

el | cotidiano | 204

Revista de la realidad mexicana actual



SISTEMA DE PENSIONES EN VARIOS PAÍSES Una visión comparativa



EDICIONES
EON

Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

ISSN 0186-1840
julio-agosto, 2017
año 33, \$35.00

P resentación

El 1° de julio de 2017 se cumplen en México veinte años de la reforma estructural al sistema de pensiones de los trabajadores del sector privado asegurados en el IMSS. El sistema público de pensiones de beneficio definido (BD) se sustituyó por otro de capitalización individual y administración privada de los fondos y de las pensiones. Esto último siempre y cuando el trabajador acumule en su cuenta individual el ahorro suficiente para comprar en el mercado de rentas vitalicias la pensión de cesantía o de vejez, además de un seguro de sobrevivencia para sus familiares.

Un sistema de pensiones que se funda en una administración privada, cuentas individuales y compra de pensiones decreta el fin del seguro social e instituye el seguro privado: un retroceso histórico en términos económicos, laborales y sociales, tanto como si se volviera a los albores del capitalismo. Como dijo alguna vez el entrañable laborista Néstor de Buen, no puede haber seguro social privado, y si lo hay, es cualquier otra cosa menos seguro social.

El principio de equivalencia que entraña el sistema privado de capitalización individual (contribuciones = beneficios) puede favorecer la posición fiscal del Estado, pero a costa de mayor desigualdad social. Las reformas de pensiones del IMSS de 1997 y la del ISSSTE de 2007 para las nuevas generaciones de servidores públicos, al mismo tiempo que dismantelaron dos de sus principales funciones –administración y provisión de pensiones–, establecieron un régimen de seguros privados vaciados de la solidaridad que entraña el seguro social. En su lugar, se ofrece a millones de trabajadores mexicanos un Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que los convierte, con cargo a sus propios recursos previsionales, en consumidores individuales de los servicios de una rentable industria financiera de Afores y compañías privadas de seguros.

La reforma del IMSS no tuvo por finalidad alcanzar “mejores pensiones”; por el contrario, fue pieza de una estrategia macroeconómica para incrementar el ahorro interno con la promesa de financiar el crecimiento y la generación de empleo. Veinte años después, los fondos de pensiones administrados en el sistema SAR-Afores ascienden a 2.8 billones de pesos (14.8% del PIB), de los cuales poco más de 78% se ha canalizado para su inversión en deuda gubernamental (53.6%) y deuda y renta variable extranjera (14.6%).

La OCDE, en su estudio sobre los sistemas de pensiones en México (2016), afirma que el nuevo sistema de contribución definida (CD) de cuentas individuales ha sido un éxito porque ha aumentado la capacidad de la economía mexicana para financiar las pensiones, las cuales podrían llegar a representar 26% del salario para un trabajador promedio. Subir a 50%, señala el estudio, requeriría una contribución de 13 a 18% durante 40 años. En la agenda OCDE el aumento de la contribución debería recaer en el trabajador. Pues bien, bajo las características del mercado laboral y una reforma laboral (2011) que facilita el despido, el principio de equivalencia del sistema privado de CD, la única seguridad que ofrece a las y los trabajadores mexicanos es la devolución de sus ahorros en la vejez, lo que de ninguna manera es previsión social; en su caso, la pensión mínima que garantiza el gobierno no es más que un subsidio explícito a este sistema.

El arranque de las Afore en febrero de 1997 fue acompañado por una costosa campaña publicitaria que, en algunos casos, recreaba una escena sobre una embarcación: un jubilado pescaba en compañía de su nieto con la tranquilidad de una seguridad económica en la vejez.

Esas campañas se evaporaron en el aire junto con la promesa mayor de la reforma, según la cual, con la nueva Ley los mexicanos tendrían “seguro social para el siglo XXI”. De la misma manera, se encuentran en entredicho la mayoría de los supuestos del sistema privado de capitalización individual de CD: es un sistema equitativo y transparente, aumenta la eficiencia administrativa, la competencia asegura menor coste administrativo, aumenta la cobertura de trabajadores y de pensiones en la vejez, otorgará pensiones dignas, mejora las condiciones de retiro de los trabajadores, pensiones inmunes a la inflación (el ajuste lo paga el trabajador, no las aseguradoras), el sistema está en equilibrio permanente, disminuye la presión sobre las finanzas públicas y elimina la inequidad y la injusticia en contra de las trabajadoras y trabajadores de menores ingresos.

Por sus tendencias, el sistema privado de pensiones mexicano ha entrado en una etapa de cuestionamiento que la agenda OCDE-Consar busca remozar con una reforma paramétrica dirigida a todas las generaciones (incrementos de edad y aportaciones) y una sustitutiva para la generación de transición que cierre el sistema de reparto (mecanismo de “prorrrateo”). Esta agenda de reforma se justifica –¡qué ironía!– por “factores exógenos fuera de control del sistema de pensiones”: baja tasa de aportación, bajas densidades de cotización que nada tienen que ver con el sistema de pensiones, sino con el mercado laboral, y evolución de los salarios reales. Como cualquier sistema de seguro social contributivo de beneficio definido (BD).

Las reformas se colocaron sobre una burda comparación reparto *versus* capitalización individual. Poner de pie el edificio demandará mucho diálogo y la construcción de un amplio consenso social. Los debates hacia 2018 pueden ser una oportunidad.

El Cotidiano se distingue por su apertura a todas las ideas y corrientes de pensamiento. Agradecemos la participación de Carlos Ramírez, presidente de la Consar, quien expone como logros de las reformas, entre otros, contar con un sistema financieramente autosostenible, la democratización financiera y haber generado un nivel de ahorro interno sin precedentes que se ha traducido en inversión productiva para el desarrollo económico. Para Gustavo Leal, es clara la urgencia de revisar a profundidad el actual diseño del sistema pensionario, como propone la Consar, pero no para seguir “reformando” en el mismo sentido. Leticia Treviño y Gloria de la Luz contraponen los veinte años de operación del SAR a la luz de sus promesas de otorgar pensiones. Para Eduardo Pagaza, el cambio estructural y la profundización de las reformas económicas constituyen los verdaderos límites para alcanzar un modelo de pensiones incluyente y distributivo.

Este número estaría incompleto sin una mirada profunda sobre lo que acontece con el sistema chileno, “el faro que ilumina al mundo”, según sus creadores, entre ellos quien pretendió “ponerle el cascabel al gato”: Andras Uthoff, miembro de las Comisiones Asesoras Presidenciales para la reforma al sistema de pensiones (Chile, 2006 y 2014-2015), plantea que la reforma de 1981 no cumple con los principios de la seguridad social; de ahí la importancia del debate sobre la reforma previsional necesaria en Chile. A ello nos acerca a partir de una pregunta clave: ¿cuál debe ser la naturaleza de una nueva reforma? Para Luis Mesina, actor fundamental en el debate chileno y uno de los dirigentes más destacados del Movimiento No+AFP, el sistema de pensiones por capitalización individual en Chile ha fracasado; pocos, advierte, se atreven hoy a refutar esta sentencia. Por tanto, señala Mesina, el debate se enmarca en el carácter de las medidas para superarla y que tiene como principio la solidaridad: el Sistema de Reparto Solidario con Fondo de Reservas Técnicas.

Después de formar parte de los países que en los años noventa reformaron sus sistemas de pensiones siguiendo el modelo chileno de 1981, en 2008 Argentina se convierte, a su vez, en un caso paradigmático por la decisión soberana del país de reestatizar los fondos privados de pensiones. Con la colaboración de Guillermo Zucotti nos acercamos a esta experiencia y su objetivo, transitar hacia un rol más amplio de la seguridad social en la sociedad argentina. Hace 21 años, Uruguay reformó su sistema de seguridad social que estableció un régimen mixto en el que coexisten un sistema de reparto solidario administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) con un régimen de ahorro individual a cargo de las AFAP. El experimentado equipo de representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS) nos acerca al análisis de los problemas del régimen de ahorro individual derivados de su diseño, situación actual y tendencias, los que, a partir de ese análisis, requieren ser analizados, discutidos y modificados.

Perú (1993) y Colombia (1994) reformaron sus sistemas de seguridad social adaptando el modelo paralelo a partir de la coexistencia de dos sistemas mutuamente excluyentes, el público y el de capitalización individual. Eduardo Marcos Rueda y Diana Paola Salcedo Novoa abordan, respectivamente, el diseño y estado de estas reformas, los problemas no resueltos de cobertura y sostenibilidad, así como la importancia del diálogo y el consenso social para la reconstrucción del sistema general, si no es que una verdadera reforma estructural en Perú y, en el caso de Colombia, para ampliar del derecho a las pensiones contributivas.

Todo sistema contributivo de pensiones está expuesto, en menor o mayor medida, según su naturaleza y diseño, a los cambios demográficos y al impacto estructural del comportamiento de la economía, los mercados de trabajo, la inflación, los índices de salarios reales y la tasa de rentabilidad, entre otros factores. La forma de abordar los problemas estructurales de las pensiones de seguridad social no sólo corresponde al ámbito puramente técnico, sino también a decisiones de política. Precisamente como una mirada de contraste a las experiencias latinoamericanas, este número se enriquece con la aportación de Beatriz Rosado sobre las reformas paramétricas a los sistemas de pensiones de reparto de los países europeos y, en forma detallada, al sistema de pensiones de jubilación en España. Rosado nos adelanta diversas medidas de reforma que actualmente se debaten entre la opinión pública y expertos, las cuales, eventualmente, “verán la luz” en un informe previo del Pacto de Toledo sobre medidas de recomendación al sistema de Seguridad Social de España.

Odilia Ulloa Padilla
Coordinadora del número

Reforma de pensiones en México: diseño, promesas y evidencias

Odilia Ulloa Padilla*

Las tendencias del sistema privado de pensiones anuncian desde ya un desastre social y fiscal de enormes proporciones, lo que la agenda OCDE-Consar es incapaz de resolver. El sistema funciona bien para unos cuantos, pero no es solución para la mayoría. El sistema funciona bien como fuente extraordinaria de recursos prestables para el gobierno federal, pero no para detonar con estos fondos la inversión pública que tanto requiere el país para crecer y generar empleos.

[...] La reforma trajo algunas mejoras pero muchos de sus presuntos efectos positivos no se materializaron.

CARMELO MESA-LAGO (2013)

“Orientaciones para el cambio”: reforma chilena, BM y BID

Durante las décadas de 1980 y 1990 tiene lugar en América Latina un intenso debate sobre la viabilidad de los originarios sistemas de seguro social contributivos; en particular, de los sistemas públicos de pensiones basados en regímenes financieros de reparto, prima media y/o prima escalonada con prestación o beneficio definido (BD), cuya finalidad es distribuir la carga financiera y socializar los riesgos entre generaciones (Mesa-Lago, 1986, 1994).

* Economista, asesora parlamentaria.

Los debates y procesos de reforma dominados por los equipos económicos de los gobiernos basaron sus diagnósticos sobre los “antiguos” programas públicos de pensiones fuera de la realidad económica y social de los países. Desde esta visión, la reforma hacia sistemas privados de capitalización individual debía proceder debido a que el envejecimiento de la población tornaba inviable los antiguos planes de reparto, lo que ponía en riesgo o amenazaba seriamente la viabilidad financiera de los Estados. Se relegó a un segundo plano o se ignoraron deliberadamente otros factores que gravitan negativamente sobre cualquier sistema de seguridad social contributivo, como la prolongada crisis económica y los procesos de restructuración de las economías con sus secuelas de bajo crecimiento

económico, inflación, caída de los salarios reales, desempleo e informalidad laboral.

Chile, desde finales de los años setenta del siglo pasado, había entrado en un proceso de restructuración económica, por lo que privatizó los fondos de pensiones de las antiguas cajas de previsión social mediante una reforma estructural que el Banco Mundial colocó como el paradigma a seguir (BM, 1994).

El modelo de reforma de Chile de 1980-1981 se basó en un sistema de capitalización individual (CI), contribución definida (CD), administración privada a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y garantía estatal de pago de una pensión mínima. El sistema privado de capitalización individual fue optativo para los trabajadores cotizantes o que hubiesen

cotizado en alguna institución de previsión y para quienes se afiliaron por primera vez antes del 31 de diciembre de 1982, y fue obligatorio para quienes se incorporaron después de esa fecha. Los trabajadores que optaron por el nuevo sistema acceden a un bono de reconocimiento, que es un título de deuda expresado en dinero en la cuenta individual del trabajador, representativo de los periodos cotizados con anterioridad y exigible al cumplir los requisitos para una pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia. Las pensiones otorgadas y las que con posterioridad se otorguen de los regímenes de previsión social anteriores y el bono de reconocimiento gozan de garantía estatal. Según el decreto de ley que le dio origen, el modelo chileno es un “Régimen de previsión social derivado de la capitalización individual” (Ley No. 3.500, 1980); en la caracterización de Mesa-Lago, fue una reforma de privatización (sustitutiva).

Siguiendo las pautas de esta reforma, a lo largo del decenio de 1990 y la primea década del siglo XXI, varios países latinoamericanos emprendieron reformas estructurales que privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones. Mesa-Lago clasificó las reformas estructurales en tres modelos: 1) el “sustitutivo” cierra el sistema de reparto, seguido, además de Chile (1981), por Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000) y República Dominicana (2003). 2) El “paralelo” no cierra el sistema público, pero lo reforma paramétricamente y crea un nuevo sistema de CI privado, compitiendo entre sí, opera en Perú (1993) y Colombia (1994). 3) El “mixto” integra un pilar público que no cierra y otorga una pensión básica, con un pilar privado de CI que ofrece una pensión complementaria, implementado en Argentina (1994/hasta 2008), Uruguay (1996), Ecuador (2001), Costa Rica (2001) y Panamá (2008)¹.

Algunas de las reformas estructurales legisladas no fueron implementadas. En Nicaragua el gabinete económico del Gobierno, con base en estudios y análisis de los poderes Ejecutivo y Legislativo, decidió suspender en 2004 la implementación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de abril de 2000 (Ley No. 340), debido a que pondría en peligro la estabilidad macroeconómica del país al causar un déficit insostenible para el Estado, las alternativas de financiamiento propuestas eran insuficientes para cubrir el déficit y generaba desigualdad social al obligar a la población a asumir costos de transición que beneficiarían solamente

al sector laboral formal del país. Con estas consideraciones, la reforma de pensiones se derogó el 6 de enero de 2006 (Ley No. 568).

En Ecuador, la Ley de Seguridad Social de 2001 (Ley No. 2001-55) estableció un sistema mixto de pensiones por el que se integró al régimen de solidaridad intergeneracional un nuevo esquema de “jubilación por ahorro individual obligatorio”. El 8 de mayo de 2002, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales varios artículos de la ley, todos ellos relativos al sistema mixto de pensiones (Corral, 2008).

Argentina, como refiere Zuccotti en este número, a través de la Ley 26.425, en noviembre de 2008, encaró una drástica reforma de su sistema de pensiones: fue el primer país de la región en revertir la tendencia privatizadora del mismo. En Chile, el país pionero, a pesar de las reformas de 2008, el sistema de capitalización individual, a la vuelta de 36 años de operación, ha entrado en una fase de cuestionamiento social a partir de un masivo y poderoso Movimiento No+AFP². En este número, Andras Uthoff aborda el estado del debate sobre lo que él llama “la reforma previsional necesaria en Chile.

Además de la influencia ampliamente conocida y documentada del modelo de reforma previsional chileno, se ha documentado *in extenso* la influencia del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los países latinoamericanos que, mediante sistemas de capitalización individual, privatizaron, total o parcialmente, la gestión de los fondos de pensiones de los trabajadores y la provisión de las pensiones. Los déficits actuariales y financieros de los “antiguos” programas de pensiones por el envejecimiento de la población fueron argumentos centrales que esgrimieron los gobiernos para la reforma.

El Banco Mundial (1994) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1996) formularon una serie de críticas a los programas de pensiones obligatorios en América Latina, advirtiendo la necesidad de su reestructuración, entre ellas: (1) su baja cobertura, pues cubrían en promedio sólo 38% de la población económicamente activa (PEA) y se pagaban pensiones a 31% de los mayores de 60 años; (2) su alta fragmentación, dada la existencia de regímenes diferenciados para los diversos grupos según actividad u ocupación; (3) la fragmentación, a su vez, generaba desigualdades tanto en

¹ Sobre tipología y características de las reformas de pensiones, véase Mesa-Lago (1994; 1996; 2000; 2004; 2010) y BID (1999).

² Consúltase discurso de Luis Mesina, secretario general de la Confederación Bancaria de Chile y vocero de la Coordinadora de Trabajadores No+AFP (Discurso, 26 de marzo de 2017. Recuperado de <<http://www.nomasafp.cl/inicio/?p=638>>).

la cobertura como en las prestaciones, lo que usualmente era causa de desequilibrios financieros y fiscales y un obstáculo a la movilidad laboral dada la posibilidad limitada o nula de que los aportes o contribuciones fueran reconocidos en otros regímenes; (4) su fragilidad financiera por el desequilibrio entre los beneficios y las contribuciones, las reservas acumuladas eran escasas o nulas, por lo que se recurría de manera creciente a transferencias adicionales del Estado; (5) la alta evasión en el pago de contribuciones; (6) la caída de la relación activo-pasivo, dado el envejecimiento progresivo de la población y la maduración de los sistemas de pensión; y (7) el inadecuado manejo administrativo y financiero de las entidades de seguridad social.

El Banco Mundial, en su conocido estudio de 1994, *Envejecimiento sin crisis: informe sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, recomendó basar la reforma de pensiones en un diseño de tres pilares: (1) un sistema de beneficio definido obligatorio, no fondeado y manejado públicamente; (2) un sistema de contribución definida obligatorio (capitalización individual), fondeado y manejado por privados; y (3) ahorro voluntario.

Diez años después, relentizada o estancada la reforma en la región, en un estudio del Banco Mundial (2004), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America (La promesa de seguridad de los ingresos en la vejez en América Latina)*, se emite una conclusión mixta. Los gobiernos de la región que han emprendido la reorganización estructural de sus sistemas de pensiones nacionales tuvieron, por una parte, resultados positivos: (1) mejoró la sostenibilidad fiscal al disminuir prestaciones en exceso generosas para algunos sectores en los sistemas antiguos; (2) si bien los costos de transición en algunos casos fueron más altos de lo previsto, los efectos de las reformas en las finanzas fiscales en general fueron positivos; (3) permitieron mejorar la equidad, ya que los gobiernos recortaron las prestaciones generosas del sistema antiguo que necesariamente dependían de transferencias regresivas de los trabajadores más pobres a los más ricos; (4) los niveles de las prestaciones hoy tienen una relación más directa con los aportes realizados, lo que estimula la participación de los trabajadores en el sistema; (5) “incentivaron el desarrollo de mercados de capital al encauzar los ahorros hacia inversiones en fondos de pensiones administrados por el sector privado.

Por otra parte, lo que podría leerse como una tímida “autocrítica” desde el Banco Mundial, el estudio destaca varias fallas: (1) las reformas ignoraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza; (2) no lograron ampliar la cobertura de los sistemas de jubilación, dejando

a más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos “sin siquiera un vestigio de seguridad de ingresos en la edad avanzada; (3) inequidad de género, expresada en jubilaciones de menor monto para las mujeres; (4) alto costo de administración privada: altas comisiones cobradas por las administradoras; (5) alto costo fiscal de transición que ha resultado, algunas veces, en reducción de otros servicios de importancia vital (Gill, Packard y Yermo, 2004).

En la presentación de este informe en Bogotá, Colombia, en junio de 2004, varios asistentes —entre ellos, especialistas de CEPAL, OIT y ministros de presupuesto y finanzas de varios países latinoamericanos— formularon agudas críticas sobre la evaluación de los sistemas privados de pensiones en América Latina, en el sentido de que este tipo de reformas no aumentan la cobertura, no garantizan pensiones dignas, no reducen los costos fiscales de los sistemas, no garantizan las condiciones para su autofinanciamiento ni el saneamiento de los sistemas en el largo plazo³.

Frente a este panorama, en 2005 el Banco Mundial realizó un ejercicio *mea culpa* en su informe *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno*, al advertir que aclaraba y actualizaba su perspectiva acerca de la reforma de pensiones, incorporando las lecciones aprendidas, mejorando la forma de proceder en el futuro. Extendió su “concepto original” para una reforma de pensiones al incluir a su modelo previo de tres pilares (BM, 1994) dos pilares adicionales: un cuarto pilar básico (cero) para abordar el objetivo de la pobreza (pensión básica o social, al menos asistencia social), y un quinto pilar no fondeado, para acceso a apoyo informal (familiar) a salud y a vivienda (Holzmann y Hinz, 2005).

El extendido “concepto original” del Banco Mundial no varió en cuanto a su “recomendación” de impulsar reformas sustitutivas en el caso de las pensiones contributivas (pilar 2: trabajo formal asalariado); en otras palabras: del reparto a la capitalización individual, de la gestión pública a la gestión privada, de regímenes de previsión social colectivos a regímenes de previsión individuales; de la solidaridad al individualismo, y del contrato social al contrato privado.

En otra evaluación para CEPAL a las reformas estructurales de pensiones de doce países de América Latina, México entre ellos, Mesa-Lago (2004) advirtió que enfrentaban once desafíos —los primeros cuatro observados como “fallos” por

³“International Conference: Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America and the Caribbean”, Bogotá, Colombia, 22 y 23 de junio de 2004, organizada por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo de Colombia y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

el Banco Mundial—: (1) caída en la cobertura de la fuerza laboral, (2) alto y sostenido costo administrativo; (3) alto y prolongado costo fiscal de la transición; (4) acentuación de la inequidad de género; (5) creciente incumplimiento del pago de las cotizaciones; (6) fallas en la competencia entre administradoras; (7) acumulación de capital, pero falta de evidencia de que haya tenido un impacto positivo en el ahorro nacional; (8) posible desarrollo del mercado de capitales, pero falta de diversificación de la cartera de inversiones; (9) variable rendimiento real de la inversión; (10) falta de evidencia de que el monto de la pensión en el sistema privado sea mayor que en el público; y (11) erosión de la solidaridad (Mesa-Lago, 2004).

Varios años después, Isabel Ortiz (2015), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra, en su exposición ante la Comisión Presidencial sobre el sistema de pensiones de Chile, formuló una crítica profunda al señalar que “la privatización ha fallado en resolver los problemas de los sistemas de pensiones”, de lo cual extrae “nueve lecciones aprendidas después de tres décadas de reformas privatizadoras”: baja cobertura, altos costos fiscales de la transición, altos costos administrativos, el riesgo de las fluctuaciones del mercado financiero, contribuyen a la desigualdad, reformas sin diálogo social adecuado y que no están basadas en los convenios de la OIT, reformas vinculadas a conditionalidades de préstamos del Banco Mundial, y efecto positivo en los mercados de capitales.

Estado de la reforma de pensiones en México

En México, la política de reforma estructural de las pensiones de seguridad social se alineó al modelo chileno (Ley No. 3.500, 1980); también ha tenido una influencia decisiva de los estudios y “recomendaciones” del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BM, 2000, 2007; Bosch et al., 2013)⁴ y, más recientemente, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que dirige el mexicano José Ángel Gurriá (OCDE, 2015)⁵.

⁴ Además de los estudios citados en el apartado anterior.

⁵ José Ángel Gurriá fue secretario de Hacienda de 1998 a 2000; al saber que simultáneamente recibía una “pensión vitalicia por retiro” de Nacional Financiera (otorgada a los 43 años y 11 meses de edad), la Cámara de Diputados instaló una comisión investigadora que determinó que el régimen de Nafinsa presentaba amplias discrecionalidades conducentes a la inequidad y, por mayoría de sus miembros, que el tiempo laborado por Gurriá fue inferior a los 20 años exigidos por la norma aplicable; en consecuencia, la pensión era ilegal. Diario de los Debates No. 35 (16-12-1999).

La reforma estructural de pensiones, antes que un objetivo de previsión social, fue una pieza de la estrategia económica del gobierno mexicano durante los años noventa del siglo pasado, según la cual, el problema del crecimiento de la economía mexicana era el de su financiamiento. El diagnóstico situó en la carencia de ahorro interno la insuficiencia del financiamiento necesario para la inversión y el crecimiento. Una de las líneas estratégicas que se plantearon fue fomentar e incrementar el ahorro público y privado, asignando al ahorro externo un papel secundario⁶. Los fondos de pensiones serían una de las fuentes para incrementar el ahorro interno mediante su transferencia de las instituciones públicas de seguridad social hacia el circuito financiero (PND, 1989-1994; PND, 1995-2000).

El gobierno mexicano optó por una reforma sustitutiva, del reparto a la capitalización individual, cerrando gradualmente los regímenes de pensiones de reparto de BD para dar paso, según el objetivo gubernamental transexenal, a la construcción de un Sistema Nacional de Pensiones basado en la capitalización individual de contribución definida y gestión privada. En julio de 1997 entró en operación la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores del sector privado de la economía afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el más grande del país por su cobertura. Diez años después, en 2007, se reformó el sistema de pensiones de los empleados del sector público a nivel federal, afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Para el gabinete económico, esta reforma sería el catalizador para acelerar la transformación del resto de programas de reparto (de menor tamaño, comprendidos dentro del sector público) en planes de capitalización individual con portabilidad. Por supuesto, como en el caso chileno, dejando fuera a las fuerzas armadas y otros grupos de privilegio.

La gradualidad en la implementación de la reforma en el caso mexicano se debe a su elevado costo fiscal, su costo político y su complejidad técnica; esta última, por multiplicidad de regímenes de jubilaciones y pensiones (RJP) de empleados y trabajadores del sector público, no comprendidos en el régimen del ISSSTE.

⁶ En la iniciativa reforma a la LSS para establecer el SAR 92 se afirma: “Entre 1980 y 1990, la inversión en México pasó del 27.0% del PIB a poco menos del 22.0%, mientras que la tasa de ahorro interno se ubica en la actualidad en alrededor del 21.0% del PIB. Esto contrasta fuertemente con los países de mayor crecimiento, en los cuales se invierte y ahorra alrededor del 30.0% del ingreso nacional, lo que da por resultado que el PIB per cápita aumente a tasas muy satisfactorias” (PEF, 1992).

El Sistema de Ahorro para el Retiro de 1992, SAR 92

En medio de la crisis estructural de la economía mexicana, que tuvo su expresión con el estallido de la llamada “crisis de deuda” de 1982, el plan de ajuste y reestructuración económica puestos en marcha para el gabinete económico del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el problema central del crecimiento era el de su financiamiento (el ahorro *ex ante* determina la inversión *ex post*). Las grandes transferencias de recursos al exterior en los años ochenta para afrontar los pagos de la deuda externa fue el razonamiento para explicar la insuficiencia de financiamiento interno, de ahí que cambiar el sentido de la transferencia era condición necesaria y suficiente para la recuperación del crecimiento. Esta estrategia sería acompañada de mecanismos para fomentar la formación de ahorro interno, uno de los cuales fue, precisamente, la captación de ahorro obligatorio forzoso de los fondos de pensiones de la seguridad social (PND 1989-1994).

En aquel momento, el gabinete económico de Salinas de Gortari optó por una reforma de pensiones mixta: se creó un pilar de capitalización individual complementario a los regímenes de reparto solidario.

Fue así que entre 1992 y 1993 entraron en vigor reformas a las leyes del Seguro Social (IMSS), el Infonavit y el ISSSTE, por las que se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro, conocido como SAR 92: SAR-IMSS 92 y SAR-ISSSTE 92, respectivamente (Decreto Ley, 1992, 1993; PEF, 1992b).

De acuerdo con los supuestos de esta reforma, el SAR 92 contribuiría: (1) a incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica; (2) a su vez, el crecimiento económico implicaría una acrecentada demanda por mano de obra, lo que tendería a aumentar el empleo en beneficio de los trabajadores; (3) a mejorar la situación económica de los trabajadores al momento de su retiro; (4) a permitir disponer de recursos al momento de quedar desempleados o incapacitados temporalmente, y (5) a propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros, permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento (PEF, 1992; 1992a; 1992b).

El SAR 92 se diseñó a partir de la incorporación de un seguro adicional a los regímenes obligatorios IMSS-ISSSTE, el Seguro de Retiro, basado en un régimen de capitalización individual, financiado con una cuota a cargo del empleador (patrón en la legislación mexicana) de 2% sobre el salario base de cotización (SBC), con un límite superior de dicho

salario equivalente a 25 veces el salario mínimo. Como parte de este diseño, se individualizaron las aportaciones de los fondos nacionales de vivienda (Infonavit-Fovissste), correspondientes al 5% del SBC, con cargo al empleador⁷.

De esta forma, el trabajador tendría derecho a una cuenta individual integrada por dos subcuentas obligatorias: la subcuenta del seguro de retiro (SR) (2%) y la subcuenta de vivienda (5%). Se dejó al patrón la obligación de llevar a cabo la apertura de la cuenta individual en la institución bancaria de su elección. Los saldos acumulados en la subcuenta SR (SAR IMSS-ISSSTE 92) se entregan en los casos en que el trabajador cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a una pensión IMSS-ISSSTE o del fondo privado de pensiones establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva y, en caso de muerte del trabajador, a los familiares beneficiarios. En estos casos, también procede la entrega de los saldos de la subcuenta de vivienda.

En los hechos, la operación del SAR 92 no atendió a una lógica de mercado ni por el lado de la administración ni por el lado de la inversión de los recursos de retiro: (1) los bancos únicamente estaban autorizados a abrir cuentas, individualizar los recursos y llevar el registro contable de las aportaciones del seguro de retiro y de vivienda, emitir estados de cuenta y transferir los recursos del seguro de retiro al Banco de México (Banxico) y los de vivienda al Infonavit y al Fovissste; (2) el saldo de las subcuentas de vivienda pagan intereses en función del remanente de la operación de los fondos nacionales de vivienda (Infonavit y Fovissste); (3) Banxico invierte los recursos de las subcuentas SR en créditos a cargo del gobierno federal; (4) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determina la tasa interés que pagarán dichos créditos y que no puede ser menor al 2% real anual, descontada la comisión; (5) la SHCP define la comisión máxima pagada a los bancos por administración de las cuentas, que se determina como un porcentaje de la tasa de interés pagada por inversión de los recursos del seguro de retiro.

No obstante este cuadro fuera del mercado, el SAR 92 estableció que el trabajador podría elegir el traspaso de su cuenta a otra institución de crédito, el traspaso de parte o la totalidad de los fondos de la subcuenta SR a sociedades de inversión y contratar un seguro de vida con cargo a la

⁷ El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) se creó el 21 abril de 1972, para otorgar crédito para vivienda “barato y suficiente” a los trabajadores del sector privado de la economía; unos meses después, el 28 de diciembre, se creó el Fondo de la Vivienda del ISSSTE se para otorgar crédito de vivienda “barato y suficiente” a los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE.

subcuenta SR. Sin embargo, estas dos últimas disposiciones quedaron el papel.

Dos años después, a la entrada en operación del SAR 92, se expidió la Ley para la Coordinación de los SAR que creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) para regular y supervisar los sistemas de ahorro para el retiro y a sus participantes. La Consar se integró con representación del gobierno, de patronos y trabajadores, estos últimos nombrados por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social conforme a una vieja regla de “usos y costumbres” (Ley Coordinación SAR, 1994).

La operación del SAR IMSS-ISSSTE 92 fue ineficiente, poco transparente y con múltiples prácticas irregulares: depósitos cruzados (IMSS/ISSSTE e Infonavit/Fovissste); emisión de estados de cuenta con saldo cero de un bimestre a otro; en algunos casos, retiros de recursos de las cuentas individuales fuera normatividad; alta concentración de cuentas: al cierre de 1996 llegaron a participar 25 instituciones bancarias, tres de las cuales concentraban 76% de cuentas en el sistema⁸; alta pasividad, problemas de homonimia y duplicidad de cuentas; en este caso, el trabajador debía unificar sus cuentas ante instituciones bancarias sin incentivos y con una normatividad laxa para unificar y traspasar cuentas de un banco a otro (Ulloa, 1996a; Ulloa y Alonso Raya, 2007).

De acuerdo con el Diagnóstico del IMSS de 1995, el SAR 92 enfrentaba problemas administrativos como trabajadores con números diversos de registro, falta de oportunidad y eficacia en el registro de las cuentas individuales, problemas de fiscalización, y al sistema bancario le resultaba poco atractivo manejar cuentas de trabajadores de bajos ingresos porque les generaba baja utilidad (IMSS, 1995: 77).

La Consar surge con la misión de salvaguardar en todo momento los intereses de los trabajadores; sin embargo, en el año 2002, el gobierno federal, mediante decreto del Congreso, dispuso de depósitos cercanos a los 20 mil millones de pesos (2,058 millones de dólares)⁹ que se mantenían invertidos en la cuenta concentradora del IMSS en el Banxico, correspondientes a cuentas abiertas bajo el SAR-IMSS 92 que no habían sido traspasadas a las Afore porque, según se argumentó, la información era insuficiente para la identificación del titular y porque un alto porcentaje de esas cuentas se encontraba en saldo cero o con saldos residuales menores a cien pesos. De esos recursos de tra-

bajadores, 11 mil millones se destinaron como patrimonio inicial de la Financiera Rural, una finalidad distinta al SAR de 1992 (Decreto, 2002a).

Veinticinco años después siguen reportándose fallos importantes en la regulación, operación y supervisión de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en perjuicio de millones de trabajadores mexicanos. En junio de 2017, el presidente de la Consar admitió que no se da seguimiento de los beneficiarios de la información sobre su retiro; por ello, en el sistema se reportan al alrededor de 50 mil millones de pesos que no han sido reclamados por trabajadores que superan los 65 años de edad y que tendrían derecho a su libre disposición (González y Rodríguez, 7 de junio de 2017: 8).

Como hemos anotado, el SAR 92 no sustituyó los sistemas de reparto del IMSS (1943) y del ISSSTE (1959), sino que se instrumentó como pilar de capitalización individual complementario al régimen de reparto, con rendimientos garantizados y comisiones determinadas por la autoridad. Con esta reforma, las pensiones de IMSS-ISSSTE transitaron hacia un régimen financiero mixto: reparto y capitalización individual. No obstante, esta reforma no se perfeccionó, los planes del gabinete económico de la tecnocracia eran otros.

El SAR 92 fue el laboratorio que dio paso a una reforma profunda de 1995 a 1997: la sustitución del sistema de reparto de los trabajadores del sector privado (IMSS) por otro basado en la capitalización individual, aporte definido, no redistributivo, capitalizado y gestionado por entidades financieras privadas. Una reforma estructural sustitutiva, en la tipología de Mesa-Lago.

Con el SAR 92 el gabinete económico ganó terreno, instaló la noción de propiedad individual en el mundo laboral y en la cabeza de cada trabajador.

Reforma de pensiones del IMSS 1995-1997. Del SAR 92 a las Afore

Entre 1982 y 1994, México creció a una tasa promedio de 1.87%; en el siguiente lustro, 1995-2000, se registra una ligera recuperación, 3.51% promedio, pero su tendencia continuó siendo baja e inestable (CEPAL, 2012). En pleno proceso de apertura y liberalización comercial con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, en diciembre de 1994 se produce una fuga de capitales (de corto plazo-ahorro externo) que provoca una de las crisis financieras más severas en México (“efecto tequila”). La salida de capitales y la recesión llevaron a una

⁸ Consar. Boletín Informativo SAR, núm. 6, mayo-junio 1996. México.

⁹ Con información de Banxico, tipo de cambio peso/dólar al 24 de diciembre de 2002: 10.2014.

devaluación del peso de más de 100%: quiebra de bancos, la economía registró una caída de 6.2%, cientos de miles de trabajadores perdieron su empleo, entre otros efectos negativos.

En mayo de 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) presenta en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) un diagnóstico en el que ubica como la principal causa de la insuficiencia en el crecimiento de la economía la caída sistemática del ahorro interno registrada entre 1988 y 1994, cuando pasó de 22 a menos de 16% del PIB. Para el gabinete económico de Zedillo, como en el sexenio anterior, el problema central del crecimiento económico era el de su financiamiento. La propuesta del Plan fue “hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva (el ahorro *ex ante* determina la inversión *ex post*). Para aumentar la tasa de ahorro interno se formularon cinco líneas estratégicas, entre ellas “fortalecer los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno” (PEF, 1995: 114).

En la misma lógica del SAR 1992, el gabinete económico de Zedillo subordinó las finalidades y fuentes de financiamiento del Seguro Social a la estrategia de crecimiento económico y ahorro interno. La reforma al sistema de pensiones del IMSS de 1995-1997 no tuvo como principal objetivo fortalecer el Seguro Social, sino generar ahorro de largo plazo.

El 8 de diciembre de 1995, en tiempo récord de un mes, el Congreso mexicano aprobó la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo federal de nueva Ley del Seguro Social (PEF, 1995); con su entrada en vigor el 1° de julio de 1997 (LSS97) se derogó la Ley del Seguro Social de 1973 (LSS73). Se trató de una reforma profunda al derecho a la seguridad social en salud y pensiones de los trabajadores comprendidos en el Apartado A del Artículo 123 constitucional, en su mayoría asalariados del sector privado de la economía¹⁰.

Reforma financiera de los servicios de salud. Por una parte, la reforma al régimen financiero del seguro de enfermedades y maternidad (SEM) —cubre el financiamiento de servicios de salud del IMSS— modificó la estructura de las contribuciones de patrones, trabajadores y gobierno federal, en relación con el régimen anterior: se redujo la participación de los patrones de 75.0 a 55.0%, y de traba-

jadores de 20.0 a 10.0%; y aumentó el del gobierno federal de 5.0 a 35.0%. La reducción de la cuota obrera provino de la eliminación de la de aquellos trabajadores inscritos al Instituto con SBC de 1 a 3 veces el salario mínimo. Por otra parte, se separó el financiamiento de las prestaciones de salud de trabajadores y sus familiares, de las prestaciones de los pensionados y sus beneficiarios.

Conforme a los supuestos utilizados en esta reforma, el nuevo esquema de financiamiento garantiza la suficiencia financiera del SEM, con generación de reservas para compromisos futuros; la reducción de la cuota obrero-patronal fomenta la generación de empleos, mientras que la eliminación de la cuota obrera de trabajadores que ganan 1 a 3 salarios mínimos amplía la cobertura hacia la universalidad (PEF, 1995). Lo que subyace de esta reforma, que no resolvió el déficit del SEM ni la generación de reservas, es el objetivo de avanzar en México hacia la llamada “universalización” de la salud con la reducción, en una primera fase, de los “impuestos a la nómina y al trabajo” (cotizaciones obrero-patronales) que, desde la visión de los reformadores, constituyen un costo de producción que atenta en contra la competitividad y productividad de las empresas, sobre todo en un mercado abierto.

Diagnóstico del sistema de reparto de beneficio definido. La reforma de pensiones del IMSS fue precedida de un diagnóstico a los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM), basados en un régimen de “fondo colectivo de reparto”, con una contribución tripartita de 8.5% sobre el SBC con un límite superior equivalente a 10 veces el salario mínimo general del Distrito Federal (en adelante, salario mínimo): patrón (5.950%), trabajador (2.125%) y Estado (0.425%).

La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgaba al trabajador al quedar desempleado después de los 60 años de edad, y la pensión por vejez a los 65 años y, en ambos casos, haber cotizado un mínimo de 500 cotizaciones semanales (10 años). Su cuantía básica se calcula con el salario diario promedio de las últimas 250 semanas de cotización (5 años). Las pensiones de cesantía y vejez, cuya cuantía mínima no podía ser inferior a un salario mínimo, se incrementaban anualmente con el aumento del salario mínimo¹¹.

El *Diagnóstico* del IMSS de 1995 destaca que uno de los problemas del seguro de IVCM fue que sus reservas, desde el

¹⁰ *El Cotidiano* dedicó un número temático a esta reforma bajo el título “Seguridad Social: Reforma Profunda” (*El Cotidiano* 78).

¹¹ Con la reforma de la LSS97, tanto las pensiones de dicha ley como las que se otorgan bajo la LSS73 se incrementan con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

inicio de sus operaciones (1944), fueron “destinadas a apoyar la construcción de infraestructura del IMSS y coadyuvar a financiar la operación del SEM” (IMSS, 1995). Se informó que la estructura del seguro de IVCM presentaba “debilidades” que ponían en riesgo su operación: una cobertura muy limitada (asalariados formales); discriminación en contra de los trabajadores de bajos ingresos y las mujeres, por la mayor probabilidad que tienen de perder sus derechos por no cubrir los requisitos para recibir los beneficios del sistema; discriminación en contra de los trabajadores que pierden los derechos derivados de sus cotizaciones si no pueden mantener un empleo formal hasta la edad de retiro y no cuentan con ingresos para seguir cotizando bajo el esquema de continuación voluntaria; la inflación repercute negativamente en el valor de la pensiones, ocasionando pérdidas reales al momento del retiro; por lo que 90% de pensionados (vejez y cesantía) reciben la cuantía mínima; genera incentivos para subdeclarar durante la mayor parte de la vida laboral y sobredeclararlos en los cinco años previos al retiro; el tabulador de pensiones incentiva a la evasión ya que el monto de la pensión tiene escasa relación con las cotizaciones, subsidios cruzados hacia el SEM y a prestaciones sociales (IMSS, 1995; PEF, 1995).

Se consideró que el sistema era inviable financieramente dada la transición demográfica del país. De acuerdo con las proyecciones financieras y actuariales sobre la evolución del seguro IVCM de 1995, se estimó que, aun con un escenario optimista, para 2002 los egresos serían mayores a sus ingresos y las reservas acumuladas para cubrir el déficit se agotarían en 2004 (IMSS, 1995).

Es importante tener en cuenta que si se clasifican estas “debilidades”, gran parte de ellas se asocia a “factores exógenos” al sistema de reparto IVCM, como la transición demográfica y las condiciones estructurales de la economía mexicana: altas tasas de inflación, bajos salarios de cotización, aumento de la tasa de desempleo, estructura del mercado laboral e inestabilidad del mercado laboral. El otro grupo de debilidades claramente corresponde a “factores endógenos” como los problemas de evasión, subdeclaración, sobredeclaración y subsidios cruzados a otras prestaciones.

Sobre el sistema de capitalización individual SAR 92 (complementario al seguro de IVCM), además de los problemas administrativos, operativos y de transparencia, se evaluó que para alcanzar una pensión del 100% del último salario era necesario cotizar durante 40 años a una tasa de retorno real de 3%, equivalente a 24% de salario, lo que resultaría muy oneroso y costoso para alcanzar una pensión mínima (IMSS, 1995: 77).

No hubo mayor discusión acerca de otras alternativas. Sobre ese diagnóstico se sustentó la reforma de pensiones del IMSS que, por una parte, sustituyó el sistema de reparto de BD por otro de capitalización individual de CD, administración privada y garantía estatal de pensión mínima. La reforma dio lugar al nacimiento de una nueva y rentable industria financiera privada, las Afore (administradoras de fondos para el retiro) y las Instituciones de Seguros de Pensión.

Tasas de cotización después de la reforma. El régimen obligatorio de la LSS97 comprende cinco seguros: (1) Enfermedades y Maternidad (SEM); (2) Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (SRCV); (3) Invalidez y Vida (SIV); Riesgos del Trabajo (SRT), y (5) Guarderías y Prestaciones Sociales (GyPS).

En el Cuadro I se presentan las tasas efectivas de contribución por tipo de seguro como porcentaje del salario base de cotización (SBC),¹² con un límite superior de dicho salario equivalente a 25 veces el salario mínimo¹³.

Cuadro I
IMSS. Tasa efectiva de contribución por tipo de seguro, diciembre 2015
(porcentaje del salario básico de cotización)

Tipo de seguro	Patrones	Trabajadores	Gobierno Federal	Total
Enfermedades y Maternidad	6.970	0.812	3.507	11.289
Asegurados	5.920	0.437	3.432	9.789
Pensionados	1.050	0.375	0.075	1.500
Invalidez y Vida	1.750	0.625	0.125	2.500
Riesgos de Trabajo	1.864	0.000	0.000	1.864
Guarderías y Prestaciones Sociales	1.000	0.000	0.000	1.000
Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	5.150	1.125	1.666	7.941
Total	16.734	2.562	5.298	24.594

Fuente: Ley del Seguro Social; IMSS. Informe al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, 2015-2016.

¹² El esquema financiero es mucho más complejo, ya que en el caso del SEM incluye cuotas fijas al salario mínimo, proporcionales al SCB y excedentes a tres veces el SBC; en el caso del SRCV, las contribuciones tienen como base el SBC, excepto la cuota social que aporta el Estado, cuyo pago depende del salario percibido por los trabajadores que ganen hasta 15 veces el salario mínimo.

¹³ A la entrada en vigor de la LSS97, se estableció para los seguros de EM, RT y GyPS un límite superior equivalente a 25 veces el salario mínimo; para el seguro de IV y los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, de 15 veces el salario mínimo, con un aumento de un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a 25 en 2007 (LSS, 1995: Art. 25 Transitorio).

Las contribuciones no fueron incrementadas. Se rebalancearon las primas del seguro de IVCM y del Seguro de Retiro (SAR92) de la LSS73, hacia los nuevos seguros IV y RCV de la nueva LSS97. En el caso del SRCV, se estableció una cuota adicional (cuota social) con cargo al gobierno federal. De acuerdo con sus autores, la cuota social es “elemento de solidaridad que contribuye a que los trabajadores alcancen pensiones más elevadas” (PEF, 1995).

Sistema de capitalización individual (Seguro de RCV). El sistema de capitalización individual descansa en el SRCV, sus recursos son administrados por las Afore e invertidos a través de sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefores). Los seguros de IV y RT operan como fondos colectivos, administrados por el IMSS de forma separada y, en caso de una pensión definitiva, se financian complementariamente con los recursos acumulados en la cuenta individual del SRCV. Las pensiones que derivan de los tres seguros deben contratarse, a elección del trabajador, con instituciones de seguros de pensión (renta vitalicia y seguro de sobrevivencia) que operan, al igual que las Afore, como sociedades anónimas de capital variable (S.A. de C.V.), es decir, con fines de lucro¹⁴.

Mediante este esquema fueron transferidos los fondos de cesantía y vejez del IMSS al circuito financiero, así como la operación activa de pago de pensiones a las aseguradoras. El instituto fue desmantelado en dos de sus funciones primordiales: la administración de fondos y la administración de riesgos colectivos.

Como se indica en el Cuadro 1, el SRCV se integra con una contribución de 6.5% del SBC, más la cuota social a cargo del gobierno federal para trabajadores inscritos con un salario de cotización equivalente hasta 15 veces el salario mínimo. La tasa efectiva de contribución de RCV asciende a 7.941% del SBC distribuida de manera tripartita: patrón (5.150%), trabajador (1.125%) y gobierno federal (1.666%).

En lugar de incrementar las contribuciones del SRCV, se optó por incrementar el límite superior del SBC para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, que aumentó de 10 a 15 veces el salario mínimo a la entrada en vigor de la LSS97 hasta llegar a 25, en 2007. Considerando el principio de equivalencia que rige el sistema de pensiones de capitalización individual, esta medida se estableció para

incentivar la afiliación al IMSS con salarios más altos a fin de incrementar el ahorro en la cuenta individual, lo que eventualmente compensaría la baja tasa de contribución obligatoria (6.5%, más cuota social).

La cuenta individual del trabajador se integra básicamente por tres subcuentas, las dos primeras obligatorias: subcuenta del seguro de RCV, subcuenta de vivienda (Infonavit) y subcuenta de aportaciones voluntarias. Los recursos de la subcuenta de vivienda son administrados por el Infonavit, la Afore individualiza y lleva su registro contable. Asimismo, en la cuenta individual se registra por separado el saldo acumulado de la subcuenta del Seguro de Retiro (SAR-IMSS92: LSS 1973), cuyos recursos se invierten en los mismos términos que el SRCV.

Con cargo a los recursos acumulados en la subcuenta de RCV, el trabajador está obligado a contratar una pensión –renta vitalicia o retiro programado– y un seguro de sobrevivencia para sus familiares beneficiarios. El sistema de pensiones de capitalización individual de la LSS97 se acompañó de reformas a la Ley del Infonavit para establecer, entre otros aspectos, que los fondos de la subcuenta de Infonavit que no se hubiesen aplicado para un crédito de vivienda podrán aplicarse para la contratación de la pensión del SRCV o, según proceda, se entregan en una sola exhibición (Decreto, 1997: Art. 40).

Las edades para las pensiones de Cesantía en Edad Avanzada (más de 60 años) y Vejez (65 años) se mantuvieron sin cambios; no obstante, aumentaron las semanas mínimas de cotización de 500 a 1,250, un incremento de 15 años en el plazo de espera. En caso de que el trabajador cumpla los requisitos, pero el saldo acumulado en su cuenta individual resulte insuficiente para comprar una renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia, el gobierno federal garantiza, con recursos fiscales complementarios a los de la cuenta individual, el pago de una pensión mínima (PMG), equivalente a un salario mínimo de julio de 1997 ajustado cada año con la inflación.

Esquema de transición. El sistema de capitalización individual es optativo para los trabajadores y sus familiares inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la LSS97, y obligatorio para los trabajadores inscritos con posterioridad.

El régimen de transición establece que las pensiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LSS (*pensiones en curso de pago*) están a cargo del gobierno federal (1,653,142). Los trabajadores en activo e inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la LSS97 (10,536,717) están obligados a abrir una cuenta individual

¹⁴ Un análisis más detallado sobre los seguros de RCV, IV y RT como componentes del nuevo sistema de pensiones del IMSS en vigor a partir de 1° de julio de 1997 se encuentra en Ulloa (1996; 1996a; 1999).

en una Afore y, al cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de una pensión, tienen derecho a elegir, incluidos sus beneficiarios, el esquema de pensiones de la LSS73, o bien, al esquema de LSS97; para lo cual el IMSS, a solicitud del trabajador, calculará el monto estimativo del importe de la pensión para cada uno de los regímenes. Las pensiones de quienes optan por LSS73 están a cargo del gobierno federal (*pensiones en curso de pago*), complementariamente a los recursos de la subcuenta del SRCV (excepto Retiro) de la cuenta individual; para lo cual las Afore transfieren dichos saldos al gobierno federal, por conducto de la SHCP.

Industria Afores-Siefores. Como correlato financiero de la reforma estructural de las pensiones de seguridad social del IMSS, en mayo de 1996 se expidió la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) para la regulación y supervisión de los sistemas de capitalización individual y sus participantes (Afores y Siefores, entre otros), el régimen de inversión y comisiones de las cuentas individuales de los trabajadores, entre otros aspectos no menos importantes (LSAR, 1996).

En la exposición de motivos de la iniciativa de la LSAR se afirma que el desarrollo y consolidación de las Afore en el mercado financiero profundizará la intermediación financiera permitiendo la diversificación y aparición de nuevos instrumentos financieros. Enseguida se postula un círculo virtuoso: “el aumento en la disponibilidad de recursos en los mercados financieros repercutirá en la disminución de las tasas de crédito para las empresas, en el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda y en el crecimiento de los mercados de capitales” (PEF, 1996).

Sobre el diseño y desarrollo de la industria Afores-Siefores destacan como características relevantes:

- i) Se autoriza al IMSS constituir una administradora como empresa de participación estatal minoritaria Afore XXI, inicialmente administrada con Aseguradora Hidalgo (hoy Afore XXI Banorte) (LSAR, 1996).
- ii) Los trabajadores tienen derecho a elegir Afore, traspasar su cuenta a otra Afore, elegir la Siefore en la que se inviertan sus recursos para el retiro, siempre y cuando cumplan con los requisitos que determine la Consar.
- iii) Desde el inicio del sistema el 1 de julio de 1997 al 14 de marzo de 2008, las Afore cobraron comisión sobre flujo y sobre saldo (porcentaje de los activos administrados) o una combinación de ambas; a partir del 15 de marzo de 2008, cobran comisión sobre saldo; y en 2009 se establece que no se podrán autorizar comisiones por encima del promedio.

- iv) Las Afore pueden operar varias Siefores atendiendo a los diversos grados de riesgo y a los diferentes plazos, orígenes y destinos de los recursos invertidos en ellas; no obstante, están obligadas a operar una Siefore que preserve el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores.
- v) Desde el inicio del sistema no opera el esquema de rendimiento mínimo; en su lugar, se obliga a las Afore a invertir una parte de su capital mínimo pagado en las Siefore que operen.
- vi) En 2002 se establece una regulación del riesgo de las inversiones en las Siefore (VaR), estableciendo límites de riesgo.
- vii) En 2002 se autoriza invertir en valores extranjeros hasta 20% del activo total de los fondos de los trabajadores.
- viii) En 2005 se autoriza a las Afore administrar cuentas individuales para el retiro y fondos de previsión social de otros grupos de trabajadores, entre ellos los independientes.
- ix) En 2008 aumentan de 2 a 5 Siefores Básicas (multifondos) cuyas carteras se diseñan en función de la edad del trabajador y, en 2014, se crea la Siefore Básica 0 para trabajadores próximos al retiro.
- x) En 2008 se establece el Índice de Rendimiento Neto que refleja los rendimientos menos las comisiones.
- xi) En 2008, como parte de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, se crea la Afore PensionISSSTE como organismo público desconcentrado del Instituto.

Con este cuadro tenemos que, bajo el esquema de capitalización individual y de mercado de las pensiones, el trabajador asume los riesgos de forma individual y, en última instancia, el Estado que garantiza bajo ciertos supuestos el pago de una pensión mínima.

Para el presidente Ernesto Zedillo y su gabinete económico, el sistema privado de pensiones de capitalización individual garantizaría: (1) pensiones con la debida sustentabilidad financiera, (2) pensiones inmunes a la inflación, (3) utilizar los recursos previsionales como ahorro interno disponible, para la creciente generación de empleos, (4) un sistema de pensiones con una estructura más equitativa y transparente, con un claro sentido social a través de la cuenta individual para el retiro de cada trabajador, (5) rendimientos atractivos para los recursos propiedad de cada trabajador, (6) un sistema plenamente compatible con los objetivos de mayor justicia en las pensiones y de la formación de ahorro interno para el país, y (6) respeto a los derechos

adquiridos de los trabajadores a través de un esquema de transición (PEF, 1995).

Sentando las bases del Sistema Nacional de Pensiones: 2000-2006

El Banco Mundial, al inicio del nuevo gobierno de la “alternancia”, entrega al presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) un diagnóstico y una agenda integral de desarrollo para la “nueva era” de México. El organismo evalúa que la carga total de la deuda realizada (suma de la deuda explícita y la deuda implícita) no era alta, según los estándares internacionales (cerca del 46% del PIB, por abajo del promedio de la OCDE). Sin embargo, advierte que México enfrenta una serie de pasivos públicos contingentes que, si se descuidan, pueden trastornar su posición fiscal, entre ellos “tres de especial preocupación”, precisamente vinculados a la seguridad social en pensiones y vivienda: el “desequilibrio actuarial del ISSSTE”, las operaciones “financieramente no sostenibles de los fondos nacionales de vivienda de los trabajadores de los sectores privado y público (Infonavit-Fovissste) y la “viabilidad de los 31 sistemas de pensión a nivel estado”.

Para el Banco Mundial, estos “pasivos de preocupación” no sólo están vinculados a alcanzar una anhelada *sostenibilidad fiscal*, sino que también su reforma constituye un área decisiva para la sostenibilidad financiera, sobre todo el sistema público de pensiones del ISSSTE y “sus vínculos” con los fondos públicos de vivienda (Infonavit-Fovissste). De este modo, abiertamente señala el camino que debe seguir el gobierno mexicano:

Le corresponderá a este sexenio presidencial proporcionar una fuente más confiable de ahorros a largo plazo a los empleados federales, que permita la conversión de su plan de pensiones actual al mismo esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado en forma privada usado por los trabajadores del sector privado. Esto generará un costo fiscal adicional (puede ser de hasta un 1% del PIB por dos décadas). Vale la pena pagar este costo, puesto que puede ser compensado con creces por el efecto del nuevo sistema en el desarrollo de mercados financieros a más largo plazo y, en definitiva, en la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía” (BM, 2001; Giugale, 2001: 33-34).

A lo largo del sexenio, el gabinete económico y los directivos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) colocaron un diagnósti-

co catastrofista sobre la seguridad social de los empleados públicos a nivel federal, particularmente el régimen de pensiones de reparto del instituto. La reforma del segundo sistema más grande del país no se llevó a cabo sino hasta el siguiente gobierno de la llamada “alternancia”, en 2007.

No obstante, el gobierno del presidente Vicente Fox colocó una pieza más del andamiaje para avanzar en la creación del llamado “Sistema Nacional de Pensiones”, mediante la ampliación del ámbito de operación de las Afore. De esta manera, en diciembre de 2002 se aprobaron reformas a la LSAR para autorizar a las Afore administrar cuentas e invertir recursos para el retiro —y fondos de previsión social— de nuevos grupos de trabajadores: (1) afiliados al ISSSTE (cuentas individuales abiertas bajo el SAR-ISSSTE 92, operadas por bancos); (2) de administraciones estatales y municipales; (3) de organismos y empresas estatales; (4) de empresas privadas, y (5) de trabajadores independientes (sector informal) (Decreto, 2002).

El 3 de agosto de 2005 entraron en plena operación estas disposiciones; doce años después, al cierre de diciembre de 2016, el sistema registra 268,752 cuentas individuales de trabajadores independientes.

La Primera Convención Nacional Hacendaria de 2004 adoptó la estrategia del gobierno federal de crear un Sistema Nacional de Pensiones con base en cuentas individuales, pensión mínima garantizada, plena portabilidad cuando un trabajador cambie de empleo, que otorgue plena certeza jurídica al trabajador de que los recursos son de su propiedad, financieramente autosustentable y un esquema de transición al nuevo sistema que respete los derechos laborales de los trabajadores. El mismo año, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), en su XVIII Reunión Ordinaria, suscribió “Acuerdo para Establecer un Modelo Nacional de Seguridad Social”.

Reforma de pensiones del ISSSTE 2007: la “reforma espejo”

En la antesala de la irrupción de la gran crisis financiera internacional de 2008, el Congreso mexicano aprobó, el 28 de marzo de 2007, una reforma estructural al régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. El gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) cumplía así lo que siete años atrás había preconizado el Banco Mundial: emprender una reforma de pensiones del ISSSTE “espejo al esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado de forma privada”, utilizado desde 1997 por los trabajadores asegurados al IMSS.

La reforma del ISSSTE fue encabezada por el gabinete económico del presidente Calderón, con una activa participación, “a puertas cerradas”, de las dirigencias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Su participación fue decisiva para modificar aspectos clave del diseño del equipo hacendario; por ejemplo, permitir a los trabajadores en activo optar por migrar al sistema de cuentas individuales con bono de pensión (bono de reconocimiento), o bien, por el esquema de pensiones anterior; ajustado mediante aumentos graduales en la edad de retiro y las tasas de contribución trabajador-empleador (Ley del ISSSTE, 2007: Art. 10° Transitorio).

La reforma del ISSSTE se sustentó en un diagnóstico general, parcial y, por tanto, sesgado sobre la situación y problemática del sistema de seguridad social de los empleados públicos. Entre 2001 y 2005 se dieron a conocer algunas versiones gráficas de ese diagnóstico que, invariablemente, señalaba cinco causas de la operación deficitaria de los fondos Médico y de Pensiones: la transición demográfica y epidemiológica del país y de la población derechohabiente; el deterioro de la relación cotizantes/pensionados y cotizantes/derechohabientes; la ausencia de reservas; el mayor incremento del índice de precios de medicamentos respecto al crecimiento del índice general de precios; y las distorsiones actuariales y financieras derivadas del incremento de beneficios sin respaldo financiero (ISSSTE, 2001; 2003; 2005). Este diagnóstico no incorporó el impacto de otros factores institucionales (endógenos) y estructurales (exógenos) que afectaron y continúan incidiendo negativamente en la operación del ISSSTE (Ulloa y Alonso Raya, 2007).

Los equipos SHCP-ISSSTE (2004) concluyeron que no era opción mantener el régimen de beneficios definidos; la “solución permanente” era el sistema de cuentas individuales con bono de reconocimiento.

El 1° de abril de 2007 entró en vigor una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), en operación completa a partir del 1° de enero de 2008; derogándose la ley anterior de 1983. La Ley del ISSSTE establece como ejes centrales un nuevo modelo de gestión de los servicios de salud; un sistema de pensiones cuya columna vertebral es la capitalización individual de CD; la creación de una Afore del ISSSTE (pública), y un esquema de transición (distinto al esquema IMSS y parecido al chileno).

Tasas de cotización después de la reforma. La Ley del ISSSTE establece con carácter obligatorio cuatro seguros: (1) Salud, (2) Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (SRCV), (3) Invalidez y Vida (SIV) y Riesgos del Trabajo (SRT). Comprende otras prestaciones y servicios, entre ellas Vivienda (Fovissste) y Servicios Sociales (guarderías, turísticos, funerarios, entre otros). Las cuotas y aportaciones se establecen como un porcentaje del sueldo básico (SB) con límite inferior de un salario mínimo y límite superior de 10 veces dicho salario. En relación con la ley anterior, se modificó la determinación del sueldo básico. El gobierno federal se integra como tercer contribuyente con aportaciones explícitas ligadas al salario mínimo ajustadas con la inflación (cuotas sociales en salud y pensiones), y mantiene su obligación de cubrir cualquier déficit que llegare a ocurrir (Cuadro 2).

Cuadro 2			
ISSSTE. Tasa de contribución por tipo de seguro, 2015			
(porcentaje del sueldo básico)			
<i>Tipo de seguro</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Trabajadores</i>	<i>Gobierno Federal</i>
Salud	8.095	3.375	
Trabajadores activos	7.375	2.750	Cuota Social salud /1
Pensionados	0.720	0.625	
Invalidez y Vida	0.625	0.625	
Riesgos de Trabajo	0.750	0.000	
Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	5.175	6.125	Cuota Social 2/
Servicios sociales	0.500	0.500	
Vivienda	5.000	0.000	
<i>Total</i>	<i>20.145</i>	<i>10.625</i>	<i>Cuotas sociales</i>
Ahorro solidario	\$3.25 por cada \$1 que el trabajador contribuya.	Hasta 2% del salario	

Fuente: Ley del ISSSTE; ISSSTE. Informe Financiero y Actuarial, 2015.

1/ Equivale al 13.9% del salario mínimo de 1997 actualizado con el INPC.

2/ Equivale a 5.5% del salario mínimo de junio de 1997 actualizado con el INPC.

No se dispone de una tabla de equivalencias entre las contribuciones de la ley vigente y la que se abrogó; no obstante, incrementaron las contribuciones de empleadores (dependencias) y trabajadores para la financiación de los servicios de salud y las pensiones de Cesantía en edad avanzada y Vejez, Invalidez y Vida, y Riesgos de Trabajo.

Nuevo modelo de gestión de servicios de salud. Características: (1) el ISSSTE diseñará, implantará y desarrollará su modelo de salud en función de las características demográficas, socioeconómicas y epidemiológicas de sus derechohabientes; (2) separación financiera de la cobertura del seguro de salud entre trabajadores y pensionados; (3) el separación de la “función prestadora” de la “función financiera” del seguro de salud que privilegiará el equilibrio financiero; (4) a través de la función prestadora de servicios, el Instituto actuará directamente a través de sus unidades prestadoras de servicios de salud (UPSS) o por medio de “convenios de gestión” con instituciones públicas y privadas; (5) a través de la función financiera asignará el presupuesto a sus UPSS en función de sus “resultados” y el equilibrio financiero, para lo cual las unidades contarán con un “mínimo indispensable” de recursos y, en su caso, recursos adicionales de acuerdo con su desempeño; y (6) el Instituto podrá ofrecer a instituciones del sector salud la “capacidad excedente” de sus UPSS (LISSSTE, 2007:Art. 27-31).

Este diseño sienta las bases para una eventual ruptura del modelo de servicios de salud integral, solidario y redistributivo del ISSSTE, ya que introduce las “características socioeconómicas de sus derechohabientes” para la operación del modelo y programas de salud, la separación de la financiación entre activos y pensionados, la competencia interna entre sus propios hospitales (UPSS) como antesala hacia un esquema de *libertad de elección* entre prestadores públicos y privados y, por último, el equilibrio financiero del seguro de salud. Esto último no obstante que el gobierno federal y demás dependencias se deben cubrir cualquier déficit que llegara a ocurrir (Art. 231).

Sistema de capitalización individual (Seguro de RCV). La reforma de pensiones del ISSSTE sustituyó los seguros de Jubilación, de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, Invalidez, Muerte y Cesantía en Edad Avanzada e Indemnización Global (reparto y edades para el retiro) y el SAR-ISSSTE 92 (capitalización individual), por los seguros de Invalidez y Vida (SIV) y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (SRCV).

Como en el esquema IMSS, el SRCV-ISSSTE se basa en un sistema de capitalización individual, su administración puede corresponder a PensionISSSTE o a la Afore que el trabajador elija. Los seguros de IV y RT operan como fondos

colectivos, administrados por el ISSSTE en forma separada; en este caso, a diferencia del esquema IMSS, la pensión definitiva se contrata por el ISSSTE al cumplir el pensionado 65 años de edad, en cuyo caso la pensión que disfrutaba por Invalidez o RT se sustituye por una pensión de vejez con cargo a los recursos de la cuenta individual del pensionado correspondiente al SRCV. Las pensiones derivadas de los tres seguros deben contratarse con instituciones de seguros de pensión S.A. de C.V.¹⁵.

Como se indica en el Cuadro 2, el SRCV se integra con una contribución obrero-empleador de 11.3% del sueldo básico (SB) hasta un tope equivalente a 10 veces el salario mínimo, más una cuota social a cargo del gobierno federal calculada sobre el salario mínimo. Para incrementar los recursos para la pensión, se estableció de Ahorro Solidario (voluntario): el trabajador puede optar que se le descuenta hasta 2% de su SB, en cuyo caso el empleador se obliga a aportar 3.25 pesos por cada peso que ahorra el trabajador con un tope máximo del 6.5% del sueldo básico.

La cuenta individual del trabajador se integra por las subcuentas: del seguro de RCV, del Fondo de la Vivienda (Fovissste), de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo. Los recursos de la subcuenta de vivienda son administrados por Fovissste, la Afore individualiza y lleva el registro contable de los mismos. Asimismo, en la cuenta individual se registra el saldo acumulado de la subcuenta del Seguro de Retiro (SAR-ISSSTE92: LISSSTE 1983), cuyos recursos se invierten en los mismos términos que el SRCV.

Con cargo a los recursos acumulados en la subcuenta de RCV el trabajador y el pensionado por IV y TR están obligados a contratar una pensión –renta vitalicia o retiro programado– y un seguro de sobrevivencia para sus familiares beneficiarios. Como en el esquema IMSS, los fondos de la subcuenta de Fovissste que no se hubiesen aplicado para un crédito de vivienda podrán aplicarse para la contratación de la pensión del SRCV o, según proceda, se entregan en una sola exhibición (LISSSTE 1997:Art. 192).

Los requisitos para una pensión de Cesantía en Edad Avanzada y o de Vejez son iguales al esquema IMSS: 60 y 65 años de edad, respectivamente, y un mínimo de 25 años de cotizaciones (IMSS, mínimo 1250 cotizaciones semanales). Igualmente, en caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador resulten insuficientes para

¹⁵ Un análisis más detallado sobre los seguros de RCV, IV y RT como componentes del nuevo sistema de pensiones del ISSSTE en vigor a partir del 1° marzo de 2007 (Ulloa y Alonso Raya, 2007).

la contratación de una pensión (renta vitalicia o retiro programado) y un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, el gobierno federal garantiza, con recursos fiscales complementarios a los de la cuenta individual, el pago de una pensión mínima (PMG).

El monto mensual inicial de la PMG-ISSSTE fue de 3,034.20 pesos (278 dólares); en contraste, el monto mensual de la PMG-IMSS fue equivalente a un salario mínimo general del Distrito Federal, 793.50 pesos (100 dólares)¹⁶, cantidades actualizadas anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor

Esquema de transición. Establece que: (1) las pensiones en curso de pago de los jubilados, pensionados o sus familiares estarán a cargo del gobierno federal, así como de los recursos de las contribuciones de los seguros de RT e IV de los trabajadores que optaron por el sistema de reparto; (2) el sistema de CI es obligatorio para los trabajadores que se afilien con posterioridad a fecha de vigencia de la Ley del ISSSTE, así como para los trabajadores separados del servicio y por motivo de una nueva relación laboral reingresen al régimen del Instituto; y (3) los trabajadores cotizantes tienen derecho a optar por permanecer en el sistema de reparto (Décimo Transitorio) o por migrar al sistema de CI con la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE a su cuenta individual.

De lo anterior, cabe hacer algunas precisiones. Primero, entre enero de 2008 a 14 de noviembre del mismo año, los trabajadores optaron entre uno y otro esquema; no obstante su elección, están sujetos al régimen de contribuciones de la nueva ley. Segundo, el esquema de pensiones del Artículo Décimo Transitorio (Decreto de Ley ISSSTE) preserva el régimen de la Ley abrogada (Reparto+SAR92), con ajuste gradual en la edad mínima de retiro y aumento del mínimo de cotizaciones para la pensión por muerte del trabajador (reforma paramétrica). Las pensiones del Décimo Transitorio están a cargo del gobierno federal con recursos fiscales y, complementariamente, con los recursos de las contribuciones al seguro de RCV (excepto el 2% de retiro del SAR 92) de los trabajadores que optaron por el Décimo Transitorio. El Bono de Pensión reconoce monetariamente los derechos pensionarios de los trabajadores, equivalentes al valor presente neto de la pensión a la que tendría derecho al momento de la reforma; en su cálculo, entre otros aspectos, no se consideró el valor del seguro de sobrevivencia.

¹⁶ Banxico, tipo de cambio peso/dólar: cierre abril 2007: 10.9278 pesos por dólar; 01 julio 1997: 7.9298 pesos por dólar.

El Cuadro 3 muestra los números de la elección de régimen. Las cifras fueron un reflejo del fracaso de la reforma de pensiones ya que 86% de los trabajadores optaron por el esquema del Décimo Transitorio (Reparto+SAR92).

Cuadro 3			
ISSSTE. Elección de régimen de pensiones de los trabajadores sujetos a la transición			
Concepto	Trabajadores con derecho de opción	Décimo Transitorio	Cuenta Individual Bono de Pensión
Trabajadores	2,072,518	1,777,782	294,73
Porcentaje del total %	100.00	85.78	14.22

La reforma también fue cuestionada por vía jurisdiccional. Se presentaron 223 mil demandas de amparo en contra de la Ley del ISSSTE, las que, de acuerdo con cifras del Consejo de la Judicatura Federal, desdobladas habrían alcanzado 2 millones de demandas individuales de trabajadores. Este proceso derivó en uno de los mayores litigios de carácter colectivo en México¹⁷; así como en la declaración por la SCJN de inconstitucionalidad de cinco artículos de la ley, lo que, en realidad, no constituyó un cuestionamiento de fondo la reforma.

Afore PensionISSSTE. Se creó el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado como órgano público desconcentrado del Instituto, denominado PensionISSSTE, que opera como administradora. Como cualquier Afore en el mercado, Afore PensionISSSTE se encuentra sujeta para su operación, administración y funcionamiento a la regulación y supervisión de la Consar y disposiciones de la Ley de los SAR. PensionISSSTE invierte los recursos de las cuentas individuales que administra (excepto subcuenta de Vivienda-Fovissste) a través de Siefores conforme el régimen de inversión autorizado para la industria.

Como característica excepcional, las comisiones de PensionISSSTE no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las Afore; además, reinvierte el remanente de su operación en las cuentas individuales que administra pues debe favorecer a los trabajadores de menores ingresos (Ley del ISSSTE: Art. 105). De acuerdo con información a diez años de su operación (4 de diciembre de 2008), su comisión sobre saldo en 2017 (0.86%) es 22.3% inferior la

¹⁷ Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación. Comunicado de Prensa No. 09 y No. 2: 21/05/2007-31/01/2008.

comisión promedio de las Afore (1.05 %). Al cierre de 2016, ha reinvertido 2,241 millones de pesos (109 millones de dólares) en las cuentas de individuales que administra.

PensionISSSTE administra de forma exclusiva las cuentas individuales abiertas bajo el SAR-ISSSTE 92 de los trabajadores sujetos régimen de pensiones del Décimo Transitorio e invierte los recursos del Seguro de Retiro en créditos a cargo del gobierno federal. Con información de Consar, al cierre de 2005 había un total de 8.5 millones de cuentas SAR-ISSSTE 92 registradas en cinco instituciones bancarias; en contraste, en la misma fecha, había 2.5 millones de cotizantes al ISSSTE.

