

Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México

JORGE TONATIUH
MARTÍNEZ AVIÑA



CUADERNOS DE POLÍTICAS
PARA EL BIENESTAR

4

CUADERNOS DE POLÍTICAS
PARA EL BIENESTAR

4

Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

Secretario general
Gibrán Ramírez Reyes

Políticas para el Bienestar (año 1, núm. 4) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10100, Ciudad de México.
Tel. 55 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

Jorge Tonatiuh Martínez Aviña es consejero económico de la CISS, economista por la UNAM con especializaciones en economía monetaria y financiera y microfinanzas por la misma casa de estudios.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Alejandra Torres Hernández y Antonio Álvarez Prieto.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN: 978-607-8088-48-5

Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México

JORGE TONATIUH
MARTÍNEZ AVIÑA



CISS

SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| AGRADECIMIENTOS | 9 |
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| 1. APUNTES GENERALES SOBRE EL SISTEMA Y LOS MODELOS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA | 15 |
| 2. HISTORIA DE LAS PENSIONES EN MÉXICO. BREVE ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE PENSIONES EN MÉXICO | 23 |
| 3. CRISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO | 33 |
| 4. PROPUESTA DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL | 61 |
| CONCLUSIONES | 87 |
| REFERENCIAS | 89 |

AGRADECIMIENTOS

En un año, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) logró volverse un referente del debate sobre temas que inciden en la vida de las personas con mayor vulnerabilidad. Los documentos elaborados en ella tocan aspectos de la vida que son políticamente sensibles, como el aborto, la maternidad o la precarización laboral, siempre desde la óptica del bienestar social. Esta refundación de la CISS se debe en gran medida a la voluntad de su secretario general, Gibrán Ramírez Reyes, por lo que le agradezco enormemente.

La propuesta de política pública de este documento es resultado de un trabajo conjunto y coordinado desde la CISS, en el que participaron su cuerpo jurídico —encabezado por Juan Rivas Contreras—, sus investigadores —en especial Miguel Ángel Ramírez Villela—, así como invitados externos. Mi reconocimiento y gratitud a todos.

También doy las gracias a Hugo Garciamarín y a Carlos Contreras Cruz por sus constantes recomendaciones en la elaboración de este documento —su apoyo fue invaluable—. De igual forma, mi gratitud a Óscar López Valdez y a Andrea García Márquez, quienes se dedicaron constantemente a este trabajo.

En particular, con quien estoy en especial deuda es con Alma Vivia, mi esposa, quien con su sacrificio diario por cuidar a nuestra familia me permite desarrollar ideas y propuestas para el bienestar. Sin su apoyo, nada de esto sería posible.

INTRODUCCIÓN

El empobrecimiento en la vejez es uno de los principales riesgos en la vida de los seres humanos. El momento de la jubilación puede complicar la realidad de cada persona si no tiene los medios económicos para mantener un nivel de vida similar al que tenía cuando era un trabajador activo; la potencial pérdida de bienestar por la disminución de los flujos económicos es parte de los riesgos sociales del ciclo de vida de cada persona.¹

Por tal motivo, en los orígenes de la seguridad social se integró un mecanismo llamado *pensión*, que buscaba prevenir este riesgo, y se activaba principalmente cuando llegaba el momento del retiro.² Aunque desde la Colonia se dotaba a funcionarios y militares de cierta cantidad de dinero durante su retiro,³ la seguridad social trajo una innovación con el mecanismo de financiamiento instrumentado,

¹ En este documento se utiliza la definición que retoma Antonio Ruzga Barba de Jorge Rendón Vázquez: “ciertos riesgos o contingencias que afectan su salud, su vida, su capacidad laboral y sus ingresos económicos necesarios para llevar una existencia digna”. *Seguridad social. Una visión latinoamericana*, Serie Biblioteca CIESS, núm. 8, 2009.

² Aunque también se entregaban pensiones por incapacidad y sobrevivencia. La primera está relacionada con riesgos de trabajo, mientras que la segunda es un beneficio que corresponde a los beneficiarios del pensionado cuando éste fallece.

