

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Pensiones y jubilaciones en México:

Situación actual, retos y perspectivas

Estudio



Enero 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas

Responsable del estudio
Grupo Interdisciplinario de Investigaciones Sistémico-Interpretativas, S.C.

Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1	
Breve historia de los sistemas de pensiones y jubilaciones en México.....	5
Antecedentes	6
Contexto normativo	8
Evolución de la Seguridad Social en México.....	11
Antecedentes de la Seguridad Social y el IMSS	15
Antecedentes de la Seguridad Social y el ISSSTE	15
Crisis económicas y nuevos escenarios.....	16
Lecciones de la historia	19
Capítulo 2	
Diferentes etapas de los sistemas de retiro.....	21
Evolución de las prestaciones del RJP del IMSS	23
Contexto Internacional.....	29
Otros países latinoamericanos.....	30
Similitudes de los sistemas	37
Capítulo 3	
Reformas y cambios legislativos	39
Recursos pensionarios de los afiliados y creación de las AFORE	41
Modificaciones al régimen de pensiones del IMSS	43
Reformas a la Ley de Pensiones del ISSSTE	44
Otros programas	45
Capítulo 4	
¿Qué ha fallado?.....	48
Situación Real	49
Una mirada a la situación.....	50
Llamados de atención	52
Las AFORE en México, una solución parcial	53
Panorama general en otros sistemas.....	55

Informalidad en el mercado de trabajo, una piedra en el zapato..... 57

Capítulo 5

Impacto en la economía actual y futura..... 59

Pensiones, inviables en entidades del país..... 61

Capítulo 6

Nuevo Modelo para México..... 65

Propuestas de la OCDE 66

La propuesta de BBVA Research..... 68

Sugerencias de la ASF..... 69

Otras propuestas en el ambiente 70

Limitantes 72

Estrategias para un nuevo sistema de pensiones para México..... 74

Referencias 78

Anexos 83

Introducción

El presente estudio tiene como propósito ofrecer un panorama del problema del sistema de pensiones y jubilaciones en México, para encaminar la búsqueda de soluciones integrales que den sostenibilidad de largo plazo al sistema, sin afectar la economía de los trabajadores en retiro.

Para cumplir con el propósito, se inicia haciendo un breve recorrido por la historia de los sistemas de pensiones y jubilaciones en México. Allí se observará cómo ha evolucionado el abordaje que se ha realizado legalmente al tema del retiro de los trabajadores mexicanos. Se revelará que, desde sus orígenes, no se estableció un sistema nacional; o un modelo único a seguir, lo que cultivó un elevado nivel de fragmentación, la cual es ubicada como una de las condiciones de posibilidad para las circunstancias que hoy, y hacia el futuro, presenta ese sistema.

El segundo capítulo comienza identificando diferentes etapas de los sistemas de retiro en el país. Allí se proponen, para efectos de la identificación del problema, tres grandes momentos: la etapa de la “Satisfacción de las exigencias sociales”; la etapa del “Control político”; y finalmente, la etapa dedicada al “Saneamiento financiero institucional”. Lo que se plantea al hacer tal clasificación es mostrar algunas de las raíces históricas más profundas de la situación actual. Además, evidenciar las injusticias que se han derivado de los intentos de solución a la problemática de las pensiones en México. El capítulo continúa planteando la posibilidad de encaminar al sistema a una nueva etapa, en la que se intente satisfacer tanto la sanidad de las finanzas públicas, como la posibilidad de una vida de retiro digna para los trabajadores mexicanos. En la búsqueda de ese otro modelo, se hace una breve revisión del panorama a nivel internacional, en particular, en países de América Latina cuyas circunstancias son más similares a las nuestras que, por ejemplo, lo que se vive en Europa o en el Norte de nuestro continente.

El capítulo 3 está destinado a hacer un recorrido rápido por las reformas y cambios legislativos que se han llevado a cabo a nivel federal sobre los principales mecanismos de retiro, concluyendo que, hasta el momento, no se ha logrado

apuntar a los temas de fondo; motivo por el cual, el sistema continúa avanzando a velocidad acelerada hacia la tormenta. La razón fundamental por la que las reformas no han logrado resolver el problema es que los cambios han sido destinados a una parte del sistema y no al sistema en su integridad. Cada vez que se ha tocado legislativamente el tema, ha habido grandes ganadores y grandes perdedores, profundizando además las injusticias que de origen han estado sembradas en el sistema de retiro en México.

“¿Qué ha fallado?” es precisamente la pregunta que guía el Capítulo 4. Allí se despliega un diagnóstico de las principales causas que han conducido al problema y al fracaso, parcial o total, de las soluciones previamente intentadas. Como se dijo párrafos arriba, no se trata de ubicar culpables, sino de ganar la mayor comprensión posible del problema a efectos de ofrecer lineamientos generales para su atención que, como ya se anunció también, es el propósito central del estudio.

El capítulo 5 está destinado a mostrar qué ocurriría, en función al impacto en la economía, si no se atiende el problema. Siempre existe la opción de dejar pasar los asuntos que están causando algún daño, no obstante, tal decisión debe tomarse de la manera más consciente posible, lo que implica que se tienen claras las consecuencias y los precios que se tienen que pagar por no actuar.

Finalmente, el último capítulo tiene la función de presentar algunos de los lineamientos generales para atender el problema actual. Se destacan, entre otros asuntos, la necesidad de considerar en la solución la totalidad de los aspectos involucrados en el sistema de pensiones y jubilaciones de México; la obligación de reducir la fragmentación del mismo; la urgencia de involucrar a todos los sectores implicados en la construcción de mecanismos, bajo la convicción de que todos tienen que poner de su parte, aunque ciertamente, quienes han ganado más de forma tradicional, deben ser los más dispuestos a ceder en esta ocasión; y la exigencia de encaminar soluciones de largo plazo y alcance que no se limiten a salir del apuro momentáneo, sino que piensen en el inexorable avance del tiempo y el cómo éste trae consigo, por necesidad, transformaciones profundas de los escenarios y sus demandas.

Capítulo 1

Breve historia de los sistemas de pensiones y jubilaciones en México

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1930 la esperanza de vida de los mexicanos era solamente de 34 años. En 2015 es casi de 75 años¹. En 1930, únicamente un 4 por ciento de la población –que en aquel entonces alcanzaba los 16,552,722– sobrepasaba los 60 años de edad (INEGI, 2001). En la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI, se contaron 119 millones 530 mil 753 habitantes en México. Se determinó que 9 por ciento de la población cuenta con 60 años o más. Para el 2050, el Instituto estima que más de una cuarta parte de la población será mayor de 60 años². ¿Cómo se sostendrá económicamente ese sector de la población? ¿Qué costo representará para el país? ¿Resistirán los sistemas de pensiones y jubilaciones en México la carga que se les avecina?

Entender el devenir histórico de un fenómeno como el sistema de pensiones y jubilaciones en México es una necesidad ante la consciencia de que la situación actual tenderá a complicarse más con el paso del tiempo si no se toman las medidas pertinentes. No se trata de encontrar culpables sino de ganar comprensión en torno a una situación específica para atenderla de la mejor manera posible. Aquí y ahora, lo cierto es que la federación y las entidades se encuentran en las proximidades de una crisis severa motivada por un sistema –o, para ser más precisos, sistemas– de pensiones y jubilaciones que serán insostenibles en el mediano plazo. Allí, delante de todos los mexicanos, hay una tarea que atender que es de suprema relevancia para el futuro de la nación.

Es importante aclarar que, dado que en México existen múltiples esquemas de retiro, resulta inviable e impráctico rastrear el despliegue histórico de todos y cada

¹ Según el estudio Esperanza de vida al nacimiento/ Sexo y entidad federativa, 2010 a 2015 del INEGI, la media a nivel nacional es de 74.9 años; por entidades: Nuevo León y la Ciudad de México presentan la mayor esperanza de vida con 76 años; en caso contrario se encuentran Chiapas, Chihuahua y Guerrero con casi 73 años.

² De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

uno de esos mecanismos. Por tal motivo, se concentra la mirada en aquellos sistemas más significativos; no sin aclarar que se mantiene consciencia en torno a que, algunos de los esquemas más marginales en términos de los trabajadores en retiro que atienden, como los de algunas universidades públicas, son también los que manifiestan ya síntomas de la problemática en la que se está adentrando el sistema de pensiones y jubilaciones en el país. De tal manera que, aunque no se les dedica tiempo en el despliegue histórico, eso no significa que no se tienen en cuenta en la labor de comprender el problema, sus orígenes y sus posibles soluciones.

Antecedentes

El retiro laboral y su sostenimiento son preocupaciones relativamente recientes. El paso del modo de producción esclavista a los modelos derivados de la Revolución Industrial, dieron con el tiempo lugar a esa inquietud. En el mundo occidental, sobre todo, se planteaban tres vertientes sobre el tema: la primera, de carácter estrictamente económico-capitalista que problematizaba la llegada de la vejez y, con ésta, la pérdida de las capacidades productivas; una segunda, que apelaba a un principio de justicia social y que defendía el derecho a llevar una senectud tranquila, sin las presiones laborales; y, finalmente, aquella cuyo problema radicaba en la colocación laboral de las nuevas generaciones, quienes debían incorporarse como mano de obra, pese a que no necesariamente hubiera nuevas fuentes de trabajo capaces de darles cabida. Por supuesto, en cada contexto particular despuntó alguna de las vertientes más que las otras dos, pero fue la combinación de éstas la que fue clarificándose conceptualmente bajo el título de “sistema de pensiones y/o jubilaciones”.

¿Qué nos cuenta la historia? Las fuentes señalan al alemán, Otto von Bismarck (1815-1898) como el padre de los sistemas de seguridad social para los trabajadores y, a la par, de los sistemas de pensiones. La intención era evitar un posible levantamiento social ante la situación económica precaria que atravesaban en la Alemania de finales del siglo XIX. Además, se pretendía evitar que las ideas socialistas, entonces incipientes, se consolidaran en aquella nación. El ejemplo

alemán, sin embargo, tardó en popularizarse y fue hasta concluida la Primera Guerra Mundial, en 1918, cuando los sistemas de pensiones para el retiro comenzaron a hacerse comunes en el resto del mundo. Como se verá más adelante, México, con la Constitución de 1917, se adelantó a la época, como sucedió con otros muchos asuntos que hicieron de la Carta Magna de nuestro país un documento de vanguardia.

Al menos en lo que refiere a los derechos de los trabajadores mexicanos, sí que lo era. Y es que fue hasta 1933, durante la Conferencia de Estados miembros de la OIT que se aprobó el Convenio número 35 relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico. En dicho documento “se dispuso que la vejez del trabajador, una vez que quedara inhabilitado para el trabajo se compensación una pensión jubilatoria, estableciéndose desde entonces el derecho a la jubilación”, (Barajas, 2000). En 1944 la Organización Internacional del Trabajo reconoció en la Declaración de Filadelfia, quizá la más trascendente de todas, la necesidad de garantizar un sistema de pensiones digno para todos los trabajadores en el mundo (OIT, 1944). En ese documento, también, aparece por vez primera, con toda claridad, la problemática del sostenimiento económico-financiero de dichos sistemas. Pero fue hasta 1955, que entraría en vigor el Convenio 102 en el que se establecen las normas mínimas de la seguridad social, que incluyen las prestaciones por vejez. Y en 1967 entra en vigor el acuerdo 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, el cual es el instrumento más reciente de la OIT en materia de pensiones y jubilaciones.

En 1945, un año después, el derecho a la seguridad social quedaría plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Organización de las Naciones Unidas. Para México, estos eventos internacionales significaban una obligación más, aparte de lo ya establecido constitucionalmente, para que el Estado garantizara el retiro remunerado de sus adultos mayores. Para una mayor comprensión, adentrémonos en lo expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Contexto normativo

En el ámbito de los derechos y obligaciones de los seres humanos, y de manera independiente a su origen, raza, credo, posición socioeconómica, opinión política, orientación sexual, etc., existe una serie de documentos tanto a nivel nacional como internacional que reconoce el despliegue natural de la vida en sus distintas etapas, desde el nacimiento hasta la defunción.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), surgida con la intención de no permitir más atrocidades como las derivadas de la Segunda Guerra Mundial, consta de treinta artículos en los cuales se establecen las garantías individuales que van desde el derecho a la identidad hasta el disfrute de sus libertades.

En lo concerniente al individuo como trabajador, el artículo 23 indica que:

- (1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
- (2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
- (3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
- (4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses. (ONU, 1945)

Por su parte, la fracción I del Artículo 25 de la propia Declaración señala que:

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, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (ONU, 1945)

La Organización Internacional del Trabajo define pensión como el monto de dinero que recibe el trabajador o su familia al término de su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte. Además, afirma que la jubilación se alcanza al cumplir con la edad (generalmente entre 60 y 65 años) y el periodo de empleo (entre 30 y 40 años de servicio) determinados en las normas de cada país o

sistema de seguridad social, cuando se adquiere el derecho al pago de una pensión (OIT, 2001).

Para la OIT existen distintos criterios que permiten clasificar los regímenes de pensiones. Son tres los más comunes:

1. De acuerdo con el patrocinador o administrador del régimen (públicos o privados)
2. Conforme al tipo de beneficio (beneficio definido, contribución definida, y mixtos)
3. Complementarios

Por otra parte, la estructura del Convenio 102 de la OIT sirve como referente para la descripción del contenido de las normas actualizadas en el campo de la seguridad social, incluidas aquellas referidas a la vejez, invalidez y sobrevivencia. El Convenio 128 y la Recomendación 131 de la propia OIT lo complementan al establecer aspectos como la naturaleza de las prestaciones, las condiciones de adquisición y duración de las mismas:

Para las prestaciones de vejez el Convenio 102 establece que los pagos periódicos deben, por lo menos, alcanzar el 40% del salario de referencia y existe la obligación de revisar estos montos en caso de variaciones sensibles del nivel general de ingresos y/o del costo de vida. En cuanto al período para calificar a las prestaciones, el convenio establece que deben garantizarse prestaciones reducidas después del cumplimiento de 15 años de cotización o empleo. El Convenio 128 eleva la tasa de reemplazo a 45% del salario de referencia y establece otros aspectos relevantes como la posibilidad de fijar una edad superior de retiro que puede exceder los 65 años, teniendo en cuenta los criterios demográficos, económicos y sociales. Asimismo, en relación a la edad de jubilación, si ésta es 65 años, la misma debe descenderse para las personas que se han ocupado de trabajos insalubres. (OIT, 2006)

Finalmente, la Recomendación número 202 de la OIT, de 2012, fue presentada con los propósitos de:

- a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y;
- b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social. (OIT, 2012)

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) considerada como documento rector del país establece en el Artículo 123 que:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley, y con mayor precisión en el apartado XI especifica que: la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 – 2018, establece como una de sus metas la denominada “México Incluyente” de la que se desprende el apartado “Sistema de Seguridad Social” mismo que se suma a lo establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al reconocer que la seguridad social se define como: "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos" (PND, 2013-2018).

Actualmente, en 2016, los sistemas de pensiones en México están regidos a nivel Federal por una pluralidad de leyes que se desprenden del Artículo 123 Constitucional y que incluyen la Ley del Seguro Social (LSS); la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR); Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LCONDUSEF); y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE). Hay que mencionar que también existen las leyes de pensiones y jubilaciones de cada entidad federativa, Universidades y municipios, entre otros.

Como lo indica el estudio “El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN PROTECCIÓN SOCIAL, 2015-2016” elaborado por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, el sistema actual está conformado por dos grandes tipos de pensiones, aquellas que son contributivas (en las que el futuro pensionado aporta de manera parcial o total los recursos con

que se cubrirá en el futuro su pensión de retiro) y las no contributivas (que son cubiertas en su totalidad por recursos públicos).

Los sistemas de pensiones contributivas incluyen:

- El IMSS.
- El ISSSTE.
- El ISSSFAM.
- El Fondo Laboral PEMEX.

Por su parte, los programas de pensiones no contributivas comprenden:

- El programa de pensiones de la Ciudad de México (replicado en la mayoría de las entidades federativas).
- Oportunidades.
- El Programa de Adultos Mayores de 65 años y Más, administrado por la Secretaría de Desarrollo Social.

Cada uno de estos programas establece sus propias reglas de aplicación y sus candados. Sin embargo, el mecanismo establecido en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social suele emplearse como parámetro a partir del cual se determinan las bondades o debilidades de los otros sistemas de retiro.

Evolución de la Seguridad Social en México

El antecedente más antiguo sobre seguridad social en México, es el "Reglamento General de la Gran Casa Nacional de Inválidos" establecido en México por el Escmo. Sr. general de división, D. Vicente Guerrero, a virtud de su decreto de 21 de septiembre de 1829.³ Después, hay que trasladarse hasta el preámbulo de la Revolución Mexicana para encontrar otros antecedentes. En el programa del Partido Liberal Mexicano, formulado y difundido en julio de 1906, destaca el capítulo llamado: "Capital y Trabajo"⁴. En noviembre de 1906, el General Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, promulgó la Ley de Accidentes del Trabajo

³ En este documento se establecían las reglas para el funcionamiento de dicha casa y las condiciones para el otorgamiento del beneficio. (ISSFAM).

⁴ En este documento (1906) se estipulaban los principales derechos de los trabajadores, como la jornada de ocho horas, salario mínimo, indemnizaciones por accidentes de trabajo, descanso dominical, entre otros.

para su entidad⁵. En 1909 aparece el Manifiesto Político del Partido Democrático liderado por Benito Juárez Maza, hijo de Benito Juárez⁶.

Los derechos del trabajo también se encuentran en el libro: “La sucesión presidencial de México”, escrito por Francisco I. Madero en 1908 quien, además, en abril de 1910 se comprometió a presentar iniciativas de ley para pensionar a los obreros mutilados en el trabajo, en las minas o en la industria, y a los familiares de los trabajadores en caso de perder la vida. En diciembre de 1911 Madero, ya como presidente de la república, formuló bases generales para una legislación obrera nacional, donde también se contemplaba la Seguridad Social. El primer proyecto de Ley del Trabajo fue formulado por varios diputados en 1913.

En 1917 el Congreso Constituyente establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que incorpora las demandas de seguridad social exigidas por los grupos laborales, intelectuales y empresarios nacionalistas que lucharon por tal inclusión durante los primeros años del proceso revolucionario.

El Artículo 123 constitucional, recogió en su fracción XXIX las más importantes propuestas económicas, sociales, políticas e ideológicas de los trabajadores que por décadas habían luchado por sus derechos inspirados en lo que, en ese mismo tenor, estaba ocurriendo en otras latitudes, particularmente en el Norte de América y Europa. El espíritu de justicia social que clamaban los obreros de la época quedó plasmado en el contenido de este artículo constitucional.

La incorporación constitucional de la seguridad social como derecho de los mexicanos es uno de los triunfos de la gesta revolucionaria. En la Fracción XXIX del Artículo 123 podía leerse por vez primera que se consideraba de utilidad social “el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado debe fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social”. Así quedó establecido el principio fundamental del derecho laboral en

⁵ La Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León (1906) imponía responsabilidades para los patrones, quienes debían compensar a los trabajadores en caso de accidentes, esto debido al aumento del factor de riesgo en la industria derivado del uso de las maquinarias de vapor y eléctricas.

⁶ En su Programa (1909), el Partido Democrático pedía la expedición de leyes relacionadas a los accidentes de trabajo para proteger a los obreros.

México; mismo que se convirtió en eje político para la organización de la sociedad y el Estado, para regular las relaciones pactadas entre trabajadores y patrones, así como entre trabajadores y las instituciones del Estado.

En nuestro país de manera paulatina se fueron instituyendo los derechos del trabajo por lo cual inicia un proceso de transformación, mismo que supone le otorgará al trabajador la certeza al interior de su fuente de empleo, en esta sucesión se pueden mencionar como momentos claves: la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en agosto de 1925⁷; después, en septiembre de 1929, la Comisión del Congreso determina realizar una modificación al Artículo 123 en su fracción XXIX correspondiente a la protección y bienestar de los trabajadores, debido al nivel de formalidad e institucionalidad que representa dicha Dirección y a partir de esta reforma constitucional, el Seguro Social adquiere la categoría de un derecho público obligatorio y con ello se sientan las bases para la formulación de la Ley del Seguro Social.

En enero de 1932 el Congreso de la Unión otorgó facultades al Poder Ejecutivo Federal para la expedición de la Ley del Seguro Social, pero la ratificación de esta ley queda en vilo por la inestabilidad política del país producida por la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la presidencia de la República; posteriormente bajo el gobierno de Abelardo L. Rodríguez y el de Lázaro Cárdenas se crearon comisiones con el objetivo de formular un anteproyecto de Ley del Seguro Social.

En 1936, Valentín González Suárez, trabajador de la Fábrica de Río Blanco, Veracruz, redactó el proyecto denominado: “Un Estudio de Seguro General del Trabajo de Previsión Social”, y se organizó con algunos obreros y profesionistas para fundar la Sociedad Pro Seguro Social, destinada a promover la instalación de un régimen de seguridad social en el país. El proyecto contó con el interés del Ing. Miguel García Cruz, por entonces presidente de la Comisión Técnica y Redactora de la Ley para el Seguro Social, quien pudo integrar el proyecto para confeccionar la Ley del Seguro Social.

