



*Resiliencia y cambio institucional:
las reformas recientes a los sistemas
de pensiones en Brasil y México*

*Guillermo Farfán,
México,*

UNAM

[ISBN: 978-607-30-01274]

Enrique Pino Hidalgo¹

El autor de este libro analiza un tema de gran actualidad relativo a los modelos de seguridad social en Brasil y México, cuyas reformas han sido objeto de controversias y rechazos masivos en Europa y América Latina. Se aborda el origen, la evolución y los cambios en los sistemas de pensiones de ambos países en los que han implementado importantes reformas desde hace más de una década. De diferentes maneras, estas reformas han afectado las expectativas de millones de personas sobre los requisitos y montos de las pensiones por jubilación, retiro o cesantía. Uno de los acontecimientos más sonados ha sido la crisis política en Nicaragua precipitada por las manifestaciones masivas de miles de estudiantes y trabajadores que rechazan las reformas al sistema pensionario del gobierno de Daniel Ortega.

Guillermo Farfán ha realizado una investigación exhaustiva y de rigor metodológico, desde la perspectiva del institucionalismo histórico y sociológico en el que da cuenta de los procesos de cambio estructural o cambio adaptativo que han experimentado en los últimos veinte años los modelos de prevención social de Brasil y México. Al justificar el análisis comparado entre ambos países, nos recuerda que se trata de dos sociedades nacionales con procesos económicos, políticos y sociales afines, como el desarrollo industrial, un largo período de consolida-

1 Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

ción de sus Estados nacionales; los sistemas políticos basados en la representación de los grupos y clases sociales, como las organizaciones corporativas. Además, son naciones que han experimentado reformas económicas y sociales estructurales de mercado (2018:17).

Podemos resumir algunas de las tesis centrales del libro en los siguientes términos. Plantea que, frente a problemas financieros y demográficos parecidos en Brasil y México, los cambios de los sistemas de pensiones fueron relativamente diferentes. En Brasil el sistema pensionario corresponde a un modelo universal de reparto ampliado al campo y sectores marginales y un sistema pensionario de cuentas individuales de contribuciones establecidas en México.

En su investigación, el autor otorga relevancia al papel de los poderes en las cámaras y los sistemas políticos y especifica que, en el caso de México, el régimen sindical corporativo fue clave en el éxito de las reformas de mercado y privatizadoras. Este proceso contrasta con el poder de negociación de los sindicatos brasileños y el papel de los partidos de la oposición que fueron clave para evitar las intenciones privatizadoras.

La obra se desarrolla en los siete capítulos precedidos por una amplia introducción, en la que el autor argumenta las posibilidades explicativas de la metodología institucionalista que más adelante comento. En esta reseña me ocuparé de algunos contenidos que me parecen relevantes de los capítulos 1. El contexto latinoamericano de las reformas previsionales; el capítulo 2. La Constitución de 1988 en Brasil y su impacto sobre las reformas previsionales de E. H. Cardoso y Lula; capítulo 3. La Constitución de 1917 y el modelo laboralista de seguridad social en México; capítulo 6. Coaliciones políticas y conflicto al interior del Estado Brasileño en las reformas previsionales; y capítulo 7. La coalición tecnócrata y las reformas estructurales y los sistemas de pensiones en México.

El autor se permite la licencia de ofrecer en la introducción una discusión metodológica sobre las posibilidades explicativas del institucionalismo histórico. Plantea que las configuraciones institucionales surgen de la interacción entre actores sociales en conflicto, en tanto que

sus elecciones difieren a lo largo del tiempo y de forma no predeterminada (2018:4). Incorpora el concepto de la path dependence, según el cual los acontecimientos del pasado, a veces de muy larga data, trazan rutas o cadenas de causalidad que se orientan en dirección de determinados resultados.

La investigación del colega Guillermo Farfán, no es el típico libro escrito por un economista ortodoxo para otros economistas ortodoxos, sino que es una obra de amplio espectro dirigido a un público amplio interesado en un tratamiento que combina acertadamente, desde una perspectiva histórica institucionalista, el análisis político con el sociológico y económico, sin reducir la problemática de las pensiones a un asunto meramente de rentabilidad o sustentabilidad financieras.