La reforma estructural de pensiones del ISSSTE se formuló bajo los siguientes supuestos: (1) el sistema de pensiones de reparto es inviable, mantenerlo significaría incurrir en un mayor costo, que ejercería una presión sobre las finanzas públicas; (2) el sistema de cuentas individuales con bono de reconocimiento es la solución porque el sistema estaría en equilibrio permanente; (3) ofrece plena portabilidad de la pensión entre un sistema y otro (IMSS-ISSSTE); (4) los recursos son heredables; (5) los trabajadores tienen la certeza de recibir su pensión debido a que durante toda su vida laboral acumulan recursos en una cuenta individual de su propiedad; (6) se corta la trayectoria explosiva del déficit y se logra el equilibrio permanente del sistema (salvo pensión mínima garantizada); (7) transparencia de contabilidad y de pasivos públicos; y (8) la reforma del ISSSTE podría servir como catalizador para los demás sistemas públicos de pensiones.

En los primeros años de la reforma, la incertidumbre produjo una “corrida pensionaria”. Entre 2007 y 2010, la tasa de crecimiento de pensionados pasó de 5.51 a 10.59%, lo que en el corto plazo repercutió en un aumento considerable del costo fiscal de esta reforma.

La reforma del ISSSTE como catalizador. Con la reforma estructural de pensiones del ISSSTE, el equipo económico del gobierno de Felipe Calderón, con la estrategia de avanzar en la “consolidación” del Sistema Nacional de Pensiones basado en cuentas individuales (PND, 2007-2012), el resto del sexenio se dedicó a promover la transformación de los programas públicos de reparto no reformados a cuentas individuales, con portabilidad entre los sistemas ya reformados IMSS 1997-ISSSTE 2007 (PND, 2007-2012). En referencia explícita a los sistemas estatales de pensiones, así como a regímenes de jubilaciones y pensiones (RJP) por Contracción Colectiva y Condiciones Generales de Trabajo de entidades de la Administración Pública Federal

e Instituciones de Educación Superior (RJP-IMSS, CFE, Pemex, Banca de Desarrollo, Universidades Públicas Estatales, entre otros). Es importante observar que la criticada “fragmentación de los sistemas antiguos” (BM, 1994; BIB, 1996) en el caso mexicano fue una característica exclusiva dentro del sector público federal y estatal.

Una buena cantidad de estos regímenes han transitado por reformas paramétricas, sustitutivas o una combinación de ambas. En la mayoría de estos casos, se ha dejado una mayor carga a las nuevas generaciones, modificando muy poco, casi nada o nada a la generación actual. En principio, el gobierno federal ha condicionado los apoyos financieros, siempre y cuando la reestructuración sea a cuentas individuales de CD, al menos para nueva generación (SHCP, 2007). En 2012, la Auditoría Superior de la Federación contabilizó 105 planes y programas de pensiones del sector público, 74 de BD, 14 de CD y 17 “especiales” correspondientes a universidades públicas estatales.

La reforma de pensiones se impone, sobre todo, a las nuevas generaciones bajo un esquema de mínimos y riesgo que entraña el sistema de cuentas individuales y la administración e inversión privada de los fondos y las pensiones. Al respecto, cabe recordar que en el debate de 1995, prácticamente a puertas cerradas en el Congreso mexicano, en medio del ruido ideológico de las dos derechas y de la comparación absurda del gabinete económico entre uno y otro sistema de pensiones, una voz, precisamente desde lo profundo del sector financiero, subrayó uno de los fundamentos del Seguro Social, la solidaridad:

El primer sistema (reparto) es superior al segundo (capitalización individual) en lo que concierne a la equidad: en aquél, los de menores ingresos, aunque reciben una pensión menor que los de mayores ingresos (como proporción del salario medio de la economía), es mayor en relación con su propio salario. En cambio, en el segundo las diferencias entre los de mayores y menores ingresos se vuelven más elevadas, aunque todos reciben la misma proporción de sus salarios (Banamex-Accival, 1995: 379).

México, veinte años de sistema privado de pensiones

En 2017 se cumplen veinte años de la reforma estructural del sistema de pensiones de los trabajadores asegurados al IMSS. Estamos a poco más de la mitad del camino

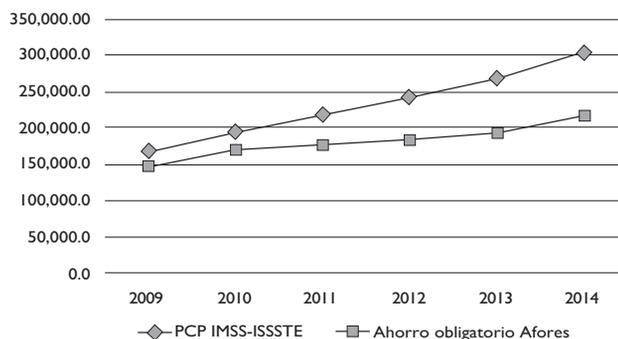
para que el sistema privado de capitalización individual afronte la demanda de pago de pensiones de miles de trabajadores. Por el contrario, sus tendencias anuncian el fracaso de la promesa de otorgar pensiones y mejores pensiones.

El diseño de la reforma de pensiones y las tendencias del sistema privado de capitalización individual en México, en particular el que rige para los trabajadores asalariados afiliados al IMSS (1995/97), ponen en entredicho su viabilidad, así como de los supuestos y promesas esperadas, lo que, por otro lado, releva su carga ideológica y los intereses alrededor de la reforma.

Utilizar los recursos previsionales como ahorro interno disponible, para la creciente generación de empleos. La creación del SAR 92 y la reforma de pensiones IMSS 1995/97 fueron piezas de la estrategia económica del gobierno mexicano para incrementar el ahorro interno de largo plazo para el financiamiento del crecimiento. De esta manera, los fondos de pensiones de millones de trabajadores asalariados –ahorro privado forzado– pasaron de financiar hospitales a financiar deuda pública y deuda privada, nacional y extranjera (Gráfica 1). No se cuenta con información disponible acerca de si los recursos previsionales canalizados para su inversión en títulos gubernamentales –considerablemente alta para todo el periodo– han sido canalizados a actividades productivas del sector público.

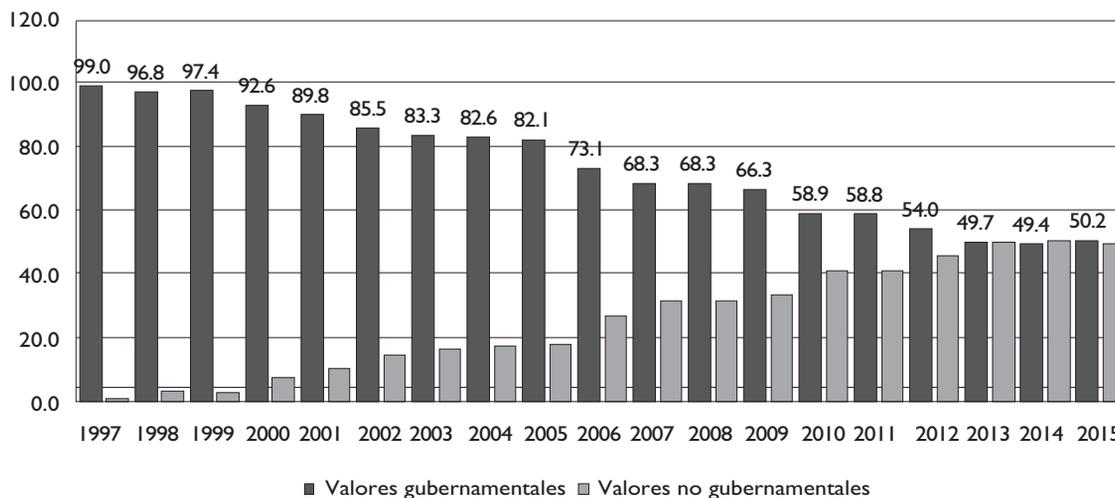
En línea con el objetivo de incrementar el ahorro interno para el financiamiento del crecimiento, debe considerarse el impacto en el ahorro neto total de, por una parte, el flujo anual de recursos canalizados a las Afore y, por otra, el gasto en pensiones en curso de pago y otros conceptos de costo fiscal de la reforma. Como se muestra en la Gráfica 2 (Cuadro 4), a partir de 2009, el gasto en pensiones en curso de la reforma IMSS-ISSSTE es mayor al flujo anual de ahorro obligatorio canalizado a las Afore, con una tendencia anual creciente.

Cuadro 2
Pensiones en curso de pago IMSS-ISSSTE y flujo anual de ahorro obligatorio canalizado a las Afore, 2009-2014 (millones de pesos)



Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal/Consar. Información Estadística.

Gráfica 1
Inversión en títulos gubernamentales y no gubernamentales, 1997-2015 (estructura porcentual)



Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal/Consar. Información Estadística.

Cuadro 4
IMSS-ISSSTE: pensiones en curso de pago y flujo anual de recursos
canalizados a las Afore, 2007-2014

Año	Millones de pesos				
	Obligaciones del Gobierno Federal (PCP)			IMSS-ISSSTE	Ahorro
	IMSS Pensiones en curso de pago (a)	ISSSTE Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones (b)	PCP IMSS-ISSSTE Total (a+b)	Ahorro obligatorio Flujo de recursos canalizados a las Afore (c)	obligatorio (-) Obligaciones pensiones del Gob. Federal (a+b) - (c)
2007	61,709.7	51,467.5	113,177.2	130,822.1	17,644.9
2008	76,718.3	63,476.0	140,194.3	182,723.3	42,529.0
2009	91,747.0	76,230.1	167,977.1	146,651.1	-21,326.0
2010	102,069.5	92,419.2	194,488.7	169,585.5	-24,903.2
2011	115,798.3	102,529.0	218,327.3	176,510.6	-41,816.7
2012	130,321.1	112,915.0	243,236.1	182,007.5	-61,228.6
2013	146,599.8	122,667.3	269,267.1	192,145.7	-77,121.4
2014	166,370.1	137,652.0	304,022.1	216,051.9	-87,970.2

Fuente: SHCP. 1997-2014. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Consar. Inf. Estadística. Flujo de recursos canalizados a las Afores. Ahorro obligatorio: RCV-IMSS y RCV-ISSSTE.

Al momento de analizar el gasto público en pensiones, debe distinguirse entre sus componentes para valorar cuáles ejercen “mayor presión” en el presupuesto. Por ejemplo, el gasto programable del sector público en pensiones para 2016 se estimó en 616.9 mil millones de pesos (3.2% del PIB), 348.4 mil millones de los cuales (56.2%) corresponden al costo de la reforma de pensiones IMSS-ISSSTE (1.8% del PIB). Lo anterior sin considerar otros elementos de costo fiscal como el gasto creciente de la pensión mínima garantizada.

La reforma aumentará la cobertura de la fuerza de trabajo (IMSS). Comparando los años extremos, 1997 y 2014, la cobertura de trabajadores asegurados al IMSS en relación con PEA pasó de 28.1% a 31.6%, y como proporción de la población ocupada pasó de 29.3% a 33.3%. Es decir, después de la reforma de pensiones la cobertura ha crecido muy poco. Los periodos de crecimiento relativo de la cobertura (1997-1998; 2009-2010 y 2014-2015) parecen estar más asociados con políticas fiscales de estímulo al empleo y a la formalización laboral, como las llevadas a cabo en 2007, 2009 y 2014.

México: programas de empleo del gobierno federal 2007-2014

Programa del Primer Empleo (2007). Apoyo a personas físicas y morales que generen nuevas fuentes de trabajo de carácter permanente. Subsidio a las cuotas obrero-patronales pagadas a cargo de empleadores al dar de alta a sus trabajadores (elegibles) al IMSS.

Ampliación del Programa de Empleo Temporal y Programa de Preservación del Empleo (enero, 2009)

Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) y Régimen de Incorporación a la seguridad Social (2014). Las personas físicas que se incorporen al RIF recibirán un subsidio de un porcentaje de descuento sobre las cuotas de seguridad social y aportaciones al Infonavit hasta por 10 años, en función del año en el que el patrón se inscriba en el RIF (DOF, 8 de abril de 2014).

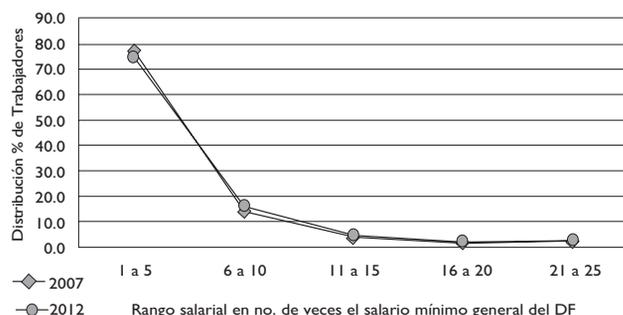
Como apuntamos en una sección anterior, en la reforma de pensiones IMSS se tomó la decisión de no aumentar la tasa de contribución (la cuota tripartita seguro de RCV

se fijó en 6.5% del SBC más cuota social), a cambio se incrementó el límite superior de cotización de 10 a 25 veces el salario mínimo.

El efecto buscado era estimular la afiliación con salarios altos para incrementar el ahorro a la cuenta individual del trabajador (seguro de RCV); al mismo tiempo, el gobierno federal dispondría de mayores saldos para financiar las pensiones en curso de pago bajo el esquema de la LSS 73. No obstante, en relación con la generación de la transición que puede optar por el esquema de pensiones de la LSS 73, esta medida podría traer otro efecto: mantener la tendencia a subdeclarar en todos los años previos a la jubilación y sobredeclarar los últimos cinco años para alcanzar pensiones mayores, con su consecuente efecto sobre el costo fiscal.

Como se observa en la Gráfica 3 (Cuadro 5), la estructura de trabajadores por rango salarial básicamente se ha mantenido constante; la mayor parte de los trabajadores afiliados al IMSS se ubican en un rango de 1 a 5 veces el salario mínimo.

Gráfica 3
IMSS: trabajadores asegurados por rango salarial, 2007 y 2012
(distribución en porcentaje, rango salarial en no. veces salario mínimo)



Fuente: IMSS. Informe al Ejecutivo y al Congreso de la Unión.

En 2011 se registra una caída de 2.5% del porcentaje de trabajadores registrados con 1 a 5 salarios mínimos hacia los rangos de 6 a 10, de 11 a 15 y de 16 a 20 salarios mínimos; mientras que el porcentaje asociado a los trabajadores con 21 a 25 salarios mínimos permaneció constante.

Cuadro 5
Estructura de trabajadores asegurados por rango salarial, 2007-2012
(distribución en porcentaje)

Año	Rango salarial en número de veces el salario mínimo general del DF				
	1 a 5	6 a 10	11 a 15	16 a 20	21 a 25
2007	77.4	14.2	4.0	1.8	2.5
2008	76.7	14.6	4.2	1.9	2.6
2009	77.2	14.3	4.0	1.8	2.6
2010	77.5	14.0	4.0	1.8	2.5
2011	77.5	14.0	4.0	1.9	2.6
2012	75.0	15.8	4.4	2.1	2.6

Fuente: IMSS. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión.

Por otra parte, el objetivo de incrementar el límite superior de cotización de 10 a 25 veces el salario mínimo asociado con el sistema de capitalización individual, a su vez, entra en contradicción con la reforma financiera del seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) cuyo objetivo fue disminuir el “costo de la nómina para las empresas y trabajadores”. Este régimen incentiva la afiliación con bajos salarios, en virtud de que los trabajadores que ganan de 1 a 3 salarios mínimos no pagan cuotas al SEM.

Finalmente, la paradoja del régimen de subsidios para promover formalización de empresas y la incorporación a la seguridad social de 2014 estimula la afiliación al IMSS y, por lo tanto, al sistema de capitalización individual con bajos salarios (tope de 3 salarios mínimos), con efectos no deseados. En el sistema de capitalización individual, la mayor proporción de cuentas individuales de trabajadores con rango salarial de 1-3 salarios mínimos es el grupo que corre mayores riesgos de no obtener pensión o caer en pensión mínima garantizada, lo que elevaría el costo fiscal de la reforma.

Eficiencia y costo de administración. La Consar reporta que entre 2008 y 2017 las comisiones sobre saldo promedio de la industria Afores han bajado al pasar de 1.87% a 1.03%. Sólo hay que mencionar que en el mismo periodo las comisiones se aplicaron sobre una masa mayor de recursos administrados del seguro RVC; por ejemplo, entre 2011 y febrero de 2017, los activos administrados por las Afore crecieron 80.6% al pasar de 1 billón 566 mil millones de

pesos (mmp) a 2 billones 828 mmp, lo que les ha permitido incrementar año con año sus ingresos por comisiones. En el mismo periodo la entrada de Afore PensionISSSTE (2008) con comisiones más bajas contribuyó a bajar el promedio de la industria. La administración privada de los fondos de pensiones ha sido muy costosa; por ejemplo, durante los primeros diez años (1997-2007), las comisiones cobradas por las Afore se comieron las aportaciones por cuota social del gobierno federal canalizadas a las cuentas individuales de los trabajadores IMSS: en 2007, los ingresos por comisiones (14,524.6 mmp) representaron 103.4% de los recursos aportados por cuota social (14,050.5 mmp). La información de Consar no revela la existencia de otras comisiones; por ejemplo, si las Afore aplican comisiones por intermediación de inversiones en valores extranjeros (deuda y renta variable internacional), o bien, si este costo se encuentra internalizado en las comisiones autorizadas (comisiones ocultas o *fantasmas*).

Sobre escenario de tasas de reemplazo. La combinación explosiva de bajos salarios de cotización, inestabilidad en el empleo, altas comisiones y bajos rendimientos reales netos de comisiones después de la crisis de 2008 genera escenarios de bajas tasas de reemplazo. El 16 de agosto de 2005, ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, el presidente de la Consar señaló que de las 35.3 millones de cuentas individuales registradas en las Afore a diciembre de 2005, 13.1 millones correspondían a cuentas activas, de las cuales sólo 2 millones de trabajadores registraban 100% de las cotizaciones desde que inició el sistema en julio de 1997 y el resto ha interrumpido su cotización durante algún tiempo o de forma permanente. El funcionario estimó que de mantenerse ese ritmo a futuro de baja densidad de cotizaciones, del total de trabajadores afiliados al sistema, 60% no tendrán derecho a una pensión al final de su vida activa laboral, 34.3% enfrentan el riesgo de no tenerla o de tenerla en un tiempo mayor al fijado en la ley para acumular las semanas de cotización exigidas (1,250 semanas, aproximadamente 25 años), y sólo 5.7% lograrían pensionarse cumpliendo los supuestos de ley (1,250 cotizaciones, 65 años de edad). Conforme a su estimación, la tasa de reemplazo promedio sería de 35% del último salario, con garantía estatal de una pensión mínima igual a un salario mínimo, es decir, 20% del salario de cotización promedio.

En 2011, la OCDE estimó que, en México, un hombre al final de su vida laboral recibirá una pensión equivalente

a 37.3% de su último sueldo, y una mujer, de 35.3%. En 2013, bajó su estimación anterior: un trabajador recibirá una tasa de reemplazo bruta de 28.5% del salario promedio, y una trabajadora, de 27.7%. El 15 de octubre de 2015, el secretario general del organismo, José Ángel Gurría, al presentar una agenda de recomendaciones al gobierno mexicano (OCDE, 2016), señaló que “el nuevo sistema de contribución definida sólo tendrá éxito si se incrementan las contribuciones obligatorias ya que las actuales son relativamente bajas para poder garantizar un nivel de ingreso de más del 50% del último salario de los trabajadores”.

Reflexiones finales

Los diagnósticos sobre los sistemas de pensiones de reparto IMSS-ISSSTE pusieron un mayor énfasis en los efectos que sobre ellos tenían la dinámica de transición demográfica y los arreglos institucionales que llevaron a “generosas prestaciones” sin respaldo financiero, y dejaron en un segundo plano los impactos derivados de las condiciones estructurales de la economía, como las crisis de “deuda” de los años ochenta y la crisis financiera de 1995, con sus repercusiones en la caída del empleo formal, el aumento del desempleo y el empleo en la informalidad; las altas tasas de inflación que minaron el valor real de los sueldos y salarios, el poder adquisitivo de las pensiones y los ingresos de las instituciones públicas de seguridad social y, en general, las bajas tasas de crecimiento económico durante casi tres décadas.

De la misma manera, no obstante que reparto y capitalización individual no son técnicamente comparables entre sí y que el primero operó durante más de cinco décadas (IMSS, 1943-1995) retrasando la adopción de medidas financieras-actuariales para adaptarlo progresivamente a los cambios económicos, sociales y demográficos que permitieran mantener la solidaridad intergeneracional, la reforma se colocó sobre una irracional comparación a partir de un escenario en el que todo se mantenía constante para el sistema de reparto. Es decir, el sistema de reparto (mixto entre 1992 y 1997), sin tener en cuenta el contexto económico y sin ningún cambio, se comparó frente al nuevo de capitalización individual, cuyo diseño, en un solo acto, incrementó de 10 a 25 años el requisito para pensiones de cesantía y vejez, y estableció (I) la transferencia de los recursos no aplicados para créditos de vivienda para financiar complementaria-

mente la pensión, (2) una nueva aportación a cargo del gobierno federal (cuota social), y (3) la garantía de pensión mínima por el gobierno federal.

Veinte años después, la agenda de recomendaciones OCDE-Consar (2016/17) es más de lo mismo: imponer a los trabajadores asalariados mexicanos condiciones más rígidas –si no imposibles para la mayoría– para alcanzar una pensión de retiro, incluso la mínima que garantiza el sistema privado de pensiones. Lo verdaderamente sorprendente es que, para sustentar es esta “nueva” agenda de reformas que profundiza la reforma estructural IMSS (1997)-ISSSTE (2007) no sólo se apela –como en el pasado, para reformar el sistema de reparto– a la transición demográfica por sus efectos negativos (en este caso, sobre las pensiones de capitalización individual), sino también a las condiciones estructurales de la economía mexicana (dinámica del mercado de trabajo, inestabilidad laboral, informalidad, desempleo) y los salarios de cotización con bajas tasas de aporte. Es decir, aquello que hace más de veinte años (la reforma IMSS se tramitó en 1997) no se quiso ver o no se quiso tomar en cuenta para una discusión razonable y objetiva sobre el tipo y la naturaleza de la reforma de pensiones que se necesitaba para atender la problemática de la seguridad social en pensiones, cobertura, financiación y arreglo con equidad. Las reformas tampoco se sustentaron en auténticos y amplios diálogos sociales y laborales.

El sistema de ahorro para el retiro es un sistema de ahorro, no un sistema de pensiones; al menos no lo será para la mayoría de trabajadores asalariados del sector privado. Las tendencias del sistema privado de pensiones anuncian desde ya un desastre social y fiscal de enormes proporciones, lo que la agenda OCDE-Consar es incapaz de resolver. El sistema funciona bien para unos cuantos, pero no es solución para la mayoría. El sistema funciona bien como fuente extraordinaria de recursos prestables para el gobierno federal, pero no para detonar con estos fondos la inversión pública que tanto requiere el país para crecer y generar empleos.

La promoción de negocios no debe ser más el motor de las reformas de pensiones y salud en nuestro país. Tampoco deben secularizar la desigualdad entre iguales, entre una misma generación ni entre generaciones.

En materia de seguridad social es indispensable sacar el saldo de una reforma que, al no cumplirse las expectativas de crecimiento y combate efectivo a la desigualdad, no va a

generar pensiones y mucho menos mejorar las que ya hay. Como lo hemos planteado hace varios años, es urgente evaluar la reforma de pensiones IMSS-ISSSTE y constituir una agenda seria y responsable para atender la problemática de los sistemas estales de pensiones y de los regímenes de jubilaciones y pensiones del sector público. Esta agenda deberá considerar la situación y atención a cientos de miles de empleados públicos en los tres niveles de gobierno, sobre todo los municipales, en condiciones de trabajo precario sin seguridad social. Ampliar la cobertura a millones de trabajadores mexicanos en la informalidad supone cambiar los fundamentos de un modelo económico agotado que no atiende las causas estructurales del bajo crecimiento, el desempleo y la desigualdad.

En todo caso, recomponer el andamiaje y fisonomía de la seguridad social en pensiones pasa por rescatar su columna vertebral, la solidaridad, ajena a todo fin privado y de lucro. La fórmula del Banco Interamericano de Desarrollo que plantea “mejores pensiones, mejores trabajos” bien podría invertirse y completarse por “mejores trabajos, mejores salarios, mejores pensiones”.

Referencias

- Banamex-Accival (1995). *Examen de la situación económica en México LXXI* (839).
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996). *Informe de Progreso Económico y Social. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington, D.C.: autor.
- Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Informe sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Washington, D. C.: autor.
- Banco Mundial (2001). *México: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington, D.C.: autor.
- Banco Mundial (2002). “Memorando del presidente del BIRF y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos”, Informe No. 23849-ME, traducción del inglés, Unidad para Colombia-México-Venezuela, 23 de abril.
- Banco Mundial (2007). *México 2006-2012: Creando las bases para el crecimiento equitativo. Resumen ejecutivo*. México: autor.
- Bosch, M.; Melguizo, A. y Pagés-Serra, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal*

- en América Latina y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: autor.
- Consar (2017). *Pensiones la reforma estructural pendiente*. México: autor.
- Corral, C. (2008). "Situación del sistema de pensiones en el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia de Bancos y Seguros". En Espinosa, B. (coord.), *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*, pp. 121-145. Quito: Flacso/Ministerio de Cultura. Recuperado de <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/110308-opac>>.
- Gill, I.; Packard, T. y Yermo, J. (2004). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Stanford: Stanford University Press/World Bank.
- Giugale, M. (2001). *México. Una agenda integral de desarrollo para la nueva era. Síntesis*. En Giugale, M.; Lafourcade, O. y Nguyen, V. (eds.), *México. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*. Washington: The World Bank.
- Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). *Soprote del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*. Banco Mundial.
- SHCP (2007). "Lineamientos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones". *DOF*, 20 de diciembre.
- IMSS (1995). *Diagnóstico*. México: autor.
- ISSSTE (2001-2005). *ISSSTE: situación actual y orientación al cambio. ISSSTE: logros, disciplina administrativa y problemática estructural. Fondos y financiamiento*. México: autor.
- ISSSTE-SHCP (2004). *Propuesta de reforma del ISSSTE*, 25 de agosto. México: autor.
- Mesa-Lago, C. (1986). "La crisis de la seguridad social y la atención a la salud", *El Trimestre Económico* (58).
- Mesa-Lago, C. (1994). *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (1996). "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la CEPAL* (60): 73-94.
- Mesa-Lago, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2004). "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* (84): 59-82.
- Mesa-Lago, C. (2010). "Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a crisis mundial. Informe General". VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Cartagena de Indias.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF) (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México.
- PEF (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.
- PEF (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- OCDE (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones en México*. México: Consar.
- Ortiz, I. (2015). "Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional". Seminario de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Santiago de Chile, 16 de junio.
- Ulloa Padilla, O. (1996). "Enfoque liberal de la seguridad social en México", *Economía Informa* (245). México: Facultad de Economía-UNAM.
- Ulloa Padilla, O. (1996a). "La nueva Ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo", *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual* (78): 27-52.
- Ulloa Padilla, O. (1999). "Una mirada al sistema de pensiones privado: del SAR a la industria de las Afore". En Ramírez, B. (Coord.), *La Seguridad Social. Reformas y retos*. México: IIEC-UNAM/Porrúa.
- Ulloa P., O. y Alonso Raya, M. (2007). "La nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante". México: Partido de la Revolución Democrática/Cámara de Diputados. Recuperado de <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3485/10.pdf>>.

Legislación

- Decreto de Ley N° 3.500. Régimen de Previsión Social derivado de la capitalización individual. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile de 13 de noviembre de 1980.
- Ley No. 2001-55 de Seguridad Social. Ecuador: Suplemento del Registro Oficial No. 465, noviembre 30.
- Ley No. 340. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Nicaragua: La Gaceta, Diario Oficial Nos. 72 y 73, 11 y 12 de abril de 2000.
- Ley No. 568. Ley de Derogación de la Ley No. 340, Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley No. 388, Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones. Nicaragua: La Gaceta, Diario Oficial No. 5, 6 enero de 2006.

- Poder Ejecutivo Federal (PEF) (1992). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del ISR, para establecer un seguro de retiro adicional. México: Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 10 de febrero.
- PEF (1992a). Decreto por el que se establece en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, un sistema de ahorro para el retiro. México: DOF, 27 de marzo.
- PEF (1992b). Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE. México: Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 12 de noviembre.
- PEF (1995). Iniciativa de Ley del Seguro Social. México: Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 9 de noviembre.
- PEF (1996). Iniciativa con proyecto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y reformas y adiciones a diversas leyes. México: Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 20 de marzo.
- PEF (2002). Iniciativa que reforma al artículo noveno transitorio del decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR); reforma y adiciona otras leyes, publicado DOF el 23 de mayo de 1996, así como los artículos segundo y tercero transitorios del decreto que se reforma y adiciona la LSAR, publicado DOF el 10 de diciembre de 2002. México: Gaceta del Senado, diciembre 12.
- Decreto (1992). Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. México: DOF, 24 de enero.
- Decreto (1993). Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE. México: DOF, 04 de enero.
- Ley Coordinación SAR (1994). Decreto Ley para la coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. México: DOF, 22 de julio.
- LSS (1995). Decreto de Ley del Seguro Social. México: DOF, 21 de diciembre.
- LSAR (1996). Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas y adiciones a otras leyes. México: DOF, 23 de mayo.
- Decreto (1997). Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). México: DOF, 6 de enero.
- Decreto (2002). Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. México: DOF, 10 de diciembre.
- Decreto (2002a). Decreto por el que se reforma el artículo noveno transitorio del Decreto de Ley de los SAR y de reformas y adiciones a otras leyes, publicado el 23 de mayo de 1996, así como los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los SAR, publicado el 10 de diciembre de 2002. México: DOF, 24 de diciembre.
- LISSTE (2007). Decreto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF: 31 de marzo.

Reforma de pensiones en México: avances, logros y retos

Carlos Ramírez Fuentes*

El presente artículo expone la experiencia de México en las reformas pensionarias que se llevaron a cabo en 1997 y 2007, los retos que el Sistema de Ahorro para el Retiro tiene por delante para su consolidación, así como las implicaciones macroeconómicas de la última reforma.

Introducción

Han transcurrido 20 años desde que se reformó el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y 10 años de que se hizo lo propio con el sistema de los trabajadores cotizantes al ISSSTE. Ambas reformas significaron un cambio en el paradigma de las pensiones en nuestro país al transformarse el sistema pensionario de beneficio definido (BD), primero para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a uno de cuentas individuales o de contribución definida (CD), y después para los cotizantes al ISSSTE. Ambos fueron cambios que transformaron de manera radical su diseño institucional y con ello se logró poner un freno al

creciente déficit actuarial de ambos sistemas.

A lo largo de los años, se han efectuado varios diagnósticos sobre el estado que guardan las pensiones en México. Entre los diagnósticos más amplios y completos puede consultarse a Herrera (2010), Aguirre (2012), Vásquez (2012), Alonso, Hoyo y Tuesta (2014), Villagómez (2015), Consar (2015) y OCDE (2016). Es mucho lo que se ha avanzado en el país en los últimos 20 años en materia de pensiones con las mencionadas reformas; sin embargo, los desafíos y retos que aún permanecen son mayúsculos, por lo que deberán ser atendidos en el futuro más inmediato.

Los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones no son privados de México. Es preciso señalar que globalmente se pueden identificar seis tendencias generalizadas en materia de pensiones:

- a. La demografía ha cambiado: el mundo está enfrentando un creciente envejecimiento de la población el cual se agudizará en las décadas futuras.
- b. Ante la realidad que impone el cambio demográfico, los sistemas tradicionales de reparto se han visto en la necesidad de modificar sus parámetros esenciales: edad, tasas de contribución, fórmulas de cálculo de beneficios, etc., muchas veces de manera recurrente y agresiva.
- c. Ello mismo explica que poco a poco pierdan terreno relativo los esquemas BD y crezcan los sistemas privados obligatorios o voluntarios de CD. Por ello, los gobiernos cada vez más recomiendan diversificar las fuentes de financiamiento en la vejez.
- d. Existe un cambio secular en el mercado de trabajo, ya que cada

* Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

vez hay menos empleos de por vida y, por tanto, habrá menores densidades de cotización en el futuro, lo que impone un reto mayúsculo a los sistemas de pensiones, sin importar si son de BD o de CD.

- e. Existe un entorno financiero menos propicio para la obtención de los mismos rendimientos relativamente atractivos de las últimas dos décadas.
- f. Todo lo anterior ha llevado a una creciente responsabilidad individual en el financiamiento del retiro.

Los objetivos centrales de este ensayo son exponer en la primera parte la experiencia de México en las reformas pensionarias que se llevaron a cabo en 1997 y 2007; y en la segunda, plantear los retos que el Sistema de Ahorro para el Retiro tiene por delante para su consolidación. En la discusión sobre la experiencia de las reformas, se hablará, en primer término, sobre cómo fue la conceptualización de la reforma de 1997 y se presentarán los antecedentes en el caso mexicano. Una sección muy importante describirá las implicaciones macroeconómicas favorables de la reforma y se destacarán con base en algunas cifras los resultados más importantes.

Sobre los retos más relevantes para consolidar el sistema, se plantea una serie de acciones futuras que serían cruciales adoptar en beneficio de la sociedad mexicana. Sin duda, la reforma adicional de pensiones es la gran reforma estructural todavía pendiente.

La experiencia de México en las reformas pensionarias de 1997 y 2007

En este apartado se repasarán brevemente los antecedentes que dieron origen a las reformas, así como su diseño y puesta en marcha. Se mencionan los indicadores más relevantes que atestiguan algunos de los resultados logrados.

Conceptualización de la reforma pensionaria

Como se mencionó, reformar el sistema de pensiones consistió en transformarlo de un esquema de BD que se tenía anteriormente a uno de CD. Es preciso, entonces, resumir brevemente cuáles son las principales características de estos dos regímenes¹.

¹ Hay múltiples referencias para revisar las características de cada uno de estos dos sistemas pensionarios de beneficio y de contribución definida. Entre otros, véase a Barr y Diamond, 2010.

Bajo un esquema de pensiones de BD, los trabajadores activos aportan en su conjunto los recursos que financiarán las pensiones de aquellos que se retirarán del mercado laboral. Para ello, se requiere que el ahorro sea suficiente para el pago de las jubilaciones. Por lo tanto, el sistema de BD se sustenta en un acuerdo intergeneracional implícito donde los “jóvenes” financian las pensiones de los mayores. Para su correcto funcionamiento, es fundamental que existan condiciones paramétricas y demográficas que aseguren que los recursos aportados por los individuos más jóvenes sean suficientes para cubrir las pensiones de los adultos que se retiran. El otro elemento importante para que funcione un esquema de BD es un buen manejo financiero por parte de la institución empoderada para administrar dicho sistema. De no cumplirse estas condiciones, un esquema de BD estará destinado a tornarse financieramente insostenible.

La alternativa es el esquema conocido como de capitalización en cuentas individuales que, por su característica de que los recursos contribuidos a la cuenta son los que financian la pensión, se conoce como de CD. Entonces, en resumidas cuentas, las reformas pensionarias en México consistieron en migrar de una sistema pensionario de BD a uno de CD.

Es importante recordar que transitar de un esquema de BD a otro de CD inevitablemente supone un importante costo para el erario público, ya que las personas que cotizaron a los institutos de seguridad social antes de sus respectivas reformas, habían acumulado beneficios bajo reglas extremadamente generosas del viejo sistema. En México, a los trabajadores que se rigen bajo la ley anterior se les conoce como “la generación de transición” o trabajadores “décimo transitorio”.

Antecedentes del caso mexicano

Los primeros planes de pensiones en nuestro país se remontan a principios del siglo XX, cuando algunas legislaciones estatales, como la del Estado de México (1904) y Nuevo León (1906), incluyeron disposiciones mediante las cuales los patrones debían atender a sus trabajadores en caso de accidente o muerte².

El origen del concepto de seguridad social generalizada se remonta como derecho constitucional a la Carta Magna de 1917. Posteriormente, después de varias legislaciones

² Véase Solís y Villagómez, 1999.

en la materia³, fue en 1942 cuando se da un paso trascendental al aprobar el Congreso la Ley del Seguro Social y fundar en 1943 al IMSS como una institución del Estado para asegurar y proteger a los trabajadores asalariados del sector privado⁴. En 1949 se amplió la cobertura individual en el IMSS a sus familiares. Finalmente, en 1959 se completó el universo de protección social al fundarse el ISSSTE para cubrir a los servidores públicos. En el IMSS el esquema de pensiones quedó previsto como de BD bajo la Ley de 1973 del instituto.

Como ya se mencionó, con la dinámica demográfica prevaleciente hasta el fin de la década de los años ochenta, el sistema de BD pudo mantenerse. No obstante, ya se contaba con abundante evidencia de que existían problemas estructurales en los sistemas de BD que eventualmente harían impostergable una reforma. Entre ellos, se contaba el hecho de los bajos o nulos niveles de reservas actuariales para sostener el pago futuro de pensiones y la falta de transparencia en el manejo de los recursos. Otro aspecto es que un paradigma de BD es profundamente inequitativo por regresivo: el pago de las pensiones se realiza con un elevado subsidio vía impuestos destinado a los estratos de mayores ingresos. Finalmente, es importante mencionar también otro defecto de los sistemas de BD: su sesgo regresivo hacia los trabajadores de menores ingresos y las mujeres, al no poder cumplir éstos con el requisito de 500 semanas cotizadas y, por ende, no tener acceso a una pensión.

Pero los grandes cambios posteriores en la estructura económica y demográfica del país impusieron una nueva realidad al sistema de pensiones: la esperanza de vida creció, la mortalidad disminuyó y las presiones fiscales aumentaron. La ausencia de un derecho de propiedad de los afiliados sobre sus recursos bajo el régimen de BD permitió que éstos fueran utilizados para financiar el déficit de operación y de infraestructura del IMSS. Es así como el esquema fue mostrando déficits actuariales crecientes, lo que condujo a la necesidad de rediseñar la planeación del ahorro para el retiro para solventar los nuevos retos.

³ La primera legislación federal en materia de pensiones fue la Ley General de Pensiones Civiles de 1925; en 1929 se reformó la Constitución para incluir los conceptos de “seguro de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo y de enfermedades y accidentes”. Posteriormente, en 1931, la Ley Federal del Trabajo incluyó la protección ante accidentes de trabajo y enfermedades.

⁴ En ese mismo año se creó, además, la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud) para unificar los servicios médicos y asistenciales que se otorgaban a los no asalariados.

Esta realidad que enfrentó el país corresponde a una problemática común que han enfrentado muchas otras naciones; es decir, la insostenibilidad de los sistemas de BD propiciadas por razones demográficas y económicas son razones que han llevado a una gran mayoría de países a reformar sus esquemas de BD a CD.

Desde 1992 se dio un primer paso para hacer la transición hacia un régimen de pensiones sostenible: del esquema de BD a uno basado en cuentas individuales de capitalización, es decir, un sistema CD. Es así como se instrumentaron los primeros cambios legales aprobados por el Congreso, estableciendo en 1992 un marco estructural para el nuevo sistema mediante la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro; e incipientemente se comenzaron a cimentar los fundamentos del nuevo sistema. En 1994, mediante una ley respectiva, se creó el organismo supervisor y regulador del nuevo paradigma, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

Finalmente, el paso decisivo se dio en 1995 con la ya comentada reforma a la Ley del IMSS, que entró en vigor el 1° de julio de 1997. Con la nueva ley, el IMSS podría operar una nueva estructura de financiamiento para los ramos de aseguramiento y a la vez funcionar con un sistema de CD basado en cuentas de capitalización individual para cada afiliado⁵.

Si bien en el largo proceso de negociación de la ley hubo momentos de tensión, al final las diferencias se solventaron porque los diversos sectores involucrados reconocieron que la transformación del sistema de pensiones era impostergable.

Para operar el nuevo sistema se dio paso a la creación de empresas especializadas para administrar los ahorros destinados a la pensión: las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore). Para llevar a cabo la inversión de estos recursos, cada Afore maneja diversas sociedades de inversión que se conocen como Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefore). El número de Afores a lo largo de los años ha variado. Hoy el sistema cuenta con 11, una de ellas pública y la otra con 50% de participación estatal.

Un antecedente importante que inclusive impacta el futuro del sistema es que continúan coexistiendo esquemas

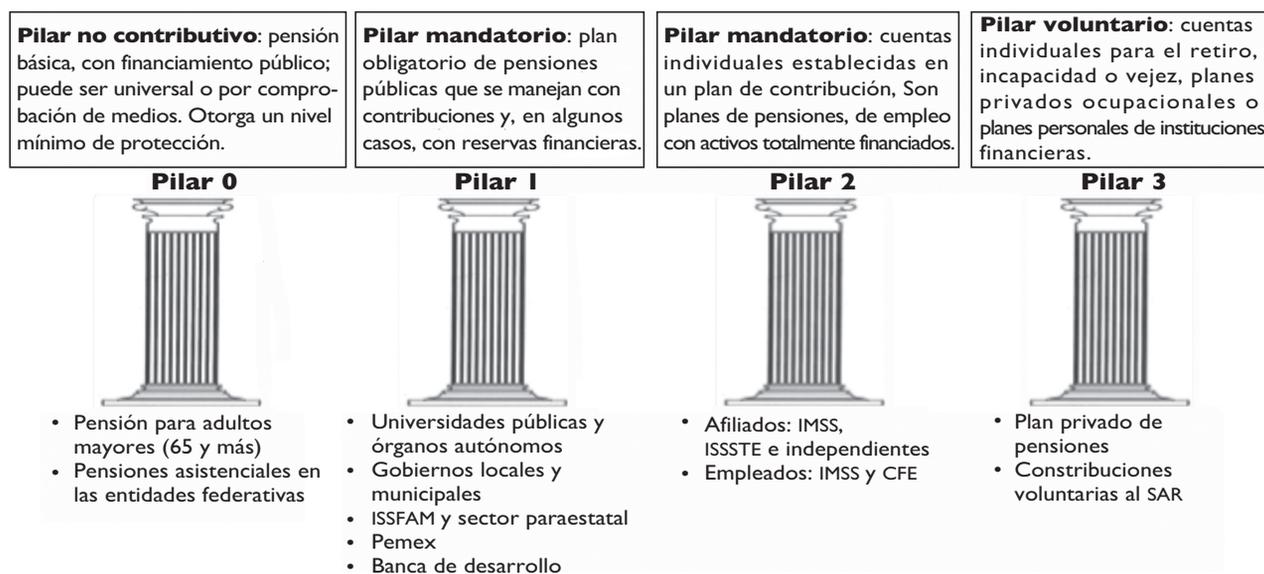
⁵ Es importante mencionar que los cuatro ramos de aseguramiento que administraba el IMSS: 1) enfermedades y maternidad, 2) riesgos de trabajo, 3) guarderías, 4) invalidez, vejez, despido en edad avanzada y muerte, se transformaron con la reforma en cinco: 1) enfermedades y maternidad, 2) riesgos de trabajo, 3) guarderías, 4) invalidez y vida y 5) jubilación, despido en edad avanzada y vejez (véase Herrera, 2010).

pensionarios tanto de CD como de BD. La consecuencia es que esto deriva en una fragmentación no deseada del sistema. En efecto, la mayoría de los estados del país, las empresas productivas del Estado (antes paraestatales) y las instituciones de la banca de desarrollo mantienen esquemas de BD. Como ya se mencionó, la adopción de CD sólo cubre a los empleados del sector privado y a los servidores públicos federales. Esta fragmentación que tiene el sistema se entiende mejor si revisamos el mapa pensionario de México con base en el modelo multipilar de pensiones⁶. El Diagrama I presenta este modelo multipilar: señala en la parte inferior de cada columna los esquemas que corresponden a nuestro país.

obligatoria de BD, como ya se dijo, se agrupan los sistemas pensionarios de universidades públicas y órganos autónomos, gobiernos estatales y municipales, varias empresas públicas y la banca de desarrollo. El pilar 2 corresponde al esquema de contribución obligatoria, pero con CD y que incluye, como ya se sabe, a los afiliados al IMSS, ISSSTE y a los aportantes independientes. Finalmente, el pilar 3 agrupa todos los esquemas de ahorro voluntario para la pensión.

No obstante que en México cohabitan estos cuatro pilares, éstos no operan de manera integrada e interconectada entre ellos ni ofrecen una total portabilidad de beneficios para sus afiliados. Es decir, esta fragmentación

Diagrama I



Fuente: Elaborado por la Consar.

Así, lo que en México es el pilar 0 corresponde a la pensión para adultos mayores (PAM) de 65 y más, así como las pensiones asistenciales en diversas entidades federativas. Bajo el pilar 1, que es el de contribución

que aún tiene el sistema es inadecuada para poder contar con un sistema nacional amplio, integral y homogéneo de CD.

Finalmente, un aspecto crucial de la reforma de 1995 que merece destacarse por las consecuencias presentes y futuras que acarrea fue la decisión de mantener sin cambios los requisitos de pensión de la generación de transición. Esto implicó establecer una regla para mantener simultáneamente los dos planes pensionarios (LSS-73 de BD y LSS-97 de CD) durante un largo periodo de transición. Se estableció así que todas las pensiones otorgadas o que se otorguen en el futuro bajo el régimen anterior constituyen, en su mayoría, un pasivo a cargo del gobierno federal durante el

⁶ Este modelo fue desarrollado por el Banco Mundial hace cerca de dos décadas, de acuerdo con el cual existen cuatro grandes bloques o pilares pensionarios que idealmente deberían interactuar entre sí: el pilar 0 que corresponde a los esquemas no contributivos; el pilar 1 de contribución obligatoria de BD; el pilar 2 de contribución obligatoria de CD; y el pilar 3 que se refiere a los esquemas de ahorro pensionario voluntario. Adicionalmente, el Banco Mundial incluye un cuarto pilar, el cual incluye ingresos provenientes del soporte informal (familiar), otros programas sociales formales (servicios de salud) y otros activos individuales financieros y no financieros (Véase Holzmann y Hinz, 2005).

periodo de transición⁷. Por el contrario, bajo la nueva ley, la pensión se financia con el saldo acumulado en la cuenta individual y se tiene una garantía por parte del gobierno federal para todos los afiliados que cumplan los requisitos de edad y cotización⁸. Se contempla que el costo de la transición se prolongue por varias décadas más⁹.

Las implicaciones macroeconómicas de la reforma

Un tema en ocasiones soslayado en la discusión de los resultados de la reforma de pensiones de 1995 y 2007 se refiere a su impacto macroeconómico. Existen varios estudios realizados por diversos investigadores que permiten estimar los beneficios macroeconómicos de ambas reformas¹⁰, incluidas estimaciones de los ahorros en el costo fiscal. Por ejemplo, gracias a ambas reformas se lograron ahorros muy significativos en las finanzas públicas. Distintos trabajos, bajo distintos supuestos y escenarios (Sales, Solís y Villagómez, 1996; Casal y Hoyo, 2007; Zviniene y Packard, 2004; y Cerda y Grandolini, 1998), coinciden en estimar un impacto muy relevante en la reducción del costo fiscal de no haberse llevado a efecto las reformas.

Dichos estudios coinciden en que la reforma de pensiones del IMSS en primera instancia, seguida por la del ISSSTE una década después, les dio viabilidad a ambos sistemas, pues de no haberse llevado a efecto las reformas, el pago de las pensiones futuras hubiera estado en entredicho. A pesar de que estas investigaciones difieren en aspectos metodológicos y cuantitativos, en términos cualitativos el mensaje es claro: el establecimiento oportuno de la reforma

⁷ Véase Herrera, 2010: 143.

⁸ Es conveniente recordar que los requisitos bajo la LSS-97 son cumplir con 65 años para el retiro (60 años para cesantía) y 1,250 semanas de cotización.

⁹ Debe mencionarse que una vez que termine el periodo de transición, se prevé una caída de los beneficios pensionarios, ya que el nuevo sistema pagará pensiones más bajas que bajo la LSS-73. Así, por ejemplo, dos individuos con historiales laborales muy similares y separados por unos cuantos meses de cuando iniciaron a cotizar, tendrán tasas de reemplazo muy distintas. Esto es consecuencia, principalmente, de una baja tasa de cotización obligatoria y de bajas densidades de cotización. Un estudio reciente de la OCDE sobre el sistema de pensiones de nuestro país propone una medida para suavizar esta discrepancia y aminorar el costo fiscal de la transición (véase el capítulo 4 de OCDE, 2016). Si bien la propuesta es controversial, es conveniente considerarla dentro de las opciones para mejorar el sistema.

¹⁰ Estas investigaciones son las de Casal y Hoyo, 2007; Zviniene y Packard, 2004; Cerda y Grandolini, 1998; y Sales, Solís y Villagómez, 1996. En ITESM, 2014, en el Anexo 2, pp. 32-35, se resumen los principales resultados de estos trabajos.

pensionaria generó un descenso importante en el costo fiscal para el gobierno.

Las consecuencias macroeconómicas del esquema de contribución definida no se limitan al monto o la forma del esquema de pensiones, sino que permean el resto de la economía bajo ciertos mecanismos de transmisión. Dicha transmisión corresponde a un círculo virtuoso de los recursos de las cuentas individuales y su derrama hacia la economía productiva, como lo ilustra el Diagrama 2.



Fuente: Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR (Tercer trimestre de 2013).

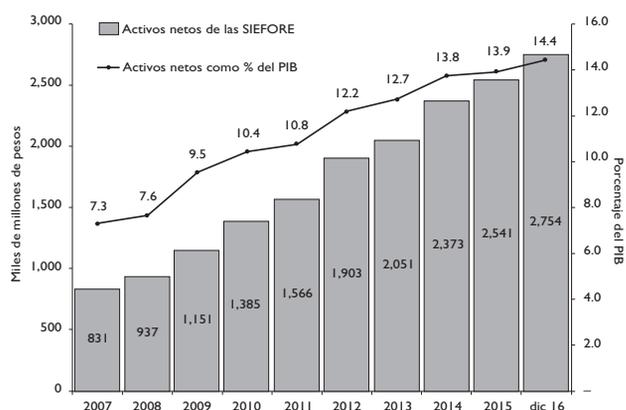
Resultados más importantes destacables de las reformas

El sistema de CD ha logrado resultados muy importantes para la población mexicana y el desarrollo económico. Entre otros, los logros destacables que se observan son los siguientes:

1. En primera instancia, gracias a las reformas, el país cuenta con un sistema de pensiones financieramente sostenible.
2. Democratización financiera: todos los ahorradores del sistema, sin importar su nivel de ingreso, han podido acceder a los rendimientos que han pagado las Afores (de 5.59% anual promedio a enero de 2017).

- El sistema ha probado ser operativamente robusto, manejando cerca de 56 millones de cuentas, de las cuales 20 millones son cuentas activas. El sistema opera prácticamente sin fricciones.
- En sus 20 años de existencia, el sistema ha generado un nivel de ahorro interno sin precedentes, rebasando 14% del PIB, que ha contribuido a la estabilidad macroeconómica.

Gráfica 1
Activos netos del sistema



Fuente: Consar.

- Estos recursos han alimentado un círculo virtuoso del ahorro traducido en inversión productiva para el desarrollo económico. En efecto, la reforma de pensiones mostró impactos macroeconómicos favorables. A este respecto, uno de los mejores estudios que documentan lo anterior es el de Villagómez y Antón (2013). Vale la pena repasar algunos de sus resultados más relevantes. Los autores analizan el efecto total de la reforma a partir de cuatro canales principales: el ahorro nacional, la inversión doméstica, el desarrollo del mercado de capitales y el empleo agregado y su nivel de formalidad. Asimismo, estiman entonces el efecto total sobre el PIB por tres componentes (inversión, empleo y productividad factorial). Sus estimaciones corresponden al periodo que va del primer trimestre de 1998 al tercero de 2012. Sus cálculos se resumen en el Cuadro 1, de donde se concluye que el efecto total de la reforma sobre el PIB en el periodo contemplado tiene un valor intermedio de 0.31 puntos porcentuales:

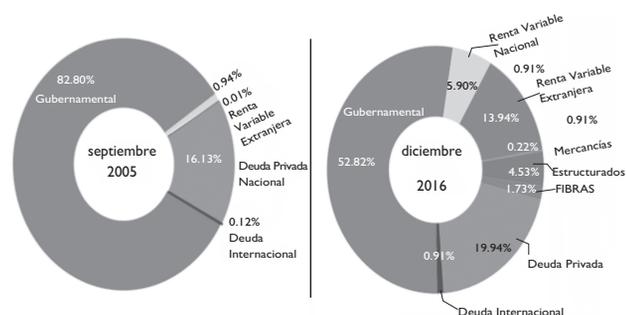
Cuadro 1
Impacto macroeconómico de la reforma de pensiones en México 1998 IT-2012 IIIT

	Impacto como % del PIB, valor intermedio
<i>I. Canal de impacto sobre:</i>	
a. Ahorro nacional	0.99
b. Inversión doméstica	0.72
c. Profundización financiera	21.30
d. Empleo, formalidad y productividad laboral	0.65
<i>II. Efecto total sobre el PIB (en puntos porcentuales, valor intermedio)</i>	
a. Componente de inversión	0.16
b. Componente de empleo	0.01
c. Componente de la productividad total factorial	0.13

Fuente: Elaboración propia a partir de Villagómez y Antón (2013).

- Las Afores son hoy el principal inversionista institucional del país. A través de las inversiones que realizan, ha sido posible profundizar los mercados de deuda gubernamental, corporativo, accionario e inmobiliario, así como dar vida a los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD) que hoy sirven para financiar múltiples actividades productivas en el país.

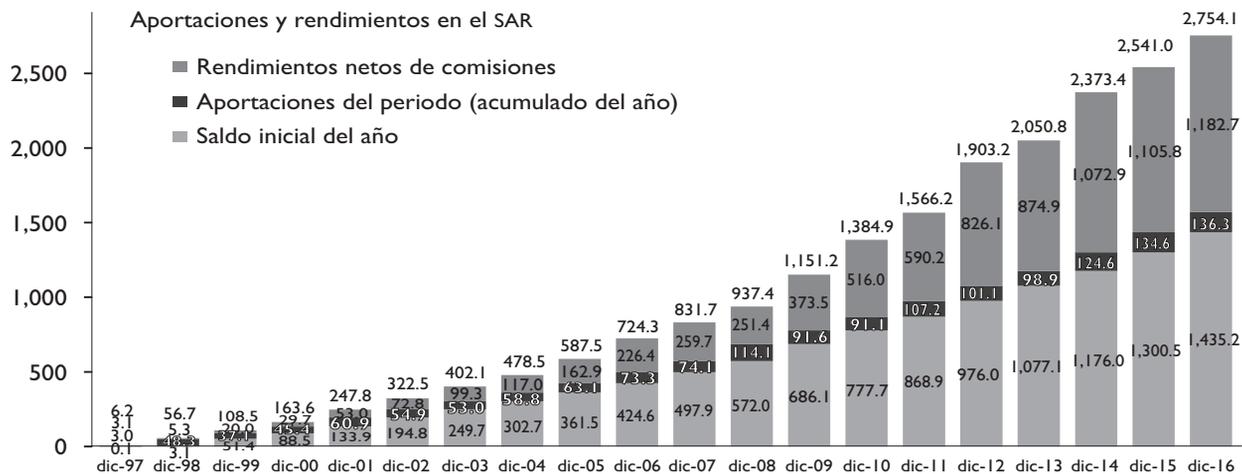
Gráfica 2
Evolución en la composición de las carteras de las Siefore (2005-2016)



Fuente: Consar.

- Los rendimientos obtenidos representan ya 42.9% del saldo de recursos administrados en el sistema, como se muestra a continuación:

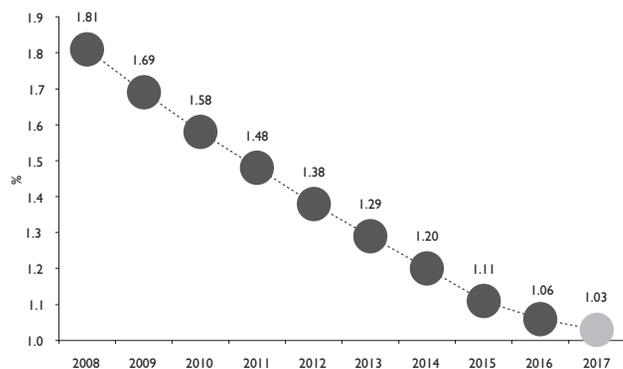
Gráfico 3
Composición de los recursos totales administrados por aportaciones y rendimientos



Fuente: Consar.

8. Finalmente, el cobro de comisiones de las Afore, que al inicio del sistema representó un aspecto de justificada controversia, ha venido disminuyendo año con año para situarse hoy en promedio de 1.03%.

Gráfica 4
Comisión sobre saldo
(% sobre saldo administrado, promedio simple)



Fuente: Consar.

Los retos hacia adelante para consolidar al SAR

De lo anterior se desprende que es mucho lo que se ha avanzado en las últimas dos décadas en materia pensionaria.

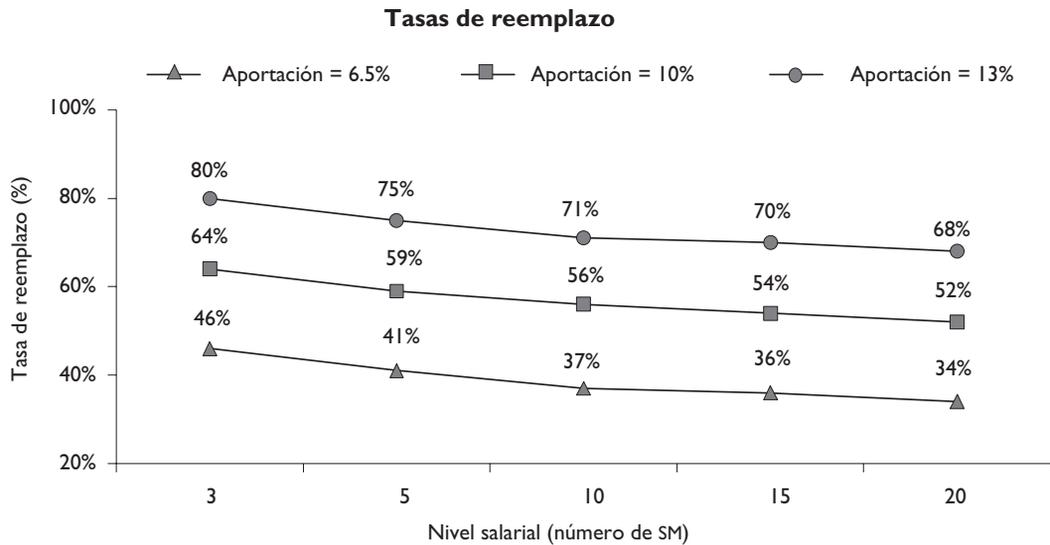
No obstante, persisten enormes retos. Es imperativo que estos desafíos se vayan enfrentando uno a uno para mejorar las pensiones de los mexicanos. Por ello, en esta sección se presentan los retos más relevantes para fortalecer al SAR.

El sistema de ahorro para el retiro debe ser capaz de dar respuesta a las necesidades de la población en la vejez. Quizá el mayor reto es que las reformas generaron expectativas de retiro que, en ausencia de acciones y medidas adicionales, terminarán sin poder cumplirse a cabalidad. Por ello, los retos que a continuación se enumeran, de enfrentarse satisfactoriamente, podrán fortalecer al sistema de pensiones y brindar mejores resultados para sus usuarios.

Se enumeran a continuación seis desafíos muy relevantes:

1. Quizá el más importante es que la tasa de contribución obligatoria es de las más bajas del mundo (6.5% del salario para afiliados al IMSS), lo que se traducirá, de no modificarse, en pagar pensiones inferiores a las necesidades de un porcentaje relevante de ahorradores del sistema. Un ejercicio hipotético realizado en la Consar muestra el impacto que tendría un aumento en la cotización obligatoria. Los resultados se muestran en la Gráfica 5, donde se indica, para diferentes niveles de salario mínimo (SM), cómo serían las tasas de reemplazo bajo aportaciones de la actual de 6.5%, de 10% y de 13%.

Gráfica 5
Impacto de aumentar la aportación obligatoria



Nota: Los supuestos bajo los que se desarrollaron los ejercicios de tasas de reemplazo son los siguientes: carrera salarial plana de 40 años, edad inicial de cotización a los 25 años, edad de retiro de 65 años, densidad de cotización de 100%, cuota social vigente a junio de 2016, rendimientos neto de comisiones de 4% anual, género masculino, saldo inicial de cero pesos, porcentaje de aportación obligatoria indicado.
Fuente: Consar.

Así, por ejemplo, si se considera el nivel más bajo de hasta tres salarios mínimos (56.6% de afiliados al IMSS perciben hasta ese nivel salarial), en la actualidad su tasa de reemplazo (TR) es de 46%; si la aportación obligatoria se incrementara a 10%, su TR aumentaría a 64%; y si fuese de 13%, la TR sería de 80%. Así, sin duda, duplicar la aportación obligatoria tendría un impacto muy favorable sobre las percepciones pensionarias de la “Generación Afore”. Este incremento podría ser gradual a lo largo de varios años.

2. La densidad de cotización (los años cotizados en relación con el total de años laborados) es baja¹¹; esta problemática se deriva principalmente de la dinámica del mercado laboral, donde existe una gran intermitencia laboral entre el sector formal y el informal.

¹¹ Para un estudio que calcula densidades de cotización, véase Consar, 2017. Los resultados de este estudio muestran que los cuentahabientes afiliados al IMSS tienen una densidad de cotización promedio de 42.9%, con una muy significativa varianza entre distintas cohortes. Claramente es una densidad promedio muy baja que complica obtener una tasa de reemplazo razonable.

3. Prevalece un alto porcentaje de trabajadores en la informalidad que no cotiza, razón que explica que el sistema tenga una cobertura muy baja (no muy distinta, por cierto, de la que prevalecía bajo el sistema de pensiones de beneficio definido). Para aumentar la cobertura, se podría incentivar la afiliación al SAR de los trabajadores independientes y de las empleadas domésticas, como se ha hecho en otros países de América Latina.
4. Las reglas de inversión para los recursos en las Siefore son restrictivas, lo que limita la posibilidad de obtener mayores rendimientos. Por ejemplo, sería preciso abrir más la posibilidad de invertir en valores extranjeros, en renta variable y en la inclusión de nuevos tipos de activos. Esto ya se ha hecho con éxito en países como Colombia, Chile y Perú.
5. Las comisiones que cobran las Afore por el manejo del saldo de la cuenta individual deben seguir bajando más, para lo cual éstas deben revisar y ajustar sus estructuras de costos y reducir sus gastos comerciales.
6. A pesar de que los cotizantes han reaccionado a las campañas que enfatizan la relevancia del ahorro volun-

tario como complemento de la pensión que se recibirá, este tipo de ahorro continúa siendo bajo. Finalmente, entre las acciones que se pueden tomar para propiciar el hábito del ahorro pensionario voluntario están la adopción de incentivos para dicho ahorro, desde los fiscales hasta las contribuciones *pari passu* entre empleador y trabajador¹².

Existen también otros retos que deben incluirse en una estrategia global para mejorar al SAR. Entre éstos, podemos enumerar los siguientes: (a) en concordancia con la tendencia internacional, aumentar gradualmente la edad de cesantía (hoy de 60 años); (b) fomentar una mayor competencia a través de incentivos correctos para los traspasos de cuenta de una Afore a otra; (c) pensar en el diseño de la fase de desacumulación, es decir, del pago de pensiones, para lo cual sería conveniente incluir una mayor gama de productos de retiro¹³; y (d) perseverar en políticas de educación previsional amplias para todos los segmentos de la población que sean un esfuerzo conjunto entre las autoridades y las Afore.

Además de todos los retos anteriores que pueden impactar favorablemente a la TR, deben mencionarse dos desafíos que se tienen que atender para mejorar el sistema desde un punto de vista integral: (i) la necesidad de contar con un pilar no contributivo y tener una buena interconexión entre pilares. Un pilar no contributivo requeriría desde luego un cuidadoso diseño administrativo y operativo para no desvirtuar su objetivo. Para que este pilar no contributivo sirva de incentivo para desempeñarse en el sector formal, lo que se requiere es integrarlo con el pilar contributivo. Esta interconexión puede hacerse combinando ambos esquemas, como lo hizo Chile con éxito¹⁴. Y (ii) la necesidad de efectuar reformas hacia cuentas individuales

¹²Véase Consar, 2016; en la sección 4 (pp. 21-27), se describen a detalle los diversos esquemas de ahorro voluntario que se podrían adoptar en México y que corresponden a las mejores prácticas internacionales en la materia.

¹³Actualmente los únicos productos de retiro que se ofrecen son los retiros programados y las rentas vitalicias.

¹⁴Describir el funcionamiento detallado de la integración de los pilares iría más allá del objetivo de este ensayo; para la interconexión exitosa en Chile que se conoce como “el sistema de pensiones solidarias”, véase <<http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyname-584.html>>.

en la mayoría de los estados de la República, las universidades públicas y los organismos gubernamentales.

Consideraciones finales

Como sucede con cualquier reforma estructural profunda, los cambios al sistema de pensiones en nuestro país que se han comentado en este ensayo presentan retos, áreas de mejora y riesgos de no actuar. Además, las reformas estructurales son dinámicas, pues difícilmente se puede decir de alguna de ellas que hayan concluido o llegado a su fin. Permanentemente son perfectibles y pueden ser ampliadas.

La trascendental transformación de un sistema de pensiones de reparto y beneficio definido por uno cuyo eje es la propiedad de los recursos para el individuo, ha tenido incidencias que van mucho más allá de la mera seguridad social. Basta con percatarse, como se expuso en este ensayo, de los efectos que el ahorro para el retiro concentrado en el SAR ha tenido sobre la carga de largo plazo de las finanzas públicas dedicadas a este rubro. Asimismo —y ello no es de soslayar—, el sistema ha generado un círculo virtuoso donde se canaliza el ahorro de los trabajadores en las cuentas individuales a importantes proyectos sociales de desarrollo. Así, el SAR es parte fundamental del proceso ahorro-inversión que repercute favorablemente sobre el crecimiento de la producción y los niveles de empleo. De igual forma, la reforma ha tenido una influencia favorable sobre el desarrollo del sistema financiero, el mercado de capitales y el mercado laboral¹⁵.

Al margen de cualquier debate ideológico, es claro que la reforma era necesaria e impostergable. El sistema para pagar las pensiones simplemente era fiscal y financieramente insostenible para el mediano y largo plazos. En efecto, el pasivo contingente asociado al esquema de reparto y beneficio definido venía avanzando en forma explosiva, lo que representaba un enorme riesgo para la viabilidad de las finanzas públicas. De no haberse adoptado la reforma, respetar los derechos de los pensionados bajo el viejo sistema se hubiera traducido en una fuerte presión sobre el déficit público que seguramente resultaría en sacrificar

¹⁵Como ya se señaló, entre los estudios que han investigado ampliamente el impacto macroeconómico de la reforma pensionaria de México, véase Villagómez y Antón, 2013; e ITESM, 2014.

rubros de gasto público social, un creciente endeudamiento y, finalmente, en una afectación negativa sobre el crecimiento económico.

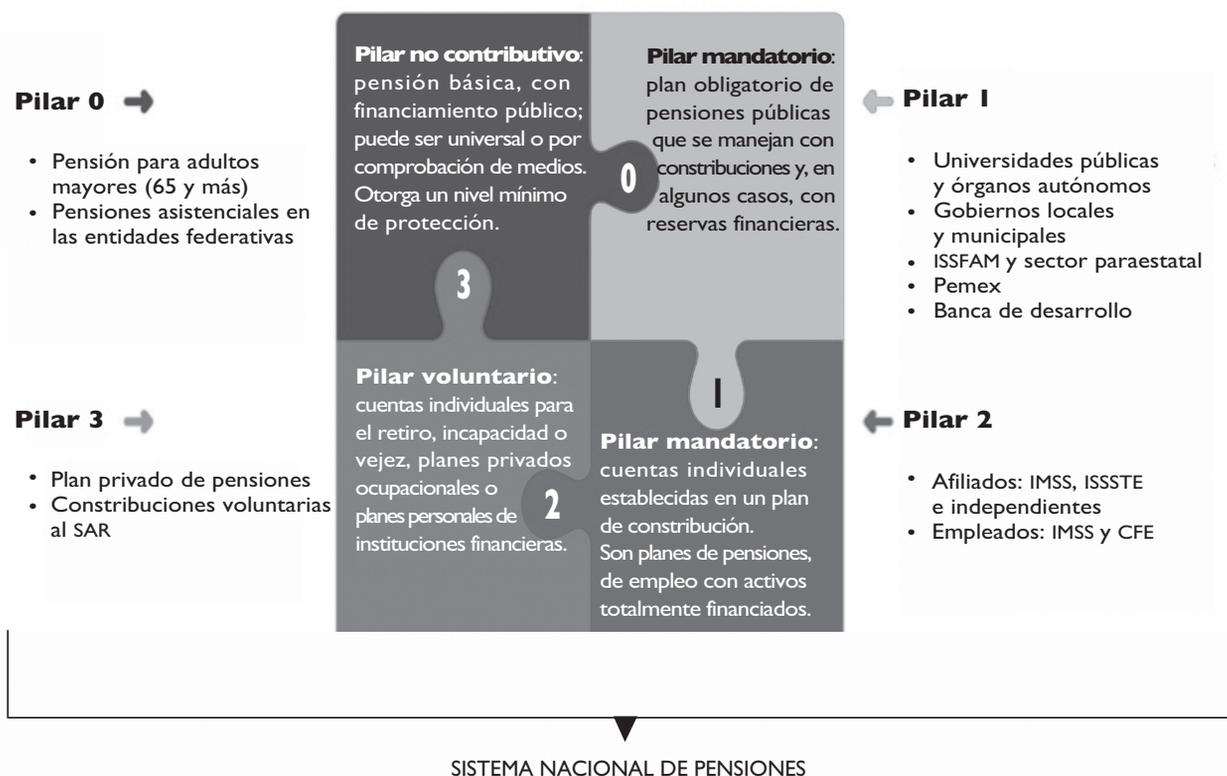
Como se comentó, la exigencia fundamental al sistema de ahorro para el retiro es que sea capaz de asegurar pensiones adecuadas al término de la vida laboral. La transición demográfica enfilada de manera acelerada hacia un creciente envejecimiento es una restricción importante para ofrecer pensiones dignas. Ello, aunado a que, como en otras partes del mundo, en México la población laboral no está ahorrando lo suficiente para enfrentar esa etapa de la vida, agrava aún más la perspectiva de tener buenas pensiones.

Como se comentó en la sección anterior, son varios los retos que hay que enfrentar y solucionar para consolidar un buen sistema de ahorro para el retiro, así como un sistema de pensiones adecuado. En el ámbito de las políticas públicas, existen desde luego otros factores que están fuera del control del SAR, pero que también coadyuvan a mejorar al sistema. Es preciso realizar esas otras acciones para eliminar

distorsiones importantes que afectan al sistema pensionario. Son temas muy complejos pero que igualmente deben considerarse, como las políticas encaminadas a mejorar la estructura del mercado laboral y a reducir el grado del sector informal. Acciones para enfrentar lo anterior redundarían en corregir las bajas densidades de cotización que se tienen.

Finalmente, un tema central es la fragmentación actual que tiene el sistema de pensiones en nuestro país. Si se hace referencia al Diagrama 1 del inicio de este artículo, esta fragmentación consiste en que los pilares están desconectados entre sí. No tienen interoperabilidad. Es fundamental avanzar en la integración de todos ellos porque sólo así se podrá lograr un auténtico “Sistema Nacional de Pensiones”. De manera diagramática, la integración consistiría en unir las diferentes piezas del rompecabezas para establecer una operación fluida entre todos ellos bajo el paraguas de un sistema nacional de pensiones.

Diagrama 3



A pesar de los avances innegables, es menester reconocer —como se hizo en este artículo— que persisten grandes retos que hay que enfrentar para fortalecer al sistema de pensiones y poder potenciar los efectos positivos sobre el crecimiento económico. Para avanzar hacia ese objetivo, deben adoptarse prácticamente todas las acciones descritas en el presente texto. Pero sin la concientización y el consenso entre los distintos actores políticos, económicos y sociales del país, tales como sindicatos, patrones, legisladores, gobierno y los propios trabajadores, no será posible avanzar. Las pensiones son, hoy por hoy, la gran reforma estructural todavía pendiente de México: por el bienestar futuro de todos los mexicanos es imperativo progresar en este tema lo más pronto posible para consolidar esta transformación.