⁷ La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro tenía como función otorgar pensiones de retiro a los trabajadores del servicio público y además estipulaba los requisitos para su otorgamiento, como el haber cumplido 60 años de edad.

Fue hasta el 19 de enero de 1943, cuando se decretó la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, la correspondiente Ley, enunciando que el Seguro Social es un servicio público nacional con carácter obligatorio y de él surgen el IMSS y años más tarde, en 1959, el ISSSTE (Sierra, 2014). El instituto comenzó operaciones el 1 de enero de 1944.

Legalmente, la Seguridad Social implica brindar los siguientes servicios: asistencia médica, protección de los medios de subsistencia, servicios sociales necesarios para el bien personal y colectivo, otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Para tal efecto, el Seguro Social comprende dos tipos de régimen: obligatorio y voluntario.

El Régimen Obligatorio se financia con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Cuenta con cinco tipos de seguro: enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal mediante el Decreto respectivo, tal es el caso de los estudiantes, amparados bajo el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1998.

Por su parte, en el Régimen Voluntario, de manera opcional y mediante convenio con el Instituto, podrán ser sujetos de aseguramiento en este régimen, los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, pequeños comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, los patrones (personas físicas) con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Antecedentes de la Seguridad Social y el IMSS

Se puede considerar al proyecto Ley Minera (1907) como el detonante de lo que en la actualidad se conoce como la Ley sobre Accidentes de Trabajo, dicha ley establecía la protección mediante una indemnización, tanto de los trabajadores como de sus familias en caso de suscitarse un siniestro. Un nuevo concepto nacía y era de suma importancia que los empresarios vislumbraran que a partir del año 1915 los trabajadores contarían con un beneficio relacionado al riesgo que enfrentaban en sus actividades laborales cotidianas. Sin embargo, no se contaba con instituciones acreditadas por la federación que se hicieran responsables por la seguridad de los trabajadores, fue entonces que en 1929 se hace pública la Ley del Seguro Social que incluía los seguros de invalidez, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades, accidentes, entre otros.

Conforme avanzó la complejidad de los sectores empresariales y laborales se hizo imperativa la existencia de un instituto que se hiciera responsable del manejo de los fondos y la administración pública. En 1943 apareció el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), institución que hoy por hoy es referente en la prestación de servicios de salud y de protección para los trabajadores mexicanos y sus familias.

Antecedentes de la Seguridad Social y el ISSSTE

Los planes de pensiones del Estado surgen a partir del desarrollo económico, político y social del mismo, es inevitable pasar de largo que, a mayor utilidad de las empresas, mejor calidad de vida para los trabajadores; por tanto, en aquellos estados en los que la industrialización era un elemento clave de crecimiento para el país, el sector obrero demandara un sistema de seguridad social. De manera temprana y aislada, los Estados de México y Nuevo León proclamaron a principios del siglo XX, legislaciones donde se incluían disposiciones en las que los patrones debían atender a sus trabajadores por accidentes y dar compensaciones en caso de muerte.

Desde el artículo 123 de la Constitución de 1917 se fundamenta la necesidad de contar con programas de previsión social, así como los seguros de pensiones. La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) con el apoyo de los presidentes

Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles realizaron en la década de 1920 diversas propuestas encaminadas a la creación de programas de pensiones de retiro o supervivencia que fuesen financiados a través de impuestos de nómina, proyecto que no prosperó debido a la oposición del sector patronal (García, 2003).

El 12 de agosto de 1925, se promulgó la primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro. Su propósito era crear un fondo para ayudar económicamente a quienes, como consecuencia del tiempo laborado o la edad entraran en el retiro. En ese documento se estableció también, por vez primera, la ayuda de pensión para los familiares de un trabajador finado.

En 1959 el presidente Adolfo López Mateos expresó la importancia de proteger a los grupos económicamente más vulnerables y que requerían de los beneficios de una eficaz protección social, así como la inclusión de todos los servidores públicos. Con tal motivo, presentó al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley que dio origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, institución que en 1960 sustituyó a la Dirección General de Pensiones y de Retiro que era responsable de administrar los fondos para las pensiones de los trabajadores del Estado (El Orbe, 2010). La decisión pasó por la creación del Apartado B al Artículo 123 de la Constitución, con la incorporación de las garantías contenidas en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Paulatinamente se fueron incorporando prestaciones adicionales a las de salud y retiro. Los rubros de seguros, prestaciones y servicios obligatorios que residen en el artículo 3° de la Ley del ISSSTE entraron en vigor a partir de 1985.

Crisis económicas y nuevos escenarios

La segunda mitad del siglo XX representó para México una etapa de grandes retos. A partir de la década de 1970, comenzaron las recurrentes crisis económicas, que cambiaron el escenario no sólo para los sistemas de pensiones y retiro, sino para la totalidad de la actividad pública y privada. La situación obligó a tomar medidas tendientes a disminuir la carga que, para el Estado, representaban los sistemas de pensiones.

Un entorno cada vez más complicado por elementos como deuda pública, inflación, depreciación de la moneda, apertura a inversionistas extranjeros, perfil de la población cambiante en lo relativo al envejecimiento y acceso a la educación, hizo necesario que el sistema de pensiones iniciara con un proceso de transformación con la finalidad de que los trabajadores obtuvieran mayores beneficios al momento de la jubilación y/o retiro, acorde con la situación que prevaleciera en el país. Al menos, ese fue el diagnóstico que se tuvo en un principio.

Uno de los principales retos observables hacia finales de la década de 1980, consistía en realizar una transición justa y equilibrada para los trabajadores que les otorgara el derecho a elegir cómo sería calculada su cuenta de retiro a partir de las semanas cotizadas durante su vida laboral. Esa fue la razón por la cual en 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que abarca tanto al sector público como privado.

Para dar paso al surgimiento del SAR, el Congreso de la Unión reformó las leyes del Seguro Social y del INFONAVIT. Las reformas, fueron el primer paso para transformar el sistema de pensiones de uno de beneficios definidos, a uno de contribuciones definidas. El nuevo sistema recibió el tratamiento de complemento a la forma de establecer las pensiones dadas por el IMSS a través de la Ley del Seguro Social de 1973, que consistía en que las aportaciones realizadas al IMSS, 2 por ciento del Salario Base de Cotización, se acumulaban en una cuenta bancaria de ahorro para el trabajador, las cuales debían ser administradas por Instituciones Bancarias autorizadas para tal fin, llamadas ICEFA, “el rendimiento real otorgado por estas instituciones fue del 2% anual respaldado y garantizado por el Gobierno Federal” (Retirum). El 1º de julio de 1997 entró en vigor la reforma estructural de la Ley del Seguro Social y con ésta la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), entes que deben apegarse a la Ley de los Sistemas de Ahorros para el Retiro, vigente a partir de ese mismo año. El salto del modelo de beneficio definido al de contribuciones definidas, supuso también la creación de un organismo regulador, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). A partir de los criterios y normas

emitidos por la CONSAR, los esquemas de contribución que manejaban el IMSS y el ISSSTE debieron adecuarse a las reformas para facilitar que los trabajadores establecieran cuál era el mecanismo más conveniente para jubilarse (CONSAR, 2016).

En el caso del IMSS sus derechohabientes más antiguos no vieron afectados de ninguna manera sus derechos adquiridos. El gobierno federal asumió la responsabilidad de sostener el costo que representa para el Estado la no retroactividad de la nueva legislación. En cuanto a los trabajadores que tenían derechos adquiridos con el sistema anterior, pero que se pensionaran con el nuevo sistema, adquirieron la capacidad legal para elegir el sistema que mejor les conviniera, con la condición de que, si seleccionaran el régimen de retiro anterior, los recursos existentes en su cuenta individual pasarían a ser propiedad de la federación. Tal opción ya no estuvo disponible a partir de 1997 para aquellos que ingresaron al sistema de pensiones luego de la reforma, pues ya estaban obligados a utilizar una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE)⁸.

En contraste, para los derechohabientes del ISSSTE, el cambio de sistema supuso más de una opción. Cualquier trabajador del Estado que cumplió con los requisitos para obtener una pensión de Cesantía o de Vejez antes del 31 de diciembre del 2009, estaba en la posibilidad de disfrutar de todas las prestaciones establecidas en la Ley del ISSSTE de 1983. Sin embargo, a partir del primer día de Enero del 2010, los derechohabientes tuvieron que adoptar la elección irreversible del régimen deseado de pensión, ya sea acogerse a un sistema de Bonos de Reconocimiento sobre derechos adquiridos y una cuenta individual de retiro o elegir las prerrogativas que marca la Nueva Ley del ISSSTE en su artículo 10° transitorio, que enmarca la extensión de requisitos para la obtención de una pensión vitalicia financiada bajo el esquema de reparto (Méndez, 2016).

⁸ El nuevo formato de pensiones quedó establecido en el Marco Jurídico del Sistema de Pensiones donde se asentaron las bases jurídicas de la suscripción de contratos de prestación de servicios pensionarios.

Lecciones de la historia

¿Qué se puede concluir del breve despliegue histórico realizado? A continuación, se presentan algunas conclusiones con el enfoque de comprensión del problema que ocupa el presente estudio:

1. México, a inicios del Siglo XX, fue vanguardia en reconocer y atender el derecho de los trabajadores a recibir una pensión que les permitiera gozar de un retiro digno que brindara tranquilidad a su última etapa de vida.
2. No obstante, desde muy temprano en la historia se comenzó a atender a grupos particulares lo que condujo a fragmentar el sistema. En lugar de generarse de origen un mecanismo universal para el retiro, se permitió el surgimiento de múltiples esquemas de jubilación.
3. México perdió, hacia mediados del Siglo XX, la oportunidad de crear una legislación de aplicación general que estableciera parámetros y limitantes a las negociaciones colectivas de los esquemas de retiro a partir de la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo y la suscripción, por parte de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tal legislación habría evitado muchos de los problemas hoy existentes, derivados de negociaciones que otorgaron prestaciones en desmedida.
4. Por otra parte, es necesario resaltar que la mayor parte de los sistemas de pensiones y jubilaciones fueron creados a mediados del Siglo XX, cuando la esperanza de vida de los mexicanos era sensiblemente menor a la que se tiene actualmente. No fue sino hasta la década de 1980 que se comenzó a caer en cuenta lo que el incremento en la esperanza de vida significaba en términos del sostenimiento de los trabajadores en retiro.
5. La conciencia plena sobre la insostenibilidad financiera del sistema de pensiones y jubilaciones apareció de manera tardía; hasta que el sistema financiero entró en crisis en la década de 1990.

6. Una vez más, en lugar de enfrentar el problema en su integridad, se intentaron soluciones que atendían esquemas de jubilación puntuales (como la reforma al IMMS que entró en vigor en 1997).

Capítulo 2

Diferentes etapas de los sistemas de retiro

Como todo lo que se divide en etapas, la separación de los sistemas de pensiones y jubilaciones en México puede realizarse desde distintas perspectivas. Una primera forma de dividir la historia de los sistemas de pensiones y jubilaciones en México puede realizarse desde la tipología ofrecida por la OIT. Tomando como modelo el sistema del IMSS, se pueden distinguir tres etapas:

1. Sistema de beneficios definidos. Los regímenes de beneficio definido “establecen, al momento del retiro, el derecho a una pensión y el monto de la misma en función del promedio del salario para determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al régimen. El patrocinador del plan pensionario se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo establecido en el plan”, (Solís, 2000). El IMSS funcionó de esa manera hasta 1992.
2. Sistema mixto. Se trata de un periodo de transición de un sistema de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas. México, a partir de 1993 vive esa etapa.
3. Sistema de contribuciones definidas. Los regímenes de contribución definida son aquellos basados en cuentas individuales (que pueden alimentarse de aportaciones realizadas por los trabajadores, los patrones y/o el propio Estado). Bajo este mecanismo, los recursos que recibe el trabajador como consecuencia de su retiro dependen, en exclusiva, de la cantidad que se haya acumulado a lo largo los años de servicio, garantizando con ello el fondeo del sistema.

Una segunda posibilidad de clasificación por etapas de los sistemas de pensiones y jubilaciones en México se da a partir de quien los patrocina. Vistos así, la división sería la siguiente:

1. Financiamiento privado. Antes de la creación del IMSS en 1943, las prestaciones vinculadas al retiro eran comprendidas como un arreglo entre particulares (el patrón y el trabajador).
2. Financiamiento público. A partir de la creación del IMSS y hasta 1992, los sistemas de pensiones fueron pensados como una prestación que tenía que fondear el Estado, mediante los recursos provenientes de los impuestos, y/o a través de las aportaciones de los trabajadores activos y sus empleadores, como en el caso del propio IMSS.
3. Reprivatización del financiamiento. A raíz de la reforma estructural de 1993, se fondean las pensiones mediante recursos privados, aunque bajo una fórmula distinta a la de primera etapa. Existe, a partir de entonces, un mecanismo que concentra las aportaciones en cuentas individuales a partir de las cuales se determina la pensión que recibirá el trabajador cuando se retire.

Finalmente, otro punto de vista que puede ser clave en la comprensión del sistema, implica utilizar como criterio de distinción entre etapas el propósito central que orientó las decisiones al respecto. Desde esa mirada es posible identificar las siguientes etapas:

1. Satisfacción de las exigencias sociales. En esta etapa, que puede ser comprendida desde inicios del Siglo XX hasta la década de 1950, los sistemas de retiro y las legislaciones que los sustentaban obedecieron a la necesidad de atender un derecho reconocido por los principales organismos internacionales.
2. Control político. Aunque no sucedió con el total de los sistemas de pensiones, lo cierto es que los gobiernos ofrecieron condiciones de retiro que, en el largo plazo, eran insostenibles; pero que, en el corto, representaban el apoyo electoral de ciertos grupos gremiales. En esta etapa algunos trabajadores se encontraron con condiciones altamente ventajosas para su retiro, pero se condenó a la quiebra a Instituciones y a algunos gobiernos estatales.

3. Saneamiento financiero institucional. La más reciente etapa, iniciada en el segundo lustro de la década de 1990, corresponde a los esfuerzos por dar sustentabilidad a los sistemas de pensiones y jubilaciones. Tal propósito ha significado un duro golpe para muchos trabajadores que hoy vislumbran un futuro incierto ante la posibilidad de enfrentar graves carencias económicas durante su vejez. Sin embargo, sería ingenuo suponer, dado el escenario en que se dieron los cambios, que había muchas opciones sobre la mesa. Aunque hay que reconocer también que el desequilibrio fue severo.

Es necesario observar el ejemplo del Instituto Mexicano del Seguro Social; institución que, por un lado, ofrece un mecanismo de retiro para la mayor parte de los trabajadores formales del país; y, por el otro, otorga condiciones muy distintas a quienes laboran en el propio Instituto, generadas en la etapa que hemos denominado de “control político”.

Comencemos por el segundo. El Régimen de Jubilaciones y Pensiones creado en 1966 para los trabajadores del Seguro Social es un caso ejemplar porque demuestra la manera en que se ignoró el requisito de la sostenibilidad a largo plazo cada vez que fueron negociadas sus condiciones, en el Contrato Colectivo firmado por el Instituto con sus trabajadores.

En el cuadro que se presenta a continuación, se destacan las principales modificaciones aplicadas a partir de los Contratos Colectivos, obsérvese el incremento en las prestaciones para los trabajadores retirados y piénsese en el costo que representa para la sostenibilidad del sistema:

Evolución de las prestaciones del RJP del IMSS

Contrato Colectivo	Principales modificaciones al RJP	Conceptos integrados al salario para determinar la pensión	Aportación de los trabajadores
1955-1957	Cláusula 110: establece que un trabajador separado por vejez recibirá prestaciones de ley, más otro tanto a cubrir por el Instituto, más un finiquito.		
1967-1969	Inicio del RJP: un trabajador con 30 años de servicio y 58 años de edad, se jubila con el 90% de su sueldo.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa,	1% sólo sobre salarios base mayores a 90

		alto costo de vida.	pesos diarios.
1969-1971	El trabajador con 30 años de servicio y sin límite de edad, se jubila con el 90% de su sueldo.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida.	1% sólo sobre salarios base mayores a 90 pesos diarios.
1975-1977	Se reducen los años de servicio a 27 y 28 para mujeres y hombres respectivamente, para jubilarse con el 90% de su sueldo.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida.	1% sólo sobre salarios base mayores a 90 pesos diarios.
1982-1987			1.25% de salario base.
1987-1989	Nuevo RJP: jubilación con el 100% del último sueldo, un aguinaldo adicional de 25% del monto de la pensión por encima de la que marca la Ley, pago de un fondo de ahorro, incrementos a la pensión conforme el aumento salarial de trabajadores activos y otro aguinaldo anual de 15 días.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida.	2.75% de salario base.
1989-1991		Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida, infectocontagiosidad, compensación por docencia, atención integral continua, zona aislada.	2.75% de salario base.
1992-1997			3% del salario base y del fondo de ahorro.
1997-1999		Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida, infectocontagiosidad, compensación por docencia, atención integral continua, zona aislada, ayuda para libros, riesgo por tránsito vehicular.	3% del salario base y del fondo de ahorro.
1999-2003			3% del salario base y del fondo de ahorro.

(Fuente: Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, A.C., 2002)

Como puede apreciarse, en la medida en que fue avanzando el tiempo, el Estado fue siendo más generoso en su oferta a los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, a grado tal que se hizo inviable el sostenimiento financiero del propio Instituto. En el Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social en su edición 2013-2014, se señala que el Fondo creado para sostener el Régimen de Jubilaciones y Pensiones está agotado desde 2013. Que han tenido que echar mano de la Reserva Financiera Actuarial para cubrir el déficit que en 2015 y 2016 se estima alcanzó los 18 mil 500 y 21 mil 250 millones de pesos, respectivamente, y que se proyecta será de 19 mil millones de pesos para 2017.

La situación de retiro de los trabajadores formales afiliados al IMSS contrasta de manera importante con la que tienen aquellos que laboran para el Instituto. Aquellos, cada vez menos, que estaban inscritos bajo el régimen de 1973 tienen derecho a recibir del importe de la pensión, que resulta un procedimiento que establece el Artículo 167 de la Ley de 1973 por Cesantía si su retiro ocurre a los 60 años. El porcentaje se eleva a razón de 5 por ciento por cada año hasta llegar al 100% a los 65 años en donde, la pensión otorgada es de Vejez. Bajo este régimen, el IMSS carga con el peso financiero; aunque, al menos en teoría, lo hace a partir de las aportaciones que los propios trabajadores y sus empleadores hicieron.

El cambio dramático llega con la etapa que hemos denominado de “Saneamiento financiero” en 1997. Aquellos trabajadores que se hayan inscrito al Instituto a partir de ese año, se les exige por lo menos 1 mil 250 semanas de cotización, tener de 60 a 64 años de edad para obtener la pensión por Cesantía en Edad Avanzada y 65 años para obtener la pensión de Vejez. Además, los recursos que acumule el trabajador son destinados a una aseguradora, o una AFORE, para el pago de la pensión vitalicia o retiros programados, conforme designe el titular de la cuenta individual.

Se estima que en 2021 se empezará a jubilar la primera generación inscrita bajo el régimen de 1997. Se tratará de personas con más de 65 años cuya pensión será

equivalente a sólo 30% de su último sueldo. Allí el drama implícito en esta nueva etapa de los sistemas de pensiones en México.

La reforma estructural de la Ley del Seguro Social entró en vigor a partir del 1 de julio de 1997 y a consecuencia de ello, el sistema de pensiones se transformó de un fondo colectivo a un sistema de contribución definida. En su momento, se afirmó que las razones para cambiar eran: que el sistema de pensiones anterior enfrentaba severos problemas financieros, la alta informalidad⁹ aunada a la caída del salario real y la falta de cultura por parte de la población en temas de ahorro. Se consideró, además, que la reforma debía cumplir con los objetivos de dar viabilidad financiera al sistema de ahorro para el retiro, incrementar la cobertura y el ahorro; para conseguir estos objetivos tendrían que realizarse a través de cuentas individuales de contribución definida que fuesen manejadas por empresas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) del sector privado (García & Seira, 2015). A prácticamente 20 años de distancia, es posible afirmar en el mejor de los casos, que esos objetivos fueron cubiertos de manera parcial; en el peor, será necesario reconocer un rotundo fracaso de la intentona. Que, hay que decirlo, fue inspirada en el modelo chileno hoy inmerso en una crisis.

Vivimos un periodo en el que se mezclan dos etapas de los sistemas de retiro, ninguna de las cuales se aproxima a lo ideal. Una porque golpea la salud financiera del Estado y sus instituciones, la otra, porque condena al desamparo a la mayoría de los trabajadores del país. La cuestión inevitable es si es posible caminar hacia una nueva etapa en la que dos propósitos aparentemente incompatibles, la sanidad financiera institucional y el retiro digno de todos los trabajadores mexicanos, puedan conjuntarse.

Hasta el momento se han intentado dos grandes caminos. El primero, tiene que ver con el incremento de las pensiones no contributivas, surgido a partir de que el gobierno de la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) implementó su programa de ayudas a las personas mayores de 65 años. A ese respecto es necesario destacar que, "las políticas públicas y su complejo proceso de

⁹ Para la OCDE (2002) La informalidad es "Toda producción legal de bienes y servicios económicos que se oculta deliberadamente a las autoridades públicas para evitar el pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social, cumplir con ciertas normas laborales o procesos administrativos".

aplicación, el adecuado funcionamiento de los mecanismos para redistribuir el ingreso y afrontar los niveles de pobreza, la informalidad en el mercado de trabajo, así como las tendencias demográficas; se traducen en una creciente necesidad por obtener recursos fiscales que mantengan los sistemas de pensiones, lo cual es incompatible con la conservación de finanzas públicas equilibradas” (García, 2003).

