solución integral del problema con las jubilaciones y pensiones del sindicato del IMSS.

Pero, ¿Cuáles fueron las principales propuestas de modificación que no fueron aceptadas? Pues, entre otras, están las siguientes:

- a) Incorporación de una edad de jubilación 60 a 65 años (gradual para la generación actual).
- b) Desintegración del doble aguinaldo (90 días en lugar de 180 días).
- c) Salario Pensionable igual al promedio ponderado de la vida activa ajustado por inflación.
- d) Ajustes a las pensiones con base en un indicador diferente al utilizado para los incrementos salariales del personal activo.
- e) Cuentas individualizadas.

¿Por qué no se aceptaron estas propuestas de modificación? Simplemente, por tres razones:

- Porque los beneficios que se otorgan actualmente son tan atractivos que no hay interés de modificación por parte de los empleados.
- Porque hay una falta de consenso político y, además, por último pero no menos importante,
- Porque **hay una grave omisión de no explicar el problema a la sociedad mexicana.**

Como puede apreciarse también y, sobre todo, digno de hacer resaltar es el hecho de que esta nueva reforma de Agosto del 2004, solamente están tocando la "punta del iceberg" (IMSS, ante sus trabajadores), por lo tanto, todavía falta resolver lo que no se ve del iceberg (ISSSTE, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria) para poder llegar al acercamiento integral de lo que sería una solución financiera del régimen de pensiones del sector público.

Ahora, para continuar con los siguientes pasos a dar y retomar las propuestas que no fueron aceptadas, toca a los responsables de los sectores económicos, políticos y sociales, esforzarse por consensar los principios de solución posible que cumplan con:

- ▶ Sustentabilidad financiera, asegurando el pago de pensiones y la continuidad y permanencia de la Seguridad Social.
- ▶ Pensiones dignas sin privilegios.
- ▶ Respeto a los derechos adquiridos y diferenciando jubilados de no jubilados.
- ▶ Disminución de la presión financiera presupuestal.
- ▶ Detener en el corto plazo la tendencia deficitaria.
- ▶ Liquidar con 3 meses más 20 días por año a todos los empleados del sector público y reconocer este monto como bono udizado al retiro, con tasa real de 3% o 4%. Este monto sería libre de impuestos.
- ▶ Reconocer, para semanas de cotización futuras, la antigüedad.
- ▶ Aportar a una Siefore sin comisiones el 7% de los salarios bimestralmente con los incrementos del caso.
- ▶ Cambiar de planes de beneficio definido a sistemas individualizados de contribución definida.
- ▶ Aumentar la edad de jubilación a 65 años o por lo menos 60.
- ▶ Eliminar edades de jubilación solo por años de servicio en un mínimo de edad.
- ▶ Implantar cambios que reconozcan servicios

ya prestados pero NO pasivos por servicios hacia futuro en los montos a reconocer por transiciones, para que las transiciones sean factibles.

- ▶ Para los extrabajadores ya jubilados no habría cambio en sus derechos ni en sus percepciones económicas.

Los pasivos contingentes totales, implícitos en esta propuesta serían del 106%, a saber:

Pasivos Contingentes Totales (pensiones) Dic. 2003	
Total	106%
Liquidaciones	18%
Jubilados	60%
Transición Afores	28%

- ▶ Las ventajas de esta propuesta serían:

- Frenar el crecimiento de costos a futuro
- Fijar el costo en 7% de salarios, que equivale a lo que se pagaba de cuotas al ISSSTE
- Disminuir el costo del pasivo en 64% del PIB, equivalente en 30 años a 2.13% anual del PIB
- Incentivar el mercado financiero por captación de recursos

- ▶ Las desventajas que se visualizan son:

- Poca viabilidad de aceptación, especialmente en paraestatales (70% del total de pasivos), ISSSTE Federal, ISSSTE's estatales, Pemex, CFE, LyFC, Universidades y otros Organismos y
- Falta de consenso político.

- ▶ Como otra alternativa de solución sería el de escalar el Bono de liquidación con base en antigüedad:

Antigüedad	Veces Liquidación
0-10	1
10-15	1.5
15-20	2
20-25	3
25 o mas	4

Lo alimenta la esperanza de que las estructuras de jubilación alternativas:

- mejorarán el rendimiento macroeconómico;
- ayudarán a hacer frente a los cambios demográficos; o
- reflejarán la transformación de la filosofía social acerca de la importancia relativa de la previsión individual y colectiva en cuanto al retiro.

De aceptarse esta alternativa, la ventaja sería la de facilitar el consenso ante un ahorro del 35% del PIB equivalente, en 30 años, al 1.18% anual del PIB.

Pero, algo que no se debe olvidar y que se debe comunicar, abiertamente y en forma generalizada, es el que es indispensable que exista voluntad política y conciencia del impacto financiero que representan los privilegios otorgados en el pasado. **Privilegios que se remediarán solamente, incrementando el porcentaje de las cuotas a pagar por concepto del seguro del retiro, cesantía y vejez, tanto de asegurados como de patrones.** Esto mismo es valedero para sanear los privilegios otorgados a los trabajadores del sindicato del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Conclusión.