Referencias

- Aguirre, F. M. (2012). *Pensiones... ¿y con qué?* Fineo (ed.).
- Alonso, J.; Hoyo, C. y Tuesta, D. (2014). "A Model for the Pension System in Mexico: Diagnosis and Recommendations". *Journal of Pensions, Economics and Finance*, 14(1).
- Barr, N. y Diamond, P. (2010). *Pension Reform. A Short Guide*. Oxford University Press.
- Casal, J.A. y Hoyo, C. (2007). "Costo fiscal de la reforma a la Ley de Seguro Social en México". En *C. G. Económicos*. Documento del Trabajo Núm. 2. Ciudad de México: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Cerda, L. y Grandolini, G. (1998). *The 1997 Pension Reform in Mexico: Genesis and Design Features*. World Bank.
- Consar (2017). *Densidades de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro de México*. Documento de Trabajo núm. 3, febrero. Recuperado de <www.consar.gob.mx>.
- Consar (2016). *Retos y mejores prácticas internacionales en la promoción del ahorro voluntario*. Documento de Trabajo núm. 2, septiembre. Recuperado de <www.consar.gob.mx>.
- Consar (2015). Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR. Segundo trimestre.
- Herrera, C. (2010). "Fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México: perspectivas y propuestas de reforma". En BBVA, *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes*, Fuentes, E.; García Herrero, A. y Escrivá J. L. (eds.), capítulo 4. España.
- Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). *Old Age Income Support in the 21st Century*. The World Bank.
- ITESM (2014). *Impacto macroeconómico de la reforma pensionaria en México*. Fuentes Castro, H. J. (coord.), con Ayllón Aragón, G.; Pérez Mendoza, A.; Zamudio Carrillo, A. y Núñez Mora, J.A. Centro de Estudios Estratégicos, Campus Ciudad de México, 10 de marzo.
- OCDE (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. México: Autor/Consar
- Sales, C.; Solís, F. y Villagómez, A. (1996). *Pension System Reform: The Mexican Case*. National Bureau of Economic Research, Nr. 5780.
- Solís Soberón, F. y Villagómez, A. (1999). "Las pensiones". En Solís, F. y Villagómez, A., *La seguridad social en México*. Ciudad de México: CIDE.
- Vásquez Colmenares, P. (2012). *Pensiones en México, la próxima crisis*. Siglo XXI.
- Villagómez, A. (2015). "México: Un esquema multipilar fragmentado". En *¿Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos?*, tomo II. SURA Asset Management.
- Villagómez, A. y Antón A. (2013). "El caso de México". En Acuña, R. (coord.), *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica*. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú. SURA Asset Management.
- Zvinieni, A. y Packard, T. (2004). *A Simulation of Social Security Reforms in Latin America: What Has Been Gained?* The World Bank.

PensionISSSTE en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). La “reforma” Peña no va al fondo del asunto público

Gustavo Leal Fernández*

A 18 años de la puesta en marcha de la “reforma”, con la que dio inicio la “nueva era del IMSS”, nos encontramos con un Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) cuya cuota es menor a la de 1994 y lejana a la cuota de equilibrio. También es patente un gran déficit financiero provocado fundamentalmente por la insuficiencia de la cuota, la falta de cumplimiento de la prima gubernamental para cubrir el rubro Gastos Médicos para Pensionados, así como el crecimiento del gasto en enfermedades crónicas-degenerativas, corrupción, ineficiencia e ineficacia en el sistema de abasto.

18 años después del SAR, no habrá pensiones dignas

El Informe Trimestral de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar) octubre-diciembre 2014 (Consar, 2015), comunica que sólo 4 de cada diez integrantes de la Población Económicamente Activa (PEA) realizan aportaciones al SAR y estima que el 60% restante carecerá de pensión culminando su carrera laboral. Agrega que los sistemas de reparto “son financieramente inviables y consumen cada vez más recursos. Entre más tarde sea su reforma, mayor será el costo para la sociedad”.

* Departamento de Atención a la Salud, UAM-Xochimilco.

18 años después de operar, el SAR descansa sobre una bomba de tiempo activada y no precisamente por los sistemas de reparto que, a falta de un adecuado diagnóstico estructural, Consar sigue insistiendo temerariamente en dinamitar. Su reiterada defensa del sistema de capitalización individual frente al de reparto, presentándolo invariablemente como “un hecho” incuestionable –comparación imposible–, confirma que, a diferencia de las experiencias uruguaya, argentina y chilena, el debate mexicano casi no permea a la gran opinión pública. En buena medida, este resultado deriva directamente del mensaje mediático-Consar, más inclinado al fraseo publicitario que a suministrar información analítica relevante y con un sentido de comunicación universal para todo público.

Lamentablemente, la naturaleza del mensaje Consar apenas anticipa los desafíos de fondo del sistema pensionario. Montados en un acotado grupo de discutibles “consensos”, los Informes Consar concentran sus análisis en una agenda parchada. No dotan al ciudadano de materiales que iluminen las tendencias, problemas y desempeño estructural de los 18 años transcurridos. Tampoco proponen otras opciones de políticas viables –éas sí, apoyadas en robustos consensos sociales– frente a sus poco alentadores resultados.

En el ámbito económico, a la pérdida de competitividad que genera disponer de poblaciones crecientemente adultas, debe agregársele que carecerá de los recursos para satisfacer sus necesidades elementales. El futuro que ya alcanzó al SAR anuncia

un mercado nacional regularmente deprimido, con déficit crónico de consumidores.

Los agudos riesgos sociopolíticos del desempeño del SAR también están a la vista. Los adultos en perspectiva jubilatoria incapaces de alcanzarla presionarán imparablemente sobre IMSS-ISSSTE, instituciones responsables de atenderlos en salud, alimentación y asistencia. La anemia de recursos ya es casi una fuente normalizada de confrontación entre círculos y redes familiares. Los riesgos que ya llegaron colapsarán un tejido social ya fracturado.

Es clara la urgencia de revisar a profundidad el actual diseño del sistema pensionario, como propone Consar. Pero no para seguir “reformando”, en el mismo sentido, aquello que Consar califica de “financieramente inviable” y que ha generado el estado de cosas que hoy debemos revisar de raíz.

Ese trabajo profundo debe corregir las fallas estructurales del diseño del SAR y, en ésta medida, abrir para todos un “nuevo comienzo” frente al potencial de exclusión social que describen sus tendencias (Leal, Sánchez y León, 2016).

En el sentir popular palpita con fuerza la opinión de que la administración de los recursos pensionarios, lejos de constituirse en un factor de seguridad económica y bienestar social, se ha erguido, más bien, en un instrumento de especulación financiera que beneficia apenas a un puñado de empresas privadas, en su mayoría extranjeras.

Ese sentir enfatiza también que para la mayoría de los asalariados que disponen de algún sistema de ahorro para el retiro, el estado actual del asunto público representa una afectación de sus intereses, ya sea por los resultados en las inversiones que se realizan con sus ahorros en el mercado bursátil, o bien como resultado de los cobros, muy altos, que suelen hacer administradoras y bancos por concepto de comisiones.

En un entorno marcado por la ausencia de empleo formal, rezago social e insuficiencia de servicios de salud y atención a los sectores vulnerables, la pertinencia del SAR es un factor de riesgo para el propio Estado (Alonso, Hoyo y Tuesta, 2014).

La Auditoría Superior de la Federación (2015) también documenta la ausencia de una política de largo plazo en la materia: “las debilidades de diseño de la política pública se traducen en limitantes para la puesta en marcha de la política de jubilaciones y pensiones”. El diseño del SAR presenta debilidades de gran calado que anticipan al Estado desafíos de envergadura, muchos de ellos ya conformados en calidad de nudos *cuasi* irresolubles, si las autoridades

competentes –apoyadas en un vasto consenso ganado a base de información universal al alcance de todo ciudadano– no acomete con visión social un asunto público tan complejo como el de proveer con recursos económicos a un importante sector que aportó a lo largo de sus carreras laborales beneficios sustantivos para el desarrollo nacional. Además, la elevada rotación del mercado de trabajo y la inestabilidad laboral que, en el marco de las tendencias del SAR, se fortalecen con los impactos de la Nueva Ley Federal del Trabajo (noviembre, 2012) no garantizan acceso a pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Ello reduce la posibilidad de alcanzar el número mínimo de semanas que demanda el sistema.

Esas tendencias confirman que 81% de los trabajadores en Afore han cotizado menos de 500 semanas desde que inició el sistema. Sin algún ajuste, ellos necesitarán laborar 44 años (promedio) para acceder a una pensión mínima.

Como observa el Poder Legislativo: “en esta condición se encuentra 75% de los propietarios de 52.7 millones de cuentas individuales. El sistema no es sustentable financieramente y tendrá, a largo plazo, un gran costo fiscal”¹. Lo que sigue es reformar esas reformas.

No a la reforma regresiva de OCDE

Las reformas de las Leyes IMSS (1995-97)-ISSSTE (2007) son reformas financieras que cancelan la visión social en el manejo de los recursos. Con ellas inicia una nueva etapa de lucro a cargo del capital financiero.

IMSS. Bajo los principios de no incrementar cargas adicionales a trabajadores-empresarios, estimular el papel del instituto como promotor del empleo, la productividad y explorar mecanismos para dar viabilidad a los ramos de aseguramiento, se inició una crítica pública a su sentido social.

Según ella, todos los ramos de aseguramiento tenían problemas financieros y eran una carga para el crecimiento y productividad de las empresas, las cuales se encontraban en desventaja competitiva con los socios comerciales de México. Por ello, se requería de una “reforma” que incentivara la productividad de las empresas, que evitara la inequidad de quienes más aportaban y en porcentaje menos recibían.

También se proponía eliminar los tiempos de espera para recibir atención médica, estrechar la relación médico-paciente y elevar la calidad de los servicios; tomar en

¹ La Jornada, 15 de febrero de 2015.

cuenta la carrera salarial del trabajador para el cálculo del monto de la pensión y ampliar la cobertura del Ramo de Guarderías para lograr una incorporación equitativa de la mujer al mercado laboral (IMSS, 1995).

A 18 años de la puesta en marcha de esa “reforma”, con la que dio inicio la “nueva era del IMSS”, nos encontramos con un Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) cuya cuota es menor a la de 1994 y lejana a la cuota de equilibrio. También es patente un gran déficit financiero provocado fundamentalmente por la insuficiencia de la cuota, la falta de cumplimiento de la prima gubernamental para cubrir el rubro Gastos Médicos para Pensionados, así como el crecimiento del gasto en enfermedades crónico-degenerativas, corrupción, ineficiencia e ineficacia en el sistema de abasto.

No existen estudios sobre la mayor productividad de las empresas con la entrada de la “reforma”. La insatisfacción de usuarios y prestadores del servicio va en aumento. Se atienden más pacientes prácticamente con la misma infraestructura. Los tiempos de espera siguen siendo un problema.

No hay certidumbre sobre el monto de la pensión para las nuevas generaciones. Hace 18 años, se responsabilizó al sistema de reparto. Hoy, la crítica no se encamina hacia sistema financiero-bancario que usa los fondos pensionarios, sino al trabajador, al individuo que debe preocuparse, sólo él, de su futuro.

En el ramo de Aseguramiento de Guarderías, crece la oferta a cambio de la calidad del servicio. Y sobre el Seguro de Riesgos de Trabajo, existe ya la propuesta de AMIS-GF Banorte para ser manejada por instituciones privadas. Ello representaría un golpe final al SEM y al IMSS.

ISSSTE. En 2007, el diseño de su “reforma” pensionaria fue formulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajo los siguientes supuestos: 1) el sistema de reparto es inviable y mantenerlo significaría incurrir en un mayor costo que ejercería una presión sobre las finanzas públicas. 2) El sistema de cuentas individuales, con bono de reconocimiento, es la solución porque el sistema estaría en equilibrio permanente. 3) Ofrece plena portabilidad de la pensión entre un sistema y otro (IMSS-ISSSTE). 4) Los recursos son heredables. 5) Los trabajadores tienen la certeza de recibir su pensión debido a que durante toda su vida laboral acumulan recursos en una cuenta individual de su propiedad. 6) Se corta la trayectoria explosiva del déficit y se logra el equilibrio permanente del sistema (salvo la pensión mínima garantizada). 7) Transparencia de contabilidad y de pasivos públicos. 8) La reforma del ISSSTE

podría servir como catalizador para los demás sistemas públicos de pensiones.

Pero, 18 años después, en el *Informe al Ejecutivo y al Congreso 2013-2014*, todavía respetando el deliberadamente equivocado “diagnóstico” de Fox y Calderón, el IMSS-Peña reconoce que “la complejidad de la situación financiera que enfrenta el Instituto ha sido ampliamente descrita desde *Informes* anteriores. Desde 2009 ha sido necesario utilizar los recursos acumulados en las reservas para subsanar su déficit operativo. A partir de 2013 se comenzaron a utilizar los recursos de la Reserva Financiera y Actuarial del SEM. Se estima que estos recursos se agoten en 2017” (IMSS, 2014: 286).

Y, 8 años después, el *Informe Financiero y Actuarial 2014* asume que el seguro de salud del ISSSTE, “de acuerdo con la proyección financiera y actuarial, en caso de no recibir transferencias, se estima que las cuotas y aportaciones son insuficientes para cubrir su gasto corriente. No obstante, si se hace uso de la Reserva Financiera y Actuarial se tiene un período estimado de suficiencia de seis años. La situación deficitaria se agudiza al analizar el balance entre ingresos y gastos de los servicios médicos para pensionados” (ISSSTE, 2014: 76).

Lo que sigue es reformar esas “reformas” y no como sugiere OCDE (2015). Sin extraer el saldo del anunciado fracaso –durante 18 años– de operación del SAR, ahora busca elevar las aportaciones de trabajadores (que sobreviven con míseros salarios) y, peor aún, amputar el derecho adquirido a una pensión, forzando una combinación que limitaría los derechos ganados y acumulados por los trabajadores imponiéndoles, simultáneamente, la obligación de capitalizar en Afores.

OCDE quiere “salvar” las pensiones –de un fracaso que defendió 18 años– obligando a que sólo pongan los que menos tienen, porque patronos y gobierno, no. Así, por supuesto, no.

PensionISSSTE y la “falla de mercado” del sistema Afore

Según Alejandro Turner, entonces vocal ejecutivo de Pension ISSSTE, el sistema de administración privada de los fondos de pensiones (Afores), que inauguró Ernesto Zedillo con su “reforma” 1995 a la Ley del IMSS, acusa una “falla” de mercado que “merma” en forma significativa los recursos que recibe un trabajador al momento del retiro².

² *El Financiero*, 10 de febrero de 2013.

Para Turner, la “falla es la falta de información” del trabajador sobre el rendimiento que genera su ahorro y la comisión que debe pagar al administrador. Y pone un caso: tomemos dos personas que empiezan su vida laboral el mismo día, cotizan a la seguridad social durante el mismo tiempo y con el mismo salario y también se jubilan el mismo día. Quien eligió la Afore que cobra la mayor comisión y paga el menor rendimiento tendrá una pensión de 5 mil pesos. El que optó por la que tiene la menor comisión y paga el mayor rendimiento obtendrá 20 mil pesos. ¡Mago! Turner insiste en que no hay “información suficiente al público sobre este tema y es una falla del sistema”.

¿Quiere decir que si estuviera “informado” podría saltar por encima de la “falla”? ¡De ninguna manera! Esa “merma” en absoluto resuelve los problemas de diseño de la “reforma” Zedillo: el SAR, y que se traducen en pensiones apenas de 25% del último salario devengado.

Ya desde 2005 se documentó³ que un trabajador con vida laboral de 40 años y cotizando al IMSS cerca de 22 años, apenas aspiraría a una pensión equivalente al 25% de su último salario al momento del retiro. ¿Por qué? Sencillo: la tasa de densidad de su cotización sólo sumaría 56%.

Entre otras fallas, la Ley Zedillo soslayó la precariedad laboral, los bajos sueldos, el empleo informal y los periodos de desempleo que impiden a los trabajadores cumplimentar los aportes indispensables para alcanzar una pensión digna. El diseño de esa “reforma” no vinculó adecuadamente el sistema de ahorro con la realidad del empleo que incluye trabajadores que al ganar poco, pueden aportar poco y, por tanto, no alcanzarán esa “dignidad” en su pensión.

Por ello, el modelo Afore, al no incorporar el impacto negativo de la densidad de la cotización ni su efecto en la carrera salarial, proyecta a sus afiliados saldos inexactos que, en el mediano y largo plazos, están fuera de lo real y posible.

Ese fatídico sistema de cuentas individuales, ese SAR que Calderón extendió a los trabajadores nuevo ingreso del ISSSTE (2007) (Leal, 2008; 2010) y posteriormente a los del IMSS y la CFE (2008) (Leal, 2011) no garantiza ni 20% del último salario devengado: cuatro salarios mínimos, incluso considerando las aportaciones del SAR 92. ¿Por qué? Por los supuestos “irreales” del modelo: movilidad salarial, efecto de las comisiones, tasas de interés y nivel de los rendimientos.

³ Cfr. las varias intervenciones del actuario Jorge Carlos Soto en el debate sobre la situación del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del IMSS (véase Leal, 2009; 2013).

El problema son esos “supuestos”, a lo cual hay que agregar, como el corazón del asunto, la propia naturaleza de las cuentas individuales, su estructura de comisiones y la intermediación financiera innecesaria que representan. El problema es esa modalidad mexicana de la “capitalización individual” que, a diferencia de otras —como la sueca— representa un riesgo patente que no proveerá pensiones dignas.

Otros ejemplos. Por la baja aportación y la comisión promedio, una persona con 30 años de cotización que gana 44 mil 850 pesos mensuales y aumento salarial de 3.72% anual, alcanzaría solamente 13 mil 886 pesos de pensión: 15.46% de su último salario. Y un trabajador con 1 mil 794 pesos de remuneración —y mismas condiciones que el anterior— apenas montaría una pensión de 934 pesos: 26.05% del último salario.

Así que el asunto no se resuelve con más o menos información. Es un problema estructural de la Ley Zedillo IMSS y el SAR que urge reformar. La “falla” de mercado” de Turner —que conoce por haberse desempeñado como actuario autorizado para dictaminar planes de pensiones ante la Consar— sólo atiende el impacto de las comisiones sobre el nivel de la pensión, no el fracaso estructural de la Ley Zedillo y el SAR.

Pero Turner no menciona que en Bolivia, Colombia, El Salvador, Bulgaria, Estonia, Hungría, Kazajstán, Polonia y Eslovenia se han tomado acciones para evitar que las comisiones mermen la pensión. En ellas funcionan regulaciones que obligan a que las comisiones no sean mayores a las que cobran las sociedades de inversión o crear subastas de paquetes de afiliados para entregárselos a la que ofrezca la menor comisión. Otra vía, usada en Suecia, es que los administradores garanticen un rendimiento mínimo y, si no lo alcanzan, no cobran comisión⁴.

Además, Turner declara que toda vez que el nivel de la comisión del PensionISSSTE “es la más baja del mercado”, 0.99% “no sólo se beneficiarán sus usuarios, sino también los trabajadores que encargaron su ahorro a las Afores privadas”. Pero ¿cómo así cuando lo único que cambia es el impacto de la comisión pero, en lo absoluto, la falla estructural incrustada en el SAR: en la modalidad mexicana de capitalización individual?

Lo que Turner aún no empieza a explicar es el alto costo fiscal de la igualmente fracasada “reforma” Calderón

⁴ Cfr. al respecto los *Informes* periódicos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) disponibles en <<http://www.gob.mx/>>.

al ISSSTE (2007), así como la escasísima atracción que tuvo PensionISSSTE (noviembre de 2008) dentro del universo de los trabajadores del Apartado A, lo cual ha terminado de hundir esa “reforma” al ISSSTE (Leal, 2011). Ahí la “falla”, la de Turner, sí que parece ser por “falta de información”.

¿“Nacionalización” pensionaria en Banorte?

Durante 2012, las Afores ganaron casi 10 mil mp en términos reales: la suma consolidada más grande desde que empezaron operaciones en 1997. El promedio de utilidades creció 20% real, aunque unas ganaron más que otras. Mientras las de XXI-Banorte crecieron 90% y las de Pension ISSSTE 34%, Banamex sólo ganó 7.2%. El negocio estable del SAR reporta beneficios anuales promedio del 21% entre 1998 y 2012. Y esas ganancias seguirán subiendo: con más cotizantes, los costos han bajado⁵.

Sucede lo contrario con el nivel pensionario de los trabajadores dueños de los fondos que enriquecen a las Afores. Por el diseño del SAR y su modalidad mexicana de capitalización individual se guardó que los trabajadores ahorrran algo que los bajos niveles salariales imposibilitan de facto. Hasta 73% de los cotizantes devengan menos de 3 salarios mínimos y aun computando las 1 mil 250 que establece la ley, sus cuentas individuales no alcanzarán una pensión “digna”.

La reforma Zedillo al IMSS de 1997 operó con supuestos que nunca se cumplieron. La imposición del sistema de cuentas individuales –en una realidad económica tan dispar como la mexicana– culminó con que hasta 60% de la población carezca de toda capacidad para ubicar recursos en Afore.

Ese sistema de cuentas individuales y el SAR no garantiza que la pensión sea alta ni para quienes detentan los niveles salariales superiores. En Afore, un trabajador que devenga 47 mil pesos mensuales (25 salarios mínimos) se jubilará apenas con casi 44% de su último salario (Alonso, 2012).

Del total de 48.5 millones de cuentas individuales en el sistema “en 25 años sólo 6% podrá cubrir las mil 250 semanas por cuenta propia y hasta 60% no tendrá manera de cumplir los requisitos y sólo tendrá derecho a retirar los menguados recursos debido al escandaloso cobro

de comisiones que las Afores realizan en cada una de las cuentas” (Alonso, 2012).

Mientras tanto, los “propietarios y funcionarios de las Afore cobran 30 mil dólares mensuales de sueldo, el cual obtienen de las comisiones que arrebatan sin control ni límite alguno a las cuentas individuales” (Alonso, 2012).

Así que a Ernesto Zedillo, con la privatización del sistema de pensiones de 1995, le deben todos los trabajadores del Apartado A del Artículo 123 constitucional que se jubilarán en 2021 –vía Afores–, recibir apenas 2 mil 179 pesos de pensión. A Calderón (con Molinar Horcasitas en el IMSS-2008 y Miguel Ángel Yunes en el ISSSTE-2007) le deben todos los jóvenes mexicanos haber perdido el derecho a una garantía estatal para su retiro y su sometimiento a las comisiones e incertidumbre bursátil de su cuenta individual en las Afores y PensionISSSTE que, si acaso, les “garantizarán” la pensión mínima equivalente a un salario mínimo.

A la reforma laboral 2012 de Calderón –acompañado de Peña Nieto– le deben todos los jóvenes mexicanos haber perdido la posibilidad de alcanzar la antigüedad que requieren las leyes IMSS-ISSSTE para ganar el derecho a sus prestaciones de salud y pensiones.

Con el supuesto argumento de “nacionalizar” el sistema privado de pensiones, la compra por Banorte –propietaria de la Afore Siglo XXI– de la Afore-Bancomer, desnuda, más bien, a un poderoso grupo financiero que pretende sentar sus reales en el nicho de negocios de las pensiones con una agenda tan agresiva como ambiciosa. Banorte va con todo por todo. De concretarse la adquisición, una sola Afore concentraría hasta 30% de las ganancias del sector.

A decir de Fernando Solís Soberón –director general de Banca de Ahorro y Previsión del Grupo y quien antes presidiera el ente regulador Consar– esta agenda contempla: 1) cambios en materia de seguros que “ayudarían a potenciar el sector de pensiones”. Por ejemplo: “no distinguir entre trabajador asalariado y no asalariado: que ambos contribuyan a la seguridad social. Esto conduciría a 100% de cobertura”. 2) Que los seguros de invalidez y vida no sean llevados por los institutos de seguridad social. Que sean las Afore las que contraten con compañías privadas. Ello se traduciría en ahorros “muy significativos de primas”: que más recursos para los trabajadores en las cuentas individuales. 3) En vivienda y pensiones –que en el país está mezclado–, si parte de los recursos del Infonavit fueran manejados por las Afore, ayudarían al financiamiento de viviendas y la acumulación de recursos sería mucho mayor. “Si los recursos de vivienda de los últimos diez años hubieran sido manejados por las Afore, los fondos serán superiores

⁵ Cfr. al respecto los *Informes* periódicos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) disponibles en <<http://www.gob.mx/>>.

entre 22 y 24%. Con más tiempo, serían mayores”. 4) Otro pendiente es el seguro de riesgo de trabajo, para que sean las empresas las que paguen las primas, cuando en México se pagan al IMSS. Toda esta agenda requeriría cambios a las leyes del IMSS, ISSSTE e Infonavit”⁶.

Con todo, no se aprecia por dónde la agenda “nacionalizadora” de Banorte pudiera revertir las tendencias del SAR que consolida jugosas ganancias para el administrador –por el nivel de las comisiones– y muy bajas pensiones para los propietarios efectivos de los fondos: los trabajadores, obligados a ahorrar forzosamente en Afores que ya suman recursos extraordinariamente cuantiosos.

El ISSSTE-Peña reconoce el fracaso de la “reforma” Calderón

Tal como se comunicó con oportunidad (Leal, 2011), hoy el ISSSTE-Peña reconoce que el “éxito” de la reforma Calderón de 2007 y su “alivio” sobre las finanzas públicas fue mera propaganda. Para ponerlo a flote, el “nuevo” PRI quiere, ahora, que los trabajadores paguen más cuotas con peores servicios. El funcionario de Hacienda tras Calderón en la fallida “reforma”, dirige hoy el IMSS-Peña: José Antonio González Anaya.

El ISSSTE ya no carga con las pensiones en curso de pago (que, gracias al triunfante proceso de las cuatro cascadas de amparos masivos contra la “reforma” Calderón, garantiza el artículo décimo transitorio de la Ley 2007) ni con las de los trabajadores de nuevo ingreso (que, lamentablemente para el futuro de los jóvenes, están privatizadas en PensionISSSTE), pero su situación financiera es peor que la que prevalecía antes de la “reforma”. La Ley 2007 es más cara que la que abrogó (1983).

Este resultado fue pertinentemente advertido para PensionISSSTE, Fovissste, Seguro Médico, Servicios Sociales y Culturales, Estancias, SuperISSSTE y TurISSSTE (Leal, 2011).

Y es que la “reforma” Calderón –como sus antecedentes: los amagos de Zedillo (Leal, 2000: 123-140) la propuesta hacendaria de Gil Díaz (2003) (SHCP, 2003); la “integral” de González Roaro (2004) (ISSSTE, 2004) y la Iniciativa Ayala (2005) (ISSSTE, 2005)– nunca buscó mejorar a fondo la seguridad social de los trabajadores del Estado y su cuadro de prestaciones, seguros y servicios. Su propósito –además de buscarle alguna legitimidad a Calderón– fue replicar, 10 años después, la también fallida reforma Zedillo al IMSS

⁶ *El Financiero*, 22 de noviembre de 2012.

–que generó el SAR– para trasladarle PensionISSSTE los de los trabajadores del Apartado B, lo que no logró, salvo para los de nuevo ingreso.

La Ley Calderón despertó, además, una honda corrida pensionaria que, aunada al proceso de amparos, quebró desde dentro su base financiera. Sin creación de empleo en el Apartado B, la estructura de las contribuciones para sustentar los servicios la parió muerta. El calderonismo fracasó escandalosamente a pesar de haberle destinado, vía Miguel Ángel Yunes, 8 mil mp extras al Fondo Médico: los servicios y el abasto están peor que antes de la “reforma” (Leal, 2009).

En el crepúsculo del calderonismo, con más de cinco años de retraso (2012), el ex director Sergio Hidalgo Monroy⁷ instaló el Consejo Asesor Científico y Médico presidido por Guillermo Soberón de Funsalud –principal impulsor del Seguro Popular junto con Julio Frenk y Mercedes Juan– que fungiría como el “cuerpo consultor superior” del ISSSTE en todas las ramas y ámbitos comprendidos por las prestaciones, seguros y servicios que brinda⁸. ¡De muy efímera vida!

En octubre de 2013, el entonces director Sebastián Lerdo de Tejada declaró que “podremos hacer más con menos recursos” y –derrochando malabarismos al intentar justificar la “universalidad” que promueve Peña Nieto–, ya apuntaba que “de no implementar cambios, el déficit financiero llegará a ser de 8 mil 500 mp en 2020”⁹.

Hoy el ISSSTE-Peña, con su *Informe Financiero y Actuarial 2013* –sin decir palabra sobre la corrupción endémica que heredaron de Fox (González Roaro, Moreno Cueto) y Calderón (Yunes, Villalobos, Hidalgo)– reconoce finalmente que tiene “numerosos desequilibrios financieros”; que diversos seguros y coberturas “son deficitarios” y que fueron solventados, en 2012, con “transferencias gubernamentales por 15 mil 765 mp”, exactamente como antes de la “reforma” Calderón (ISSSTE, 2013).

Su “solución” consiste en elevar cuotas por peores servicios. Dado que el Seguro de Salud “ha operado en condiciones deficitarias desde 2008, las cuotas y aportaciones asignadas para su financiamiento son insuficientes para cubrir los gastos que se espera tener en 2014”¹⁰.

⁷ Hoy director general de la firma concesionaria de proyectos de infraestructura de transporte OHL.

⁸ *La Jornada*, 11 de julio de 2012.

⁹ Senado de la República, Comunicación Social, 9 de octubre de 2013.

¹⁰ Senado de la República, Comunicación Social, 9 de octubre de 2013.

Y como los ingresos actuales “sólo alcanzarán a cubrir los gastos del Seguro de Salud por seis años”, para el mediano plazo “se considera la opción del incremento de aportaciones” que se elevarían de 11.47% a 14.02% del sueldo básico de los trabajadores, exactamente como antes de la “reforma” Calderón.

Todo ello en el marco de la propuesta de “universalidad” de Peña Nieto —diseñada por Santiago Levy— que eleva impuestos (IVA), reduce prestaciones y aspira apenas a un “piso básico” de protección social, como el contemplado en el Convenio 102 de la OIT ya signado por el secretario Nava-rrere Prida y avalado por la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). Oscuro futuro para la seguridad social “universal” ofrecida por Peña, cuando para el caso del IMSS-Peña, su director, González Anaya, no pide más recursos federales y Sebastián Lerdo de Tejada sólo se propone elevar cuotas del ISSSTE sin proponer cómo mejorar los servicios.

¿“Autonomización” de PensionISSSTE?

En octubre 2013, el entonces director, Sebastián Lerdo de Tejada, ofreció fortalecer la “misión social” de Pension ISSSTE observando que, pese a registrar “uno de los mejores rendimientos”, perdía considerables afiliados: es la “única” Afore pública, pero los cotizantes cambian por “mala promoción”¹¹.

Después, José María de la Torre, su vocal ejecutivo, comunicó que, en 2014, invertirían “entre 80 y 140 mp para abrir 120 centros de atención”, buscando captar más cuentas. Porque, aunque hasta 95% de los cuentahabientes “son funcionarios del gobierno”, esperaba “incrementar” con quienes laboran en iniciativa privada¹².

El Paquete Económico 2016 contenía la Iniciativa Peña para “autonomizar” PensionISSSTE del instituto y dotarlo de “autonomía operativa, normativa y de gestión”. Alegaba que la Ley ISSSTE lo configuró como órgano de “carácter social, sin fines de lucro y con el beneficio adicional de que la utilidad no se destina a dividendos, sino a fortalecer el ahorro de los trabajadores, satisfechos sus costos de administración, inversión y constitución de reservas”¹³.

En 2014, la FSTSE declaró que de los 174 mil mp que acumulaba PensionISSSTE, una parte se invertiría en carre-

teras, petroquímica, turismo y la tercera rívera Pacífico: habrá “cero riesgo”. Como son proyectos “firmes, no se pondrán en peligro los ahorros de los trabajadores”. Incluso, insistía, los estudios para carreteras fueron elaborados por ICA y se presentaron a Hacienda “ante el secretario Luis Videgaray”¹⁴.

Pero en diciembre de 2014 también se divulgó que siete personas cercanas a Joel Ayala, cabeza de FSTSE, recibieron, durante cinco años, 30 contratos de PensionISSSTE por 18.5 mdp: prestación de servicios como “vocales” de la Comisión Ejecutiva de PensionISSSTE y sólo obligados a sesionar una vez cada dos meses. Igualmente, desde 2009, PensionISSSTE habría desembolsado 13.3 mdp para pagar al menos 23 contratos a ocho personas cercanas a Elba Esther Gordillo por “servicios profesionales” como vocales de PensionISSSTE, sesionando una vez cada dos meses¹⁵.

En septiembre de 2014, el vocal José María de la Torre estimó que fuerte atractivo de PensionISSSTE es repartir utilidades anuales hasta por 3 mil pesos: entre enero de 2012 y marzo de 2014, dijo, 9 mil trabajadores del sector privado habrían “traspasado” su fondo a PensionISSSTE¹⁶.

Sin embargo, una encuesta de OCC Mundial (abril de 2015) reveló que, al menos, ocho de cada 10 profesionistas mexicanos carecían de ingresos suficientes para ahorrar hacia el retiro, y la misma proporción no se encontraba preparada para jubilarse. Ellos “no podrán retirarse sin preocupaciones”. Las razones principales son: el sueldo no es suficiente (80%); no saben cómo hacerlo (20%); no tienen cuenta bancaria (14%) o no piensan en el futuro (5%)”. El 36% que afirmó estar ahorrando tiene Afore pero sin aportaciones recientes¹⁷.

Frente a la jugosa bolsa que representan los niveles salariales de los trabajadores al servicio del Estado (hasta 5 mínimos en el Apartado B del Artículo 123 constitucional) y la clara dinámica socialmente fallida que describen las tendencias estructurales después de 18 años del SAR (sobre todo en el Apartado A), el gran reto del debate parlamentario al que se convocó consistía en transformar esa “autonomización” en una oportunidad real para erigir a PensionISSSTE como auténtica Afore pública que representará, desde ahora, una cámara de compensación frente al más que cantado fracaso social de la “industria” de las Afores privadas para garantizar pensiones “dignas”, datado para 2032.

¹¹ *El Financiero*, 11 de octubre de 2013.

¹² *El Financiero*, 23 de diciembre de 2013.

¹³ *Gaceta Parlamentaria*, Palacio Legislativo de San Lázaro, 8 de septiembre de 2015, Anexo 4.

¹⁴ *La Jornada*, 16 de enero de 2014.

¹⁵ *El Universal*, 23 y 24 de diciembre de 2014.

¹⁶ *El Financiero*, 19 de septiembre de 2014.

¹⁷ *El Financiero*, 28 de abril de 2015.

En ese año pasarán a retiro las primeras víctimas de la “reforma” Zedillo al IMSS de 1997 con pensiones, en el mejor de los casos, de 30% del último salario devengado. Entonces el gobierno en turno deberá rescatar el sistema privatizado de pensiones como, en su momento, rescató a la banca vía el Fobaproa. PensionISSSTE podrá, entonces, constituir la opción para rescatar desde lo público mismo (Ulloa, 2016).

Todo ello siempre y cuando el debate parlamentario diseñara un PensionISSSTE “autónomo” que –evitando el uso de los recursos propiedad de los trabajadores– lo convirtiera en otra desafortunada combinación público-privada (Afore XXI). Otorgándole, pues, el estatuto de verdadera “empresa de participación estatal mayoritaria”: una Afore diseñada como contrapeso público a las privadas, constituida con capital social 100% público y capaz de abatir el nivel de comisiones para ubicarlas en no más del 0.5%, aún así onerosas.

Así, la membrecía cubierta por PensionISSSTE enfrentaría la volatilidad, minusvalías y riesgos financieros que conlleva la operación del sistema de cuentas individuales del SAR, bajo un marco de mayor autonomía en la gestión de sus haberes pensionarios: “mejorando el servicio en la administración del ahorro para el retiro de los trabajadores”, como asumía la iniciativa presidencial.

Pero aun disponiendo de un PensionISSSTE “autónomo”, de una Afore pública-pública, las cuentas individuales del SAR serán incapaces de garantizar pensiones “dignas”.

La Iniciativa Peña sólo aplazaba, peligrosamente, una solución efectiva y de fondo a la dinámica del SAR y expondrá los recursos y pensiones de los trabajadores al servicio del Estado (Apartado B) como los de Afore XXI.

La singular capitalización “pública” de PensionISSSTE

Gracias al exitoso proceso de amparos, todos los trabajadores del Apartado B del Artículo 123 constitucional cubiertos por el 10 Transitorio de la Nueva Ley del ISSSTE, que, venturosamente, no optaron por el bono de la Afore-PensionISSSTE (casi todo el Apartado B), tienen absolutamente garantizada su pensión –en responsabilidad del gobierno federal– con tope máximo de 10 salarios mínimos (Leal, 2009).

En contraste, en el Artículo Segundo Transitorio (V) de la Iniciativa Peña para “autonomizar” PensionISSSTE del Instituto y dotarlo de “autonomía operativa, normativa y de gestión”¹⁸, se asienta –a la letra– que: el Gobierno Federal

¹⁸ *Gaceta Parlamentaria, op. cit.*

“no responderá” por las obligaciones a cargo de la sociedad que se creará en términos del presente transitorio, “ni por cualquier minusvalía” en el valor de las sociedades de inversión especializadas en fondos del retiro (Siefores) que dicha sociedad administre y opere. Ello “deberá especificarse en los documentos corporativos correspondientes”.

Como si no fuera suficiente, el mismo Artículo Segundo Transitorio (XI) agrega –a la letra– que “las comisiones” que cobre la sociedad que se creará en términos del presente transitorio “se determinarán” por un consejo de administración conforme a la establecido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Si hay un gran tema pendiente en la dinámica de los 18 años transcurridos del SAR ése es, justamente, el del nivel de las comisiones que se han cobrado durante esos mismos 18 años y que se cobran hoy día. Coincidentemente, el subsecretario de Hacienda, Fernando Aportela, en una declaración en defensa de la Iniciativa Peña señaló que PensionISSSTE ha logrado establecerse como una institución del Estado mexicano que ofrece rendimientos competitivos y que “cobra la comisión más baja del mercado”¹⁹.

Pero el texto de la Iniciativa Peña sigue afirmando –a la letra– que la asamblea general ordinaria de accionistas, a propuesta del Consejo de Administración, “podrá ordenar que se reinvierta, en la proporción que dicho consejo establezca”, el remanente de operación en las cuentas individuales que la sociedad administre, “una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas”²⁰.

Apenas en septiembre 2014, José María de la Torre, vocal ejecutivo de PensionISSSTE, observó que éste “regresará” 25% de la comisión que cobra a sus trabajadores porque la metodología para la entrega del remanente de operaciones cambió, y la Afore decidió entregar este beneficio a sus trabajadores “en una sola exhibición” y depositarlo “como ahorro voluntario” en sus cuentas individuales. Y agregó que PensionISSSTE “tiene” todo para ser la mejor opción: la comisión “más baja”, además de que es la única que “distribuye su remanente” entre sus trabajadores²¹.

Poco después, también señaló que la “reconversión” de los sistemas de pensiones de reparto de las entidades federativas a esquemas de cuentas individuales no costaría a los estados o municipios si lo realizaban con PensionISSSTE: “la idea es ayudarles y competir” con el resto de las Afores

¹⁹ *El Universal*, 23 de septiembre de 2015.

²⁰ *Gaceta Parlamentaria, op. cit.*

²¹ *El Financiero*, 19 de septiembre de 2014.

con un producto comparativamente más barato y en donde se tenga “más control” de la inversión de los recursos. PensionISSSTE, agregó, como organismo del Gobierno Federal, por transparencia, “tenemos que revelar en dónde y cómo se operan esos recursos”. PensionISSSTE ya administra fondos del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y municipios (ISSEMYM) y “está por firmar” convenios con otros estados para transformar sus esquemas de pensiones de reparto a cuentas individuales y administrar sus recursos²².

Como ya ocurre con la Afore XXI (Apartado A), ¿qué ganan los trabajadores cubiertos por PensionISSSTE con esa singular capitalización “pública”? Aun disponiendo de un PensionISSSTE “autónomo”, de una Afore pública-pública, con capitalización “pública”, las cuentas individuales del SAR serán incapaces de garantizar pensiones “dignas”.

El estudioso Nicholas Barr lo establece bien: “el éxito de cualquier sistema jubilatorio depende de la firmeza y eficacia del gobierno. Es fundamental que administre eficientemente la economía para fomentar un crecimiento adecuado, a la vez que crea un claro entorno normativo” (2002). Lo que no ha ocurrido con Zedillo-Fox-Calderón y, ahora, Peña Nieto. Ni en términos del lento crecimiento económico —con alta desigualdad— que caracteriza a la estrategia mexicana de las últimas tres décadas y, consecuentemente, incapaz de generar empleo decente (Ros, 2013), ni tampoco en el plano regulatorio, donde la Consar sigue anclada a una agenda “normativa” armada con parches, incapaz también de asumir las tendencias estructurales que exhiben los 18 años transcurridos del SAR. De mantenerse esas tendencias, muy pocos trabajadores en Afores tendrán la posibilidad de acceder a una pensión si laboran menos de 38 años. La gran mayoría sencillamente no la tendrá. Esa agenda “normativa” parchada de Consar esquiva el asunto de fondo (Leal, Padilla y Nava, 2015).

Sin duda, lo que sigue es debatir parlamentariamente esa singular capitalización “pública” de PensionISSSTE que, como la capitalización privada de las restantes Afores del SAR, apenas reservará a los trabajadores pensiones de 30% del último salario devengado. Apenas una “curita”.

Del PensionISSSTE de De la Torre al de Videgaray

José María de la Torre —vocal ejecutivo de PensionISSSTE— acudió a la Semana de la Seguridad Social del Senado de la

República, donde confirmó que —después de 18 años— el Sistema de Ahorro para el Retiro es un sistema de ahorro más que uno de pensiones (Mayans y Padilla, 2015), y señaló que el sistema financiero “continúa funcionando con dinamismo: las modificaciones en curso tienen como objetivos aumentar la inclusión financiera, incrementar financiamientos y mejorar la calidad de vida de los mexicanos” (De la Torre, 2015).

Agregó que esos cambios “son resultado directo de la entrada de los esquemas de capitalización individual hace diecisiete años. El rol de Afores en mercados domésticos y en estabilidad macroeconómica es innegable”. Claro que aún falta establecer qué mejora pensionaria ha reportado a quienes —con sus fondos usados por Afores para financiar al gobierno y privados— buscan retiros dignos.

Además, frente a las dificultades estructurales del SAR para garantizar pensiones superiores a la cuarta parte del último salario devengado —que ya hasta la OCDE reconoce—, como también lo hace la agenda parchada de la Consar, De la Torre cree que el problema del SAR es sólo de “maduración” y que, por tanto, sólo hay que “actuar rápidamente” en “tareas específicas”. ¿Como cuáles?

Con más ahorro, dice, “el país se beneficiará” y generará más empleo formal bien remunerado: “los trabajadores de la nueva generación, al obtener las tasas de remplazo que merecen, lo agradecerán”. Pero, ¿y cómo ahorramos más? Sencillo: con más educación financiera.

En su opinión, “la baja respuesta de los trabajadores a los llamados para incrementar saldos en su cuenta individual o mantenerla en administradoras que proporcionarán los mayores beneficios económicos, es el resultado de la falta de información y orientación especializada: del bajo conocimiento del trabajador para tomar buenas decisiones financieras” (De la Torre, 2015: 11). ¿Baja “respuesta” y bajo “conocimiento” de los trabajadores? Fácil: todos inscritos en los cursos de educación financiera del Museo Interactivo de Economía (Banxico) y ¡asunto resuelto! Como si el “problema” no obligara a vincular el nivel salarial efectivo de los trabajadores con su capacidad real de ahorro para, así, poder tonificar su nivel pensionario.

Pero De la Torre brindó más “pistas”. Para él también es “primordial” que las Afores aumenten el rendimiento que ofrecen a los trabajadores: “hay que imponer candados que frenen la posibilidad de que un trabajador se cambie a una Afore que ofrece un menor rendimiento” (De la Torre, 2015: 4). Pero, nuevamente, ¿se trata sólo de los cambios entre Afores? O, más bien, para que “aumenten” los rendimientos habría que establecer con toda precisión que,

²² *El Financiero*, 24 de septiembre de 2014.

después de 18 años de operación, el diseño de la reforma Zedillo al IMSS (1997) —que impuso el SAR— no puede, con su relación estructural entre inversiones-rendimientos-comisiones, más que generar ahorro obligatorio, pero nunca pensiones “dignas” obligatorias.

Aunque, por supuesto, las Afores todavía pueden hacer mucho más para elevar el rendimiento neto de sus “clientes”, como confirman los actuales resultados de Afore-Inbursa.

Algo similar ocurre con su curiosa interpretación sobre el impacto de la baja en comisiones que cobran las Afores. De la Torre sostiene que deben seguir bajando:

Hay que continuar con la disminución. Es algo en lo que Consar ha puesto mucho énfasis. Sin embargo, si se mantienen los esquemas comerciales como están en la actualidad, será muy difícil que puedan bajar de manera sustantiva. La mayoría de las administradoras gastan una porción importante de sus ingresos en sus áreas comerciales y la rentabilidad de esa inversión es baja tanto para la administradora como para el trabajador, quien se podría beneficiar de una disminución de comisiones en el futuro (De la Torre, 2015: 12).

Pero, si así fuera, ¿cómo podría justificar que la Iniciativa Peña para “autonomizar” PensionISSSTE contemple que sea el Consejo de Administración “reformado” quien las establezca?, como dice a la letra su Artículo Segundo Transitorio (XI)²³, cuando, hasta la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos de Retiro (Amafore), observa que el máximo órgano de PensionISSSTE se “integra” por miembros de la SHCP, los cuales tienen “conflicto de interés en materia de inversión porque prefieren que los activos de las Afores se inviertan en fondos del gobierno”²⁴.

¿Amafore querrá acusar al nuevo PensionISSSTE de competencia desleal frente a los mejores rendimientos

²³ *Gaceta Parlamentaria, op. cit.*

²⁴ “Carlos Noriega, presidente de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos de Retiro (Amafore), sostuvo que nada de PensionISSSTE irá a manos privadas. Hay que quitarle las cadenas para que pueda operar de una manera más moderna y eficiente. Nadie del Ejecutivo ni del sector de las Afores ha pensado por ningún momento en que sea privada. Es una empresa que va a ser 100 por ciento del Estado. La propuesta pide que en su órgano superior haya consejeros independientes. Actualmente todos los funcionarios de PensionISSSTE se norman con los colofones del gobierno y hay cadenas que impiden a la Afore moverse como cualquier otra. El máximo órgano de PensionISSSTE se integra por miembros de Hacienda, los cuales tienen conflicto de interés en materia de inversión porque prefieren que los activos de las Afores se inviertan en bonos del Gobierno”. *Reforma*, 14 de noviembre de 2015.

netos que, con menos recursos, alcanzó De la Torre con un esquema público?

¿Y sobre las minusvalías que azotan al SAR? Sobre ellas, De la Torre no dice una sola palabra. Para él, como para la OCDE y la Consar, la muy pobre “salida” se localiza en el ahorro “adicional” que De la Torre quiere —además— volver “obligatorio”: hay que establecer “programas obligatorios” y ofrecer incentivos para aumentar la promoción del “ahorro adicional. La mayor promoción al ahorro voluntario, aunada a la mayor educación financiera, podría aumentar la tasa de reemplazo alrededor de 3 y 5 por ciento” (De la Torre, 2015: 12), afectando severamente, sobre todo, el futuro pensionario de los jóvenes. Y mientras Joel Ayala (FSTSE) reparte las sillas del Consejo de Administración²⁵, la “autonomización” de PensionISSSTE sólo aplazaba, peligrosamente, una solución efectiva a la dinámica estructural de un SAR incapaz de garantizar pensiones “dignas”. Pero fue justo De la Torre quien insistió reiteradamente en la pertinencia de “autonomizarlo”, eludiendo olímpicamente, como Videgaray, esa dinámica estructural del SAR.

La minuta hacia el Senado de la República

El SAR tiene efectos positivos sobre los mercados de capitales, pero como ha observado la Organización Internacional del Trabajo (Ortiz, 2015), los sistemas de pensiones no tienen “como objetivo” desarrollar esos mercados, sino brindar “seguridad económica en la vejez: un derecho humano reconocido”.

Curiosamente, la campaña gubernamental para “autonomizar” a PensionISSSTE inició señalando que se trataba de garantizarle “mayor autonomía operativa, normativa y de gestión” para “utilizar sus recursos de manera estratégica en actividades fundamentales, que beneficien a sus cuenta-habientes y al crecimiento del país”, según el subsecretario de Hacienda, Fernando Aportela²⁶.

La Iniciativa de Peña pretende “fortalecerlo” como institución “cien por ciento del Estado mexicano” —entidad paraestatal financiera con personalidad jurídica propia—, contratando fuerza de ventas que ofrezca mejores condiciones de atención al cliente, redes de oficinas nacionales, así como desarrollo de infraestructura tecnológica, sostuvo Aportela.

²⁵ *La Jornada*, 3 de noviembre de 2015. Véase también en el Anexo 2 de este mismo trabajo, el Pronunciamiento de la FSTSE del 18 de noviembre del 2015 y del 1° de diciembre de 2015.

²⁶ *El Universal*, 23 de septiembre de 2015.

Después, Joel Ayala, desde la FSTSE, agregó que no se busca “privatizarlo” porque “seguirá siendo del Estado”²⁷, y de inmediato la Junta Directiva del ISSSTE –presidida por el director José Reyes Baeza– avaló la Iniciativa porque “coincidimos” en la parte fundamental: no privatizarlo, sino fortalecerlo²⁸.

Una vez que Jesús Zambrano –diputado perredista y presidente de la Mesa Directiva– turnara primero la Iniciativa a la Comisión de Hacienda, reservando sólo una “opinión” posterior de la competente Comisión de Seguridad Social, ésta pretendió votarla en *fast track* enfrentando la oposición de Morena²⁹.

A pesar de que la Iniciativa aclara que el Gobierno Federal “no responderá” por las obligaciones a cargo de la sociedad que se creará ni por cualquier minusvalía en el valor de las Siefores que dicha sociedad administre y opere”, la Comisión de Seguridad Social avaló la Iniciativa Peña con 10 votos a favor del PRI-Verde-Panal y 5 del PRD y Morena en contra³⁰.

Ante las extendidísimas críticas, cuestionamientos, presiones sindicales sobre los legisladores³¹ y honda

²⁷ *La Jornada*, 3 de noviembre de 2015.

²⁸ “José Reyes Baeza aseguró que esta administradora no tendrá ni un peso de inversión privada. Seguirá siendo un organismo público. Se trata de modernizarlo y liberarlo para que pueda competir con el resto de las Afores. Puso como ejemplo que a causa de trabas administrativas, PensionISSSTE tiene sólo 40 sucursales y 700 promotores, mientras que Afores privadas cuentan con 150 sucursales y hasta con 4 mil promotores. Está en desventaja, aunque tiene la mejor propuesta para los trabajadores por la menor comisión, y excelentes rendimientos, indicó. La reforma preservará el carácter público de PensionISSSTE. Será bajo la figura de organismo descentralizado o empresa de participación estatal. Además, se mantendrá la representación paritaria en su órgano directivo, con nueve representantes del sector público y nueve de los sindicatos, con lo que las decisiones se tomarán con el equilibrio y el acuerdo de todas las partes”. *La Jornada*, 30 de octubre de 2015.

²⁹ *La Jornada*, 24 de octubre de 2015.

³⁰ *La Jornada*, 5 de noviembre de 2015.

³¹ “Ahora se comprueba que fue un atraco en despoblado a los trabajadores la reforma de 2007 a la Ley del ISSSTE, sostuvo el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ese robo no le fue suficiente al gobierno; quiere otros más, como transformar el PensionISSSTE para desvincularlo del Instituto, quitarle su esencia obrera y mandar el fondo a la competencia financiera con las demás Afores, lo que significa desprenderlo de todo el aspecto social, y a la par de ello, realizar otra reforma a dicha ley, lo que es inaudito. Las modificaciones a la Ley del ISSSTE cancelaron el carácter solidario de los fondos de pensiones y jubilaciones de los servidores públicos, pero se quiere incluso usufructuar más los ahorros de los trabajadores. La lucha contra la reforma anterior no fue sencilla. Tras miles de demandas se logró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarara inconstitucionales cinco artículos, y que la mayoría de los trabajadores se acogieran al 10 transitorio, es decir, que pudieran obtener jubilaciones por edad y tiempo de servicio. Sin embargo, ahora el gobierno pretende

movilización social³², la Comisión de Hacienda detuvo la discusión de la Iniciativa³³ porque, según el priista Jorge Carlos Ramírez Marín, ella está

[...] obligada a demostrar que con la reforma los empleados obtendrán más rendimientos y que no existe riesgo alguno de pérdida de sus ahorros. No es un esquema privatizador. Dejamos a salvo los derechos de los trabajadores. Es simplemente una manera para que ganen más, tengan un mejor futuro. Es totalmente legal y deja garantizadas sus pensiones³⁴.

privatizar el PensionISSSTE, aunque lo niegue el director del Instituto y afirme que seguirá siendo una Afore pública. Si eso fuera verdad, ¿para qué se quiere reformar la Ley del ISSSTE. Como se quiere dar mayor autonomía y fortalecer el PensionISSSTE, no se necesita reformar la ley de nueva cuenta; en un decreto se puede definir el cambio en su carácter administrativo. Lo que no se vale es mentir a los trabajadores; la iniciativa enviada por el Presidente al Congreso para cambiar el esquema de dicho fondo señala claramente que no habrá responsabilidad del gobierno en el destino de los recursos, que se cambia su naturaleza jurídica y que el organismo entrará en competencia directa en el mercado financiero”. Lo importante es salvaguardar lo poco positivo que tiene la Ley del ISSSTE, pues quieren quitar lo poco que queda en ella del tema social. Los recursos que tenían ahorrados los trabajadores antes de dicha ley los desaparecieron de un plumazo. Por su parte, el Sindicato de Telefonistas presentó un documento en el que se pronuncia porque la seguridad social mantenga sus principios de solidaridad y carácter público; plantea que si el gobierno promueve el “empleo digno” debería empezar por mejorar las condiciones de los trabajadores de la salud, es decir, médicos, enfermeras, laboratoristas, etcétera, a quienes es urgente mejorar sus condiciones laborales. También expone que los institutos de seguridad social deben mantenerse como pilares de la solidaridad intergeneracional y mecanismos de equidad y redistribución de la riqueza. *La Jornada*, 26 de noviembre de 2015.

³² *La Jornada*, 12 de noviembre de 2015: “La reforma a la Ley del ISSSTE, mediante la cual el PensionISSSTE desaparecerá, para dar paso a una paraestatal, es un grave golpe más a los derechos de los trabajadores, en este caso del Apartado B, aseguró el abogado laboral Héctor Barba García. Llamó a los diputados a no dejar pasar esa contrarreforma, la cual –consideró– en los hechos, además de violentar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, da continuación a la privatización del ISSSTE. Se ha dicho que este hecho significaría el inicio de la privatización del ISSSTE, pero en realidad el inicio de la privatización del Instituto se dio desde las reformas de la década pasada a la ley. Esta iniciativa sobre el PensionISSSTE no es más que la continuación de ese proceso. El también asesor jurídico de la Unión Nacional de Trabajadores consideró que este cambio que se prevé sea avalado en la Cámara de Diputados, es negativo, en la medida en que afectaría de manera radical la posibilidad de que los trabajadores pudiesen tener una seguridad social plena. Remarcó que uno de los mayores impactos que tendrá la nueva reforma a la ley es que el ahorro de los trabajadores se verá menguado no en sus aportaciones, pero sí en los beneficios derivados de cualquier inversión; la mayor parte de éstos irán al sector bancario”. *La Jornada*, 5 de diciembre de 2015.

³³ *La Jornada*, 6 de noviembre de 2015.

³⁴ *Idem*.

Y es que el voto aprobatorio de la Comisión de Seguridad Social que impulsaron el PRI-Verde-Panal contemplaba ubicar a PensionISSSTE bajo la titularidad de la SHCP, quien no sólo designaría al director general y dispondría de la facultad para nombrar a uno de los tres vocales, sino que contaría con un voto de calidad en las decisiones que asuma el Consejo de Administración.

Un documento que apoyaba la “autonomización”-Peña, signado por legisladores priistas de la Comisión de Seguridad Social –entre ellos Manuel Vallejo Barragán, secretario general del SNTSS y cuyos agremiados se “benefician” de la Afore XXI-Banorte–, argumentaba que los cambios en la estructura directiva pretendían “fortalecer” la representación de los trabajadores proponiendo la “participación” de nueve vocales designados por sindicatos³⁵.

Por su parte, la diputada por Morena, Araceli Damián, a cargo de la presidencia de la comisión, observó que “no es necesario pasar a una empresa público-privada cuando hemos tenido experiencias lamentables en la transformación de empresas estatales a privadas”³⁶, como es el caso de la Afore XXI-Banorte³⁷, mientras que Joel Ayala reiteró que sería “blindado” con “representantes” de los

³⁵ *La Jornada*, 5 de noviembre de 2015.

³⁶ *La Jornada*, 10 de noviembre de 2015. Véase también en el Anexo 2 de este mismo trabajo el Pronunciamiento de Morena del 2 de diciembre de 2015.

³⁷ El 29 de noviembre de 2015, Andrés Manuel López Obrador de Morena comunicó vía *tuit*: “apoyo la postura de los diputados de Morena de no convertir el PensionISSSTE en Afore. Basta de privatizar ganancias y socializar pérdidas”.

³⁸ “El senador priista Joel Ayala sostuvo que PensionISSSTE no se privatizará, sino que se convertirá en una Afore pública que invertirá, sostuvo, los recursos de retiro de los servidores públicos en proyectos rentables y seguros, y reveló que logró modificaciones a la iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto que se discute en la Cámara de Diputados. Las negociaciones se llevaron a cabo entre la dirigencia de la FSTSE y la Secretaría de Hacienda y se logró que PensionISSSTE no pierda su carácter social, que continúe siendo un organismo público, sin injerencia de la iniciativa privada. Otro de los cambios a la iniciativa fue lograr que la representación de los trabajadores tenga el mismo número de lugares que el gobierno en el Consejo de Administración, y de esa forma le sea posible defender mejor los intereses de los servidores públicos. Cuatro serán representantes de la FSTSE, cuatro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y uno de gremios universitarios. Otra de las modificaciones a la propuesta fue que los excedentes sigan repartiéndose entre los servidores públicos que cotizan en el ISSSTE. –¿El nuevo organismo funcionará como una Afore? –Prácticamente es una Afore, nada más que con autonomía de gestión, que es lo que nos falta para inyectar inversiones en proyectos productivos que jamás pongan en riesgo los recursos de los trabajadores. PensionISSSTE se convertirá en una paraestatal con participación de

trabajadores³⁸. ¿Cómo él? Por su parte, José Reyes Baeza –director del ISSSTE– declaró machaconamente que “no se privatiza”³⁹.

Finalmente, el 24 de noviembre, después de parlamentar con el subsecretario Aportela, los diputados pospusieron la Iniciativa-Peña para el próximo periodo de sesiones (2016)⁴⁰.

la banca de desarrollo. Lo que se requiere son financiamientos fuertes para invertir en infinidad de áreas que están esperando, ávidas de que les lleguen recursos. Se planea financiar un gran proyecto turístico, la Tercera Rivera, en el litoral de Guerrero, donde hay 144 kilómetros de playa virgen. Ahorita el dinero está en papeles de gobierno que no sirven para nada. –¿No hay riesgo de que el gobierno quiera disponer de los recursos de las pensiones de los servidores públicos y se pierdan –No. Los ha tomado como papeles de gobierno y hoy estamos vigilantes de que los invierta en áreas productivas. Ese es el cambio real. Se invertirá en áreas seguras y rentables. No nos apartamos de ese principio. Está difícil que nos quieran meter en un área de riesgo, de ahí la importancia de que estemos presentes en paridad en el órgano de gobierno. Por eso nuestra inquietud y nuestro rechazo a la composición totalmente desigual del Consejo de Administración y en un acuerdo superior quedó de nueve y nueve”. *La Jornada*, 15 de noviembre de 2015. *Reforma*, 13 de noviembre de 2015.

³⁹ “José Reyes Baeza, director del ISSSTE, afirmó que El Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PensionISSSTE) garantiza los recursos mínimos para el retiro. La iniciativa de reforma legal plantea dar autonomía de gestión a la administradora de dichos recursos, pero no afectará ni reducirá los rendimientos, además de que se mantendrá la reinversión de los remanentes de operación, como se hace hasta ahora, dijo. Las comisiones también seguirán siendo las más bajas del mercado e incluso continuarán disminuyendo. El órgano directivo de PensionISSSTE determinó que para 2016 pasarán de 0.93 a 0.89 por ciento. Eso ya es un acuerdo y se mantendrá con la nueva estructura administrativa que propone el proyecto del Ejecutivo federal. La reforma a la ley del Instituto no significa la desaparición ni la privatización de PensionISSSTE. Seguirá siendo un organismo público, pero con personalidad jurídica y, sobre todo, capacidad de gestión. Actualmente, como órgano desconcentrado, depende incluso de la Junta Directiva del ISSSTE, por lo que la ejecución y puesta en práctica de decisiones tarda mucho tiempo, lo que lo limita en su crecimiento y funcionalidad. Se trata de darle mayor capacidad de operación, que sea más ágil y pueda fortalecer su estructura. De esa manera, podría hacer una amplia convocatoria a los trabajadores para que mantengan sus ahorros para el retiro bajo la administración de PensionISSSTE, e incluso que los empleados del sector privado se incorporen. La reinversión de remanentes de operación se mantendrá y quedará garantizada su continuidad en la reforma a la ley. La mejor forma de acreditar que el objetivo es mantener el PensionISSSTE como entidad pública es que también se conserva la representación paritaria de los trabajadores sindicalizados con las autoridades en el órgano de gobierno”. *La Jornada*, 13 de noviembre de 2015.

⁴⁰ El coordinador del PRD en la Cámara de Diputados, Francisco Martínez Neri, confirmó: “hemos coincidido con las fracciones parlamentarias bajar el tema de PensionISSSTE”, después de una reunión con el subsecretario de Hacienda, Fernando Aportela. *La Jornada y Reforma*, 25 de noviembre de 2015. Véase también en el Anexo 2 de este mismo trabajo, el Pronunciamiento del PRD del 30 de noviembre de 2015 y del 9 de diciembre de 2015.

Aunque el 2 de diciembre la Comisión de Hacienda aprobó —con 22 votos a favor y 7 en contra de PRD-Morena y Movimiento Ciudadano— la reforma que desaparece a PensionISSSTE y crea una empresa paraestatal —cuyo Consejo de Administración será presidido por Hacienda— que, por cierto, puede venderla o extinguirla⁴¹.

Finalmente, el pleno de la Cámara votó la Iniciativa para desincorporar PensionISSSTE del ISSSTE el 8 de diciembre, con 343 votos a favor del PRI-PAN-PVEM-Panal y con los 116 del PRD-Morena-Movimiento Ciudadano en contra⁴². La minuta fue remitida de inmediato a la Cámara de Senadores (Poder Legislativo-Cámara de Diputados, 2015).

⁴¹ “Con el respaldo del PRI, PAN, PVEM e incluso del PRD, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados difundió el proyecto de dictamen con el que pretende avalar sin cambios la iniciativa presidencial que desaparece el PensionISSSTE, para dar paso a una ‘nueva empresa’ que administrará un millón 465 mil 717 cuentas con el modelo privado de las Afores. Cuatro días después de que anunció el retiro de la iniciativa de la agenda de la Cámara, el coordinador del PRD, Francisco Martínez Neri, reculó y aceptó que su bancada discutirá la iniciativa presidencial para la ‘transformación de PensionISSSTE’ en lo que llamó una ‘Afore pública’. La postura cambiante de Martínez Neri fue cuestionada por la presidenta de la Comisión de Seguridad Social, Araceli Damián González (Morena), quien consideró lamentable el respaldo del perredista a la iniciativa del Ejecutivo. ‘Se afectará el patrimonio de los trabajadores inscritos en el PensionISSSTE. El voto favorable del PRD contrasta con la postura que tuvieron sus diputados María Élica Castelán y Erik Juárez en la Comisión de Seguridad Social, al votar en contra de la iniciativa junto con Movimiento Ciudadano y Morena’, dijo. El respaldo de Martínez Neri fue decisivo para que la Comisión de Hacienda recuperara la discusión del proyecto, pasarlo sin cambios y dejar a un lado la propuesta que habían hecho diputados perredistas con el propósito de constituir a PensionISSSTE en una Afore pública. En sus consideraciones, la comisión que preside la panista Gina Cruz Blackledge expone que ‘es necesario un ajuste, con la finalidad de que la nueva empresa pueda afrontar con más autonomía y oportunidad las condiciones del mercado’, mediante su funcionamiento con ‘una naturaleza jurídica muy semejante al resto de las administradoras que componen el Sistema de Ahorro para el Retiro. La Comisión coincide con la propuesta del Ejecutivo respecto de la necesidad de establecer una empresa de participación estatal mayoritaria que administre recursos para el retiro bajo condiciones similares a las otras administradoras de fondos para el retiro, misma que funcionará bajo las directrices que le permitirán una operación autónoma, al separar al PensionISSSTE del ISSSTE’. Se trata, según la comisión, de que PensionISSSTE ‘se convierta en una entidad paraestatal’ y que compita ‘en igualdad de circunstancias frente al resto de las administradoras’ al dar paso a una administración con ‘principios de gobierno corporativo’. A pesar de que se busca que sea una entidad aparte, uno de los argumentos para separarlo es que la Comisión considera necesario que como presidente de la Comisión Ejecutiva del fondo de pensiones continúe el director del Instituto, con la representación de tres vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda, dos por el Banco de México, uno por la Secretaría del Trabajo y nueve por los sindicatos, sin la participación de consejeros independientes, como propuso el Ejecutivo. Además aceptó que el director del fondo sea designado a propuesta de Hacienda”. *La Jornada y Reforma*, 3 de diciembre de 2015.

⁴² *Reforma*, 9 de diciembre de 2015.

2016: desenlace en el Senado: ¿ocuparse a fondo del asunto público?

Está claro que la “autonomización” de PensionISSSTE confirma que, por las tendencias estructurales del SAR, sólo se pospuso la intervención social de fondo frente a una catástrofe pensionaria anunciada.

La “calidad” de la deliberación parlamentaria en curso —en especial con las intervenciones del PRI-PAN-PVEM-Panal— también confirma que sólo un gran debate nacional, primero ampliamente persuasivo y después obligadamente resolutivo, sobre ese fracaso pensionario del SAR es inaplazable.

Lo que sigue es, en efecto, reformar las reformas con nuevas alternativas y opciones para el SAR, afortunadamente disponibles para, efectivamente, “fortalecer” el futuro pensionario, sobre todo de los jóvenes, superando el hecho de que el Senado de la República evitó entrar a ocuparse del fondo del asunto⁴³, frente a la previa votación de los diputados que sólo lo habían esquivado.

Anexo I

¿Qué conclusiones de una Comisión mexicana para las pensiones agradecerían a Peña Nieto?

Como todos los años, en abril de 2015, la Comisión de Seguridad Social del Senado de la República organizó su ya tradicional Semana de la Seguridad Social. En esta oportunidad se optó por un tema-eje para México no sólo relevante sino extraordinariamente urgente: *Experiencias de evaluación de las reformas de pensiones*.

A pesar de que Ernesto Zedillo privatizó las pensiones del IMSS en el remoto 1997 —hace ya 18 años— y que Calderón aplicó —sin consulta alguna— la misma controversial receta al ISSSTE en 2007, es un hecho que mientras las reformas pensionarias emprendidas en Chile, Argentina y Uruguay decantaron en sendos espacios nacionales dedicados exclusivamente a la tarea de evaluar el desempeño presente y futuro de esas reformas, México sigue sin acabar de tomar cartas en el espinoso asunto.

⁴³ “El presidente de la Comisión de Seguridad Social, Fernando Mayans, consideró necesario que se garantice la creación de una Afore estatal público-pública, sin participación de particulares en su capital social”. *Reforma*, 19 de noviembre de 2015.

En la edición 2015 de la Semana de la Seguridad Social destacó la ponencia de Marcos Barraza, entonces subsecretario de Previsión Social de la República de Chile, quien, entre otros temas, se ocupó de la así llamada Comisión Bravo. Guardando las debidas proporciones, resulta de interés propagar las conclusiones de los estudiosos chilenos frente al desafío del SAR mexicano y sus grandes retos en el muy corto plazo.

Para Barraza (2015), dada la naturaleza de “procesos largos” que caracterizan a todo cambio pensionario, el debate nacional chileno es importante por cuanto se enmarca “en la creación de un Estado democrático y social de derechos”. Ello significa que, para su gobierno, se trata de “dejar de hablar de industria de pensiones y hablar de seguridad social”. Sin embargo, siguiendo los estudios de opinión, Barraza aclara que “hay consenso” respecto a que “volver a un sistema de reparto”, como el que existía en Chile hasta el año 80, “no es viable: los cambios demográficos y los del mercado laboral así lo indican”.

Pero como de crear un Estado de derechos se trata, Barraza propone que “sí es posible” conversar sobre fórmulas que integren la responsabilidad individual con la responsabilidad solidaria. Y agrega que “todos” los sistemas –solidarios y de capitalización individual– están expuestos. Sin embargo, es posible “construir” acuerdos civilizatorios que permitan que las políticas públicas den cuenta de la calidad de vida de las personas, “especialmente” en materia de seguridad social.

¿Cómo cuáles? Barraza cree que los sistemas de pensiones estarán “permanentemente tensionados”, pero “eso es distinto a decir que todos están en crisis”. Y aunque se tendrán que hacer ajustes paramétricos: en la edad de la jubilación y los montos de la cotización, no se abandonan los “principios de responsabilidad individual cohabitando con responsabilidad solidaria”.

Por tanto, para el gobierno chileno “el componente ciudadano” es clave para la discusión de seguridad social y pensiones. Y es que los cotizantes que tienen sus fondos en administradoras (Afores en México) son “propietarios sin poder”: no tienen ninguna injerencia respecto de ellos. De ahí que, como demuestra la reforma Bachelet de 2008, para Barraza sea posible construir “nuevos” acuerdos políticos democráticos y “modificar” el pacto civilizatorio en materia de seguridad social, buscando fórmulas que

“equilibren” las responsabilidades individuales con las colectivas. Porque, finalmente enfatiza Barraza, es importante asumir que todos los modelos de pensiones “están sujetos” a presiones: regulación de mercado, incremento de la esperanza de vida, inserción laboral intermitente de las mujeres en el mercado de trabajo, pero ellas no pueden ser consideradas “factores exógenos” al sistema de pensiones. Tienen que ser consideradas “dentro” de la naturaleza de la seguridad social. En caso contrario se asumiría que por un lado transitan los cambios en las sociedades y por el otro los de los sistemas de pensiones. Frente a ello, las soluciones deben ser “consistentes” con los principios de la seguridad social para “no caer” en la lógica del darwinismo social”.

Entonces, todo culmina, concluye Barraza, en que los cambios en las pensiones tienen que ver con la legitimidad del sistema pensionario, y, a su vez, ella tiene que ver con la calidad de la respuesta que se brinde a la siguiente pregunta: ¿cómo el cotizante, el trabajador, el usuario, “percibe” que sus recursos de jubilación están “bien aprovisionados” y que, además, van a reeditar correctamente?

Después de 18 años del SAR-México, ¿qué conclusiones y recomendaciones de una comisión mexicana darían satisfacción al eje Presidencia-SHCP-Banxico-Consar: Peña-Videgaray-Carstens, a la industria de Afores (Amafore), así como a OCDE, BID, CCE –integrado por Concamin, Concanaco, Coparmex, AMIS, Consejo Mexicano de Hombre de Negocios, CNA y la ABM–, al Centro de Estudios Espinosa Yglesias, a estudiosos de diferentes instituciones –como Coneval, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), Bancomer, CIDE, ITAM– y a varios consultores actuariales? Todos ellos, por cierto, compartiendo la creencia de que “son innumerables” los logros de ese SAR.

¿Unas –tan suavemente aquiescentes y a modo del estado de cosas que favorece a la industria de las Afores– como las que propaló el entonces subsecretario chileno Barraza en alusión a la Comisión Bravo?

Como oportunamente señalara el estudioso británico Nicholas Barr: “hay una falta de lógica en la idea de que si el sistema público de pensiones tiene problemas, la respuesta es el sistema privado. Si hoy hay una crisis, es porque los gobiernos no tomaron medidas a tiempo” (Barr, 2002). El debate prospectivo está, pues, maduro y abierto.