La Ley de Pensión Universal, aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados en 2014, tenía el propósito de atender a todos aquellos adultos mayores que no contaran con una pensión de carácter contributivo; aproximadamente 61.2 por ciento de los mexicanos según datos del CONEVAL (Informe de Evaluación Específica de Desempeño, 2015). Sin embargo, el Senado se ha negado a hacer lo propio, precisamente bajo el argumento de la insostenibilidad financiera de dicho proyecto; algo similar ha sucedido con la Ley de Seguro de Desempleo que, aunque no implica un sistema de retiro, sí queda en vinculación con éste.

Por otra parte, para el Sistema de Ahorros para el Retiro, se implementaron en 2014 reformas que tenían como objetivo mejorar las tasas de reemplazo¹⁰ de las pensiones de los trabajadores, generar sana competencia en el sistema y mejorar el servicio que se brinda a los trabajadores acompañado por más y mejor información a los cuentahabientes, para que estuvieran en capacidad de tomar mejores decisiones sobre su ahorro. La tasa de reemplazo que se recomienda tener a nivel internacional es entre 50 y 70 por ciento del salario.

En 2016, la tasa de reemplazo otorgada por las AFORES en México es menor al 30 por ciento (El Economista, 2016). Quienes logran obtener tasas más altas son aquellos con salarios más bajos, sin embargo, éstos son tan bajos que no representan una pensión suficiente. Por tanto, las propuestas más importantes de reforma a la estructura del SAR fueron: cambios al esquema de comisiones, adopción de un nuevo modelo de traspasos, incentivos al ahorro voluntario¹¹, fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORE, facilidades para la

¹⁰ Es la medida de referencia de la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos (salario promedio del último año, por ejemplo). Es decir, es el porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador.

¹¹ El ahorro promedio en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del doble de lo que se ahorra en México que es del 5%.

designación de beneficiarios, mayor diversificación del régimen de inversión, mayor promoción y difusión del ahorro para el retiro, y mejor atención y servicio para los trabajadores (Consar, 2013). A dos años de distancia las proyecciones indican que los cambios fueron insuficientes. La mayor parte de los trabajadores asalariados que se retiren a partir del 2021 tendrán una tasa de remplazo que resultará insuficiente para sostener una vida digna.

Pero, ¿qué ha sucedido en el caso de los trabajadores del Estado? A finales del 2015, se presentó una propuesta de reforma que pretende desvincular al sistema de pensiones PENSIONISSSTE del ISSSTE para transformarlo en una empresa de participación estatal mayoritaria contando con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. En septiembre de 2016 el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República publicó en su gaceta, “Mirada Legislativa”, un análisis en torno a los cambios que se proponen. Donde se destacan como principales propósitos de la reforma:

- Separar el PENSIONISSSTE del ISSSTE y convertirlo en una empresa de participación estatal mayoritaria.
- Cambiar la composición del Consejo de Administración.
- Todos los bienes, derechos y obligaciones del PENSIONISSSTE pasarán a la nueva empresa administradora.
- El Gobierno Federal no responderá por las obligaciones a cargo de la nueva sociedad, ni de las minusvalías ocasionadas por una variación negativa en el valor de las acciones de las SIEFORE que operen los fondos de los trabajadores.

Sobre las modificaciones propuestas, el Instituto Belisario Domínguez concluye que, “tanto la iniciativa del Ejecutivo Federal como la Minuta enviada a la Cámara de Senadores para reformar la Ley del ISSSTE y escindir el PENSIONISSSTE del Instituto siguen en esa misma línea, línea, que hasta ahora no ha mostrado resultados favorables ni para los trabajadores ni para el régimen de pensiones del país.” (IBD, 2016)

Se puede apreciar, entonces, que los sistemas de pensiones en México continúan atrapados ante la aparente imposibilidad de satisfacer la sostenibilidad

financiera, al mismo tiempo que se otorga una vida digna de retiro a los ex trabajadores.

Contexto internacional

El extenso estudio de 2015 denominado “Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas”, desarrollado por SURA Asset Management y especialistas de México, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y El Salvador señala que, a pesar de la desaceleración de la economía durante los últimos 3 años, las perspectivas de largo plazo para Latinoamérica, son prometedoras. Incluso, el estudio prevé que la fuerza de trabajo formal se verá estimulada debido al impulso privado, las reformas que facilitan el desarrollo de mercado y los grandes proyectos de infraestructura.

El estudio plantea el siguiente escenario: “El empleo informal en la región ha disminuido desde casi 53% a 47% en los últimos cinco años, según la Organización Internacional del Trabajo, y de acuerdo a estudios del Banco Mundial, la clase media en América Latina creció 47% entre 2003 y 2009, al llegar a 152 millones de personas. Aunque este incremento se ha moderado en los últimos dos años, hacia 2030, estima el organismo, la clase media representará en esta zona cerca de la mitad de su población total. Lo más importante es que este crecimiento será liderado por una mayor proporción de población económicamente activa dado que, en la pirámide poblacional latinoamericana, más de un 40% lo concentra el segmento de entre 20 y 45 años de edad”.

Al igual que en el mundo desarrollado, la expectativa de vida continúa aumentando, situándose en alrededor de 78 años de edad en la región. Este es uno de los factores que está poniendo a prueba la efectividad de los sistemas de pensiones en estos países, los cuales, comparados con los de Europa y Estados Unidos, son relativamente nuevos. El sistema de pensiones de Chile, que comenzó en 1981, es el más antiguo de Latinoamérica y ha servido de referencia para otros países. A principios de 1990, Colombia y Perú adoptaron un sistema similar, seguido de México, en 1997. Hoy todos ellos han demostrado ser financieramente sostenibles, pero enfrentan una problemática común: la tasa de

reemplazo no está cumpliendo o cumplirá difícilmente las expectativas y necesidades de la población.

A grandes rasgos, la propuesta es:

“Realizar ajustes e innovaciones que permitan generar mayores niveles de ahorro previsional y aumentar la cobertura de los beneficios de carácter solidario que el sistema de capitalización individual ha permitido crear, al reducir los déficits fiscales de largo plazo de los esquemas antiguos de reparto”.

Otros países latinoamericanos

El estudio “Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas”, desarrollado por SURA Asset Management, compara a México y otros países latinoamericanos tomando en cuenta diversas variables:

COLOMBIA

Aspectos generales

Pensiones no contributivas

Programa de protección Social al Adulto Mayor: subsidio que otorga ingreso mínimo alineado con línea de indigencia.

Beneficios Económicos Periódicos: otorga subsidio fiscal de 20% de ahorro y rentabilidad acumulado al final de la vida activa, personas con ingresos inferiores al 85% del salario mínimo.

Capitalización individual

Sistema de capitalización individual de contribuciones definidas (AFP)

Ahorro previsional voluntario

Ahorro previsional voluntario, con incentivos tributarios (menor impuesto); las pensiones no pagan impuestos.

Descripción

El sistema colombiano contempla dos esquemas coexistentes que compiten por afiliados entre el mismo grupo poblacional. El Régimen de Prima Media (RPM), correspondiente al de reparto, es administrado por el Estado a través de

Colpensiones (antes ISS), una institución que agrupó todas las entidades públicas solventes antes de la reforma. El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), por su parte, es gestionado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter privado. La afiliación a pensiones es obligatoria para todo empleado con un contrato y para los trabajadores independientes, si bien cada individuo puede escoger el régimen de su preferencia. Esta competencia por afiliados es la principal característica del sistema, dado que los usuarios pueden cambiarse de sistema cada cinco años, con el último traslado permitido hasta diez años antes de alcanzar la edad de pensión. Esta dualidad permite el arbitraje entre sistemas e incluso el apostar contra el fisco, dado que el RPM y el RAIS conviven con diferentes parámetros y el RPM ofrece más subsidios para personas de altos ingresos.

Ambos sistemas tienen un componente solidario, representado por el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) en el RPM y por el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima (FGPM) en el RAIS. Estos fondos tienen como función recoger un porcentaje de las cotizaciones de los usuarios de mayores ingresos para complementar los aportes hechos por personas que no alcanzaron a completar los ahorros necesarios para una pensión mínima. Sin embargo, este componente solidario no ha sido suficiente para contrarrestar la baja cobertura del sistema y garantizar el acceso generalizado de la población a una pensión mínima, dado que tanto para acceder a los recursos del FSP como para los del FGMP se exige un número alto de semanas de cotización en el sistema, las cuales en muchas ocasiones no pueden cumplir los afiliados con bajas densidades de cotización.

Además de los pilares Uno y Dos, que compiten entre sí, Colombia cuenta con el Pilar Tres de ahorro voluntario complementario, para las personas con mayor capacidad de ahorro, y con un Pilar Cero, o no contributivo, que busca garantizar un ingreso mínimo para la vejez a población vulnerable. (Sura, 2015)

PERÚ

Aspectos generales

Pensiones no contributivas

Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65; focalizado en personas en condición de pobreza extrema.

Capitalización individual

Sistema de capitalización individual de contribuciones definidas (AFP)

Ahorro provisional voluntario

Ahorro previsional voluntario, sin incentivos tributarios.

Descripción

El sistema de pensiones peruano está conformado, principalmente, por dos sistemas contributivos entre los cuales están obligados a optar los trabajadores dependientes y existe libertad de traspaso: el Sistema Privado de Pensiones (SPP) con cuentas individuales de capitalización administrado por empresas privadas y el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), un sistema de reparto administrado por un organismo público. Además, existe un programa de transferencias estatales a personas mayores de 65 años (Pensión 65) que, pese a su nombre, es un programa asistencial y no fue concebido como parte del sistema de pensiones, aunque es considerado con frecuencia como el pilar solidario del mismo. Por último, existen sistemas de pensiones contributivos menores, muchos de los cuales ya están cerrados a nuevos miembros.

Pese a la abundancia de sistemas, actualmente solo el 28% de la Población Económicamente Activa (PEA) cotiza en alguno de estos, y el 31% de las personas mayores de 65 años recibe pensiones de los sistemas contributivos. A ellos se suma otro 20% que recibe transferencias de Pensión 65. La baja cobertura se debe al predominio de la informalidad y a que la legislación no incentiva la afiliación al sistema. (Sura, 2015)

EL SALVADOR.

Aspectos generales.

Pensiones no contributivas.

Pensión Básica Universal; se entrega a residentes en municipios de pobreza extrema/severa/alta de escasos recursos económicos o en situación de abandono; beneficio disminuye con pensión autofinanciada.

Capitalización individual

Sistema de capitalización individual de contribuciones definidas (AFP)

Ahorro provisional voluntario

Ahorro previsional voluntario, con menores impuestos al momento del aporte y cuando se retira como pensión no se paga impuesto.

Descripción

El sistema de pensiones de El Salvador está conformado por un Pilar Cero, asistencial, que cubre a menos del 10% de la población mayor de 70 años; un pilar de capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada y rol subsidiario del Estado, que sustituirá totalmente en el largo plazo al antiguo régimen de reparto; y un pilar de ahorro previsional voluntario, que no se ha desarrollado a pesar de tener ventajas tributarias significativas, debido a la iliquidez de los ahorros y a la imposibilidad de invertirlos en opciones de inversión distintas al portafolio vigente para el único tipo de fondo de pensiones existente en el ahorro obligatorio.

Las razones fundamentales que llevaron a sustituir el régimen de reparto por un sistema de capitalización individual fueron la acumulación de un importante déficit fiscal en dicho régimen, como consecuencia de la generosidad de sus beneficios en relación con los aportes realizados, y la necesidad de crear un sistema de pensiones que fuera sostenible financieramente y que no dependiera de los recursos públicos.

El esquema de financiamiento de los costos de la transición de un sistema a otro contempla la emisión de instrumentos financieros del sector público que deben ser obligatoriamente adquiridos por los fondos de pensiones del sistema de capitalización individual, a tasas muy inferiores a las de mercado. Esto, junto a la imposibilidad de invertir los recursos previsionales en los mercados internacionales y al bajo desarrollo del mercado de valores local, limita severamente la eficiencia en la gestión de las inversiones que realizan las administradoras del sistema de capitalización individual. A mediados de 2014, más del 80% de los fondos de pensiones estaba invertido en títulos estatales y cerca del 60% en inversiones obligatorias del sector público. La rentabilidad promedio de

las inversiones de los fondos desde los inicios del sistema ha sido alta (7.5% real anual), pero en los últimos diez años ha bajado significativamente, alcanzando un promedio de 1.6% real anual. Ello se explica fundamentalmente por las bajas tasas de interés que devengan las inversiones obligatorias en títulos del sector público.

De no tomarse medidas para aumentar la rentabilidad de los fondos de pensiones, las tasas de reemplazo que obtendrán las futuras generaciones de afiliados que han cotizado principalmente en el sistema de capitalización individual, podrían ser cercanas al 30% de su promedio salarial. (Sura, 2015)

URUGUAY

Aspectos generales

Pensiones no contributivas

Prestación asistencial no contributiva por vejez (70 o más años) o invalidez para habitantes que carecen de recursos para costear sus necesidades vitales; y subsidio para personas de 65 o más años y menores de 70 años, que integran hogares que presentan carencias críticas en sus condiciones de vida; las prestaciones disminuyen con ingresos del beneficiario.

Capitalización individual

Sistema de capitalización individual de contribuciones definidas (AFAP), que complementa al régimen administrado por el BPS.

Ahorro Provisional Voluntario

Ahorro Provisional Voluntario, con incentivos tributarios.

Descripción

El deterioro de la relación entre activos y pasivos, consecuencia, a su vez, de las tendencias demográficas (expectativas de vida, tasas de natalidad), el desempeño económico, la informalidad, la deficiente gestión institucional y el “clientelismo” político en el acceso y ajustes de las prestaciones, fueron las principales razones que motivaron la reforma que creó en Uruguay un sistema mixto de pensiones en 1995.

Sin reformas, el esquema antiguo habría provocado un déficit financiero insostenible. La implementación del sistema mixto y el rediseño de sus beneficios en relación a los existentes en el régimen anterior, junto a una mejora del desempeño de la economía uruguaya y de la gestión de las entidades administradoras del sistema de pensiones, han permitido resolver parte de los problemas señalados.

Las principales ventajas del sistema mixto, según sus promotores, son: la reducción de los riesgos de pensión para los trabajadores, al combinar una prestación del régimen de reparto con otra del sistema de capitalización individual; la participación social en el desarrollo del sistema de pensiones, a través de la representación de los trabajadores, jubilados y empresarios en el directorio del Banco de Previsión Social (BPS), entidad que administra el régimen de reparto y que es accionista de la principal administradora de fondos de ahorro previsional (República AFAP); un menor costo de transición, ya que no existe el pago de un bono de reconocimiento por las cotizaciones efectuadas en el régimen antiguo; la introducción de un espacio de libertad acotada para los afiliados, a través de su afiliación al sistema de capitalización individual solo por una parte de las cotizaciones; y la centralización de las operaciones de recaudación, cobranza y distribución de aportes en el BPS. La mayoría de estas ventajas no son inherentes solo al esquema mixto aplicado en Uruguay, sino que dependen del diseño que se implemente para este y otro tipo de sistemas de pensiones. (Sura, 2015)

CHILE

Aspectos generales

Pensiones no contributivas

Sistema Solidario de Pensiones, financiado con presupuesto público; focalizado; prestación básica solidaria para personas sin derecho a pensión; aporte previsional solidario para personas con derecho a pensión, que disminuye a medida que pensión autofinanciada aumenta, hasta llegar a cero cuando esta llega a monto máximo definido por regulación.

Capitalización individual

Sistema de capitalización individual de contribuciones definidas (AFP).

Ahorro provisional voluntario

Ahorro previsional voluntario, con incentivos tributarios (menor impuesto) o fiscales (bonificación de 15% ahorro).

Descripción

El sistema de pensiones chileno está conformado por tres pilares. Un primer pilar no contributivo otorga prestaciones básicas solidarias (PBS) a quienes no tienen derecho a pensión, y aportes previsionales solidarios (APS) a los afiliados que obtienen pensiones autofinanciadas que son inferiores a un límite definido por ley. Para recibir estos beneficios, se requiere tener 65 años de edad, pertenecer al 60% de las familias de menores ingresos del país y cumplir con requisitos de residencia. El financiamiento de este pilar proviene del presupuesto público.

El segundo pilar provee pensiones en sustitución de los ingresos recibidos en la etapa laboral activa, financiadas con contribuciones definidas capitalizadas en cuentas individuales, administradas competitivamente y con un rol subsidiario del Estado. Este segundo pilar denominado sistema de AFP, sustituirá totalmente al régimen antiguo de reparto en el largo plazo y es fiscalizado por una entidad especializada: la Superintendencia de Pensiones.

El tercer pilar corresponde a los planes de ahorro previsional voluntario (APV), que permiten a los trabajadores realizar aportes complementarios a los obligatorios para mejorar las pensiones. Estos planes cuentan con incentivos fiscales, tanto para los trabajadores de ingresos bajos y medios como para los de altos ingresos. En este pilar existe competencia entre distintos tipos de entidades administradoras y los planes pueden ser individuales o colectivos.

La estructura y el tamaño de los pilares del sistema de pensiones chileno registró importantes modificaciones desde la introducción de los programas de capitalización individual en 1981, principalmente con la reforma a los planes de ahorro previsional voluntario en el 2001 y la reforma previsional de 2008, que creó el Sistema de Pensiones Solidario (SPS) y modificó significativamente los pilares dos y tres de ahorro obligatorio y voluntario. Los objetivos principales de estas modificaciones fueron mejorar los montos de pensión, fortalecer la solidaridad de

los programas de pensiones, ampliar su cobertura e integrar los distintos componentes del sistema.

Si bien el balance de los resultados obtenidos por el sistema de capitalización individual y de la gestión de las administradoras de fondos de pensiones es positivo, el sistema de AFP enfrenta desafíos significativos a futuro, que generan la necesidad de realizar nuevas reformas. El principal reto está en el cumplimiento del objetivo mismo del sistema, que es la entrega de pensiones adecuadas a los afiliados, que sean estables y sostenibles en el largo plazo. Los primeros estudios de pensiones y de tasas de reemplazo muestran resultados satisfactorios, pero las estimaciones de beneficios para las nuevas generaciones proyectan una brecha importante con las pensiones y tasas de reemplazo de 70% de los últimos salarios que esperan los afiliados. (Sura, 2015)

Similitudes de los sistemas

En síntesis, los países aquí incluidos tienen por lo menos tres pilares fundamentales para sus sistemas de pensiones:

1. Un sistema de pensión solidario con cargo al presupuesto del gobierno para la población en pobreza alta.
2. Aportaciones patronales adicionales y ahorro voluntario del trabajador para su pensión, ambos con estímulos e incentivos fiscales; y
3. Un sistema de cuentas individuales, basadas en el sistema de contribuciones definidas.

A partir de lo anterior se puede concluir que, si bien México cuenta con un sistema de contribución definida a través de cuentas individuales que en el caso de nuestro país son administradas por instituciones del sistema financiero conocidas como AFORES, existen problemas con los otros dos pilares del sistema, ya que no existe cultura ni un marco legal fiscal óptimo para incentivar a trabajadores y patrones a realizar aportaciones voluntarias y no se tiene el marco constitucional para garantizar una pensión universal a la población que no tiene acceso a un trabajo formal.

¿Qué se puede concluir de lo expuesto en este capítulo?

1. Una de las causas de fondo que atraviesa el sistema de pensiones y jubilaciones en México, posibilitado además por el alto grado de fragmentación del mismo, es el uso político que se hizo de dichos mecanismos. Hay evidencia que permite afirmar que, en más de una ocasión, se otorgaron privilegios muy por encima de las capacidades financieras reales del Estado y sus instituciones.
2. Uno de los aspectos a consideraren un futuro es que ninguna decisión que se refiera a esquemas de pensiones debe pasar por las consideraciones políticas. Dicho de manera directa: la lealtad de los grupos gremiales no debe, bajo ninguna circunstancia, garantizarse a partir del otorgamiento de beneficios insostenibles que, además, favorezcan a las desigualdades.
3. La manera en que se está encarando el problema de los sistemas de retiro en otras naciones latinoamericanas, muestra la similitud del abordaje que se está haciendo del mismo en toda la región. La dificultad está en función del ahorro individual: ¿Cómo lograr que las personas ahorren para el retiro cuando su situación económica da apenas para subsistir el día a día?
4. Pese a lo anterior, es posible encontrar en los modelos latinoamericanos algunas pistas para alcanzar la solución integral que México requiere: menos privilegios para los grupos que tradicionalmente han sido más favorecidos; mayores incentivos fiscales para el ahorro; reorientación del gasto público hacia esquemas solidarios de pensiones; y dinamización del sistema financiero responsable de la administración de los fondos, para que estén en la capacidad de ofrecer tasas de reemplazo superiores a las que actualmente otorgan.

