



XIV Asamblea General

Oaxaca, México

3 de mayo de 2006

Palabras de Mario Gabriel Budebo, Presidente de la CONSAR y de la AIOS

Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca,
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público,
Superintendentes Miembros de AIOS,
Integrantes de los Órganos de Gobierno de Consar,
Presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados,
Presidentes de la FIAP, de AMAFORE y Directores Generales de Afores,
Distinguidos ponentes,
Señores y Señoras,

Quisiera darles la más cordial bienvenida a este Seminario Internacional de Pensiones que se realiza en el marco de la Asamblea Anual de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

Permítanme, asimismo, extender mi mayor agradecimiento al Gobernador de este magnífico estado de Oaxaca y a sus colaboradores, por acompañarnos en esta sesión inaugural y por proporcionarnos todas las facilidades para el desarrollo de este evento, que estoy seguro resultará en una mayor comprensión de los diversos desafíos de los sistemas pensionarios en nuestros países y de las tendencias internacionales en general.

Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones en torno al principal reto de nuestros sistemas de cuentas individuales, es decir, el de generar pensiones adecuadas para los casi 70 millones de afiliados que existen en América Latina.

Una de las críticas a estos sistemas es que en diez o veinte años las pensiones que generarán no serán suficientes para cierto segmento de trabajadores que poseen cuenta individual, aspecto que en parte está vinculado a los temas de competencia y cobertura que se abordarán aquí, pero que en mi opinión va mucho más allá, pues toca los cambios profundos en las estructuras económicas que en muchos de nuestros países no se han podido realizar.

En efecto, lo que quisiera argumentar aquí es que los principales factores que pueden conllevar a bajas pensiones para cierto segmento de los trabajadores, no son normalmente en los que se centran las discusiones al respecto y ello en ocasiones lleva a conclusiones y recomendaciones inadecuadas.

Para abundar en lo anterior, permítanme simplemente señalar que la pensión de un trabajador depende fundamentalmente del nivel de contribuciones, la rentabilidad de los recursos, las comisiones que debe cubrir por la administración de los mismos, el grado de homologación de los esquemas pensionarios del país y su densidad de cotización.

Se ha discutido mucho sobre el tema de comisiones y la importancia de contar con regulaciones que propicien competencia para llevarlas a su costo económico; asimismo, para todos nosotros es claro que una regulación moderna en materia de inversiones permite una mayor optimización de los portafolios y, por tanto, de los rendimientos. Finalmente, no cabe duda de la importancia de la portabilidad de contribuciones para construir la pensión, cuando conviven dos o más regímenes pensionarios entre segmentos del mercado laboral.

Por ello, me concentraré solamente en la densidad o frecuencia de cotización del trabajador para ilustrar que la ausencia de reformas que han dado persistencia y más aún, han contribuido al crecimiento de la informalidad en muchos de nuestros países, son la causa de que algunos trabajadores pudieran alcanzar jubilaciones insuficientes y en las que, por tanto, se deben centrar los esfuerzos en los próximos años.

En América Latina el nivel promedio de contribuciones al ramo jubilatorio es del orden de 9.5% del salario. Para una vida laboral de 40 años, que es el promedio que hoy observamos, con comisiones de 65 puntos base sobre saldos –que es el cobro promedio en América Latina para ese plazo-- y rendimientos de entre 5 y 6% real --inferiores por cierto a lo que hemos visto a la fecha en la región-- los sistemas de cuentas individuales son capaces de otorgar tasas de reemplazo de al menos 60 por ciento, muy en línea con lo que se observa en países desarrollados.

El problema central es que aunque tengan actividades productivas remuneradas durante 40 años, un cierto porcentaje de la población no participa todo este tiempo en el sector formal de la economía. Vale la pena un dato: para personas que sólo trabajan en el sector formal la mitad de su vida laboral, la pensión se reduce del 60 al 44% de su salario promedio y la

caída puede ser todavía mayor si sus contribuciones ocurren al final de su vida laboral.