Anexo 2

Pronunciamientos sobre la “autonomización” de PensionISSSTE Cámara de Diputados

I) FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (FSTSE)⁴⁴

A LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.
A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO MEXICANO.
A LA OPINIÓN PÚBLICA NACIONAL.

La demanda de los sectores sociales que integran nuestro país ha sido que el Estado mexicano recobre a la brevedad su papel de rector en la economía. De ahí que se ha insistido desde el inicio del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto que se cumpla con lo medular en lo que representa la Reforma de la Ley del ISSSTE en su Artículo 109 para que los recursos del PensionISSSTE fuesen invertidos en proyectos prioritarios: I.- La actividad productiva nacional, II.- La construcción de vivienda, III.- La generación de energía, IV.- La producción de gas y petroquímicos y V.- La construcción de carreteras.

Las limitantes del PensionISSSTE, de ser desconcentrado del ISSSTE, habrá que superarlas a través del análisis y discusión que se llevan a cabo en la Cámara de Diputados, a fin de conformar una nueva institución paraestatal que permita fortalecer la economía de gestión.

Dentro de esta consideración manifestamos las acciones de la central FSTSE: I.- El caso concreto de la reforma del PensionISSSTE para convertirlo en una entidad de esquema paraestatal, de ninguna manera era de aceptarse por la representación sindical, ya que vulneraba en todos los sentidos el equilibrio de fuerzas de representación de los trabajadores y a su vez se abrirían espacios para su posible privatización. 2.- La central FSTSE, dentro de su quehacer laboral sindical, presentó de inmediato su inconformidad y a través del establecimiento de una mesa de trabajo con el titular de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Casso –don-

de predominó el diálogo, análisis y concertación–, logra a través de la sensibilidad del secretario de Hacienda modificar radicalmente a fondo la iniciativa del Ejecutivo Federal: transformar a PensionISSSTE en una entidad paraestatal.

3.- El contenido de las modificaciones consiste en establecer equidad en las representaciones de las partes, obteniéndose así paridad de 9 consejeros en el Consejo de Administración, máximo órgano de gobierno. Lo fundamental es que los trabajadores con su propia representación sean responsables de que la dirección en las inversiones no cause desvíos ni riesgos en los recursos que se invertirán. En este sentido, deberán proponer al órgano de gobierno participar en áreas, insistimos, seguras y rentables que generen empleos y garanticen seguridad social integral, haciendo énfasis en particular en la fórmula que nos permita alcanzar crecimiento económico. 4.- Se logra revertir cualquier acción privatizadora al declarar como resultante del acuerdo formal con el Gobierno Federal, a través de la SHCP, que la entidad paraestatal propuesta sea pública, del Estado mexicano, sin injerencia alguna de externos. 5.- La banca de desarrollo del Estado mexicano se incorpora a la nueva entidad paraestatal para darle un mayor fortalecimiento financiero y lograr concretar rentabilidad a través de la inversión en sendos proyectos productivos elaborados, exigidos por los propios sectores sociales. 6.- Todos los acuerdos arriba expresados serán posibles de materializarse por el trabajo de análisis y discusión que DIPUTADAS y DIPUTADOS, integrantes de la LXIII Legislatura, implementen, analicen con su misión de cambio, de responsabilidad que ostentan para llegar a considerarlo como un despegue dentro de la actual limitación económica que enfrenta nuestro país.

Valoramos y confiamos que nuestros compañeros legisladores puedan con su aprobación de la citada iniciativa alcanzar el ajuste de referencia: obtener su aprobación en la modificación de transformación del PensionISSSTE a la respectiva entidad paraestatal, salvaguardados los derechos de los trabajadores en materia de jubilaciones y pensiones.

ATENTAMENTE
SEN. JOEL AYALA ALMEIDA
PRESIDENTE

⁴⁴ Reforma, 18 de noviembre de 2015.

2) PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO. EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS SE PRONUNCIA POR LA CREACIÓN DE UNA AFORE PÚBLICA, SIN PARTICIPACIÓN PRIVADA, CON FINES SOCIALES Y QUE DÉ CERTEZA AL AHORRO DE LOS TRABAJADORES⁴⁵

En el proceso de reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en relación con la Afore PensionISSSTE, las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados reitera su posición en el sentido de que una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) de carácter público debe tener autonomía financiera y de gestión; de propiedad pública sin participación de particulares, nacionales o extranjeros; no tener fines de lucro y brindar certeza y seguridad al manejo del ahorro obligatorio de los trabajadores.

El PRD no avalará la creación de una Afore que pueda ser eliminada por decreto o que sea vendida, total o en parte, al capital financiero, y que sólo beneficie a particulares que lucren con el ahorro obligatorio de los trabajadores.

La Afore pública que resulte de la transformación de PensionISSSTE debe ser producto de una ley expedida por el Congreso, con al menos las siguientes características:

- Tener autonomía financiera y de gestión, y no depender de los dictados del Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda;
- Que el Estado mexicano posea el 100% del capital social de la nueva Afore;
- Que administre de manera exclusiva los recursos de la subcuenta de retiro del SAR 92 y las cuentas de los trabajadores del sector público de nuevo ingreso, hasta en tanto no elijan Afore;
- Que por ley cobre las comisiones más bajas del mercado y reinvierta la totalidad de su remanente de operación a las cuentas individuales que administre, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos;
- Que respete íntegramente los derechos laborales de los trabajadores que hoy laboran en la Afore PensionISSSTE y que pasen a formar parte de la nueva Afore pública.

⁴⁵ *La Jornada*, 30 de noviembre de 2015.

Con una Afore pública sólida, sin injerencia de intereses privados, con fines sociales y autonomía financiera y de gestión, el ahorro de los trabajadores tendría certidumbre y mejores rendimientos. El grupo Parlamentario del PRD se manifiesta dispuesto a debatir públicamente la conformación de esta Afore pública por el bienestar y la protección del futuro del pueblo trabajador.

3) COMENTARIO SOBRE LAS MODIFICACIONES AL DICTAMEN DE HACIENDA SOBRE PENSIONISSSTE. PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL (MORENA)⁴⁶

La Comisión de Hacienda efectuó cambios muy menores y cosméticos al dictamen que reforma el PensionISSSTE:

- Toda referencia a la nueva sociedad y su estructura dejan de ser parte de un transitorio y pasan al Artículo Segundo del Decreto. Esto con la finalidad de dar mayor certeza sobre la estructura de la empresa.
- Establece una fracción IX en el Artículo Segundo del Decreto que dice “El Gobierno Federal mantendrá en todo tiempo la propiedad de la sociedad”.
 - Sin embargo, esto no garantiza su eventual venta, en tanto que al quedar la sociedad sujeta a la Ley de Empresas Paraestatales (Art. 32), puede ser enajenada, finiquitada o desaparecida en cualquier momento, quedando como garantía de no hacerlo la fracción X, del artículo segundo que establece que “El Gobierno Federal mantendrá en todo tiempo la propiedad de la sociedad”. Esta salvaguarda no parece dar total certeza si consideramos las constantes privatizaciones de empresas públicas.
 - Por otra parte, al ser la nueva sociedad una empresa de participación estatal mayoritaria, el Estado podría tener al menos 51% de la propiedad accionaria y, por lo tanto, continúa quedando la puerta abierta para que 49% pertenezca a una empresa privada.
- Se quita la facultad a la Secretaría del Trabajo para nombrar a los nueve representantes de organizaciones sindicales en el Consejo de Administración, otorgándose esta facultad directamente al Ejecutivo.
 - Se reafirma que no habrá miembros independientes en el Consejo y se sigue dejando el espacio para

⁴⁶ *La Jornada*, 2 de diciembre de 2015.

la negociación cupular entre líderes sindicales y gobierno.

- El decreto entrará en vigor al día hábil siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, en contraste con la fecha original planeada para el 1° de julio de 2016.
 - No se define qué carácter tendrá el PensionISSSTE durante el tiempo que tarde en constituirse la nueva sociedad; a pesar de que el Ejecutivo se compromete a dar continuidad en su operación, no aclara cuál será el carácter jurídico de la nueva sociedad.
- Se introduce en la fracción VII del nuevo artículo segundo que
 - “En todo caso, las comisiones no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro”.
 - Sin embargo, en la fracción VIII se dice que “La sociedad elaborará su presupuesto asegurando que los costos de administración sean cubiertos únicamente con el producto de las comisiones cobradas por la administración de las Cuentas Individuales”. Cabe resaltar que el PensionISSSTE dejará de recibir recursos públicos, que en el presupuesto 2016 son mayores a 723 millones de pesos.

El dictamen también deja sin modificar:

- El artículo que establece que el Estado no se hace cargo de las minusvalías o pérdidas en las cuentas individuales.
- Se ratifica la derogación del Décimo Primero Transitorio, creando un vacío legal en lo que respecta a las aportaciones al Seguro de Cesantía, Vejez y Edad Avanzada.

4) FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (FSTSE)⁴⁷

A LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
A LA OPINIÓN PÚBLICA.

La iniciativa de reforma de la Ley del ISSSTE en su Artículo 109, enviada por el Presidente Enrique Peña Nieto a la Cámara de Diputados (Cámara de Origen), propuesta para transformar a PensionISSSTE en una entidad paraestatal del Estado mexicano, avanza en su análisis superando dudas, descalificaciones y señalamientos equivocados.

⁴⁷ *La Jornada*, 1 de diciembre de 2015.

En la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados se profundiza el análisis del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal para crear la referida entidad de fondos de retiro de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así como se estableció desde un principio al realizar la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007, la central FSTSE se ha mantenido en su actitud de siempre: defender los intereses de los trabajadores del Estado mexicano; por eso fuimos reiterativos al optar por apoyar el establecimiento de una Afore pública-pública, términos éstos que hubo quienes en su momento trataron de descalificarlos.

Hoy mantenemos la misma determinación, insistimos en que la nueva institución tenga un órgano de dirección bipartida con la representación de los Trabajadores al Servicio del Estado y en igual número la del gobierno.

Estamos convencidos de que el PensionISSSTE o el nuevo organismo debe invertir el dinero de los trabajadores en áreas seguras y rentables que garanticen el fortalecimiento del ahorro de los trabajadores.

La dirigencia de la central FSTSE, coadyuvando y respetuosos de las atribuciones que corresponden a los integrantes de la LXIII Legislatura (Cámara de Diputados), estableció una mesa de trabajo con el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Casso, al haber sido enterados en la fecha del depósito del ingreso de la iniciativa de reforma de PensionISSSTE a un organismo paraestatal.

En la mesa de diálogo se estableció una primera determinante que de ninguna manera podría aceptarse: la privatización en la creación de la nueva difusión.

El resultado de estos trabajos de análisis profundo ha permitido dar plena claridad a la iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo Federal, eliminando así cualquier forma de descalificación o rechazo a la misma por grupos que se oponen sin razón alguna al crecimiento seguro y rentable del país.

Consideramos que con estas acciones se mantendrán salvaguardados los derechos de los trabajadores en materia de jubilaciones y pensiones.

En razón de lo expresado, hacemos el conocimiento de los ajustes alcanzados en materia de la iniciativa original con cambios específicos que a continuación reiteramos:

- A. El nuevo organismo debe mantener su carácter de ser una entidad pública-pública. Con ello, se elimina cualquier intento de privatización.
- B. Paridad en el órgano de gobierno. Al igual que la actual conformación del PensionISSSTE, la nueva entidad contará con nueve representantes del Estado y nueve representantes de los trabajadores.
- C. Reparto de remanentes a los integrantes del nuevo organismo paraestatal en beneficio de los derechohabientes.

D. Se asume con entera responsabilidad de las partes que la entidad en referencia continuará siendo más baja en el cobro de comisiones de las once afores registradas.

TRASCENDENCIA DE LA TRANSFORMACIÓN-PARAESTATAL

I. Se inyecta a través de inversiones en proyectos productivos, ejecutivos de todos los sectores sociales del país que conlleva a lo principal: Inversiones en áreas seguras, rentables, destacándose en primer término la generación de empleos para avanzar fundamentalmente en lograr el dinamismo económico, exigencia de los sectores sociales del país. Reiteramos nuestro reconocimiento a las y los diputados federales en su empeño para fortalecer a las instituciones de la República.

ATENTAMENTE
SEN. JOEL AYALA ALMEIDA
PRESIDENTE

5.- SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (SNTE)⁴⁸

A las y los trabajadores de la educación
A la opinión pública
PensionISSSTE

Nos pronunciamos por su preservación como entidad pública, porque ofrezca las condiciones más bajas del mercado de Afores y los mejores rendimientos, garantizando certidumbre para un retiro digno y asegurando, además, la canalización de las inversiones hacia proyectos productivos seguros y rentables que generen empleos e incentiven el crecimiento económico.

⁴⁸ *Reforma*, 7 de diciembre de 2015. En la reunión que sostuvo el SNTE con José Reyes Baeza Terrazas, director del ISSSTE, Juan Díaz, presidente del SNTE, "mostró especial interés en el tema de la reforma al PensionISSSTE y destacó que el SNTE llevará propuestas a la Cámara de Diputados para el proceso de transformación. 'Tenemos la intención de que este proceso sea para mejorar, que mantenga el espíritu con que nació el PensionISSSTE, que la representación de los trabajadores siga estando vigente en el Consejo o la figura que vaya a dirigir el PensionISSSTE de manera paritaria, con las organizaciones de trabajadores representadas; que siga siendo una Afore pública y que le sirva de mejor manera a los trabajadores'". *La Jornada*, 24 de octubre de 2015.

PensionISSSTE debe seguir siendo una administradora:

- Que reivindique lo público, de carácter social, sin fines de lucro y al servicio de los trabajadores.
- Que brinde los máximos rendimientos y cobre la menor comisión.
- Que continúe beneficiando a los trabajadores con la distribución del remanente de operación al depositarlo en las cuentas individuales de los trabajadores.
- Que en la nueva administradora se respete la participación paritaria de los trabajadores en su Consejo de Administración, con lo cual se garantiza que los representantes sindicales continúen velando por los intereses de los trabajadores.

El SNTE, a través de legisladores de todos los partidos que tienen un origen docente y sindicalista, ha impulsado la defensa y fortalecimiento de esta Institución que es patrimonio de los trabajadores, al mismo tiempo que realiza reuniones constantes con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para plantear formalmente la preservación de PensionISSSTE con base en estos posicionamientos.

6) A LA OPINIÓN PÚBLICA. TODO MÉXICO TIENE QUE SABER QUE EL PRI, EL PAN, EL PARTIDO VERDE, EL PANAL Y EL PES VOTARON A FAVOR DE UNA REFORMA NOCIVA AL FONDO DE PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL AL SERVICIO DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (PENSIONISSSTE). PRD⁴⁹

Eso quiere decir que:

1. Se privatizarán los recursos del Fondo de Pensiones del ISSSTE (PensionISSSTE), disfrazándolos con la creación de una nueva empresa paraestatal.
2. Se abre la posibilidad de una eventual extinción del Pension ISSSTE mediante un simple decreto del Ejecutivo, como sucedió con la empresa Luz y Fuerza del Centro (LyFC).
3. El Ejecutivo puede excluir al Congreso de la Unión para poder expedir una ley que regule las Afores públicas.
4. El Gobierno Federal se deslinda de la responsabilidad de cubrir las minusvalías (pérdidas) que se puedan dar en las cuentas individuales de los trabajadores, dejándolos en estado de indefensión.
5. El PRI y el PAN cancelaron un debate público con los distintos sindicatos para analizar una Reforma más amplia al PensionISSSTE que le diera autonomía y protegiera a los trabajadores.

⁴⁹ *La Jornada*, 9 de diciembre de 2015.

Por todo eso, las diputadas y diputados federales del PRD nos opusimos, dimos la pelea y votamos en contra de ese tipo de políticas privatizadoras del actual Gobierno Federal, que atentan contra el patrimonio de miles de trabajadores mexicanos y sus familias.

Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.

Referencias

- Alonso, J.; Hoyo, C. y Tuesta, D. (2014). *Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones*. BBVA-Bancomer, Research, Documento de trabajo núm. 14/07, Ciudad de México, febrero.
- Auditoría Superior de la Federación (2015). *Informe General. Cuenta Pública, 2013*. Ciudad de México.
- Barr, N. (2002). *El sistema jubilatorio: un rompecabezas. Prerrequisitos y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones*. Washington, DC: FMI. Temas de Economía 29.
- Barraza, M. (2015). *Sistema de pensiones en Chile: Diagnóstico y prospectiva*. Ciudad de México.
- Consar (2015). *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR, octubre, noviembre, diciembre de 2014*. Ciudad de México.
- De la Torre, J.M. (2015). *La reforma de pensiones en México. Balance a 17 años*. Semana de la Seguridad Social en el Senado de la República. Edición 2015, abril, Ciudad de México.
- IMSS (1995). *Diagnóstico*. Ciudad de México.
- IMSS (2014). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2013-2014*. Ciudad de México, p. 286.
- ISSSTE (2004). *Requiere el ISSSTE una reforma con visión de Estado, sentido social y nacionalista: Benjamín González Roaro ante Conago*. Recuperado de <http://www.issste.gob.mx/A/BGR_CONAGO.doc> (citado el 8 de junio).
- ISSSTE (2005). *Reforma integral del ISSSTE*. Recuperado de <http://www.issste.gob.mx/reforma/sup_ref.html> (citado el 18 de febrero).
- ISSSTE (2013). *Informe Financiero y Actuarial 2013*. Ciudad de México, p. 67.
- ISSSTE (2014). *Informe Financiero y Actuarial 2014*. Ciudad de México, p. 76.
- Leal F., G. (2000). "Seguridad social en salud. Evaluación y tendencias de reforma en México. ¿Hacia dónde vamos?". Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, *Taller: seguridad social, teoría y práctica, reforma, perspectivas y retos*. Ciudad de México, pp. 123-140.
- Leal F., G. (2008). *El ISSSTE bajo el foxismo*. Serie Académicos, núm. 88. Ciudad de México: UAM-Xochimilco.
- Leal F., G. (2009). *El IMSS bajo el foxismo*. Serie Académicos, núm. 86. Ciudad de México: UAM-Xochimilco.
- Leal F., G. (2009). *Reassiste*. Ciudad de México: ADN Editores.
- Leal F., G. (2010). *Nueva ley del ISSSTE. 2007-2009. Materiales*. Serie Académicos, núm. 91. Ciudad de México: UAM-Xochimilco.
- Leal F., G. (2011). *El IMSS bajo el Calderonismo. Karam 2010. Tope a pensiones en 10 salarios mínimos*. Ciudad de México. Colección Temas de Salud y Sociedad 5, Consulta Médica.
- Leal F., G. (2011). "Tres años después de la 'reforma' calderonista del ISSSTE sigue reformar esa 'reforma'". *Estudios Políticos*, núm. 22, novena época, enero-abril de 2011, pp. 139-154. Ciudad de México: Centro de Estudios Políticos/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Leal F., G. (2013). *¿De quién son los fondos de pensiones de los trabajadores mexicanos?* Ciudad de México: Coordinación de Extensión Universitaria-UAM-Xochimilco.
- Leal F., G.; Padilla, U. O. y Nava, F. (2015). *Documento Ciudadano. Sistema de Ahorro para el Retiro 1997-2015*. Ciudad de México, marzo.
- Leal F., G.; Sánchez Pérez, H. J. y León Cortés, J. (2016). "Los trabajadores buscan defenderse. Dos reformas pensionarias paramétricas. 2012: Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM). 2013: Nueva Ley de Pensiones Civiles en Tlaxcala". *El Punto sobre la I*, número dedicado a las pensiones en México, enero, Ciudad de México.
- Mayans, F. y Padilla Ulloa, O. (2015). *Reforma de pensiones en México, diseño, promesas y evidencias. ¿Vamos por el camino correcto?* Ciudad de México: ITAM/Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, octubre.
- OCDE (2015). *Reviews of Pension Systems*. Ciudad de México.
- Ortiz, I. (2015). *Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional*. Santiago de Chile, junio.
- Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados (2015). *Minuta Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. 8 de diciembre.
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México*. Ciudad de México: El Colegio de México/UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003). *Una propuesta de Reforma al ISSSTE*. Ciudad de México: Dirección General de Seguros y Valores.
- Ulloa Padilla, O. (2016) "¿Qué pasa con PensionISSSTE? ¿Por qué la importancia de una Afore del Estado?". *El Punto sobre la I*, número dedicado a las pensiones en México. Ciudad de México, enero.

Veinte años del sistema de capitalización de cuentas individuales y sus promesas de pensiones

Leticia Treviño Saucedo*

Gloria de la Luz Juárez**

La reforma a los sistemas de pensiones (IMSS, 1997; ISSSTE, 2007) tuvo como objetivo brindar viabilidad financiera a las instituciones responsables de realizar los pagos de las pensiones. La única alternativa para ello fue separar los recursos destinados al pago de pensiones por parte de estas instituciones y entregar su manejo a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore), quienes invierten en el mercado de valores. De esta manera, lo que fue una prestación social de protección para la vejez, ahora está sujeto a los movimientos del mercado financiero. Ante esta situación, existe una gran incertidumbre respecto a si será posible aspirar a una pensión una vez que se haya cumplido el tiempo de cotización exigido, a cuánto ascenderá y si será suficiente para dar independencia económica al jubilado.

Las Afores y su evolución

Con la emisión de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 (SAR), se adoptó la modalidad de cuentas individuales. Esta Ley dispuso que el patrón cotizara 7% del salario base de cotización para la cuenta individual de cada trabajador. Así, 2% se destinó al retiro y 5% para la vivienda.

* Doctoranda en Ciencias y Humanidades para el Desarrollo Interdisciplinario, CEIICH de la UNAM en convenio con la Universidad Autónoma de Coahuila.

** Profesora-investigadora titular "C" de tiempo completo, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

Lo anterior fue el antecedente de la adopción de un nuevo sistema para el pago de pensiones. De tal forma, con la modificación a la Ley del IMSS en 1997 se inició la operación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore). Los recursos del seguro de retiro, la cesantía en edad avanzada y vejez, 2% del SAR son administrados por las Afore y por medio de sus empresas subsidiarias: las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefore), y dichos recursos se invierten en los mercados financieros.

Las Afore iniciaron operaciones formalmente en julio de 1997 y a finales de ese año se registraron 14. De aquéllas, han permanecido las que pertenecen a los grupos financieros más grandes del país: Banamex, Banorte, Inbursa, Principal y Profuturo.

La evolución de estas empresas fue cambiante, iniciaron en 1997 con 14, en 2003 bajaron a 12, posteriormente alcanzaron 21 en 2008, por lo que se pensó que a mayor número habría mayor competencia y, por tanto, re-dituaría en un mejor desempeño en cuanto a rentabilidad para los recursos de los trabajadores.

La crisis financiera internacional a finales de 2008 tuvo un fuerte impacto en los fondos de pensiones, por lo que México no fue la excepción. Su efecto se reflejó en la reducción del número de Afore, algunas se fusionaron con otras de mayor solidez y otras desaparecieron. A finales de 2013, se registraron 12 y el proceso de reducción continuó, de manera que en marzo de 2017 quedaron solamente 11 (Cuadro 1).

Cuadro I Evolución de las Afore (1998-marzo 2017)					
	1998	2003	2008	2013	2017
1		Actinver	Actinver		
2	Bital	Allianz Dresdner	Afirme Bajío	Afirme Bajío	
3	Bancrecer Dresdner	Azteca	Ahorra Ahora		
4	Banamex Aegon	Banamex	Argos		
5	Bancomer	Bancomer	Azteca	Azteca	Azteca
6	Garante	Banorte Generali	Bananmex	Bananmex	Bananmex
7	Génesis Metropolitan	ING	Bancomer		
8	Inbursa	Inbursa	Banorte Generali		
9	Principal	Principal	Coppel	Coppel	Coppel
10	Profuturo GNP	Profuturo GNP	De la Gente		
11	Santander Mexicano	Santander Mexicano	HSBC		
12	Sólida Banorte Generali		Inbursa	Inbursa	Inbursa
13	Tepeyac		ING		
14	XXI	XXI	Invercap	Invercap	Invercap
15	Zurich		IXE		
16			Metlife	Metlife	Metlife
17			Pensión ISSSTE	Pensión ISSSTE	Pensión ISSSTE
18			Principal	Principal	Principal
19			Profuturo GNP	Profuturo GNP	Profuturo GNP
20			Scotia	Sura	Sura
21			XXI	Banorte XXI	Banorte XXI
Total	14	12	21	12	11

Fuente: Consar, Información estadística, varios años.

Desfase entre las cuentas registradas y las activas

A finales de 1998, los trabajadores registrados en las nuevas empresas de Afore fueron 13.8 millones, de los cuales 11.4 millones aparecían con aportación. Desde entonces, el número de cuentas no ha dejado de crecer. En 2001

se duplicó el número de trabajadores registrados a 26.5 millones. Y en 2007, cuando se cumplieron diez años con este nuevo sistema de capitalización de cuentas individuales, se contabilizaron 38.5 millones de trabajadores registrados en alguna Afore. Finalmente, en marzo de 2017 se cuenta con 57.4 millones de cuentas administradas, de las cuales 39 millones de trabajadores están registrados (Cuadro 2).

Cuadro 2 Evolución en el número de cuentas					
	1998	1999	2000	2001	2002
Trabajadores registrados totales	13,827,674	15,594,503	17,844,956	26,528,534	29,421,202
Trabajadores registrados con aportación	11,382,783	13,546,937	15,891,029	24,033,372	25,817,456
	2003	2004	2005	2006	2007
Trabajadores registrados totales	31,398,282	33,316,492	35,276,277	37,408,828	38,531,579
Trabajadores afiliados	20,494,914	20,959,279	21,410,044	21,948,126	21,347,882
	2008	2009	2010	2011	2012
Trabajadores registrados totales	30,597,909	39,891,316	41,001,400	42,512,267	48,530,475
Trabajadores con aportación	14,161,468	13,285,481			
	2013	2014	2015	2016	2017 (marzo)
Cuentas administradas	50,878,419	52,728,388	54,353,450	56,820,895	57,432,774
Trabajadores registrado	33,918,287	36,028,527	37,153,673	38,261,173	39,017,208

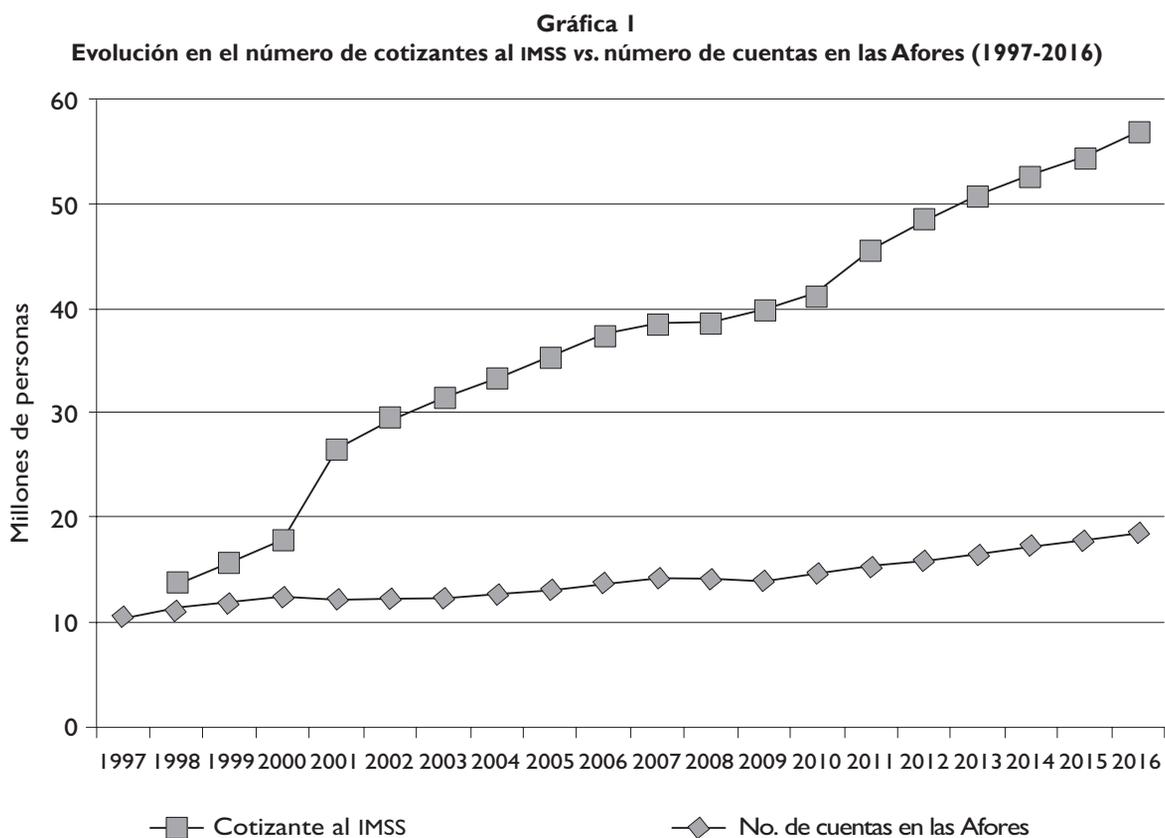
Fuente: Consar, Información estadística, varios años.

Un problema que ha persistido en el sistema es la inconsistencia entre el número de cuentas registradas por las Afore y el número de trabajadores registrados con aportación. Ello significa que si un trabajador inicia una actividad laboral y lo dan de alta en una Afore, pero cuando cambia de empleo no exige que sus recursos se integren en una sola Afore, el número de cuentas será exageradamente elevado. En México se concibe a la población económicamente activa o población en edad de trabajar a quienes son mayores de 15 años. Conforme a los datos del Inegi, 53.6 millones de personas se encuentran dentro del parámetro anterior, lo que significa que el número de cuentas registradas en las Afore es mayor que la población económicamente activa del país.

Otra forma de entender dicha inconsistencia es comparar a la población cotizante al IMSS, que en 2016 llegó a 18.6 millones de trabajadores, frente a las 57.4 millones de cuentas registradas en las Afore (Gráfica 1).

Una de las razones por las que no se depura el número de cuentas, a pesar de que se creó una empresa especializada para esa función: la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (EOBDNSAR), a la que el Gobierno federal le otorgó la concesión para integrar y mantener actualizada la información de los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, es porque las Afore cobran una comisión dependiendo del número de cuentas que tengan registradas. En algún momento, las cuentas que estén duplicadas o triplicadas desaparecerán porque la Afore cobró la comisión por administración.

Por otra parte, surge la pregunta sobre cuánto han crecido los recursos. A lo cual se puede responder que durante los veinte años de su existencia, las Afore han acumulado 2.5 billones de pesos en el régimen de retiro, cesantía y vejez (Cuadro 3).



Fuente: Elaboración propia con información de la Presidencia de la República, Informe de Gobierno y Consar, Información estadística, varios años.

Cuadro 3
Fondos de los trabajadores acumulados
en las subcuentas de RVC
Aportaciones voluntarias y vivienda
(Millones de pesos al cierre de cada año)

Año	RVC	Aportaciones voluntarias	Vivienda I	Total
1998	54,470.5	46.1	51,419.0	54,470.5
1999	104,194.8	331.3	81,039.7	104,194.8
2000	158,806.2	846.0	110,294.0	158,806.2
2001	242,242.2	1,413.8	148,148.2	242,242.2
2002	315,322.4	1,900.5	178,808.2	315,322.4
2003	392,881.8	2,221.3	210,071.6	605,174.7
2004	469,145.8	2,031.0	246,336.9	717,513.7
2005	577,008.7	1,981.4	284,599.1	863,589.2
2006	712,211.8	2,236.8	326,537.6	1,040,986.2
2007	818,806.3	2,656.4	370,662.2	1,192,124.9
2008	874,769.0	2,396.3	413,999.3	1,291,164.6
2009	1,059,975.2	2,558.0	461,057.0	1,523,590.2
2010	1,265,317.4	3,704.2	506,886.7	1,775,908.3
2011	1,411,680.1	5,540.9	560,661.6	1,977,882.6
2012	1,703,187.6	9,009.4	606,114.5	2,318,311.5
2013	1,826,207.4	12,310.5	660,426.3	2,498,944.2
2014	2,107,768.4	17,362.9	719,575.5	2,844,706.8
2015	2,235,059.0	23,158.9	793,274.3	3,051,492.2
2016	2,413,701.1	29,877.3	875,277.1	3,318,855.5
Mar-17	2,516,325.5	32,400.7	898,761.8	3,447,488.0

*Los recursos de vivienda son registrados por las Afore y administrados por el Infonavit.

Fuente: Consar, Información estadística, varios años.

Las aportaciones voluntarias han reportado un incremento considerable, sin embargo apenas representan el 1.27% de los recursos que se destinarán al pago de pensiones. Dichas aportaciones no han crecido como se esperaba, ya que más del 60% de los trabajadores recibe de uno a tres salarios mínimos, por lo que, si la canasta básica –como lo reconoce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público– tiene un costo de tres salarios mínimos, la mayoría de los trabajadores no cuenta con ingresos para incrementar su cuenta individual.

Los recursos acumulados a lo largo de veinte años han mantenido a las Afore, sin importar si será suficiente el pago de pensiones para los jubilados. Gracias a los cálculos realizados hasta el momento, las autoridades, los investigadores y las propias Afore han reconocido que incluso la Afore con mejor desempeño y rendimiento solamente podrá pagar una pensión equivalente al 35% del ingreso del trabajador cuando se mantenía activo.

Elevado cobro de comisiones

El cobro de comisiones es uno de los ingresos más importantes que reciben las Afore. Desde julio de 1998 hasta febrero de 2008, se reporta el cobro de comisiones sobre saldo y flujo. De las 13 Afore que se encontraban operando en 1998, siete de ellas cobraron las dos comisiones, lo que significó una merma considerable en los recursos de los trabajadores. En 1998, las comisiones sobre flujo oscilaron entre 0.90 % –la más baja registrada por Afore Principal– y 1.70% –la más alta registrada por Afore Profuturo GNP y Santander– sobre el mismo rubro, lo cual representó que el cobro anual de comisiones era superior al 20% anual, uno de los más altos a nivel internacional.

Asimismo, todas las Afore que se encontraban operando en 2006 y 2007 cobraron los dos tipos de comisiones. La estructura de las comisiones por Afore se muestra en el siguiente Cuadro 4.

Como resultado de lo anterior, los trabajadores no recibieron rendimientos netos de sus recursos durante los diez primeros años de operación del sistema, es decir, sus recursos fueron depositados en las Siefore, las cuales se encargaron de invertirlos en distintos instrumentos del mercado financiero. Así, mediante estos recursos las Afore obtuvieron ganancias en esos mercados, aunque no ocurrió de la misma manera con los trabajadores.

Conforme a los cálculos que realizó el Banco de México, los rendimientos para los trabajadores fueron negativos, por lo que la Comisión Federal de Competencia apenas reconoció un rendimiento del 1% en diez años. Esta situación se trató de enmendar a partir de 2008, cuando las autoridades dispusieron cobrar solamente una comisión sobre el saldo de los recursos y, desde ese momento, las comisiones han seguido una tendencia a decrecer. Esto se debe a que los recursos de los trabajadores que se entregan cada bimestre continúan creciendo y acumulando, por lo que si las comisiones se mantuvieran sin cambio en pesos, la Afore se quedaría con lo creciente. Ejemplo de ello se puede ver en el análisis que realizó Valencia (2008).

La comisión sobre flujo que aplican las Afore se calcula como el porcentaje que resulta del cociente (1.5% entre 6.5% = 0.23), es decir, que si una afore cobra una comisión del 1.5% de cada peso que se aporta para las subcuentas de retiro, cesantía y vejez, se descuentan de inmediato 23 centavos, por lo que ingresan a la cuenta individual 77 centavos. Para recuperar el valor adquisitivo del peso depositado originalmente transcurrirán 65 meses (cinco años y dos meses) si la tasa de rendimiento real fuese

Cuadro 4
Estructura de comisiones por administración de las cuentas

Afore	1998		2001		2004	Sobre saldo (%) ²	2007	Sobre saldo (%) ²	2012	2017(marzo)
	Sobre flujo (%) del SBCI ¹	Sobre saldo (%) ²	Sobre flujo (%) del SBCI ¹	Sobre saldo (%) ²	Sobre flujo (%) del SBCI ¹		Sobre flujo (%) del SBCI ¹		Sobre flujo (%) del SBCI ¹	Sobre saldo (%) ²
Actinver					1.03	0.20	1.01	0.20		
Allianz Dresdner	1.60		1.60	0.50						
Afirme Bajío							0.62	0.23	1.5	
Ahorra Ahora							0.70	0.20		
Argos							0.97	0.12		
Azteca					1.10	0.15	0.90	0.40	1.52	1.10
Banamex	1.70		1.70		1.70	–	0.75	1.48	1.28	0.99
Bancomer	1.68		1.68		1.68	–	1.20	0.50	1.28	
Banorte Generali	1.00	1.50	1.00	1.50	1.40	0.60	0.70	1.14		
Garante	1.68	–	1.63	0.50						
Géneis Metropolitan	1.65									
Coppel							0.92	0.30	1.59	1.10
De la Gente							0.80	0.31		
HSBC	1.68				1.60		0.75	1.20		
Inbursa					0.50	0.50	0.50	0.50	1.17	0.98
ING			1.68		1.68		0.70	1.45		
Invercap							0.80	0.36	1.59	1.10
Ixe					1.10	0.35	0.76	0.25		
Metlife							1.20	0.71	1.54	
Pensionisste									0.99	0.86
Principal	0.90	1.00	1.60	0.45	1.60	0.45	1.60	0.35	1.48	1.90
Profuturo GNP	1.70	0.50	1.67	0.70	1.67	0.66	1.60	1.20	1.39	1.03
Santander	1.70	1.00	1.70	1.00	1.60	0.80	0.70	1.45		
Tepeyac	1.17	1.00	1.60	0.15						
Scotia							1.22	0.26		
XXI Banorte	1.50	0.20	1.50	0.20	1.30	0.20	0.60	1.50	1.33	1.00
Zurich	0.95	1.25	1.65	0.50						
Sura									1.31	1.03
Promedio sistema	1.35	0.92	1.20	0.45	1.28	0.43	0.90	0.67	1.38	1.03

¹ SBC: Salario base de cálculo, monto que se obtiene de dividir la aportación obrero patronal y estatal de RCV entre 6.5% sin cuota social.

² Porcentaje anual

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar, Información estadística, varios años.

del 5% anual, lo cual da idea del importante efecto de esas comisiones, no obstante que su valor numérico no parezca tan significativo. En la comisión sobre saldo, como su nombre lo indica, el cargo se hace anualmente sobre el saldo de la cuenta individual (Valencia, 2008: 25).

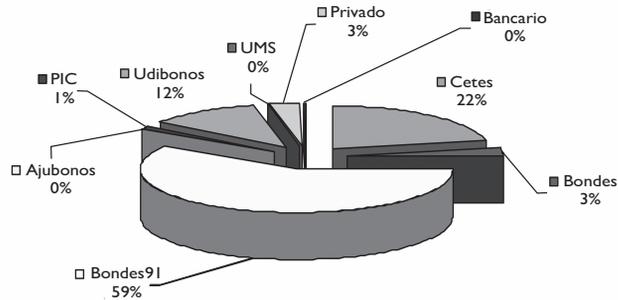
Dado el mecanismo de cobro de las comisiones, la tasa de rendimiento neta para los trabajadores se ve influida por el plazo durante el cual se hagan aportes. Por ejemplo, si suponemos que un trabajador recibe 5 salarios mínimos, con una comisión sobre flujo de 1.5%, la tasa de rendimiento real de 5% anual y con aportaciones uniformes e ininterrumpidas del 6.5% del sueldo base, más la cuota social (que no está sujeta a comisión), la rentabilidad neta equivalente tendrá valores negativos durante casi nueve años. Al final del primer año sería de -33.5% y transcurridos nueve años llegaría apenas a un

valor de 0.13% de rendimiento real anual. Posteriormente, aumentaría gradualmente hasta un máximo de 4.1% tras 40 años de aportes (Valencia, 2008: 26).

Los usuarios de los recursos de los trabajadores

Entre las virtudes que se plantearon para realizar la reforma, una de ellas fue aumentar el ahorro interno para canalizarlo a las actividades productivas; sin embargo, dicha situación no se presentó. Durante los primeros años de vida del sistema, el principal usuario de los recursos fue el Gobierno Federal. En 1998 concentró el 98% de ellos y en 2010, el 78%, aun cuando ya había bajado la participación (Gráfica 2).

Gráfica 2
Cartera de las Siefore a diciembre de 1998



Fuente: Consar. Los títulos del gobierno concentran 97% de la cartera total de 56,522 millones de pesos.

Para octubre de 2016, el Gobierno Federal continuó utilizando los recursos de las Siefore, aunque en porcentajes diferenciados. El porcentaje más bajo de las inversiones lo reportó la Siefore Básica 4 con 48.6% y el más elevado, la Siefore Básica 0, en la que la totalidad de la cartera estaba invertida en instrumentos de deuda del Gobierno Federal (Cuadro 5).

A pesar de los avances en la diversificación de las inversiones, el Gobierno Federal sigue siendo un usuario importante, por lo que el ahorro para las pensiones no se ha canalizado hacia la actividad productiva.

Rentabilidades

La rentabilidad que se obtiene de los recursos de los trabajadores depende de las inversiones que realizan las Siefore en el mercado financiero. Originalmente

Cuadro 5
Composición de las inversiones
(cifras porcentuales al cierre de octubre de 2016)

	Siefore Básica 0	Siefore Básica 1	Siefore Básica 2	Siefore Básica 3	Siefore Básica 4	Siefore Adicional	Total
Renta variable nacional		1.30	6.10	6.90	8.40	3.70	6.60
Renta variable internacional		0.20	10.80	13.00	15.40	7.60	12.10
Mercancías		0.00	0.10	0.30	0.30	0.00	0.20
Alimentos		0.70	0.40	0.40	0.40	0.30	0.40
Automotriz		0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00
Banca de desarrollo		2.50	2.10	2.00	2.10	2.00	2.10
Bancario		2.00	1.50	1.30	1.10	1.30	1.30
Bebidas		0.80	0.50	0.50	0.30	0.00	0.40
Cemento		0.00	0.00	0.10	0.10	0.00	0.10
Centros comerciales		0.10	0.10	0.10	0.10	0.00	0.10
Consumo		0.80	0.40	0.30	0.30	0.30	0.40
Deuda CP		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Empresas privatizadas del Estado		4.90	3.50	3.10	2.90	3.40	3.20
Estados		1.60	0.70	0.70	0.70	1.90	0.70
Europesos		3.20	3.30	3.30	3.20	0.90	3.10
Grupos industriales		0.90	0.60	0.70	0.60	0.10	0.70
Hoteles		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Infraestructura		5.30	3.20	3.10	3.40	1.90	3.20
Otros		1.20	1.00	1.00	1.00	0.60	1.00
Papel		0.30	0.20	0.10	0.10	0.00	0.10
Servicios Financieros		0.30	0.20	0.20	0.30	0.00	0.20
Siderúrgica		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Telecom		1.50	1.50	1.50	1.40	0.30	1.50
Transporte		0.30	0.30	0.30	0.30	0.00	0.30
Vivienda		3.60	2.00	1.80	1.70	2.20	1.90
Deuda privada nacional		30.00	21.50	20.50	20.00	15.30	20.70
Estructurados		0.00	4.10	5.30	4.70	0.00	4.30
Fibras		0.60	2.10	2.10	1.90	1.30	1.90
Deuda internacional		1.80	0.60	0.70	0.50	0.50	0.60

Continúa...

	Siefore Básica 0	Siefore Básica 1	Siefore Básica 2	Siefore Básica 3	Siefore Básica 4	Siefore Adicional	Total
BOND182		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
BONDESD	19.80	0.20	1.40	1.00	1.30	1.30	1.90
BONOS	1.20	10.80	19.00	18.50	18.70	18.70	18.10
BPA182	13.00	1.80	0.00	0.00	0.00	0.00	1.40
BPAS	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10
BPAT	1.90	0.00	0.00	0.00	0.30	0.30	0.10
CBIC	0.70	4.30	4.10	3.80	3.20	3.20	3.60
CETES	0.00	1.40	4.10	2.90	1.90	1.90	4.30
DEPBMX	57.80	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UDIBONO	0.00	42.50	23.40	22.70	21.10	21.10	22.70
UMS	1.60	1.40	1.40	1.30	1.30	1.30	1.30
REPORTOS	0.00	1.60	1.10	1.10	0.80	0.80	1.10
Total de la deuda gubernamental	100.00	64.00	54.50	51.30	48.60	71.80	53.60
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Consar, Información estadística.

operaban la Siefore Básicas y la Siefore de aportaciones voluntarias; es decir, solamente existían dos tipos de fondos, uno en el que se manejaban los recursos de todos los trabajadores y otro en el que se hacían las aportaciones voluntarias. A partir de 2005, se adoptó el sistema de multifondos y con ello entraron en operación cuatro Siefore más, las cuales se encargaron de manejar los recursos del trabajador en relación con su edad. De esta manera, la Siefore Básica 0 y la Siefore Básica 1 invierten los recursos de los trabajadores de 56 años y más, y la Siefore Básica 4 de los de 25 años. Dicha separación significa que a menor edad del trabajador, sus recursos son invertidos en instrumentos de mayor riesgo; también indica que los recursos están sujetos a diferentes regímenes de inversión (Cuadro 4).

Asimismo, diversos estudios actuariales indican que para que un trabajador reciba una pensión superior al 50% de su salario se necesita un rendimiento neto anual de por lo menos el 8%; sin embargo, dicha situación no se ha presentado en el sistema.

Así, los rendimientos de la Consar, obtenidos por promedio durante el periodo de enero 2009 a septiembre de 2016, muestran que el nivel más elevado lo reportó la Siefore Básica 4 con 6.8% y el más bajo la Siefore Básica 1 con 4.1%. No se consideró la Siefore Básica 0, ya que inició operaciones en diciembre de 2015 e invierte los recursos de los trabajadores de 63 años en adelante (Cuadro 6).

Cuadro 6
Rendimientos reales con precios de gestión
anualizados correspondientes
al precio enero 2009 a septiembre 2016

Afore	SB0 2/	SB1	SB2	SB3	SB4
Azteca	1.6	3.4	4.9	5.5	5.8
Banamex	2	4.1	5.7	6.4	7.6
Coppel	2	3.2	4.9	5.4	5.9
Inbursa	1.9	2.3	2.4	2.8	3.1
Invercap	1.2	4.4	5.3	6.1	6.8
Metlife	1.9	3.9	5.2	5.8	6.5
PensionISSSTE	1.9	4.3	5.5	6.2	6.4
Principal	1.8	3.8	5.2	5.8	6.3
Profuturo GNP	2	4.3	5.9	6.4	7.6
SURA	1.8	4.4	6.1	7	8
XXI-Banorte	2.2	3.9	5	5.4	5.9
Promedio del sistema 1/	1.9	4.1	5.3	6	6.8

1/ Promedio ponderado, usando el valor de los activos de las Siefore.

2/ La SB0 considera rentabilidad a partir de que inicia operaciones el 11 de diciembre de 2015. Los rendimientos de la SB0 son rendimientos reales efectivos.

Rendimientos calculados a través de los precios de gestión en términos reales.

2/ La SB0 considera rentabilidad a partir de que inicia operaciones el 11 de diciembre de 2015. Los rendimientos de la SB0 son rendimientos reales efectivos.

Fuente: Consar. Informe al Congreso, 3er. trimestre de 2016

Requisitos básicos para la prestación

Aun cuando la totalidad de los fondos acumulados de pensiones son administrados por las Afore, en el caso del IMSS, la nueva ley fue obligatoria para todos los trabajadores a partir del primero de julio de 1997; no obstante, quienes comenzaron a cotizar antes de esta fecha, se les dio la opción de elegir entre el sistema antiguo y el nuevo al momento de jubilarse. Lo anterior se debió a que no se otorgó un bono de reconocimiento por las semanas cotizadas en el antiguo sistema, tal como ocurrió en Chile –país pionero en la reforma de cuentas individuales– y en la reforma del ISSSTE, en la cual se otorgó el bono de pensión por los años cotizados. Para los trabajadores que han cotizado en ambos sistemas es más conveniente jubilarse por el sistema anterior, puesto que el requisito de cotización en dicho sistema consta de 500 semanas y en el nuevo de 1,250 semanas. Por ello, las pensiones en curso de pago de 1997 a 2016 se han incrementado en el IMSS: 324% las de cesantía, 101% las de vejez y 248 % la suma de ambas (Cuadro 7).

En ambos sistemas, el trabajador conservará los derechos para solicitar una pensión por un periodo igual a la

cuarta parte de sus cotizaciones si no está cotizando. Si las personas están fuera de esos derechos, deberán reactivarlos a través de nuevas cotizaciones. Asimismo, el trabajador puede solicitar una pensión por cesantía a los 60 años de edad, siempre que cumpla con las semanas cotizadas y la conservación de derechos; empero, ésta será 5% menor a la pensión de vejez por cada año que se jubile antes de cumplir los 65 años de edad. Dicha situación es crítica para aquellos trabajadores desempleados de mayor edad, ya que al estar fuera del período de conservación de derechos no tienen acceso a una pensión, aun cuando cumplen con los requisitos.

En 2007, los trabajadores del ISSSTE eligieron el artículo 10° transitorio del sistema anterior, en el cual el requisito para pensionarse era de 30 años de servicio para los hombres y 28 años para las mujeres; no obstante, la nueva ley es obligatoria para los trabajadores de nuevo ingreso posterior a la reforma. Por tanto, el Gobierno Federal aportará el bono de pensión para los trabajadores que eligieron jubilarse por el antiguo sistema de cuentas individuales, cuyos requisitos son tener 65 años de edad y 25 años de cotizaciones.

Asimismo, se da la transferencia y portabilidad de derechos entre el IMSS y el ISSSTE en el caso del sistema de capitalización individual de ambas instituciones, con lo cual las anualidades cotizadas en el ISSSTE se convierten en semanas cotizadas en el IMSS y viceversa, correspondiente al último lugar de trabajo. Sin embargo, no se acumularán aquellos periodos en los que el trabajador cotice simultáneamente al régimen obligatorio del IMSS y del ISSSTE por tener dos o más trabajos.

Costo de la transición del antiguo sistema al nuevo

En el IMSS se postergó el reconocimiento de la deuda implícita para el Estado, que conlleva realizar reformas de un sistema de beneficio definido a uno de contribución definida, al postergar la elección del sistema de jubilación por parte de los trabajadores. En el caso del ISSSTE, dicha deuda explícita es el monto de los bonos de pensión (bono de reconocimiento) que se otorga por los años laborados en el sistema anterior.

Por tanto, cuando se realizó la reforma del IMSS para reconocer los derechos de los trabajadores en el sistema anterior, el monto de su pasivo se estimó “en aproximadamente un 42.6% del PIB; un monto conmensurable con la deuda total del país (interna 7.55% y externa 30.5%). Sin embargo, estas obligaciones son redimibles por los

Cuadro 7 Instituto Mexicano del Seguro Social Pensiones en Curso de Pago						
Años	Pensiones Directas de			Incremento Anual		
	Cesantía	Vejez	Suma	% Cesantía	% Vejez	% Suma
1997	371,676	192,954	564,630			
1998	415,083	196,585	611,668	11.68%	1.88%	8.33%
1999	451,662	203,735	655,397	8.81%	3.64%	7.15%
2000	491,464	213,897	705,361	8.81%	4.99%	7.62%
2001	545,139	220,810	765,949	10.92%	3.23%	8.59%
2002	594,306	229,702	824,008	9.02%	4.03%	7.58%
2003	636,861	237,769	874,630	7.16%	3.51%	6.14%
2004	691,860	244,083	935,943	8.64%	2.66%	7.01%
2005	741,108	251,394	992,502	7.12%	3.00%	6.04%
2006	789,191	258,019	1,047,210	6.49%	2.64%	5.51%
2007	859,157	270,751	1,129,908	8.87%	4.93%	7.90%
2008	914,010	281,458	1,195,468	6.38%	3.95%	5.80%
2009	977,216	289,867	1,267,083	6.92%	2.99%	5.99%
2010	1,046,498	299,242	1,345,740	7.09%	3.23%	6.21%
2011	1,123,827	311,903	1,435,730	7.39%	4.23%	6.69%
2012	1,201,112	325,036	1,526,148	6.88%	4.21%	6.30%
2013	1,283,079	339,405	1,622,484	6.82%	4.42%	6.31%
2014	1,378,660	356,037	1,734,697	7.45%	4.90%	6.92%
2015	1,465,525	368,120	1,833,645	6.30%	3.39%	5.70%
2016	1,574,930	388,626	1,963,556	7.47%	5.57%	7.08%

Fuente: IMSS.

trabajadores conforme se vayan jubilando quienes tienen derecho a ello, bajo el sistema del seguro de IVCM” (González, 1997: 111).

El costo de la transición tuvo varios componentes, uno de ellos fue el correspondiente al pago de las pensiones en curso al momento de la reforma, ya que los recursos de las cotizaciones de los trabajadores activos pasaron a ser administrados por las Afore a partir del primero de julio de 1997, por lo que, al carecer de ingresos por este concepto, el IMSS planteó que el Gobierno Federal debía asumir ese gasto en su totalidad. Otro componente fue el pago de las pensiones de los trabajadores, que de acuerdo con la ley elijan jubilarse por el antiguo sistema. “La diferencia entre el monto necesario para fundear la pensión vitalicia conforme a la ley anterior y su saldo acumulado a la fecha de la solicitud pasa a ser una obligación del gobierno federal” (González, 1997: 111-112). El tercer componente fue el pago de la pensión mínima garantizada en el nuevo sistema, en el caso de que el fondo acumulado no fuera suficiente. Y el cuarto componente fue mantener al Estado en la estructura tripartita del financiamiento del sistema.

Respecto al IMSS, en 1997 se consideró que “las obligaciones fiscales derivadas de la reforma promedian el 0.85 % del PIB en los próximos 70 años, oscilando entre los 0.60 y 1.4 puntos del PIB en las diferentes etapas de la transición” (González, 1997: 114). El pago del primer componente se planificó en cuarenta años, cuando se extinguiera la población que estaba pensionada al momento de la reforma. El pago del segundo componente se planeó en 110 años, hasta que muera el último beneficiario del sistema anterior. Así, dicho costo continuará incrementándose hasta 2035, aproximadamente, y después decrecerá paulatinamente cuando fallezcan los beneficiarios del sistema.

Por tanto, son muchas variables que determinan el monto de este costo, entre ellas la inflación, la tasa real de interés, el crecimiento de los salarios mínimos, la base de cotización en términos reales y la variación de la esperanza de vida a los 60 años, la cual actualmente es de 20.9 años para los hombres y 22.9 años para las mujeres.

En 1982, la LI Legislatura de la Cámara de Diputados decidió separar el pago de aportaciones a la seguridad social en el Ramo 19 en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este ramo se presupuestan y programan las transferencias fiscales a cargo del Gobierno Federal, las cuales están destinadas a cubrir el pago de 26 programas, entre ellos el Programa J008 correspondiente a los egresos de las pensiones en curso de pago del IMSS (Cuadro 8).

Cuadro 8 Cuenta Pública del Gobierno Federal Costo fiscal de pensiones en curso de pago en el IMSS (millones de pesos al cierre de cada año)			
<i>Año</i>	<i>Tota Ramo 19</i>	<i>Programa J008</i>	<i>% del Total</i>
2016	580,831	210,986	36.32%
2015	527,904	187,787	35.57%
2014	480,405	166,370	34.63%
2013	436,728	122,667	28.09%
2012	405,441	130,321	32.14%

Fuente: Cuenta Pública del Gobierno Federal.

Ahora bien, en el Cuadro 9 se presentan los 26 programas que se agrupan en el Ramo 19 y que en su totalidad representan el costo fiscal de todos los programas de seguridad social que reciben algún financiamiento por parte del Gobierno Federal.

Cuadro 9 Presupuesto de Egresos de la Federación Programas que integran el Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social			
<i>Nº</i>	<i>Programa</i>	<i>Objeto del Programa</i>	<i>Resp.</i>
1	S038	Programa IMSS-Prospera	SHCP
2	J006	Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE	ISSSTE
3	J008	Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago del IMSS	IMSS
4	J009	Pensiones Civiles Militares y de Gracia	SHCP
5	J011	Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	SHCP
6	J012	Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	SHCP
7	J014	Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana	SHCP
8	J017	Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	SHCP
9	J021	Pensión Mínima Garantizada IMSS	IMSS

Continúa...

N°	Programa	Objeto del Programa	Resp.
10	J022	Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	SHCP
11	J025	Previsiones para las pensiones en curso de pago de los extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro	SHCP
12	J026	Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México	SHCP
13	R010	Pagas de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	SHCP
14	R013	Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	SHCP
15	R015	Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	SHCP
16	R018	Apoyo para cubrir el gasto de operación del ISSSTE	ISSSTE
17	R023	Adeudos con el IMSS e ISSSTE	SHCP
18	R027	Seguro de Desempleo	SHCP
19	R029	Pensión Universal	SHCP
20	T001	Seguro de Enfermedad y Maternidad IMSS	IMSS
21	T002	Seguro de Invalidez y Vida IMSS	IMSS
22	T003	Seguro de Salud para la Familia IMSS	SHCP
23	T005	Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	ISFAM
24	T006	Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE	ISSSTE
25	U001	Seguridad Social Cañeros	SHCP
26	U002	Régimen de Incorporación	SHCP

Fuente: SHCP, Cuenta Pública.

El Gobierno Federal obtiene los recursos para pagar el costo de la transición de los impuestos, los ingresos del petróleo y la emisión de deuda, misma que también es adquirida por los fondos acumulados de pensiones. Asimismo, todo el sector asegurador del país, dentro del cual se encuentran las compañías de seguros de pensiones, tenían el 65% de su cartera en valores gubernamentales en septiembre de 2016.

Alternativas de pensión por vejez

Pensión por Ley 73 del IMSS. Las pensiones se componen de una cuantía básica y de una adicional de acuerdo con el número de semanas cotizadas que excedan a las primeras 500. Para ello, el salario diario que se considera es el promedio de las últimas 250 semanas de cotización, el tope son 25 salarios mínimos.

Pensión por Artículo 10° Transitorio del ISSSTE. Los trabajadores que coticen treinta años o más y las trabajadoras que lo hagan por veintiocho años o más tendrán derecho a una pensión por jubilación equivalente al 100% del promedio del sueldo inmediato anterior a la fecha de su solicitud. El tope máximo de la pensión es de 10 salarios mínimos.

Pensión mínima garantizada. Si los recursos acumulados en la cuenta individual no son suficientes para comprar una renta vitalicia o recibir una pensión en forma de retiros programados equivalente a 30% superior al valor de la pensión mínima garantizada, el trabajador tiene derecho a la misma por parte del Gobierno Federal, cuyo importe

es de un salario mínimo, tanto en el caso del IMSS como en el ISSSTE.

Retiros programados. La Afore paga una pensión mensual utilizando los recursos acumulados y tomando en cuenta los rendimientos de inversión y la esperanza de vida. El monto de la pensión es variable y depende de la unidad de renta vitalicia por edad y sexo. El monto se recalcula cada año y se paga hasta que se agota el saldo de la cuenta. Esta opción de retiro no está indizada a la inflación de los precios al consumidor. En el Cuadro 10 podemos observar que la unidad de renta vitalicia se calcula semanalmente hasta los 110 años y es diferente para hombres y mujeres, dado que estas últimas son más longevas.

Renta vitalicia. El asegurado compra una renta vitalicia a una compañía de seguros de pensiones con el saldo acumulado ahorrado en la Afore. La renta vitalicia también cubre a los beneficiarios en caso de fallecimiento. La pensión se actualiza todos los años con la inflación en el mes de febrero. La tabla de unidad de renta vitalicia nos permite observar que en los métodos de cálculo de la renta vitalicia y del retiro programado se discrimina a la mujer trabajadora, ya que al utilizar una tabla diferenciada, ella recibirá una pensión menor, aun cuando gane el mismo salario y cotice durante el mismo lapso que un trabajador, por lo que su fondo acumulado se dividirá entre más meses por ser más longeva. Asimismo, es determinante la tasa de interés vigente en dicha tabla, ya que a más alta la tasa de descuento, el retiro programado y la renta vitalicia serán menores. Dicha tabla está calculada con una esperanza de vida de 110 años

Cuadro 10
Unidad de Renta Vitalicia
Vigencia: desde el 29 de mayo de 2017

Tasa Dcto	Activos		Inválidos		Incapacitados		Edad	Activos		Inválidos		Incapacitados	
	3.69%		3.69%		3.69%			3.69%		3.69%		3.69%	
Edad	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Edad	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
60	17.9273	19.2545	13.3045	13.3045	17.1121	17.1121	86	8.7615	7.9394	5.0980	5.0980	5.2674	5.2674
61	17.6467	18.9531	13.1116	13.1116	16.7878	16.7878	87	8.3165	7.4048	4.6877	4.6877	4.7459	4.7459
62	17.3604	18.6414	12.9094	12.9094	16.4530	16.4530	88	7.8602	6.8765	4.2811	4.2811	4.2387	4.2387
63	17.0683	18.3194	12.6977	12.6977	16.1073	16.1073	89	7.3910	6.3579	3.8808	3.8808	3.7504	3.7504
64	16.7706	17.9868	12.4764	12.4764	15.7505	15.7505	90	6.9072	5.8535	3.4899	3.4899	3.2859	3.2859
65	16.4671	17.6434	12.2451	12.2451	15.3824	15.3824	91	6.4333	5.4062	3.1116	3.1116	2.8501	2.8501
66	16.1581	17.2890	12.0037	12.0037	15.0030	15.0030	92	5.9638	5.0079	2.7496	2.7496	2.4479	2.4479
67	15.8434	16.9234	11.7519	11.7519	14.6119	14.6119	93	5.5057	4.6230	2.4076	2.4076	2.0837	2.0837
68	15.5232	16.5464	11.4896	11.4896	14.2091	14.2091	94	5.0607	4.2519	2.0892	2.0892	1.7611	1.7611
69	15.1973	16.1579	11.2168	11.2168	13.7946	13.7946	95	4.6304	3.8955	1.7982	1.7982	1.4825	1.4825
70	14.8659	15.7578	10.9332	10.9332	13.3682	13.3682	96	4.2161	3.5543	1.5378	1.5378	1.2486	1.2486
71	14.5289	15.3459	10.6388	10.6388	12.9300	12.9300	97	3.8189	3.2287	1.3103	1.3103	1.0583	1.0583
72	14.1865	14.9222	10.3337	10.3337	12.4801	12.4801	98	3.4398	2.9187	1.1173	1.1173	0.9084	0.9084
73	13.8386	14.4868	10.0178	10.0178	12.0185	12.0185	99	3.0794	2.6244	0.9588	0.9588	0.7946	0.7946
74	13.4853	14.0397	9.6913	9.6913	11.5455	11.5455	100	2.7381	2.3450	0.8333	0.8333	0.7110	0.7110
75	13.1265	13.5812	9.3542	9.3542	11.0614	11.0614	101	2.4304	2.0967	0.7380	0.7380	0.6519	0.6519
76	12.7622	13.1113	9.0069	9.0069	10.5667	10.5667	102	2.1432	1.8646	0.6686	0.6686	0.6115	0.6115
77	12.3920	12.6305	8.6496	8.6496	10.0619	10.0619	103	1.8763	1.6484	0.6204	0.6204	0.5847	0.5847
78	12.0159	12.1391	8.2828	8.2828	9.5478	9.5478	104	1.6296	1.4478	0.5884	0.5884	0.5674	0.5674
79	11.6337	11.6377	7.9069	7.9069	9.0253	9.0253	105	1.4027	1.2624	0.5683	0.5683	0.5567	0.5567
80	11.2452	11.1271	7.5227	7.5227	8.4956	8.4956	106	1.1952	1.0917	0.5561	0.5561	0.5502	0.5502
81	10.8502	10.6082	7.1309	7.1309	7.9600	7.9600	107	1.0061	0.9349	0.5491	0.5491	0.5464	0.5464
82	10.4482	10.0822	6.7324	6.7324	7.4204	7.4204	108	0.8349	0.7914	0.5454	0.5454	0.5442	0.5442
83	10.0389	9.5505	6.3285	6.3285	6.8787	6.8787	109	0.6804	0.6606	0.5434	0.5434	0.5430	0.5430
84	9.6218	9.0147	5.9203	5.9203	6.3373	6.3373	110	0.5417	0.5417	0.5417	0.5417	0.5417	0.5417
85	9.1962	8.4769	5.5096	5.5096	5.7992	5.7992							

Fuente: Consar.

Nota: Las Unidades de Renta Vitalicia publicadas en las hojas de Inválidos e Incapacitados, corresponden únicamente a los pensionados del ISSSTE. Deberán aplicarse cuando la resolución de pensión del ISSSTE indique que el trabajador tiene un estado de invalidez o incapacidad.

de los beneficiarios. Cabe señalar que todas las pensiones están gravadas con el impuesto sobre la renta, en tanto que excedan 15 salarios mínimos vigentes.

Retiro del saldo de la cuenta individual. Este sistema procede cuando el trabajador no cumple con los requisitos para obtener una pensión y el IMSS o el ISSSTE niegan la pensión. En este caso, el trabajador puede retirar el saldo total acumulado en su cuenta individual a los 65 años. Asimismo, se pueden realizar retiros parciales anticipados en los casos de matrimonio y desempleo.

Compañías de seguros de pensiones

Estas empresas privadas se crearon para administrar los fondos en el periodo de pago de las prestaciones de los seguros de riesgos de trabajo (RT), invalidez y vida (IV) y retiro, cesantía y vejez (RCV), las cuales son reguladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). En caso de inconformidad con estas compañías, el trabajador deberá dirigirse a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef).

En el periodo de 1997 a 2001, se registraron 14 empresas, en 2002 había 12 empresas y en julio de 2009 sólo 3. Actualmente existen 9 empresas, de las cuales sólo 5 administran cartera, y las empresas activas en el mercado son cuatro (Cuadro 11).

Cuadro 11 Compañías de Seguros de Pensiones Participación acumulada desde el inicio del sistema primas directas (cifras a septiembre de 2016)		
N°	Compañía	Participación
1	Pensiones Banorte Generali, S.A. de C.V.	37.90%
2	Pensiones BBVA Bancomer, S.A. de C.V.	37.00%
3	Profuturo GNP Pensiones, S.A. de C.V.	16.40%
4	Pensiones Sura S.A. de C.V.	8.20%
5	Pensiones Inbursa S.A. de C.V.	0.20%
6	HSBC Pensiones, S.A.	0.10%
7	Pensiones Banamex, S.A. de C.V.	0.10%
8	Metlife Pensiones México, S.A.	0.10%
9	Principal Pensiones S.A. de C.V.	0.00%
	Total	100.00%

Fuente: CNSF.

El mercado de rentas vitalicias está poco desarrollado, ya que la mayoría de los fondos que administran estas empresas son de los seguros de RT e IV. Respecto al retiro, cesantía y vejez (RCV), los trabajadores afiliados al IMSS que cotizaron en ambos sistemas han optado por retirarse en el antiguo sistema, sólo 14,382 trabajadores lo han hecho por cuentas individuales, ya que tenían derecho a una pensión mínima. Por su parte, aquellos trabajadores del ISSSTE que optaron por cuentas individuales al jubilarse en 2007, 99% eligen rentas vitalicias, dado que reciben un bono de reconocimiento por sus cotizaciones anteriores, lo cual incrementa sustancialmente el fondo acumulado para la compra, al mismo tiempo que reciben mejores pensiones que los trabajadores afiliados al IMSS en el nuevo sistema.

En septiembre de 2016, 320,730 trabajadores eligieron una aseguradora. Desde el inicio del sistema hasta esa fecha, los montos constitutivos ascendieron a 287,613.4 millones de pesos, de los cuales sólo 8.0% fue por pensiones de RCV, 17.2% por pensiones derivadas de riesgos de trabajo y 74.8% por pensiones de invalidez y vida. Además de ello, las primas directas generadas en 2016 alcanzaron 14,799.4 millones de pesos, originando un decremento real anual de

6.1% respecto al año anterior, debido –en menor medida– a la disminución de 649 resoluciones de pensión enviadas por el IMSS y el ISSSTE y –principalmente– a un mercado de tasas altas, lo cual originó montos constitutivos bajos (CNSF, 2017).

Como ya hemos mencionado, el nivel de las tasas de interés que rijan el mercado al momento que el trabajador decida retirarse impactará en el monto de la pensión. En esa fecha, las reservas técnicas de los seguros derivados de las leyes de seguridad social ascendieron a 237,498.3 millones de pesos, representando 23.6% del total de las reservas técnicas del sector asegurador. Este sector enfrentó el reto de la ausencia de instrumentos financieros de largo plazo que cubriera el riesgo de longevidad. Por su parte, la CNSF impuso una tasa de descuento de 3.5% de 1997 a 2007, y aquellas empresas que abandonaron el mercado lo hicieron por la creciente dificultad para obtener rendimientos similares en la inversión de sus reservas.

De esta manera, se estableció un nuevo esquema operativo de las rentas vitalicias a partir de 2009, buscando con ello la competencia en el mercado y estableciendo un mecanismo comercial para determinar el precio de las rentas vitalicias, en el cual las compañías estimaron las tasas de descuento y presentaron una oferta. Actualmente, el IMSS orienta a los trabajadores en la elección de alguna de las cuatro compañías de seguros de pensiones que están activas en el mercado, con base en los documentos de oferta que presentaron cada una de ellas.

Ahorro voluntario y su impacto

Uno de los motivos económicos que se plantearon al realizar la reforma de pensiones en 1997, fue que ésta incentivaría el crecimiento del ahorro interno, que a su vez sería canalizado al sector productivo, incrementando con ello la productividad y generando un círculo virtuoso que produciría más empleos y ahorro interno. El ahorro voluntario es la única evidencia del incremento en la propensión marginal al ahorro por parte de los trabajadores afiliados en el actual sistema, ya que si no se hubiera aprobado la reforma, la contribución obligatoria de los patrones y trabajadores hubiera ingresado al sistema administrado por el Gobierno Federal. Sin embargo, dichas aportaciones voluntarias no son significativas y sólo representan 1.1% de los fondos acumulados de las pensiones en marzo de 2017.

El ahorro voluntario es una herramienta de los sistemas de pensiones de contribución definida para aumentar la tasa

de reemplazo. En diciembre de 2014, 2, 270, 417 cuentas presentaban el ahorro de los empleadores y solamente 33% el del trabajador a corto plazo. Por lo tanto, se deduce que no hay impacto en el incremento del ahorro interno, que los ingresos de los trabajadores no son suficientes para ahorrar y que éstos no tienen la suficiente confianza en el sistema para pasar sus recursos ahorrados al sistema de cuentas individuales.

Existe otro tipo de ahorro voluntario que consiste en planes de pensiones privados y complementarios que tienen algunas empresas para sus trabajadores, los cuales no regula la Consar, pero deben registrarse ante ésta para obtener los beneficios fiscales en las aportaciones a dichos planes, por lo que el patrón decide si los registra. Al final de mayo de 2015, el Sistema de Registro Electrónico de Planes de Pensiones (Sirepp) de la Consar reportó 1,967 planes patrocinados por 1,750 razones sociales. Desde que inició el registro electrónico de planes (2006), el número de razones sociales y de planes se ha incrementado 21% con cierta estabilidad en los últimos cinco años.

El 93% de estos planes se encuentra abierto, por lo que éstos se ofrecen a los trabajadores de nuevo ingreso en las empresas que lo patrocinan. Por el contrario, 7% de los planes restantes sólo cubre a un grupo de ex trabajadores, que se encuentran comúnmente pensionados. Los planes registrados a finales de mayo de 2015 cubrieron a 1,380,048 personas, de las cuales 1,284,292 eran empleados activos, 71,245 pensionados y 24,511 empleados inactivos con derechos adquiridos. El ahorro voluntario no puede compensar la caída en las tasas de reemplazo en el sistema de contribuciones definidas en estos planes, pues los miembros activos de los planes de pensiones ocupacionales sólo representan 1.6% de la población mexicana en edad de trabajar. La administración financiera de estos planes se realiza por instituciones bancarias, casas de bolsa, aseguradoras, operadoras de sociedades de inversión y actuarios registrados en la Consar; sin embargo, hay un gran debate sobre su regulación y la protección de los derechos de los trabajadores.