Capítulo 3

Reformas y cambios legislativos

Los sistemas de pensiones y jubilaciones en México vigentes deben ser comprendidos como un intento por encarar una problemática más global cuya historia está estrechamente ligada al devenir de la banca; su nacionalización en tiempos del presidente López Portillo (1976-1982) y su posterior re-privatización, ocho años después, a manos de Salinas de Gortari (1988-1994). Como se sabe, los resultados de la expropiación bancaria no fueron desfavorables, una adecuada política de austeridad implementada por el presidente De la Madrid Hurtado, permitió que se recuperara, al menos de forma parcial, la credibilidad en la economía mexicana. Por eso, resultó altamente polémica la decisión de su sucesor, Salinas de Gortari, de retornar los bancos a manos de la iniciativa privada, para lo cual fue necesario modificar el pasaje correspondiente del Artículo 28 y así permitir la participación de agentes privados en la prestación del servicio de banca y crédito (Turrent, 1982). El sistema bancario mexicano de ser un asunto nacional, se convirtió en un negocio privado. Lo más grave estaba por venir, tras la reprivatización vino una seria crisis de liquidez que condujo a la banca al borde de la quiebra.

Salinas de Gortari heredó una economía débil, cuya condición empeoró tras el llamado “error de diciembre” de 1994 ya con Zedillo de León al frente del Ejecutivo federal. Las tasas de interés se incrementaron cinco veces entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, y llegaron a alcanzar un nivel de 110 por ciento para créditos interbancarios (MexicoBuildingForTheFuture, 1997), mientras que el aumento en el costo de créditos al consumo fue aún más pronunciado. A medida que el número de créditos vencidos se acrecentaba, también crecían los problemas de liquidez de los bancos. Por consiguiente, éstos tuvieron que asignar más recursos para cubrir las pérdidas por préstamos.

El volumen de capitalización cayó, situación que se profundizó todavía más por el debilitamiento del tipo de cambio que incrementó el valor de las deudas contratadas en dólares. Para enfrentar los problemas financieros, en 1995 el

gobierno instituyó una serie de programas de alivio a deudores, alentando así a cumplir mediante contratos individualizados. El desconcierto social por la cartera vencida de agricultores en diversos puntos del país, causó manifestaciones públicas y se anunció la realización de una marcha de los productores agropecuarios endeudados con la banca desde varios estados hacia la ciudad de México. Tal situación dio lugar a la formación a nivel nacional del grupo de “Los Barzonistas”, en un principio de corte plenamente agrícola, pero que se transformó en un movimiento de personas morosas del área urbana, sobre todo de créditos hipotecarios, que se defendían ante la escalada de medidas punitivas de los sectores financieros urgidos por recuperar su capital.

Como respuesta a la problemática, se destacan tres programas: el Sistema de Reestructuración de la Cartera Vencida Agropecuaria (SIRECA) que consistía en la disminución de las tasas de interés y el alargamiento de los pagos hasta 15 años; la creación de la Unidad de Inversión (UDI) dirigida hacia pequeños empresarios de la ciudad y créditos hipotecarios; y el Acuerdo de Apoyo inmediato a Deudores de la Banca (ADE) similar al UDI, pero dirigido a los tarjeta-habientes (de Grammont, 2001). Con tales mecanismos los deudores podrían reestructurar los créditos bajo una unidad monetaria de relativa estabilidad, evitando con ello pagar los intereses con una inflación alta, lo que hacía posible obtener importantes ahorros. Sin embargo, para controlar el riesgo de las tasas de interés, la regulación limitaba el monto de las reestructuraciones de créditos en UDIS acorde con el valor de depósito en UDIS con los que contaban los bancos.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) fue un fondo de contingencia creado en 1990 por el Estado de México en vistas a superar los problemas financieros extraordinarios. Con la crisis encima y tras tres años de presiones, tanto de los bancos como de los usuarios que estaban en cartera vencida, en 1998 los pasivos del Fondo que ascendían a los 552 mil millones de pesos, fueron convertidos en deuda pública bajo un esquema denominado “rescate bancario”, al tiempo que se creó el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

La situación económica que prevalecía desde principios de 1995 implicó que la liquidez y la solvencia de las instituciones bancarias se deterioraran, por lo que se establecieron medidas que permitieron a los bancos enfrentar eventuales pérdidas; la ventanilla de liquidez en dólares cuyo propósito fue detener y revertir la corrida bancaria que se suscitó contra las obligaciones externas de la banca comercial, el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) que se trataba de una estrategia financiera que permitió a los bancos fortalecer su capital y, la reestructuración de créditos en UDIS que fue implementado para reestructurar los créditos de prestatarios confiables mediante la instrumentación de plazos largos y tasas reales de pago (Reyes, 1999).

Fue en medio de ese contexto que el Gobierno Federal estableció un nuevo sistema de ahorro para el retiro, en el que tomarían parte los bancos. El diagnóstico era sencillo. Parte de la crisis financiera obedecía a la falta de ahorro interno. Era necesario obligar a que los mexicanos incrementaran su nivel de ahorro, al tiempo que se impulsaba un aumento en el nivel de captación de las instituciones financieras. Sin embargo, la banca comercial no podía participar directamente como tal en el nuevo esquema, por lo que se les condujo, junto con otros interesados, a crear Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las cuales, bajo una reglamentación especial, se convirtieron en las depositarias de la mayoría de las cuentas de los trabajadores mexicanos.

Recursos pensionarios de los afiliados y creación de las AFORE

Anteriormente los recursos pensionarios de los trabajadores afiliados al IMSS, eran administrados por tal institución en una sola cuenta colectiva, sin obtener rendimientos. Posteriormente se crearon las AFORE (Administradoras de Fondos para el Retiro) por la ley del Seguro Social (LSS) en mayo de 1996, iniciando su operación en 1997, con la finalidad de ofrecer cuentas personales a los trabajadores y para que el ahorro generado a lo largo de su vida laboral pudiera crecer con los rendimientos generados.

La Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995, sentó el precedente primordial para el hoy llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Ese año inició el proyecto y aplicación del SAR en México, tomando como modelo económico el instrumentado de Chile en 1981; entrando en vigor en nuestro país el 1 de julio de 1997.

El funcionamiento de las AFORE está autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y supervisado por la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro).

Las AFORES administran el ahorro de los trabajadores afiliados al IMSS desde julio de 1997 y a partir de agosto del 2005, ofrecen sus servicios a todos los mexicanos. Cualquier trabajador, sea este servidor público federal, estatal o municipal, profesor universitario, trabajador independiente o trabajador de cuenta propia, puede abrir una cuenta en una AFORE.

¿Cómo funcionan? Del salario que recibe el trabajador, se descuenta una cantidad que, junto con otra que aporta su patrón y con otra cantidad más que aporta el Gobierno, se forma un fondo de ahorro, que es su cuenta individual, el cual se invierte desde el primer día y le genera un rendimiento al trabajador. De esta manera, poco a poco va creciendo el ahorro para el futuro. Además, las AFORES reciben aportaciones voluntarias de todos aquellos trabajadores (afiliados al IMSS o no afiliados al IMSS) que desean aprovechar los rendimientos (intereses) y los beneficios fiscales que éstas ofrecen.

Las AFORE administran un estimado de 2.4 billones de pesos y uno de sus principales problemas es que actualmente están otorgando escasos rendimientos, al invertir el 60% de los recursos que administran en deuda gubernamental, frente al 80% de hace 5 años.

Desde 1997, las AFORES en México han ofrecido un rendimiento anual promedio de 5.4%, una tasa inferior a la de otros países, lo que aleja la posibilidad de recibir una pensión adecuada para mantener el estilo de vida al que se acostumbró un trabajador durante su vida laboral.

En el capítulo titulado “¿Qué ha fallado?”, en este mismo documento, se ahondará sobre por qué las AFORE han resultado una solución parcial en el modelo pensionario mexicano.

Modificaciones al régimen de pensiones del IMSS

La Ley del Seguro Social se reformó en 1995 para sustituir el régimen de reparto por uno de capitalización total de contribuciones definidas con cuentas individuales, que se inició el 1 de julio de 1997. El cambio fue obligatorio para todos los trabajadores afiliados.

Tras la reforma, cada trabajador tiene una cuenta compuesta por tres subcuentas: retiro, vivienda y aportaciones voluntarias. Las aportaciones son un porcentaje del salario básico de cotización y son tripartitas: empleador, gobierno y trabajador.

Existe una aportación adicional que realiza el gobierno, denominada cuota social, fijada inicialmente en un monto equivalente al 5.5% del salario mínimo de julio de 1997, indexada a la inflación y que se ajusta trimestralmente. Las aportaciones las recauda el IMSS, transfiriendo los recursos de los programas de retiro a las AFORES.

La pensión se deriva de los recursos acumulados y capitalizados en la cuenta individual. Las principales variables que la determinan son:

- Las aportaciones
- El salario y su crecimiento
- Los rendimientos de las inversiones
- La edad a la fecha de la pensión
- Las comisiones.

Existe una Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMG), que equivale a un salario mínimo de julio de 1997, ajustado por inflación. Se obtiene cuando el saldo acumulado en la cuenta individual no alcanza para financiar el monto de la PGM y el afiliado cumple con el requisito de al menos 1,250 semanas cotizadas.

Los trabajadores que registran cotizaciones antes de la reforma (es decir: trabajadores en transición) pueden optar por los beneficios del esquema anterior si

estos son mayores a los que obtendrían con el saldo de su cuenta individual en la AFORE. El nuevo esquema no afectó las pensiones que se estaban pagando.

El IMSS ofrece un seguro obligatorio para cubrir los riesgos de invalidez y vida durante la etapa de acumulación y los riesgos del trabajo. La pensión permanente por invalidez es contratada por el asegurado con la institución de seguros que elija y equivale al 35% del promedio del salario de las últimas 500 semanas de cotización. Si el saldo acumulado en la cuenta es mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar la renta vitalicia, el trabajador puede retirar la suma excedente o contratar una renta vitalicia mayor. Si es menor, el Estado aporta la diferencia para adquirir la renta vitalicia.

Esta pensión se actualiza cada año de acuerdo a la inflación. Para tener derecho al beneficio se deben acreditar 250 semanas de cotización, pero si se determina el 50% o más de invalidez, bastará con 150 semanas.

En caso contrario, el trabajador puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición. La prima que cobra el IMSS por el seguro asciende a 2.5% del salario básico de cotización, financiado en 25% por los trabajadores, 70% por los empleadores y 5% por el Estado.

Reformas a la Ley de Pensiones del ISSSTE

El régimen de pensiones del ISSSTE fue reformado en el 2007 en línea con el programa del IMSS, pero en este caso el cambio al nuevo esquema de cuentas individuales fue voluntario para los trabajadores activos, y obligatorio para los que ingresaron después de la reforma. En consecuencia, coexisten durante la transición el programa de beneficio definido con el de cuentas individuales y contribuciones definidas. Las personas ya pensionadas al momento de la reforma no vieron afectados sus derechos.

Los trabajadores en transición son quienes optaron por mantenerse en el esquema de beneficios definidos y continúan regidos por la ley anterior, aunque la edad de jubilación y las cotizaciones aumentaron de manera gradual. Las aportaciones para el seguro representan actualmente un 11.3% del salario básico de cotización (SBC): 6.125% pagado por la dependencia federal y 5.175% por el

trabajador. La contribución se efectúa hasta un tope de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal.

Los beneficios se establecen en función del promedio del salario básico de cotización del año anterior al retiro. Antes no importaba la edad, pero a partir de la reforma se estableció una edad mínima de retiro, la cual comenzó en 2010 en 51 años para hombres y 49 para mujeres y gradualmente irá aumentando hasta topar, en el 2028, en 60 años para hombres y 58 para las mujeres. La pensión mínima garantizada por el Estado equivale a dos veces el salario mínimo vigente al momento de expedirse la ley, actualizado por la variación de los precios¹².

Los trabajadores que se cambiaron al esquema reformado y los nuevos que recién ingresan a trabajar tienen un programa de contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales. Al igual que en el IMSS, tienen tres subcuentas que fueron administradas inicialmente solo por una AFORE pública: PENSIONISSSTE, la cual se rige por la misma regulación de las otras AFORES. Desde 2011 cada trabajador puede optar por cambiarse a la AFORE de su preferencia o quedarse en PENSIONISSSTE.

El beneficio de pensión de los afiliados se financia con el saldo acumulado en la cuenta de retiro, con un piso igual a la pensión mínima garantizada. Los trabajadores que optaron por cambiarse al nuevo sistema recibieron un bono de pensión en reconocimiento de los derechos acumulados en el esquema anterior. Su valor fue equivalente a la pensión a que hubiera tenido derecho cada trabajador al cierre del 2006 y se registra en su cuenta individual.

Otros programas

De los 16 planes de contribuciones definidas reportados en el 2012, con excepción del IMSS e ISSSTE, la mayoría son complementarios y están establecidos en contratos laborales de entidades públicas. Existen dos planes más relevantes que fueron reformados:

¹² Los requerimientos para los distintos tipos de pensión quedaron asentados en el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones del Régimen de Cuentas Individuales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado el 21 de julio de 2009.

El Régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS, que en 2010 tenía una cobertura aproximada de 300 mil trabajadores activos y 204 mil pensionados. Es un programa complementario a la pensión del IMSS, de reparto y beneficios definidos. Sus problemas financieros condujeron a una reforma que modificó el contrato colectivo y a partir de junio de 2008, los trabajadores que han ingresado al IMSS han tenido un nuevo programa de contribuciones definidas.

En cuanto a la aportación inicial, esta aumenta gradualmente de 7% hasta llegar al 15% del salario de cotización y se deposita en la subcuenta de aportaciones complementarias para el retiro en la AFORE.

El otro, fue el plan de los Trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, quienes tienen un programa de beneficios definidos, reparto y por años de servicio. En el 2011 existían 67,930 trabajadores activos y 35,144 pensionados. Este programa fue modificado mediante un nuevo convenio firmado el 18 de agosto del 2008. A partir de entonces se crean cuentas individuales en donde se deposita la aportación del trabajador del 5.0% del salario básico de cotización y 7.5% por parte de la empresa.

¿Qué se destaca de todo lo anterior?

1. Lo desplegado en este capítulo permite reafirmar que, cada intento por atender el problema del sistema de pensiones y jubilaciones en México ha sido abordado de manera parcial. Es como si se hubiera determinado que no es el sistema el que se encuentra en crisis, sino que son algunos de los esquemas particulares de retiro los que deben sufrir ajustes.
2. Las reformas que se han aplicado a determinados mecanismos de retiro, han tenido como eje central el tránsito hacia un modelo de contribuciones definidas, desde un modelo de beneficios definidos. Pese a que la medida ha demostrado tener un impacto favorable en el sostenimiento financiero de los sistemas de pensiones seleccionados, han significado también como consecuencia un descuido el derecho de los trabajadores jubilados de recibir una pensión que les permitiera gozar de una vejez digna.

3. El caso de la reforma a la Ley del IMSS que entró en vigor en 1997, es paradigmático en ese sentido. Se atendió, sí, al mecanismo de retiro que más trabajadores abarca –y cuya insostenibilidad financiera era, sin duda, indiscutible– pero el futuro de los trabajadores afiliados luce muy poco alentador en cuestión a lo que será su situación económica una vez que comiencen a recibir montos de pensiones muy inferiores a sus sueldos actuales.
4. No obstante, no se puede negar que el cambio de régimen del IMSS se ofrece como una ruta, la más viable, para aplicar a otros mecanismos de retiro. Es por eso que el ISSSTE recurrió en 2010 a un esquema similar. Sin embargo, la reforma que actualmente se plantea en el Senado de la República, en la que se busca separar el programa de pensiones para crear una empresa independiente que lo administre, demuestra la insuficiencia del modelo que se ha convertido en paradigmático en nuestro país.

Capítulo 4

¿Qué ha fallado?

Para responder a ese cuestionamiento es necesario recapitular. ¿Cuáles de los hallazgos hasta ahora revelados tienen mayor importancia en la comprensión del problema?

En primer lugar, hay que destacar la fragmentación del sistema de pensiones y jubilaciones en México como una de las razones de origen de la situación actual. No sólo son los 105 esquemas diferentes existentes en el país identificados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013), sino la enorme disparidad entre unos y otros, posibilitada por la inexistencia de una norma de aplicación general.

Por otra parte, esa misma fragmentación ha conducido a suponer que, lo que legislativamente ha hecho falta, son modificaciones a las leyes particulares que regulan cada uno de los esquemas de retiro vigentes. Tales decisiones han conducido a una situación de condiciones no equitativas y por lo tanto indeseable, como lo declaró de manera reciente Carlos Ramírez Fuentes, presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: “En México, el Gobierno federal gasta más en subsidiar las pensiones de los trabajadores con mayores ingresos que las de los menos favorecidos”, (El Vigía, 2016).

Es importante reconocer que la mayor parte de quienes han sido favorecidos, pertenecen a instituciones del Estado; lo que contribuye a generalizar esa sensación de descontento que permea en la sociedad mexicana y que ha sido reconocida, incluso, por el titular del Ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto (Primera Plana, 2015).

Incluso las medidas planteadas para esquemas específicos han mostrado ser insuficientes. No sólo no han solucionado el problema financiero de las instituciones –o lo han hecho de manera parcial– sino que, además, han creado otros problemas que no se tenían antes.

En un informe de 2013, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) resalta cómo, al tiempo que se inició la transición del sistema de beneficio definido al de contribuciones definidas a partir de cuentas individuales, bajo el discurso de

proteger a las futuras generaciones de déficits presupuestarios en la materia, cada vez más amplios; “se determinó como prioridad gubernamental una nueva seguridad social que incluyera una pensión universal para adultos mayores, lo cual denotó una paradoja en el planteamiento, al ser un aspecto que habría de ejercer una presión mayor sobre las finanzas y agravar, por lo tanto, el riesgo detectado en la cobertura de las pensiones y jubilaciones”, (ASF, 2013).

Por otra parte, es necesario reiterar que la transición hacia el sistema de contribuciones definidas no ha sido general. De acuerdo con la CONSAR 53 por ciento de los mecanismos de retiro vigentes son todavía de beneficios definidos; 34 por ciento son planes mixtos; y únicamente 13 por ciento son de contribuciones definidas. Sin embargo, para la ASF el mayor problema lo representa la ausencia de regulación y supervisión de los sistemas de beneficio definido:

En la administración de los 74 regímenes pensionarios de beneficio definido, la falta de regulación y supervisión conllevó a que en el periodo 1995-2008 no se contara con información de las valuaciones actuariales. A partir de 2009 fue cuando las dependencias y organismos de la APF reportaron la situación financiera de los regímenes de pensiones y jubilaciones bajo su responsabilidad, precisando el valor presente de sus ingresos y obligaciones laborales y, como resultado, el déficit o superávit actuarial. Sin embargo, tanto su elaboración como la revelación de las obligaciones laborales en los estados financieros de las instituciones que tuvieron a su cargo o administración planes de pensiones fueron desiguales, lo que impidió generar un diagnóstico preciso, confiable y comparable de la situación financiera y actuarial que presentaban en su conjunto. (ASF, 2013)

En ese tenor, es importante ahora comprender un poco más el problema al que nos estamos enfrentando los mexicanos de la segunda década del siglo XXI.

Situación real

Actualmente, tres de cada cuatro mexicanos no disponen de una cuenta de retiro. El Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República, reporta que, según una encuesta del Gabinete de Comunicación Estratégica (Visor Ciudadano, 2016)¹³, los mecanismos de ahorro de los mexicanos son los siguientes:

¹³ “Afores”. Sondeo realizado por Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) el 25 de julio de 2016 mediante sondeo telefónico en todo el país a mayores de 18 años. Muestra de 600 cuestionarios.

- 1 de cada 4 mexicanos (23.7%) ahorra a través de una institución bancaria.
- 1 de cada 8 mexicanos (12%) guarda su dinero en casa.
- 1 de cada 10 mexicanos (9.9%) prefiere limitar sus gastos.
- El 9.4% de los mexicanos participa en tandas.

La encuesta también ofreció un panorama sobre la preocupación de los mexicanos por su futuro y su ahorro para el retiro (Visor Ciudadano, 2016). Según la encuesta:

- 58.3% piensan “poco o nada” en su retiro.
- 42.2% respondió que piensan “algo o mucho” en su retiro.
- 62.8% respondió no contar con una afore.

Otra encuesta, de la firma Buendía y Laredo (Visor Ciudadano, 2016)¹⁴, arrojó los siguientes datos sobre la situación:

- 51% de los encuestados aseguraron tener el hábito de ahorrar.
- En el caso de las mujeres, el porcentaje que ahorra es del 48%; mientras que el de los hombres es de 51%.
- 3 de cada 4 mexicanos (77%) no posee cuenta de ahorro, nómina, inversión o alguna otra emitida por entidades bancarias.
- Por género, el 83% de las mujeres se encuentran en tal situación; es decir: de no contar con cuenta bancaria de ningún tipo. En el caso de los hombres, el porcentaje fue de 72%.

El análisis de dichos datos arroja que la mayoría de los mexicanos tienen una muy baja capacidad de ahorro, además de que priorizan los beneficios a corto plazo y el consumo presente. A ello se suma la desinformación: muchos trabajadores desconocen los productos y características de los planes de ahorro voluntario.