La afectación a las pensiones que deriva de interrupciones en las contribuciones a la seguridad social es independiente de si se trata de un sistema de reparto o uno de capitalización individual, pues lo que en el segundo se refleja como una pensión menor, en el primero se manifiesta como insolvencia de la institución pensionaria o como pérdida de derechos del trabajador. No obstante, en ocasiones se ha caído en la tentación de pretender atribuir a los sistemas de cuentas individuales lo que debe atribuirse a la informalidad y, en última instancia, a los motivos que la originan.

De hecho, a diferencia de los modelos de reparto, los de propiedad individual dan un mayor estímulo a cotizar en el sector formal. En efecto, la creación de un vínculo directo entre las contribuciones pagadas por los trabajadores y los beneficios que se reciben eleva el atractivo del empleo formal. Este argumento no sólo es válido teóricamente, sino que la evidencia disponible para varios países lo respalda.¹ Sin embargo, los incentivos que se generan con estas reformas, distan mucho de ser

¹ Como ejemplo, están los trabajos de Holzmann (1996), Packard (2001), Edwards y Cox (2002 y 2003) y Corbo y Schimdt-Hebbel (2003).

suficientes para resolver este problema estructural de muchas de las economías en América Latina.

Las cifras del sector informal de América Latina son alarmantes. En promedio, el 49% de las personas que conforman la población económicamente activa se desempeña en la informalidad. Esta cifra fluctúa entre un 67% en el caso de Bolivia y un 36 – 37% para los casos de Chile y Uruguay. Ello contrasta con las estimaciones del tamaño de la economía informal que observamos para los países desarrollados de alrededor de 18 por ciento.

El problema de la alta intermitencia laboral entre los sectores formal e informal está estrechamente relacionado con deficiencias en los mercados laborales que a su vez son un reflejo del aún insuficiente crecimiento económico que han tenido algunas de nuestras economías en los últimos años. Las reformas llevadas a cabo en la mayor parte de nuestros países desde la segunda mitad de los ochentas – apertura comercial, liberalización cambiaria y financiera y mayor participación de la iniciativa privada en la actividad económica – hicieron su contribución a la flexibilización de los mercados y al crecimiento económico.

Sin embargo, ante la continua modernización de economías en otras latitudes y la mayor globalización, el impulso de ese primer esfuerzo reformador se ha ido agotando y cada vez se hace más patente la urgencia de continuar con las llamadas reformas de segunda generación, que en muchos de nuestros países aún están pendientes. La falta de cambios estructurales en los ámbitos laboral, educativo, institucional, regulatorio y de competencia económica, limitan hoy el potencial de crecimiento económico. En diversos estudios realizados por organismos internacionales se destaca la relación positiva que existe entre instituciones públicas sólidas y una mayor competitividad por un lado, y un mayor producto per cápita por otro. Ejemplos de lo anterior se desprenden de los análisis realizados por el Banco Mundial y por el Foro Económico Mundial en su Reporte sobre Competitividad Global. En ambos casos se destacan los beneficios de aspectos como la independencia y profesionalización del poder judicial, la fortaleza de las autoridades financieras, la rendición de cuentas del gobierno y la calidad regulatoria, entre otros.

Más allá del límite que un bajo crecimiento económico ha impuesto al crecimiento del empleo formal, existen rezagos que de manera directa propician mayor informalidad, contribuyendo también a que un segmento de la población activa pueda terminar con bajas pensiones.

En efecto, la rigidez de los contratos laborales y los costos y tiempos para iniciar un negocio son altos. Según datos publicados por el Banco Mundial para 155 países, las naciones latinoamericanas tienen un índice de rigidez laboral muy similar al del Medio Oriente y del Norte de África y 13% mayor al de los países de alto ingreso.² Por otra parte, para abrir un negocio en América Latina se requieren, en promedio, 11.4 trámites y 63 días. Esto se compara desfavorablemente con los países de alto ingreso en donde se requieren, en promedio, 6.5 trámites y tan sólo 19.5 días. Por si eso fuera poco, en algunos de nuestros países existen diferencias en trámites a nivel nacional, estatal y municipal.