El sistema de pensiones y la autonomía financiera en la vejez

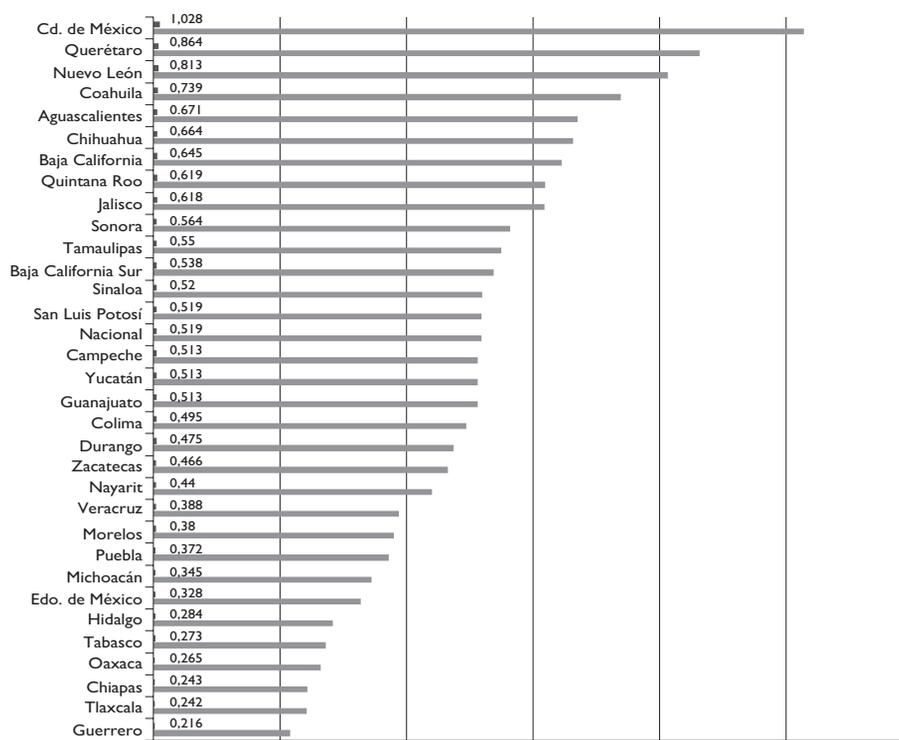
Existen limitaciones intrínsecas y extrínsecas respecto al sistema de pensiones y la autonomía financiera en la vejez.

La principal limitación intrínseca es el alto costo de la administración del nuevo sistema que paga el trabajador, por lo que las comisiones afectan considerablemente la tasa de reemplazo que recibirá al momento de pensionarse. Por su parte, la primordial limitación extrínseca al sistema es el mercado de trabajo, en el que el empleo informal cobró mayor importancia en junio de 2016 con un promedio nacional de 57.2% de la PEA. Asimismo, el salario promedio de la población ocupada era bajo. De hecho, en esa misma fecha constaba de 6,045 pesos para los hombres y 4,700 pesos para las mujeres, lo que causó bajas aportaciones al sistema de pensiones.

Otro aspecto relevante es la elusión y evasión al sistema de pensiones. La elusión se refiere a cotizar al sistema con un salario menor al realmente percibido. Durante el sexto bimestre de 2016, se registró una aportación promedio al sistema de 1,311 pesos bimestrales, lo que equivale a una aportación mensual del 29% del salario mínimo vigente a esa fecha. En cuanto a la probabilidad de alcanzar 1,250 semanas cotizadas, la población con bajos salarios tiene más salidas al mercado formal, según la densidad de contribución, es decir, un indicador que permite medir el porcentaje de días cotizados al IMSS en el bimestre con respecto al total de días en el periodo. En el mismo bimestre, la densidad de contribución fue de 57.3% para los trabajadores con salario mínimo, 85.9% para quienes contaron con uno y tres salarios mínimos y 89.3% para los que tenían más de 3 salarios mínimos. La diferencia en las densidades de contribución puede deberse a que los trabajadores con menor salario tienen contratos temporales (Amafore, 2017). En tanto a la evasión al sistema, solamente 51.9% de los ocupados asalariados a nivel nacional estaban asegurados al IMSS en junio de 2016 (Cuadro 12).

De acuerdo con el modelo pensionario de la OCDE, un empleado del sector privado con un salario promedio que ingresa al mercado laboral mexicano en 2014 y contribuye al sistema de pensiones de cuentas individuales continuamente de los 20 a los 65 años puede prever un reemplazo de 26% de sus ingresos brutos finales, suponiendo una tasa de rendimiento real después de los cargos administrativos de 3% anual. Para quien gana el salario mínimo, la tasa de reemplazo aumentaría a 71% (Consar, 2016: 72).

Cuadro 12
Trabajadores asegurados al IMSS como proporción de los ocupados asalariados
Segundo trimestre de 2016



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el Cuadro 13 se observarán las pensiones que ha otorgado el IMSS en el periodo 2000-2016, mismas que corresponden a la Ley 73 y a las pensiones garantizadas

por la Ley 97. Aunado a ello, se indicará el monto de la pensión promedio correspondiente a 2 salarios mínimos en 2016.

Cuadro 13																	
Instituto Mexicano del Seguro Social																	
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (2)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensiones de Cesantía																	
en curso de pago	491 464	545 139	594 306	636 871	691 860	741 108	789 191	859 157	914 010	977 216	1 046 498	1 123 827	1 201 112	1 283 079	1 378 660	1 465 525	1 574 930
Cuantía mensual promedio	862	976	1 087	1 208	1 408	1 585	1 749	1 939	2 064	2 339	2 578	2 867	3 213	3 434	3 777	4 152	4 496
Edad promedio (años)	67	67	67	68	68	68	68	68	69	69	69	69	69	69	69	69	69
Pensiones de Vejez																	
en curso de pago	213 897	220 810	229 702	237 769	244 083	251 394	258 019	270 751	281 458	289 867	299 242	311 903	325 036	339 405	356 037	368 120	388 626
Cuantía mensual promedio	918	1 049	1 176	1 313	1 526	1 717	1 895	2 099	2 239	2 542	2 807	3 123	3 455	3 711	4 038	4 391	4 706
Edad promedio (años)	76	75	76	76	76	76	76	76	77	77	77	76	76	76	76	76	76

Fuente: IMSS.

(1) A partir de 1997 la información se obtiene del Anuario Estadístico de Pensionados a través del "SPES" (Sistema de Pensiones).

(2) A partir de 2008 la información se obtiene a través del Datamart de Prestaciones Económicas.

Incluye las pensiones "Ley 73" y garantizadas "Ley 97".

Fuente: Coordinación de Prestaciones Económicas. Anuario Estadístico de Pensionados hasta 2007.

En conclusión, el sistema de pensiones de contribución definido en México no es suficiente para garantizar una pensión o dar autonomía financiera en la vejez, especialmente para los jóvenes, quienes enfrentarán mayores retos en el mercado laboral. Por ende, es necesario reconsiderar la mejora del sistema con un modelo mixto de pensiones de tres pilares, tal como lo hicieron con las reformas sustitutivas en México.

Referencias

- Asociación Mexicana de Afores (2017). *Reporte del sistema de ahorro para el retiro en México*. México.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (2016). *Boletín de análisis sectorial seguros y fianzas a septiembre del 2016*. México.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones en México*. México.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2016). *Información estadística. Varios años*.
- González E. (1997). "Costos y equidad de la reforma al sistema de pensiones". En *Suplemento de Gaceta de Economía del ITAM*, 4 (2), p.107-123.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2017). *Memoria estadística 2016*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Elementos programáticos relevantes de los programas presupuestarios para el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2017*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). *Cuenta pública del gobierno federal*. Recuperado de <<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2016). *Información laboral*. México.
- Treviño, L. (2006). "La inversión de fondos de pensiones en México". En Ham, R. y Ramírez, B. (comps.), *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*. México: El Colegio de la Frontera Norte /Plaza y Valdez.
- Valencia, A. (2008). "Reestructuración de los pilares de ahorro para el retiro". En Ham, R., Ramírez, B. y Valencia, A. (Coords.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte/ Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa.

Cambio estructural y la profundización de las reformas como límites para alcanzar un modelo de pensiones incluyente y distributivo

Eduardo Pagaza Robles*

El Poder Legislativo debe rescatar con urgencia el constitucionalismo social y el Estado social activo, como el principal responsable de la conducción del desarrollo nacional.

El cambio estructural en México

El cambio estructural y su instrumentación deben pensarse siempre y desde una perspectiva crítica que permita esclarecer la refuncionalización de la acción del Estado en la economía, con la intención siempre de rehabilitar y hacer más eficientes los procesos de mercado.

EDUARDO PAGAZA (1997).

Cambio estructural

Durante poco más de tres décadas, México ha sido centro de experimentación de políticas de *cambio estructural*, entendido como la instrumentación de un plan estratégico que persigue propiciar un conjunto de transformaciones en la estructura económica y en la participación y dimensiones del Estado, con el fin de corregir a fondo los desequilibrios estructurales

* Asesor parlamentario y profesor de posgrado en universidades públicas y privadas.

fundamentales del aparato productivo y distributivo, como desequilibrios en las finanzas públicas, la falta de ahorro interno, desequilibrios de la balanza de pagos y descentralización de actividades productivas y de bienestar social. Se trata de una reestructuración del Estado que reorienta sus prioridades y funciones en la conducción del desarrollo, además de priorizar sus metas.

El cambio estructural se apoya en la visión teórica dominante, que sostiene que los mecanismos del mercado son los únicos que permiten alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

Desde esta visión, el gasto público y sus consecuencias (los déficits) se ven como una interferencia en el buen funcionamiento de los mercados financieros y productivos ya que distorsionan los precios y la distribución eficiente de los recursos.

Se asume que el gasto público desplaza al privado. Por ello, se recomienda instrumentar un modelo que prioriza restablecer el equilibrio fiscal. Esto implica oponerse deliberadamente al crecimiento del sector público

como inversionista y como productor de bienes y servicios.

En consecuencia, el crecimiento del gasto, la inversión, la deuda y el déficit público representan riesgos y problemas crecientes, ya que actúan en conjunto, como una gran interferencia en la asignación eficiente de los mercados financieros y productivos.

Con esta idea de cambio estructural, el Estado y su política fiscal abandonan la idea fundamental de que hacerse cargo del crecimiento, la estabilidad y el desarrollo.

Desde esta visión, se ha llegado a entender erróneamente la estabilidad como macroeconómica, “equilibrio fiscal”, déficit cero y baja inflación, dejando de lado la evolución de las variables reales de la economía (inversión, empleo e ingreso).

Por todo ello, el cambio estructural y todas las reformas que lo han habilitado en su instrumentación deben pensarse siempre desde una perspectiva que permita esclarecer tanto la eliminación de funciones y responsabilidades previas como evidenciar cada una de las nuevas funciones del

Estado. Considerando que la refuncionalización de la acción del Estado en la economía tiene intención de rehabilitar y hacer más eficientes los procesos de mercado.

Reformas estructurales

Ningún país ha disminuido la desigualdad mediante reformas estructurales porque éstas son, a final de cuentas, arreglos entre quienes tienen el poder.

WALTER SCHEIDEL,
The Great Leveler:

Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century

La refuncionalización de la acción del Estado en la economía desde hace 30 años se ha legitimado por la vía de las reformas estructurales, siendo una de sus principales preocupaciones la búsqueda de la “estabilidad macroeconómica”.

Por ello, la disciplina fiscal y la eficiencia de los mercados parecen ganar la batalla a los valores de la igualdad y solidaridad sociales (Ibarra, 2005). En consecuencia, se han abandonado sistemática y deliberadamente el papel y la contribución central que el Estado debe tener en la conducción de la economía y del proceso de desarrollo. Con esta visión, se promueve una abierta oposición a la intervención del Estado en la economía por medio de uno de sus principales instrumentos: el gasto público.

El propósito central de las reformas estructurales en el ámbito fiscal es que el Estado acompañe y habilite una mayor participación del sector privado, nacional y extranjero en la economía como productor de bienes y servicios. Lo anterior se lleva a cabo con una política fiscal que reestructura el gasto y los ingresos, otorgándoles nuevas funciones y responsabilidades.

Recordemos que las reformas estructurales pretenden refuncionalizar el papel de la inversión privada con un modelo regulatorio funcional y flexible.

El detonador fue la crisis de los ochenta; por ello, a partir de la crisis de la deuda y de los desequilibrios registrados en las finanzas públicas, que alcanzaron su máxima expresión en déficits de alrededor de 16% del PIB, se crean las condiciones para instrumentar un profundo proceso de ajuste macroeconómico a las finanzas públicas, que incluye en uno de sus aspectos centrales el objetivo de “sanear” las cuentas públicas sólo para estabilizar la economía, pero han olvidado o dejado de lado el impulso al crecimiento económico y el bienestar. Por ello, se persigue eliminar los déficits públicos, contraer el gasto público y, lo más grave, disminuir la inversión pública.

Todo este proceso se ha justificado de diferentes maneras: alcanzar la estabilidad macroeconómica, el ajuste fiscal, la disciplina fiscal, saneamiento de las finanzas públicas, déficit cero, déficit nulo, equilibrio fiscal, la sustentabilidad de las finanzas públicas, el fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado, y la consolidación fiscal. Además de la creación de nuevos conceptos y metodologías para medir los diferentes tipos de déficits: primario, con inversión, sin inversión, económico, financiero, operacional, presupuestal, no presupuestal, requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico, y sus resultados: déficit cero, equilibrio fiscal, déficit nulo o superávit.

Lo anterior habla de todo un entramado teórico y metodológico que hace que el Gobierno Federal tenga una visión diferente de la realidad. No ve crisis fiscal, no ve crisis cambiaria, no ve crisis de deuda...

Profundización de las reformas estructurales (2013-2018)

En este contexto, el nuevo secretario de Hacienda, el doctor José Meade Kuribreña, propone en los precriterios de política económica para 2018 alcanzar un superávit de 0.4% del PIB.

Desde Miguel de la Madrid hasta Enrique Peña Nieto, se siguen anunciando nuevas reformas estructurales que prometen, como las anteriores, mayor crecimiento económico y mejorar los niveles de bienestar de la población. Esta administración impulsó once reformas, como condición para resolver los problemas económico-estructurales que el país viene arrastrando desde hace treinta años.

Las reformas aprobadas fueron en materia fiscal, educación, telecomunicaciones, competencia económica, financiera, disciplina financiera para estados y municipios, desindexación de salarios mínimos, entre otras. Previo a este proceso en el último día de gobierno de Felipe Calderón, se pública la reforma laboral.

Resultados

México debe profundizar su proceso de consolidación fiscal.
JOSÉ ÁNGEL GURRIA,
OCDE

Sin duda las reformas anteriores y las promovidas en la actual administración no han dado los resultados que

prometieron, las siguen sobreviviendo. El estado pierde funciones y capacidad de regulación, la inversión pública se encuentra en los niveles más bajos de la historia, el empleo que se genera es de baja calidad, el salario mínimo ha perdido más de 70% de su poder adquisitivo, el peso se ha devaluado más de 20% en esta administración, la deuda total acumulada llega a 50% del PIB. Sin embargo, en este contexto se nos propone que el objetivo principal de la política fiscal para 2017 y 2018 es alcanzar un superávit de 0.4%. Francamente, todo esto es esquizofrénico, ¿no les parece?

Hay que recordar que los recursos públicos obtenidos de la reforma hacendaria y de los que se derivan de las ganancias cambiarias administradas por el Banco de México, entre otros, deben servir también para detonar un mayor crecimiento económico y hacer efectivos los derechos sociales de los mexicanos. Toda esta estrategia, sin duda, no funcionó; un crecimiento robusto y la estabilidad macroeconómica nunca llegaron ni se ven cerca.

La meta de bajar el déficit hasta eliminarlo sigue siendo sólo una operación contable con graves consecuencias políticas, económicas y sociales: después de más de 30 años, esta política fiscal no ha logrado la consolidación; ahora mismo está en riesgo el grado de inversión de nuestro país, por el simple hecho de que la deuda total (saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público SHRFP) ya equivalen a 50.2% del PIB del país; es decir, 10 billones de pesos (526 mil 315 millones de dólares).

Evidentemente, ha crecido la deuda y, en consecuencia, los requerimientos financieros del sector público a un nivel histórico.

¿Qué debe atender el Congreso?

- 1) El gasto debe crecer: hoy sólo representa 27% del PIB. En la OCDE llegan a 45% del PIB.
- 2) Revisar seriamente las nefastas consecuencias de insistir en una política de “finanzas públicas sanas y de consolidación fiscal”, sobre todo por los malos resultados: bajo crecimiento, aumento de la pobreza e incremento de la deuda, en los últimos 30 años.
- 3) Revisar el gasto programable (provee servicios públicos) y el no programable (deuda).
- 4) El presupuesto federal debe revisarse *estructuralmente* a profundidad para que sea *realmente* contracíclico a partir de 2018.
- 5) Revisar la trayectoria de la inversión pública, urge *fortalecerla* y dinamizarla; de ésta depende en gran medida el impulso al crecimiento de la economía.

- 6) Revisar detenidamente por qué el gasto público en México crece pero no tiene efecto alguno en el crecimiento económico.
- 7) Revisar a profundidad la dinámica de crecimiento de la deuda pública.
- 8) Cuestionar seriamente por qué un país como México, con tantas necesidades, se autoimpone alcanzar un superávit fiscal, y para qué.
- 9) Debe revisarse el presupuesto de gastos fiscales (subsídios y regímenes fiscales especiales).
- 10) En suma, debe iniciarse una profunda discusión para acordar un nuevo pacto fiscal que aumente y redistribuya la presión fiscal y sus beneficios.
- 11) Se debe caminar hacia un nuevo modelo distributivo.
- 12) Revisar y evaluar el comportamiento del gasto social, que crece, pero no disminuye la pobreza.
- 13) Promover una política salarial activa. Recordemos que el salario mínimo en México es de los más bajos de América Latina y ha perdido más de 70% de su poder adquisitivo.
- 14) Atender seriamente el problema de la economía informal.
- 15) Revisar a profundidad el modelo de seguridad social en México: pensiones y crecimiento demográfico, su financiamiento y su impacto en las finanzas públicas.
- 16) Revisar el modelo de pensiones, no sólo desde una perspectiva paramétrica, sino estructural, en donde el Estado se comprometa a canalizar mayores recursos fiscales e ingresos excedentes (remanentes del banco de México, tributarios y no tributarios) a fondos solidarios intergeneracionales, aumentando los componentes no contributivos y los niveles de protección social.
- 17) Las pensiones deben responder a la inclusión y al bienestar.

Bien lo visualizó Krugman, premio Nobel de Economía, en su visita a México (abril de 2015): “Cuando hay dificultades económicas, el déficit tiene sentido, es bueno que haya déficit para hacer que las cosas se muevan. Cuando la economía está en problemas es el momento de gastar más. En México se hace lo contrario”.

En suma, el Legislativo debe rescatar con urgencia el constitucionalismo social y al Estado social activo como los principales responsables de la conducción del desarrollo nacional.

Referencias

- Ibarra, D. (2005). *Ensayos sobre economía mexicana*. México: FCE.
- Pagaza, E. (1997). *Límites del equilibrio fiscal*. México: Driada.

El debate sobre la reforma previsional necesaria en Chile

Andras Uthoff*

Nunca antes una política de seguridad social en Chile ha reproducido tan verazmente en la titularización de derechos de la ciudadanía, las limitaciones presupuestarias de sus afiliados. El sistema reproduce en la etapa pasiva las inequidades de la vida activa y carece de la solidaridad suficiente mediante subsidios cruzados para subsanarlo.

Introducción

Chile debe ilustrar al mundo que la reforma de sus sistemas de seguridad social, hecha en 1981, transformando a sus ciudadanos con derechos y obligaciones en consumidores de industrias de servicios financieros, aparentemente competitivas y con libertades donde elegir, no constituye un cambio que cumpla con los principios de la seguridad social. Las experiencias de desarrollar mercados de seguros individuales de salud, y de adminis-

tración de cuentas individuales de ahorro obligatorio han resultado en industrias lucrativas que han atraído el interés de grupos económicos, pero que, en materia de seguridad social, continúan siendo de baja cobertura, bajos niveles de suficiencia y/o alta discriminación por riesgo de los beneficios otorgados a sus afiliados cubiertos (Uthoff, 2017).

Con particular referencia al sistema previsional, la reforma de 2008 en Chile incluyó la introducción de un pilar solidario para ampliar, sobre la base de mayor gasto fiscal, la cobertura desde 65% a 85% de los adultos mayores. Sin embargo, incluidos los subsidios, el sistema reformado entrega a 79% de los beneficiarios ganancias por debajo del salario mínimo (US\$ 396 mensuales). Este valor está muy por debajo de la mediana del ingreso imponible mensual con que cotizan las

mujeres (US\$ 750) y en particular los hombres (US\$ 976).

La razón es muy simple. Un mercado de cuentas individuales de ahorro tiende a clasificar los beneficios por capacidad de ahorro (el principio de equivalencia). Este principio implica que un administrador debe equilibrar cada contrato a nivel individual. Uno de los principales problemas de un mercado de administración de cuentas de ahorro competitivo no regulado es la incompatibilidad entre los principios de equivalencia y solidaridad. Este último dice que los individuos expuestos a altos factores de riesgo que reducen su capacidad de ahorro debieran recibir un subsidio cruzado de aquellos expuestos a bajos factores de riesgos y alta capacidad de ahorro, para mejorar su acceso a la cobertura del sistema de pensiones basado en el ahorro individual (Uthoff, 2016).

* Ingeniero Comercial por la Universidad de Chile. Doctor en Economía por la Universidad de California Berkeley. Miembro de las Comisiones Asesoras Presidenciales para la Reforma al Sistema de Pensiones (Chile, 2006 y 2014-2015).

Estos riesgos se encuentran asociados principalmente a la capacidad de mantener una densidad de cotizaciones alta a lo largo del ciclo de vida, lo cual, junto a los cambios demográficos y las fluctuaciones financieras, afecta el resultado de la acumulación del ahorro y de éste sobre las pensiones. En particular, a pesar de la promesa de que el sistema reformado generaría mayor ahorro, inversión y crecimiento (Corbo y Schmidt, 2013), el mercado de trabajo chileno no ha actuado como mecanismo instituido de solidaridad con fines de seguridad social, al no demostrar una capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos.

Actualmente, por la vía de las protestas, de la investigación de alternativas y del quiebre de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Presidencial Pensiones, 2015), se está reconociendo que el desarrollo de la industria de administración de cuentas de ahorro individuales con fines previsionales en Chile se encuentra en una crisis histórica muy grave, y que no mejorará sin un cambio que se haga cargo de los verdaderos factores detrás de esta situación.

Del informe final de la Comisión surgieron tres propuestas de reforma. Una esencialmente de ajuste de parámetros del actual sistema, destinada a fortalecer el pilar solidario, aumentar el aporte patronal, elevar la edad de jubilación y mejorar la competencia (propuesta A). Otras dos de carácter más estructural. Su transformación en un sistema mixto, a partir de la creación de un nuevo pilar de capitalización colectiva solidario, con los aportes de todos los trabajadores hasta un tope de \$400 mil y pareados con aporte del Estado y del empleador (propuesta B). Y otra destinada a retornar al sistema de reparto (propuesta C).

En la sección que sigue desnudamos el principio esencial bajo el cual se rige el actual sistema y lo contrastamos con el principio de la solidaridad necesario para el acceso asequible de todos a pensiones dignas. Sus manifestaciones en baja cobertura llevaron, en la reforma de 2008, a crear el pilar solidario para atender la pobreza en la vejez. Pero no superaron la suficiencia. En la tercera sección se explica cuáles son los factores que la regulación del mercado no ha resuelto y por qué, sólo ahora, después de 36 años de operación, equivocadamente hay una preocupación por los parámetros del sistema. En la sección cuarta se explican otras alternativas en debate dentro del abanico de las próximas elecciones presidenciales. Finalmente, concluimos en la sección cinco.

Desafío para una nueva reforma en Chile: conciliar los principios de equivalencia y solidaridad

El conflicto entre un contrato individual y la solidaridad

El sistema de capitalización individual en Chile es una suma de contratos de ahorro individuales y no constituye un contrato social para crear un verdadero sistema de pensiones. Cada afiliado, en forma individual, selecciona una administradora de fondo de pensiones, y dentro de ésta escoge uno de cinco fondos donde invertir su ahorro obligatorio. Debe pagar una comisión por la cual compiten las administradoras. Si dispone de tiempo y conocimiento, tiene la opción de revisar estas decisiones, lo que resultará en su beneficio en la medida en que la nueva selección les reporte mayor rentabilidad neta a sus ahorros.

El afiliado es así el único responsable y debe asumir los riesgos de (i) experimentar limitaciones por su rol en la familia, en la comunidad o su estado de salud, y que le impiden responder a los incentivos que el mercado de trabajo le ofrece; (ii) variaciones en el valor de los portafolios y obtener mejores rentabilidades para su ahorro; (iii) los cambios demográficos que afectan su pensión vía aumentos en la esperanza de vida.

El sistema en Chile adolece de otras deficiencias. El empleador no aporta al sistema de ahorro de sus trabajadores. El afiliado no accede a una regla de beneficio definido, sino de contribuciones definidas¹. Lo único que sabe es que debe cotizar y que, a la edad de jubilarse, el sistema le ofrece participar en otros mercados donde debe optar ya sea por la compra de una renta vitalicia o por un retiro programado (por el valor del ahorro acumulado). El sistema carece de subsidios cruzados entre afiliados para implementar solidaridad según la capacidad de ahorro basada en género y/o en ingresos.

Un mercado de esta naturaleza tiende a determinar las pensiones según la capacidad de ahorro (el principio

¹ Para el cálculo de la jubilación se utilizan algoritmos financieros basados en el ahorro acumulado y en la esperanza de vida al nacer. En la fase de acumulación del ahorro lo hacen bajo la regla de interés compuesto. En la fase de provisión de un beneficio lo hacen según el ahorro acumulado y la esperanza de vida a la edad de jubilación, o según decisiones en torno a complejos algoritmos que vinculan su esperanza de vida con el pago de primas de seguros de invalidez y sobrevivencia.

de equivalencia). El principio de equivalencia implica que un administrador, para ser eficiente, debe equilibrar cada contrato a nivel individual. Uno de los principales problemas de un sistema de pensiones basado en el mercado de cuentas de ahorro individual competitivo no regulado es la incompatibilidad entre los principios de equivalencia y de solidaridad. El principio de solidaridad implica que los individuos de baja capacidad de ahorro reciben un subsidio cruzado de aquellos de alta capacidad de ahorro para mejorar su acceso a la cobertura del sistema de pensiones.

Su manifestación en baja cobertura e insuficiencia de las pensiones

Este conflicto se manifiesta en mala cobertura y bajos niveles de las pensiones debido a que la gran mayoría de los ciudadanos queda excluida de participar en este mercado. Es así como en 2008, luego de 26 años de operación, se reconoció que el sistema generaba una baja cobertura al excluir de sus beneficios a 50% de los adultos mayores. Pero la reforma de entonces, al incorporar un pilar solidario, si bien permitió aumentar la cobertura a 85% de los adultos mayores, con cargo al fisco, lo hizo a bajos niveles de suficiencia debido al limitado aporte fiscal.

El pilar solidario creado en la reforma de 2008 entrega beneficios no contributivos en dos formas. La Pensión Básica Solidaria (PBS) a quienes jamás cotizaron y no pertenecen a ningún otro sistema previsional. El Aporte Previsional Solidario (APS) a quienes, habiendo autofinanciado una pensión, ésta alcanza niveles por debajo de mínimos garantizados. Tanto la PBS como la APS se entregan en casos de vejez e invalidez, pero son sólo para los beneficiarios que viven dentro del 60% de las familias más pobres del país. Constituye un pilar de alivio de la pobreza en la vejez.

Aun con estos subsidios, los niveles de las pensiones fueron insuficientes. La Comisión Presidencial para la Reforma al Sistema Previsional en 2014-2015 (Comisión Bravo) fue categórica en esta materia al mostrar que las medianas de los beneficios denotan los paupérrimos resultados. La pensión mediana, incluyendo todos los diferentes tramos de meses cotizados y con los subsidios estatales, alcanzó US\$ 130, con diferencias entre hombres (US\$ 175) y mujeres (US\$ 70); la tasa de remplazo mediana sobre el ingreso de los últimos 10 años fue de 34% sin subsidios y de 45% con éstos. Con grandes diferencias entre hombres (48%) y mujeres (24%) en el primer caso y también entre hombres (60%) y mujeres (31%) en el segundo.

Otra forma de medir la suficiencia es comparando los beneficios con valores absolutos de consumo como el salario mínimo y la línea de la pobreza. Este ejercicio arrojó que 79% de los beneficiarios recibía pensiones por debajo del salario mínimo (US\$ 350) y que 44% las recibía por debajo de la línea de la pobreza (US\$ 127). Hoy en Chile se habla de dignidad cuando sus adultos mayores reciben una Pensión Básica Solidaria de US\$ 160, a la cual acceden sólo por su condición de pertenecer a 60% de las familias más pobres del país. Es decir, ante el fracaso del sistema de seguridad social basado en el mercado, confundimos el derecho a una vejez digna con la estigmatización y el asistencialismo. Esta situación no se espera que vaya a cambiar sin una reforma.

¿Cuál debe ser la naturaleza de una nueva reforma?

Para superar estos resultados, es preciso distinguir si ello responde a que los parámetros de su diseño actual han quedado obsoletos: en Chile sólo se cotiza a un sistema administrado por privados; el empleador no cotiza y la tasa de cotización es la sexta más baja, muy inferior a la media y la mediana de los países de la OECD. O si ello también responde a factores más estructurales que tienen relación con los factores que afectan la eficiencia de la industria y la capacidad de ahorro de los afiliados: en Chile las comisiones promedio siguen siendo altas y la licitación introducida por la reforma de 2008 no ha dado resultados, ya que un gran porcentaje sigue pagando comisiones elevadas; la rentabilidad sobre el patrimonio de la industria durante la última década promedia 27% y la densidad de cotizaciones es de 40% entre las mujeres y de 55% entre los hombres.

La solución demanda un enfoque multidisciplinario y un menor monopolio de la ingeniería financiera. Se requiere comprender las causas y buscar posibles soluciones a los problemas del actual sistema de pensiones. Preocupa sobremanera la mala calidad de las pensiones, la falta de legitimidad del sistema y la inequidad de género.

Al respecto, un análisis cronológico de los diagnósticos destaca tres hitos que han permitido reformar el sistema; dos referidos a la cobertura (1.a y 1.b) y uno referido a la suficiencia del sistema (2.a):

1. El tema de la cobertura
 - a. Los primeros análisis destacaban la creciente brecha entre el número de afiliados y aquellos que efectivamente cotizaban al sistema.

b. La primera Encuesta de Protección Social², que permitió tener estimaciones de la densidad de cotizaciones con que participaban los afiliados en el sistema.

2. El tema de la suficiencia.

a. Los diagnósticos elaborados para la Comisión Bravo destacan el bajo valor de las pensiones, aun con los subsidios estatales incluidos.

Un primer diagnóstico consolidado sobre el tema de la cobertura llevó a la reforma de 2008, donde se creó el Pilar Solidario. Se señaló, entonces, que dados los crecientes costos permanentes que se generaban, bien valía la pena crear un pilar cero con aportes estatales. El Cuadro I resume las principales estimaciones y proyecciones que llevaron a esta conclusión (Arenas, 2006).

En primer lugar, los costos transitorios por concepto de que el Estado debe hacerse cargo de las pensiones en curso de pago (el déficit operacional en la columna 1 del Cuadro I); y los costos por concepto de que el Estado se compromete a transformar en bonos los aportes de aquellos afiliados activos que, habiendo cotizado al sistema antiguo de reparto, se trasladaron al sistema de capitalización (columna 2 del Cuadro I). Estos costos se asume que alcanzan un *peak* y luego disminuyen hasta desvanecerse. Expresados como porcentaje del PIB, los costos por concepto del déficit operacional alcanzaron su máximo en la década de los ochenta, y ya a partir de los noventa iniciaron su descenso, pero no será hasta la década de 2050 que se desvanecerán por completo. Los costos por concepto de bonos de reconocimiento alcanzaron su máximo en la década de 2000 y se desvanecerán hacia fines de la década de 2020 (Gráfica 1).

Cuadro I Estimaciones y proyecciones del déficit previsional: Chile 1981-2037							
Promedio	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimientos (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)	Déficit Provisional Civil (5)	Déficit Provisional Militar (6)	Déficit Provisional Total (7)
1981-1989	3.7%	0.2%	0.4%	0.0	4.3%	1.8%	6.2%
1990-2000	3.1%	0.7%	0.3%	0.0	4.2%	1.2%	5.4%
2000-2010	2.6%	1.2%	0.4%	0.2	4.4%	1.3%	5.7%
2003-2037	1.2%	0.5%	0.5%	0.67	2.8%	1.3%	4.1%

Fuente: Arenas, 2006.

Luego de la reforma de 1981, se generaron dos tipos de costos fiscales que han permitido que el ahorro previsional pueda destinarse en su totalidad a su intermediación en el mercado financiero, sin que la demanda por financiamiento por parte del Estado desplace a los inversores privados.

En segundo lugar, los costos permanentes por concepto de que el Estado se compromete con garantías de una pensión asistencial (PASIS³) para aquellos que, sin tener beneficios previsionales, se encuentran en situación de pobreza y reclaman un beneficio a través de las municipalidades; y una pensión mínima garantizada (PMG⁴) para

² La Encuesta de Protección Social (EPS) es la mayor y más antigua encuesta longitudinal de tipo panel que existe en Chile, con una muestra de alrededor de 16,000 encuestados distribuidos en todas las regiones del país. Abarca en un mismo cuestionario la historia laboral y previsional de los encuestados con información detallada en áreas como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral, patrimonio y activos, historia familiar e información sobre el hogar. Los resultados de esta encuesta se utilizan en el ámbito académico y en el análisis y diseño de políticas públicas. Su información sirvió de base para el diagnóstico realizado por el Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) y para la elaboración de la Reforma Previsional del 2008 (Ley 20.255). A la fecha se han realizado cinco rondas, en los años 2002, 2004, 2006, 2009, 2012 y 2015. En 2015 se licitó el levantamiento de la sexta ronda de la EPS, cuyo trabajo de campo fue realizado por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC durante el presente año.

³ El programa de pensiones asistenciales, conocido como PASIS, no exige requisitos de años de ahorro previo y tiene como fin otorgar pensiones a las personas que no posean ingresos de ningún tipo o que éstos sean inferiores a 50% de la pensión mínima y que, además, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- mayores de 65 años,
- inválidas mayores de 18 años y
- deficientes mentales.

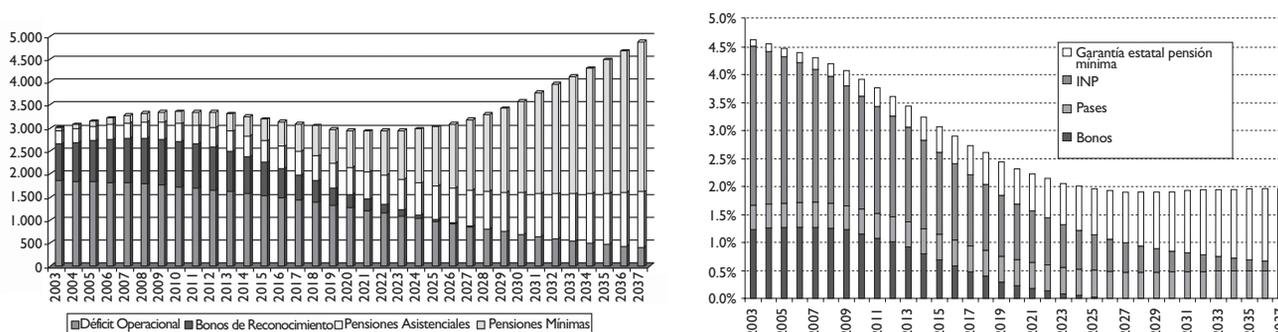
La entrega de estos beneficios se prioriza seleccionando a los beneficiarios según los antecedentes proporcionados en la Ficha de Protección Social, y se entregan mientras el beneficiario se mantenga en las condiciones que dieron origen al otorgamiento del beneficio.

⁴ En el Sistema de Fondos de Pensiones el Estado garantiza una pensión mínima siempre que el afiliado cumpla con los requisitos que establece el D.L. No 3.500 de 1980 y que la suma de todas las pensiones, rentas y

aquellos que, habiendo cotizado por más de veinte años en el sistema, no alcanzan a financiar un valor mínimo de beneficio. Contrario a lo que acontece con los compromisos fiscales transitorios, éstos, de naturaleza permanente, se estima que tienen una tendencia creciente en el caso de la PMG, o estable en el caso de la PASIS, donde prima la restricción presupuestaria.

que aquellos que cumplirían con el requisito de la pensión mínima garantizada sería 5% adicional. Es decir, el sistema de AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) sólo daría cobertura a 50% de los adultos mayores sin saber sus montos, excepto que 5% habría alcanzado las exigencias de la garantía de pensión mínima. El resto no tendría un beneficio o calificaría para una PASIS.

Gráfica I
Estimación y proyección del déficit previsional
(cifras en millones US\$ 2002 y como porcentaje del PIB)



Fuente: Arenas de Mesa, Alberto.

En un escenario de compromisos fiscales transitorios descendentes y compromisos fiscales permanentes crecientes, las autoridades se ocuparon de evaluar los resultados del sistema en materia de cobertura y suficiencia de los beneficios entregados.

- En la primera evaluación (Bernstein et al., 2005), que es la que llevó a la reforma de 2008, las autoridades estimaron que el porcentaje de adultos mayores que autofinanciarían una pensión alcanzaría a 45% de éstos, y

Sobre esta evaluación, se concluyó que la reforma chilena de 1981, basada en un sistema ahorro individual, enfrenta barreras estructurales para asegurar beneficios relevantes y extender su cobertura, por la importancia de la informalidad en el mercado de trabajo y la intermitencia del empleo asalariado en la vida laboral. En consecuencia, una reforma al diseño institucional era necesaria para consolidar el sistema de capitalización individual, fortaleciendo el Pilar Solidario para prevenir la pobreza e incorporar elementos distributivos en el sistema de pensiones chileno. Este diagnóstico derivó en la creación de la primera comisión presidencial de reforma (Consejo Asesor Presidencial, 2006) y en la reforma de 2008 (Ley 20255 de 2008) que, en lo esencial, creó el Pilar Solidario⁵.

remuneraciones imponderables que esté percibiendo sean inferiores a dicha pensión. Esta garantía opera si se agota el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual, en el caso de afiliados pensionados bajo la modalidad de Retiro Programado y Renta Temporal, o si la pensión contratada cae bajo la mínima en el caso de Renta Vitalicia.

Requisitos:

- Vejez: 20 años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales.

Los subsidios de cesantía se considerarán hasta un tope de 3 años.

- Invalidez y sobrevivencia:

- 10 años de cotizaciones en cualquier sistema,
- o 2 años en los últimos cinco años anteriores al siniestro,
- o encontrarse prestando servicios en caso de accidente,
- o tener calidad de pensionado al fallecer (sobrevivencia).

⁵ Crea un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez (“sistema solidario”), complementario del sistema de pensiones a que se refiere el decreto-ley núm. 3500, de 1980, el que será financiado con recursos del Estado. Este sistema solidario otorga beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. Realiza una profunda reforma del decreto-ley núm. 3500 de 1980.

- La segunda evaluación fue la que derivó del diagnóstico de la Comisión Presidencial (2014-1015) y que señala:

El actual sistema civil de pensiones entrega prestaciones que dependen del historial de contribuciones que logren los afiliados y de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Este último ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores (Resumen Ejecutivo, 14).

Un 50% de los pensionados, entre los años 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a \$82.650 (US\$ 133), considerando en este monto el Aporte Previsional Solidario. Otro aspecto que se recoge en el diagnóstico es una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad de las mujeres obtiene pensiones iguales o inferiores a los \$42.561, los hombres reciben pensiones de \$112.333 o inferiores. Lo anterior se explica en parte por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (Resumen Ejecutivo, 14).

Con el objetivo de suavizar consumo, se tiene que 50% de los pensionados recibe pensiones que, como máximo, equivalen a 34% de su salario promedio de los últimos diez años. Este resultado, conocido como tasa de reemplazo, también difiere significativamente entre hombres y mujeres. Mientras la mitad de los hombres obtienen, bajo la definición anterior, tasas de reemplazo iguales o inferiores a 60%, la mitad de las mujeres recibe tasas de reemplazo que alcanzan como máximo 31% (Resumen Ejecutivo, 14).

Los resultados anteriores se dan en un escenario donde gran parte de los actuales pensionados fueron imponentes de las antiguas Cajas de Previsión, Sistema de Pensiones existente previo a la reforma de 1980, y, por lo tanto, no representan fielmente los resultados generados bajo un sistema puro de capitalización individual. Al respecto, se tiene que las tasas de reemplazo proyectadas para la generación de pensionados de los años 2025 y 2035 llegarían a un promedio de 39%, y para 50% de los pensionados no superarían 37% (Resumen Ejecutivo, 14).

Otra forma de evaluar la suficiencia de las pensiones es estimando tasas de reemplazo respecto a una medida de consumo mínimo. Para medir esto, se compararon las pensiones pagadas por el Sistema de

Pensiones entre los años 2007 y 2014, incluyendo el monto de APS cuando corresponda, con la línea de la pobreza y el salario mínimo del año respectivo. Los resultados respecto de estos dos indicadores son que 79% de las pensiones son inferiores al salario mínimo y 44% son menores a la línea de la pobreza. Si el ejercicio anterior se realiza considerando solamente a los beneficiarios del SPS, se observa una menor proporción de pensiones bajo la línea de la pobreza, 14%, mientras que la fracción de pensiones que no sobrepasan el salario mínimo es mayor, llegando a 93% (Informe Final, 92).

El actual debate acerca de la naturaleza de las modificaciones que requiere el Sistema de Pensiones

No hay consensos

La comisión convocada por la presidenta Michelle Bachelet estuvo conformada por expertos nacionales e internacionales. Presidida por el economista David Bravo, trabajaron diez invitados expertos internacionales (dos de ellos chilenos que hacen docencia en Estados Unidos) y trece expertos nacionales. En total, incluidos el presidente, 24 expertos. La presencia de los internacionales era directa durante las sesiones plenarias, y mediante intercambio en redes, a lo largo de todo el periodo. La participación es *ad-honorem* y los gastos operacionales son financiados por el gobierno. El presidente disponía de una secretaria técnica en permanente contacto con las agencias dispuestas a proveer de diagnósticos.

Las actividades se destinaron a realizar:

- Consultas/diálogos con la ciudadanía (sólo comisionados nacionales).
- Entrevistas con personas/instituciones que lo solicitaban (sólo comisionados nacionales).
- Estudios y encuestas para un diagnóstico coordinados por la secretaria técnica de la comisión.
- Análisis de los documentos y debate de propuestas (todos los comisionados).

Dados los alarmantes y paupérrimos resultados en materia de cobertura y suficiencia de las pensiones, se generó un rápido consenso en el interior de la comisión sobre la necesidad de incrementar las pensiones de los actuales jubilados y crear las condiciones para que los futuros

pensionados accedan a mejores jubilaciones. Existió también consenso de que el logro de este objetivo, considerando la evaluación realizada al actual Sistema de Pensiones en Chile, requería reformas.

Sin embargo, respecto a la naturaleza de estas reformas y, sobre todo, cuán estructurales eran los cambios requeridos, no hubo consenso. En sus sesiones ampliadas, la Comisión circunscribió a tres las posiciones (denominadas propuestas globales), las visiones generales expresadas por los distintos comisionados. Luego de encomendar el desarrollo de dichas propuestas a distintos integrantes de la Comisión, se prepararon versiones que pudieron ser analizadas en profundidad en la última reunión plenaria de la Comisión de fines de julio. Las tres posiciones fueron denominadas propuestas globales A, B y C, respectivamente, y en términos resumidos postulan lo siguiente:

- *La propuesta global A* (apoyada por 6 nacionales incluido su presidente y 6 internacionales) aborda el mandato presidencial, construyendo sobre la reforma de 2008, fortaleciendo el pilar solidario, mejorando el pilar contributivo y la igualdad de género, y manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión y crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras.
- *La propuesta global B* (apoyada por 8 nacionales y 3 internacionales) busca incrementar la legitimidad del sistema y responder a los principios de la seguridad social mediante la creación de un componente de seguro social basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones.
- *La propuesta global C* (apoyada por un solo experto internacional) busca dar respuesta a las opiniones expresadas durante el proceso de participación ciudadana, de reformar el sistema hacia uno de reparto puro.

Junto al quiebre de la Comisión de Pensiones coexistieron dos acontecimientos adicionales que realzaron la necesidad de un debate. El llamado “jubilazo”, que se refiere a la entrega de una pensión en gendarmería a una funcionaria civil, con condiciones de elegibilidad similares a las del régimen de capitalización, pero que significaban un beneficio 60 veces superior al promedio de los entregados en este último. Y la consolidación de la protesta en las calles por parte de la coordinadora No más AFP⁶, con una amplia convocatoria.

El gobierno hace como que escucha, pero no a la ciudadanía⁷

Con motivo de la falta de consenso en relación con el futuro del sistema de pensiones, y la paralización que generó en el gobierno, la presidenta Michelle Bachelet invitó a diversos actores sociales a presentar ideas para mejorar las pensiones. Lamentablemente muchas de estas propuestas descansan en el despacho de algún ministro o de sus asesores. Han sido escuchadas, algunas alabadas, pero mágicamente descalificadas y/o ignoradas. Sucedió también con el importante trabajo de la Comisión Bravo que, como vimos, concluyó con una amplia gama de ideas emanadas de un equipo de alta preparación y que se resumían en las propuestas A, B y C.

Ha seguido después una “expertización” del debate en seguridad social con muchos profesionales, especialmente algunos provenientes del área macrofinanciera, escribiendo informes y libros en calidad de expertos, tratando de zanjar el debate y de definir a su estilo el diseño del sistema para Chile. En este proceso se extirparon del debate las propuestas B y C de la Comisión Bravo, así como las de otras organizaciones como las del grupo No más AFP, entre otras.

En el intertanto, el gobierno ha acotado el debate centrándolo exclusivamente en si los empleadores deben aportar 5% de la masa salarial al sistema previsional, para destinarlo ya sea a mejorar las actuales pensiones (solidaridad intergeneracional), las pensiones futuras (cuentas individuales) o para solidaridad de género (bonos o seguros). Sugiere que estos recursos se administren fuera del ámbito de las AFP, en un ente central y autónomo.

⁶ Un grupo de ciudadanos y ciudadanas con conciencia de que al llegar a la vejez el nivel de vida se deteriorará sustancialmente, dado que se jubilarán por una AFP (Administradora de Fondo de Pensiones) con una pensión que será la tercera parte de lo que hoy ganan, denuncian que en la totalidad de los países desarrollados y en la casi totalidad de los países afiliados a la OCDE existen sistemas públicos de pensiones cuyas jubilaciones alcanzan un promedio de 70% de los ingresos obtenidos durante la etapa laboral, y los sistemas privados de pensiones son complementarios al público y en ningún caso lo sustituyen, como es el caso chileno, donde el único sistema al cual tienen opción de afiliarse los trabajadores(as) son las AFP. Enfatizan que los sistemas públicos de pensiones son administrados por el Estado, además de ser de carácter tripartito, esto es, que para el financiamiento de las pensiones contribuye el empleador, el Estado y el trabajador.

⁷ Basado en Uthoff, 2017a.

En vísperas de las elecciones presidenciales de fines de año, las expectativas de la ciudadanía son preocupantes. Lejos de aceptar el círculo que la cultura posdictadura ha generado en cuanto a bienestar de grupos económicos y tecnócratas, y la aceptación de sus consejos por la ciudadanía y sus representantes en el parlamento, hoy las decisiones deberán ser sometidas a su escrutinio. La ciudadanía ya está en conocimiento de las actualizaciones que ha tenido el sistema: que la Pensión Básica Solidaria se aumentó a fines del año pasado y ha dejado abierta la posibilidad de universalizarla mediante impuestos generales. También está advertida de que las AFP seguirán administrando el actual 10%. Esto junto al proyecto que crea la AFP estatal que ya está en el congreso y los anuncios de aportes patronales adicionales, así como las eventuales medidas para reducir las comisiones de las AFP y mejorar la equidad de género, son vistos uno a uno como los componentes centrales de la Propuesta A presentadas en el Resumen Ejecutivo de la Comisión Bravo, en reacción a la Propuesta B de igual legitimidad.

En efecto, si volvemos a las sugerencias de la Comisión de Pensiones,

La propuesta global A aborda el mandato presidencial construyendo a partir de la Reforma de 2008 por medio de políticas que se refuerzan mutuamente, se introducen gradualmente y están diseñadas para perdurar en el tiempo, a fin de que el sistema entregue mayores pensiones hoy y pueda, al mismo tiempo, mantener sus promesas a los futuros pensionados. La propuesta fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias al (1) aumentar significativamente la pensión solidaria y (2) universalizar su cobertura. Financia este aumento (3) a través de impuestos y (4) de una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a un Fondo Solidario. Introduce cambios sustantivos al componente de ahorro, introduciendo (5) una nueva contribución de 2% de cargo del empleador destinada a las cuentas de capitalización individual y (6) una AFP estatal con estrictas reglas de gobernanza y (7) nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFP. Mejora la equidad de género al (8) compartir las contribuciones de las parejas año a año, (9) equiparar las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres en el tiempo e (10) implementar tablas de mortalidad unisex (Resumen Ejecutivo, 19).

La propuesta global B transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasa a ser la

parte central del Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. Se organizará a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales) y se mantienen tanto la pensión básica solidaria como el componente de capitalización individual para los ingresos más altos de aproximadamente el 50% de los trabajadores. La propuesta permitirá elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado. Se universaliza la cobertura de la pensión básica solidaria, excepto para aquellos de muy altos ingresos. El nuevo seguro social se financia con la contribución de 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350 mil, un 3% a 4% de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y complementado por aportes fiscales. El nuevo componente de seguro social permitirá facilitar la inclusión de trabajadores independientes, aliviar las desigualdades de género, mejorar la solidaridad intra e intergeneracional del sistema, diversificar la exposición al riesgo y centralizar la administración de cuentas (Resumen Ejecutivo, 19).

La propuesta global C sugiere reemplazar el sistema actual, convirtiéndolo en un esquema de reparto y asume que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a éste, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60) y se mantiene así (en un escenario alternativo se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en un 75%-100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a un 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden del 1.8% del PIB (Resumen Ejecutivo, 19).

En efecto, se observa, con mediana claridad, que la propuesta del gobierno descansa en la mayoría de las recomendaciones de sus invitados internacionales y expertos nacionales afines al sistema. Y en desmedro de la

mayoría de sus invitados nacionales y otras expresiones de la ciudadanía. De hecho, se asemeja más a una reforma similar a la propuesta A, de carácter paramétrico antes que estructural del sistema, con la excepción de que lo que se menciona como un fondo solidario en la propuesta, hoy el gobierno señala que se administrará en forma autónoma y centralizada.

El abanico de opciones que se refleja en estas alternativas alimenta las metas programáticas de las actuales candidaturas presidenciales. Esto significa que el debate está al centro de la discusión política actual en el país. Mientras la centro-derecha se aferra a variantes de la propuesta A y limitar vía observaciones constitucionales lo que prepara el gobierno, la centro-izquierda acoge con satisfacción cambios en el sentido de la propuesta B. La nueva izquierda, representada por lo que se denomina el Frente Amplio, reivindica su voluntad por hacer desaparecer la industria en alguna de las modalidades entre la propuesta C o los planteamientos de la coordinadora No más AFP, y de ampliar el pilar de seguro social de capitalización colectiva y solidaria a todo el ámbito de los afiliados.

Conclusiones

Chile se encuentra en una encrucijada. Nunca antes una política de seguridad social ha reproducido tan verazmente, en la titularización de derechos de la ciudadanía, las limitaciones presupuestarias de sus afiliados. El sistema reproduce en la etapa pasiva las inequidades de la vida activa y carece de la solidaridad suficiente mediante subsidios cruzados para subsanarlo.

El actual sistema chileno, sin aportes patronales amplios, que entrega malas pensiones hoy y mañana, sin solidaridad de género ni de ingresos, que desconfió de opciones alternativas a las de las AFP para la administración de las cotizaciones y que restringe los compromisos fiscales al alivio de la pobreza en la vejez a niveles poco dignos, es un sistema capturado y en crisis. Éste difícilmente será legitimado y debe ser ampliamente reformado.

La verdadera forma de alcanzar consensos en esta materia es trabajando junto a la ciudadanía hasta concertar un pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar.

No obstante, el gobierno no parece conocer la ruta para lograrlo. Ha confundido el contacto con la ciudadanía para informar e imponer acerca de lo que está haciendo, con el contacto con la ciudadanía para dialogar y consensuar una alternativa.

Los próximos meses serán testigos del desenlace de una nueva oportunidad para limitar el rol de industria que lucra maximizando beneficios que no se condicionen con el bienestar de sus afiliados.

Referencias

- Arenas de Mesa, A. (2006). "Gasto público y pensiones: el caso chileno". XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, ILPES-CEPAL. Recuperado de <<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/23680/>>.
- Bernstein, S.; Larrain, G. y Pino, F. (2005). "Datos y perspectivas de la cobertura en la reforma de pensiones de Chile". Superintendencia de AFP, noviembre.
- Comisión Presidencial Pensiones (2015). *Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*. Recuperado de <www.comision-pensiones.cl>, Informe Final y Resumen Ejecutivo.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). "El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile". Recuperado de <<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudiosprevisionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsionalcomision-marcel-2006.pdf>>.
- Corbo, V. y Schmidt Hebbel, K. (septiembre de 2013). "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile".
- Uthoff, A. (2017). Chapter 12. "Do Competitive Markets of Individual Savings Accounts and Health Insurance Work as Part of The Welfare State?". En Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (eds.), *The Welfare State Revisited*. Columbia University Press.
- Uthoff, A. (2017a). "El consenso sin consenso en el debate de las AFP". *El Mercurio Inversiones*, Santiago de Chile, 1° de junio.
- Uthoff, A. (2016). *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Serie Políticas Sociales núm. 221. CEPAL, Naciones Unidas, Publicación de las Naciones Unidas.

Chile y las AFP. A 36 años un sistema totalmente fracasado

Luis Mesina*

Ante el fracaso del sistema actual, proponemos uno nuevo de reparto, solidario y con financiamiento tripartito de trabajadores, empresas y Estado, basado en los principios de la seguridad social generalmente aceptados que reemplacen el sistema de capitalización individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En realidad la primera pregunta que hay que formularse es si la seguridad social, entendida y reconocida como un derecho fundamental, fundada en principios humanistas como la solidaridad, la unidad, la igualdad, la integralidad, la suficiencia, etc., está respondiendo a esos grandes principios que le dieron origen. La segunda pregunta que hay que responder es si en los países donde la seguridad social fue privatizada, como en Chile, y se instalaron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), éstas han cumplido con los propósitos esgrimidos por quienes llevaron a cabo una de las contrarreformas más importantes en nuestro país. Para responder a estas interrogantes, es preciso contextualizar históricamente.

* Secretario general. Confederación Bancaria de Chile.

A mediados del siglo pasado y como respuesta a la completa desarticulación social provocada por las dos guerras mundiales, la idea grupal e inarmónica de los seguros sociales se encamina a una nueva concepción. Se trata de la seguridad social, que recoge el fenómeno de la protección social como un deber del Estado que debe atenderse de modo integral y sistemático bajo ciertos principios básicos. Son principios constituyentes la cobertura a la población, la existencia de planes que cubran las contingencias básicas, la entrega de prestaciones dignas y suficientes, la gestión sin fines de lucro y con participación de los interesados y, esencialmente, la solidaridad, esto es, el esfuerzo conjunto de toda la comunidad en este propósito tutelar, radicada, por cierto, en la mayor contribución de quienes más pueden en beneficio de los que menos pueden.

Se produce un proceso de consagración del derecho a la seguridad social como derecho humano básico a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) surgida de la Sociedad de las Naciones y de la firma de declaraciones tan importantes como la Declaración de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San José de Costa Rica de 1966. Chile es parte activa en este proceso; ratifica una serie importante de convenios de la OIT que hoy incumple debido a la existencia del sistema de las AFP, motivo que le ha impedido también la ratificación de los Convenios 102, de 1952 y 128, de 1967 que son los pilares básicos que definen los requerimientos de un adecuado sistema de seguridad social.

Completa este proceso la incorporación a las constituciones como derecho humano esencial el acceso

a protección del Estado en situaciones de necesidad por alteración de la salud o carencia económica derivadas de incapacidad laboral, temporal o definitiva, de origen común o profesional, vejez o muerte del jefe o jefa de familia, al tiempo que se desarrolla la idea de que el Estado actúe preventivamente o, en su caso, de manera curativa o rehabilitadora. Chile se incorpora a este avance constitucional recién en 1970, reforma que resultó totalmente anulada por la Constitución pinochetista de 1980.

Es por ello que la discusión sobre este importante tema no es sólo financiera, sino que enfrenta dos miradas paradigmáticas de la sociedad. En efecto, se trata de confrontar la solidaridad al individualismo. Siendo la solidaridad el principio esencial de la seguridad social, estamos convencidos de que una de las formas de defenderla implica situarse en una dimensión abiertamente opuesta a las concepciones mercantilistas o monetaristas que centran el debate, única y exclusivamente en aspectos financieros.

La solidaridad es la antípoda del “individualismo”, eso es lo que está en pugna hoy. Por una parte, estamos quienes reconocemos la seguridad social como un derecho fundamental, inalienable a la persona humana; por otra, aquellos que creen que la previsión, la salud y otros derechos son bienes de consumo y que, por tanto, sólo quien tiene dinero puede comprarlos.

La solidaridad responde a una concepción humanista, supone que toda persona asume ponerse en el lugar de aquella persona desfavorecida, ya sea porque perdió su empleo, porque sufrió un accidente, etc. La solidaridad implica un acto de la más absoluta humanidad, es quizá uno de los actos excelsos de la persona humana, ya que implica concurrir hacia los más desfavorecidos de la sociedad, entregando una fracción de nuestra humanidad a otros; por tanto, quien lo realiza es portador de una condición superior de moralidad, pues al dar materialidad recibe espiritualidad.

Solidaridad, por tanto, es ponerse en el lugar del otro: los jóvenes en el lugar de los ancianos; los sanos frente a los enfermos; los ocupados ante los desempleados; es decir, los que más tienen ante los que menos tienen; los sobrevivientes ante los fallecidos y sus deudos. Implica definirse ante la situación de quienes no tienen a cargo una familia frente a los que sí la tienen; de los que tienen alimento, educación y vivienda frente a quienes no la tienen. Esta sociedad patriarcal exige que los hombres reconozcan igualdad de derechos a las mujeres. Esa es la cuestión de fondo, y es lo que está en disputa hoy. Insisto: la solidaridad frente al individualismo.

No hay noticia, a lo largo de la historia, de ninguna sociedad en la que quienes trabajan no mantengan a los que no trabajan. No es posible imaginar que los niños, los inválidos y los ancianos no sean mantenidos por los que sí pueden trabajar. No participar de esta idea, de este principio, supone ser partícipe del más absoluto individualismo y egoísmo, lo que por esencia es contrario al pensamiento de la mayoría de los seres humanos y, por tanto, opuesto a la seguridad social. En consecuencia, los experimentos de absoluta capitalización han demostrado ser un absoluto fracaso para las pensiones de vejez y de invalidez.

Por qué los chilenos decimos No+AFP

A 36 años de instalación de las AFP en Chile por la dictadura cívico-militar en 1981, el sistema de ahorro individual ha fracasado; las cifras son elocuentes. A fines de 2016 el promedio de pensiones por vejez se desglosa de la siguiente forma: para 355 mil pensionados, la pensión por retiro programado es de 183.83 dólares; para 167 mil pensionados por renta vitalicia, la pensión es de 458.97 dólares y para el total de pensionados por vejez, que suman 545,624 compatriotas, la pensión promedio es de 295.34 dólares. Estas cifras miserables muestran que serán cientos de miles de chilenos que recibirán pensiones indignas, pero lo más grave es que no corresponden a un fenómeno coyuntural o extraordinario; son el resultado concreto de un sistema que jamás fue concebido para pagar pensiones. Todos los análisis coinciden en que el deterioro del monto de las pensiones constituye un fenómeno con manifiesta e irreversible tendencia a agravarse. Las propias conclusiones a las que arribó la Comisión Asesora Presidencial¹ en 2015 son concluyentes: “Un 50% de los pensionados entre los años 2025 y 2035 obtendrían tasas de reemplazo igual o inferior al 15% del ingreso promedio de los últimos años”. Luego de un esfuerzo destacable efectuado por los chilenos para lograr que una parte importante de la población superara la línea de la pobreza, nos encontramos hoy en una situación trágicamente paradójica: el sistema privado de pensiones fundado en la capitalización individual está reintegrando a situaciones de pobreza a sectores que la habían superado.

¹ Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, creada por la presidenta M. Bachelet, llamada también “Comisión Bravo” <www.comision-pensiones.cl>.

Una auténtica catástrofe social se augura para cientos de miles de chilenos que intenten jubilarse en los próximos años. ¿Qué pasará en los próximos 10 años? El panorama se ve aún más oscuro. En estos años, más de 38 mil mujeres que cumplieron los 60 años acumulan menos de 32 mil dólares, y más de 19 mil hombres que cumplieron los 65 años de edad acumulan como ahorro menos de 73 mil dólares. Con estos saldos, las mujeres y los hombres podrán autofinanciar una pensión de 154 dólares y 338 dólares, respectivamente. Por si fuera poco, la comisión creada por la presidenta Bachelet, que estudió el sistema de pensiones, calculó que la mitad de las personas que se jubilen entre 2025 y 2035 y que hayan cotizado entre 25 y 33 años exclusivamente en las AFP tendrán una tasa de reemplazo menor a 22%. Vale decir: si usted en los últimos 10 años de su vida laboral registraba una remuneración imponible de 769.23 dólares, sólo podrá autofinanciar una pensión “menor” a 169.23 dólares.

El sistema de pensiones por capitalización individual en Chile ha fracasado. Pocos se atreven hoy a refutar esta sentencia. Por tanto, el debate se enmarca en el carácter de las medidas para superarla.

Los sectores que han usufructuado del sistema de AFP —que no son, por cierto, sus afiliados— luchan denodadamente a favor de la introducción de reformas paramétricas —no estructurales— que mantengan lo sustancial del sistema que les ha permitido usar el ahorro previsional de los chilenos en su beneficio, y obtener por su gestión utilidades descomunales del todo impropias en el marco de la administración de la seguridad social.

En este escenario de indiferencia absoluta por las autoridades, los trabajadores y los ciudadanos constatan las consecuencias de un sistema ineficiente, costoso e injusto y la falta de respuesta del sistema político es el que hace que la indignación de la población se manifieste. Es así como, durante 2016, millones de chilenos y chilenas salieron a las calles a demandar el fin de estas instituciones.

Hay un pueblo expectante que reclama una solución de verdad y que no está dispuesto a que sean las AFP ni los grupos empresariales que se aprovechan del sistema los que pongan los márgenes. Las AFP son dispensadoras de un servicio ineficiente por el cual cobran altas comisiones; en consecuencia, tratándose de sociedades anónimas mandadas por ley para cumplir un determinado propósito, no están habilitadas para participar de un debate de política pública. Se pide una discusión democrática acerca del sistema de seguridad social que requerimos, de las prestaciones y esfuerzos que ello demanda. No serán las AFP las que fijen

la ruta de reforma, esto deben decidirlo los trabajadores y trabajadoras. Las técnicas de seguridad social deberán ser ponderadas en este debate, pero en su justo rol instrumental. Un sistema de pensiones requiere sustentabilidad financiera y un prudente y serio respaldo actuarial. A lo que no estamos dispuestos es a preservar la distorsión de que la seguridad social se construya en función de y para el mercado de capitales. No, la seguridad social debe adecuarse a las posibilidades económicas, pero orientarse a su rol propio de dar amparo a las personas en estado de necesidad. A tanto ha llegado esta distorsión cultural que no faltan quienes nos asombran al decir que el sistema de AFP ha funcionado bien. Se refieren, tal vez, a las inversiones, olvidando que ha fallado en lo que es su finalidad esencial: otorgar pensiones suficientes.

Por ello, la Coordinadora Nacional de Trabajadores ha propuesto un nuevo sistema, que es absolutamente viable, no provoca trastornos en el manejo de las cuentas fiscales, permite ir gradualmente, año tras año aumentando el porcentaje del gasto público a las pensiones, sin que ello altere o provoque grandes transformaciones a la economía nacional.

Nuestra propuesta

El modelo que proponemos es un nuevo sistema de reparto, solidario y con financiamiento tripartito de trabajadores, empresas y Estado, basado en los principios de la seguridad social generalmente aceptados, que reemplazará el sistema de capitalización individual de las AFP, y contempla un período de transición. Es un sistema de reparto solidario con fondo de reservas técnicas. Es un sistema que mejora las pensiones de los actuales pensionados y de quienes vayan a jubilarse en el futuro. Reorienta la transferencia de recursos públicos que hoy se hacen a un sistema fracasado, oneroso e injusto. Enfrenta los cambios demográficos que Chile experimentará en 30 o 35 años más. Y restituye la previsión como parte de la seguridad social al sitial de derecho fundamental, arrancándola de aquellos que la convirtieron en negocio en estos 36 años.

El sistema que proponemos está basado en la solidaridad entre generaciones. Se trata del traspaso de parte de la riqueza actual que los pensionados contribuyeron a crear, desde las presentes generaciones activas a los pasivos, con el objeto básico de mantener continuidad del poder adquisitivo del pensionado respecto a su situación cuando era trabajador activo, con pensiones definidas en relación con los años de cotización y las remuneraciones que el trabajador cotizante tenía en su vida activa.

Un sistema financiero de reparto se financia colectivamente bajo el principio de la solidaridad intergeneracional. Es importante destacar que el sistema de reparto que proponemos ofrece certeza de obligaciones (montos y años de cotizaciones) en relación con los derechos (ingresos que recibirá el trabajador pensionado).

Financiamiento

Las contribuciones contempladas de trabajadores y empresas, así como el aporte del Estado contemplan un periodo de transición para aliviar cualquier impacto inicial indeseado al mercado de trabajo o a las empresas.

Actualmente, en el sistema de AFP las cotizaciones suman entre 11.82% y 12.95%, en el que se considera lo que cotizan los afiliados, las empresas y las comisiones que cobran las AFP.

Nuestra propuesta es aumentar gradualmente el aporte de los empresarios hasta 9% en 2024, fecha en la que la cotización del trabajador también quedará en 9%. De esta manera, el aporte contributivo porcentual total será de 18% sobre los ingresos imposables. En cuanto al aporte no contributivo, está dado por los aportes del Estado desde el presupuesto de la nación basados en los tributos generales.

Fondo de reserva técnica

El superávit de ingresos respecto a gastos en el sistema se destinará al Fondo de Reserva Técnica de Pensiones. La base inicial del Fondo de Reserva Técnica Pensiones del nuevo sistema previsional será el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) existente, que actualmente supera los 9 mil millones de dólares.

Respeto por los derechos adquiridos y certeza de ingresos

Esta propuesta respeta todos los derechos adquiridos por los trabajadores. La edad para pensionarse por vejez se establece en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres.

No se expropiarán las cuentas de capitalización individual

Se respetará plenamente la propiedad que tienen los trabajadores que han cotizado sobre sus ahorros previsionales, que conservarán los ahorros acumulados en sus cuentas hasta el momento de incorporarse al nuevo sistema de

reparto, más las utilidades por intereses producidas hasta el momento de pensionarse, pero el nuevo sistema completará los montos de las pensiones hasta alcanzar el monto previsional superior correspondiente.

Reconocimiento solidario a las mujeres cotizantes

El nuevo sistema de previsión social reconocerá a las mujeres debido a su mayor carga en labores domésticas y de cuidado y discriminación salarial en el mundo del trabajo. Para calcular la pensión contributiva resultante, se bonificará a las mujeres con 5 años en total.

Trabajadores que ya están pensionados

Los trabajadores que ya están pensionados verán reajustadas sus pensiones de acuerdo con los criterios del nuevo sistema.

Pensión mínima contributiva

Para los trabajadores que cotizan en el sistema previsional se garantizan pensiones mínimas dependiendo de los años de cotización, con una tasa de reemplazo que aumenta con los años de cotización.

Pensión universal no contributiva

El sistema de previsión social garantizará una pensión universal de 100% del salario mínimo, independiente del monto y tiempo de las cotizaciones.

Trabajadores independientes

En los cálculos del sistema se ha considerado a los trabajadores independientes como no cotizantes y, por ende, con derecho a la pensión universal al alcanzar la edad de pensionarse. Sin embargo, consideramos que estos trabajadores deberán cotizar para poder acceder a una mejor pensión. Para ello, se propone que los trabajadores independientes coticen 9% de sus boletas de honorarios. El contratante del servicio tendrá la obligación previsional de cotizar 9% adicional.

Impacto sobre el gasto público

Esta propuesta redirecciona el gasto previsional que hoy hace el Estado y que se orienta, entre otros aspectos, a subsidiar las falencias del sistema de AFP.

En nuestra propuesta habrá un aumento paulatino del gasto público desde 3.07% en 2017, y a fines del siglo XXI bordeará el 9% como porcentaje del PIB. A la fecha de hoy, casi 80 años antes de la proyección que hace la propuesta para fines de siglo, los países de la OCDE promedian 8%.

Medidas transitorias para evitar posibles impactos iniciales negativos

Respecto al mejoramiento de las pensiones actuales hemos considerado un periodo gradual de cinco años para su aumento. El aporte del Estado para el gasto para el Fondo de Reserva del nuevo sistema de pensiones irá aumentando gradualmente en 0.15% puntos porcentuales por año, partiendo de 0.6% del PIB en 2017 hasta llegar a 3% del PIB en 2033, y se mantendrá en este guarismo hasta el año 2100.

Las Mipyme tendrán un periodo adicional de gradualidad de cinco años en el aumento del porcentaje de aporte de las empresas. De esta manera, en estos casos el aporte empresarial de 9% se completará en 2029.

Propuesta institucional

Proponemos la constitución de una institución administradora de derecho público de la seguridad y previsión social, autónoma de otras instituciones del Estado y del gobierno de turno, sin fines de lucro, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa. Lo que significa acabar inmediatamente con las sociedades anónimas en el manejo de nuestros ahorros previsionales.

Criterios para pagar pensiones

Pensión Máxima Contributiva en \$	Tope Pensión en UF	Tasa de Reemplazo	Años Cotizados	Pensión Mínima Garantizada c/r al SM	Pensión Mínima Garantizada en \$
2,096.000	100	80.0%	40 y más	145.0%	390.177
1,965.000	100	75.0%	35	145.0%	390.177
1,834.000	100	70.0%	30	145.0%	390.177
1,572.000	100	60.0%	25	145.0%	390.177
1,310.000	100	50.0%	20	145.0%	390.177
1,048.000	100	40.0%	15	145.0%	390.177
786.000	100	30.0%	10	130.0%	349.814
524.000	100	20.0%	5	115.0%	309.451

Pensión Máxima Contributiva en \$	Tope Pensión en UF	Tasa de Reemplazo	Años Cotizados	Pensión Mínima Garantizada c/r al SM	Pensión Mínima Garantizada en \$
471.600	100	18.0%	4	112.0%	301.378
419.200	100	16.0%	3	109.0%	293.305
366.800	100	14.0%	2	106.0%	285.233
314.600	100	12.0%	1	103.0%	277.160

Impacto sobre el gasto público

Este impacto parte de la base de un crecimiento del PIB interanual del 1%; cualquier incremento superior, que si se considera la historia anterior es bastante esperable, reduciría el impacto de la propuesta sobre el gasto público.

Al traspasar los 676 mil pensionados del IPS al nuevo sistema, disminuye el gasto fiscal total de 4.2% a 3.7% del PIB en 2017, puesto que el Estado deja de pagar estas pensiones y la obligación la asume el sistema de reparto. Con esta propuesta, el gasto fiscal el primer año es más de 1% del PIB menor.