Una mirada a la situación

En 1997 con la entrada en vigor de la reforma al SAR, que dio origen a las AFORES, México comenzó su transición desde el esquema de beneficios

¹⁴ “Ahorro y Futuro Una Perspectiva de Género”. Sondeo realizado por Buendía y Laredo del 24 de octubre al 6 de noviembre de 2016 con entrevistas efectivas. Muestra de 3,000 cuestionarios.

definidos, en el cual la población joven financia, vía impuestos, gran parte de las pensiones; hacia el sistema de contribuciones definidas, es decir, de ahorro individual para aliviar la presión que las pensiones generan sobre las finanzas públicas.

Sin embargo, al permitir que los trabajadores de transición, tanto los del sector privado que cotizaban antes de 1997, como los trabajadores del sector público antes de su reforma en 2007, eligieran retirarse con beneficios de la fórmula beneficios definidos o la acumulación de contribuciones definidas, el ajuste fiscal se ha pospuesto. Actualmente todavía hay trabajadores que reciben el 100% de su último salario o incluso más, en algunos de los múltiples esquemas que subsisten en México.

Un ejemplo de un sistema de beneficios definidos es el de Pemex, en el que los trabajadores no aportan para su pensión y reciben el 100% de su último sueldo. A partir de una serie de reformas negociadas entre la petrolera y su sindicato en 2015, sólo los nuevos trabajadores cotizarán bajo el sistema de cuentas individuales.

Pero para homologar los beneficios de la población pensionada, la OCDE propone un esquema de reparto para la generación de transición, es decir, hacer borrón y cuenta nueva para que todos coticen bajo las mismas condiciones, eliminando así los derechos de quienes se jubilaron antes de 1997, por lo que la propuesta ha resultado bastante controvertida¹⁵.

Al cierre de 2014, los recursos públicos destinados al pago de pensiones y jubilaciones para empleados del Estado sumaron 525,443.4 millones de pesos. Esta cifra representa 3% del PIB, según cálculos de la CONSAR.

Hasta 2015, por cada ocho trabajadores había un jubilado, pero en 2030, por cada cinco trabajadores habrá un jubilado. En 2015, el número de personas de 60 años y más fue de 10.5 millones, para 2050 el número de adultos mayores aumentará a 32.4 millones, según cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

¹⁵ En su Estudio Sobre los Sistemas de Pensiones en México, la OCDE ofrece una serie de recomendaciones y mejoras para el sistema actual mexicano de acuerdo a un panorama comparativo con los regímenes de pensiones de otros países.

Una revisión demográfica basada en los datos del Censo poblacional 2010, muestra, además, los grandes desequilibrios de cobertura. En promedio, el 54 por ciento de la población ocupada cotiza en algún mecanismo de jubilación (Tuesta, 2014). No obstante, cuando se desagrega por ingresos, resulta que del primer quintil ese porcentaje apenas alcanza un 23 por ciento; mientras que el quintil de mayores ingresos supera el 70 por ciento de cotizantes. Por escolaridad, los cotizantes con estudios secundarios o terciarios, superan en una proporción de dos a uno a los que tienen primaria o menos. El 60 por ciento de los trabajadores que viven en zonas urbanas cotizan en algún sistema de retiro; mientras que lo hacen menos del 30 por ciento de quienes habitan en las zonas rurales.

Llamados de atención

La situación de las administradoras de fondos de pensiones, que se han hecho cargo de los recursos de los trabajadores y están pagando pensiones muy bajas, puede ser una advertencia para los países que, como México, han adoptado el modelo pensionario de Chile.

El país sudamericano anunció un plan de 4 mil millones de dólares para aumentar las pensiones, un tercio de los cuáles lo desembolsará el fisco. También, las aportaciones para la cotización previsional pasarán del 10 al 15%, con carga exclusiva para el empleador.

En septiembre de 2016, el New York Times publicó un reportaje titulado "El sistema de pensiones de Chile, modelo de privatización para muchos, se desmorona", en el que da cuenta de los serios problemas por el que atraviesa el sistema de pensiones en aquella nación sudamericana. Los síntomas pueden resultar familiares a los mexicanos: mientras las Administradoras de Fondos para Pensiones (AFP) en Chile han hecho un gran negocio, los pensionados reciben una cantidad promedio del 45 por ciento de su último salario, luego de una reforma impulsada en el 2008 en donde el Estado garantiza una pensión mínima, insuficiente para su subsistencia. No obstante, las AFP culpan a la falta de ahorro voluntario por parte de los trabajadores. De acuerdo con el reporte del New York Times, un estudio realizado por la Asociación de las AFP mostraba que "solo un

cuarto de quienes se jubilaron el año pasado había contribuido al sistema de pensiones durante más de 25 años, y que el 62 por ciento de las mujeres habían contribuido a sus cuentas durante menos de 15 años." (Bonnetfay, 2016).

Entre otras medidas para salir de la crisis que ya se está viviendo en aquella nación, se propone "crear una administradora de pensiones estatal, elevar la edad de jubilación, instituir una contribución del 5 por ciento pagado por los empleadores y fortalecer regulaciones de las administradoras de fondos de pensiones", (Bonnetfay, 2016). Si bien el sistema de AFORES en México no es una calca exacta del modelo chileno, éste si fue modelo para su concepción, de ahí que valga la pena prestar atención al desenlace que tendrá la crisis en la que se encuentra el mecanismo de retiro en Chile.

Las AFORE en México, una solución parcial

Debido al creciente número de trabajadores jubilados en los próximos años, para garantizar un nivel de ingresos de más del 50% del último salario del trabajador, se requiere una contribución obligatoria de entre el 13 y el 18%, sobre el 6% actual (OCDE, 2016).

El IMSS en 1997 y el ISSSTE en 2010 pasaron de un esquema de beneficios definidos a partir de aportaciones colectivas a uno contribuciones definidas de cuentas individuales, en el que cada trabajador es responsable de su jubilación. La perspectiva, según la OCDE, es que en el futuro habrá más egresos (pensiones) que ingresos (aportaciones).

La creación de las AFORE ha resultado una solución parcial y no sólo por la subsistencia de mecanismos de beneficio definido. De acuerdo con el informe de 2015 de la (OCDE, 2016), la transición al modelo de cuentas individuales ha mejorado de manera notable la viabilidad financiera, para finales del 2014 el sistema de AFORES disponía de activos que fondeaban pensiones por un valor aproximado del 14.1 por ciento del PIB. Lo que significa que, en tan sólo 17 años, México logró ubicarse en el rango medio de la OCDE. Sin embargo, ese logro no ha sido suficiente para garantizar a los trabajadores en retiro, por lo menos, el 50 por ciento de su último salario.

No hay que olvidar que uno de cada 5 mexicanos con empleo gana un salario mínimo (aproximadamente 1,943 pesos al mes). Ello sin contar que durante los últimos 20 años el poder adquisitivo de los mexicanos se ha deteriorado notablemente, reduciéndose un 72%, lo que ha limitado la capacidad de ahorro voluntario y evitado el crecimiento de la bolsa de recursos de la cual en el futuro saldrá su pensión. La población de mayores ingresos tampoco tiene muchos incentivos para ahorrar, pues sólo es deducible de impuestos el 10% de los ingresos ahorrados en un año y eso siempre y cuando el monto no supere los 5 salarios mínimos anuales (109 mil 171 pesos).

En su informe, la OCDE cuestiona que “los trabajadores tienen opciones muy limitadas en el sistema de multifondos. A pesar de un aumento en la diversificación, los fondos de pensiones de México siguen demasiado concentrados en deuda, en contraste con otros países de la OCDE. Respecto de las AFORES, el estudio menciona que se podría fomentar aún más la competencia entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Si bien las tasas cobradas por AFORE en México han disminuido en más de 70 puntos básicos en la última década, los niveles siguen siendo altos en un contexto internacional”, (OCDE, 2016).

El bajo monto de las aportaciones que hacen los trabajadores mexicanos a sus cuentas individuales, conduce a que el Estado tenga que seguir erogando para cubrir la pensión garantizada establecida en las leyes de seguridad social. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación calcula que, “para el periodo 2014-2050 el gasto será de 5,147,718.0 millones de pesos, el cual disminuirá en el tiempo bajo el supuesto de que los trabajadores inscritos en ese régimen cumplan todos los requisitos de pensión o jubilación establecidos en las leyes de seguridad social” (ASF, 2013).

Además, se afirma que la mayor parte de las cuentas individuales de las AFORES están inactivas, pues pertenecen a trabajadores que, o bien se encuentran desempleados o pasaron a formar parte de la informalidad. Al cierre de 2014, se detectaron 29 millones 272 mil cuentas que no habían recibido desde 2011

aportaciones ni obligatorias ni voluntarias, lo que representaba el 56 por ciento del total de cuentas individuales (El Financiero, 2016).

Por otro lado, los trabajadores que empezaron a cotizar antes de las reformas conservan su derecho a obtener una pensión bajo el antiguo régimen, así que sólo cubrir el pago de pensiones de los empleados que empezaron a cotizar antes de las reformas, con base en la Ley del IMSS de 1973, le costará al gobierno federal un 30% del PIB.

Además, el IMSS tiene pasivos, en el rubro de beneficios definidos, que equivalen a 1.5 billones de pesos: más del 10% del PIB. La cifra rebasa el presupuesto del Instituto, que es de 497,695 millones de pesos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que el costo fiscal del pasivo laboral del IMSS entre 2012 y 2050 se situará en 32.9% del PIB, tanto por el pago de pensiones relacionadas con la Ley de 1973 (la generación que tiene derecho a una pensión garantizada), como por el crecimiento de la población en edad de jubilación.

En su informe de 2013, la ASF señala que entre 2009 y 2013, “la participación de los pasivos laborales por los regímenes de beneficio definido, respecto del PIB, se incrementó en 9.5 puntos porcentuales, al pasar de 59.5% en 2009 a 69.0% en 2013; en relación con el endeudamiento neto del sector público presupuestario, aumentó en 924.6 puntos porcentuales, de 631.1% en 2009 a 1,555.7% en 2013, y en cuanto al gasto neto presupuestario pagado, se incrementó en 14.9 puntos porcentuales, de 203.1% en 2009 a 218.0% en 2013”.

Panorama general en otros sistemas

Otro factor a considerar es el de los empleados de Pemex, los cuales no ahorran para su retiro porque ello no es una exigencia ni legal, ni de su contrato colectivo de trabajo. Ese beneficio de tener una pensión sin estar obligados a contribuir a su financiamiento, ha generado una deuda equivalente al 10% del PIB, según cifras del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

En el caso de las pensiones estatales, la calificadora Standard&Poor's estima que, dentro de 10 años, el pago de pensiones representará un 46% de toda la nómina

estatal. Además, debe tomarse en cuenta que el gobierno federal en 2015 destinó 3.1% del PIB (530,000 millones de pesos) al pago de pensiones estatales y toma ese dinero del gasto programable (Soto, 2015), por ejemplo: lo que hace llegar a entidades federales, como las secretarías de estado.

Por su parte, la Asociación Mexicana de Actuarios en el libro "Aspectos relevantes de los sistemas públicos de pensiones. El caso de México", sostiene que "las 32 entidades federativas presentan un déficit actuarial de 942,942 millones de pesos siendo el Estado de México, el de mayor déficit, de 318,633 millones de pesos, seguido de Tabasco, con un total de 72,354 millones, y Jalisco, con 63,286 millones" (El Economista, 2016). Además, tanto en los estados como en los municipios casi la mitad de los mecanismos de retiro no están fondeados y se pagan con cuenta al gasto corriente.

En el caso de las universidades estatales, en 2015 tenían comprometidas pensiones no fondeadas por 400 mil millones de pesos (Soto, 2015). Pese a que, desde la primera década del presente milenio 32 universidades estatales realizaron cambios estructurales a sus sistemas de pensiones (La Jornada), no fueron suficientes para resolver la situación financiera de las casas de estudio. En su Informe de Cuenta Pública 2013, la ASF reveló que ese año "las pensiones y jubilaciones del personal de las universidades públicas estatales reportaron un déficit actuarial de 227 mil 900 millones de pesos". El Informe reveló, por ejemplo, que la Universidad Autónoma de Nuevo León llegó a otorgar a algunos de sus empleados pensiones mayores a 200 mil pesos mensuales, mientras que en los casos de las universidades autónomas de Colima, Tamaulipas, San Luis Potosí, Coahuila y Guanajuato se registraron pensiones mayores a 100 mil pesos. La ASF reveló, además, la duplicidad de algunos mecanismos de retiro de las universidades pues, 45 por ciento de las casas de estudios tienen un sistema de pensiones propio, al tiempo sus trabajadores también reciben pensiones de alguna institución de seguridad social.

La calificadora crediticia Moody's, por su parte, informó que dos de cada tres universidades públicas en México presentan déficits actuariales en sus mecanismos de pensiones, mismos que se harán insostenibles en el 2020, (El

Universal 2015). La calificadora sostiene que los pasivos por pensiones no fondeados de las Instituciones de Educación Superior públicas del país, en 2015 alcanzaron, en el caso más grave que es el de la Universidad Autónoma de Zacatecas, hasta el 536 por ciento de sus ingresos totales. Otras instituciones como la Autónoma de Morelos, la de Campeche y Guanajuato, tienen pasivos por 300 por ciento sus ingresos totales.

Informalidad en el mercado de trabajo, una piedra en el zapato

Volviendo a los principales sistemas de pensiones, IMSS e ISSSTE, éstos sólo cubren al 39.9% de la Población Económicamente Activa (PEA): 56.6 millones de personas. El otro 40% que sí tiene derecho a una pensión, sólo obtiene entre un 30 y un 50% de su último salario. En el caso de trabajadores que, por ejemplo, recibieron 30,000 pesos mensuales durante el último quinquenio de su vida laboral, afiliados al IMSS y ahorrando a razón de 6.5% bajo el actual esquema, recibirán una pensión de 9,900 pesos (Forbes, 2015).

Entre las razones por las que la cobertura del sistema de pensiones no ha evolucionado como debiera, se enlistan la pronunciada informalidad en el mercado de trabajo y la precaria situación económica de la población. Los niveles de cobertura son precarios, entre otras razones, porque los mecanismos de pensiones dependen del desempeño de los mercados de trabajo formales. “El problema reside en que si las empresas son informales o, son formales pero mantienen relaciones informales con sus empleados, no serán socios adecuados del estado para hacer cumplir la ley utilizando mecanismos obligatorios para garantizar una adecuada cobertura social de la población” (Tuesta, 2014).

Un estudio realizado por BBVA Bancomer, concluyó que en México “el empleo precario tiene el efecto más negativo sobre la probabilidad de ahorrar para la jubilación, de forma que en el caso de los trabajadores informales esta probabilidad se reduce en un 23,6 % en comparación con los trabajadores del sector formal; en el caso de los autónomos se reduce en un 19,6 % en comparación con los trabajadores dependientes; y en el caso de los empleados de

microempresas o pequeñas empresas se reduce en un -11,1 % y un -4,3 %, respectivamente, en comparación con los trabajadores de empresas medianas y grandes”, (Tuesta, 2014).

La informalidad en México ha cedido de manera marginal en los últimos años, pasando de un 26.8 por ciento de participación total en la economía en 2009 a 23.6 por ciento en 2015 (INEGI, 2016). No obstante, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de INEGI, 29.1 millones de personas conformaron el empleo informal durante el primer trimestre de 2016, más de la mitad de la población ocupada, lo que representa un crecimiento de 1.5% frente al mismo periodo de 2015. La creación de mecanismos como el Programa de Pensión para Adultos Mayores, alivia un poco la situación económica de quienes no están cubiertos por alguno de los mecanismos de retiro; sin embargo, no son suficientes y su impacto a las finanzas públicas es elevado. La ASF reportó que hasta 2013 se habían erogado 22 mil 555 millones de pesos destinados a “4.9 millones de personas adultas mayores de 65 años en adelante, que representaron el 86.0% de los 5.7 millones de personas de este tipo de población que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributiva”, (ASF, 2013).

Como puede apreciarse, la situación del sistema de pensiones en México es compleja. Antes de presentar los posibles caminos de solución, es necesario reflexionar qué pasaría si se decidiera no actuar. ¿Cuál es el impacto económico actual y futuro si no se hace nada por solucionar, de fondo, el problema del sistema de pensiones y jubilaciones en México?

Capítulo 5

Impacto en la economía actual y futura

Un estudio de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en 2016¹⁶, asegura que México ha presupuestado cada vez más recursos para pago de pensiones, pasando de 0.83 por ciento del PIB en 2000 a 2.76 por ciento en 2015, y que, pese a ello, dichos recursos son insuficientes para proveer de una pensión a los trabajadores formales. Como otros análisis que se han realizado al respecto, el estudio de la ASF destaca la manera en que se ha venido incrementando el gasto que significa para el Estado el sostenimiento del sistema de pensiones.

Es importante aclarar, sin embargo, que el impacto económico todavía es relativamente pequeño si se compara con el que tiene para naciones como Alemania, en donde se destina, según el mismo estudio, el 10 por ciento del PIB para sostener la vejez. Incluso, México todavía está muy lejos del gasto promedio de la OCDE, que es del 6.7 por ciento del PIB. No obstante, en nuestro país hay condiciones que vaticinan que el problema para las finanzas públicas se agravará en los próximos años. La misma ASF asevera que "en los próximos 100 años se requerirán 9,167,903.4 millones de pesos, que significan el 69.0% del Producto Interno Bruto (PIB) de 2013, para cubrir el pago de 4.4 millones de pensionados, así como de los 20.4 millones de trabajadores actualmente activos, que se encuentran inscritos en los 74 regímenes públicos de beneficio definido, a cargo del Gobierno Federal" (ASF, 2013).

Además, en el mismo informe de las ASF se proyecta que "en el periodo 2014-2110 el Gobierno Federal deberá erogar, en promedio, 211,871.5 millones de pesos para cubrir el pago de beneficios pensionarios, y que en 2040 se tendría el gasto máximo por 447,087.2 millones de pesos", (ASF, 2013).

Lo anterior no debe interpretarse como producto de la inacción. Como ya se ha explicado, México ha implementado desde la década de 1990 distintas reformas estructurales tendientes a mejorar la situación financiera de los mecanismos de retiro, haciéndolos transitar del modelo de beneficios definidos hacia el de

¹⁶ Apuntes didácticos. Las Reformas Estructurales: Hacia una Seguridad Social Universal. Auditoría Superior de la Federación, 2016.

contribuciones definidas y ha habido resultados claramente favorables. De acuerdo con la OCDE, los déficits actuariales de los sistemas reformados como porcentaje del PIB han disminuido de manera sensible. El IMSS pasó de 61.4 por ciento antes de la reforma, a 44.1 por ciento después de la misma; el ISSSTE, de 45.6 por ciento, a 23 por ciento; el déficit de las empresas paraestatales se redujo de 8.6 por ciento a 6 por ciento y; el de los trabajadores del IMSS de 13.2 por ciento a 6 por ciento, (OCDE, 2016).

Se demuestra que la situación podría ser peor si no se hubiera actuado. Aunque eso no significa que no se tenga un problema en frente con serias repercusiones hacia el futuro, sobre todo, porque al tiempo que se lograron tales ahorros, se presionó el presupuesto con la creación de los planes destinados a los adultos mayores que no cuentan con plan pensionario. La ASF estima que, de continuar la operación de esos programas del gobierno federal, en 2040 el gasto destinado a su sostenimiento “ascenderá a 70,099.9 millones de pesos, equivalente al 8.3% del total (844,364.1 millones de pesos) y que para 2050 aumentará en 3.3 puntos porcentuales, ya que se estima un gasto por 93,429.9 millones de pesos, equivalente al 11.6% del gasto total”, (ASF, 2013).

Los datos que expone la OCDE (provenientes de diversas fuentes) coinciden con lo expuesto por la ASF, en el sentido de que 2040 será la década más problemática para el país en lo que refiere a la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones, cuando el déficit presupuestario del mecanismo de trabajadores jubilados provenientes del sector privado alcance hasta el 1.4 por ciento del PIB; luego, descenderá a cero en el 2070 cuando ya no haya trabajadores en transición. Tapen (2012), citado en el informe de la OCDE, estima que para el ISSSTE y los trabajadores del IMSS el déficit aumentará de 1.2% del PIB en 2010 a casi 3% del PIB a mediados de la década de 2030. Y que “para los sistemas que no se han reformado como los de los estados, las Fuerzas Armadas y PEMEX, el déficit actual aumentaría de 0.25% de PIB en 2010 a 2.5% del PIB en 2055”.

En este punto, es necesario aproximarse a la situación que presentan las entidades federativas, es ahí en donde se asoman los mayores peligros. Simplemente, “para tapar el hoyo que ya tienen las finanzas estatales, cada año el

gobierno mexicano toma 528,000 mdp, equivalentes a 3.8% del PIB, del dinero que debería ir a dependencias federales, como las secretarías de estado” (Forbes, 2015). Adentrémonos en esa cara del problema.

Pensiones, inviables en entidades del país

La calificadora HR Ratings considera que los sistemas estatales de pensiones continuarán siendo un reto importante dentro de la calidad crediticia de los estados mexicanos. En su reporte de diciembre de 2015, la calificadora resalta que ya en ese año tres entidades, Chihuahua, Nuevo León y Chiapas, tenían sus sistemas ya agotados, es decir, que su situación financiera era ya insostenible. Otras cinco entidades verán agotar sus fondos para pensiones a más tardar en 2025: Baja California Sur; Coahuila; Michoacán; Oaxaca y Yucatán. En tanto que Campeche; Nuevo León; San Luis Potosí y Sonora tienen fondeados sus sistemas de pensiones hasta el 2030.