³ Un ejemplo: Argentina. Durante la época colonial, la Corona española pensionaba a algunos de sus funcionarios y militares al concluir su servicio. Véase Antonio Ruzga Barba, *op. cit.*, p. 71.

pues se determinó que, con aportaciones de trabajadores, empleadores y gobierno, es decir, de manera tripartita, se financiaría la entrega de una suma monetaria periódica y suficiente para que las personas que pasaban al retiro pudieran vivir con tranquilidad. Antes de la llegada de esta innovación, las pensiones eran un beneficio para las clases más favorecidas, que trabajaron para los gobiernos en turno o en el orden militar.

En el presente documento se analiza el sistema de pensiones en México y se propone su modificación e integración. Esto con el objetivo principal de que el Estado pueda garantizar una pensión digna a todas las personas. Para ello se parte de tres cuestiones principales:

1. Las pensiones deben entenderse como parte integral de la seguridad social y no sólo como mecanismo de ahorro.
2. Al ser la seguridad social un derecho humano, el Estado debe garantizar una pensión digna a todas las personas, y para lograrlo debe situarse nuevamente como rector y administrador del sistema.
3. Las pensiones no pueden estar únicamente vinculadas al mercado formal. Es necesario que todas las personas, independientemente de su actividad económica, tengan garantizado este derecho.

En el primer capítulo se desarrollan los elementos generales para comprender los modelos de pensiones en América Latina: la diferencia entre *sistema* y *modelo*, los diferentes modelos de pensiones, la pensión universal y la generación de transición. Además, se enfatiza en el modelo mixto de pensiones, pues se considera que es el más

adecuado para las economías de Latinoamérica, dado que contempla un fuerte componente redistributivo, es menos oneroso que los modelos de beneficio definido y entrega altas tasas de reemplazo.

Después, en el segundo capítulo, se habla de la evolución y características de las pensiones en México. Se da cuenta del nacimiento del modelo de beneficio definido, el origen de la atomización del sistema de pensiones, los cambios dentro del mismo modelo producto de la Ley de 1973 y la instauración del modelo de capitalización individual en la década de los noventa.

En el tercer capítulo se inscribe la propuesta de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS): es indispensable que se construya en México un nuevo sistema de pensiones que ponga a la población como actor principal, desvincule la obligación del mercado formal y articule mecanismos de incorporación de las personas que rotan entre la formalidad y la informalidad, o que siempre han laborado en esta última.

A diferencia de otras propuestas, en ésta se considera que el Estado es el único responsable de administrar las pensiones, y que su rectoría en esta materia es indelegable. Además, se plantean diferentes fuentes de financiamiento para incrementar el pago de la pensión universal, la creación de un organismo que supervise el correcto funcionamiento del sistema, la eliminación del régimen de capitalización individual como pilar único y su sustitución por un modelo mixto de pensiones.

CAPÍTULO 1

APUNTES GENERALES SOBRE EL SISTEMA Y LOS MODELOS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Antes de exponer la situación del sistema de pensiones en México, se establecen algunos criterios generales que deben conocerse sobre los sistemas y los modelos de pensiones. Primero se señala la diferencia entre *sistema* y *modelo*; posteriormente, se describen los tipos de modelos que han existido en el continente; después, se indica qué es la pensión universal y, por último, se desarrolla a qué se le llama *generación de transición*.

Sistema y modelo

Un sistema es el conjunto de modelos que intervienen en la gestión de las pensiones. En tanto, un modelo es el mecanismo que define los procedimientos por los cuales se otorgan dichas pensiones. Así pues, el conjunto de modelos forma el sistema, y su correcta integración permite ampliar la cobertura y la calidad en beneficio de la población, no sólo de una parte de ella. A la fecha, en América Latina han existido los siguientes modelos.

Modelo de beneficio definido (BD)

- * Se llama así porque el trabajador conoce el monto de su pensión con antelación a la jubilación.
- * En este modelo, el Estado ejerce una rectoría plena de las pensiones dado que es el único responsable de tutelar los derechos sociales. Además, administra e invierte las aportaciones de los trabajadores, de los empleadores y del propio gobierno. Es un mecanismo que disminuye el riesgo de empobrecimiento en la vejez, y garantiza el derecho humano a la seguridad social.⁴
- * Para calcular la pensión se considera principalmente: i) el promedio del sueldo de cierta cantidad de años cotizados y ii) la edad del trabajador. En ocasiones, puede ser transferido a los sobrevivientes del pensionado una vez que éste fallece.
- * Existen dos versiones del modelo de beneficio definido, dependiendo de su fuente de financiamiento. Si se generan reservas técnicas para el pago de las pensiones, se dice que es un modelo de capitalización colectiva; si no, se dice que es de reparto.
- * Estas reservas técnicas pueden generarse mediante un mecanismo de prima media general o prima media escalonada. La primera permanece como una tasa de cotización estable a lo largo del tiempo y la segunda cambia al transcurrir ciertos años. En cualquiera de los dos casos, las aportaciones realizadas por los trabaja-