Desafortunadamente, la rigidez laboral y los altos costos regulatorios para la apertura y la operación de empresas, no son los únicos obstáculos que se enfrentan en la región. Si bien en la mayor parte de ésta se han hecho esfuerzos, aún se presentan elevados niveles de corrupción. De acuerdo con los índices comparativos disponibles, los países miembros de AIOS tienen un índice de corrupción promedio de 4.0 en una escala del 1 al 10, siendo 10 el menor nivel posible.³ Sin duda, este fenómeno favorece el empleo en sectores no cubiertos por la seguridad social y desincentiva la

² Banco Mundial, "Doing Business in 2006", disponible en www.doingbusiness.org

³ Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional.

creación de puestos de trabajo, lo que convierte a la movilidad laboral, que en sí misma es deseable, en una fuente de precariedad social.

En este sentido, con las reformas pensionarias llevadas a cabo en nuestros países tenemos sólo la mitad o menos del camino andado en la solución al problema de la cobertura y de la generación de pensiones dignas a amplios sectores de la población. Quedan pendientes tareas de gran envergadura para atender deficiencias, tanto las que inciden en forma directa como aquellas que lo hacen a través de propiciar mayores tasas de crecimiento económico.

Resultados preliminares de un estudio que se está realizando en la Consar indican que elevar la tasa de crecimiento entre 2 y 3 puntos porcentuales por un periodo prolongado conduciría, en el caso de México, a que 1.5 millones de personas adicionales lograran alcanzar pensiones de al menos 50 por ciento de su salario. Si a ello se agregan cambios profundos en lo que se refiere a desregulación, homologación de trámites y abatimiento de la corrupción, el efecto sería aún mayor.

En este contexto, ¿cómo evaluar propuestas como la de financiar con recursos fiscales la vejez de personas que se han desempeñado fuera del

sector formal? ¿O propuestas como la de elevar la tasa de contribución a la seguridad social de empresas e individuos?

Se puede aventurar que en el contexto actual de nuestras instituciones económicas y políticas, medidas que eleven aún más el premio a desempeñarse en la informalidad o incrementen el costo de operar en la formalidad, o aquellas que afecten la estabilidad económica, condición indispensable para elevar el crecimiento, lejos de conducirnos a elevar las pensiones y a hacerlas alcanzables a un mayor porcentaje de la población, nos podrían llevar, paradójicamente, a un resultado contrario.

Es previsible que al agregarse a otros factores que limitan nuestra capacidad de crecimiento económico, medidas que finalmente se traduzcan en una mayor carga sobre las actividades productivas, nos lleven a menor inversión y a una menor dinámica de creación de empleos, profundizando así la brecha social.

Por ello, sin dejar de atender problemas apremiantes e inmediatos, nuestra primera tarea debe ser la realización de los cambios que conduzcan a la economía a mayores niveles de competitividad, con el consecuente incremento en el empleo formal y en la dinámica salarial.

Las reformas a la seguridad social en los países de América Latina, al menos en lo que se refiere a la instrumentación de sistemas de ahorro de cuentas individuales, han permitido eliminar el peligro de la insolvencia de nuestros regímenes pensionarios, que amenazaba con afectar la estabilidad económica y la capacidad del estado de hacer frente a sus compromisos con los trabajadores.

Han contribuido asimismo a la transparencia y a una mayor eficiencia en el manejo de los ahorros de millones de trabajadores, al tiempo que han eliminado inequidades asociadas a pérdida de derechos.

También han hecho su aportación al crecimiento económico, al conducir a la profundización de los mercados financieros, convirtiendo a éstos en un instrumento de financiamiento a empresas e individuos, de manera mucho más generalizada y en mejores condiciones.

Es claro que en todos estos aspectos los sistemas de capitalización individual pueden perfeccionarse y convertirse en un mejor instrumento de protección social y de apoyo al desarrollo y este seminario es una gran oportunidad para abordarlos; su discusión nos permitirá identificar áreas de oportunidad para cada uno de nuestros países.

Debe quedar claro, sin embargo, que ni éste ni ningún otro sistema de pensiones va a reemplazar los esfuerzos que deben hacerse en el ámbito de los cambios estructurales para elevar la competitividad de nuestras economías, el empleo y los salarios y, por consiguiente, la amplitud y calidad de la cobertura. Por ello, éste deberá ser también tema de discusión en este seminario.

Una vez más, les doy la bienvenida al Seminario Internacional celebrado en el marco de la XIV Asamblea General de la AIOS y les agradezco que nos acompañen en este evento que estoy seguro será de gran provecho.

Muchas Gracias.