El diagnóstico de HR Ratings no coincide del todo con el presentado por Fitch Rating que afirma que los estados con insuficiencia financiera menor a cinco años en el sostenimiento de sus sistemas de pensiones son Chiapas, Durango, Estado de México, Oaxaca y Veracruz. Al respecto, Vera señala que la insuficiencia financiera de esas entidades no necesariamente se encuentra asociada “con un Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) bajo, sino con una normatividad de pensiones poco acorde a la transición demográfica actual (Vera, 2015).

Aunque con datos dos años más viejos, vale la pena recuperar otra perspectiva del asunto, que es la que ofreció en 2013 la consultora Aregional a través del estudio "Situación de los sistemas de pensiones en las entidades federativas", en donde señaló que los estados cuyos sistemas no son sustentables a largo plazo son 19:

- | | | |
|-------------|-------------|------------|
| - Colima | - Estado de | - Oaxaca |
| - Morelos | México | - Baja |
| - Querétaro | - Durango | California |
| | - Guerrero | - Chiapas |

- Chihuahua
- Veracruz
- San Luis
- Nayarit
- Zacatecas
- Potosí
- Tabasco
- Michoacán
- Tlaxcala
- Tamaulipas
- Yucatán

Colima, Morelos y Querétaro resultaron los casos más problemáticos, pues no tienen formalmente un sistema de pensiones oficial o no tienen a sus trabajadores incorporados al ISSSTE. Por tanto, señala el estudio, sus finanzas podrían colapsar para 2023.

En el caso de Querétaro, la proyección en 2013, era que todos los empleados activos en el gobierno estatal, junto con los pensionados ya existentes, representaban un costo de 38 mil 600 millones de pesos, equivalente al 171% del presupuesto estatal anual. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado había estimado que las reformas al sistema y las medidas de contención, podrían implementarse hasta el año 2025.

En el mismo estudio, se señala que las fallas en los sistemas de pensiones estatales son también atribuibles a los cambios demográficos y los desequilibrados esquemas de contribución-beneficio. En algunos casos, los empleados pueden retirarse a los 25 o 30 años de servicio, sin importar la edad, por lo que recibirán beneficios durante un tiempo mayor al que contribuyeron en el sistema pensionario.

En junio de 2016, la misma consultora Aregional presentó un nuevo estudio denominado "Situación y características de los sistemas de pensiones estatales", en el cual hizo énfasis en que, para realizar las reformas a sus sistemas de pensiones, las entidades, necesariamente, deben considerar el que un trabajador no pierda su antigüedad y sus ahorros cuando migre laboralmente del sector público al privado.

El reporte colocó a una decena de entidades en riesgo inminente de colapso financiero en los próximos 5 años por la inviabilidad de su sistema de pensiones. Tales estados son:

- Chiapas
- Colima
- Durango
- Estado de México
- Michoacán
- Morelos
- Nayarit
- Querétaro
- San Luis Potosí
- Tabasco

De nueva cuenta Colima, Morelos y Querétaro aparecieron como los estados con una problemática más grave, pues prácticamente no generaron una perspectiva favorable en el arco de tiempo entre los dos estudios, es decir: de 2013 a 2016. La necesidad para las tres entidades continuó siendo la modificación de sus marcos legales que permita la sustentabilidad de las pensiones o bien, formalizar institucionalmente sus esquemas de seguridad social, ya sea generando sus propias instancias o afiliando a sus trabajadores al IMSS o al ISSSTE.

En contraparte, el reporte también enlistó a los estados cuyo sistema de pensiones resulta viable a largo plazo, es decir: durante los próximos 16 años. Las entidades bien calificadas son:

- Chihuahua
- Aguascalientes
- Baja California
- Baja California Sur
- Ciudad de México
- Guanajuato
- Hidalgo
- Jalisco
- Nuevo León
- Quintana Roo
- Sinaloa
- Tlaxcala

Los estados que tienen viabilidad para un mediano plazo, es decir: entre 6 y 15 años, son:

- Campeche
- Coahuila
- Guerrero
- Oaxaca
- Puebla
- Sonora
- Tamaulipas
- Veracruz
- Yucatán
- Zacatecas

Por su parte, Aguirre Farías (2012) sostiene que los pasivos por pensiones de las entidades federativas representan alrededor del 13% del PIB Nacional. El dato permite dimensionar el impacto que representa para la economía de las entidades federativas y del país en general. En ese sentido, vale la pena reiterar aquí la descripción que del sistema de pensiones mexicano hace el estudio "Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas", desarrollado por SURA Asset Management:

El sistema de pensiones en México está altamente fragmentado y desarticulado. En 2012 se registraron más de 130 planes contributivos, aunque la mayoría de los trabajadores se concentran en los del IMSS e ISSSTE. No obstante, hay importantes restricciones que conducen a que no se pueda cumplir con el objetivo fundamental de garantizar una pensión digna a los mexicanos. Destacan dos temas: la cobertura del conjunto de programas contributivos no supera el 40% de la Población Económicamente Activa, por lo que se han creado programas asistenciales que, si bien ayudan a mitigar la pobreza de esta población, también generan distorsiones en otros mercados como el laboral.

El estudio también hace hincapié en las bajas tasas de reemplazo que se ofrecen, en particular, en el caso del IMSS. Para que dicho modelo pudiera aproximarse a las necesidades económicas reales de quienes se jubilen a partir de la década de 2020, hace falta "atender aspectos como el de una mayor contribución, menores comisiones, mejores rendimientos y promover el ahorro voluntario. Pero también existe un factor externo fundamental que afecta negativamente a estos dos temas y que se deriva de la informalidad y la movilidad entre esta y la formalidad, lo que disminuye sensiblemente la participación en programas contributivos y las densidades de cotización de los que sí participan" (SURA, 2014).

¿De qué manera lo anterior impacta a la economía? "Tan sólo cubrir el pago de pensiones de los empleados que empezaron a cotizar antes de las reformas, con base en la Ley del IMSS de 1973, costará al gobierno federal 30% del PIB, calcula De La Calle. Pero además persisten los pasivos por pensiones del IMSS, Pemex, CFE, universidades públicas y gobiernos estatales, que hoy superan en valor a la economía mexicana, pues equivalen a 116% del PIB y son, por tanto, la quiebra

técnica, pues estos compromisos son financieramente imposibles de cumplir” (Forbes 2015).

Con todo esto en mente, pasemos, ahora sí, a revisar los posibles caminos de solución al problema de pensiones en México.

Capítulo 6

Nuevo Modelo para México

¿Cómo encarar un problema tan complejo como el que enfrenta el sistema de pensiones y jubilaciones en México? Como ha sido descrito, algunas de las medidas que se han tomado en el pasado han dado resultados positivos. La transición de un modelo de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, pese a sus deficiencias, ha demostrado su potencial para reducir el impacto en las finanzas públicas que se produce como resultado de la necesidad de cubrir los déficits que presentan algunos de los mecanismos de retiro. Sin embargo, ese

traslado hacia el modelo de cuentas individuales se ha realizado sólo de manera parcial. Continúa la necesidad de que los mecanismos de beneficio definido que subsisten, se transformen hacia el modelo de contribuciones definidas.

De acuerdo con la ASF (2015), “de no haberse generado cambios en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las obligaciones de pago por beneficio definido habrían ascendido a 36.9 billones de pesos, lo que significa 2.8 veces el PIB de 2013, esto demuestra la pertinencia de haber migrado de un régimen de beneficio definido a uno de contribución definida”.

No obstante, la mera transición no resuelve sino de manera parcial el problema. De acuerdo con el diagnóstico, otras deficiencias del sistema mexicano, como los porcentajes tan bajos de aportación a las cuentas individuales y las restricciones para invertir que tienen las Administradoras de Fondos para el Retiro, deben ser subsanadas para reducir la brecha entre lo que se necesita y aquello con lo que en realidad se cuenta. No se trata sólo de proteger la sanidad de las finanzas públicas sino, también, de que los trabajadores mexicanos en retiro cuenten con los recursos suficientes para llevar una vida digna, atendiendo las vicisitudes propias de su edad. De ahí que las medidas que se tomen, deban asumir también ese propósito como prioritario.

Pero, ¿qué alternativas de solución han sido propuestas de manera reciente y en qué consisten?

Propuestas de la OCDE

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las contribuciones al sistema de pensiones son actualmente muy bajas como para garantizar una pensión de más del 50% del último salario del trabajador. A razón de la tasa de 6.5%, el reemplazo podría degradarse a sólo el 26%, por lo que es imperativo elevar la cantidad de contribuciones obligatorias para la pensión. En el informe titulado *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México*, publicado en 2016, la OCDE, propone cuatro estrategias:

1.- Elevar, de manera gradual, las contribuciones obligatorias para la pensión. De acuerdo con el organismo internacional, “se puede lograr una tasa de reemplazo de 50% con una probabilidad de 75 a 90%, aportando en promedio de 13 a 18% durante 40 años”.

2.- Implementar un sistema de prorrata para la generación de transición del sistema antiguo al de cuentas individuales. Al respecto, la OCDE recomienda “suavizar” el paso hacia el modelo de contribuciones definidas de tal manera que “Todos los derechos adquiridos hasta la fecha por los trabajadores de la llamada 'generación transición' estarían garantizados y de ahí en adelante todos los trabajadores acumularían los activos pensionarios en el nuevo sistema. Por consiguiente, el beneficio pensionario de un trabajador 'generación transición' tendría dos componentes: uno basado en los derechos adquiridos bajo la fórmula de BD, y otro basado en los activos acumulados en las cuentas individuales de CD. Esto facilitaría la convergencia del antiguo sistema (generoso y financieramente insostenible) al nuevo sistema (fondeado y financieramente sostenible)”.

3.- Mejorar la red de protección social a la vejez mediante su integración y ampliación. A través de su estudio, la OCDE sugiere “incrementar el nivel de beneficios no contributivos a fin de erradicar la pobreza en la vejez. Además, subraya la importancia del nexo entre la pensión social no contributiva (Pensión para Adultos Mayores) y la Pensión Mínima Garantizada”.

4.- Homogeneizar el sistema de ahorro para el retiro, que hasta ahora está fragmentado. La OCDE recomienda “armonizar las reglas para todos los planes de pensiones, con el objetivo fundamental de establecer un sistema nacional de pensiones que sea igual para todos los mexicanos. Esta armonización deberá incluir los planes de pensiones para los trabajadores del sector privado y del público, así como los regímenes especiales (para estados, municipios y universidades, entre otros)”.

De manera adicional pero no menos relevante, la OCDE invita a reducir las comisiones de las AFORE y flexibilizar su régimen de inversión para que puedan colocar dinero en activos extranjeros, ya que, los trabajadores tienen posibilidades

de elección muy limitadas en este sistema multifondos. No pueden tener recursos invertidos en más de una SIEFORE básica y no pueden opinar sobre la estrategia de inversión de sus recursos. La OCDE destaca además la necesidad imperiosa de reducir la informalidad en el país, no sólo por el impacto negativo que ésta ocasiona en el sistema de pensiones, sino por lo que representa en términos del desempeño económico de México en general.

La propuesta de BBVA Research

En 2014, el área de investigación de la institución financiera elaboró un documento titulado *Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones*, en el que se proponen algunas estrategias para encarar el problema de las pensiones y jubilaciones en el país. Éstas son:

1. Incremento a la tasa de aportación obligatoria. BBVA sugiere llevar la tasa de los trabajadores afiliados al IMSS de 6.5% a 11.5%.
2. Eliminación gradual de la jubilación anticipada. Se propone aumentar anualmente el requisito de elegibilidad en un año hasta eliminar por completo ese mecanismo de retiro.
3. Pensiones no contributivas. En este rubro, la institución financiera sugiere “integrar todos los actuales programas estatales de pensiones no contributivas dentro del programa “Pensión para adultos mayores”, con un plan de financiamiento a priori, de modo que las aportaciones del gobierno puedan realizarse a un fondo, para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos y para obtener una rentabilidad financiera que reduzca el costo fiscal total”.
4. Plan de aportación compartida para jóvenes. Lo que BBVA propone es la búsqueda de “un mecanismo que permita no solamente incentivar el ahorro a temprana edad, sino también la contratación formal de trabajadores jóvenes”.
5. Reforma de los sistemas de pensiones de beneficio definido. La institución financiera recomienda “realizar reformas a los sistemas de pensiones estatales y municipales para garantizar su suficiencia financiera a largo

plazo, convirtiéndolos en sistemas sostenibles con plena portabilidad de sus prestaciones entre ellos”.

6. Incorporación obligatoria de trabajadores independientes. Para incrementar la viabilidad de esta propuesta, BBVA sugiere que “este plan podría aplicarse junto con un sistema de aportaciones compartidas del gobierno para crear incentivos a la participación”.
7. Mayores incentivos fiscales al ahorro voluntario. En especial, la institución financiera sugiere la creación de planes que beneficien de manera directa a los ahorradores de menores ingresos que son los que presentan mayores dificultades para ahorrar.

Sugerencias de la ASF

De la revisión realizada por la ASF (2014) al sistema de pensiones y jubilaciones en México para el periodo 1995-2013, se desprenden algunas sugerencias. A continuación, se presentan las que, para los fines del presente documento, resultan más relevantes:

1. Sistema Nacional de Pensiones. Se sugiere que la Cámara de Diputados determine “las bases jurídicas para normar la operación de un Sistema Nacional de Pensiones, que considere los diferentes regímenes de pensiones y jubilaciones de la Federación, los estados y municipios, a efecto de garantizar la portabilidad de beneficios y coadyuvar a la sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado Mexicano”.
2. Migración gradual hacia mecanismos de contribuciones definidas. La ASF sugiere también a los Diputados Federales que legislen “a efecto de que los ejecutores del gasto que tienen a su cargo regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido realicen modificaciones que contengan, al menos, que las pensiones o jubilaciones de los trabajadores de nuevo ingreso sean financiadas bajo esquemas de cuentas individuales, que permitan la portabilidad de derechos con el Sistema de Ahorro para el Retiro”.

3. Educación financiera. Dada la necesidad de incrementar las aportaciones individuales al SAR, la ASF recomendó que la Cámara de Diputados “fortalezca el marco legal relacionado con el fomento de la educación financiera de los trabajadores que forman parte de los regímenes de contribución definida, así como de las nuevas generaciones que se incorporarán al mercado laboral, a fin de generar los ahorros que les permitan obtener ingresos suficientes para su retiro”.
4. Fortalecer el Programa de Adultos Mayores. Pese a que el sostenimiento de ese programa no contributivo presiona las finanzas públicas, su existencia en este momento de la historia del país parece inevitable dada la gran cantidad de adultos que no cuentan con otro tipo de apoyo. Por ello, la ASF recomienda que “analice la factibilidad de establecer disposiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que los ejecutores del gasto elaboren estudios de las pensiones para adultos mayores sin acceso a la seguridad social, a fin de generar un diagnóstico preciso y confiable de su situación financiera y actuarial y, con base en los resultados de esos estudios, se elabore un análisis prospectivo de mediano plazo de las aportaciones presupuestales que se requieren para fondar el valor total de esos gastos.”

Otras propuestas en el ambiente

En primer término, es importante reconocer que en México se tiene una baja información y cultura financiera¹⁷. Al respecto, se ha propuesto generar, por medio de las AFORES y las distintas instancias de gobierno, anuncios y capacitaciones en empresas sobre la importancia de las aportaciones voluntarias. Además de realizar proyecciones sobre el ingreso que se desea percibir tras el retiro y cuánto se debe aportar para poder lograr dicho ingreso al momento de pensionarse. Más que por generar cultura de hábito de ahorro que es escasa, generar consciencia

¹⁷ De acuerdo al Sondeo realizado por Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) el 25 de julio de 2016, Uno de cada cuatro encuestados (25.4%) cree que muchos mexicanos no tienen Afore porque no están informados. 22.3% cree que por falta de trabajo; 12.3% porque las empresas no les ofrecen prestaciones; 9.9% porque no tienen un trabajo formal, entre otras respuestas.

de la cantidad real que se percibirá al retirarse, la mayoría de la gente no tiene idea de cuánto tiene y menos cuanto tendrá¹⁸. En la misma capacitación deberán explicarse claramente las principales diferencias entre las SIEFORES y AFORES, y las inversiones bancarias¹⁹.

Otro aspecto que se ha propuesto ya, tiene que ver con la seguridad, se propone que las AFORES cuiden el buen uso de datos personales y que los traspasos sean realmente autorizados por el titular de la cuenta²⁰. También es importante que de la aportación que se da a la seguridad social se estudie financieramente el uso porcentual de conceptos como atención médica, infraestructura, gastos administrativos; atacando en mayor participación a la reinversión de las cuentas para pensiones.

En lo referente a la transparencia en manejos de cuentas por parte de las instituciones de seguridad social, se deberá dar a conocer información sobre uso de los recursos, en este caso, tanto las cuotas patronales, aportación de empleados y aportación de Gobierno Federal, por medio de transparencia informativa y auditorías.

Otra iniciativa que se plantea es que la aportación que haga el Gobierno a Seguridad Social se destine a crear centros de servicio que generen empleos remunerados con dicha prestación, incrementando así las aportaciones destinadas a las cuentas individuales para el retiro. Además, se sugiere una mayor eficiencia financiera y estratégica en el manejo de sistemas de pensiones públicas, que no son rentables porque no se invierte en instrumentos como CETES o algún otro que genere rendimiento y que éste se utilice para el mismo fondo de pensiones.

Se propone también una reducción en las primas de los seguros de invalidez y vida y en el de riesgos del trabajo, que de acuerdo con los estándares internacionales resultan altas, por lo que en caso de reducirse podría disminuir el

¹⁸ De acuerdo a datos del sondeo "Ahorro y Futuro Una Perspectiva de Género" (Buendía y Laredo, 2006), Uno de cada tres encuestados (33%) duda de contar con los recursos suficientes para su retiro. 27% dijo que "tendré justo lo que necesito para mi retiro"; 21% "No tendré lo que necesito para mi retiro"; y 11% calculó que tendrá "más de lo que necesito para mi retiro".

¹⁹ Para algunos especialistas es mejor invertir en AFORES que en una inversión bancaria, pues estas generan costos de cuenta e intereses y en los AFORES se genera interés para su propia cuenta de retiro.

²⁰ Durante el 2015, la Condusef registró mil quejas de este tipo y para mayo del presente año ya sumaban más de 200 quejas.

impuesto al factor trabajo o canalizarse más recursos a las cuentas individuales, lo que aumentaría la acumulación de recursos en los fondos de pensiones y reduciría el costo fiscal.

Algunas otras propuestas sugieren:

- Considerar la ayuda o seguro por desempleo.
- Que los trabajadores puedan retirar parte de sus aportaciones voluntarias, como mecanismo para hacer más atractivo el ahorro.
- Que los usuarios de las AFORES tengan hasta dos traspasos disponibles al año a la administradora que mejor les convenza.
- Que exista un proceso más hábil para el trámite de definición de beneficiarios y que se pueda modificar cuando se desee.
- Que se garantice la obligación de la administradora a entregar estados de cuenta.
- Que los trabajadores no necesiten haber laborado una cantidad mínima de años en una misma empresa.
- Así como la posibilidad de asociarse con empresas internacionales, respaldando financieramente los fondos.

Limitantes

Para poder abordar el diseño de un modelo integral de pensiones y jubilaciones para México, es necesario no olvidar algunas limitaciones actuales, entre las que se encuentran:

- La seguridad social en nuestro país está limitada al sector laboral y favorece en mayor medida a los que cuentan con trabajo formal, sin embargo, debido a cuestiones económicas se está permitiendo el trabajo parcial o por horas, provocando que se retire o reduzca en gran medida la aportación económica del patrón a esta prestación de sus empleados, en la búsqueda del crecimiento económico se descuida el bienestar social.
- De acuerdo a los datos arrojados en la Evaluación Estratégica de la Protección Social en México, (Coneval, 2014), existe una distribución desigual en el gasto social, ocasionando segregación de los beneficios a la

población, el 60.7% de la población no cuenta con seguridad social. En el 2012 61.2% de la población no tenía acceso al seguro social, 66.3% nunca ha cotizado y el 45.8% de la población son adultos mayores en estatus de pobreza.

- La población ha aumentado su expectativa de vida, pero hay más complicaciones médicas de padecimientos crónico-degenerativos, en México sobre todo diabetes, por lo que se requiere mayor ingreso o aportación en atención médica, descuidando otros factores que también requieren recibir aportación para su operación, como el caso de las pensiones.
- Se pensó promover una Ley para que las personas que no cuentan con seguridad social pudieran recibir atención médica, pero ésta dependía de la capacidad de las instituciones y se manejaría bajo el concepto de reembolso, sin embargo, no quedaba tampoco claro cómo operaría. Esta fue la Ley de Salud Universal, rechazada en 2015 por recorte de presupuesto.
- Los gastos administrativos del ISSSTE son elevados, dificultando su funcionamiento y temiendo su permanencia. Actualmente las pensiones absorben 48%, en 5 años será el 78% por lo que desean duplicar la contribución de 7.25 a 13.7 e incrementar la edad de 55 años a 65 y los años de servicio de 30 a 35.
- En el Régimen de Pensiones con el esquema de 500 semanas cotizadas sacando promedio de los últimos 5 años, el porcentaje de otorgamiento es menor a diferencia de generar un promedio por todo el historial laboral del trabajador, afectando su ingreso y calidad de vida.
- El cambio al esquema de 1997 se dio por déficit económico por cambios demográficos (aumenta la esperanza de vida y crece la población), caen los salarios y además baja el ahorro doméstico.
- La desvinculación en 2015 de PENSIONISSSTE, ésta administración cobraba la comisión más baja y tenía el rendimiento más alto debido a que el remanente se reinvertía en las cuentas.