⁴ El reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano fundamental fue consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

dores forman una gran bolsa o reserva técnica en la que se acumulan los recursos y rendimientos a través del tiempo para, llegado el momento, pagar las pensiones.

- El método utilizado en este modelo considera la conservación y realización del equilibrio financiero. Asocia los ingresos por cotización con los gastos futuros probables.⁵
- En caso de que las reservas se agotaran por cualquier motivo y no fuera posible utilizarlas para el pago de pensiones, se considera que los trabajadores activos, en conjunto con el gobierno y los empleadores, financien las pensiones de los jubilados y que, al jubilarse dichos trabajadores en activo, sean financiados a su vez por trabajadores jóvenes. Esto se conoce como solidaridad intergeneracional.

Modelo de contribución definida (CD) o capitalización individual de administración privada

- * Se llama así porque los trabajadores no conocen el monto de la pensión que recibirán, sino solamente el de su contribución periódica.
- * Surgido con el neoliberalismo, este modelo disminuye la responsabilidad pública sobre las pensiones, pues aquí no hay un fondo de todos los trabajadores

⁵ Peter Thullen, *Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995.

administrado por el Estado. En cambio, se crearon cuentas individuales por trabajador. La administración, la inversión y los pagos de los recursos aportados por los trabajadores quedan a cargo de compañías aseguradoras y de empresas ligadas al sector financiero, conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o en México como Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore).

- * En este modelo, el trabajador debe cotizar durante un tiempo mayor, a fin de acceder a una pensión, pues no hay aportaciones de los empleadores ni del gobierno. Si el ahorro generado no es suficiente, se le entrega una pensión mínima o, en algunos casos, se le regresan los recursos ahorrados en una sola exhibición, dejándolo desprotegido, sin seguridad social. La transformación fue tal que en algunos países, como México, se eliminó el seguro de enfermedades para los pensionados, quienes no tendrán servicios médicos si no alcanzan un número mínimo de semanas cotizadas.
- * El modelo significó la privatización de las aportaciones de los trabajadores y, en los hechos, el Estado transfirió los riesgos de empobrecimiento en la vejez a los trabajadores formales. La palabra *pensión* fue prácticamente eliminada del concepto de seguridad social.
- * En la actualidad, cuatro países en la región mantienen un esquema de capitalización individual como base para otorgar pensiones a su población asalariada: Chile, que inició en 1981; México, en 1997; El Salvador, en 1999, y República Dominicana, en 2003.

Modelo paralelo

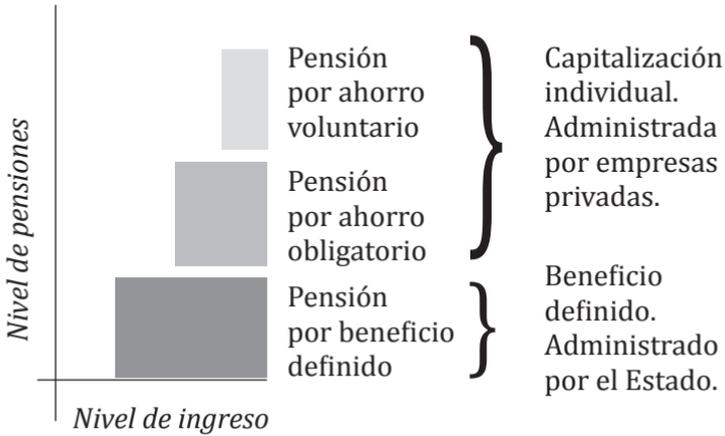
- * En este esquema, tanto el Estado como el sector privado conviven y proveen servicios diferenciados de pensiones.
- * Se mantiene el esquema de pensiones estatal (beneficio definido), pero además hay una oferta de AFP (capitalización individual), lo que permite al trabajador elegir entre ambas opciones, cada una con parámetros diferentes.
- * Sólo dos países en la región operan con este modelo: Perú, desde 1993, y Colombia, desde 1994.

