

Morales Ramírez, María Ascensión
*La recepción del modelo chileno en el sistema
de pensiones mexicano*
México, UNAM, Instituto
de Investigaciones Jurídicas, 2005

El derecho de la seguridad social se integra por el conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que protegen a los trabajadores y a sus familiares o dependientes económicos contra los riesgos susceptibles de reducir o suprimir sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte. Igualmente, el derecho de la seguridad social comprende la regulación de los organismos encargados de la aplicación de las disposiciones normativas de la seguridad social, a través de regímenes generales, especiales o particulares.

Cabe señalar que no existe una noción de la seguridad social que cuente con la unanimidad de los tratadistas, quizá porque no existe un modelo único de seguridad social. El derecho de la seguridad social, además, depende directamente de la coyuntura económica. Los derechos reconocidos presentan una mejoría y una extensión cuando el estado general de la economía es saludable, y conocen una regresión cuando el estado de la economía se deteriora. Aunque también es cierto que la seguridad social a su vez no deja de influenciar el medio económico en que se desenvuelve.

Una de las reformas jurídicas más trascendentes en materia de seguridad social ha sido la relativa a los fondos de pensión: sistema de ahorro que puede recibir cotizaciones del empleador, del empleado o del Estado; fundado en cuentas de capitalización individuales, administradas por entidades públicas o privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensión. Los fondos de pensión aparecen ante la necesidad de buscar modelos alternativos que permitan financiar una seguridad social deficitaria.

El sistema de fondos de pensión tiene su origen en Chile en 1981. Los fondos de pensiones chilenos nacieron durante el régimen militar, a través del de-



creto-ley 3500 de noviembre de 1980 que modifica de una manera radical el sistema de pensiones. Cada asegurado se convierte en titular de una cuenta individual de capitalización. Las cuentas son alimentadas con el 10% del salario del trabajador y no hay cotización patronal. La administración de las cuentas corre a cargo de organismos privados denominados Administradoras de Fondos de Pensiones. Además de la vejez, mediando una cotización suplementaria que va del 2.5% al 3.7% del salario, el seguro cubre el riesgo de invalidez y las prestaciones a los sobrevivientes. Los trabajadores chilenos tuvieron un plazo de cinco años, que expiró en 1986, para escoger entre quedarse con el antiguo sistema o su adhesión al nuevo. El nuevo sistema nace con vocación de sustituir completamente al anterior, puesto que éste ya no recibe más adherentes y en consecuencia está destinado a desaparecer con sus últimos pensionados. Sólo el ejército y la policía conservaron sus respectivos regímenes especiales. El Estado ha financiado la transición entre los dos sistemas y ejerce una tutela sobre el funcionamiento del régimen privado. Además el Estado es garante de un retiro mínimo para los afiliados que coticen al menos durante veinte años en las Administradoras de Fondos de Pensión. La edad para la jubilación es de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres.

Para el conjunto de países latinoamericanos, 1994 es un año decisivo en materia de instauración de los fondos de pensión. Colombia se lanza en dicha empresa, pero mantuvo su régimen público. Argentina opta por un sistema mixto de dos niveles: todos los trabajadores conservan una prestación de base a la cual se agrega un retiro complementario, que puede ser privado o público. En Brasil una propuesta de privatización parcial es sometida a consideración del Parlamento en 1993. Otros países —Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela— han afinado su reforma, o bien se dieron un periodo de reflexión antes de someter sus proyectos respectivos al Parlamento o la opinión pública. Los fondos de pensiones han sido objeto de fuertes resistencias sociales que de alguna manera han moderado su implantación en otros países, particularmente en Colombia y en México. Aunque algunos otros han adoptado prácticamente al pie de la letra el modelo chileno, tal y como es el caso de Perú.

El nacimiento y desarrollo del modelo chileno, así como su implementación en el sistema de pensiones mexicano, es estudiado de una manera clara y brillante por la maestra María Ascensión Morales Ramírez en su obra *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*. Asegura la autora que al adentrarse en el tema, se podrá advertir que las dos naciones presentan rasgos comunes y al mismo tiempo profundas diferencias.

El libro se integra por cinco capítulos dedicados al estudio del panorama histórico y estructural de la seguridad social (primer capítulo); el marco conceptual del nuevo sistema de pensiones (segundo capítulo); el fundamento del sistema de pensiones (tercer capítulo); la valoración del nuevo sistema de pensiones (cuarto capítulo), y un último capítulo dedicado a proponer modelos alternativos para asegurar el financiamiento, la viabilidad y la responsabilidad del Estado en materia de pensiones (quinto capítulo). Todos los capítulos, de suyo interesantes, nos permiten entender el origen de los fondos de pensión, así como reflexionar sobre la necesidad de reformar el actual modelo. El libro *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano* estudia minuciosamente lo que trató de emularse, así como las causas que orillaron al sistema mexicano a la adopción parcial del modelo chileno.

El primer capítulo contiene una excelente reseña histórica de la seguridad social en Chile y México, tanto del antiguo sistema de pensiones en las dos naciones como de las razones que orillaron a reformar el sistema existente: el desequilibrio financiero, ineficiencia administrativa, inseguridad de los asegurados, alta dependencia al financiamiento estatal, falta de uniformidad en el tratamiento de los asegurados, ausencia de mecanismos de reajustabilidad automática, en lo que respecta a Chile, así como la inviabilidad financiera del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) y la necesidad de fomentar el ahorro interno, estos dos últimos motivos en el caso mexicano.