- Creencia basada en países desarrollados e instituciones internacionales de que al eliminar la responsabilidad del estado de la seguridad social traerá mayor desarrollo económico, considerando que si hay más riqueza mejorará el bienestar social. Mayor aumento económico no se traduce en más empleos y capacidad adquisitiva, para que haya bienestar social se debe redistribuir el consumo popular de productos y servicios nacionales, en lugar de incrementar el sector pudiente que compra importaciones.
- Contemplando una comparación con América Latina, México es el país con mayor número de pensionados.
- México es el país que tiene el Salario Base de Cotización más bajo, en promedio están recibiendo los pensionados \$918 pesos al mes o menos.

Estrategias para un nuevo sistema de pensiones para México

A partir de lo que ya ha sido expuesto, se desprenden las siguientes estrategias:

1. Plan nacional de sistemas de pensiones.
 - a) Establecer un plan nacional y su marco legal, en el cual se involucre y obligue a los estados, universidades y otras entidades que todavía sostienen mecanismos de beneficios definidos, a revisar y cambiar sus sistemas de pensiones, transitando en principio a sistemas mixtos o híbridos que tomen lo mejor de cada sistema.
 - b) La medida implica que no se deje al criterio de los gobernadores el uso de los fondos destinados a las pensiones de los trabajadores de las entidades federativas; de tal manera que, si dichos recursos no están en cuentas individuales a nombre de cada trabajador, deben entonces ser administrados por medio de fideicomisos.
 - c) Invertir los recursos de los fondos o fideicomisos bajo reglas claras, que involucren una supervisión estrecha y permanente por parte de las instancias de auditoría de cada entidad, así como la propia ASF.
 - d) Para que el plan nacional funcione, es necesario homologar la edad para

pensionarse de los futuros jubilados y pensionistas, así como los años de trabajo o servicio de acuerdo con lo ya establecido para los trabajadores que están adscritos al IMSS.

2. Incentivar el ahorro voluntario, a través de mecanismos como:
 - a) Cuando trabajador y patrón aporten juntos una cantidad en la cuenta individual del empleado, se debe considerar la deducibilidad al 100 por ciento para ambos (la condición es que las dos partes aporten).
 - b) El gobierno federal podría aportar en la cuenta individual de un trabajador hasta un 25 por ciento adicional del importe que éste haya ahorrado de manera voluntaria; considerando un tope máximo anual.
 - c) Premiar la denuncia de los trabajadores contra los patrones que no los registren ante el sistema de seguridad social correspondiente; o los registren con salario menor al que realmente están percibiendo. Asimismo, incrementar las sanciones y penas a patrones que no aporten debidamente sus obligaciones en el seguro de retiro cesantía y vejez.
 - d) Modificar la Ley del INFONAVIT, Seguro Social y Sistemas de Ahorro para el Retiro, para permitir que el trabajador haga traspasos, con cierto límite, de su subcuenta de vivienda a la subcuenta de retiro cesantía y vejez, como aportación voluntaria o complementaria.

3. Fortalecer las facultades de la CONSAR
 - a) Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con el objetivo de dar facultades a la CONSAR para solucionar problemas relacionados con las cuentas individuales de los trabajadores, ya que los procesos actuales pueden durar varios meses. Asimismo, facilitar los mecanismos para designar beneficiarios de las cuentas individuales.
 - b) Designar recursos a la CONSAR para que pueda difundir y promocionar la importancia de tener y robustecer su cuenta individual de ahorros para el retiro.
 - c) Fijar nuevos mecanismos para el traspaso de las cuentas individuales que

eviten que los trabajadores sean sorprendidos por los promotores de las AFORES; posibilitando que la CONSAR, junto con el Comité de Análisis y Riesgo, emita reglas prudenciales para diversificar la inversión de las AFORES por medio de las SIEFORES en mercados que generen mayor rendimiento en beneficio de los trabajadores.

4. Pensión solidaria o universal

- a) La aprobación por parte del Senado de las adecuaciones al marco legal mexicano para que la población en alta pobreza tenga un importe mínimo que le permita sobrellevar su vejez.
- b) Incrementar la cantidad que el trabajador debe aportar mediante el descuento en su pago de nómina para capitalizar en su cuenta individual, que actualmente es del 1.125, en un periodo de transición hasta un 4% por lo menos. Lo anterior mediante reforma a las leyes en la materia.
- c) Realizar cambios a la Leyes de seguridad social, que permitan la reversión de cuotas patronales para aquellos patrones que implementan un plan privado de retiro y pensión, que cumpla los requisitos y reglas que fije la Ley de Sistema de Ahorro para el Retiro.

De manera adicional se sugiere:

1. Una reforma hacendaria profunda que tenga como foco la generación de empleos bien remunerados y que estimule la creación de esquemas complementarios de retiro de carácter empresarial, cuyo costo pueda ser solventado directamente por las empresas y sus trabajadores, incrementando el potencial de las AFORES.
2. Una reforma financiera que, por un lado, apuntale la competencia de las AFORES y por el otro, les dé mayor libertad de decisión en relación a las inversiones que hacen de los recursos que administran, a fin de que éstas puedan ofrecer mayores rendimientos y puedan cobrar comisiones más bajas a los trabajadores.

3. Se debe incluir como parte de la reforma educativa una formación financiera básica de carácter obligatorio. Todo mexicano debe poder comprender la importancia del ahorro destinado al retiro, pero también la necesidad de mantener una disciplina financiera rígida, que evite los endeudamientos innecesarios y que ayude a ejercer un gasto familiar inteligente.

Referencias

- Almaráz, R. S., & Hernández, H. A. (17 de Junio de 2016). *Las reformas estructurales y su impacto en los derechos humanos*. *Animal Político*. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-dignidad-en-nuestras-manos/2016/06/17/las-reformas-estructurales-y-su-impacto-en-los-derechos-humanos/>
- Aguirre Farías, F. M. (2012). *Pensiones... ¿y con qué?*. FINEO. México.
- Alonso, R. M. (s.f.). *Reforma a la ley del ISSSTE: Privatización de la Seguridad Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2458/29.pdf>
- Aristegui Noticias. (19 de Marzo de 2014). *¿En qué consisten la pensión universal y el seguro de desempleo?*. Aristegui Noticias. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://aristeguinoticias.com/1903/mexico/en-que-consiste-la-pension-universal-y-el-seguro-de-desempleo/>
- AR Información.
_(Julio de 2016). *Situación de los sistemas de pensiones en las entidades federativas*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de: <http://www.aregional.com/?target=dyfp>
- _(Julio de 2016). *Situación y características de los sistemas de pensiones estatales*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de: <http://www.aregional.com/?target=dyfp>
- Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, A.C. (2002). *Contrato Colectivo de Trabajo IMSS*. Encuesta de Beneficios para Empleados 2002.
- Auditoría Superior de la Federación.
_(2013). *Evaluación De La Política Pública De Pensiones Y Jubilaciones*. Evaluación Número 1203. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1203_a.pdf
- _(2014). Informe General Cuenta Pública 2013. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de: http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf
- _(Febrero de 2016). *Las Reformas Estructurales: Hacia una Seguridad Social Universal*. (A. S. Federación, Ed.) Apuntes Didácticos, 30 - 33. Recuperado el 29 de octubre de 2016.
- _(Febrero de 2016). *Las Reformas Estructurales: Hacia una Seguridad Social Universal*. Apuntes Didácticos, 28 - 30. Recuperado el 29 de octubre de 2016.
- _(Febrero de 2016). *Las Reformas Estructurales: Hacia una Seguridad Social Universal*. Apuntes Didácticos, 34. Recuperado el 29 de octubre de 2016.
- _(Febrero de 2016). *Las Reformas Estructurales: Hacia una Seguridad Social Universal*. Apuntes Didácticos, 35. Recuperado el 29 de octubre de 2016.
- BARAJAS Montes de Oca, S. (2000). *Derechos del Pensionado y del Jubilado*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura-UNAM, México. p. 10
- BBVA Research. (Febrero de 2014). *Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones*. Documento de Trabajo N° 14/07. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de: https://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1407_tcm346-423067.pdf

Bonnefoy, P. (13 de septiembre de 2016). *El sistema de pensiones de Chile, modelo de privatización para muchos, se desmorona*. The New York Times. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.nytimes.com/es/2016/09/13/el-sistema-de-pensiones-de-chile-modelo-de-privatizacion-para-muchos-se-desmorona/>

Carbajal, G. (Ed.). (s.f.). *Reforma al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS* (Tesis). Universidad de las América de Puebla, Departamento de Administración de Empresas. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/carbajal_g_me/capitulo3.pdf

Casanova, W. (3 de enero de 2016). *Vienen cambios 'radicales' en sistema de pensiones*. Milenio Novedades. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://sipse.com/milenio/sistema-pensiones-mexico-consar-imss-jubilados-reduccion-185539.html>

CONSAR. (s.f.). <https://www.gob.mx/consar>. Obtenido de: <https://www.gob.mx/consar>

Contador MX. (24 de Abril de 2013). *Nueva Ley del Seguro Social 2013*. Contador MX. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <https://contadormx.com/2013/04/24/nueva-ley-del-seguro-social-2013-aprueban-modificacion-del-art-27-y-quitan-art-32-lss-los-diputados/>

de Grammont, C. H. (2001). *El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México*. En C. H. de Grammont, *El Barzón, clase media, ciudadanía y democracia* (págs. 162 - 168). México: México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929014651/9grammont.pdf>

Delgado, G. S. (s.f.). *Régimen de Pensiones del IMSS*. (D. S. Jurídicas, Editor) Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de *Stratega Business Magazine*: <http://www.strategamagazine.com/regimen-de-pensiones-imss>

Diario Oficial de la Federación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

El Economista. (3 de febrero de 2016). *Pensiones, con déficit actuarial*. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2016/02/03/pensiones-deficit-actuarial>

El Financiero. (24 de agosto de 2016). *Aumentar tasa de reemplazo, reto de las Afores: Banxico*. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2016/08/24/aumentar-tasa-reemplazo-reto-las-afores-banxico>

El Financiero. (11 de febrero de 2015). *Inactivas, 56% de las cuentas de Afores*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/inactivas-56-de-las-cuentas-de-afores.html>

El Financiero. (11 de agosto de 2016). *Chile reforma su sistema de pensiones, ¿sigue México?*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/chile-reforma-su-sistema-de-pensiones-sigue-mexico.html>

El Orbe. (20 de diciembre de 2010). *Fundación del ISSSTE*. El Orbe. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://elorbe.com/seccion-politica/articulos/2010/12/20/fundacion-del-issste.html>

El Universal. (6 de noviembre de 2015). *Ahogan a estados pensiones de universidades*. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2015/11/6/ahogan-estados-pensiones-de-universidades-publicas>

El Vigía. (2016). *Disparidad en Pensiones*. Recuperado el 14 de noviembre, de 2016, de: <http://www.elvigia.net/columnas/editorial/2016/11/26/disparidad-pensiones-256182.html>

Expansión. (22 de febrero de 2016). *Pensiones: una bomba de tiempo*. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://expansion.mx/economia/2016/02/18/pensiones-una-bomba-de-tiempo>

García, M., & Seira, E. (2015). *Consideraciones sobre la evolución y retos del Sistema de Ahorro para el Retiro*. México: FUNDEF - Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/evolucionyretosdelsar_0.pdf

García, S. A. (mayo de 2003). *Las Transformaciones del Sistema de Pensiones de Jubilación en México* (Tesis Doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5074/ags1de1.pdf;jsessionid=364FD6EF81757AE22784EADEC3FD6CEF.tdx2?sequence=1>

HR Ratings. (18 de diciembre de 2015). *Sistema de Pensiones Subnacionales*. Reporte Sectorial. Finanzas Públicas. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de:

[https://www.hrratings.com/pdf/10Pensiones%20Subnacionales%20\(Reporte%20Sectorial%202015\)%20Editado.pdf](https://www.hrratings.com/pdf/10Pensiones%20Subnacionales%20(Reporte%20Sectorial%202015)%20Editado.pdf)

IMSS.

_(Abril de 2016). *Ningún plan para cambiar el régimen de pensiones*. IMSS. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201604/063>

_(Junio de 2014). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2013-2014*. México. Consejo Técnico del IMSS. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2013-2014>

INEGI

_(15 de mayo de 1930). *Quinto Censo de Población, 1930. Pirámide de Población*. INEGI. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/graficas_temas/piramides/graf/1930.html

_(Agosto de 2001). *Indicadores sociodemográficos de México. (1930-2000)*. Edición 2001. INEGI. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825493875/702825493875_1.pdf

_(2016). *Medición de la Economía Informal, 2015 preliminar. Año Base 2008*. INEGI. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>

_(12 de agosto de 2016). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

Instituto Belisario Domínguez. (Octubre de 2016). *Afores y ahorro para el retiro*. En Visor Ciudadano No. 48. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/vc/VC48.pdf>

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. (s.f.). *Preparación para el retiro*. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: http://www.issfam.gob.mx/archivos/pdfs/preparacion_retiro.pdf

La Economía. (s.f.). *Fobaproa*. La Economía. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://laeconomia.com.mx/fobaproa/>

La Jornada. (s.f.). *32 universidades públicas cambiaron régimen de pensiones; les falta apoyo*. Recuperado el 16 de noviembre de 2014, de: <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/22/index.php?section=politica&article=010n2pol>

Méndez, F. E. (29 de julio de 2016). *Marco referencial de los sistemas de pensiones en México*. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: <http://perspectiva-economica.blogspot.mx/2016/07/marco-referencial-de-los-sistemas-de.html>

Mendoza, E. V.
 _(6 de mayo de 2013). *ABC para la reforma a la Ley del Seguro Social*. Forbes MX. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: http://www.forbes.com.mx/abc-para-entender-la-reforma-a-la-ley-del-seguro-social/#gs.L_K714E

_(28 de noviembre de 2014). *2021: ¿El año en que empezará la crisis de pensiones?*. Forbes MX. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.forbes.com.mx/2021-el-ano-en-que-empezara-la-crisis-de-pensiones/#gs.68qk2Vg>

Mexico building for the Future. (03 de 1997). *Latin Finance, Special Projects*, 38. Recuperado el 25 de octubre de 2016.

Meza, O. N. (15 de octubre de 2015). *4 retos del sistema de pensiones en México*. Forbes MX. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.forbes.com.mx/4-retos-del-sistema-de-pensiones-en-mexico/#gs.68qk2Vg>

Naciones Unidas. (s.f.). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

OCDE.
 _(2015). *La transición del sistema mexicano de pensiones hacia un sistema de cuentas individuales de contribución definida ha aumentado su sostenibilidad financiera, afirma un estudio de la OCDE*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/sistema-de-pensiones-de-mexico-ocde.htm>

_(2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. Centro de la OCDE en México para América Latina, recuperado el 10 de noviembre de 2016, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250017.es>

OIT Organización Internacional del Trabajo.
 _ (2001). *Principios de la Seguridad Social*. Ginebra. Asociación Internacional del Trabajo.
 _(Abril de 2006). *Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones*. OIT Notas N° 2. recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_177272.pdf

_(14 de junio de 2012). *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social*. Ginebra. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

Primera Plana Noticias. (2 de septiembre de 2016). *EPN reconoce descontento social*. Primera Plana Noticias. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://primeraplana.com.mx/portal/epn-reconoce-descontento-social/>

Retirum. (s.f.). *Pensiones IMSS*. Sistema de pensiones del IMSS en México. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: <http://www.retirum.com.mx/pensiones-imss.php>

Reyes, T. M. (07 de Diciembre de 1999). *Análisis de la crisis bancaria en México*. División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información Documental de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-03-1999.pdf>

Román, R. (9 de octubre de 2002). *Pasa la Reforma al SAR*. El Universal. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/30381.html>

Solís, F. (s.f.). *Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo5.pdf>

Soto, O. (11 de agosto de 2015). *El problema de las Pensiones ya está aquí*. Forbes. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de: <http://www.forbes.com.mx/el-problema-de-las-pensiones-ya-esta-aqui/>

SURA. (2014). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos*. Estudio Internacional de SURA Asset Management. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.sura-am.com/es/Publicaciones/Estudio-de-Pensiones-2014-Tomo-I.pdf> y <http://www.sura-am.com/es/Publicaciones/Estudio-de-Pensiones-2014-Tomo-II.pdf>

Tuesta, D. (Agosto de 2014). *La economía informal y las restricciones que impone sobre las cotizaciones al régimen de pensiones en América Latina*. Documento de Trabajo, N° 14/20. Madrid, BBVA Research. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2014/08/WP14-20_Informalidad-y-Pensiones_e_maq.pdf

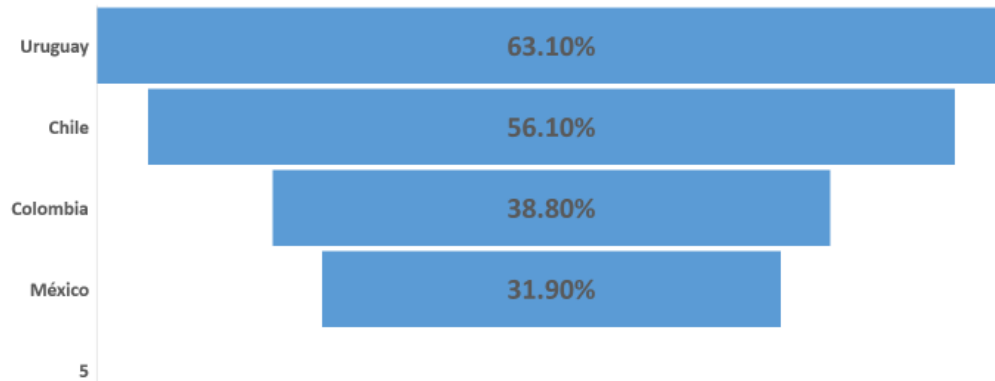
Turrent, E. (1982). *Historia Sintética de la Banca en México*. Banxico. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/%7BFFF17467-8ED6-2AB2-1B3B-ACCE5C2AF0E6%7D.pdf>

UNAM. (s.f.). *Para el 2050, más de la cuarta parte de la población en México será vieja*. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: http://enes.unam.mx/?lang=es_MX&cat=sociedad&pl=para-el-2050-mas-de-la-cuarta-parte-de-la-poblacion-en-mexico-sera-vieja

Vera, J. I. (14 de abril de 2015). *Perspectivas del envejecimiento poblacional en México: reformas a los sistemas de pensiones estatales*. CONFINES de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Vol. 11 Núm. 21. Monterrey, NL. Recuperado el 16 de noviembre de 2016, de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692015000100006#nota