Modelo mixto

- * En este esquema, el mecanismo de beneficio definido se mantiene para la población que cotiza en la seguridad social.
- * El Estado mantiene su rectoría sobre las pensiones, pero se complementa con mecanismos de ahorro obligatorio y/o voluntario, administrado por empresas privadas.
- * Tanto los trabajadores como las empresas y el gobierno aportan para el pago de pensiones en una reserva técnica, pero además un grupo de la población —el de mayores ingresos— destina un porcentaje a sus cuentas individuales de capitalización, las cuales pueden ser de gestión pública o privada.
- * Es un modelo redistributivo, pues los trabajadores de mayores ingresos siguen aportando a la seguridad social de todos los demás. En el Diagrama 1, el eje

horizontal indica el salario del trabajador. Se observa que, a partir de cierto nivel de ingresos, el nivel de las pensiones sube, pues se añade el pilar de ahorro privado obligatorio y/o voluntario. Lo destacable es que se asegura un nivel de pensión sin importar el salario obtenido. También puede verse que la pensión de beneficio definido es administrada en todos los términos por el Estado, mientras que la pensión complementaria —ya sea de ahorro obligatorio, voluntario o ambos— es manejada por empresas privadas.

Diagrama 1. Modelo mixto de pensiones.
Nivel de pensión esperada
en función del nivel de ingresos



Fuente: Elaboración propia.

Más allá de los modelos: la pensión universal

Los modelos antes descritos se ocupan sólo de quienes laboran en el mercado formal, así que buena parte de la población no percibe esta protección social. Esto es así porque el modelo bismarckiano de seguridad social partía del supuesto de que habría cada vez más trabajadores formales, que aportarían a la seguridad social; es decir, un crecimiento constante del mercado formal. En la realidad no ocurrió así: en toda América Latina, el mercado informal se ha desbordado. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2016, la región tenía 140 millones de ocupados en la informalidad, 53 % del total.⁶ Además, para 2018, el 93 % de los trabajadores de los países emergentes y en desarrollo estaban en la informalidad; algo bastante grave si consideramos que los países así clasificados engloban el 82 % del empleo mundial.⁷

Debido a esta situación estructural de los países del continente, gran parte de la población no puede hacer aportaciones para el pago de sus pensiones. Ante esto, distintos Estados han diseñado e implementado una pensión de contribución indirecta, también conocida como pensión no contributiva o pensión universal.⁸ Ésta se enfoca en un sec-

⁶ OIT, "Política de formalización en América Latina. Avances y desafíos", Oficina Regional para América Latina y el Caribe, p. 15. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf

⁷ OIT, "Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico", Ginebra, p. 15. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

⁸ En este documento se utilizará el término *pensión de contribución indirecta* para referirnos a las pensiones financiadas con recursos prove-

tor de la población específico, por lo regular el de menores ingresos, y garantiza una pensión a toda la población a partir de cierta edad. Se financia por medio de impuestos, y su fin es otorgar a (una parte o a toda) la población un ingreso constante en la vejez, a pesar de no haber hecho aportaciones.

Generaciones de transición

Ahora bien, aunque existen cuatro modelos en la región, todos partieron del modelo de beneficio definido. Esto significa que todos vivieron procesos de transición de un modelo a otro, lo que provocó que surgieran generaciones de transición, conformadas por los trabajadores que cotizaban en el viejo modelo y rechazaron cambiarse al nuevo.

La generación de transición surge cuando hay una sustitución en el modelo de pensiones en el país y no se hace extensivo a toda la población asalariada, sino sólo a una parte. Durante el tránsito conviven las dos generaciones: la de transición, que no se extingue hasta que fallece el último beneficiario, y la de quienes empezaron a cotizar en el nuevo modelo o aceptaron cambiarse a él.

nientes del presupuesto federal que, a su vez, se nutre del pago de impuestos generales. En el más reciente conversatorio de la CISS sobre el tema de pensiones, expertos de la CISS, la CEPAL, el BID y la UNAM coincidieron en que es un mejor nombre dado que la principal fuente de financiamiento de estas pensiones son los impuestos que la población en general paga. CISS, “Diálogo urgente. Sistemas de pensiones para el bienestar en las Américas”, 2020. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RZtFnHTZkP4>

CAPÍTULO 2

HISTORIA DE LAS PENSIONES EN MÉXICO. BREVE ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE PENSIONES EN MÉXICO

Desde mediados del siglo XIX, los obreros y campesinos del país lucharon por mejores condiciones de trabajo, pero la llegada de Porfirio Díaz al poder truncó cualquier esfuerzo en ese sentido.⁹ Sería hasta la Revolución mexicana que estas demandas pudieron plasmarse en la Constitución, lo que marcó un momento trascendental en las garantías colectivas de México.