Durante los últimos 25 años, el debate sobre la naturaleza y el campo de aplicación de los sistemas públicos de pensiones ha alcanzado en todo el mundo niveles sin precedentes. Se ha producido tanto en los países avanzados como en los que están en vías de desarrollo.

Ese debate ha venido impulsando la necesidad o el deseo de:

- reestructurar los sistemas económicos;
- vigorizar las instituciones previsionales ineficaces; o
- mejorar la protección social de acuerdo con la evolución de las condiciones económicas.

Desde la introducción de los programas de pensiones, ha existido, durante varias décadas, un consenso en el sentido de que los regímenes públicos de reparto, el medio principal para el suministro de ingresos jubilatorios en muchos países industrializados, son valiosos, tanto desde el punto de vista económico como social. Hoy se les reprocha que son demasiado costosos, que reflejan filosofías sociales reprimidas y que ejercen consecuencias indeseables sobre la economía.

El debate se polarizaba cada vez más. Por lo que las instituciones miembros de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) resolvieron que ésta debía conducir la búsqueda de un nuevo consenso, analizando:

- Los impactos económicos y sociales de diversas estrategias previsionales;
- La efectividad de varios enfoques para asegurar ingresos jubilatorios adecuados en un mundo incierto; y
- La identificación del papel y del impacto de las tradiciones culturales, sociales y políticas.

Sin embargo, el deseo de atemperar la pobreza durante el retiro no explica el tamaño, el alcance y la estructura de las instituciones que han emergido. Los analistas han sugerido que **los gobiernos crearon planes de pensiones para ocuparse de la miopía del trabajador, proteger al prudente y salvaguardar contra los fracasos del mercado y la inseguridad.**

Con esas premisas y dentro de esa búsqueda de consenso, Francia, Brasil y México, como otros muchos países, han iniciado todas sus reformas pensionarias y seguirán en ello. No terminan estas reformas. Esa carga es dinámica y cambiante. Difícil de abordar y sobre todo, de consensar entre la miopía del trabajador, la protección del prudente y los fracasos de mercado.

La mayoría de los regímenes de jubilación que existen son regímenes obligatorios de ahorro que se establecieron con el fin de asegurar que, en sus años de retiro, los trabajadores no tuvieran que afrontar la pobreza y que los gobiernos no debieran encarar grandes costos de protección social si durante el ejercicio de su actividad laboral los trabajadores miopes no ahorraban para el momento de su jubilación.

Las pensiones públicas tienen, pues, decisiva importancia para una significativa parte de la población de muchos países del mundo. Están destinadas a cobrar una significación aún mayor, a medida que se sientan plenamente los efectos de los cambios demográficos, del envejecimiento de la población y del aumento de la esperanza de vida.

Es importante examinar las dimensiones sociales, políticas y culturales de la reforma de las pensiones así como los aspectos económicos y financieros.

Si se toman cuidadosamente en consideración todas esas dimensiones, el debate - sobre cómo deben estructurarse estas instituciones y sus reformas-, conducirá a un nuevo consenso respecto del papel y de la conformación de los regímenes públicos de pensiones.

La aparición de ese nuevo consenso, - respecto del papel y de la conformación de los regímenes públicos de pensiones -, ayudará a asegurar que los cambios incorporados **en nombre de las reformas** fortalecerán a estos regímenes y los mejorarán para los muchos millones de personas que dependen de ellos, no solo en Francia, Brasil y México, sino en todo el mundo.

FÍN.

Comité Nacional Técnico de Seguridad Social (*).

(*) Referencias específicas de pensiones que sirvieron de apoyo para la realización de este boletín:

1. Banco de información sobre las diversas presentaciones existentes de ponencias llevadas a cabo dentro del Comité Nacional Técnico de Seguridad Social del IMEF. Años 2003-2004.
2. Presentación sobre la Seguridad Social en México. "Apuntes para evaluar el Sistema de Pensiones". Sen. Elías Miguel Moreno Brizuela. Presidente de la Comisión de Salud y Seguridad Social. Senado de la República. Febrero 18 del 2004.
3. "El debate sobre la reforma de la seguridad social: En búsqueda de un nuevo consenso". Lawrence Thompson, Senior Fellow del Urban Institute, Washington, D.C. La serie completa de resúmenes de los temas de discusión aparece en *"Older and Wiser: The Economics of Public Pensions"*, publicado por la Urban Institute Press, ISBN 0-87766-679-2 (papel) e ISBN 0-87766-678-4 (tela).
4. Extractos de artículos sobre las propuestas de reforma publicados en los periódicos de mayor circulación. 2003-2004.

ESTIMADO SOCIO

Cualquier comentario, observación o sugerencia a este Boletín,
favor de hacerlo llegar directamente a la Coordinadora del Comité.

Lic. Gloria Ortiz Balderas
e-mail: gortiz@imef.org.mx