Año	% PIB				
	Gasto Fondo de Reserva	Gasto adicional Estado como empleador*	Gasto Pensiones NO Contributivas	Gasto FFAA y Ordenen**	Gasto Público Total en Pensiones
2017	0.6%	0.03%	1.45%	1.0%	3.07%
2020	1.1%	0.13%	1.51%	1.0%	3.69%
2025	1.8%	0.24%	1.63%	1.0%	4.67%
2030	2.6%	0.33%	1.75%	1.0%	5.63%
2035	3.0%	0.33%	1.89%	1.0%	6.22%
2040	3.0%	0.33%	2.04%	1.0%	6.37%
2045	3.0%	0.33%	2.19%	1.0%	6.52%
2050	3.0%	0.32%	2.36%	1.0%	6.69%
2055	3.0%	0.32%	2.55%	1.0%	6.86%
2060	3.0%	0.31%	2.74%	1.0%	7.05%
2065	3.0%	0.30%	2.95%	1.0%	7.26%
2070	3.0%	0.29%	3.18%	1.0%	7.48%
2075	3.0%	0.29%	3.43%	1.0%	7.72%
2080	3.0%	0.28%	3.69%	1.0%	7.97%
2085	3.0%	0.28%	3.98%	1.0%	8.26%
2090	3.0%	0.27%	4.29%	1.0%	8.56%
2095	3.0%	0.27%	4.62%	1.0%	8.89%
2100	3.0%	0.26%	4.98%	1.0%	9.24%

Fuente: Elaboración propia.

* Se calculó con base en proyección de trabajadores que cotizan en el sector público e impacto de aumento en tasa de cotización.

** Se consideró que gasto público actual como % del PIB en pensiones en CAPREDENA y DIPRECA se mantiene en el periodo.

Reestatización de los fondos privados de pensiones. Hacia un rol más amplio de la seguridad social en la sociedad argentina

Guillermo Zuccotti*

Argentina recupera mucho más que las expectativas de la clase pasiva a través de la existencia y rescate de un sistema solidario de reparto que unifica generacionalmente a la población, promoviendo la interdependencia de los diferentes colectivos y la responsabilidad de los mismos, y administrando estas responsabilidades por parte del organizador natural de estos intereses en la sociedad: el Estado.

Introducción

En los últimos años el régimen de pensiones argentino ha sido objeto de curiosas miradas de distintos analistas que han encontrado aprobación y rechazo sobre una decisión que, en cualquier caso, llegó para instalar una profunda discusión regional sobre cuán útil fueron las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones y, conforme a sus promesas incumplidas, cuán irreversibles son estas reformas.

Lo que intentaremos recorrer es un camino necesario para entender las razones de tamaña decisión nacional que, como en muchos otros procesos

de reformas del sistema previsional argentino, tuvo que ver con razones macroeconómicas, las cuales encontraron en un pobrísimo resultado, tanto de cobertura previsional como de financiamiento del sistema, el escenario más favorable para llevarla a cabo.

Pero quizá la principal razón de sostenibilidad de esta decisión haya que encontrarla en motivos de sentido común: ¿es posible sostener una promesa de derecho humano como lo representa la cobertura de seguridad social, toda vez que la arquitectura de su sistema descansa en un esquema de contribuciones definidas, teniendo en cuenta la volatilidad de aportes y contribuciones, característica central de los mercados de trabajo actuales?

Para tener una idea aproximada, nos tenemos que situar tanto en las razones y el contexto que desembocara en la adopción de un sistema mixto por definición —veremos que tal mixtura se fue desvaneciendo con el

tiempo ante la intervención de una de las fallas de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos— como en aquellas coyunturas que fueron preparando un entorno de reversión de la privatización de las prestaciones previsionales. Sólo estas consideraciones permitirán conclusiones útiles sobre el futuro y la sostenibilidad de sistemas verdaderamente integrales de seguridad social en general.

El sistema previsional en Argentina. Antecedentes de políticas específicas subordinadas

Como es sabido, Argentina ingresó en la ola privatizadora de su sistema de pensiones al tiempo que varios países de América Latina, bajo la influencia del llamado Consenso de Washington.

En efecto, la recomendación, por utilizar un eufemismo, surgió de las ideas de los reprogramadores de deu-

* Economista argentino con estudios de posgrado en universidades nacionales e internacionales. Especializado en temas de protección social y empleo. Es integrante del equipo técnico de la Secretaría de RRII de la CGT de Argentina.

das que los Estados latinoamericanos venían acumulando y condicionando a sus balanzas de pago, desde la crisis de deuda que en los años ochenta se desatara en la región.

De allí que podamos decir que el foco y punto común entre los procesos reformistas durante los años noventa en nuestra región fue la búsqueda de corrección de los desequilibrios macroeconómicos a manera de asegurar a los acreedores la capacidad de pago ante la restructuración y nueva arquitectura financiera para la deuda externa¹.

Estas exigencias, con sus más y sus menos, tuvieron impacto directo en lo que a los sistemas de pensiones concierne en toda la subregión, ya que los mismos postulados de presupuestos balanceados, para la época y el contexto argentino, suponían necesariamente aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público, o bien una combinación de ambas.

El hasta entonces sistema público de pensiones atravesaba su etapa de maduración y en verdad presentaba problemas de financiamiento. Al respecto, Rofman describió la situación financiera de los sistemas de previsión social a principios de los años noventa, como compleja y en necesidad imperiosa de ser reformada:

El déficit del sistema nacional que en años anteriores nunca había superado el 1% del PIB, aumentó a 1.7% para 1993 al tiempo que los sistemas provinciales y otros esquemas especiales sumaron otro 2% de déficit al resultado consolidado. La estrategia de evitar el aumento de los beneficios había resultado contraproducente y la deuda acumulada con los pensionados se calculaba en un 3% del PIB (2003).

Ahora bien, ¿estos porcentajes, la relación activos/pasivos y otros indicadores de sostenibilidad de los sistemas propiamente dichos fueron los motivantes reales de la reforma estructural que terminaría reestructurando el modelo previsional argentino, transformándolo en un sistema mixto con una componente pública y una componente de capitalización individual?

En 1994 la paradoja quizá haya sido que la reforma estructural del sistema de pensiones obedeció a la necesidad de la reforma estructural del Estado bajo el imperio mundial de las ideas neoliberales. Poco contó la búsqueda de eficiencia social del sistema en sí. En síntesis, la reforma

¹ En *Ministerio de Economía y Producción* (julio de 2004: 12 y 14) se describen las condiciones del llamado Plan Brady y las de acceso a la renegociación de deuda.

consistió en recortar el déficit fiscal a mediano y largo plazo, privatizando las erogaciones estatales en concepto de pensiones por invalidez, vejez y muerte, un rubro del presupuesto nacional que representaba un importante porcentaje en proporción del PIB.

El signo del cambio de rumbo que marcó esta brecha estuvo dado por la llamada Ley de Emergencia Económica y de Reforma del Estado sancionada en el segundo semestre de 1989.

Los mismos fundamentos del proyecto de Ley del Poder Ejecutivo elevado al parlamento enunciaban la acumulación de dificultades con las que contaba el antiguo sistema; como también los argumentos esgrimidos por los promotores en favor de los sistemas privados de pensiones transformaron los fines macroeconómicos en fundamentos operacionales del sistema en sí, a saber:

- Limitaciones financieras que originaban incumplimientos de pago de prestaciones.
- Caída continua del haber real de las prestaciones con un “achatamiento” en la estructura de haberes.
- Querellas contra el Estado reclamando el pago de haberes fijados por la ley.
- La evasión y la elusión previsional como fórmula de resguardo y producto “natural del sistema de reparto”.
- Sectores de poder corporativo con regímenes preferenciales.
- Frustración de expectativas de reintegro de aportes, ya que el reparto disocia los aportes del beneficio.
- El sistema generaba confusión por frustración de las expectativas de los beneficiarios.
- Principios de equidad y solidaridad contrapuestos.
- Con el régimen de capitalización el afiliado tiene tangibilidad de cuenta individual.

El argumento general era el “colapso de los sistemas vigentes”, su inviabilidad y la imposibilidad del Estado de seguir garantizando el funcionamiento de los diferentes sistemas.

En cualquier caso, las causales de Estado de situación al momento de la reforma estructural del sistema había que encontrarlas en reformas anteriores al mismo y/o en el impacto de las políticas económicas en la calidad y la cantidad del empleo disponible.

Cabe mencionar que la mayoría de los sistemas previsionales en la región responde a una arquitectura básicamente bismarkiana, donde el empleo y la consecuente contributividad salarial representan un componente esencial en el financiamiento y la sostenibilidad del sistema.

Breve historia previsional argentina

Respecto de la estructura y el modelo previsional propiamente dicho, Argentina tuvo técnicamente sólo cuatro años un sistema puro de reparto. Desde la sanción de la Ley 14.370 de 1954, se adoptó el sistema de reparto mediante el cual se unifica la fórmula de cálculo de las prestaciones con base en una escala independiente de la suma acumulada por cada beneficiario, en función de los aportes realizados y la capitalización obtenida hasta ese entonces. Esta ley cambió la lógica de la cobertura del sistema al incorporar criterios redistributivos e introducir el pacto intergeneracional a través del cual la población activa sostiene a los que abandonaron el mercado de trabajo por vejez o invalidez o a las familias de trabajadores fallecidos cubiertos.

Este esquema se sostuvo hasta su reforma mediante la Ley 14.499 del año 1958, mediante la cual se establece una tasa de reemplazo de 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo que el o la trabajadora tenía durante su vida activa, manteniendo los montos de las prestaciones previsionales en relación con los ingresos que cada aportante había obtenido durante su vida laboral.

Evolución de ingresos y egresos del sistema previsional en millones de pesos constantes					
Año	Ingresos	Egresos	Año	Ingresos	Egresos
1970	8.478	8.399	1989	7.254	7.903
1971	8.951	8.995	1990	8.935	9.899
1972	7.845	7.732	1991	10.833	10.375
1973	10.204	10.027	1992	13.993	14.571
1974	12.965	11.957	1993	15.989	16.068
1975	11.243	10.351	1994	16.629	18.039
1976	10.155	8.275	1995	15.159	18.014
1977	10.167	8.383	1996	14.026	19.028
1978	10.466	1.044	1997	16.631	18.778
1979	11.612	11.650	1998	16.372	18.838
1980	13.797	13.899	1999	15.119	18.979
1981	13.677	13.656	2000	15.599	19.124
1982	11.118	11.025	2001	13.648	18.004
1983	12.353	12.242	2001	13.328	18.309
1984	12.726	12.653	2003	15.157	18.910
1985	14.582	13.843	2004	20.159	21.763
1986	13.051	12.084	2005	25.323	25.556
1987	12.059	12.573	2006	37.605	33.266
1988	10.780	11.705	2007	55.933	50.542

Fuente: Elaboración propia en base datos del Panorama de la Seguridad Social, serie histórica, Secretaría de Seguridad Social, e Informe de la Seguridad Social, primer cuatrimestre 2007, ANSES.

Las sucesivas crisis de financiamiento y recursos del Estado encontraron en el sistema previsional una vía de ajuste fiscal de alto impacto dado el alto porcentaje de gasto en seguridad social en el total del gasto público consolidado (Ministerio de Economía de la Nación Argentina, s/f).

Así, hacia 1967 se introdujeron dos leyes que estarían vigentes hasta la privatización parcial del sistema en 1993 y que fueron fuente de una importante judicialización del mismo.

Las leyes 18.037 (para trabajadores en relación de dependencia) y 18.038 (para trabajadores autónomos) crearon el Sistema Nacional de Previsión Social de Reparto que, entre los principales efectos, elimina el criterio progresivo y las prestaciones pasan a ser 70% del salario para todos los jubilados con 30 años de aportes y 82% impuesto por la anterior legislación para aquellos que alcanzaran 42 años de aportes al sistema.

Este conflicto de intereses colocó en una situación de confrontación a los contribuyentes, portadores de derechos de cobertura en expectativa ante la aparición de la contingencia frente a cambios legislativos que implicaban retrocesos en términos de tasas de sustitución. La consecuencia fue la judicialización del derecho vulnerado en procura del restablecimiento de la cobertura garantizada por ley.

Es importante analizar lo ocurrido con aquella reforma porque representa una constante en la historia previsional argentina: el conflicto permanente entre la progresía del derecho de la seguridad social y el orden económico orientado a disciplinar los derechos derivados del sistema previsional.

La Constitución de la Nación Argentina, ley fundamental, se refiere a los derechos a la seguridad social en el Artículo 14 bis, tercer párrafo, como un sistema integral:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Paralelamente al dictado de los nuevos principios constitucionales y la incorporación de los tratados inter-

nacionales de derechos humanos, se desarrolló una legislación, en su mayoría de emergencia, que significó una fuerte transformación de la seguridad social en contradicción con la tendencia normativa.

Como hemos visto, las sucesivas reformas y retoques al sistema tuvieron por objeto central la reducción y contención del gasto en seguridad social al tiempo que fueron abriendo una brecha con el precepto constitucional de un sistema integral, llegando a la máxima expresión con la reforma estructural de 1994.

El proceso de “privatización” de la seguridad social se inició en 1991 con el dictado, primero, del decreto 2284/91 que estatiza los recursos de la seguridad social, fusionando los principales efectores y subsistemas de la seguridad social y vedando la participación de los actores sociales en su gestión y diseño de políticas. En 1993, luego de un debate intenso que involucró la opinión de todos los interesados, con una fuerte oposición de los jubilados y sectores del trabajo, se realizó una reforma estructural y, paralelamente, se impusieron reformas de las denominadas paramétricas (aumento de la edad, modificación del cálculo de las prestaciones aumentando los años, reducción de las contribuciones patronales) que dejan a muchos trabajadores despedidos del sector público –que tenían los años de servicios requeridos para acceder al beneficio– sin poder jubilarse por no cumplir el requisito de la edad.

La experiencia de la capitalización individual

Los cambios en el régimen previsional introducidos por la reforma privatizadora establecieron en forma de competencia al régimen público un régimen de capitalización individual obligatorio², por un lado. Por otro, y para aquellos trabajadores que en adelante no pudieran optar por algunos de ambos regímenes coexistentes, el Estado se reservaba la responsabilidad de una proporción del total de la prestación pagada al derechohabiente bajo la denominación de Prestación Básica Uniforme (PBU), a manera de preservar un componente “redistributivo”, aunque mínimo al inicio de la reforma, pero lo normativamente necesario para que la ley no naciera al amparo de una clara inconstitucionalidad. Así, a diferencia del modelo chileno, que fuera pionero en la región (1981), cuya reforma fue sustitutiva del viejo

² Ley 24.241. El Artículo 1° instituye con alcance nacional el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que cubrirá las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

régimen de pensiones, la reforma argentina fue definida como mixta³.

Técnicamente, el nuevo régimen previsional tenía características de aportación definida y de prestación indefinida, mientras que bajo un sistema público de reparto el aporte es indefinido (es un parámetro susceptible de ser modificado y la variable es la baja remunerativa de los/as trabajadores/as) y la prestación definida.

Como complemento legislativo y a efecto de favorecer el traspaso y permanencia en el régimen de capitalización, en marzo de 1995 fue sancionada la Ley 24463, denominada de “solidaridad previsional”, que estableció una serie de restricciones sustanciales a los derechos de los jubilados y afiliados en cuanto al acceso a la justicia, movilidad jubilatoria y postergación indefinida del cumplimiento de sentencias judiciales firmes por parte del organismo previsional. Varios de estos artículos de la ley 24463 fueron declarados inconstitucionales por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación. Queda claro que el objetivo de la reforma no era resolver los problemas estructurales respecto a la calidad del desempeño del régimen previsional, sino restringir el déficit público que suponía el cumplimiento del derecho en expectativa que representan las pensiones para los trabajadores y trabajadoras.

La característica de prestación definida, perdida con la reforma privatizadora, es un atributo muy importante en la percepción de los beneficiarios del sistema a la hora de evaluar su desempeño: la característica propia de la componente de capitalización individual, introducida en la reforma argentina, de aportación definida y beneficio indefinido, limita los regímenes previsionales al concepto de “ahorro individual”, apropiado para promover ahorros de responsabilidad personal, netos de la cobertura de contingencias sociales que requieren un margen de seguridad frente a sucesos que operan en condiciones de certidumbre.

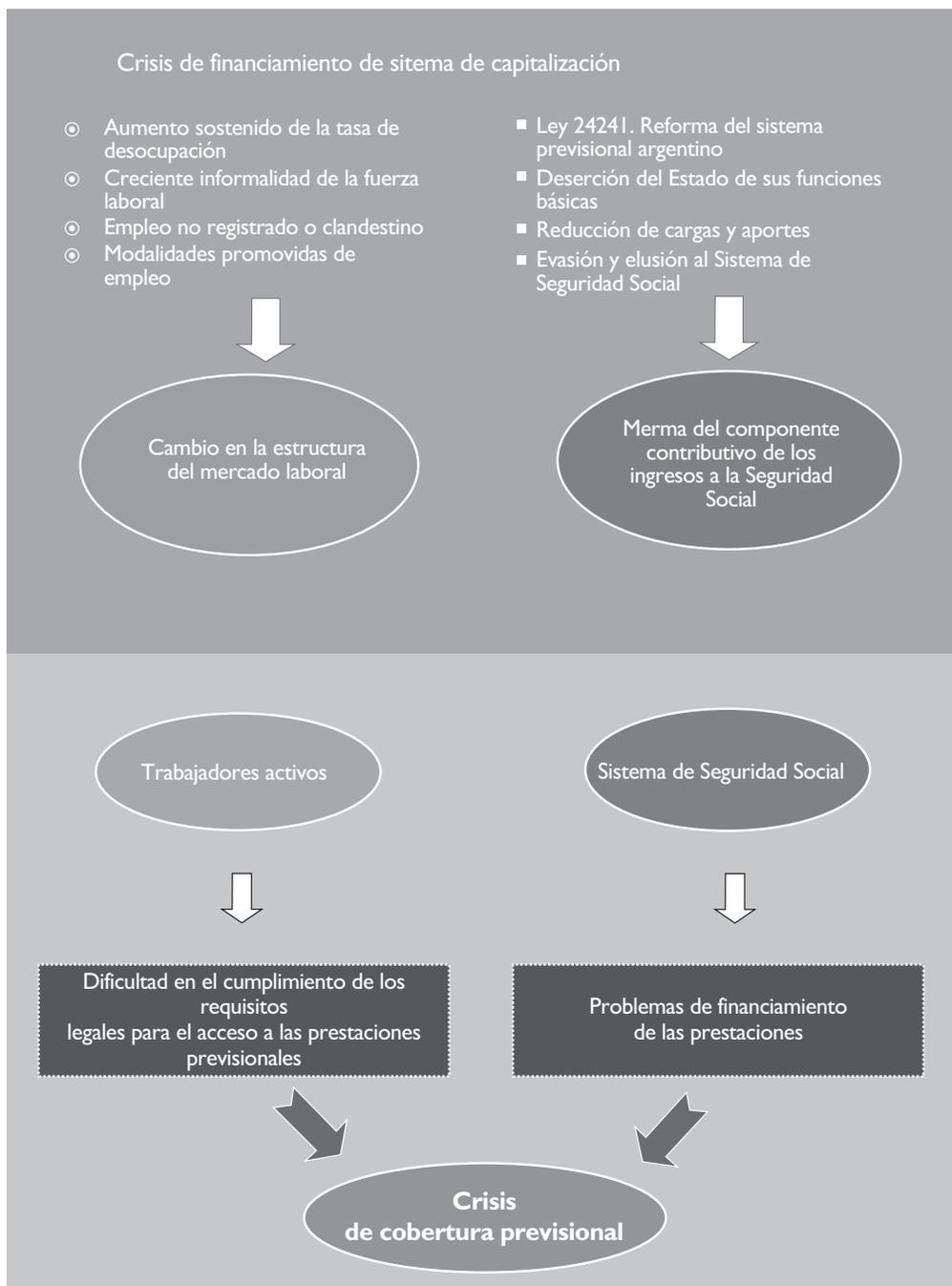
En cualquier caso, estos regímenes de cuentas de capitalización individual como forma de asegurar la vejez, sin considerar por ahora aspectos como los de la volatilidad financiera que mencionaremos más adelante, requieren la existencia de un supuesto muy fuerte para garantizar una cobertura suficiente y universal; la existencia de pleno empleo, economía formal y salarios suficientes para garantizar no sólo el consumo presente de los trabajadores, sino también el consumo esperado a partir del paso de éstos a la pasividad.

³ La misma ley, 24.241, conforma el sistema Un Régimen Previsional Público, mediante prestaciones a cargo del Estado que se financiarán a través de un sistema de reparto y un régimen previsional basado en la capitalización individual.

Desde su nacimiento el sistema de protección social argentino fue concebido como un modelo profesional, siendo su principal fuente de financiamiento los aportes y las contribuciones sobre la nómina salarial.

El contexto económico social, signado por altas tasas de inflación, apartamiento de los fondos previsionales de los fines específicos previsionales, aumento importante de la tasa de desempleo abierta, el fenómeno del subempleo y

diferentes formas de informalidad laboral, provocó una crisis de financiamiento del sistema previsional que, bajo el imperio de la restricción adicional impuesta por las cuentas de capitalización individual, limitó las condiciones de acceso a la cobertura. El siguiente cuadro puede ayudarnos a la interpretación sobre cuáles fueron las condiciones de deterioro tanto del financiamiento como de la cobertura previsional desde la instauración de la reforma privatizadora.



Todas estas alteraciones de la estructura socioeconómica necesariamente hicieron cambiar la proporción de los orígenes de financiamiento requiriendo un mayor compromiso fiscal para sostener un esquema de prestaciones que ya no estaban definidas. Para identificar la magnitud, es útil recurrir a la tasa de financiamiento contributivo del sistema previsional. Este indicador permite identificar el grado de financiamiento contributivo del sistema previsional y describe en qué medida logra autofinanciarse.

El cuadro siguiente nos permite ver el deterioro en distintos periodos, antes y después de la reforma, de los cotizantes en stock y la cobertura medida en términos de acceso a prestaciones.

	Cotizantes a la seguridad social (% del total de asalariados)			Cobertura de pensiones (% del total de mayores de 65 años)		
	Media 1990-1999	Media 2000-2004	Variación	Media 1990-1999	Media 2000-2004	Variación
Argentina	68.4%	57.7%	-16%	76.1%	68.7%	-10%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Bour, Panadeiros y Susmel (2007).

Dada la insuficiencia de la contribución como única fuente de financiamiento, el sistema fue requiriendo, con el correr de los años, una mayor participación de afectación tributaria en el total del financiamiento. A modo de ejemplo, se puede apreciar el cambio de gravitación que tuvieron las fuentes de ingresos, antes y desde la puesta en marcha de la reforma previsional.

Año	Aportes y Contrib. al Sistema integrado de jubil. y pensiones en %	Recurs. fiscales en %
1991	74,84	25,2
1994	60,9	39,1
2000	30,4	69,6

Fuente: Elaboración con base en datos del INARSS, Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentina.

El escenario recesivo de la economía argentina, evidente desde 1998 pero inocultable en la explosión política, social y económica en 2001, no hizo más que profundizar las brechas de acceso a la cobertura a partir de consecuentes lagunas en las historias laborales de trabajadores cuyos aportes serían excluyentes y determinantes para el objetivo del sistema.

Dado el carácter público y obligatorio de la seguridad social en la mayoría de las definiciones, hemos de considerar que la provisión y responsabilidad última debe ser asumida por el Estado.

El Estado encargado de velar por los intereses de la sociedad se encontraba frente a un problema no previsto al momento de la decisión de privatizar, al menos parcialmente, el sistema de pensiones: tenía, conforme al rango de derechos humanos que reviste la seguridad social, la responsabilidad por la provisión de ingresos para la vejez y, a la vez, ya no contaba con la totalidad de los ingresos provenientes para cumplir con las necesidades del colectivo a proteger.

El aumento paulatino y progresivo de la participación de recursos fiscales como componente de financiamiento del sistema llevó a las autoridades económicas de la época a introducir una reforma que pudiera dar oxígeno a un esquema técnico y financieramente insostenible. En 1995 se reformó la Ley 24.463⁴ y el sistema de reparto pasa, necesariamente, a ser de “reparto asistido”. Se establece que el Estado nacional garantizaría el otorgamiento y pago de las prestaciones “hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva ley de presupuesto”, conforme al Artículo 1° de la Ley 24.241. Se suprime también del financiamiento del régimen previsional público el aporte de rentas generales.

La clara colisión de esta ley con la propia Constitución nacional que garantiza la movilidad de las jubilaciones y pensiones, así como los tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados al derecho argentino, que establecen cláusulas de movilidad de las prestaciones, progresividad, la pauta de asignación de los recursos disponibles, la gradualidad en el desenvolvimiento de los derechos que no admiten la regresividad, hicieron evidente la inconstitucionalidad de esta norma y con ello pusieron en jaque la sostenibilidad del mismo.

La necesaria “asistencia fiscal” para cumplir con las promesas incumplidas del fallido régimen de capitalización tuvo límites que resultaron de la supresión de los recursos de rentas generales y por la circunstancia de que la

⁴ Ley 24.463/ 95. Reforma al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Reforma a la Legislación Previsional. Movilidad de las prestaciones. Mejora de los haberes mínimos. Haberes máximos. Orden público. Derogación. Reforma al Procedimiento Judicial de la Seguridad Social.

asistencia lo sería hasta la concurrencia de los créditos presupuestarios con un piso que es el del presupuesto fiscal de 1995 (Ley 24.447).

En definitiva, la Argentina poscrisis 2001 y el tránsito a la recuperación político-institucional hacia 2003, enfrentaba a la sociedad toda pero particularmente a un nuevo gobierno democrático de escasa fortaleza y legitimidad⁵ con la necesidad de elevar urgentemente la cuestión de la seguridad social en la agenda de la reconstrucción nacional.

Los niveles de pobreza e indigencia en general pero en particular en la población de adultos mayores por insuficiencia o ausencia de ingresos marcaban un escenario de sociedad dual: por un lado, adultos mayores con ingresos insuficientes para sostener un nivel de vida digno, beneficiarios del antiguo régimen previsional y trabajadores recientemente acogidos a la prestación por invalidez, vejez y muerte que resistieron durante los años de recesión y crisis del mercado laboral; por otro, adultos mayores excluidos por la falta de condiciones impuestas por el sistema (30 años de aportes), incluyendo en este grupo a

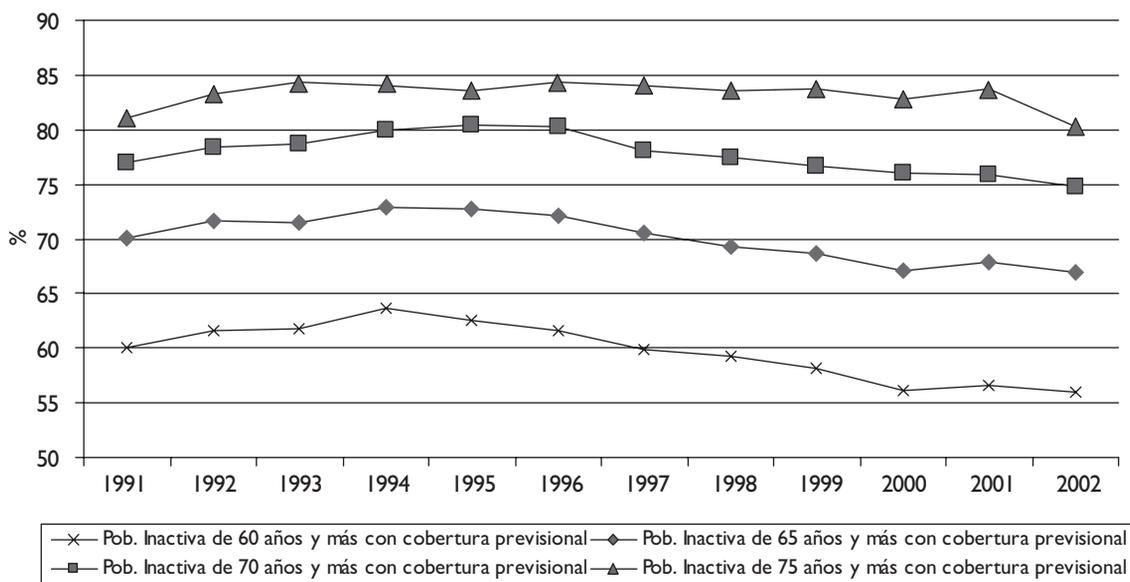
desocupados de larga duración, trabajadores cesanteados por las reformas del Estado, trabajadores de la economía informal y trabajadores precarios como nuevo fenómeno creciente y persistente.

A diez años de una reforma estructural que llegó bajo la promesa de mejoras sustantivas en el desempeño del sistema de pensiones, ninguno de los regímenes existentes, ni el de reparto ni el de capitalización, solucionó el objetivo general de exclusión, pobreza y de incorporación de todos ciudadanos a la seguridad social entendida como un derecho fundamental.

En Argentina, como en otros países que experimentaron reformas similares, el desempeño del régimen de capitalización individual fue ineficaz para ampliar y extender los niveles de cobertura, incumpliendo una de las promesas que aseguraba el sistema privado.

Para tomar magnitud de tal afirmación, es importante considerar algunos indicadores representativos de la falta de respuesta o fracaso del régimen de capitalización individual y su gestión privada.

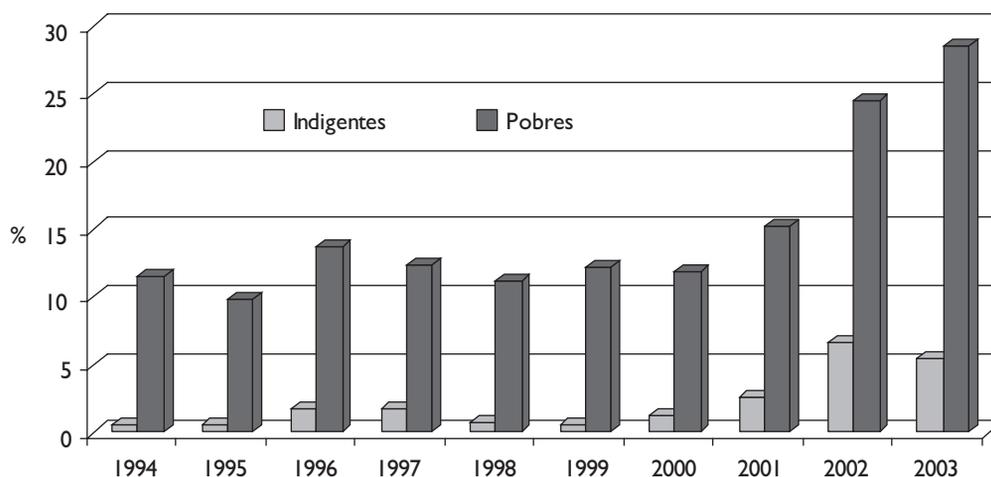
Cobertura previsional de la población inactiva de edades avanzadas



⁵ En las elecciones presidenciales de 2003, el presidente Kirchner fue electo con sólo 22% de los sufragios, siendo el segundo más votado (Menem obtuvo 26% en la primera vuelta). Fue electo presidente sin competir en segunda vuelta ante la renuncia a esta instancia del otro candidato más votado.

En el plano macroeconómico es notable que los serios problemas de diseño del régimen de capitalización y la crisis de estrangulamiento externo y fiscal de Argentina,

Adultos mayores por niveles de pobreza e indigencia –en %–

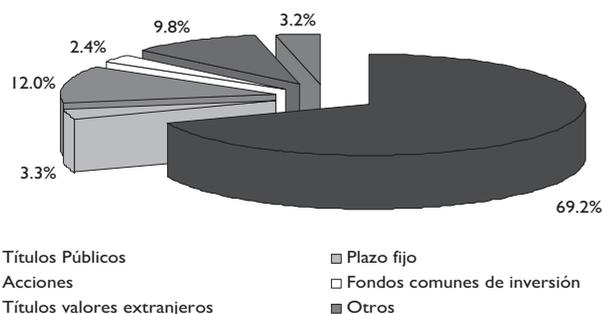


que diera como resultado la salida de la convertibilidad, agudizaran las dificultades de cobertura y de financiamiento del sistema de pensiones.

El sistema de capitalización individual descansa fundamentalmente en el sector bancario como tomador de fondos para la administración de la cartera de activos. En este sentido, es útil acudir nuevamente a Rofman cuando se refiere a las causas que pusieron seriamente en discusión la viabilidad del antiguo régimen: “Un problema más general que afecta al sistema de pensiones es la escasa confianza pública en las instituciones en general y, después de la crisis, en las instituciones financieras en particular” (2003). La confianza en el sector bancario fue dañada fuertemente al momento de la crisis de 2001 y el régimen de pensiones de capitalización era linealmente identificado con el desempeño de los bancos comerciales. En consecuencia:

El sistema de pensiones enfrentaba graves problemas para concitar el interés de los trabajadores antes de la crisis (en los últimos años, más de 75% de los nuevos trabajadores no realizó una opción explícita de afiliarse a una AFJP o al esquema de reparto, y debieron ser asignados por un proceso de omisión), pero los nuevos problemas y el debate público acerca de la pérdida de casi todos los activos de las Administradoras a causa de la devaluación ha generado un nivel de confianza aún menor (Rofman, 2003: 17).

La composición de los fondos de pensión también daba cuenta del fracaso del sistema como dinamizador del mercado de capitales y promotor de la reactivación económica, pero bajo el mismo marco normativo, cerca de 70% de los fondos estaban colocados en títulos públicos (colocación de deuda interna) y 10% en bonos externos.



Fuente: Secretaría de Seguridad Social. MTESS, 2003.

Como resultado del desfinanciamiento del régimen público (aportes y contribuciones), entre 1994/2000, producto de paulatino descenso de las alícuotas contri-

butivas al sistema, pasando de 26% a 15.6%⁶ como total del subsistema previsional, operó un cambio forzado en la composición de ingresos totales al subsistema. Mientras que en 1994 el régimen previsional contaba con 78.24% de recursos provenientes de las contribuciones, 18.41% de ingresos tributarios y 3.35% de otros; en 2000 los recursos contributivos descendieron a 45.35%, los tributarios crecieron a 52.5% y otros 2.14%⁷. Esto implica que, aun con menores niveles de cobertura en términos de población cubierta, el sistema demandaba más recursos producto de la mayor incidencia de la componente pública en el pago de las prestaciones.

La reestatización de fondos de pensiones

Como hemos visto, la crisis económica de 2001 en Argentina dejó al desnudo la endeblez multifactorial del sistema de capitalización individual. La recuperación de la institucionalidad democrática, como hemos mencionado, fue transformando en urgente a la reforma del sistema de pensiones.

No resulta preciso referir la reestatización del sistema sin tener en cuenta reformas previas que permitieron un saneamiento paulatino de la arquitectura del sistema. En 2004, mediante el Decreto 491/2004, se instrumentaron incrementos en los topes salariales que conformaban la base de cálculo para deducir los aportes a la seguridad social hasta su total eliminación en octubre del año siguiente.

En 2007, por medio del Decreto 313 de 2007⁸, la alícuota de aportes de los empleados al régimen de capitalización fue elevada a 11%, recuperando la quita efectuada en los tiempos previos a la crisis de 2001.

También en 2007 se promulgó la Ley 26.222, que otorgaba la posibilidad de opción a los afiliados al régimen previsional de capitalización a retornar al régimen estatal; como también se incorporó la opción del régimen previ-

sional del Estado para el caso de aquellos trabajadores que al momento de ingresar al empleo no hubieran efectuado opción alguna.

A fines del mismo año, se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto con el fin de proteger la situación financiera del sistema de la evolución negativa de las variables macroeconómicas; constituir un fondo de reserva mediante la inversión de los excedentes financieros; preservar el valor y rentabilidad de los recursos previsionales; y garantizar la cuantía de las prestaciones (Decreto 897/2007).

Todas estas medidas tendían a revertir el sesgo pro capitalización en el cual se basaba la Ley 24.241 y fortalecer la componente pública del sistema de pensiones que, como vimos, tenía compromisos crecientes en términos de prestaciones, pero merma de ingresos producto de la privatización de los mismos.

A través de la Ley 26.425, en noviembre de 2008 Argentina encaró una drástica reforma de su sistema de pensiones. De esta manera, es el primer país de la región en revertir la tendencia privatizadora de sus sistemas de pensiones. Se crea por medio de esta ley el Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA– cuya principal característica fue la eliminación del Sistema de Capitalización y la estatización de los fondos acumulados en las cuentas individuales por los trabajadores y trabajadoras, hasta ese momento administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones –AFJP–.

Esta reforma reflota elementos centrales e históricos de la política previsional; el nuevo modelo de reparto trae implícito el principio de solidaridad inter e intrageneracional. En el régimen de capitalización individual –Ley 24241–, el principio de solidaridad había quedado limitado a la Prestación Básica Universal –PBU– que era el pilar redistributivo que seguía financiando el Estado. El otro elemento, derivado del anterior, es la soberanía que retoma el Estado a través de la disponibilidad de ingresos que proporciona el régimen previsional de reparto por medio de la recuperación del flujo y stock de todo el sistema.

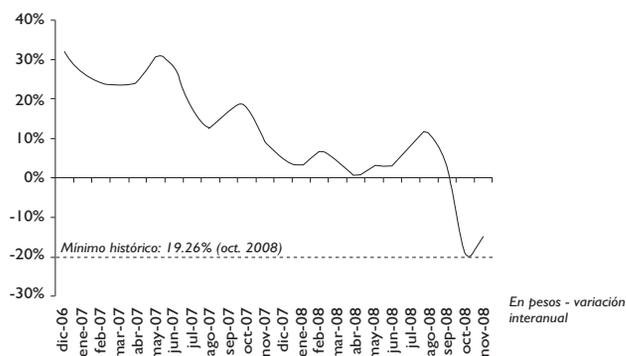
En este sentido, cabe mencionar que el sistema de capitalización, seguramente influido por la vulnerabilidad a la que la crisis financiera internacional lo expuso, venía deteriorando las tenencias en cartera de inversión que suponían el respaldo para hacer frente a los compromisos con los cotizantes regulares al sistema.

⁶Véase Lo Vuolo y Golberg, 2002, Cuadro 1: Tasas de imposición sobre los salarios en Argentina 1967-2001, p. 60.

⁷Véase Lo Vuolo y Golberg, 2002, Cuadro 3: Esquema de ahorro, inversión y financiamiento del subsistema previsional, p. 64.

⁸De este modo quedan igualadas las alícuotas del sistema de reparto público y privado luego de la reducción otorgada por los decretos 1387 y 1676/2001 (prorrogado por los decretos 2203/02, 390/03, 809/04, 788/05, 940/06 y 22/07).

Evolución total de la cartera de las AFJP 2006-2008



En este sentido, según la ANSES⁹, al momento de la estatización del sistema los fondos previsionales del sistema de capitalización habían sufrido “la mayor caída histórica en términos interanuales (-19.26%)” (ANSES, marzo de 2001).

Financiamiento del nuevo sistema

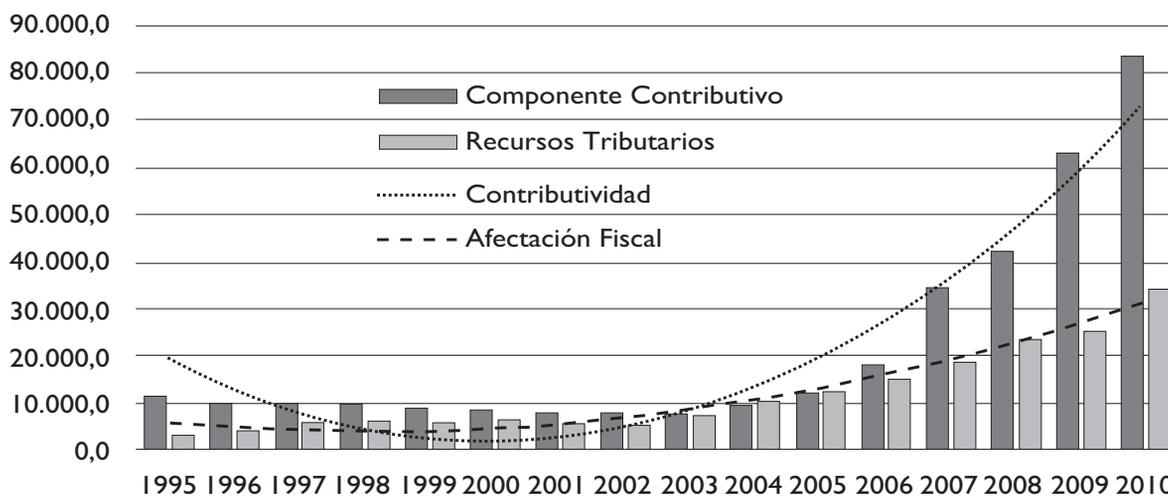
No resulta posible evaluar la decisión sin tomar en consideración el contexto macroeconómico tanto doméstico como

de la economía internacional, aunque en sentidos inversos. Argentina, desde la salida de la crisis a partir de 2003, tuvo un desempeño exitoso de los principales indicadores macro que permitieron mejoras sustanciales en los niveles de cantidad y en la calidad de los empleos, aumento en los niveles de actividad económica con una fuerte recuperación de sectores productivos y un resultado fiscal favorable al momento de esta reforma, marcado por el aumento de los recursos tributarios.

Otra consideración fundamental fue la percepción del gobierno respecto a capitalizar los consensos básicos en torno a la necesidad de transformar el crecimiento económico y los superávits externos y fiscales en atención a las contingencias sociales del sistema de seguridad social, extendiendo las fronteras de la protección social.

En líneas generales, tanto la reestatización de los fondos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones como la previa creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, permitieron mejorar sustancialmente el financiamiento de la seguridad social.

Composición de los ingresos el Sistema de Seguridad Social. ANSES. Devengado en millones de pesos



Nota: Elaboración propia con base en Informa Seg. Social ANSES hasta año 2008. Los periodos 2009, 2010 referencian a la cuenta de inversión CGN. Sec. Hacienda. MECON.

⁹ La Administración Nacional de la Seguridad Social es la institución gestora del Sistema Integrado de Pensiones Argentino.

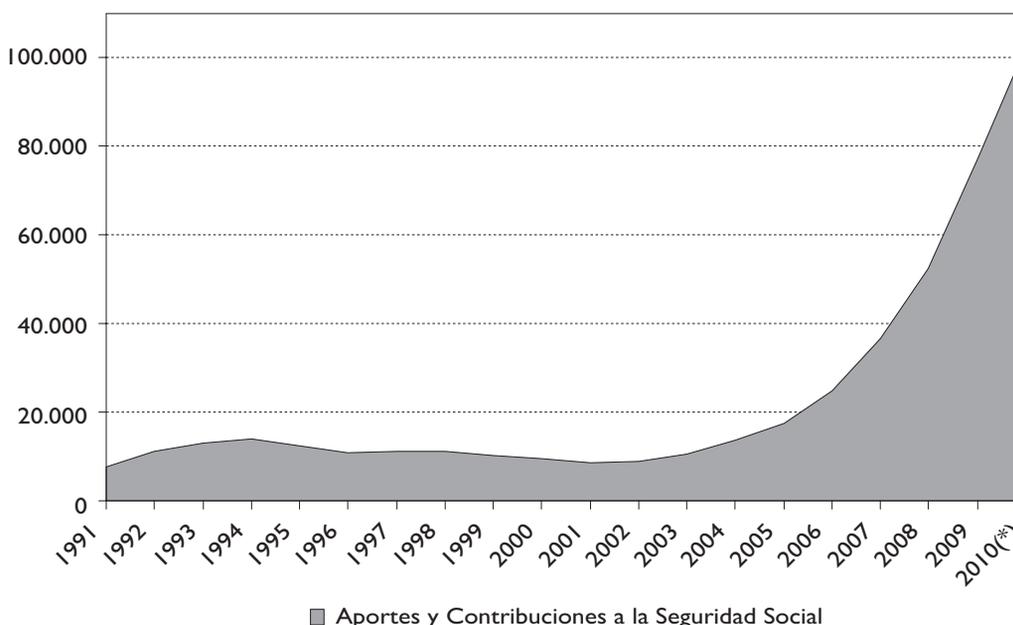
Respecto a la situación económica internacional, Argentina tomó una decisión estratégica de cara a la crisis financiera internacional de 2008, que le permitió, a partir de la estatización de los fondos de su sistema de pensiones, ejercer como instrumento de política económica políticas de gasto contracíclico, vigorizando una alicaída demanda agregada en la economía. Esto redundó en un significativo aumento de la recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social (43% de 2008 a 2010). Estos fondos se constituyeron en una herramienta estratégica del Estado para mejorar la situación de los adultos mayores (González y Zuccotti, 2013).

al financiamiento de “proyectos productivos e infraestructura”, alcanzando ese primer año 6% del total del fondo. Para 2016, dicho porcentaje alcanzaba 12%. Esto permitió que el impacto de la crisis internacional en la actividad económica no resultara tan marcado como lo fue en otros países.

La mejor garantía de sustentabilidad del nuevo sistema: el empleo de calidad

Más allá de la necesidad de introducir cambios estructurales en el sistema de pensiones, atento el rotundo fracaso de los seguros privados como aseguradores monopólicos de la

Evolución de la recaudación de contribuciones sociales (millones de pesos)



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, con base en datos de la AFIP, ANSES, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos. En González y Zuccotti, 2013.

Respecto a la composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad al cumplirse un año de la reforma, el informe estadístico de ANSES¹⁰ muestra cómo la nueva ley permitió que el Estado diversificara la modalidad de colocación de los fondos previsionales permitiendo un mayor direccionamiento hacia áreas vinculadas con la economía real. La nueva ley habilitaba dentro de sus posibilidades de inversión

protección social a la vejez, el caso argentino deja evidente la indicación de que las características de los mercados de trabajo, las nuevas modalidades de producción y los procesos de comercialización imponen una multidisciplinariedad al momento de diseñar reformas de los sistemas de coberturas sociales que exceden en largo el exclusivo manejo de variables previsionales. Para la experiencia argentina, las estrategias de extensión de la cobertura en el país pueden exhibirse con algún grado de éxito por la estrecha vinculación de éstas con las políticas de empleo

¹⁰ ANSES, Informe sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) a un año de su creación (2009).

y sus sesgos promotores de derechos laborales, sociales y sindicales.

El mismo aumento observado en la recaudación proveniente de los aportes y contribuciones a la seguridad social se explica básicamente por la elección del Estado de favorecer con políticas activas el aumento de empleo, la reducción del trabajo no registrado, la recuperación de los salarios y la nacionalización de los recursos de los trabajadores con la eliminación de las AFJP (Panigo y Neffa, 2009).

Con esta medida, Argentina recupera mucho más que las expectativas de la clase pasiva a través de la existencia y recuperación de un sistema solidario de reparto que unifica generacionalmente a la población, promoviendo la interdependencia de los diferentes colectivos y la responsabilidad de los mismos, y administrando estas responsabilidades por parte del organizador natural de estos intereses en la sociedad: el Estado.

De todos modos, quedan muchos desafíos hacia adelante que configuran interrogantes para Argentina pero que bien pueden ser consideraciones a tener en cuenta para otras experiencias que pudieran emprender este camino: ¿podemos pensar un modelo previsional exclusivamente profesional cuando tanto las vías de financiamiento como la necesidad de universalidad de las prestaciones hacen del colectivo a cubrir un cuerpo altamente heterogéneo? ¿El modelo del Estado clásico resulta suficiente para satisfacer la multiplicidad de funciones requeridas para atender la demanda de la definición amplia de protección social?

Si bien toda iniciativa de extensión de la cobertura debe partir desde un enfoque basado en los derechos, tal como lo define la recomendación 202 de la OIT sobre los Pisos Nacionales de Protección Social, nuestros países cuentan con la suficiente calidad institucional como para respetar la participación, el monitoreo y seguimiento de las políticas de protección social, y en particular de los fondos de afectación específica al subsistema previsional por parte de los actores sociales, atento el carácter de “salario diferido” que tienen estos fondos.

El convenio 102 de la OIT, recientemente ratificado por Argentina y referencia ineludible en carácter de norma mínima de seguridad social que nos refiere en atención al financiamiento: “Las prestaciones y sus gastos de administración deberán ser financiadas colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos

medios a la vez”¹¹. Esta definición de la composición de fuentes financieras proporciona un marco institucional a la responsabilidad que tienen los contribuyentes no sólo en la deducción de aportes y contribuciones, sino también en el destino y la administración y el empeño con que se protegen estos fondos afectados. En un sistema público de reparto, el salario diferido como la fuente tributaria afectada al sistema dejan de ser ahorros o reservas personales para convertirse en derechos en expectativa ante la aparición de la contingencia social a cubrir.

Sin duda alguna, este es un paso adelante que permitió a Argentina conciliar el derecho con la política pública: en el orden internacional la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 22 define a la seguridad social:

- 1) Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
- 2) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Esta caracterización, sumada al Artículo 14 bis de nuestra Constitución nacional, no deja a la administración del Estado mucho más margen de maniobra que el cumplimiento de la universalidad, integralidad y equidad para que la política previsional recupere el rol primordial en la categoría de política pública.

Referencias

- ANSES (s/f). Estadísticas. Fondo de Garantía de Sustentabilidad.
- ANSES (marzo de 2001). Observatorio de la Seguridad Social. Publicaciones. Caracterización del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA.
- ANSES (septiembre de 2011). Observatorio de la Seguridad Social. Investigaciones. Marco Conceptual del Sistema

¹¹ OIT Convenio 102 (1952), Artículo 72.

- de Estadísticas e Indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino. 2ª ed.
- Bour, J.; Panadeiros, M. y Susmel, N. (2007). "Políticas para mitigar riesgos sociales". Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Golbert, L. y Roca, E. (2010). De la Sociedad de beneficencia a los derechos sociales. MTESS.
- González, M. y Zuccotti, G. (2013). "Trabajo decente y reforma tributaria. Evaluación y propuestas sindicales para el caso argentino". Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional, Lima, Perú.
- Lacchini, C. y Zuccotti, G. (2009). "Importancia de la contributividad en el sistema de seguridad social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina". CIF OIT Proyecto SSOS ACTRAV.
- Leyes y decretos: Ley 14.370 (1954); 14.499 (1958); 24.241 (1993); 24.463 (1995); 24.447 (1995); 26.222 (2007); 26.475 (2008); Constitución Nacional Argentina. Decreto 2284 (1991); 491 (2004); 313 (2007); 897 (2007) y complementarios.
- LoVuolo, R. y Golberg, L. (2002). "Un diagnóstico preliminar de la evolución y la actual situación del sistema previsional". CIPPEC, núm. 35.
- Ministerio de Economía de la Nación Argentina (s/f). Series Estadísticas de la Oficina Nacional de Presupuesto. Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad-Función y Naturaleza Económica (1965-2006). Recuperado de <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6506.pdf>>.
- Ministerio de Economía y Producción (julio de 2004). Análisis II, "Argentina, el FMI y la crisis de la deuda", año 1, núm. 2.
- OIT. Convenio Internacional del Trabajo 102 (1952).
- OIT. Recomendación 202 (2011).
- OIT (2008). "Decent Work Country Programme Argentina". Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.
- Panigo, D. y Neffa, J. (2009). "El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo". Documento de trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Dirección de Modelos y Proyecciones, MTEySS.
- Rofman, R. (2003). "El sistema previsional y la crisis de la Argentina". Banco Mundial. Documento de trabajo núm. 7/03.
- Secretaría de Seguridad Social de la Nación. Boletín Estadístico de la Seguridad Social.
- Zuccotti, G. (2004). Ley de reforma previsional: Del pensamiento único hacia la búsqueda de consenso con participación ciudadana. Buenos Aires: FLACSO.
- Zuccotti, G.; Martínez, C. y Da Rocha, P. (2016). "Análisis de espacios de financiamiento que permitan extender la seguridad social en Latinoamérica. Una visión sindical". Lima: OIT.

Régimen de ahorro individual en Uruguay. Aspectos críticos y perjuicios para los trabajadores

Equipo de Representación del Banco de Previsión Social*

Pese a los avances, la seguridad social continúa mostrando dificultades a corto y largo plazo, por lo que requiere cambios profundos para transformarse en el sistema universal, solidario y suficiente que se necesita.

Introducción

Han pasado 21 años desde la reforma de seguridad social en Uruguay. Su principal novedad consistió en establecer un régimen mixto en el que coexistiera un sistema de reparto solidario administrado por el BPS y uno de ahorro individual a cargo de las AFAP. El año pasado comenzaron a jubilarse quienes, teniendo menos de 40 años en 1996, fueron obligados a integrarse al régimen mixto. Si bien no fueron las primeras jubilaciones, puesto que algunos mayores a esa edad optaron por dicho régimen, se espera que el número de jubilados bajo ese sistema se incremente significativamente en los próximos años. Por ello, la coyuntura sirve como pretexto para analizar

varios aspectos negativos del sistema que requieren cambios profundos, debido a sus problemas de diseño, su situación actual y su perspectiva.

Este trabajo se centra en el régimen de ahorro individual, una de las dos partes que integra el régimen mixto. Por tanto, no se propone analizar la evolución, la situación actual de la seguridad social —que pese a todos sus problemas ha mejorado notoriamente en tanto cobertura—, el nivel de las prestaciones ni la sostenibilidad económico financiera, sino que refiere fundamentalmente a algunos aspectos críticos del sistema de capitalización individual.

Quienes integran el régimen mixto inclinan una parte de sus aportes al régimen solidario o de reparto del BPS y la otra parte la destinan a una cuenta de ahorro individual en una AFAP. Mientras el régimen de reparto se basa en la solidaridad intergeneracional —los trabajadores activos aportan para pagar a los pasivos—, el régimen

de ahorro individual consiste en que cada trabajador ahorra parte de su salario para utilizarlo en el momento que se retira.

El monto a cobrar por el régimen solidario está claramente definido, ya que dependiendo de la edad de retiro y los años trabajados, el BPS aplicará una tasa de reemplazo sobre un promedio de los sueldos declarados¹. En el caso del régimen de ahorro individual, la prestación o renta vitalicia no la pagará la AFAP sino una aseguradora, por lo que dependerá de lo que cada uno logre ahorrar en su cuenta restando las comisiones y sumando la rentabilidad obtenida por cada administradora de fondos. Esta última es una prestación indefinida, sujeta a variables que pueden presen-

¹ Se toma el promedio de los mejores 20 años, incrementándose hasta en un 5% si queda por debajo del promedio de los últimos 10 años.

* Dir. Ramón Ruiz, Ec. Hugo Bai, Dir. Javier Salsamendi, Carlos Clavijo, Celia Vence, Lorena Luján, Marta Diniz, Pablo Torrens y Diego Tacoronte.

tar alta volatilidad, por lo que presenta mayor riesgo que la jubilación del régimen de reparto.

En el trabajo se analizan y discuten varios problemas del régimen de ahorro individual. En la segunda parte, se describe brevemente su situación actual. En la tercera, se discuten aspectos vinculados a la competencia, eficiencia y rentabilidad de las administradoras. A continuación se abordarán los problemas al pagar las jubilaciones y se analizará críticamente las soluciones que propone actualmente el BCU. Posteriormente se discutirá acerca del rol del Estado en el régimen de ahorro individual, y se culminará con algunas reflexiones.

Algunas cifras sobre el régimen de ahorro individual actual

Según cifras del BPS, actualmente hay alrededor de 1,250,000 puestos de trabajo en relación con las dependencias que cotizan al organismo, las cuales en su gran mayoría aportan al régimen mixto de seguridad social. De acuerdo con los datos del Banco Central, en enero de 2017 había 1,342,000 afiliados a las AFAP, de los cuales sólo 806,000 cotizaron durante 2016. Por estos cotizantes, el BPS transfirió 83 millones de dólares mensualmente a las AFAP.

Por su parte, actualmente el Fondo de Ahorro Previsional (FAP), el cual nuclea los aportes de los trabajadores y la rentabilidad obtenida por las inversiones que realizan las administradoras, cuenta con aproximadamente 13,000 millones de dólares. Esta cifra representa 22% del PBI, lo que muestra la dimensión que ha cobrado el régimen de ahorro individual, no sólo en la seguridad social sino a nivel macroeconómico.

En relación con sus inversiones, las AFAP se encuentran reguladas por la normativa vigente, con el objetivo de aminorar los riesgos de cualquier inversión financiera. Ello porque tanto en el subfondo de acumulación como en el retiro se produce una alta concentración de las inversiones en papeles del Estado como bonos, notas del tesoro, letras de regulación monetaria, etc. Globalmente, estos instrumentos financieros del sector público representan un 75% del total de la inversión de las AFAP, por lo que es posible afirmar que la mayor parte de la rentabilidad o los intereses ganados provienen de los recursos del Estado, los cuales son financiados por los ciudadanos a través de impuestos u otras contribuciones.

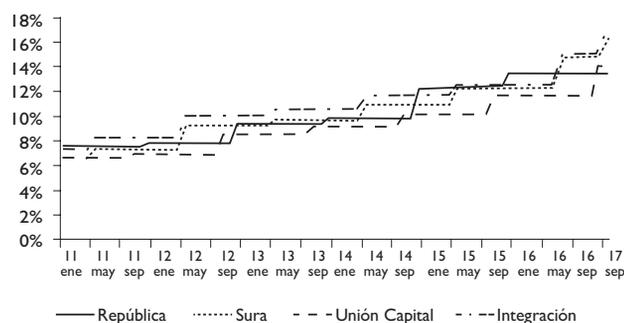
La rentabilidad ha sido uno de los principales argumentos de los defensores de este sistema. Las últimas cifras divulgadas por el Banco Central en enero de 2017 fueron

las siguientes: la rentabilidad bruta real anual en UR² fue negativa en -1.82%. Por su parte, considerando los últimos 5 años móviles, la rentabilidad neta proyectada en UR, la cual concibe la rentabilidad que obtendría un afiliado una vez deducida la comisión, fue negativa para las 4 AFAP variando entre -0.05% y -0.13%.

Ahora bien, las AFAP deducen montos para distintos fines de los aportes que realizan los trabajadores para su ahorro individual. En primer lugar, cobran la comisión de administración que actualmente es de 1.99% para Sura e Integración, 1.79% para Unión Capital y 0.74% para República. Estos porcentajes son sobre el ingreso de la aportación del afiliado, por lo que en relación con lo efectivamente aportado, las comisiones que se cobran son de 13.3% para Sura e Integración, 11.9% para Unión Capital y 4.9% para República. Esto significa que por cada 100 pesos que aporta un trabajador, las AFAP privadas se quedan con aproximadamente 13 pesos, mientras que República deduce 5 pesos. Considerando el volumen de cotizantes al régimen individual y los montos por los que cotizan, se determina que las administradoras cobren cerca de 100 millones de dólares por comisiones al año.

Además de las comisiones, las AFAP deducen una prima por seguro de invalidez o fallecimiento, la cual se ha incrementado en los últimos seis años. Mientras que a inicios de 2011 la prima de seguro representaba entre 6.7% y 7.6% de lo efectivamente aportado por los trabajadores, en enero de 2017 estos guarismos se ubicaron en 16.7% para las AFAP Sura e Integración, 14% para Unión Capital y 13.5% en el caso de República.

Gráfico 1
Evolución de la Prima de Seguro 2011-2017



Fuente: BCU.

² La unidad reajutable (UR) es una unidad de cuenta, la cual evoluciona según el nivel de salario en la economía, por lo que el regulador definió que la rentabilidad real se exprese en UR.

Como se observó en el gráfico anterior, el 2016 ha sido un año con grandes incrementos para la prima de seguro de las tres AFAP de accionistas privados. En el caso de Sura e Integración, tanto en julio de 2016 como en enero de 2017 se registraron importantes aumentos en los niveles de entorno de 12.3% a 16.5%, aproximadamente. Por su parte, Unión Capital también registró un fuerte incremento en diciembre de 2016, lo cual llevó la prima de 11.7% a 14% de lo aportado.

Dicha situación afecta la cantidad de dinero destinada al ahorro. Si sumamos la comisión que cobran las AFAP más la prima de seguro, se advierte que el descuento de lo aportado se ubica en 30% para Integración y Sura y 26% para Unión Capital. En el caso de República, la AFAP con menor comisión relativa y menor prima de seguro, se determina que la deducción total de lo aportado se ubique en 18.4%.

Las prestaciones que paga el sistema mixto en el régimen de ahorro individual

El régimen de ahorro individual se encuentra en proceso de maduración, por lo que aún son pocas las prestaciones que brindan las aseguradoras. En septiembre de 2016, por ejemplo, se pagaron 9,368 jubilaciones comunes. En promedio, por ahorro individual están cobrando 6,367 pesos, es decir, unos 220 dólares aproximadamente. Además, bajo este régimen se pagan 10,839 jubilaciones por incapacidad, con un promedio inferior a 200 dólares al mes. En cuanto a las pensiones, ya sea por fallecimiento laboral o por jubilación, las aseguradoras pagaron 19,000 pesos en septiembre de 2016, con un promedio mensual que no llega a 100 dólares.

Las promesas del régimen: competencia, eficiencia y rentabilidad

En diversas ocasiones, los defensores del sistema mixto han señalado las ventajas de estos sistemas. Por un lado, argumentan que a diferencia de los regímenes estatales, la privatización promueve la competencia, lo cual mejora la eficiencia del sistema en beneficio del aportante. Además, se dice que el sistema de ahorro individual en Uruguay ha alcanzado niveles de rentabilidad muy altos, cuestión que se analizará detenidamente para dar una correcta cuantificación.

Sobre la competencia del régimen y mayor eficiencia para el afiliado

Existen diversos argumentos desde el punto de vista ético o moral para señalar la presencia de lucro privado en la

seguridad social. Los enfoques de equidad plantean que debe ser el Estado quien recaude, administre y distribuya los recursos vinculados a este sector estratégico. Otros enfoques, centrados en la preocupación por la eficiencia, promueven la incorporación de agentes privados que mejoran la situación de los beneficiarios de seguridad social.

Sin embargo, el mercado presenta diversos tipos de fallas, las cuales lejos de maximizar el bienestar social, derivan en resultados muy pobres, incluso en la eficiencia de la seguridad social. Estas fallas en el mercado originan la regulación del Estado, el cual busca mitigar los impactos más nocivos. En este sentido, es apropiado indagar sobre algunos aspectos del sistema de ahorro individual, pero no desde un punto de vista normativo, sino de eficiencia, es decir el valor agregado o beneficio para la sociedad.

Al incorporar un pilar basado en la capitalización individual administrado por empresas privadas, la promesa consistía en mejorar la eficiencia a través de la competencia que se desarrollara en los precios (comisiones) y la rentabilidad de los fondos de los múltiples participantes. En relación con la competencia, se observan algunas fallas en el mercado como las economías de escala (rendimientos crecientes con el tamaño), altos niveles inversión y costos de ingreso, y restricciones normativas, lo que causa barreras en la entrada. Ello explica por qué en el mercado uruguayo existen solamente 4 administradoras, lo cual da cuenta del elevado nivel de concentración, así como del importante poder de mercado que tienen.

Otra falla fundamental del sector de este mercado es la asimetría de la información. A diferencia de otros mercados, en los que los consumidores pueden evaluar la calidad de un producto o servicio y elegir de acuerdo con sus preferencias, la situación es notoriamente diferente en el manejo de los ahorros previsionales. La mayoría de los trabajadores no está en condiciones de evaluar y comparar el perfil de riesgo y las perspectivas de rentabilidad que ofrecen los portafolios de inversión de las AFAP. Asimismo, existe un consenso sobre la falta de información y conocimiento por parte de los afiliados, lo que restringe la competencia y la eficiencia, contrario a lo que ocurre en otros mercados.

Además, algunos aspectos de la regulación generan desincentivos para que las AFAP compitan. Por un lado, se exige niveles de rentabilidad mínimos vinculados a la rentabilidad promedio del sistema, los cuales al no alcanzarse determinan un aporte de capital por parte del accionista de la AFAP. Esto promueve un comportamiento de tipo “manda” en las administradoras, es decir que no se diferencian

entre sí. Ante dos opciones de inversión, una elegida por el sistema y otra considerada por la administradora, la AFAP opta por la elegida por el sistema, debido a que se considera que el riesgo de apartarse del sistema es superior al propio riesgo de la inversión alternativa.

Por otro lado, la regulación impone límites respecto al tipo de instrumentos en los que se puede invertir. Además, esta regulación ayuda para que no haya diferencias entre las inversiones y las rentabilidades de las AFAP, lo cual es importante para amortiguar el riesgo sobre los ahorros y

así garantizar niveles mínimos de rentabilidad, sumado al escaso desarrollo del mercado de capitales domésticos.

A continuación se muestra el peso relativo de cada tipo de inversión por AFAP, tanto para el subfondo de acumulación como para el subfondo de retiro. En ambos casos se advierten composiciones relativamente similares de los distintos portafolios. En el subfondo de acumulación, la principal diferencia radica en la mayor proporción de inversiones de la AFAP República en el sector privado, en detrimento de sus disponibilidades transitorias.

Cuadro 2
Estructura de inversiones por AFAP y los límites impuestos por la regulación

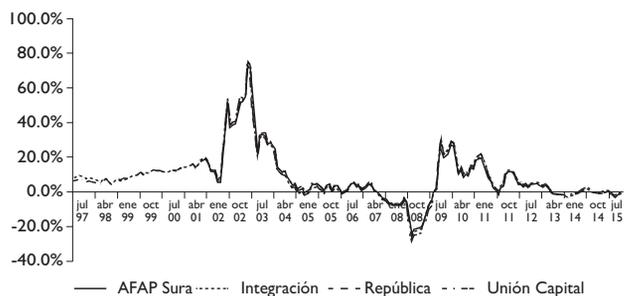
Subfondo de acumulación (12/15)								
Literal	Tipo de Inversión		Sura	Integración	República	Unión Capital	Total	Límite
	Disponibilidad Transitoria		20.3%	17.5%	10.4%	17.5%	14.1	
A	Gobierno y BCU		51.9%	53.5%	58.1%	57.9%	56.5%	78%
	Bono del Tesoro	US	0.1%	0.5%	0.0%	0.1%	0.1%	
	Bono Ext. Reaj.	UY	19.8%	19.0%	20.8%	21.7%	20.6%	
	Bono Global	CL	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	
	Bono Global	US	3.5%	6.7%	10.1%	8.7%	8.3%	
	Fideicomiso Lit. A	US	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
	Letra Reg. UI	UI	0.1%	1.7%	0.5%	0.2%	0.5%	
	Letra Reg. Mon.	UI	3.3%	3.6%	4.7%	2.5%	3.9%	
	Letra Reg. Mon.	UY	5.1%	10.7%	1.6%	14.6%	0.3%	
	Notas del Tesoro	UI	11.4%	8.4%	15.7%	9.2%	13.1%	
	Notas	UY	8.6%	3.0%	4.7%	1.1%	4.7%	
B	Sector Privado		10.9%	9.3%	16.3%	8.9%	13.4%	
C	Bancos		4.1%	6.4%	2.6%	5.7%	3.8%	
	CD Indizado	UI	1.4%	0.7%	0.7%	2.1%	1.1%	
	Cert. Dep. Efectivo	UY	0.1%	1.6%	0.2%	0.1%	0.3%	
	Cert. Depósito	UI	1.0%	2.9%	1.8%	3.5%	2.1%	
	Cert. Depósito	US	1.5%	1.2%	0.0%	0.0%	0.4%	
D	Multilaterales		11.1%	11.6%	10.9%	8.4%	10.6%	15%
F	Prest. Consumo		1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	15%
Total			100%	100%	100%	100%	100%	

Subfondo de Retiro (12/15)								
Literal	Tipo de Inversión		Sura	Integración	República	Unión Capital	Total	Límite
	Disponibilidad Transitoria		14.9%	7.8%	11.4%	10.3%	11.6%	
G	Gobierno y BCU		67.1%	75.4%	77.3%	78.9%	75.8%	90%
	Bono del Tesoro	US	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	
	Bono del Tesoro	UI	0.6%	0.0%	0.5%	1.2%	0.6%	
	Bono Ext. Reaj.	UY	6.3%	4.6%	2.2%	3.1%	3.1%	
	Bono Global	US	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	
	Letra Reg. UI	UI	0.0%	6.2%	12.1%	18.0%	10.8%	
	Letra Reg. Mon.	UI	5.3%	13.5%	17.5%	9.5%	14.1%	
	Letra Reg. Mon.	UY	38.3%	40.3%	26.9%	42.0%	31.8%	
	Notas del Tesoro	UI	13.4%	6.0%	11.5%	4.0%	10.3%	
	Notas Pesos	UY	3.3%	4.2%	6.6%	1.1%	5.1%	
H	Bancos		8.0%	9.0%	1.5%	3.3%	3.3%	30%
	Cert. Dep. Efectivo	UY	0.8%	0.5%	0.3%	1.0%	0.5%	
	Cert. Depósito	UI	7.2%	3.7%	1.2%	2.3%	2.5%	
	Cert. Depósito	US	2.9%	4.8%	0.0%	0.0%	0.3%	
I	Multilaterales		7.1%	5.2%	6.8%	4.6%	6.4%	20%
K	Prest. Consumo		2.9%	2.7%	3.0%	2.9%	2.9%	5%
Total			100%	100%	100%	100%	100%	

Fuente: BCU.

Estos portafolios de inversión escasamente diferenciados han tenido una rentabilidad bruta real anual similar desde que se implementó el sistema. Incluso en la crisis de 2002 o la internacional de 2008, en la que la rentabilidad se mostró altamente volátil, los resultados no difirieron significativamente entre las distintas administradoras.

Gráfico 2
Evolución de la rentabilidad bruta real anual en UR (1997-2015)



Fuente: BCU.

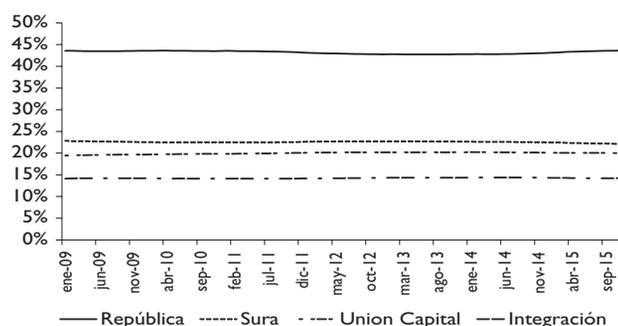
El análisis muestra que dentro de los márgenes de la regulación y el desarrollo del mercado de capitales local, la competencia por la vía de diferenciación de portafolio y la búsqueda de mayor rentabilidad relativa parece escasa.

Ahora bien, otra de las variables relevantes para analizar la competencia en el mercado fue la evolución de las comisiones que cobran las AFAP. En los siguientes gráficos se muestra su evolución desde el mes de julio en 2008, mes en el que todas cobraron un porcentaje variable. De igual manera, se observarán las diferencias entre la AFAP República y otras tres privadas. Así, mientras la primera mantiene una comisión sensiblemente inferior y una tendencia decreciente, el resto muestra niveles superiores con descensos moderados en los

últimos siete años. Además, pese al sostenido incremento del empleo y los salarios, que en dicho lapso determinó una duplicación de los aportes transferidos a las 3 AFAP privadas a precios constantes, prácticamente no se redujeron las comisiones que cobran a sus afiliados.

De tal forma, ante los niveles de rentabilidad similares y la diferencia en la comisión de la AFAP República y las tres privadas, se habría esperado un traspaso de afiliados hacia República. Sin embargo, en sintonía con la escasa reacción de los afiliados y ante las principales variables que determinan la acumulación de sus ahorros (comisiones y rentabilidad), el siguiente gráfico muestra gran estabilidad de afiliados a las AFAP en los últimos siete años, en los que el mercado prácticamente no ha variado.

Gráfico 4
Proporción relativa de afiliados a cada AFAP (promedio de los últimos 12 meses)



Fuente: BCU.

Una cuestión similar al gráfico 4 anterior se observa con la proporción relativa de cada administradora en el FAP. Ello debido a que en los últimos 7 años, lejos de observar oscilaciones propias de un esquema competitivo, se aprecia un panorama estable.

Gráfico 3
Evolución de comisión y prima seguro desde julio de 2008

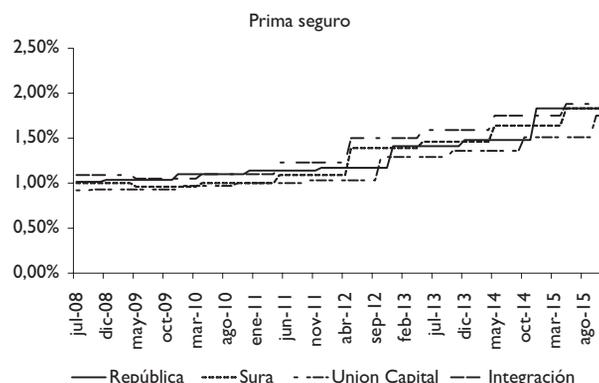
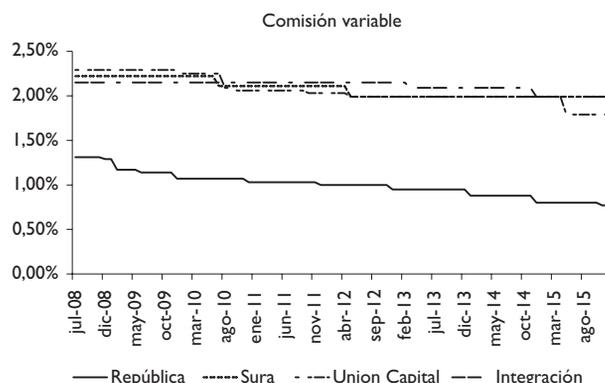
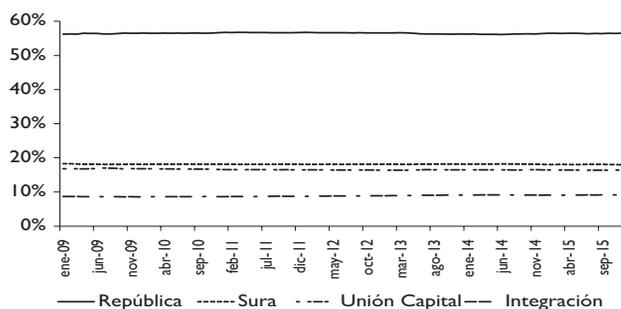


Gráfico 5
Proporción relativa de cada AFAP en el FAP



Fuente: BCU.