En el texto constitucional se trazó el camino a un proyecto de derechos de segunda generación,¹⁰ con el Estado como el garante de los derechos colectivos de los trabajadores, no sólo de los individuos.¹¹ El artículo 123 se consagró al trabajo y la previsión social de “obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general

⁹ Gustavo Sánchez Vargas, *Cuadernos de sociología. Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, Biblioteca de ensayos sociológicos, IIS-UNAM, Ciudad de México, 1963, pp. 14-17.

¹⁰ Guillermo Farfán Mendoza habla de derechos de segunda generación para referirse a los derechos colectivos, como un avance frente a los derechos individuales, de primera generación.

¹¹ Guillermo Farfán Mendoza, “México. La Constitución de 1917 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 24, p. 5.

de todo contrato de trabajo”.¹² En su fracción XXIX, se estableció que sería mediante la creación de Cajas de Seguros Populares que se instaurarían mecanismos de prevención para casos de “invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos”.¹³ En 1929, se modificaron los artículos 73 y 123 para expedir las leyes del trabajo: en la fracción mencionada, el término “Cajas de Seguros Populares” fue cambiado por la Ley del Seguro Social, y se añadió el seguro de enfermedades.¹⁴

En 1925, se expidió la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro,¹⁵ en la que se protegía a “todos los encargados del servicio público que no fueran militares, incluyendo los de carácter docente, y cuyos cargos y remuneraciones estuvieran enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el Presupuesto de Egresos”.¹⁶ Con esta ley se creó un fondo de pensiones en el que se depositaban las aportaciones de los trabajadores y del Estado, y se establecía que la jubilación podría ser por cesantía en edad avanzada, sobrevivencia e invalidez, y la edad mínima para acceder a esta prestación sería de 60 años. El ingreso de los jubilados sería un porcentaje del promedio del sueldo percibido en los últimos cinco años de su vida laboral.

¹² Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹³ Guillermo Farfán Mendoza, *op. cit.*

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, “Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución de la República”. Disponible en <https://sidof.segob.gob.mx/notas/4433649>

¹⁵ CESOP, “Antecedentes en Seguridad Social”, 2006. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm

¹⁶ IJJ-UNAM, “Ley General de Pensiones Civiles de Retiro”, 2010. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf>

Con el paso de los años, se fueron añadiendo cada vez más trabajadores formales al grupo de personas con derecho a seguridad social y pensión. No obstante, este proceso se realizó de manera fragmentada. En 1932, se creó el Departamento del Trabajo, dedicado a resolver problemas de conciliación y avenencia entre el capital y el trabajo.¹⁷ Posteriormente, las políticas de seguridad social del Cardenismo (1934-1940) se orientaron más a aspectos sanitarios, por ejemplo, a la prevención de enfermedades, fundamentalmente las infantiles, y en segundo término al tratamiento asistencial, particularmente a obreros y campesinos.¹⁸

En 1942, cuatro años después de la expropiación petrolera, el gobierno federal y los trabajadores firmaron el primer Contrato Colectivo de Trabajo con Petróleos Mexicanos (Pemex), en el que se pactó un esquema de pensiones y jubilaciones.¹⁹ En ese mismo año, se presentó en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada entre el 10 y 16 de septiembre,²⁰ el anteproyecto

¹⁷ José Florencio Fernández, *Política y administración pública en México (1934-1978)*, INAP, Ciudad de México, p. 29. Disponible en https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/574348/DocsTec_1922.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁸ Martha Eugenia Rodríguez, "La salud durante el Cardenismo (1934-1940)", *Gaceta Médica de México*, p. 612. Disponible en https://www.anmm.org.mx/GMM/2017/n5/GMM_153_2017_5_608-625.pdf