El autor afirma que las reformas obedecen, en primera instancia, al impacto de la deuda externa y la inflación. Sin embargo, también establece que la causal no es sólo económica sino que tiene que ver con otras variables políticas que somete a prueba, como los procesos sociodemográficos y económicos, las coaliciones políticas, las ideas o normas y los arreglos institucionales al interior del Estado.

Los lectores también conocerán cómo la visión de los actores influyó en los procesos de reforma de los sistemas de previsión social, sea la visión de los funcionarios, las organizaciones sociales, sindicales y partidarias, definidas como fuerzas socio-políticas. También podrán conocer la mecánica de los arreglos políticos e institucionales entre dichas fuerzas, dentro y fuera de los espacios parlamentarios y los resultados en términos jurídicos plasmados en las leyes constitucionales respectivas.

Por último, el autor al redondear su análisis incorpora los conflictos e intereses de clase y subraya un fenómeno novedoso en los sistemas políticos latinoamericanos relativo al ascenso de las nuevas élites civiles gobernantes encabezadas por la tecnocracia. Un grupo que hace valer –en exceso a mi parecer– sus altas credenciales académicas que le han facilitado el control sobre los gabinetes económicos en los gobiernos de centro, izquierda o derecha. Hoy la tecnocracia en oposición a los grupos de los “políticos tradicionales” mantiene un férreo control de las secretarías o ministerios de hacienda y economía, los bancos

centrales y otras áreas de la planeación y programación en el sector público. En esa perspectiva, la variable que atraviesa todo el proceso de cambio estructural es una nueva élite tecnocrática latinoamericana.

El capítulo 1 explora las determinaciones jurídicas e institucionales –el fundamento de los sistemas de pensión– establecidos en las Constituciones Políticas y las enmiendas de Brasil de 1988 y México de 1917. Examina los alcances y el carácter de las leyes reglamentarias y las reformas constitucionales. Enseguida define los rasgos principales de los sistemas de prevención o modelos de pensiones como la resultante de las negociaciones y los arreglos institucionales entre los partidos y sus fracciones en las Cámaras.

Las negociaciones están precedidas no sólo por equilibrios de fuerzas sino que también están influidas por las visiones que tienen los actores sobre seguridad social, sean los partidos, el presidente o las organizaciones sociales o sindicales que participan en estos procesos. Así, el sistema de seguridad social plasmado en la Constitución Política de México está permeado por una perspectiva laboralista y urbana. Los derechos sociales son una extensión de los derechos laborales de los trabajadores asalariados.

Este sesgo estructural del modelo mexicano ha derivado en una línea de asistencia social no contribuyente paralela o incrustada en los programas “Progresas” y “Solidaridad”. En estas condiciones, puntualiza el autor, se genera una de las mayores debilidades del modelo mexicano relativo a la dispersión de recursos públicos (2018:101).

La visión del modelo brasileño es universalista e incluyente de los derechos sociales que se concreta en una cobertura amplia, que integra a trabajadores del campo, la ciudad y otros segmentos de trabajadores en el marco de un sistema o modelo único de seguridad social y de reparto. Pero, esta característica no sólo fue el resultado de una negociación favorable sino del peso de actores, como las organizaciones sindicales del campo y la ciudad y del propio Partido de los Trabajadores que sustentaron una visión de este tipo que terminó por ser aceptada en las cámaras brasileñas (2018:67).

De acuerdo con el autor, las reformas pensionarias presentan algunos aspectos exitosos y otros fallidos. El mayor logro fue establecer una mejor vinculación entre contribuciones y beneficios, incluso en Brasil que estableció reformas paramétricas; la mayor eficiencia de los sistemas de cuentas individuales y la presentación de información para los tenedores. También incluye la disminución en los plazos para gestionar las pensiones y la acumulación de capital en los fondos de pensiones y, en ocasiones, altas tasas de rendimiento de los fondos. Entre los aspectos fallidos se mencionan las contradicciones con los grandes objetivos como el estancamiento de la cobertura previsional e incremento de los costos administrativos de los fondos de pensiones y la excesiva concentración de la inversión de dichos fondos en títulos públicos.