Por último, el elemento imprescindible para estudiar el nivel de competencia en el mercado está asociado al poder de mercado o nivel de ganancia de cada administradora. A través de los balances anuales divulgados por el BCU desde 2002, se muestra la evolución en el nivel de ingresos de cada administradora, tanto en dólares como en precios constantes expresado en Unidades Indexadas (UI). Los gráficos que se presentan a continuación dan cuenta del crecimiento de los ingresos, lo cual se explica por el aumento de empleo y los salarios registrados en los últimos 11 años.

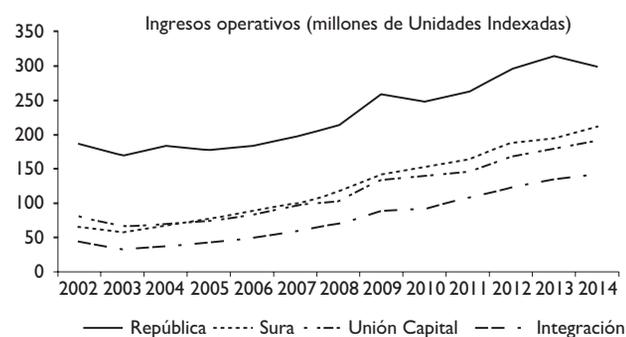
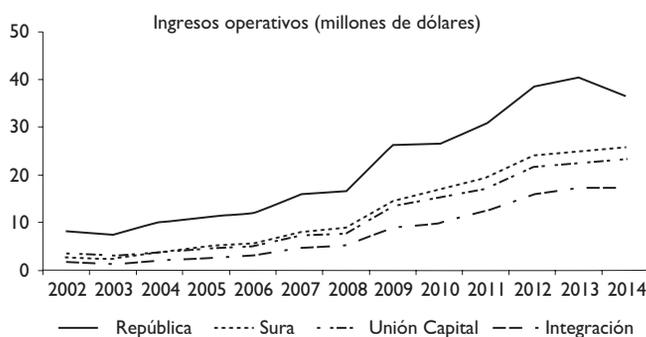
A continuación se muestran los resultados operativos en dólares y Unidades Indexadas, así como su proporción en los ingresos operativos, dando cuenta de las enormes ganancias obtenidas año tras año por las AFAP.³ Por su parte, los superávits se han ubicado en el 40% y 50% de los ingresos operativos durante varios

años, mostrando con ello el poder de mercado que tienen estas empresas.

En síntesis, este análisis requiere precaución al hablar de competencias y ganancias de eficiencia para el aportante. Lo cual es producto de la regulación, pero también de los incentivos del sistema, los cuales lejos de competir por las mejores inversiones y buscar destacarse del resto, las administradoras han estado expuestas a riesgos relativamente parecidos, con portafolios escasamente diferenciados y niveles de rentabilidad similares. Si bien República tiene una comisión menor, no ha incrementado su cuota de mercado, incentivando con ello a las administradoras privadas para evitar competir en este aspecto, lo cual sólo tendría como resultado una caída en las ganancias, mismas que han crecido notoriamente a lo largo de los últimos años.

En lugar de ser un mercado competitivo que beneficia al afiliado, la estructura actual parece un oligopolio en equilibrio, en el que cada participante se encuentra cómodo con su cuota de mercado y nivel de ganancias. Las AFAP evitan una diferenciación en el perfil inversor y, en el caso de las privadas, acuerdan un nivel de comisión que rinde más ganancias que cualquier posible –guerra de precios–. De tal manera, no parece haber competencia y los afiliados eligen de acuerdo a su preferencia. Las promesas respecto a que la privatización, la competencia y el lucro promoverían una mayor eficiencia, resultaron poco claras para los afiliados; no sólo por razones de equidad sino también por la eficiencia, por lo que hay elementos para cuestionar la presencia de las AFAP en el mercado.

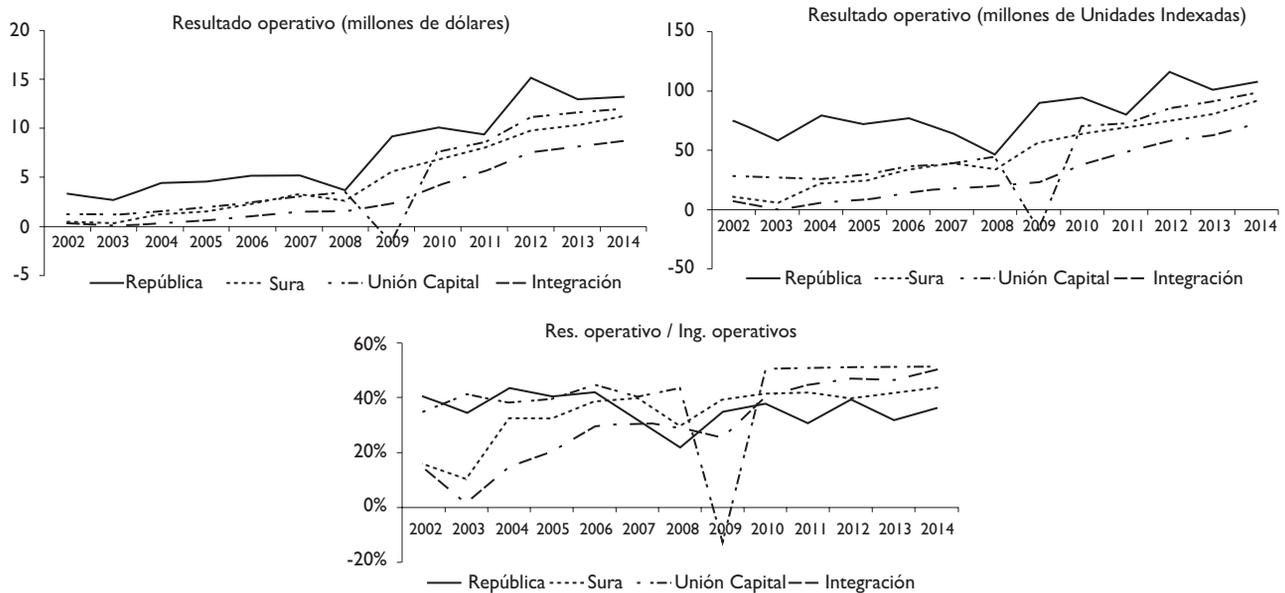
Gráfico 6
Evolución de los ingresos operativos de las AFAP en dólares y Unidades Indexadas



Fuente: BCU.

³ La única excepción es el resultado operativo negativo de Unión Capital en 2009.

Gráfico 7
Resultado operativo por AFAP y su proporción en los ingresos operativos



Fuente: BCU.

Sobre la rentabilidad alcanzada por el sistema

A lo largo de estos 20 años, los voceros de las AFAP han defendido el sistema a partir de las altas rentabilidades alcanzadas. Para ello, muchas veces recurren a los *slogans*, los cuales lejos de aportar información y transparencia, tienen el objetivo de sobrestimar el rendimiento obtenido por sus inversiones. Un ejemplo de esto último es que de cada 100 pesos que hay en el Fondo de Ahorro Previsional, 66 son para rentabilidad y 34 para los aportes de los trabajadores. Esta afirmación no resulta muy significativa para una economía que tuvo una inflación acumulada mayor a 400% en los últimos 20 años. Gran parte de la rentabilidad nominal a la que se refieren las AFAP sólo ha servido para mantener el poder adquisitivo del dinero aportado a lo largo del tiempo, lo cual para los trabajadores no supone un beneficio, sino el mantenimiento del poder de compra de sus ahorros. Por ejemplo, si se invierten 100 pesos, luego de 20 años y de una inflación de 400%, se obtienen 500 pesos. Las AFAP celebrarían que se obtuvo 400 pesos de rentabilidad, lo que representa el 80% del dinero final. Sin embargo, los 500 pesos valen lo mismo que los 100 pesos iniciales, puesto que la rentabilidad real fue nula y

difícilmente puede calificarse como una inversión positiva. Por tanto, este ejemplo difiere de la dinámica del FAP, en tanto que éste ilustra la distorsión que se genera al no contemplar cambios en el poder de compra de dinero a lo largo del tiempo.

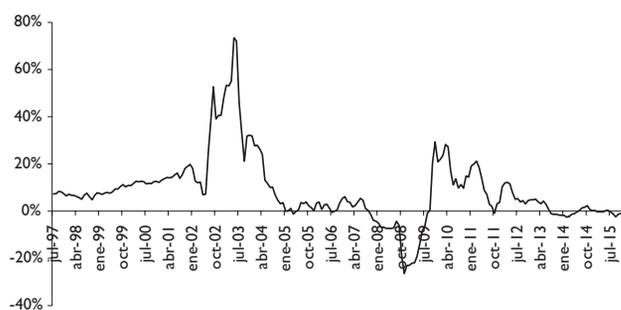
Además, si lo que se pretende mostrar es de qué manera creció o se multiplicó el ahorro de los trabajadores, el análisis debe contemplar que una parte de lo aportado se lo queda la AFAP por concepto de comisión, lo cual representa 13% del total aportado en el caso de las administradoras privadas. Así, no se discute lo positivo de la rentabilidad, pero cuando las AFAP plantean que el 66% del FAP corresponde a la rentabilidad, se insinúa que ésta se multiplicó por tres, lo cual es falso. La rentabilidad real contenida en el FAP es inferior a la que informan, por lo que cuando apelan a este dato para reflejar la expansión registrada por los ahorros, se debe considerar la porción de los aportes que dedujeron por comisiones.

Otro ejemplo con el que las AFAP pretenden “inflar” la rentabilidad alcanzada por el sistema, se da al afirmar que el rendimiento acumulativo anual en promedio ha sido de 7% en UR y 8% en UI a lo largo de estos 20 años. Asimismo, utilizar promedios en estos casos conlleva un problema fundamental: el FAP sobre el que se aplica la rentabilidad

crece en el tiempo, por lo que se vuelve crucial hacer la distribución de las tasas de rentabilidad.

Ahora bien, en el siguiente gráfico se observará la evolución de la tasa de rentabilidad anual en UR entre 1997 y 2015. Superficialmente, se aprecian los periodos diferenciados con rentabilidad elevada en los primeros años del sistema – la cual fue alta durante la crisis del 2002–, así como la moderación de la tasa desde 2005. No obstante, la rentabilidad alta se alcanzó cuando el FAP creció vertiginosamente a causa de la mejora en los empleos y salarios.

Gráfico 8
Tasa de rentabilidad anual en UR de todo el sistema



Fuente: BCU.

Teniendo en cuenta que el rendimiento no ha sido uniforme en el tiempo, el referir su promedio anual requiere ponderar las tasas de rentabilidad de acuerdo al tamaño del FAP. Con esta metodología, el rendimiento promedio del sistema expresado en UR se ubica por debajo del 3% anual, la cual es una cifra inferior a la habitual de las administradoras. La mejor forma de advertir la inconsistencia que se plantea es aplicar el dato que promocionan las AFAP cada año, lo que conduce a estimar un FAP muy superior al que informa periódicamente el Banco Central en sus reportes.

La baja rentabilidad en los últimos 10 años exige preguntar por la situación de los trabajadores que ingresaron al sistema a partir de 2005. Para ellos, quienes son la mitad del total de afiliados, la rentabilidad media anual de sus aportes no es la que promocionan las AFAP, ya que expresada en UR ésta ha sido prácticamente nula. Es decir, la rentabilidad ha crecido tanto como los salarios en 10 años, lo cual es preocupante para toda la generación de trabajadores relativamente jóvenes. De no lograr un cambio en la rentabilidad de sus ahorros, obtendrán un régimen de ahorro individual con una jubilación muy modesta.

En síntesis, la rentabilidad que proviene del pago de intereses que realiza el Estado ha sido positiva, aunque no alta como la presentan las AFAP. En los primeros años del sistema y principalmente en la crisis, la rentabilidad fue muy elevada. Desde 2004, la economía se estabilizó y pasó a crecer sostenidamente, por lo que la rentabilidad apenas acompañó la evolución de los salarios. Pese a las consecuencias para la mitad de sus afiliados, las AFAP continúan indicando cifras sobre rentabilidad nominal o promedios anuales que sobreestiman el rendimiento alcanzado, con lo cual deterioran la transparencia y legitiman un sistema basado en el lucro, por medio del cual obtienen ganancias extraordinarias.

Las prestaciones del ahorro individual: las aseguradoras

Las aseguradoras pagan casi 40,000 prestaciones en jubilaciones y pensiones. La mayor parte de los servicios está a cargo de la aseguradora pública Banco de Seguros del Estado (BSE), la cual desde hace varios años quedó sola en el negocio, debido al desinterés de las aseguradoras privadas. Por lo tanto, actualmente todas las AFAP contratan al BSE, el cual tiene a su cargo todas las rentas vitalicias del sistema. No obstante, a causa de las pérdidas del BSE y por la ausencia de aseguradoras privadas, el Banco Central propuso una serie de cambios, lo cuales serán el objeto crítico en este apartado.

La regulación actual para el cálculo de las jubilaciones

A diferencia del régimen solidario, que a través de tasas de reemplazo brinda una prestación definida y “comprensible” para la mayoría de los trabajadores, en la jubilación por capitalización individual, la prestación a cobrar es incierta y su forma de cálculo es extremadamente compleja.

La prestación es incierta o indefinida porque depende del dinero que cada persona logre acumular en su cuenta, restando la comisión y sumando la rentabilidad obtenida por la AFAP. Por lo tanto, el trabajador no sabe de cuánto será su jubilación hasta su retiro, ya que depende de variables desconocidas. Es un sistema de riesgo, puesto que la rentabilidad de las inversiones puede atravesar periodos de volatilidad que determinan alzas o bajas en el momento en que el trabajador decide retirarse. Sin embargo, dicho

riesgo ha sido parcialmente mitigado con la creación del subfondo de retiro.

De esta manera, una vez que una persona accede a los requisitos para cobrar su jubilación o renta vitalicia, cada AFAP transfiere a una aseguradora –actualmente el BSE– el dinero ahorrado. De acuerdo con la normativa vigente, para determinar la renta o jubilación mínima, las aseguradoras dividen los ahorros por las primas que fueron calculadas por la Superintendencia de Seguros del BCU; asimismo, también dependerá del sexo y la edad de la persona. Esto último significa que, a diferencia de lo que se esperaría de una prestación de seguridad social, las personas de distinto sexo que tengan el mismo ahorro acumulado no cobrarán la misma prestación. A continuación se analizan los insumos utilizados para el cálculo de dichas primas (ver Anexo).

En primer lugar, se considera una tabla de mortalidad desactualizada a la que proviene del Censo de 1996, se extiende hasta los 110 años y se ajusta con un recargo del 20%. Para cada edad, la tabla de mortalidad muestra la probabilidad de morir según el sexo de una persona; por ejemplo, establece que un hombre que llega a los 66 años tendrá el 2.52% de probabilidad de morir a esa edad, mientras que para una mujer de la misma edad la probabilidad es de 1.16%.

En relación con el recargo del 20%, este reduce las probabilidades de morir, lo que genera una disminución en el monto de la renta vitalicia a pagar, debido a mayor esperanza de vida del beneficiario. Por ejemplo, sin la aplicación de dicho recargo, la probabilidad de que un hombre de 66 años muera a esa edad es de 3.15%, pero el Banco Central la reduce a 2.52%, provocando una baja en la prestación. Este recargo del 20%, que ha sido cuestionado en el pasado, fue analizado técnicamente por la asesoría general del BPS, el cual concluyó que no había justificación alguna para establecer un recargo de esa magnitud.

Si bien dentro de los cambios regulatorios propuestos por el BCU se encuentra la actualización de la tabla de mortalidad y una significativa reducción de este recargo –que pasaría a ser menor al 1%–, conviene señalar que estos parámetros se han usado durante 21 años, por lo que actualmente no son vigentes. Ahora bien, en relación con el recargo de mortalidad del 20%, de no aplicarse, las rentas vitalicias serán 7% y 15% más altas según el sexo y la edad de las personas mayores a 60 años.

Un segundo insumo para calcular las rentas vitalicias mínimas es el derecho a pensión, discriminado de acuerdo con el sexo y la edad de las personas. La inclusión de este

componente, estimado con base en la distribución de la población por estado civil proporcionada por el INE, determina una menor renta vitalicia para quienes, según su edad y sexo, tienen mayor probabilidad de tener un beneficiario con derecho a pensión. Para el caso de las mujeres, en la regulación vigente se supone que sólo una de cada mil tiene cónyuge con derecho a pensión, dado que el viudo la cobra sólo en caso de no tener recursos suficientes. Este último supuesto, que “beneficia” a las mujeres al reducir a 0% la probabilidad de tener un beneficiario con derecho a pensión, mitiga su renta vitalicia a causa por mayor esperanza de vida. Por otro lado, en la tabla de rentas mínimas, la conjunción de ambos efectos determina que las diferencias entre hombres y mujeres no sean tan importantes de acuerdo con la normativa actual; empero, no deja de resultar injustificable desde la perspectiva de la prestación de seguridad social.

El tercer y último insumo para el cálculo de la renta vitalicia es la tasa de interés técnico, cuya fijación está a cargo del Banco Central. De esta manera, debido a que las jubilaciones se ajustan por IMS, la tasa se fija en unidades reajustables –las cuales varían según IMS– y tiene por objetivo dar cuenta de la rentabilidad que deberían alcanzar las aseguradoras al invertir los ahorros acumulados de los trabajadores. La incidencia de este parámetro supuso una reducción de casi 20% para quienes se retiren a los 60 años; en mayo de 2012 su valor fue de 3% y desde el primero de junio del mismo año quedó fijado en 1.5%.

Por tanto, la probabilidad de generar derecho a pensión y la tasa de interés técnico a partir de las tasas de mortalidad, se calcula por medio de las rentas vitalicias mínimas que debe pagar cualquier aseguradora. A continuación se presenta una tabla con las primas actuales por sexo y edad; cada celda del Cuadro 2 muestra la renta mínima mensual que debe pagar actualmente cada aseguradora por cada 1,000 unidades reajustables ahorradas.

Cuadro 2		
Tabla de rentas mínimas por sexo y edades seleccionadas (cada 1,000 UR)		
<i>Eda</i>	<i>Maculino</i>	<i>Femenino</i>
	<i>RM (1000 UR)</i>	<i>RM (1000 UR)</i>
60	4,20	4,20
65	4,87	4,92
70	5,78	5,92
75	7,08	7,39
80	9,02	9,57

Fuente: BCU.

El cuadro anterior mostró las diferencias que se producen entre hombres y mujeres. Por lo que, así como en un sistema de salud no se penaliza económicamente a los más propensos a enfermarse, en un sistema de pensiones no parece adecuado diferenciar a los beneficiarios en relación con su expectativa de vida o por la probabilidad que tienen de generar pensiones. Estas diferencias se profundizan con las medidas del BCU, puesto que están reñidas con los principios básicos de la seguridad social.

Cambios recientes propuestos por el BCU

Ante la crítica situación en el pago de jubilaciones de este sistema, el Banco Central elaboró una propuesta con cambios en prácticamente todos los parámetros del cálculo de la jubilación; también introdujo variantes metodológicas trascendentes como la eliminación de la renta mínima que deben pagar las aseguradoras ante un determinado nivel de ahorro⁴. Dichos cambios, sujetos a consulta pública y pasibles de tener algún tipo de modificaciones, están previstos para enero de 2018. A continuación los principales cambios propuestos.

- a) En primer lugar, se actualizarán las tablas de mortalidad, que además pasarán a ser dinámicas, lo que implica que se incorporará el aumento en la esperanza de vida para generaciones más jóvenes. Esta actualización implica que aumente la esperanza de vida en aproximadamente 2 años. Adicionalmente, está previsto que se reduzca significativamente el recargo actual de 20% en la mortalidad, pasando a 0.69% para los hombres y 0.74% para las mujeres. Mientras el primer efecto tiende a reducir las futuras jubilaciones, la eliminación del recargo mencionado neutraliza casi por completo este cambio.
- b) En segundo lugar, el Banco Central propone actualizar las probabilidades para generar derecho a pensión. En este caso, mientras para los hombres dicha actualización implique probabilidades menores (mejorando la

⁴ Otro aspecto relevante que explica el problema de las aseguradoras es el denominado “descalce”, que consiste en que las aseguradoras deben ajustar periódicamente la jubilación por Índice Medio de Salarios (IMS), pero actualmente no existe un mercado financiero desarrollado en esa unidad para invertir el ahorro de los trabajadores. Esta situación, que supone un riesgo importante para las aseguradoras, ha originado una posible emisión de deuda en una unidad que acompañe el IMS, aunque dicha posibilidad escapa al ámbito de acción del Banco Central y tampoco forma parte del análisis desarrollado en este documento.

futura renta vitalicia), en el caso de las mujeres se generan pensiones mayores a las empleadas actualmente (empeorando la futura renta vitalicia). Si bien dichas probabilidades siguen siendo inferiores a las de los hombres, el diferencial se vuelve mucho menor, lo cual deja al descubierto la comentada penalización hacia las mujeres por su mayor esperanza de vida.

De prosperar estos cambios frente a un mismo nivel de ahorro, las mujeres cobrarán una jubilación 5% y 6% menor a la de los hombres, debido a su mayor expectativa de vida. Esta discriminación se suma a las que ya existen en el mercado de trabajo, en el que las mujeres enfrentan mayores tasas de desempleo, periodos de inactividad más largos y salarios relativamente menores. Estos factores promueven menores niveles de ahorro individual, lo que se agravará al repartir dicho ahorro entre más meses; al mismo tiempo, se ampliará la brecha de ingresos entre hombres y mujeres.

Los regímenes de capitalización individual tienden a agudizar las brechas de género. Por lo que, en un sistema que depende del aporte de cada individuo, los salarios menores relativos y la menor densidad de cotización de las mujeres provocará que se perciban menores jubilaciones, lo que se agravará por repartir su ahorro entre mayor cantidad de meses a causa de mayor esperanza de vida. Por el contrario, en los sistemas de reparto, la fórmula de cálculo no incorpora parámetros vinculados al género, lo que, unido a la existencia de prestaciones mínimas y la esperanza de vida de las mujeres, determina una redistribución implícita de hombres a mujeres.

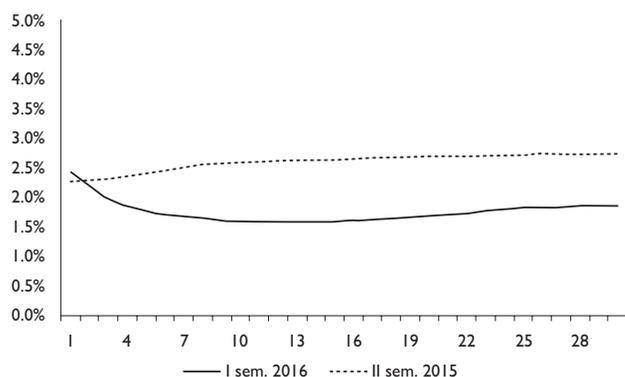
Esta discriminación de género, propia de los regímenes de capitalización individual, motivó que en algunos países de la región se introdujeran tablas de mortalidad unisex. Por su parte, la utilización de tablas de mortalidad unisex para la no discriminación de género se ha extendido a los seguros privados desde hace algunos años en Europa.

- c) En relación con la tasa de interés técnico, se prevén varios cambios. En primer lugar, ya no habrá una tasa de interés única como la que rige actualmente, sino una curva de tasas en las que las aseguradoras efectúen las inversiones. Además, está previsto que esa curva de tasas de interés se actualice cada seis meses a partir de las cifras que surjan del sistema financiero. Dado que no hay un mercado desarrollado de instrumentos financieros en UR donde se pueda observar la curva de tasas en UR, se utilizará la curva de tasas en UI restando

un 2.4%, lo cual aumentaría el salario real o la productividad en promedio a largo plazo. La curva de tasas en UI la publica diariamente la Bolsa Electrónica de Valores (Bevsa), con la cual se toma el promedio móvil de datos de los últimos 12 meses.

Asimismo, las tasas de interés en el mercado financiero suelen presentar alta volatilidad. Esta actualización semestral del interés técnico generará cambios importantes en las rentas vitalicias según el período en que se jubila la persona. A modo de ejemplo, en el siguiente gráfico se observarán las curvas de rendimiento observadas a finales de 2015 y principios de 2016. El gráfico muestra el valor de las tasas de interés para cada uno de los años que conforman un horizonte temporal de 30 años.

Gráfico 9
Curva de rendimiento para periodos seleccionados



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Bevsa.

Tal como puede observarse en el gráfico anterior, entre un semestre y otro se produce una diferencia importante respecto a las tasas. Mientras la curva de tasas de interés del segundo semestre de 2015 se ubica mayormente entre 1.6% y 2% (1.76% promedio), la empleada en el primer semestre de 2016 se sitúa por encima de 2.5% en la mayor parte del período (2.60% promedio). El diferencial de las tasas de interés repercute de forma importante en el monto de la jubilación, lo cual genera una diferencia significativa al jubilarse en diciembre de 2015 o en enero del año siguiente.

Las diferencias de las tasas de interés entre un semestre y otro se hacen incluso más importantes en periodos de alta volatilidad en el mercado financiero. Por ejemplo, la tasa de interés promedio se situó en 4.33% al inicio de 2010, pero en julio del mismo año se ubicó en 2.32%, lo cual generó una importante reducción en el monto de las jubilaciones de quienes postergaron su retiro sólo unas semanas. Asimismo, en otros periodos, la tasa de interés técnico estuvo por debajo de 1.5%, en comparación con los datos actuales. El segundo semestre de 2013, por ejemplo, se ubicó en 0.24% en promedio, lo cual representó un perjuicio muy grande para quienes se retiraron en ese momento.

Ahora bien, el cambio propuesto más importante se puede resumir de la siguiente manera: “Frente a un determinado ahorro por parte del trabajador, estos parámetros ya no determinan una renta mínima a pagar por todas las aseguradoras, sino que la nueva regulación propone que éstos se utilicen como ‘referencia’ para que cada aseguradora fije un ‘margen bruto’, el cual considere los costos administrativos y las ganancias esperadas”.

Por tanto, estos parámetros ya no definen un mínimo, sino una referencia sobre la cual las aseguradoras cargan sus costos y ganancias sin que opere ningún valor máximo al establecimiento de dichos márgenes. Ello significa que el regulador otorga total libertad para que las aseguradoras determinen el valor de la jubilación sin ninguna clase de restricción, por lo que simplemente deberán “transparentar” el margen que utilizan como, por ejemplo, el conocimiento público de las comisiones que cobran cada una de las AFAP por administrar los ahorros. Con estos cambios, los parámetros que actualmente determinan las rentas mínimas conformarían la “renta teórica pura”, es decir, el medio por el cual las aseguradoras descuentan el porcentaje necesario para garantizar la viabilidad del “negocio”.

Ante los problemas que enfrentan las aseguradoras, se prevé que dichos cambios reducirán el monto de las jubilaciones, por lo que será difícil proyectar el impacto de ello, ya que se incorporará una variable discrecional de manejo privado como el “margen bruto”, el cual definirán y modificarán las aseguradoras a su conveniencia. De esta manera, se agrega una dimensión más a un sistema pagado de riesgos e incertidumbre para los trabajadores.

De tal forma, parecería que este cambio, el más trascendente de todos los propuestos, solucionaría los problemas del BSE y propiciaría a que las aseguradoras privadas retornen al mercado ante mayores posibilidades de lucro.

Sin embargo, la solución está condicionada a la reducción del monto de las jubilaciones, las cuales se convertirían en la variable de ajuste del sistema que garantiza el lucro en la etapa de acumulación y en la de desacumulación. De ello, se puede argumentar que una eventual competencia mantendría muy bajo el denominado “margen bruto” que aplicarán las aseguradoras; no obstante, no parece un mercado propicio para la competencia, ya que la elección de la aseguradora se realiza al momento de jubilarse, por lo que se esperaría que las personas bien informadas eligieran la aseguradora que les ofrezca la mejor jubilación. Ante esta circunstancia, es más previsible el comportamiento de un oligopolio, el cual acuerde los precios que garanticen la ganancia de todos, conforme a la idea de una competencia favorable para los futuros jubilados.

Es importante enfatizar sobre las decisiones que las personas tomaron en el pasado bajo un marco regulatorio que ahora se pretende modificar, tanto las que tienen que ver con el Artículo 8 de la ley número 16,713 como las correspondientes a instancias de asesoramiento que realizó el BPS para revocar la opción o para desafiliarse directamente, en las que el trabajador contaba con ciertas reglas que ahora cambian drásticamente. De esta manera, todos los cálculos posibles sobre las proyecciones de jubilación por el régimen de ahorro individual se basaron en parámetros y metodologías de cálculo que se modificaron, con lo cual las instancias de asesoramiento que incidieron directamente en la toma de decisiones se vieron seriamente cuestionadas. Lo mismo ocurrió con las simulaciones de las AFAP y la propaganda sobre los montos jubilatorios que no se cobrarán. Así, durante más de 20 años hubo un marco regulatorio que funcionó para la propaganda, la toma de decisiones a futuro y para las proyecciones, pero cuando el sistema maduró y creció, el monto de jubilaciones a pagar se modificó en perjuicio de los trabajadores.

El rol del Estado

El Estado tiene un papel muy importante en la administración de ahorro individual. En primera instancia, los trabajadores aportan una parte a la AFAP y otra al BPS. Este último se encarga de recaudar la totalidad de los aportes, persiguiendo y multando a quienes no los realicen. Por este trabajo, el BPS no recibe dinero de las AFAP, cuya operativa radica en la transferencia de dinero que reciben mensualmente de los aportantes. Así, cada AFAP deduce su comisión

y la prima de seguro después de recibir los aportes, con lo cual invierte el resto de los ahorros de los trabajadores. El Estado, por su parte, concentra la gran mayoría de las inversiones que realizan las administradoras; su rentabilidad se financia con los recursos del sector público, es decir con los impuestos.

De tal manera, las AFAP han hecho su negocio cobrando comisiones y exhibiendo una rentabilidad financiada, en buena medida, por sus clientes. Mientras el Estado se hace cargo de recaudar e incentivar gratuitamente los aportes, rentabilizar las inversiones y ser el principal garante de la solidez del sistema, los privados obtienen ganancias extraordinarias en un negocio de escaso riesgo.

Sin embargo, la situación cambia al momento de pagar las jubilaciones, ya que las aseguradoras privadas proyectan pérdidas y se retiran, dejando al Estado como único participante del mercado, el cual evitará el derrumbe del sistema. A través del BSE, se asume el deficitario pago de las jubilaciones, lo cual evidencia que el sistema de ahorro individual habría colapsado hace varios años de corresponderle únicamente a los actores privados que persiguen el lucro.

Paradójicamente, a 20 años de la reforma de la seguridad social, el sistema tiene privatizada la administración de aportes que el Estado recauda y rentabiliza y, por otro lado, está detenido el pago de jubilaciones, lo cual produce pérdidas. Esto último resulta curioso, ya que supuestamente la reforma traería tranquilidad al sector público.

Reflexiones finales

El importante crecimiento económico de la última década, junto con las diversas políticas públicas ha promovido mejoras significativas en el mercado de trabajo, así como un importante fortalecimiento respecto a la protección social. En ese contexto, el sistema de seguridad social registró avances importantes en materia de cobertura, montos de las prestaciones, un notable aumento de activos cotizantes y mejoró la sostenibilidad económico-financiera. Sin embargo, aún quedan desafíos importantes, fundamentalmente en la suficiencia de prestaciones que se brindan. Por tanto, pese a los avances, la seguridad social continúa con dificultades a corto y largo plazo, por lo que requiere de cambios profundos para transformarse en el sistema universal, solidario y suficiente que el país necesita.

Dentro del sistema de jubilaciones mixto que se instauró hace 21 años, el régimen de ahorro individual

presenta varios problemas que requieren ser analizados, discutidos y modificados. El lucro, el cual debe ser tratado con argumentos normativos y éticos, tampoco encuentra justificación ante una estructura de mercado escasamente competitiva, en la que las administradoras detentan ganancias muy elevadas, manteniendo altas tasas de comisiones en detrimento del ahorro de los afiliados. La rentabilidad expresada en UR, muchas veces sobrestimada por las AFAP, ha sido prácticamente nula en la última década, lo cual ha figurado un escenario preocupante para quienes ingresaron al sistema a partir de 2005.

En cuanto al pago de las jubilaciones de este régimen, se proyectan importantes pérdidas provocadas por las aseguradoras privadas, lo cual deja al BSE como único participante del “mal negocio”. Esta situación ha motivado cambios del Banco Central del Uruguay, el cual entre sus aspectos más críticos renuncia a fijar montos mínimos de jubilación, cediendo a las aseguradoras esta posibilidad, lo que irremediamente traerá una baja en las futuras jubilaciones. El eje central de esta propuesta surgió debido a una supuesta competencia por garantizar el lucro privado de estas empresas. La posibilidad de fijar un margen γ , por tanto, establecer las jubilaciones les otorga a las aseguradoras la posibilidad de tener un negocio libre de riesgo, tal como ocurre actualmente en la etapa de acumulación con las AFAP. De esta manera, la solución se consigue rebajando las jubilaciones futuras.

En suma, los diversos problemas que subsisten en la seguridad social no se explican exclusivamente por la privatización y el lucro ni se corrigen eliminando a las AFAP. Sin embargo, este trabajo pretendió mostrar algunos problemas sobre el régimen de ahorro individual, el cual lejos de contribuir con soluciones reales, ha consolidado un gran negocio para el sector privado, que consiste en prestaciones insuficientes para la mayoría de los beneficiarios, así como una carga para el Estado. A la espera de las promesas y los resultados a nivel internacional, Uruguay

debe discutir e implementar cambios estructurales que profundicen en la universalidad, solidaridad y suficiencia del sistema.

Anexo

Fórmula para el cálculo de las primas de rentas vitalicias

Las primas de renta vitalicia se calculan de acuerdo con la siguiente expresión matemática y sus correspondencias:

$$\left[\sum_{t=0}^{w-x} {}_t p_x \cdot v^t - 13/24 \right] * 12 + \left[\sum_{t=0}^{w-x} {}_t q_x \cdot {}_t p_y \cdot v^t \right] * 12 * 66 \% * \% Bene_f_x$$

- ${}_t p_x$: Probabilidad de supervivencia del jubilado de edad x hasta la edad $x+t$. Se utilizan las tasas de mortalidad correspondientes al sexo del jubilado.
- v^t : Factor de actualización financiero.
- $\frac{13}{24}$: Factor de ajuste al considerar los pagos mensuales de renta.
- 12 : Se han previsto 12 pagos mensuales.
- ${}_t q_x$: Probabilidad de fallecimiento del jubilado entre las edades x y $x+t$. Se utilizan las tasas de mortalidad correspondientes al ceño del jubilado. ${}_t q_x = 1 - {}_t p_x$
- ${}_t p_y$: Probabilidad de supervivencia del beneficiario de edad y hasta la edad $y+t$. Se utilizan las tasas de mortalidad correspondiente al sexo del beneficiario. Si el jubilado es masculino $y = x - 3$, caso contrario $y = x + 3$.
- 66% : Porcentaje de la renta del jubilado que percibirá el beneficiario con derecho a pensión. Dicho porcentaje supone como único beneficiario al cónyuge.
- $\% Bene_x$: Probabilidad de un afiliado de edad x de contar con un beneficiario con derecho a pensión.

Seguridad social peruana en pensiones, cuantías, aportes, competencia: reformas y realidades

Eduardo Marcos Rueda*

Cualquier planteamiento de solución debe dirigirse a realizar una reconstrucción del sistema general o una verdadera reforma estructural, basada en un diálogo social que, en el mejor de los casos, lleve a un consenso social con un liderazgo del Estado basado en decisiones técnicas y con la puesta en marcha de una cultura en seguridad social.

Resumen ejecutivo

Las reformas de los sistemas de pensiones se llevaron a cabo a partir de la década de los noventa, salvo en el caso de Chile, que lo hizo desde 1981, producido por varios factores que hicieron desequilibrar los sistemas públicos para dar oportunidad al sector privado mediante sistemas de capitalización individual.

Transcurridos algunos años —en Perú casi 25 años de vigencia—, es necesario revisar y analizar si se han cumplido los objetivos para los cuales fue creado; dentro de ellos, fundamentalmente, el objetivo social. Precisamente, al efectuar el análisis, nos

encontramos, entre varios, con dos aspectos importantes: el de la insuficiencia de los montos que se otorgan como pensiones de jubilación, tanto en el Sistema Nacional (público) como en el Privado, y la baja cobertura.

El presente texto se refiere a la realidad actual de las pensiones en el Perú, sobre todo, en el Sistema Privado de Pensiones —que tiene el mayor número de afiliados—, y a los factores que las rodean, los cuales, al parecer, son los que no permiten llegar a cubrir las necesidades generadas por un cese laboral con base en la edad.

Algunos de esos factores son la responsabilidad y estructura en las cotizaciones, la competencia entre las administradoras de fondos de pensiones, las comisiones que se cobran, los esfuerzos hechos para lograr una verdadera competencia y, por supuesto, el rol del Estado supervisor en toda esta situación.

El análisis tiene como uno de sus fundamentos más importantes el de

la relación aporte-beneficio tanto en el sistema privado como en el sistema público (aún vigente), pero sin dejar de lado los elementos que rodean esa relación, mismos que en muchos casos la desvirtúan totalmente.

Se analizan, finalmente, algunas ideas que se han planteado —a modo de re-reforma, según lo expone Carmelo Mesa Lago— para tratar de superar la situación, aunque, como es natural, todo ello estaría supeditado a estudios más profundos, principalmente desde el punto de vista económico, así como a las dificultades que se podrían encontrar en su posible implementación.

La reforma de las pensiones en 1992

Desde la década de los años setenta, cuando se unificaron los sistemas de los seguros obrero y empleado, la seguridad social peruana tenía los

* Abogado y Magister en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; profesor de Derecho de la Seguridad Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Universidad de San Martín de Porres en Lima, Perú.

dos ámbitos, salud y pensiones, administrados por una sola institución: primero, el Seguro Social del Perú, y después, el Instituto Peruano de Seguridad Social.

América Latina inició su periodo de reformas en los sistemas de pensiones a partir de los años noventa, salvo el impulsor inicial, Chile, que lo comenzó en 1981.

El contexto fue casi el mismo en la mayoría de los países: un sistema público con muchos desequilibrios —exagerados mediáticamente— y con cambios políticos y económicos en los que comenzó a predominar la tendencia neoliberal. Eduardo Morón se refiere, en efecto, a la “mala gestión administrativa”, al “proceso inflacionario de esos años (que) pulverizó el fondo acumulado y mostró la importancia de una administración de inversiones que garantice la inviolabilidad de los fondos previsionales”, y en general, el “mal manejo del sistema” (2003: 21).

Sin embargo, tal como lo indica Jorge Rojas, hubo muchos factores que provocaron los desequilibrios, entre ellos, “el primer factor, crucial en la caída del SSP en el Perú —y generalmente omitido en la literatura—, fue la inflación de precios” (2014: 62), además de los problemas generales de la economía suscitados en la primera década de los ochenta en muchos países y el inicio de la modificación demográfica de la pirámide poblacional que altera el modelo intergeneracional.

En el Perú el cambio político de julio de los noventa trajo consigo el cambio económico basado en el incentivo para que el sector privado interviniera en la mayoría de las actividades de la vida nacional y en reducir el rol social del Estado. La opción de reimpulsar el sistema público fue descartada y se decidió por la creación de un Sistema Privado similar al de Chile, que ya tenía 10 años de vigencia. La otra decisión fue considerar al nuevo sistema como complementario o autónomo.

Originalmente, el Sistema Privado de Pensiones fue un sistema complementario al sistema público. Efectivamente, el 11 de noviembre de 1991, se publicó el Decreto Legislativo 724 cuyo Artículo 1° indicaba que se trataba de un sistema que “tendrá la calidad de complementario” al Sistema Nacional de Pensiones. No obstante, posteriormente, en 1992, se promulgó el Decreto Ley 25897, que elimina el carácter complementario, y se creó el Sistema Privado con la continuación de vigencia del sistema público reformado.

El presidente Pedro Pablo Kuczynski, en el prólogo del libro *Diez años del sistema privado de pensiones*, señala que el primer y más obvio beneficio de un sistema privado es el de recibir su jubilación “intacta” y que “la historia

de los sistemas estatales de América Latina inspira poca confianza. Otro beneficio importante, muy importante, es la creación de un mercado de capitales [...] Eso contribuye no sólo a la salud financiera de las empresas, sino también a su disciplina corporativa y a la tecnificación de mercado financiero vía la creación de calificadoras de crédito” (Morón, 2003).

Los objetivos del nuevo sistema

Al producirse la reforma e incursionar el Sistema Privado fueron varios los objetivos con los que se pretendía, efectivamente, mejorar las pensiones o las aspiraciones de los trabajadores el país. Dentro de ellos, citamos dos en el ámbito de la protección social: ampliar la cobertura hacia un mayor número de asegurados y otorgar mejores pensiones, en ambos casos, de lo que venía ofreciendo el Sistema Nacional de Pensiones (público).

Además, se indicó que el sistema de reparto y de fondo común (público) había colapsado y que los trabajadores iban a perder todo su dinero. En cambio, en el SPP el número de personas protegidas se iba a elevar notoriamente. Los afiliados iban a tener propiedad sobre sus fondos y quienes se inscribían iban a obtener mejores pensiones.

Además, se debía dinamizar el mercado de capitales y, obviamente, la economía del país. Las ideas planteadas por el presidente Kuczynski citadas anteriormente denotan que los sistemas de pensiones deben cumplir el objetivo de ofrecer y dar mejores pensiones (tasa de reemplazo), al cual se le ha agregado la importancia económica sobre el manejo de los grandes fondos que se manejan. De ello se han generado los problemas actuales, dos de los cuales son, precisamente, la baja cobertura y los bajos beneficios pensionarios.

Lo que sí se ha logrado es dinamizar la economía nacional y diversificar las inversiones generales del país, pues ya no depende sólo de la minería.

El fondo acumulado ha ido creciendo paulatinamente a través de los años y las herramientas de inversión se han ido diversificando. El porcentaje autorizado de las inversiones de las AFP en el extranjero se han elevado también sustantivamente.

La realidad imperante

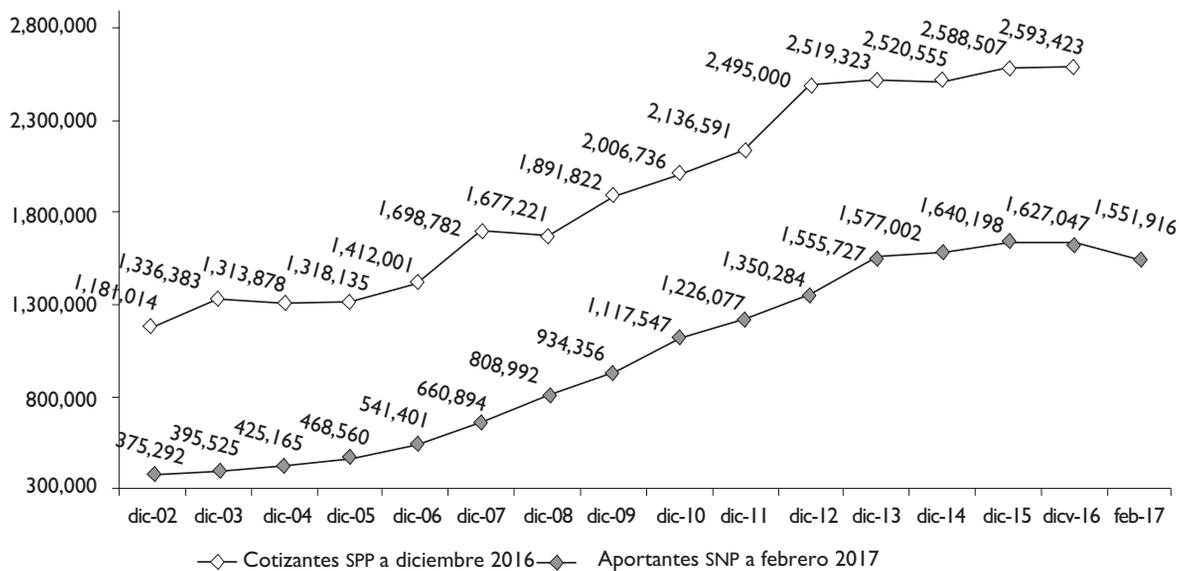
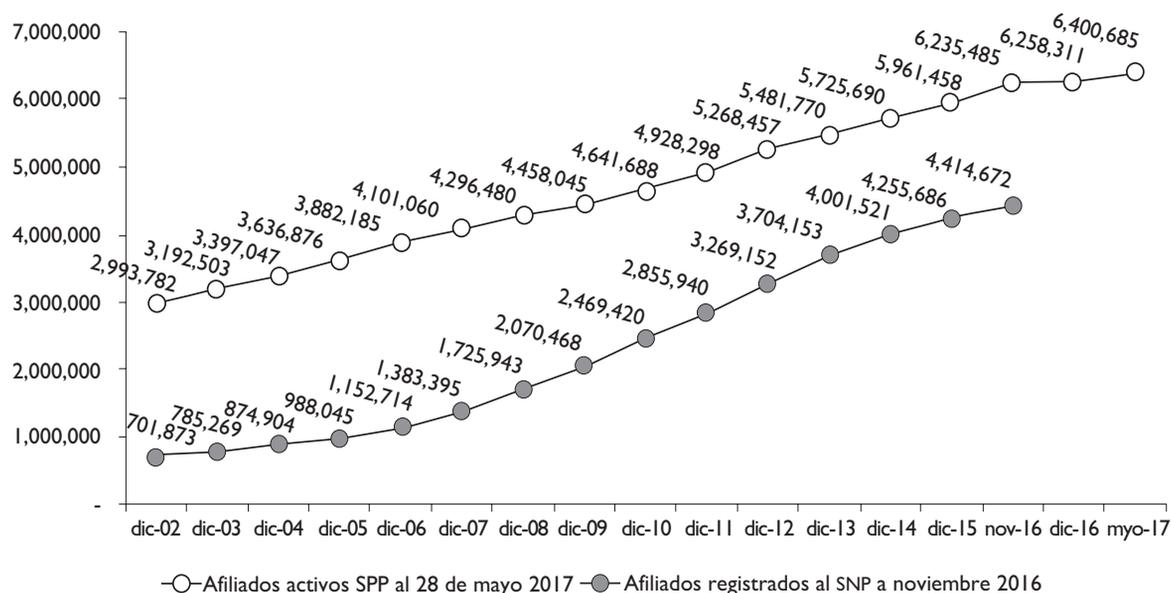
Insistencia en la aclaración previa: la seguridad social peruana tiene dos ámbitos de protección: salud y pensiones con fondos propios cada una de ellas.

Transcurridos 25 años –muchos más que la vigencia del sistema público–, la realidad nos lleva a algunos de los objetivos que no se han logrado, sobre todo, los objetivos de carácter social que buscaban lograr pensiones mucho mejores que las del Sistema Nacional de Pensiones (público).

Analicemos, en primer lugar, la cobertura.

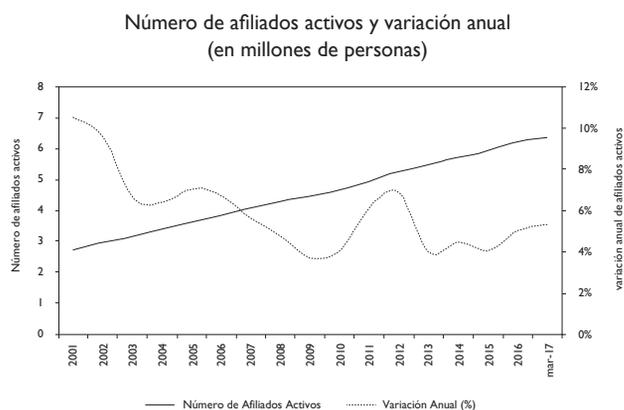
Obsérvese en la gráfica siguiente el número de afiliados a los dos más importantes sistemas de pensiones en el país. Como en todos los casos nacionales, obsérvese también el número de cotizantes, que son los asegurados o afiliados en actividad, en cada uno de los dos sistemas, pues es necesario clarificar la diferencia entre afiliados y cotizantes.

Número de afiliados SPP y SNP



Fuente: Asociación de AFP, Informe Ejecutivo al 2 de junio de 2017. Recuperado de <http://www.asociacionafp.com.pe/wp-content/uploads/RREE_SPP-SNP_02062017.pdf>.

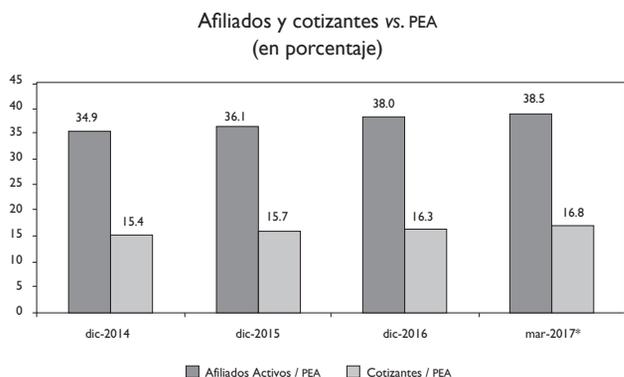
En información de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, a marzo de 2017, la evolución de afiliados y aportantes, específicamente del Sistema Privado, es la siguiente:



Fuente: Página de la SBS, cuadro extraído el 5 de junio de 2017. Recuperado de <<https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2017/Abril/SP-0003-ab2017.PDF>>.

Entre los países latinoamericanos subsiste esta diferencia¹.

Pero, además, lo importante es la relación con la Población Económicamente Activa (PEA) para darnos una visión de la verdadera cobertura respecto de los peruanos en posibilidad de trabajar. Los siguientes cuadros comprenden la relación entre afiliados/ PES y cotizantes/PEA:



Fuente: Página de la SBS, cuadro extraído el 5 junio de 2017. Recuperado de <<https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2017/Abril/SP-0003-ab2017.PDF>>.

¹ Véase la información estadística de la Asociación Internacional de Organismos Supervisores (AIOS). Recuperado de <http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletin-estadistico-aios/?cp_boletines=1>.

Como puede verse, la relación con los afiliados del Sistema Privado es baja, pero lo es más aún con los cotizantes. A ello sólo hay que sumarle los datos del Sistema Público, el cual, como se sabe, ha bajado notoriamente por la creación del Sistema Privado, y los de la Caja de Pensiones Militar-Policial, que, por ser específica, no es tampoco un número importante.

Sobre este mismo tema, una investigación realizada por tres economistas de la Universidad del Pacífico, que generó polémica en el momento en que se presentó, indicó:

La cobertura previsional de la PEA, por parte del SPP y la ONP, se ha reducido en 12.8%. En 1980, la cobertura del IPSS era de 37.4% (PEA, 5.7 millones; asegurados activos, 2.1 millones) y en 2013, la cobertura conjunta de la ONP y el SPP es 25.7% (PEA ocupada fue de 15.8 millones; los cotizantes, 4.1 millones; 1.6 millones en la ONP y 2.5 millones en el SPP). Esta baja cobertura se explica por una alta informalización de la fuerza de trabajo, excesivos costos transaccionales del SPP que desalientan la afiliación y una cultura previsional tradicional que se basa en pilares familiares (Cruz Saco y otros, 2014: 10).

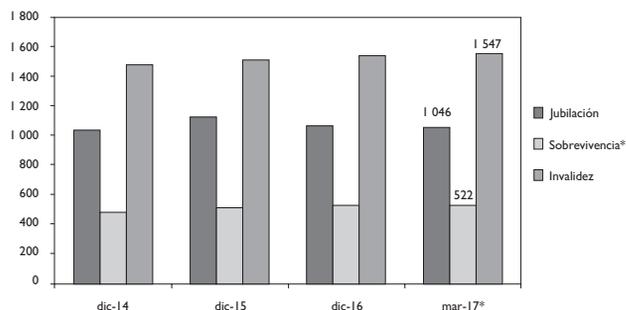
Pero, más aún, el propio informe ratifica una realidad: que en determinados periodos, específicamente en los años 2012 y 2013, el Sistema Nacional de Pensiones tuvo más afiliados que el Sistema Privado, pese a la inequidad que caracteriza la relación entre ambos. Recuérdese que, sobre todo, en el sistema público existe un tope pensionario de un monto fijo (857 soles mensuales, 268 dólares, aproximadamente); es decir, por más que el asegurado logre un alto porcentaje de pensión, ésta se verá reducida a dicho tope mensual.

Insuficiencia de las cuantías pensionarias

Otro problema actual es el de los montos pensionarios que reciben los beneficiarios de ambos sistemas, específicamente los del Sistema Privado. En efecto, el Sistema Privado en Perú ha tenido muchas críticas en los últimos tiempos, una de ellas es la referida a la insuficiencia de las pensiones.

A abril de este año, el promedio de las pensiones de jubilación estaba en 1,044 soles mensuales en el Sistema Privado de Pensiones; y en 690 soles mensuales en el Sistema Nacional de Pensiones. En ambos casos, montos verdaderamente insuficientes.

Evolución de la pensión promedio por tipo de beneficio
(en nuevos soles)



Fuente: Página SBS. Cuadro extraído el 5 junio de 2017. Recuperado de <<https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2017/Abril/SP-0003-ab2017.PDF>>.

Nota: El cambio monetario se encuentra a 3.27 soles por 1 dólar americano.

Lo cierto es que la relación aporte-beneficio no está generando pensiones suficientes como para obtener un bienestar en los afiliados, convertidos ya en pensionistas. Y la explicación es simple: en el Sistema Privado los ahorros que realiza el afiliado no llegan a cubrir un monto adecuado o suficiente, salvo, obviamente, el de aquellos afiliados que tienen un ingreso (remuneración) alto.

Todo hace indicar, como en la mayoría de los países en que esto está sucediendo, que se debe al bajo aporte y la baja densidad de las cotizaciones. El aporte o cotización, en general, no alcanza a cubrir una pensión suficiente. En el país ni la llamada “industria privada de AFP” ni el desmejorado sistema público (Sistema Nacional de Pensiones) llegan a solucionar este problema.

Como en la mayoría de los sistemas privados, la pensión es producto de las aportaciones más la rentabilidad que logren las inversiones de esas aportaciones. El aporte es sobre la base de la remuneración asegurable mensual o constante del trabajador. Y es obligatorio. Sin embargo, este aporte podría elevarse si existieran aportaciones voluntarias por parte del propio trabajador. Claro, si es que el afiliado está en condiciones de hacerlo.

Pero, además, hace poco se produjo una afectación a tales aportes. Fue el hecho de que el Congreso de la República haya aprobado una ley que exoneraba las remuneraciones de los aportes por las gratificaciones (monto adicional que reciben los trabajadores en julio y diciembre) tanto al sistema de salud como a los regímenes de pensiones, y entendiendo que ya se estaba aportando por la remuneración percibida en esos meses.

En efecto, en esos meses el aporte era doble, pero es lo que disponía la ley desde hace muchos años respecto de los ingresos remunerativos del trabajador. Ello –los menores ingresos– ha afectado al Sistema Nacional en su fondo común y en el promedio de la probable pensión; y en el sistema privado, directamente en los ahorros que venía realizando el afiliado para su posible pensión. Obviamente, si no aportaba por la gratificación, ese monto no incrementaba su ahorro. Sin embargo, obtuvo una aprobación por parte de los trabajadores. Es decir, el beneficio inmediato preferido a la prevención futura.

En el Sistema Nacional de Pensiones (público) el promedio de las pensiones se explica por el tope máximo impuesto (actualmente, 857 soles mensuales) desde 1992 y las bajas remuneraciones de los trabajadores. El tope de pensión –que siempre ha existido, pero no en la modalidad que ahora se emplea– es una suma fija que rompe el esquema de la relación aporte-beneficio, puesto que un trabajador puede aportar por una remuneración alta, pero su pensión será máximo de 857 soles. Anteriormente, estaba en función de la remuneración máxima asegurable (80%) que, a su vez, era de 10 remuneraciones mínimas vitales. Esta condición le daba el carácter de actualizarse constantemente: subía la remuneración mínima, subía el monto máximo de la pensión.

Los aportes después de la reforma

Otro aspecto importante para tener en cuenta en la insuficiencia de las pensiones y, sobre todo, en una posible elevación de la tasa en el sistema privado para tratar de elevar los ahorros, es el de la modificación de la estructura de responsabilidad en los aportes o cotizaciones.

La modificación de dicha estructura se produjo tanto en el ámbito de salud como en las pensiones.

Antes de la reforma esta responsabilidad de los aportes estaba compartida por el empleador (dos terceras partes) y el trabajador (una tercera parte). Por ejemplo, el aporte, que era de 9%, se distribuía en 6% que estaba a cargo del empleador y 3% a cargo del trabajador.

Sin embargo, a partir del 1° de agosto de 1995, esta estructura se modificó a un solo aportante: el trabajador, pues el empleador se hizo cargo del aporte íntegro en prestaciones de salud.

Artículo 2°. Las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones a que se refiere el Decreto Ley No. 19990 ascienden al 11% de la remuneración asegurable y son

íntegramente de cargo del asegurado. Este porcentaje podrá ser incrementado mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas con la opinión técnica de la Oficina de Normalización Previsional (Ley 26504 del 17 de julio de 1995, cursivas nuestras).

Como se puede apreciar del artículo glosado, también se elevó el aporte de 9% mensual de la remuneración a 11% a partir de esta norma. Pero, más aún, en su Segunda Disposición Transitoria dispone otra elevación: a partir del 1° de enero de 1997, se elevó a 13%, que es el porcentaje actual.

En el caso del Sistema Privado, el aporte para pensión de jubilación fue fijado inicialmente en 10% de la remuneración del trabajador (además se paga la prima de seguros para invalidez, sobrevivencia y las comisiones), pero mediante esta misma disposición legal se redujo a 8% para luego, años más tarde, volver a 10%. Finalmente, el aporte quedó de la siguiente manera:

- 10% para la pensión de jubilación.
- Un porcentaje como prima de seguros para las pensiones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.
- Un porcentaje como comisiones que cobran las AFP.

Los aportes para la prima de seguros y las comisiones no han sido fijados por ley, entendiendo que es un factor

que se fija de acuerdo con el libre mercado y la libre competencia.

Sin embargo, tratando de rebajar el alto costo de las comisiones de las AFP, se diseñó un esquema diferente de pago de aportaciones (Ley 29903, reforma del año 2012):

- La comisión ya no sería un porcentaje de la remuneración del trabajador sino del saldo del nuevo fondo del afiliado.
- El afiliado tenía la posibilidad de asumir el pago por flujo (remuneración) tal como lo venía haciendo, o por saldo (del nuevo fondo).
- Si optaba por el nuevo pago de la comisión por saldo, se ceñía a un periodo de 10 años –a partir del 1° de febrero– de una comisión mixta en que existe una comisión por flujo y otra por saldo. La comisión por flujo será cada vez menor hasta que se convierta en cero.

Con ello se entiende que la comisión por saldo depende, precisamente, de la elevación del saldo (por mejores inversiones) para cobrar una mejor comisión. Si la rentabilidad es baja, el saldo será bajo y de igual modo la comisión.

En el cuadro siguiente se observa la diferencia entre las columnas de pago por flujo y la de la comisión temporal mixta, dirigida a ser plenamente por saldo. Los otros dos factores (prima de seguros y aporte para jubilación) completan el cuadro de aportaciones.

Al mes de devengue 2017-06 ^{1/}							
AFP	Comisión fija ^{2/}	Comisión sobre flujo (% remuneración bruta mensual)	Comisión mixta ^{5/}		Prima de seguros (%) ^{4/} (% Remuneración bruta mensual)	Aporte obligatorio al fondo de pensiones (% Remuneración bruta mensual)	Remuneración máxima asegurable
			Comisión sobre flujo (% Remuneración bruta mensual)	Comisión anual sobre saldo ^{3/}			
Hábitat		1.47	0.38	1.25	1.36	10.00	9,368.34
Íntegra		1.55	0.90	1.20	1.36	10.00	9,368.34
Prima		1.60	0.18	1.25	1.36	10.00	9,368.34
Profuturo		1.69	1.07	1.20	1.36	10.00	9,368.34

1/ Las comisiones sobre la remuneración y las primas retenidas correspondientes a un determinado mes deben pagarse dentro de los 5 primeros días útiles del mes siguiente.

2/ A partir de enero de 1997, se eliminó el cobro de Comisión Fija.

3/ La Comisión sobre Saldo se aplica sólo al saldo acumulado por el afiliado desde su primer mes de devengue bajo Comisión Mixta.

4/ Porcentaje a descontar sobre la Remuneración Bruta hasta el límite determinado por el Reglamento de la Ley del SPP (Remuneración Máxima Asegurable Artículo. 67° del Título VII del Compendio de Normas reglamentarias del SPP).

5/ La comisión mixta se empieza a cobrar a partir del mes de febrero del año 2013 como parte de la implementación de la Ley N° 29903, Ley de la Reforma del SPP.

Fuente: Cuadro extraído de la página web de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. el 4 junio de 2017. Recuperado de <http://www.sbs.gob.pe/app/spp/empleadores/comisiones_spp/Paginas/comision_prima.aspx> (consultado el 4 de junio de 2017).

Esta modificación de la estructura de la responsabilidad del pago de los aportes haría difícil la elevación de los porcentajes, sobre todo, en pensiones, pues la carga sería únicamente para los trabajadores y se podría generar un rechazo social. Tal vez si el aporte fuera compartido entre trabajadores y empleadores o, en el mejor caso, tripartito (Estado, empleadores y trabajadores), la posible elevación sería más comprendida.

La competencia entre las administradoras

Este es otro de los aspectos importantes que, se supone, debe “abaratar” el costo del sistema privado y que se ha convertido en uno de los aspectos críticos del sistema. Se entiende, como en los demás países, que se trata de una autorregulación; sin embargo, no siempre ello sucede. Varios han sido los esfuerzos para lograrlo.

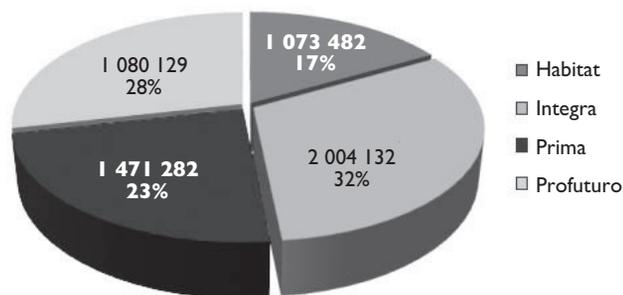
La reforma de 2012 (Ley 29903) dispuso la convocatoria de licitaciones entre las AFP vigentes en el país y las que pudieran organizarse para operar en el mismo, con la finalidad de lograr que bajen las comisiones. Así, la AFP que ganara la licitación por haber propuesto (en sobre cerrado) la más baja comisión obtendría que durante dos años todos los afiliados que ingresen por primera vez al sistema se afilien directamente a la AFP ganadora. Todo ello dirigido por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP que lo hizo adecuadamente.

La ley tuvo muchas críticas e incluso fue materia de una acción de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional peruano que la declaró infundada. Se argumentaba la afectación de la libre decisión del afiliado a inscribirse en la AFP que considerara conveniente.

Las primeras licitaciones se llevaron a cabo con la participación de las cuatro AFP peruanas y dos nuevas, una de ellas que no llegó a operar. Las dos primeras licitaciones fueron ganadas por una AFP de reciente creación (Hábitat AFP) de origen chileno. En la última (la tercera desde que se creó la ley) licitación de diciembre 2016, ganó Prima AFP. En todos los casos, la ganadora ofreció la menor comisión.

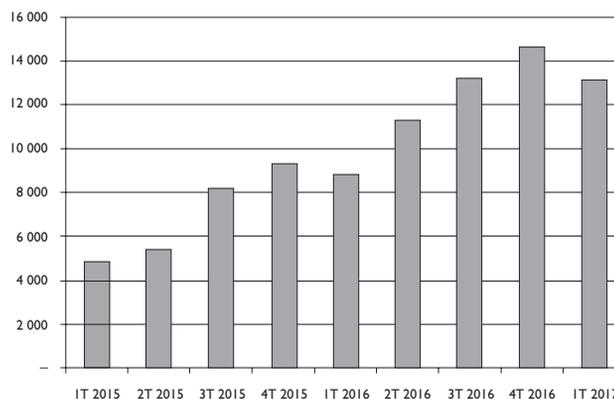
Obsérvese ahora el número de afiliados por AFP. Claro, hay diferencia entre todas ellas, pero no difiere sustantivamente.

Distribución de afiliados activos por AFP: marzo 2017



Fuente: Página de la SBS. Cuadro extraído el 5 junio de 2017. Recuperado de <<https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2017/Abril/SP-0003-ab2017.PDF>>

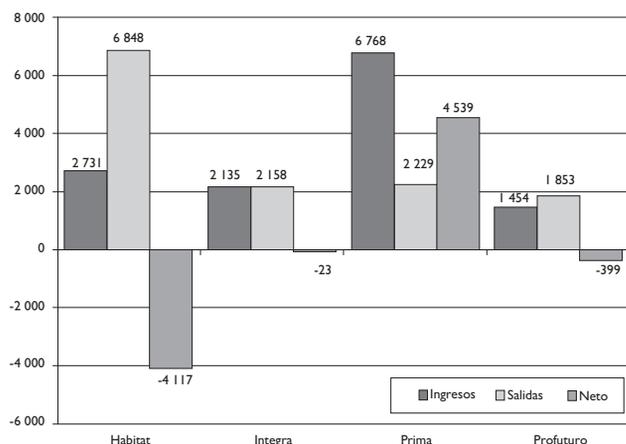
También es interesante observar las solicitudes de traspaso de afiliados entre 2015 y 2017 (entre las AFP):



Fuente: Página de la SBS. Cuadro extraído el 5 junio 2017. Recuperado de <<http://sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaSistemaFinancieroResultados.asp?c=FP-1101>>.

Se aprecia que, de los más de dos millones de cotizantes, el número máximo de afiliados que solicitaron traspaso fue de un poco más de 14 mil. Ello indica una dinámica baja en el movimiento del Sistema Privado, lo cual se puede explicar por varios factores: a) un bajo interés de los afiliados en investigar las mejores opciones; b) plena confianza en su AFP; o c) poca competencia como para buscar mejores opciones.

Veamos ahora las solicitudes de traspaso durante los tres primeros meses de 2017:



Fuente: Página de la SBS. Cuadro extraído el 5 junio 2017. Recuperado de <<http://sbs.gov.pe/app/stats/EstadisticaSistemaFinancieroResultado.asp?c=FP-1101>>.

Como se puede apreciar, el número de afiliados que se traslada de una AFP a otra es bastante bajo. El número de ingresos a AFP Prima durante estos primeros meses se explica por haber ganado la licitación última realizada en diciembre del año pasado, si bien las comisiones comenzarán a tener vigencia a partir de junio de 2017 (hasta mayo de 2019) y los nuevos afiliados también se afiliarán automáticamente desde esa fecha.

En esa ocasión Prima ofreció una comisión de 0.18% (comisión por flujo) y de 1.25% (por saldo), lo que hacía un promedio de 0.394 como total de la comisión mixta; mientras que AFP Integra, 0.20% (por flujo) y 1.20% (por saldo), con un total de 0.400; y Hábitat, 0.24% (por flujo) y 1.10% (por saldo), con un total de 0.412 en total. AFP Pro Futuro, la otra AFP que opera en el país, no se presentó a la licitación.

Obsérvese también que la nueva AFP Hábitat tiene el mayor número de afiliados que se traspasó a otras AFP (6,848), gran parte de los cuales podrían ser los que se trasladaron a Prima.

A la posible creación de una AFP estatal, por ejemplo, han ido creciendo las críticas en el sentido de que está probada la ineficiencia del sector público en la administración y el financiamiento de los fondos de la seguridad social; y por otra parte, el “candado” constitucional en el sentido de que el Estado no puede intervenir en materia económica sino de manera subsidiaria.

Al respecto, Baldo Kresalja señala los tres tipos de ordenación económica: la economía de libre mercado, la economía social de mercado y la economía dirigida o controlada de mercado. Cita, además, a Víctor García Toma, quien señala que “el derecho del Estado a participar en la actividad empresarial no debería tener carácter subsidiario sino de compatibilidad, sin excepciones, reservas ni privilegios” (2010: 121).

El costo de la transición sigue sin terminar

Otro de los aspectos importantes generados fue el costo para el Estado de la transición del sistema público al privado, costo que tiene varias aristas. Por ejemplo, el de contribuir a la planilla del sistema público que estaba quedando sin financiamiento por el traslado de muchos asegurados al sistema privado. Al momento de crearse el sistema privado, el sistema público, intergeneracional, quedó con una base sumamente disminuida por el traslado en mención que tuvo que asumir el Estado.

Para tratar de amenguar el costo, en 1996 se creó un Fondo Consolidado de Reserva que invierte en diferentes herramientas y que, paulatinamente, va cubriendo una parte de la planilla de los pensionistas del sistema público. La otra parte de dicho costo es cubierta por el propio Estado con fondos públicos y por los propios aportes de quienes aún se mantienen o ingresan al sistema público.

Cabe comentar en esta parte el hecho de recaudar aportes sin beneficio posterior, como en el caso de la Ley 28678 publicada el 3 de marzo de 2006, que permite percibir pensión y remuneración simultáneamente siempre que la suma de ambos conceptos no sobrepase una Unidad Impositiva Tributaria (UIT); si sobrepasa, debe suspender la pensión; si reingresa a laborar, tiene la opción de continuar en el Sistema Nacional de Pensiones o de trasladarse al Sistema Privado de Pensiones; y si continúa en el Sistema Nacional de Pensiones, deberá efectuar su aporte, pero, al recuperar su pensión suspendida, ésta no se beneficiará ni con el nuevo periodo aportado ni con los nuevos montos en el cálculo de su pensión.

Estos montos son los que servirían para incrementar los fondos de los pagos de los pensionistas; sin embargo, se ha encontrado una solución, que es la de afiliarse al Sistema Privado de Pensiones (por el nuevo periodo), en donde no es obligatorio efectuar el aporte y la nueva remuneración no se vería afectada a dicho descuento.

Lo ideal, en nuestra opinión, sería continuar en el Sistema Nacional de Pensiones, aportar a dicho Sistema

y, al recuperar su beneficio, incrementarlo con los nuevos aportes efectuados bajo determinadas condiciones que eviten, obvio, un beneficio excesivo.

La reforma del año 2012

El Sistema Privado ha tenido muchos cambios a través de su vigencia de casi 25 años. Una de las reformas más importantes por abarcar varios aspectos fue la de 2012 (Ley 29903, publicada el 19 de julio de 2012), dirigida fundamentalmente al Sistema Privado; ésta contenía algunos temas importantes:

1. La *recaudación de aportes*, que actualmente está a cargo de las propias AFP y que se puede concentrar en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).
2. Se convocará a las AFP a *licitación (o subasta) de afiliados* a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP cada dos años. Los afiliados podrán así escoger la AFP que ofrezca menores comisiones, generando una verdadera competencia.
3. Se *licitarán también los seguros de Invalidez, Sobrevivencia* con la finalidad de evitar la colusión entre las AFP y las compañías de seguros.
4. La *modificación en el pago de las comisiones*, estableciéndose que el porcentaje de pago será en función al saldo y no a la remuneración, como es actualmente. Será un proceso, se aplicará a las nuevas aportaciones y con el carácter de voluntario para los actuales afiliados. Se encuentra dentro de los esfuerzos por lograr comisiones más equitativas.
Según el congresista Jaime Delgado, en 2011 las AFP cobraron “más de 975 millones de soles en comisiones, a pesar de que los fondos de los afiliados perdieron cerca de 5 mil millones de soles” (*El Comercio*, 5 de julio de 2012).
Por su parte y en su momento, el cambio será muy complejo, opinó Julio Velarde, presidente del Banco Central de Reserva.
En todo este asunto de las comisiones el rol del Estado es importante para regular las comisiones; el modo de hacerlo o de lograr una verdadera competencia para que proceda una “autorregulación”. Siempre ha sido un tema polémico.
5. Se implementa el *sistema de pensiones sociales* para trabajadores de las microempresas con aportes complementarios del Estado.