Sin embargo, la autora cuestiona de manera fundada los argumentos esgrimidos para reformar el sistema de pensiones. Señala que al sistema de pensiones se le atribuyeron consecuencias que de ninguna manera genera, tales como inflación, desempleo, caída del salario y, entre otras, el auge de la economía informal. Con relación al problema de financiamiento, considera que éste depende fundamentalmente de los ritmos de crecimiento de la economía, así como del mecanismo utilizado para asegurar la viabilidad del sistema. Con relación a la ineficiencia de la institución pública, apunta que si bien es cierto hubo una falta de coordinación, también, en el caso de México, se usaron las reservas técnicas de la seguridad social para fines diferentes a aquellos para los cuales se establecieron.

En el segundo capítulo la autora hace referencia a las características del nuevo modelo de pensiones chileno (afiliación, cuenta individual, administración privada de los fondos, las modalidades de las pensiones, así como los órganos controladores) y de cómo éste se recibió en México de manera parcial y

diferenciada, ya que se implementaron sólo algunas reglas e instituciones y a otras se les imprimieron variantes.

El tercer capítulo hace referencia a los fundamentos del nuevo sistema de pensiones: participación activa del trabajador, administración competitiva, utilización transparente del fondo de pensiones, así como la equidad y el fomento del ahorro interno.

La tónica del segundo y tercer capítulos hacen hincapié en el análisis de las reformas jurídicas, así como en la identificación de características de índole financiera, jurídica y administrativa.

La autora considera que al analizar los fundamentos del nuevo modelo de pensiones se puede identificar con claridad el eje rector de la reforma: una visión económica del sistema de pensiones con poca o nula relación con los fines sociales que justifican la existencia de estos sistemas de protección social, en donde, en realidad, el eje rector es el mercado. Además de existir una filosofía liberal que parte del ahorro individual, dejando de lado la solidaridad intergeneracional y una visión social del derecho. Pareciera que se pasa de una política social en materia de pensiones a una política económico-financiera.

El cuarto capítulo hace referencia a las funciones que juega el Estado dentro del nuevo modelo de pensiones: regularizadora, fiscalizadora, asistencial y financiera. Opina la autora que el nuevo modelo adoptado tuvo como objetivo central generar ahorro interno, dejando de lado el bienestar social; es decir, que en el nuevo sistema la función reguladora y fiscalizadora del Estado adquiere un peso prioritario, en lugar de su función pública como proveedor de servicios y beneficios sociales. El hecho de implantar un sistema de pensiones basado en el mercado, la eficiencia y la competitividad, que supuestamente caracteriza al sector privado, para superar los vicios burocráticos y el descrédito de las instituciones públicas de seguridad social, ha ido más allá de lo viable y se ha pasado a otro extremo igualmente peligroso, en donde se privilegia lo individual sobre lo social.

La autora pone en tela de juicio el hecho de que la transformación de los sistemas de pensiones haya realmente implicado la solución de los problemas de orden social y financiero que arrastraba el antiguo sistema. Cuestiona la idea de que la empresa privada es por principio eficiente, y la pública ineficiente y deficitaria, puesto que, a su parecer, no existe garantía alguna de ello. Argumenta que las bondades atribuidas al nuevo sistema son meramente de forma y no de fondo, puesto que el sistema está estructurado bajo un esquema eminentemente teórico que favorece el desarrollo económico del país, desconociendo que la seguridad social es un derecho social.

El quinto capítulo resulta fundamental, en la medida en que la autora contrasta el actual modelo de fondos de pensiones a la luz de las normas internacionales y de los principios de la seguridad social, identificando las tendencias actuales en los procesos de reformas en los sistemas de pensiones. De este importante estudio, la autora concluye que el sistema afectó dos aspectos cruciales de la seguridad social: por un lado, su concepción y financiamiento, y por el otro las modalidades de su actuación y operación.

Asimismo, la autora propone alternativas para reformar el actual modelo de fondos de pensiones. En el caso mexicano, se plantea la posibilidad de crear un sistema nacional de salud pública que unifique los sistemas existentes, uniforme prestaciones y otorgue cobertura universal, así como perfeccionar el actual modelo existente a través de: incorporar una cuota de 2^o de retiro al IVCN; incrementar la edad de retiro o introducción de retiro progresivo y, entre otras, la creación del Instituto de Pensiones.

La autora hace importantes aportaciones al presentar alternativas, las cuales proponen como objeto primordial el llevar a cabo un sistema de pensiones que no implique más problemas de orden social y financiero, y sobre todo que no desvirtúe la naturaleza de los esquemas de seguridad social; concluyendo que el problema del financiamiento de éstos es uno de los retos más importantes que enfrentan los países del mundo.

Consideramos que el exhaustivo trabajo desarrollado por la maestra María Ascensión Morales Ramírez en su libro *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano* proporciona una visión clara sobre los objetivos propuestos y tendencias encaminadas a reflexionar sobre un tema de vital importancia nacional como lo es la seguridad social, particularmente sobre el origen, problemática y desafíos del sistema de pensiones. 

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA
Lizbeth CAMPOS ESPINOSA