Anexos

Cotizantes con relación a la población económicamente activa



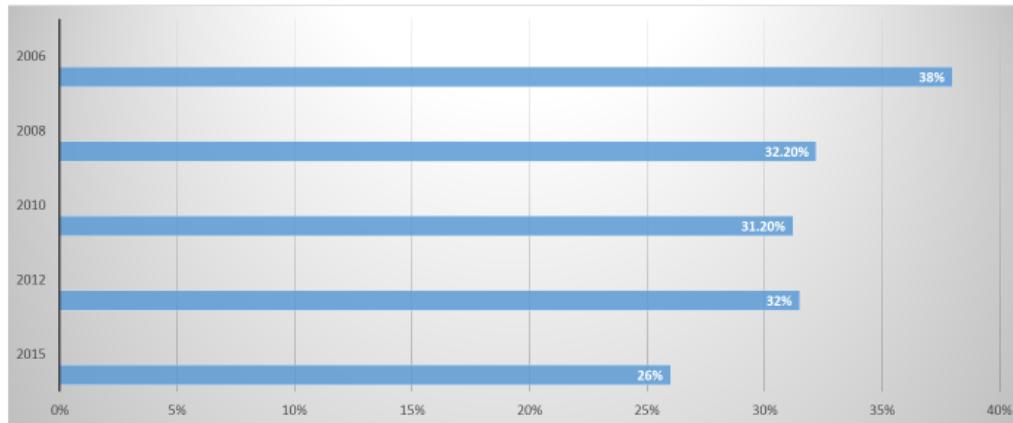
Fuente: OCDE

Fragmentación del Sistema



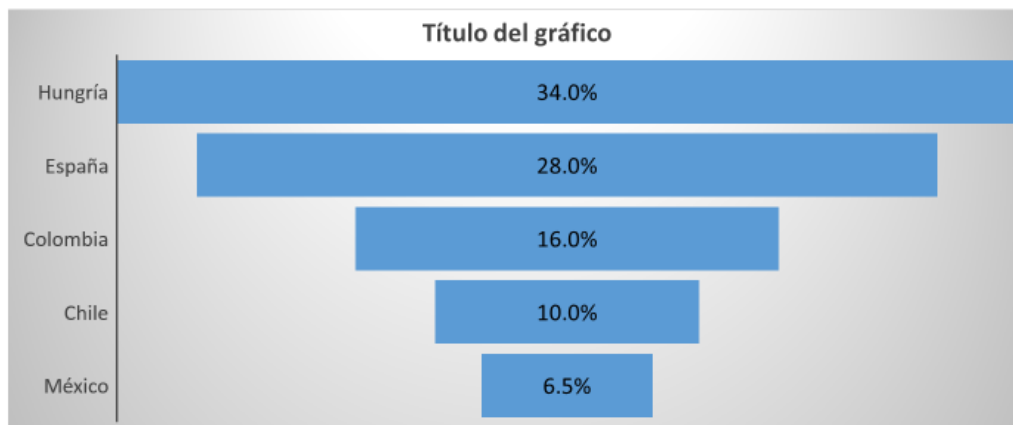
Fuente: CONSAR

Comportamiento de la tasa de remplazo



Fuente: OCDE

Comparativo internacional de aportaciones al sistema de pensiones



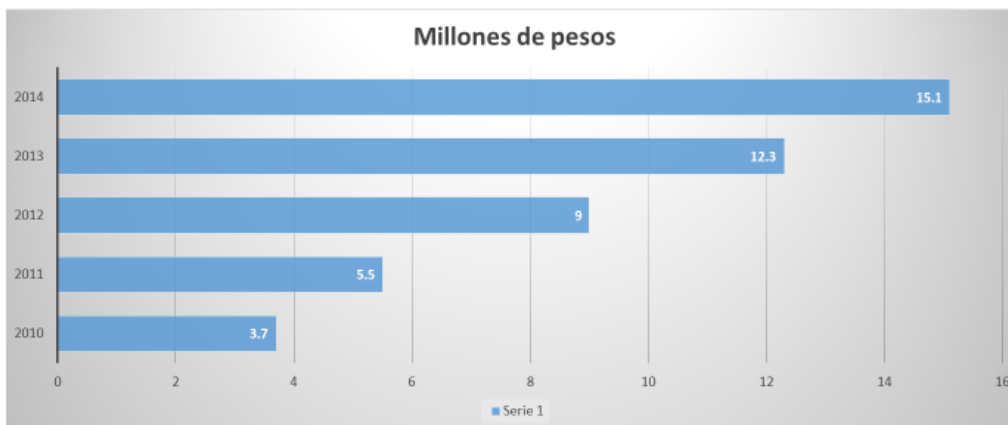
Fuente: OCDE

Evolución demográfica de México

	1940	1997	2015	2050
Población	19,648,818	97,204,604	121,005,815	150,837,517
Tasa de fecundidad	6.75	2.8	2.2	2.1
Tasa de dependientes jóvenes	73.8	52.1	38.3	30.0
Tasa de dependientes mayores	5.3	7.8	10.1	25.0
Esperanza de vida	50.7	72.7	74.9	79.4

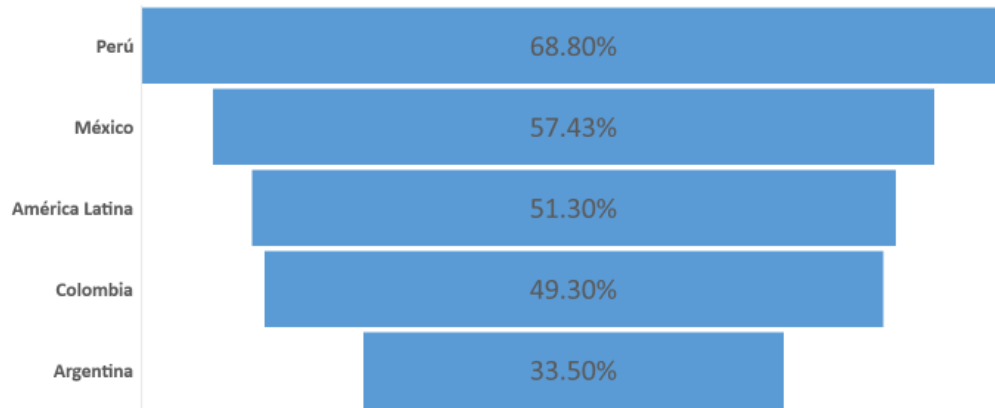
Fuente: Rankia México

Evolución del Ahorro Voluntario a las cuentas individuales AFORE



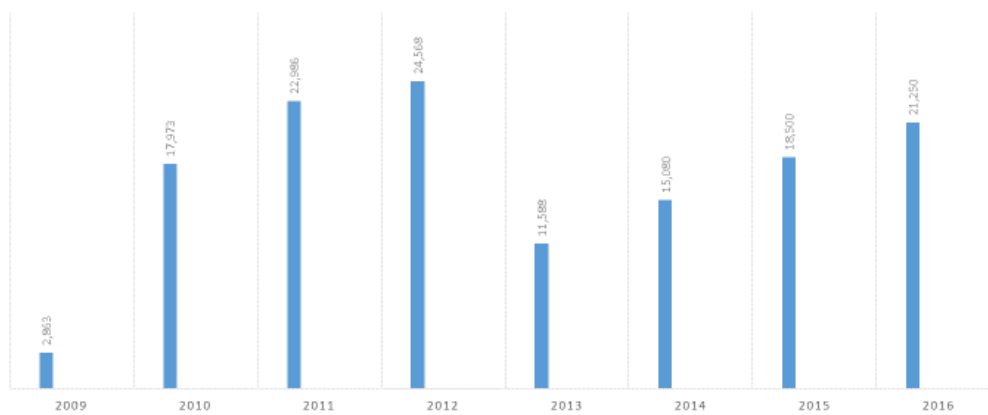
Fuente: CONSAR

Comparativo de informalidad laboral 2016



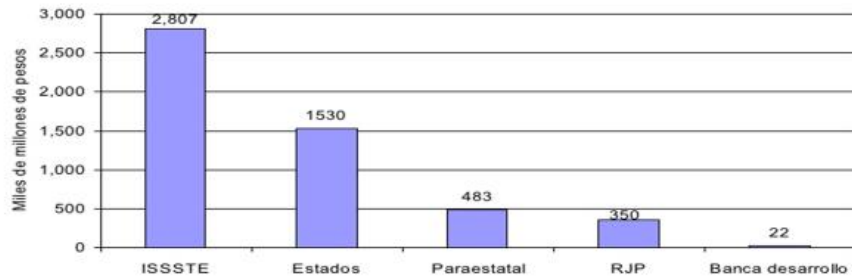
Fuentes: INEGI

Uso de reservas para cubrir déficit de RJP del IMSS



Déficit actuarial de los distintos sistemas públicos de pensiones

Déficit actuarial en MMP de cada sistema



Fuente: SHCP, (CFE, LyFC, PEMEX), HEWITT, IMSS y HEWITT respectivamente.

REGÍMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES IDENTIFICADOS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

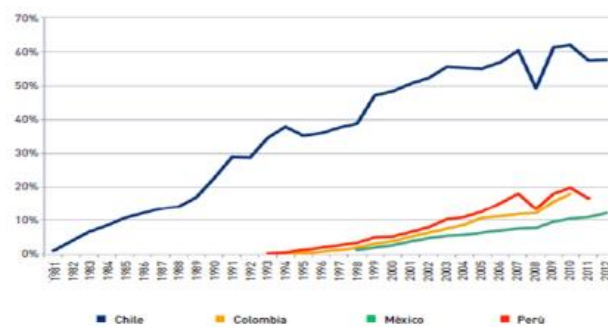
Regímenes de pensiones y jubilaciones	Cuentas individualizadas (a)	Sistemas de reparto (b)	Total (c)=(a)+(b)
Total	37	68	105
Poder ejecutivo	7	32	39
Institutos de seguridad Social	3	4	7
Paraestatales	1	2	3
Sociedades Nacionales de Crédito	3	6	9
Otros	0	9	9
En proceso de liquidación	0	11	11
Poder Judicial	0	2	2
SCJN	0	1	1
CJF	0	1	1
Organismos autónomos	30	34	64
BANXICO	1	1	2
Universidades Públicas Estatales	29	33	62

Fuente: Auditoría Superior de la Federación. Informe de Auditoría al Sistema Nacional de Pensiones. 2012.

Comisión Afores 2015

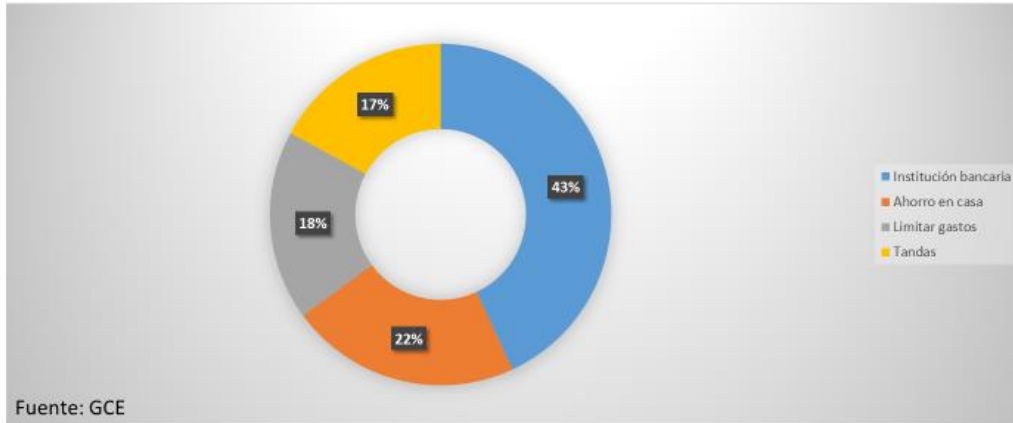
Afore	Comisión
PensionISSSTE	0.92%
XXI Banorte	1.04%
Banamex	1.05%
Imbursa	1.08%
SURA	1.11%
Profuturo GNP	1.11%
Principal	1.17%
Metlife	1.18%
Invercap	1.18%
Azteca	1.19%
Coppel	1.20%

Fondos de pensiones como porcentaje del PIB



Fuente: SURA

Hábitos de ahorro en México



Preocupación de los mexicanos por su futuro

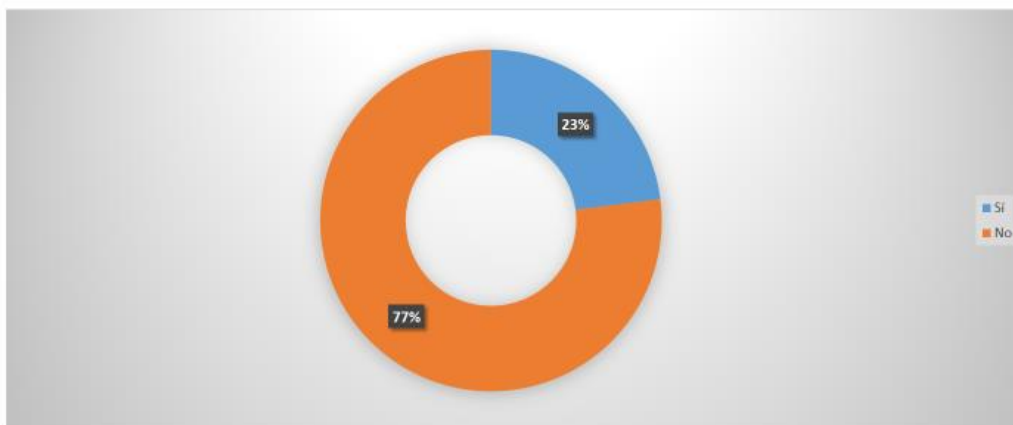


Hábito de ahorro por género



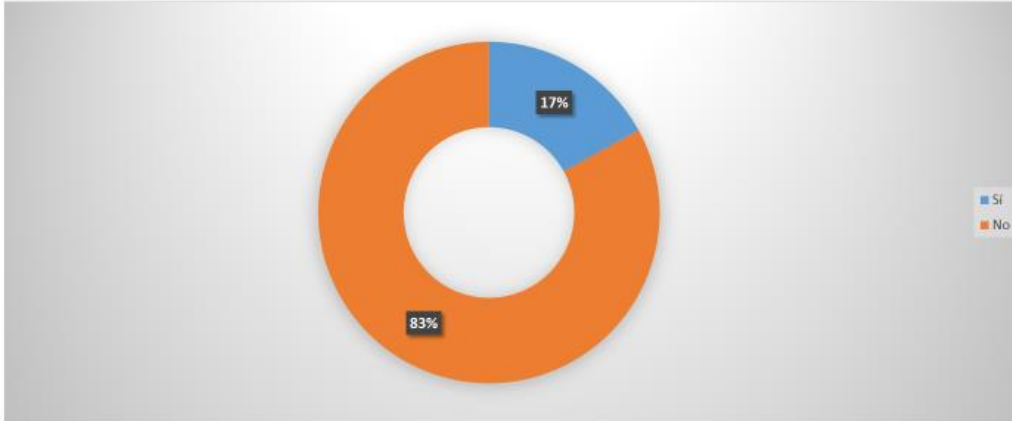
Fuente: Buendía y Laredo

Ahorro en entidades bancarias



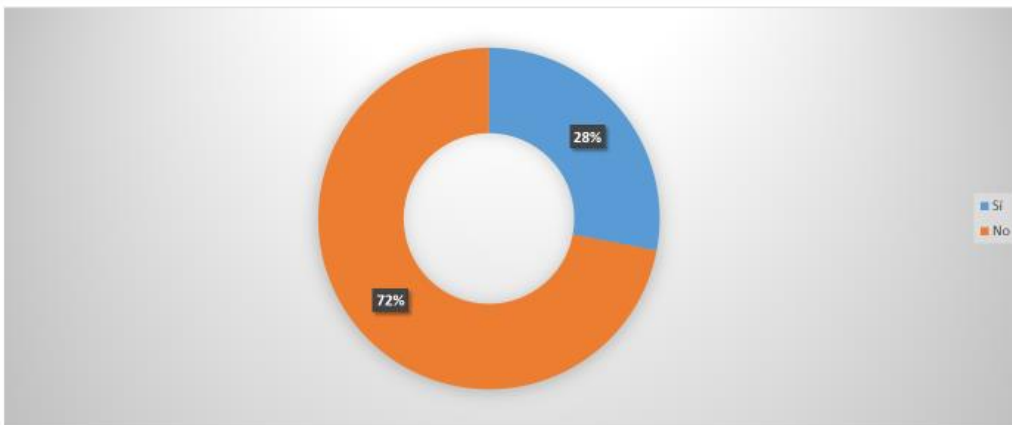
Fuente: Buendía y Laredo

Ahorro en entidades bancarias Mujeres



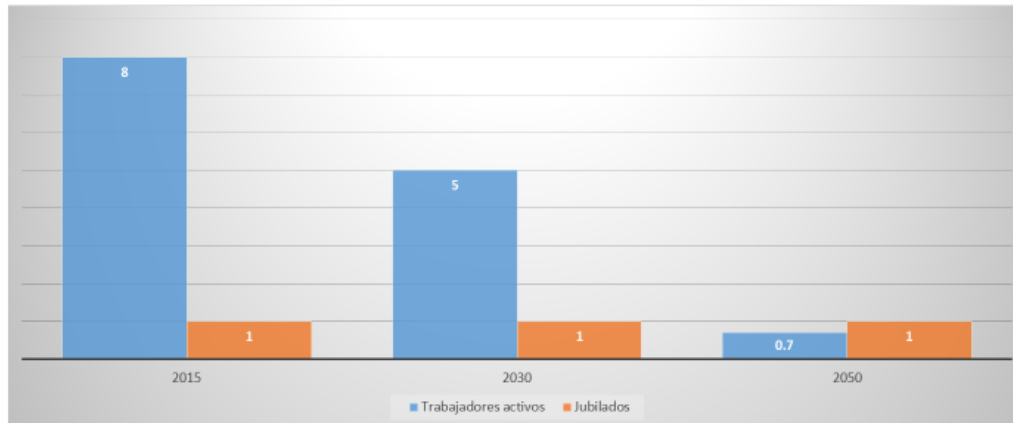
Fuente: Buendía y Laredo

Ahorro en entidades bancarias Hombres



Fuente: Buendía y Laredo

Relación trabajador activo/jubilado



Inversión AFORES (Términos porcentuales a diciembre 2015)

Rubro/Afore	Azteca	Banamex	Coppel	Imbursa	Invercap	Metlife	PensionISSSTE	Principal	Profuturo GNP	SURA	XXI Banote	Total
Renta Variable Nacional	13.1	7.8	9.3	10.4	15.5	5.7	6.5	11.3	7.3	5.8	7.9	8.4
Renta Variable Internacional	16.8	22.6	12.7	6.7	18.6	21.7	10.1	17.8	26	23.5	23.4	20.5
Mercancías		1.1										0.2
Deuda Privada Nacional	16.1	16.6	27.8	23.9	8.4	22.1	25.7	18	19.7	14.5	18.9	18.5
Estructurado	4.1	7.9	4.3	8.7	6.4	5.2	11	6.4	5.7	7.9	5.3	6.6
Deuda Internacional		0-3		0.6	0.5	1.1	0.1	0.3	1.7	1	0.9	0.7
Deuda Gubernamental	49.9	43.9	45.8	49.7	50.6	44.3	46.5	46.3	39.7	47.2	43.6	45.1

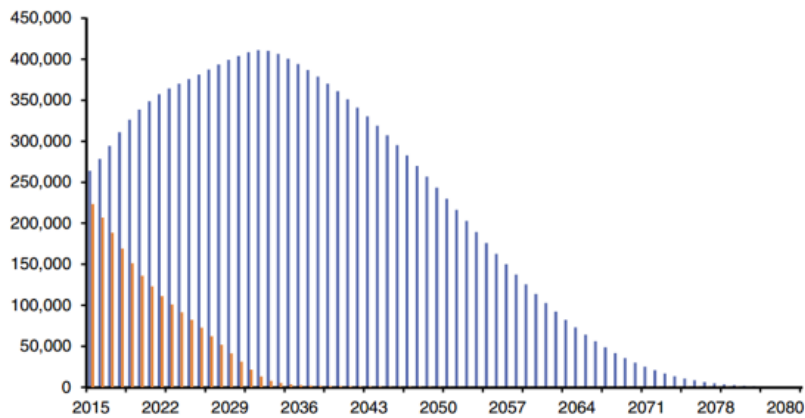
Fuente: CONSAR

**Proyección 2015-2060 de trabajadores IMSS que recibirán pagos por
prima de antigüedad e indemnizaciones**

Proyección de bajas de la actividad laboral que causarán pagos por indemnizaciones y prima de antigüedad									
Año de Proyección	Muerte	Invalidez	Muerte Riesgos de Trabajo	Incapacidad	Renuncia	Despido justificado	Despido injustificado	Jubilación, Cesantía y Vejez	Total
2015	497	634	8	135	287	26	117	14,004	15,707
2020	445	588	6	123	219	20	102	14,266	15,770
2025	429	602	5	123	159	17	91	8,652	10,078
2030	420	639	4	126	102	13	71	10,460	11,834
2035	385	635	3	121	59	11	50	7,107	8,372
2040	311	540	2	101	30	7	30	13,344	14,366
2045	161	306	1	55	10	3	11	10,653	11,201
2050	41	89	0	14	2	1	2	5,400	5,548
2055	4	20	0	2	0	0	0	389	415
2060	2	11	0	1	0	0	0	1	16

Fuente: Valuación Actuarial, Aon México Business Support, S. A. de C.V. La valuación se realizó considerando a los trabajadores contratados a la fecha de valuación y no contempla la incorporación de nuevos trabajadores en el periodo de proyección.

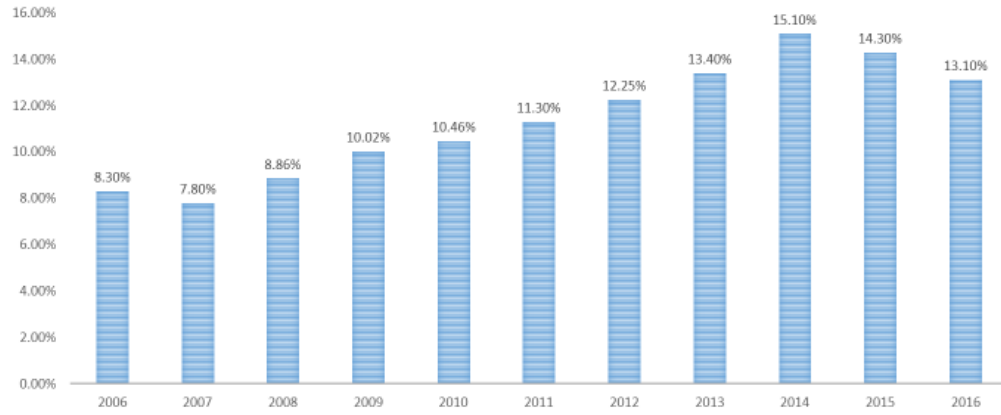
Proyección del número de trabajadores y pensionados



Fuente: Valuación Actuarial, Aon México Business Support, S. A. de C. V.

■ Régimen Jubilaciones y Pensiones IMSS
■ Trabajadores pensionados IMSS

Porcentaje de trabajadores que ganan un salario mínimo



Fuente: INEGI

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 [cesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

 [@cesopmx](https://twitter.com/cesopmx)