La anterior Ley MYPE (Micro y Pequeña Empresa) y su Texto Único Concordado (Decreto Supremo 007-2008-TR) crearon este sistema.

6. Se dispone también la *afiliación obligatoria de los trabajadores independientes*, menores de 40 años de edad y con ingresos mayores a 1 y media remuneración mínima vital (actualmente 1,125 nuevos soles o 424 dólares, aproximadamente), a uno de los dos sistemas de pensiones más importantes. Con ello se pretendía ampliar la cobertura de la seguridad social en materia de pensiones.
Para llevar adelante esta afiliación obligatoria se promulgó la Ley 30082, misma que generó un conjunto de protestas públicas que hizo dar marcha atrás en su implementación y la derogatoria final, que dejó sin efecto la medida.
7. Se promoverá –se decía– una *mayor información y difusión de la cultura previsional* en la población, ya que por lo general la población no se encuentra debidamente informada sobre la necesidad de una protección social y sobre la pensión de jubilación, específicamente sobre los actuales Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones, de sus ventajas y desventajas para cada persona.
8. Se establece la *participación de dos directores independientes* en los directorios de las AFP, la creación de un Consejo de Participación Ciudadana (Copac), la creación de un Fondo de Educación Previsional (Fesip) y la implementación de principios de buen gobierno corporativo.
Se trata de un pedido que venía desde hace tiempo. La participación de los afiliados es un aspecto importante dentro de la transparencia que se desea imponer al Sistema. El objetivo es brindarle mayor transparencia a las acciones del Sistema Privado. Lamentablemente hasta la fecha no se implementa.
9. Deberá establecerse un *ranking de rentabilidad entre las AFP* para fomentar la transparencia y con la finalidad de que los trabajadores asuman decisiones u opciones con la suficiente información.
También es parte de la competencia que se pretende buscar entre las AFP.
10. Se crea el *Fondo de Protección de Capital con un menor riesgo* que el de los actuales. Se trata de crear un fondo 0 para quienes están próximos a jubilarse a fin de preservar plenamente su capital acumulado.
Como se sabe, actualmente los afiliados tienen la opción de escoger uno de los tres fondos en los cuales se

deben manejar sus aportes. Actualmente está vigente este fondo 0 para las personas de 65 años o más.

11. Se dispone la *fiscalización del pago de aportes a través de los inspectores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Este es un aspecto sustancial para evitar la constante evasión de aportes por parte de empleadores privados y públicos, que incide de manera importante en el monto de la pensión. Posteriormente, se ha mediatizado esta acción de inspección.
12. Se establece la *creación de dos nuevos y alternativos instrumentos de inversión*. Con ello, según el MEF, se logrará una mayor flexibilidad en la inversión en proyectos de infraestructura.
13. Se rebaja el porcentaje en la *jubilación anticipada legal*. Según esa modalidad de jubilación anticipada, un afiliado puede acceder a ella siempre que el monto de su pensión sea igual o mayor a 50% de los ingresos que hubiera tenido en los últimos 10 años. Parecer ser que también se modifica el porcentaje a 40%.
14. Se *amplía la fecha de la jubilación por desempleo*. Esta modalidad de jubilación se adquiere cuando el afiliado tiene 55 (hombres) o 50 (mujeres) años de edad, 12 meses de desempleado y el monto de su pensión no llega a ser igual o mayor que una Remuneración Mínima Vital. Y si sobrepasara, el monto acumulado como ahorro sería devuelto en dos partes: 50% a la solicitud de la pensión y el otro 50% cuando cumpla los 65 años de edad.

El Ministerio de Economía y Finanzas anunció cuatro beneficios de la reforma de 2012:

1. Afiliación para más trabajadores. Un mayor número de trabajadores, en especial los de menores ingresos, estarán cubiertos por el sistema de pensiones.
2. Competencia para reducir costos. El sistema operará de manera más eficiente, con menores costos, menos barreras a la entrada de nuevas AFP y, sobre todo, menores comisiones para el afiliado. Esto se logrará a través de la licitación de los nuevos afiliados a la AFP que cobre menor comisión, así como producto de la centralización de los procesos internos de las AFP, como la recaudación, la cobranza de los aportes impagos, entre otros, que permitirán reducir costos que se trasladarán en un mejor servicio a los afiliados.
3. Mejor rentabilidad para los fondos. Se aprueban un conjunto de medidas que permitirán a las AFP tener una gestión eficiente y flexible de los fondos. Así, los apor-

tes de los trabajadores obtendrán mejores niveles de rentabilidad. Las ganancias de las AFP estarán en función de las ganancias de los afiliados, es decir, si el fondo del trabajador gana menos rentabilidad, entonces las AFP cobrarán menos. De esta manera, las AFP se esforzarán más y competirán entre sí por ofrecer mayores rentabilidades y mejores condiciones de servicio para el afiliado.

4. Transparencia y calidad del servicio. Los afiliados tendrán acceso a información más clara sobre el sistema y el manejo de sus fondos. Para ello se creará el Consejo de Participación Ciudadana, que velará por que se brinde un mejor servicio para el afiliado. Se promoverá la cultura previsional para que todos los trabajadores sepan qué opción de ahorro para la vejez les conviene².

Algunos de estos objetivos se han cumplido y otros se han cumplido a medias. Por ejemplo: no se ha ampliado significativamente el número de afiliados; las licitaciones han permitido bajar las comisiones en algunos casos; el pago de las comisiones con base en la rentabilidad (saldo) y no en el flujo, no logró un masivo cambio y la transparencia se ha logrado a medias, pues la participación de Directores Independientes no se llevó a cabo, al parecer, por falta de financiamiento en su ejecución. El problema de la competencia continúa. La baja cobertura sigue por el permanente problema de la informalidad laboral.

No obstante, otra reforma –aunque parcial– se dio en 2016 al determinar, entre otros cambios, la posibilidad de que el afiliado, al llegar a los 65 años de edad, pueda solicitar la devolución directa del 95.5% de sus ahorros en lugar de la pensión de jubilación que le pudiera corresponder. Se agregó que el 4.5% restante debería aportarse al Seguro Social de Salud para la atención médica del afiliado y sus familiares hasta su fallecimiento. Y al poco tiempo se adicionó otra norma según la cual se podía entregar al afiliado 50% de su fondo acumulado en casos de enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer; y 25% que requiriera como garantía de la cuota inicial para la compra de una casa, la misma que debe ser la primera del afiliado.

Definitivamente esta decisión tiene muy poco que ver con el ahorro y la previsión social que proponen las Administradoras de Fondos de Pensiones, pues su objetivo de dar pensiones de jubilación en resguardo de su vejez no se cumple.

² Resumen del Boletín del Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en los diarios del país. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/contenidos/prensa/boletines/reforma_spp/cartilla_SPP_COMERCIO_WEB.pdf>.

Las posibles soluciones

En varios países se han puesto en debate estos problemas de la insuficiencia de las pensiones y la baja cobertura, suscitados por muchos factores, algunos de los cuales son los mismos que los de 1990, como la modificación de la pirámide poblacional y las crisis económicas. La mayoría de dichos problemas “sobrerresaturados” de diagnóstico y con pocos planteamientos de solución. En el Perú las supuestas reformas no han cumplido su objetivo total.

El economista Richard Web opina respecto del sistema privado: “el sistema AFP ha fracasado en su objetivo principal: asegurar la vejez del trabajador, a pesar de dos décadas de existencia y del apoyo del Estado a través de elevadas comisiones” (*El Comercio*, 4 de agosto de 2014).

La mayoría de los cambios planteados y las reformas paramétricas que se han producido en el Sistema Privado han conllevado cambios paralelos en el Sistema Nacional (público). Estos últimos han tenido como objetivo disminuir la afectación de los fondos menores para cubrir los pagos de pensiones, pero también facilitar el desarrollo del sistema privado.

Una de las posibles soluciones, tal como se plantea en otros países, es la elevación de la tasa de cotización mensual, sobre todo en el Sistema Privado, a fin de elevar el fondo ahorrado de cada afiliado. Sin embargo, ésta tiene algunos inconvenientes generados por las propias reformas ocurridas, pues recuérdese que el aporte fue desmembrado en salud y pensiones. Antes era compartido por el empleador y el trabajador y luego fue atribuido únicamente al trabajador.

De esa manera, si se produjera un aumento en el porcentaje de la cotización, éste tendría que ser asumido sólo por el trabajador con el consiguiente problema social que se podría generar. En todo caso, se tendría que fijar un porcentaje del empleador o del Estado –o de ambos– para el ámbito de pensiones, específicamente para la Cuenta Individual del afiliado, salvo que se tome en cuenta el objetivo de la elevación chilena en que un porcentaje del alza iría para el ahorro personal y otro para el sistema público.

En cualquiera de los últimos casos, se hace necesario mover el actual esquema diferenciado de las cotizaciones.

Respecto a la posible creación de una AFP estatal, el propio Baldo Kresalja señala –en torno al rol subsidiario que le señala la Constitución peruana vigente– que en la concepción de un Estado social y democrático de derecho, la intervención pública debe ser en beneficio de determinados intereses constitucionales (bienestar general) y que “cuando la libertad de empresa deja de ser un derecho social para

presentarse como un derecho de autonomía contrapuesto a otros intereses protegibles será necesaria la intervención (del Estado) que limite esa libertad” (paréntesis agregado nuestro. Kresalja, 2010).

Sin embargo, continúa la duda también sobre si la posible creación de esa AFP podrá solucionar, efectivamente, el problema de la falta de competencia.

También se ha planteado el impulso del sistema de pilares. Algunos con pilar básico público no contributivo, aunque algunos indican que es mal llamado así puesto que se financia con las contribuciones generales (impuestos) como el actual Programa Pensión 65; un pilar obligatorio público contributivo; un pilar obligatorio privado obligatorio contributivo; y un pilar voluntario privado. Lo cierto es que cualquier sistema de pilares que se aplique, si no va a ser un cambio sustancial para mejorar la actual situación respecto de los temas que se presentan (algunos de los cuales se han tratado: aportes, cobertura e insuficiencia de cuantías), se constituirá sólo en una mejor forma de organizar el sistema general y en un simple cambio paramétrico a modo de experiencia que puede, o no, cumplir con un objetivo claro.

Cualquier planteamiento de solución debe dirigirse a realizar una reconstrucción del sistema general o una verdadera reforma estructural basada en un diálogo social que, en el mejor de los casos, lleve a un consenso social con un liderazgo del Estado basado en decisiones técnicas y con la puesta en marcha de una cultura en Seguridad Social.

Referencias

- Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis*.
- Cruz Saco, M. A.; Mendoza, J. y Seminario, B. (2014). *El sistema previsional del Perú. Diagnóstico 1996-2013. Proyecciones 2014-2050 y reforma*. Documento de Discusión, Lima, 21 de octubre.
- Kresalja R., B. (2010). *El principio de subsidiariedad en materia económica. Análisis de las Constituciones peruanas de 1979 y 1993*. Editorial Palestra.
- Mesa Lago, C. y Márquez, G. (2007). “Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social”. En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. BID/Mayol Ediciones.
- Morón, E. y Carranza, E. (2003). *Diez años del Sistema Privado de Pensiones. Avances, retos y reformas*. Universidad del Pacífico-Centro de Investigación.
- Rojas, J. (2014). *El Sistema Privado de Pensiones en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

El sistema pensional colombiano: desafíos después de la reforma y re-reformas

Diana Paola Salcedo Novoa*

El sistema pensional colombiano está pasando por una crisis en materia de cobertura y sostenibilidad, la cual requiere de esfuerzos urgentes por parte de todos los actores sociales, empleadores y entidades gubernamentales para diseñar estrategias orientadas a la ampliación del derecho a las pensiones contributivas.

El presente artículo describe la estructura general del sistema de pensiones en Colombia, su evolución, los procesos de reforma y re-reforma, así como las problemáticas en términos de cobertura y sostenibilidad que se exponen a pesar de sus cambios normativos y orgánicos. Además, se hace un análisis de los retos que se enfrentan en materia de protección de los ingresos para las personas mayores, derivados del acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC, que a su vez están ligados al sistema general de pensiones. Por último, se presentan las propuestas para la ampliación del derecho de los colombianos y colombianas a las pensiones contributivas y el diálogo tripartito para el diseño de dichas propuestas.

* Economista por la Universidad de Antioquia y candidata al Máster en Análisis en Políticas Públicas por la Universidad Nacional.

Conceptos y consideraciones generales para el caso colombiano

El surgimiento del sistema pensional colombiano se remonta a 1946 con la creación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y otras cajas a nivel local, las cuales estaban destinadas a atender principalmente a los empleados públicos. En aquel tiempo era usual que cada empresa tuviera su propia caja de previsión, la cual cubría a los empleados en caso de vejez, riesgo o enfermedad. En 1967 se creó el Instituto Colombiano de Seguro Social (ISS), con lo cual se reglamentaron y volvieron obligatorias las pensiones para los trabajadores y trabajadoras del sector privado. Las pensiones estaban a cargo del Estado en ese tiempo, el cual se encargaba de recaudar los recursos y pagar las pensiones (Fedesarrollo, 2010).

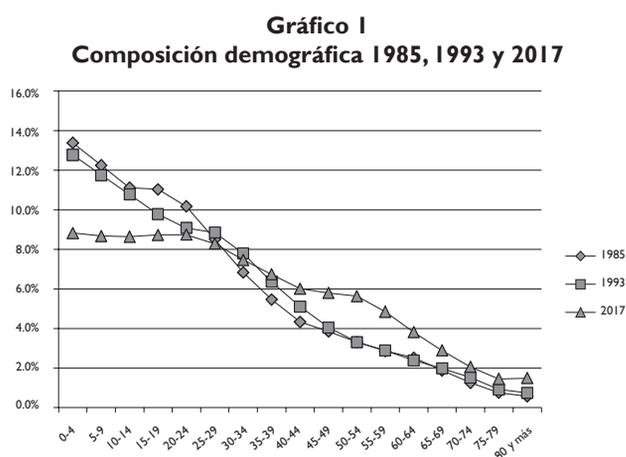
El sistema pensional se denominó Régimen de Prima Media con presta-

ción definida (RPM), el cual se basa en un modelo de generaciones traslapadas, en el que los recursos recaudados por concepto de cotizaciones van a un fondo común donde se pagan las mesadas pensionales de quienes cumplen con las condiciones para acceder al derecho. Así, las generaciones presentes asumen las pensiones de las generaciones anteriores.

Tras décadas, dicho modelo mostró grandes dificultades a causa, principalmente, de tres factores: a) la existencia de regímenes exceptuados, b) cambios demográficos y c) la informalidad y poca fidelidad en la cotización. Respecto al primer aspecto, cabe resaltar que en Colombia tenían lugar los regímenes especiales que beneficiaban a ciertos grupos de trabajadores antes de la ley 100 de 1993, los cuales se conformaban generalmente por empleados públicos cuya cotización estaba completamente a cargo del Gobierno nacional. Esta situación generó un pasivo pensional

que afectó la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo.

El segundo elemento fueron los cambios demográficos, lo cual se puede ver como el aumento de las expectativas de vida y la disminución de las tasas de fecundidad y natalidad. Es decir, “mientras en 1980 había alrededor de 30 contribuyentes por cada pensionado, para 1990 la razón llegó a ser de 13 a 1, y actualmente de 2 a 1” (Fedesarrollo, 2010). De tal forma, con el paso de los años ha disminuido el número de cotizantes al sistema, por lo que se han agotado las reservas del mismo. En el siguiente gráfico se muestra la composición demográfica por grupos de edad, con lo cual se evidencia que el número de personas mayores aumentó sostenidamente con respecto a las personas en edad activa entre 1985 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos poblacionales DANE.

El tercer elemento tiene que ver con las altas tasas de informalidad que se han reportado en los últimos años. Cada vez hay menos personas que cotizan al sistema de forma continua, lo cual afecta tanto las posibilidades de pensión de los trabajadores y las trabajadoras como el volumen de recursos recaudados para pagar las pensiones que han sido reconocidas. Dicha situación contribuyó al deterioro del régimen de generaciones traslapadas, que, aunado a los cambios demográficos, llevaron a la crisis a un régimen público, el cual actualmente depende de los recursos del Gobierno nacional y no de las contribuciones de los afiliados.

El Gobierno nacional expidió la ley 100 de 1993, en la que definió el objeto del Sistema General de Pensiones (SGP), con el fin de salir de la crisis que enfrentaba el sistema, menoscabando el principio de preservación de lo público y

en concordancia con las reformas de América Latina. De tal forma, se buscó “[...] garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones” (República de Colombia, 1993).

Asimismo, es preciso señalar que antes de la ley 100 existían un sin número de cajas de previsión que no estaban articuladas bajo ningún esquema. En general, cada caja y cada empresa determinaba, en algunos casos sin consultar a sus trabajadores, cuáles eran los requisitos para el acceso a una pensión. No obstante, la ley 100, que estructura el Sistema General de Seguridad Social (SGSS), también modificó aspectos relacionados con la prestación de los servicios de salud, lo cual resultó en una oleada privatizadora de los hospitales y centros de salud públicos. Por tanto, aunque la ley 100 haya organizado el funcionamiento del sistema de pensiones, actuó en detrimento de otros aspectos de la seguridad social.

Con esta ley se estructuró el SGP, el cual se conformó por dos regímenes mutuamente excluyentes. Por un lado, se encuentra el Régimen Público (RPM), que en la actualidad está a cargo de Colpensiones, anteriormente ISS; y, por otro lado, está el Régimen de Ahorro Individual (RAIS), administrado por los fondos privados de pensiones.

El RAIS, a diferencia del RPM, se basa en un modelo de cuentas individuales, en el que cada persona deposita un porcentaje de sus ingresos y, dependiendo del capital ahorrado durante su vida laboral, tendrá o no derecho a una pensión. Por tanto, es preciso anotar que ambos regímenes en la actualidad comparten alguna característica común como la garantía de pensión mínima, que se otorga a quienes coticen al sistema por 1,125 semanas, cumplan con la edad exigida para obtener una pensión: 57 años para mujeres y 62 para hombres, y demuestren no tener ingresos suficientes para subsistir durante su vejez. La garantía de pensión mínima equivale a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), el cual corresponde a 254 dólares.

Además, es preciso indicar que en Colombia ninguna pensión puede ser inferior a un SMLMV; no obstante, este salario no está diferenciado de acuerdo a la actividad económica u ocupación específica del trabajador, a diferencia de otros países como México, sino que tiene un carácter único que se aplica en todo el territorio nacional. Aunque

este aspecto puede considerarse una rigidez para la economía, las organizaciones sindicales y sociales argumentan que es una garantía invaluable para el trabajador, pues le asegura un ingreso para su subsistencia y la de su familia. Ahora bien, para calcular el porcentaje de aumento del salario mínimo, se integran factores como la productividad, la inflación, así como la capacidad de negociación de los sindicatos.

A continuación se enuncian las principales características de los regímenes pensionales.

Lo anterior se puede demostrar con los continuos niveles de informalidad. Por ejemplo, de 22,156,000 personas ocupadas en 2016, sólo 8,032,000 estaban afiliadas al régimen de pensiones (DANE, 2016). Esta situación se agudiza en las zonas rurales, donde solamente 662,000 de 4,828,000 trabajadores y trabajadoras están cotizando o han cotizado en uno de los dos regímenes de pensiones.

En el Gráfico 2 se muestra la evolución porcentual de los afiliados al sistema de pensiones como el porcentaje

Tabla I Características generales RPM y RAIS		
Característica	RPM	RAIS
Edades	57 años para mujeres y 62 años para hombres.	Capital suficiente que garantice la pensión de un SMLMV de al menos 110%.
Porcentaje de cotización para dependientes	12% del Ingreso Base de Cotización (IBC). 4% a cargo del empleado y 8% a cargo del empleador.	
Porcentaje de cotización para independientes	12% del Ingreso Base de Cotización (IBC).	
Semanas cotizadas	1,300 semanas.	No se establecen un mínimo de semanas cotizadas, ya que la pensión depende del capital ahorrado.
Valor de la pensión	Promedio del salario cotizado en los últimos diez años. El valor máximo de la pensión se encuentra entre el 70.5% y el 80% del salario con el que se haya cotizado.	No hay un valor máximo para la pensión; sin embargo, el valor mínimo es de un SMLMV.
Garantía de pensión mínima	57 años para mujeres y 62 para hombres, además de haber cotizado al menos 1,150 semanas.	
Devolución de saldos	Si no se accede a la pensión mínima, se devuelve el capital ahorrado más la corrección por la inflación al contribuyente.	El ahorro realizado más sus rendimientos financieros.

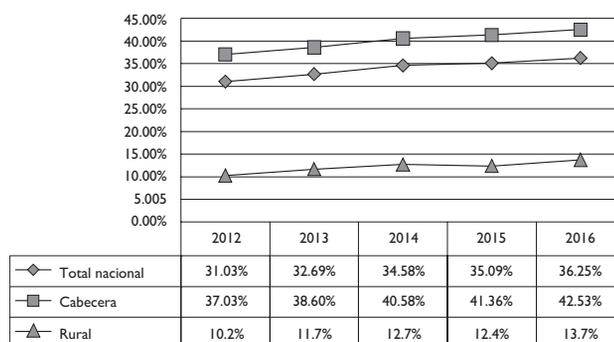
Fuente: Elaboración propia.

En el país, además de la pensión de vejez, se reconocen otros dos tipos de pensiones: la pensión por invalidez y por sobrevivencia. La primera de ellas se otorga cuando el trabajador pierde su capacidad laboral del 50% o más; y la segunda, reconoce a los beneficiarios del trabajador cuando éste fallece a consecuencia de un accidente de trabajo o por enfermedades laborales.

En tanto a la cobertura, el sistema pensional se caracteriza por la exclusión, ya que la mayoría de la población económicamente activa y ocupada no está afiliada a ninguno de los dos regímenes. Como ya se ha mencionado, esta situación deviene de las dificultades del mercado laboral colombiano para generar trabajos dignos y decentes, los cuales garanticen a los trabajadores y trabajadoras ingresos suficientes para subsistir y asegurar un ahorro para la vejez.

de la población ocupada para el total nacional, las cabeceras –predominantemente clasificadas como urbanas– y la zona rural y rural dispersa.

Gráfico 2
Porcentaje de personas afiliadas a pensiones con respecto al total de la población ocupada



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de informalidad DANE.

Aun cuando el número de cotizantes en los años ochenta y noventa era mayor en relación con el número de pensionados, la cobertura de las pensiones es muy baja con respecto a la población que cumplió la edad requerida. Ello debido, principalmente, a que las personas durante su vida laboral no contribuyeron al sistema por el tiempo exigido para la pensión o no ahorraron el capital suficiente. En el país, tan sólo 25% del total de la población mayor de 65 años tiene acceso a una pensión (Montenegro, 2014), la cual garantice ingresos suficientes para la vejez.

Las expectativas reales de una pensión en Colombia son muy desesperanzadoras. Según estudios hechos por López y Valderrama (2012), del cohorte de personas que en 2007 tenía 22 años, solamente 37.2% de quienes cuentan con educación superior podrán pensionarse, mientras que casi ninguna persona sin educación superior tendrá esa oportunidad. En general, 7.5% de dicho conjunto cumplirá con las semanas y la edad exigidas como requisitos. Esta situación puede variar de acuerdo al régimen en que se encuentre el contribuyente, tal como se describe en la siguiente tabla.

Tabla 2 Porcentaje de personas que se pueden pensionar de la cohorte analizada					
RPM			RAIS		
Con educación superior	Sin educación superior	Total	Con educación superior	Sin educación superior	Total
35.7%	1.6%	8.7%	47.9%	1.4%	11.1%

Fuente: López y Valderrama (2012).

En resumen, las personas con educación superior tienen más probabilidad de ahorrar lo exigido por el RAIS y con ello obtener una pensión, mientras que quienes no cuenten con educación superior tienen menos probabilidades en el sistema de capitalización individual (RPM).

Para concluir, cabe señalar que sumado al problema de cobertura, el sistema pensional colombiano afronta serias dificultades financieras. Estas tienen que ver con la proporción de ingresos frente a los gastos del RPM, ya que los primeros suman 2,750 millones de dólares, contra gastos de 14,872 millones de dólares, lo cual deja un déficit por cubrir de la cuenta del presupuesto general de la nación con un valor de 12,142 millones de dólares. Ello evidencia que los recaudos por cotizaciones no alcanzan para cubrir por sí solos el monto de pensiones que deben pagarse y que el valor del pasivo pensional

representa más del 114% del Producto Interno Bruto del país (Montenegro, 2014).

El sistema pensional: los retos del postconflicto

El 27 de septiembre de 2016, Colombia finalizó 52 años de guerra con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), por medio de los Acuerdos de Paz de la Habana, suscritos entre el grupo armado y el Gobierno nacional. En estos acuerdos se manifestaron las dificultades para la materialización de los derechos de la población colombiana; sin embargo, se hizo un énfasis especial en la necesidad de una reforma rural integral, que intervenga de manera prioritaria a los habitantes de las zonas rurales del país.

Así, con el acuerdo de paz, el Gobierno nacional se comprometió a priorizar el gasto social de la población que ha sido afectada por la violencia, así como poner en marcha un plan progresivo de seguridad social en los siguientes términos.

El Gobierno Nacional fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con un enfoque diferencial y teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. A la luz de las normas de la OIT de las que Colombia es parte y con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales), el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales (República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias, 2016: 31).

Dentro de este plan y reconociendo las dificultades del sistema pensional colombiano para la protección de los ingresos de las personas mayores, especialmente aquellas que habitan en el campo colombiano, se estableció lo siguiente.

- La garantía de protección social mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual y acompañado de un subsidio por parte del Estado.
- La extensión de programas para la protección del riesgo económico en la vejez de la población rural de la tercera

edad en extrema pobreza, que no esté cubierta por el sistema de seguridad social, considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores.

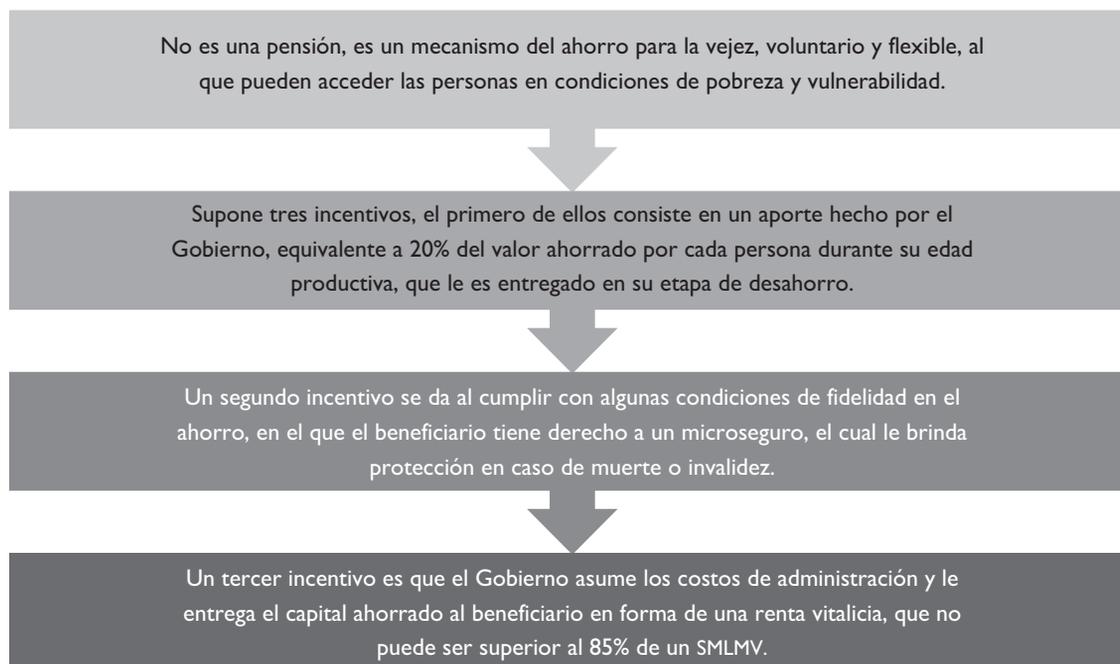
En sincronía con este plan, el Gobierno deberá adelantar acciones en pro de la formalización laboral y la generación de trabajos decentes, tales como promover la vinculación laboral de las personas en situación de discapacidad, de las mujeres en áreas productivas no tradicionales, el uso de mano de obra local para la ejecución de los planes y programas sociales, ambientales, entre otros.

Este acuerdo supone para Colombia interesantes oportunidades y retos en materia de mecanismos de protección para la vejez, que van más allá de los regímenes pensionales tradicionales, al plantear que la garantía de protección social puede darse mediante los llamados Beneficios Económicos Periódicos (Beps), los cuales fueron creados mediante el acto legislativo 01 de 2005, en el que se establece que “la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión” (Congreso de la República, 2005: 2). Este sistema de ahorro voluntario y flexible tiene las siguientes características (Gráfico 3).

De tal forma, el sistema presenta grandes dificultades, la primera de ellas tiene que ver con la voluntariedad y la preferencia de las personas por la liquidez, que se interpreta en la baja cobertura de este tipo de mecanismos. La segunda está relacionada con la probabilidad de que la renta entregada por los Beps sea suficiente para asegurar a las personas mayores un ingreso suficiente para su subsistencia. Así, si la tasa de inflación fuera igual a cero (0), la esperanza de vida para las mujeres fuera de 78 años, la edad de pensión se mantuvieran igual y ésta ahorrara el monto máximo permitido por el sistema desde los 18 años hasta los 57 años —es decir, 40 años seguidos sin interrupción—, la renta mensual que se le entregaría sería inferior a la línea de pobreza per cápita.

La tercera y quizá la más controvertida dificultad es que los Beps no pueden ser el mecanismo que reemplace a las pensiones. Si bien, se puede pensar que es un sistema complementario que permite a las personas seguir ahorrando para su vejez en sus lapsos de desempleo y tener un seguro que las proteja en contingencias como la enfermedad y la muerte, no puede sustituir el derecho a las pensiones contributivas. De tal forma, los Beps pueden coexistir con los regímenes pensionales siempre que haya movilidad entre ambos sistemas. Algunas de las propuestas para que

Gráfico 3
Características del sistema Beps



Fuente: Elaboración propia.

esta medida resulte beneficiosa para los trabajadores y las trabajadoras se enumeran a continuación.

En primer lugar, las personas que no fueron capaces de ahorrar lo suficiente para acceder a una pensión durante su vida laboral y soliciten la devolución de sus ahorros a cualquiera de los dos regímenes de pensiones (RPM o RAIS), pueden trasladar sus ahorros al sistema Beps para que les sea entregado en forma de renta vitalicia, sin tasa de reemplazo. Esto quiere decir que una vez fallezca el titular, no habrá más beneficiarios. El incentivo de 20% sobre el valor total ahorrado que entrega el Gobierno se puede mantener para quienes estén en condición de pobreza y vulnerabilidad.

En segundo lugar, las personas que han ahorrado en ambos sistemas (RPM/RAIS y Beps) y necesiten trasladar lo ahorrado en Beps a cualquiera de los regímenes pensionales, ya sea para completar semanas de cotización o capital necesario, pueden hacerlo. Y, por último, todas las personas pueden ahorrar en el sistema Beps, independientemente de su nivel de ingreso, aunque el auxilio pagado por el Gobierno sea solamente para las personas con menores niveles de ingresos.

En conclusión, el acuerdo de paz supone la implementación de los Beps en las zonas rurales como estrategia para materializar la garantía de protección de los ingresos para los adultos mayores; no obstante, ello no elimina la necesidad de crear un régimen de pensiones rurales que coexista con el sistema Beps y tenga en cuenta los siguientes criterios.

- Se debe propender por la creación, el fortalecimiento y la formalización de las asociaciones y organizaciones de los campesinos, las cuales serán el vínculo principal entre el campesino y el sistema de pensiones.
- Los trabajadores rurales podrán hacer sus aportes al sistema de pensiones de manera flexible, contribuyendo en los meses o momentos que más le convenga a cada núcleo familiar, de acuerdo con los periodos en los que reciben sus ingresos y dependiendo de la estacionalidad de las cosechas y de la variación de otros ingresos provenientes de las actividades agropecuarias.
- Debe existir la posibilidad de que terceros como los hijos y los familiares aporten a la pensión de los trabajadores y las trabajadoras rurales.
- El aporte al sistema de pensiones no deberá significar la pérdida de los beneficios sociales, siempre que se

mantenga su condición de vulnerabilidad. No obstante, las cotizaciones a las pensiones buscan generar una cultura de seguridad social, ya que cada quien aporta de acuerdo con sus ingresos.

Propuestas para ampliar el derecho a la pensión

Ante las evidentes dificultades que presenta el sistema pensional colombiano, ha sido inevitable el rumor de una nueva reforma pensional orientada, principalmente, a menguar el RPM y fortalecer el RAIS y los Beps como alternativas de protección para la vejez. Esta reforma estaría en concordancia con lo señalado por la OCDE (2015) para Colombia, donde se cuestiona duramente el hecho de que en el país no puedan existir pensiones inferiores a un SMLMV. En este sentido, la OCDE propone aminorar esta limitación y generalizar el mecanismo Beps para todas las personas que ganen menos de un SMLMV¹, aunque no estén en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Otra de las posibles reformas al sistema se trata del aumento de las edades de pensión y el ajuste de este requisito para hombres y mujeres, puesto que se argumenta que las edades en Colombia son las más bajas de Latinoamérica (Tabla 3).

	Hombres	Mujeres
Argentina	65	60
Brasil	65	60
Colombia	62	57
Perú	65	65
Uruguay	60	60
Chile	65	60
México	60	60

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, ello supone dos debates fundamentales promovidos por las organizaciones sindicales y por

¹ Actualmente, la base mínima de cotización al sistema general de seguridad social es de un SMLMV en Colombia. Se puede cotizar por periodos inferiores a un mes, pero con base en el salario mínimo diario.

quienes reivindican la economía y el reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares y comunidades. Estos debates están relacionados, en primer lugar, con el acto legislativo 01 de 2005, el cual estipula que “a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones” (Congreso de la República, 2005: 3). Para los trabajadores y las trabajadoras, este acuerdo significó la pérdida del derecho a las pensiones convencionales que estaban suscritas en los acuerdos colectivos con las empresas y que, en general, suponían condiciones diferentes a las de la ley 100 para acceder al derecho a la pensión.

En segundo lugar, el reconocimiento de la pensión para las mujeres a una edad inferior a la de los hombres es una reivindicación que pretende visibilizar el trabajo no remunerado que realiza la mujer al interior de los hogares y comunidades, el cual representa doble o triple jornada laboral que no se contabiliza en la pensión, pero que implica un gran desgaste físico y emocional. Es importante señalar que, a diferencia de otros países de América Latina, Colombia no otorga bonos pensionales por maternidad ni otros mecanismos favorables para las mujeres.

Por su parte, las organizaciones sindicales se oponen a las medidas que se proponen en la eventual reforma pensional. Algunas de las opciones que se erigen en el marco de este análisis y teniendo en cuenta los retos que impone el postconflicto son las siguientes.

- a) El reconocimiento de una pensión por invalidez para las víctimas del conflicto armado que hayan perdido el 50% de su capacidad laboral a causa de este conflicto. Estas pensiones tienen un sentido esencialmente humanitario, por lo que deben ser pagadas con los recursos del presupuesto nacional.
- b) El pago de bonos por maternidad para las mujeres (con un límite de hijos) se pagará una vez cumplida la edad de pensión.
- c) El reconocimiento de pensiones anticipadas a las 1,000 o 1,100 semanas para quienes hayan cumplido la edad, aunque no cumplan con el requisito de las semanas

mínimas para la pensión. La persona podría seguir cotizando hasta devolver el monto que le fue subsidiado.

En conclusión, las propuestas que se desarrollen en el marco de las reformas y re-reformas a las pensiones no deben actuar en detrimento de los derechos de los trabajadores. El enfoque de las reformas debe estar en la ampliación de la cobertura y no en fortalecer sistemas paralelos a los regímenes pensionales que no aseguran a los adultos mayores ingresos suficientes durante su vejez. Los mecanismos paralelos como los Beps deben formar parte de un sistema secundario, por lo que no deben ser el reemplazo de las pensiones contributivas.

El papel de las organizaciones sindicales y sociales para la promoción del derecho a la pensión

Las organizaciones sindicales tienen un papel fundamental en el diseño y la implementación de medidas que coadyuven a ampliar el derecho a la pensión, ya que participan en la definición de las políticas laborales y salariales, y tienen presencia en la mayoría de los organismos públicos y privados que administran las pensiones en Colombia. No obstante, este esfuerzo resulta insuficiente sin el apoyo de las instituciones gubernamentales y el gremio de empleadores del país. En este sentido, es indispensable impulsar espacios de diálogo social de carácter tripartito que permitan analizar las diferentes opciones y escenarios en torno al problema de cobertura y sostenibilidad pensional de los regímenes actuales.

Alguna de las medidas que se podría impulsar de manera tripartita podría ser popularizar la cultura de la seguridad social. Las organizaciones sindicales y sociales tienen presencia en todo el territorio nacional, por tanto cuentan con las herramientas y el talento humano necesario para popularizar la cultura de la seguridad social entre los trabajadores y las trabajadoras rurales. Además, cuentan con el conocimiento sobre el territorio necesario para diseñar estrategias de comunicación y acción que permitan llevar la seguridad social y las pensiones a todos los rincones del país.

Por su parte, los empresarios y las organizaciones sindicales podrían llevar a cabo acciones para garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores. De tal forma, es necesario capacitar a las pequeñas y medianas empresas respecto a las obligaciones que tienen en materia de seguridad social, así como las ventajas y las implicaciones que se presentarían al no respetar estas disposiciones.

Asimismo, es importante impulsar a las organizaciones, asociaciones, cooperativas de los campesinos, puesto que las agrupaciones de los trabajadores y las trabajadoras rurales son el vínculo fundamental con el sistema general de seguridad social.

Por otra parte, se deberían eliminar algunas restricciones en este sistema, ya que los trabajadores independientes deben pagar todo o nada. El valor de este aporte completo a la salud y a las pensiones para los trabajadores que coticen sobre un salario mínimo representa 85.7 dólares. Además, también significa renunciar a algunos beneficios sociales como las transferencias monetarias condicionadas por hijos a cargo, los subsidios a la educación de niños y niñas, entre otras. En este sentido, hay pocos incentivos para que los trabajadores y las trabajadoras formalicen su condición ante el sistema de seguridad social.

En resumen, es fundamental la participación de las organizaciones sociales y sindicales en el diseño e implementación de cualquier tipo de reforma pensional. De igual manera, se deben impulsar diálogos tripartitos que permitan escuchar y evaluar la posición de los actores del sistema frente a las propuestas de las entidades gubernamentales.

Conclusiones

El sistema pensional colombiano atraviesa por una crisis de cobertura y sostenibilidad, la cual requiere esfuerzos urgentes por parte de todos los actores sociales, empleadores y entidades gubernamentales para diseñar estrategias orientadas a la ampliación del derecho a las pensiones contributivas.

No obstante, el sistema pensional puede coexistir con otros sistemas de ahorro para la vejez como los Beps sin que ello signifique que se reemplace el derecho a la pensión. Sin embargo, las probabilidades de pensión de las trabajadoras y los trabajadores colombianos son muy escasas con las condiciones actuales, por lo que se proponen pensiones para víctimas del conflicto armado, bonos por maternidad y pensión anticipada.

Finalmente, el tema pensional es delicado en las zonas rurales, por lo que se debería crear un sistema especial de pensiones rurales que responda a las necesidades y condiciones de estos trabajadores. Aunque el acuerdo de paz señala que el derecho a la protección social se hará por medio de los Beps, no puede pensarse como el único e ideal mecanismo para este tipo de personas, ya que, en términos estrictos, no podrán acceder a un monto suficiente para asegurar su subsistencia.

Referencias

- Fedesarrollo (2011). *Retos y alternativas para aumentar la cobertura del sistema pensional colombiano*. Recuperado de <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf>.
- López, H. y Valderrama, F. (2012). *El mercado laboral y el problema pensional colombiano*. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/be_736.pdf>
- Montenegro, S. (2014). *Problemas estructurales del sistema pensional colombiano*. Recuperado de <<http://anif.co/sites/default/files/uploads/Santiago%20Montenegro%20-%20Asonfondos%20Nov%206.pdf>>
- OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE en Colombia*. Recuperado de <https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf>.
- República de Colombia (1993). "Ley 100 de 1993". Recuperado de <www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html>.

Reformas a pensiones según la experiencia europea. Especial referencia al caso español

Beatriz Rosado Cebrián*

Este trabajo analiza las reformas paramétricas en los sistemas de pensiones de reparto de los países europeos y, de forma más específica, el sistema de pensiones de jubilación en España, con lo cual se detallan las reformas aprobadas por la Ley 27/2011 sobre la actualización, adecuación y modernización de la seguridad social, así como la autorizada e incorporada a partir de la Ley 23/2013, que regula el Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones de Seguridad Social. Además de ello, se destacan las medidas previsibles para reformas futuras correspondientes a los problemas de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, a causa del envejecimiento de la población y del incremento de la tasa de paro.

Introducción

La sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones es uno de los retos más importantes a los que se enfrentarán las sociedades modernas en las próximas décadas. Según las proyecciones realizadas por expertos e investigadores nacionales e internacionales, España es uno de los países europeos en los que se prevé un incremento considerable del gasto en pensiones públicas, que no estará acompañado por un incremento de ingresos.

La presión que el envejecimiento de la población origina sobre el incremento del gasto en pensiones públicas y en el crecimiento casi inexistente de los ingresos del sistema es una característica común de todos los países europeos, tal como se ha manifestado en las proyecciones realizadas por la Comisión Europea (2015). Además, el impacto de la crisis económica y financiera de los últimos años ha intensificado el debate entre la opinión pública, los investigadores y expertos sobre la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, poniendo de manifiesto las carencias de los sistemas de pensiones de reparto, en los que las cotizaciones de los activos se utilizan para pagar las pensiones. De esta forma, factores como el envejecimiento de la población, el aumento del desempleo, la reducción del cre-

cimiento económico, el incremento de los niveles de deuda nacional y la volatilidad de los mercados están dificultando el cumplimiento de pensiones en muchos países.

Estas circunstancias han provocado una oleada de reformas en los sistemas públicos de pensiones en la mayor parte de los países europeos, de tal manera que los problemas con dichas reformas comienzan a dominar las políticas económicas (Valdés, 2002). En este sentido, en las reformas de los sistemas de pensiones, que se han llevado a cabo en los últimos años, muchos países han optado por reformas estructurales o sistémicas como la vinculación automática de algún parámetro relevante del sistema de reparto a la evolución de la esperanza de vida o de la situación económica a través de los factores de sostenibilidad.

* Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad de Extremadura. Correo electrónico: <brosadot@unex.es>.

Por otro lado, en el segundo apartado se analizan los sistemas públicos de reparto de pensiones y sus riesgos, así como la necesidad de promover reformas para la sostenibilidad financiera. En el tercero, se presentan las reformas paramétricas que se han desarrollado en la mayor parte de los países europeos. Y en el cuarto, se describen las reformas del sistema de pensiones de jubilación español.

Los sistemas de pensiones públicas de reparto y la necesidad de reformas

El proceso de envejecimiento (Guillén *et al.*, 2010) de la población es uno de los cambios con mayor impacto en las sociedades desarrolladas de la segunda mitad del siglo XX. En Europa, el número de individuos mayores de 60 años aumenta dos veces más que antes de 2007. En este contexto, el proceso de envejecimiento en España se ha acelerado, por lo que la población española de 65 años o más se ha triplicado desde el año 1950, llegando hasta 22.57% en el año 2012. Asimismo, según las Naciones Unidas, se prevé que se incremente hasta el 38.3% en el año 2050, situándose entre los países más envejecidos del mundo. Del mismo modo, el grupo de mayores de 80 años ha crecido casi doce veces más en el mismo periodo.

Según Celentani *et al.* (2007), el envejecimiento de la población se explica por el aumento de la esperanza de vida y el descenso de la población. Por otro lado, aunque la esperanza de vida sea uno de los indicadores más utilizados respecto al envejecimiento de la población, no es muy apropiada para medir los efectos de la senectud sobre los sistemas de pensiones, ya que la esperanza de vida depende de otros factores como la mortalidad infantil o la previa a la vida laboral, que no influyen en la viabilidad de los sistemas de pensiones de reparto, como afirman García, Herce y Jimeno (2005).

En consecuencia al aumento de esperanza de vida en las últimas décadas, se ha incrementado la población mayor de 65 años de edad (“envejecimiento por arriba”). Por su parte, el descenso de fecundidad ha supuesto un estrechamiento de la base (“envejecimiento por la base”), que ha transformado la pirámide de población española y la de la mayoría de los países europeos de manera significativa. Este hecho influirá negativamente sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, ya que el aumento de población con más de 80 años implicará

que las personas que alcanzan los 65 años perciban una pensión de jubilación o viudedad.

El problema del envejecimiento de la población es el incremento del número de personas mayores de 64 años, lo cual, comparado con el aumento del resto de la población, sugiere importantes retos a mediano y largo plazo para el mercado de trabajo, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de reparto y el estado de bienestar.

La sostenibilidad de los sistemas de reparto depende, entre otros factores, de que la población ocupada se incremente en la misma proporción a las pensiones que se deben pagar, de tal forma que se asegure el equilibrio de la tesorería del sistema, es decir, que el número de cotizantes y sus aportaciones sean suficientes para abonar las prestaciones de cada periodo. Igualmente, se pueden producir desequilibrios, siempre y cuando exista un fondo para los mismos.

La exigencia por mantener el equilibrio de la tesorería, sobre todo a largo plazo, se debe a que el envejecimiento demográfico lo pone en peligro, ya que las pensiones, además de ser más numerosas, se deben abonar durante más tiempo a causa del aumento de esperanza de vida a partir de los 65 años. Ese hecho se agrava por el descenso en la tasa de fecundidad, lo cual provocará la disminución de la población en edad de trabajar y, por tanto, el número de cotizantes del sistema.

En las próximas décadas, la tasa de envejecimiento experimentará un fuerte crecimiento: se multiplicará por 2.5, mientras que en el escenario más favorable el resto de los factores se mantendrá más o menos estable o experimentará una ligera mejoría; sin embargo, en ningún caso será suficiente para compensar el impacto del envejecimiento sobre el gasto en pensiones contributivas como porcentaje del PIB, el cual se situará en todos los casos por encima de los ingresos por cotizaciones previstos.

El envejecimiento de la población, determinado principalmente por el aumento de la esperanza de vida, provoca que los individuos perciban su pensión durante más tiempo, poniendo en peligro el equilibrio financiero actuarial del sistema. Además, el incremento del periodo de jubilación no está relacionado con la ampliación de la actividad laboral, lo que aumenta la diferencia entre los años cotizados y los que se disfruta de la pensión. Este hecho conlleva que el tipo de interés implícito que proporciona el sistema no coincida con el equilibrio necesario para que el sistema sea solvente.

Aunado a ello, derivado del riesgo demográfico resulta evidente que el análisis del riesgo económico es imprescindible para analizar la solvencia y las reformas de los sistemas de pensiones de reparto, en las que los pensionistas dependen directamente de la población empleada y afiliada a los sistemas de seguridad social. De tal forma, es importante analizar los factores que influyen directamente sobre el mercado de trabajo y el crecimiento económico de un país, además de considerar el proceso de envejecimiento en España y relacionarlo con la jubilación de los mayores como la formación, la entrada y salida del mercado laboral, el empleo, el paro, la inactividad, así como la productividad, el PIB, la inflación, entre otros factores, ya que estos elementos tienen un gran impacto en los cambios de comportamiento de la población española, lo cual influye en sus decisiones futuras y, como consecuencia, en el sistema de pensiones español.

Por otra parte, a causa del descenso progresivo, el número de afiliados a la seguridad social, el incremento de las prestaciones por desempleo contributivo (debido a la elevada tasa de paro) y las pensiones de jubilación a lo largo de los últimos cinco años, se prevé un déficit estructural del sistema de pensiones público.

El incremento de la tasa de paro supone, además del descenso de los ingresos por las cotizaciones sociales del sistema de seguridad social, el incremento del gasto por prestaciones contributivas. Del mismo modo, la situación económica en el sistema de seguridad social española se agravará más con el incremento de las prestaciones, entre ellas la jubilación.

Los problemas de sostenibilidad a los que se tiene que enfrentar el sistema de pensiones español, provocados por el incremento de pensionistas sin un relevo generacional que permita mantener el equilibrio entre los cotizantes y los pensionistas, se han agravado debido a la crisis económica, la cual se produjo por el descenso de los ingresos por cotizaciones y el incremento de los gastos por prestaciones contributivas de jubilación y desempleo.

De esta forma, el sistema de transferencia intergeneracional consiste en un sistema público de pensiones de reparto, en el que las cotizaciones de cada uno de los trabajadores se emplean para pagar las pensiones de otros a cambio de que las generaciones futuras paguen

sus pensiones cuando se jubilen. Por ello, la sostenibilidad del sistema depende de la relación entre el número de cotizantes y el número de pensiones. La decadencia entre cotizantes y pensiones contributivas, unido al incremento de la ratio entre pensión media y cotización media, ponen en peligro la situación financiera del sistema de pensiones actual a largo plazo.

El incremento de la tasa de paro en los últimos años ha influido negativamente en la sostenibilidad del sistema de pensiones de reparto a largo plazo, debido principalmente al descenso de cotizaciones de seguridad social para el pago de pensiones en un periodo determinado, afectando con ello el equilibrio de la tesorería; es decir, los ingresos del sistema no serán suficientes para los gastos por pensiones contributivas.

Asimismo, la tasa de paro influye tanto en las cotizaciones de los individuos como en los periodos cotizados; sin embargo, la cuantía de las bases reguladoras de pensión no se verá afectada, ya que se tendrá en cuenta los últimos 25 años de carrera laboral para el cálculo de la primera pensión. De tal forma, la mayor tasa de paro se presenta en las edades más jóvenes, por lo que las cotizaciones de los últimos años de carrera laboral sólo influyen a las bases reguladoras, en las que la tasa de paro es mucho menor y los salarios son más elevados, lo cual afecta de forma negativa al equilibrio financiero-actuarial del sistema. Así, las aportaciones realizadas a lo largo de la vida activa no serán suficientes para pagar las pensiones percibidas durante la jubilación, debido al aumento de esperanza de vida a partir de los 65 años y a la reducción del número de años en los que los individuos permanecen activos.

Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa. En las reformas a los sistemas de pensiones de los últimos años, muchos países han optado por reformas estructurales o sistémicas como la vinculación automática de algún parámetro relevante del sistema de reparto a la evolución de la esperanza de vida o de la situación económica a través de los factores de sostenibilidad, pero la mayor parte de ellos, además, ha preferido cambios en el cálculo de la primera pensión como, por ejemplo, la edad de jubilación y los años de carrera laboral. Aunado a ello, en el Cuadro I se muestra las reformas paramétricas recientes en la Unión Europea.

Cuadro I
Reformas paramétricas en la Unión Europea

Países	Aumento de edad de jubilación	Tasa de sustitución y carrera laboral completa	Base de cálculo	Cambio e índice de revalorización
Alemania	De 65 a 67 años			
Austria	De 61.5 a 65 la mínima	Se reduce hasta el 80% con 45 años cotizados	De 20 a 40 años	Pasa a ser el IPC
Bélgica	De 60 a 62 la mínima	Sube la carrera completa de 35 a 40 años		
Chequia	Sube según año de nacimiento			
Dinamarca	De 65 a 67 años y de 60 a 62 la mínima			
Eslovaquia	De 60 a 62 años			
España	De 65 a 67 años	Sube la carrera completa de 35 a 37 años	De 15 a 25 años	
Estonia	De 63 a 65 años			
Francia	De 65 a 67 años y de 60 a 62 la mínima	Sube la carrera completa de 37.5 a 40 años		
Grecia	De 60 a 65 años	Sube la carrera completa de 35 a 40 años	Toda la carrera laboral	El IPC como máximo
Holanda	De 65 a 67 años			
Hungría	De 62 a 65 años y de 60 a 63 la mínima		De salario bruto a neto	Pondera más el IPC que el incremento del PIB
Italia	De 58 a 62 la mínima			Pensiones altas por debajo del IPC
Lituania	De 62.5 a 65 años			
Malta	De 61 a 65 años	Sube la carrera completa de 30 a 40 años	De 3 a 10 años	
Reino Unido	De 65 a 68 años			

Fuente: Devesa *et al.* (2012).

Además de las reformas paramétricas del sistema, se han incorporado nuevos elementos en la base de cálculo de la pensión de jubilación como el denominado factor de sostenibilidad. En esta línea, Meneu *et al.* (2013) definen el factor de sostenibilidad como “un mecanismo automático que vincula alguno de los parámetros del sistema de pensiones a la evolución de alguna variable exógena que afecta al sistema, bien sea de tipo demográfico o de tipo económico”. Según Devesa *et al.* (2014), la principal finalidad del factor de sostenibilidad es la viabilidad de los sistemas de pensiones a largo plazo, protegiendo al sistema de los riesgos que amenazan sus sostenibilidad de forma automática, que además puede provocar el restablecimiento del equilibrio financiero del sistema y la mejora de la equidad intergeneracional.

Este tipo de factor ajusta parámetros como la edad de jubilación, el número de años cotizados para la carrera

laboral completa o la pensión inicial a través de la vinculación de la esperanza de vida, lo cual afecta a los nuevos jubilados. Siguiendo a Devesa *et al.* (2012), se plantean los diferentes métodos que se podrían utilizar en el cálculo del factor, a partir de los procedimientos que han sido utilizados en otros países, en los que dicho factor se ha incorporado a la evolución de la esperanza de vida mediante el ajuste automático de alguno de sus parámetros.

Diseño I. Vinculación de la edad de jubilación con la esperanza de vida

Este método consiste en aumentar la edad de jubilación (legal) al mismo tiempo que incrementa la esperanza de vida. A continuación se describe el diseño para los países que han incorporado dicho método en sus reformas.

El caso de Dinamarca queda fijado en los 67 años de edad en el 2022, vinculando la evolución de esperanza de vida a los 60 años, tomando como año de referencia el 2020 y teniendo en cuenta un desfase de 5 años. En Italia, los ajustes se realizarán a los 65 años cada tres años a partir del 2013. En el caso de Grecia, el ajuste se llevará a cabo a partir de los 65 años en el 2021. Por su parte, en Holanda se prevé el incremento de la edad de jubilación hasta los 67 años en 2025, lo cual se vincula con la esperanza de vida.

Continuando con Devesa *et al.* (2012), el diseño del factor se obtiene a partir de la siguiente fórmula y sus correspondencias:

$$E(t_1) = E(t_0) + EV(x, t_1) - EV(x, t_0)$$

$E(t_1)$: La edad de jubilación en el año de revisión.

$E(t_0)$: La edad de jubilación en el año base.

$EV(x, t_0)$: La mejora experimentada en la esperanza de vida a la edad x .

Diseño 2. Vinculación de los años cotizados con la esperanza de vida para obtener el 100% de la pensión

Este método vincula la evolución de la esperanza de vida con el número de años de cotización efectivos y necesarios para obtener una pensión completa. Por tanto, si se produce un aumento de esperanza de vida, la aplicación de sostenibilidad implicaría la necesidad de cotizar más años para obtener una pensión equivalente, por lo que afectaría a la cuantía inicial de la pensión equivalente.

En Francia se incluye un mecanismo de ajuste de años, el cual depende del aumento a los 61 años de edad de esperanza de vida. Así, en el año 2008 se necesitaban 40 años cotizados para obtener el 100% de la pensión de jubilación. Por su parte, Italia también ha incorporado la vinculación de años cotizados mínimos para acceder a la jubilación anticipada a partir de 2013.

Este método tiene como objetivo que el cociente, entre los años cotizados que definen la carrera completa y la esperanza de vida, sea constante e igual a la edad del año base (Devesa *et al.*, 2012).

$$y(t_1) = y(t_0) * \frac{EV(x, t_1)}{EV(x, t_0)}$$

$y(t_1)$: Los años de carrera completa necesarios en el año de revisión.

$y(t_0)$: Los años de carrera completa necesarios en el año base.

$\frac{EV(x, t_1)}{EV(x, t_0)}$ El cociente entre la esperanza de vida a la edad x .

Diseño 3. Vinculación directa de la pensión a la esperanza de vida

Algunos países europeos ajustan directamente el importe de la pensión inicial multiplicándola por un factor de sostenibilidad, el cual recoge la relación de la esperanza de vida en dos momentos diferentes de tiempo. Por ejemplo, en el año 2005, Finlandia comenzó a ajustar la pensión inicial en función a la esperanza de vida, siendo el 2009 el año base. En este caso, el factor de ajuste se obtuvo como cociente de dos valores actuales actuariales de una renta vitalicia unitaria a los 62 años con un 2% de tipo de valoración. De esta forma, se prevé que este factor tome el valor 0.95 en el año 2020 y 0.9 en 2040. En el caso de Portugal, a partir de la reforma de 2007, se incorporó un coeficiente de sostenibilidad aplicable sobre la cuantía de la pensión inicial. Dicho coeficiente se consiguió como el cociente directo de esperanza de vida media a los 65 años de edad en el año 2006 y en el año anterior al de jubilación. El primer año de aplicación fue en el 2010.

Según este diseño, el importe de la pensión inicial se ajusta multiplicando éste directamente por un coeficiente de sostenibilidad. Este coeficiente resultaría de dividir la esperanza de vida, de quienes han entrado en el sistema con una edad determinada en un momento anterior, entre la esperanza de vida de los nuevos pensionistas que entran con la misma edad pero en un momento posterior. De esta forma, dicho coeficiente se aplicará una sola vez a los nuevos jubilados en el cálculo de la primera pensión, por lo que la pensión inicial variará con la esperanza de vida de cada cohorte.

Diseño 4. Vinculación de la revalorización de las pensiones en función del IPC previsto y del ratio cotizantes/pensionistas

La revalorización de las pensiones supone un coste muy importante para los sistemas de seguridad social, por lo que su indexación está sujeta a diferentes indicadores y situaciones en muchos países europeos. De tal forma, este tipo de diseño debe ser “complementario” a los anteriores.

En países como Alemania y Suecia se aplica un mecanismo que afecta a la revalorización de las pensiones, teniendo en cuenta variables como el empleo o el crecimiento del PIB, que son las bases del sistema de pensiones de reparto. Según este diseño, la revalorización de las pensiones depende de la evolución de las cotizaciones y de las pensiones del sistema de seguridad social, sin que en ningún caso pueda ser negativa.

Alemania, por su parte, tiene un sistema de puntos mediante el cual el importe de la pensión de cada año depende del valor de cada punto. Así, el factor de sostenibilidad depende del ratio pensionistas-cotizantes, el cual obedecerá a las variables demográficas y económicas, según Börsch-Supan *et al.* (2003).

Respecto a Suecia, dentro del sistema de cuentas nacionales hay un mecanismo que ajusta automáticamente la revalorización de las pensiones a un indicador que combina las variables demográficas y económicas durante un periodo de tiempo determinado: el balance actuarial del sistema o la relación entre el activo (valor actual actuarial de cotizaciones futuras) y el pasivo (valor actual actuarial de las pensiones futuras). De este modo, si el ratio activo/pasivo es menor a la unidad, el rendimiento asignado al fondo nacional y a la revalorización de todas las pensiones existentes se ajusta a la baja. Sin embargo, cuando el ratio es mayor a la unidad se incrementa y recupera el rendimiento.

En Hungría, la revalorización de las pensiones dependerá del IPC y del crecimiento nominal de los salarios, lo cual obedece al crecimiento real del PIB. En ese sentido, la revalorización de las pensiones en Portugal se basará básicamente en el IPC, en función al crecimiento del PIB y al importe de la pensión. Por tanto, el factor de sostenibilidad, en estos casos, afecta a la cuantía de las pensiones contributivas de jubilación, por lo que se debe perseguir un objetivo adecuado a estas pensiones y en ningún caso la implantación del factor de sostenibilidad debe afectar a las pensiones mínimas.

De acuerdo con Börsch-Supan *et al.* (2003) y siguiendo la experiencia alemana, la revalorización de las pensiones para el caso español se lleva a cabo con el IPC previsto. Según Devesa *et al.* (2012), lo anterior se explica mejor con la siguiente fórmula y sus correspondencias:

$$y(t) = (1 + \Delta IPC(t)) \left(\frac{C_t / P_t}{C_{t-1} / P_{t-1}} \right) - 1$$

ΔIPC : El incremento del Índice de Precios de Consumo en dos años consecutivos.

C_t : Las cotizaciones del sistema del año t .

C_{t-1} : Las cotizaciones del sistema del año $t-1$.

P_t : Las prestaciones de jubilación del año t .

P_{t-1} : Las prestaciones de jubilación del año $t-1$.

α : Representa el grado de vinculación entre las cotizaciones y las prestaciones deseadas, que oscilará entre 0 y 1.

Conforme a Devesa *et al.* (2012), el factor de sostenibilidad afectará la pensión inicial de los nuevos jubilados, lo que implicará que los futuros jubilados asuman el riesgo de mayor esperanza de vida en el momento de la jubilación, por lo que el incremento posterior a la esperanza de vida lo soportarán los cotizantes del sistema. Asimismo, se busca que el incremento de la esperanza de vida influya en la población pasiva y los jubilados, puesto que el factor debería vincular la revalorización de las pensiones con la esperanza de vida cada año.

Ahora bien, en el Cuadro 2 se muestra un resumen de las principales reformas desarrolladas en Europa y el año de aplicación.

Cuadro 2 Resumen de las reformas aplicadas en países europeos			
Según la esperanza de vida (equidad intergeneracional)		Según otros indicadores (equilibrio financiero)	
Edad de jubilación	Años cotizados	Pensión inicial	Revalorización de pensiones
Alemania			2005 (ratio pensionistas-cotizantes)
Dinamarca	2022		
Finlandia		2010	

Continúa...

	Según la esperanza de vida (equidad intergeneracional)		Según otros indicadores (equilibrio financiero)
	Edad de jubilación	Años cotizados	Pensión inicial
Francia		2009	
Grecia	2021		
Holanda	2025		
Hungría			2010 (crecimiento del PIB)
Italia	2013	2013	
Portugal			2010
Suecia			1999 (balance actuarial del sistema)
España			2019

Fuente: Devesa et al. (2014).

El sistema público de pensiones en España y sus reformas

El continuo envejecimiento demográfico y la crisis económica, en los déficits previstos de las cuentas de seguridad social por más de una década, ha provocado la aprobación de varias reformas cruciales para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones español de reparto y prestación definida en los últimos años, entre las que destacan la Ley 27/2011 del 1 de agosto, correspondiente a la actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social (reforma de 2011), y la Ley 23/2013 del 23 de diciembre, la cual regula el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización del sistema de pensiones de la seguridad social.

Las principales novedades que introdujo la reforma de 2011 fueron las siguientes:¹

- Retraso de la edad legal de jubilación hasta los 67 años. No obstante, la Ley 27/2011 mantiene la posibilidad de acceso a la jubilación desde los 65 años con el 100% de la pensión, siempre que se tenga al menos 38.5 años de cotización. El objetivo de esta medida fue mejorar la relación entre el número de años cotizados y el número de años en los que se percibe la pensión de jubilación.

¹ La entrada en vigor de esta ley tuvo lugar, con carácter general, el 1 de enero de 2013. Sin embargo, existe un periodo transitorio de 15 años, con el fin de que su aplicación se haga de forma gradual y así mitigar su impacto, por lo que la reforma no estará plenamente implantada hasta el año 2027.

- Incremento del periodo de cálculo de la base reguladora hasta los 25 años. El objetivo de esta medida fue reforzar el principio de contributividad con las recomendaciones del Pacto Toledo, estableciendo una mayor proporción entre el esfuerzo de cotización realizado a lo largo de la vida laboral y la pensión que se percibe de la jubilación.
- La reforma de 2011 mantuvo durante 15 años el periodo mínimo de cotización para generar el derecho a una pensión contributiva de jubilación, pero aumentó hasta 37 años el periodo de cotización necesario para alcanzar el 100% de la base reguladora. Como consecuencia a esta modificación, se alteró la escala de los porcentajes aplicables para determinar la cuantía de la pensión, la cual adquiere ahora una progresividad mensual casi proporcional al número de meses cotizados a partir de los 15 primeros años.
- Se endureció los requisitos necesarios para acceder a la jubilación anticipada, con el objetivo de frenar el abandono temprano de la vida laboral y aproximar la edad real y legal de jubilación. No obstante, a comienzos de 2013, unos meses después de la entrada en vigor de la reforma de 2011, el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 5/2013 del 15 de marzo con medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, lo cual endureció el acceso a la jubilación anticipada.

Por tanto, las posibilidades de jubilarse anticipadamente quedaron del siguiente modo: a) a una edad inferior a la edad legal de aplicación (67 o 65 años) en cuatro años, con al menos 33 años cotizados y siempre que el cese del trabajador sea por una jubilación anticipada involuntaria; b) a una edad inferior a la edad legal de aplicación (67 o 65 años) en dos años y con al menos 35 años cotizados en el caso de una jubilación voluntaria.

En ambos casos, se aplican coeficientes reductores a la pensión resultante por cada trimestre que se anticipe la jubilación, los cuales resultan más elevados en el caso de la jubilación voluntaria. Dichos porcentajes reductores dependen de los años que se tengan cotizados; además, el importe de la pensión resultante no puede superar el tope máximo, que se reduce a 0.50% por cada trimestre o fracción que se anticipe.

También se aumentan incentivos para prolongar la vida laboral, mejorando los porcentajes por cada año que

los individuos retrasen su jubilación. Así, las personas que prolonguen su vida laboral más allá de su edad legal de jubilación, y que al cumplir esta edad hayan cubierto el periodo mínimo de cotización, se les reconocerá un porcentaje adicional por cada año completo cotizado entre su edad legal de jubilación y la edad en que se jubilen realmente. Este porcentaje dependerá del número de años cotizados que se acrediten al momento de tener la edad legal de jubilación: 2% si tienen menos de 25 años cotizados, 27.5% si tienen entre 25 y 37 años cotizados y 4% a partir de 37 años cotizados.

Finalmente y debido a la situación económica, la inclusión de la Ley 27/2011 de sostenibilidad prevista para el 2027 se tiene que adelantar, concretándose una nueva reforma a partir de la Ley 23/2013 que define el factor como un instrumento con carácter automático, la cual permite ajustar la cuantía de la pensión inicial de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$FS_t = FS_{t-1} \cdot e_{67}^*$$

FS_t : El factor de sostenibilidad del año t .

FS_{t-1} : El factor de sostenibilidad del año $t-1$.

e_{67}^* : La variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la seguridad social.

De esta manera, el factor de sostenibilidad se aplicará anualmente a partir de 2019 y su valor se revisará cada cinco años con la siguiente fórmula:

$$e_{67}^* = \left[\frac{e_{67}^{t-7}}{e_{67}^{t-2}} \right]^{1/5}$$

Por ejemplo, la variación interanual de 2019 que se aplicará durante el periodo 2019-2023 será:

$$e_{67}^{2019+2023} = \left(\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right)^{1/5}$$

La variación interanual de 2024 que se aplicará en el periodo 2024-2028 será:

$$e_{67}^{2024+2028} = \left(\frac{e_{67}^{2017}}{e_{67}^{2022}} \right)^{1/5}$$

Y así sucesivamente.

A partir de la inclusión del factor de sostenibilidad, la cuantía de la pensión de jubilación dejará de depender únicamente del historial laboral del trabajador y estará en función de la esperanza de vida al momento de la jubilación. Por otro lado, la reforma de 2013 también introdujo el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Durante décadas, la revalorización de las pensiones en España se ha efectuado en función del IPC con el objetivo de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones. Sin embargo, el nuevo IRP supone un cambio radical en esta política, con lo cual se separa de la actualización anual de las pensiones del IPC y se vincula al equilibrio presupuestario del sistema para que éste sea sostenible, relegando a un segundo plano el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas.

Según las nuevas reglas del primero de enero de 2014, las pensiones contributivas se revalorizan en función de una serie de variables relacionadas con la situación financiera de la seguridad social, tales como los ingresos y gastos del sistema, el número de pensiones y el efecto sustitución.

En concreto, el valor del IRP de cada año se determina a partir de la siguiente fórmula:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} + \alpha \left(\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right)$$

IR_{t+1} : Índice de revalorización de pensiones del año $t+1$ (año para el que se calcula la revalorización) expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

$\bar{g}_{I,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en $t+1$ de once valores de la tasa de variación de los ingresos de la seguridad social.

$\bar{g}_{P,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en $t+1$ de once valores de la tasa de variación del número de pensiones contributivas de la seguridad social.

$\bar{g}_{S,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en $t+1$ de once valores del efecto sustitución.

I_{t+1}^* : Media móvil geométrica, centrada en $t+1$ de once valores del importe de los ingresos de la seguridad social.

- G_{t+1}^* :: Media móvil geométrica, centrada en $t+1$ de once valores del importe de los gastos de la seguridad social.
- α Parámetro que determina la velocidad con la que se van a corregir los desequilibrios presupuestarios del sistema. La ley 23/2013 establece que este parámetro debe oscilar entre un valor mínimo del 0.25 y un máximo del 0.33. El valor de este parámetro se revisará cada cinco años, fijándose para el quinquenio 2014-2019 en 0.25.

Es importante destacar que para evitar cambios excesivamente bruscos, así como posibles reducciones en términos nominales de la pensión, el IRP incluye una cláusula suelo para que las pensiones crezcan un mínimo garantizado (0.25%) todos los años, y un techo más igual a la variación del IPC en el periodo anual anterior 0.5% (IPC+0,5%).

En la actualidad, son diversas las medidas de reforma que se han planteado la opinión pública y los expertos, por lo que en los próximos meses se harán visibles. Por su parte, el Pacto de Toledo se ha reunido para realizar un informe previo para analizar sobre las medidas recomendadas para descender los gastos del sistema de seguridad social, entre las que destacan la eliminación de los topes máximos en las bases de cotización, la eliminación o disminución de los elevados periodos transitorios de las reformas anteriores, la financiación de algunas prestaciones mediante impuestos, la creación de un impuesto especial para la sostenibilidad del sistema de pensiones español y la revisión y financiación de algunos tipos de pensiones como la viudedad.

Referencias

Börsch-Supan, A., Reil-Held, A. y Wilke, C. B. (2003). "How to make a defined benefit system sustainable: 'The sustainability factor' in the German Benefit Indexation Formula", en *MEA Discussion Paper*, 037-03.

Celentani, M., Conde Ruiz, J. I., Profeta, P. y Galasso, V. (2007). "La economía política de las pensiones en España", en *Fundación BBVA*.

Comisión Europea (2015). *The 2015 ageing report: economic and budgetary projections for the 28 EU member states, 2013-2060*. Bruselas.

Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B., Meneu, R. y Nagore, A. (2012). "El factor de sostenibilidad en los sistemas de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España", en *XV Encuentro de Economía Aplicada*.

Devesa, E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B. y Meneu, R. (2014). "La sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones europeos como pilar fundamental de un nuevo Estado de Bienestar", en *Modelo social europeo: perspectivas de futuro frente a los desafíos económicos, geopolíticos, democráticos y demográficos del s. XXI*, XII Premio de Investigación Francisco Javier Landaburu Universitas 2013, EUROBASK, 61-103.

García, E., Herce, J. A. y Jimeno, J. F. (2005). "La reforma de las pensiones: el papel de los mercados financieros", en *Centro de Investigaciones Económicas y Financieras*, Fundación Caixa Galicia.

Guillén, M., Domínguez, I., Encinas, B., Nagore, A. y Rosado, B. (2011). "Hacia la solvencia del sistema de pensiones tras los nuevos retos: envejecimiento y desempleo. Líneas de actuación y calendario de aplicación", en *Informe proyecto FIPROS*.

Meneu, R.; Devesa, J. E.; Devesa, M.; Nagore, A.; Domínguez, I. y Encinas, B. (2013). "El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema", en *Economía Española y Protección Social*, V, 63-96

Valdés, S. (2002). "Políticas y mercados de pensiones", en *Ediciones Universidad Católica de Chile*, Santiago de Chile.