¹⁹ Pemex, "Libro blanco. Nuevo esquema de pensiones", 2018. Disponible en http://www.pemex.com/transparencia/Documents/2018-mdylb/5_LB_DCASPensiones.pdf

²⁰ La reunión de los países de América da respuesta a la resolución tomada por el Comité Interamericano de Seguridad Social en 1940. Los países asistentes fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salva-

para la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Un personaje fundamental en el andamiaje y planeación del IMSS fue Emil Schoenbaum. En 1942, después de organizar los seguros sociales de Ecuador, Bolivia, Chile y Paraguay, redactó el anteproyecto de la Ley del Seguro Social.²¹ Este documento establecía que el seguro de vejez, invalidez y muerte (VIM) debía basarse en el sistema de prima media general, y que se integraría en un fondo único a toda la colectividad asegurada de esa primera generación y de las venideras.²² Esto significaba que las aportaciones realizadas por los trabajadores formarían una gran bolsa o reserva técnica con la que, en su momento, se pagarían las pensiones.

En este régimen de seguridad social se consideraba la conservación y la realización del equilibrio financiero, y se asociaban los ingresos por cotización con los gastos futuros probables.²³ En 1943, con una población de trabajadores en una etapa cero —que comenzarían a aportar para su vejez—, los niveles de reserva debían aumentar hasta estabilizarse después de un largo periodo de acumulación.

Asimismo, se supuso un crecimiento constante del número de trabajadores que aportarían a la seguridad social, es decir, un crecimiento del mercado formal, al estilo

dor y Uruguay. Véase Hugo Garciamarín, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, CISS, Ciudad de México, 2019.

²¹ Alberto Aguilar, "Professor Emil Schoenbaum", *Revista CISS*, núm. 7, 2004, p. 10.

²² STPS, *Anteproyecto de Ley del Seguro Social, México, 1942*, pp. 17-18. Disponible en http://biblioteca.ciess.org:8081/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7906&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20actuaria

²³ Peter Thullen, *op. cit.*, 1995.

bismarckiano. De esta manera, el monto destinado al pago de pensiones nunca sería deficitario, incluso si hubiera un estancamiento del trabajo asalariado, la formación de reservas debía permitir el pago de las pensiones.

Con la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943, se establecieron los distintos seguros a los que los trabajadores tenían derecho, y se limitó la cobertura a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social. Entre estos seguros estaban los de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada.²⁴

En 1959 nació el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que también administraría de manera propia las pensiones de dicho sector. En 1976 surgió el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) para atender al sector militar. A la par de estos grandes organismos, se establecieron instituciones de este tipo en los gobiernos estatales y municipales, lo que provocó que la administración de las pensiones fuera atomizada, pues el pago, cobro y otorgamiento de servicios dependía del tipo de entidad en la que se laboraba. Universidades, gobiernos estatales y gobiernos municipales gestionaban de manera independiente la normativa para otorgar pensiones, ante la falta de un marco regulatorio general que restringiera o delimitara su administración. Su único límite era que su modelo de pensiones debía basarse en el de la Ley del Seguro Social de

²⁴ Antonio Ruezga Barba, *op. cit.*, 2009.

1943. Actualmente existen en el país más de 105 sistemas públicos de pensiones.²⁵

En 1973 se publicó una nueva Ley del Seguro Social, cuyo propósito era alcanzar una mayor cobertura y aumentar las prestaciones y beneficios de los asegurados. Para conseguirlo, se presentó el capítulo de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, pensando en particular en la posible incorporación de las trabajadoras del hogar y de las y los trabajadores independientes y de industrias familiares.²⁶ También se creó el seguro de guarderías, se aumentó la cuantía de las pensiones por viudez e incapacidad permanente parcial y total, y se mantuvo el principio de redistribución para otorgar mayores beneficios a los asegurados de bajo salario.²⁷

En cuanto al financiamiento para el seguro de vejez, el principal cambio que se realizó fue plantear las primas medias escalonadas.²⁸ Como ya se estableció, este mecanismo implica subir gradualmente las aportaciones para el pago de pensiones, a fin de darle viabilidad financiera al modelo. Sin embargo, en los hechos, el esquema de financiamiento mantuvo una prima media general.

Por esta razón, para 1985, el fondo de reserva para las pensiones comenzó a terminarse. Debido a eso, se pasó

²⁵ Pedro Vásquez Colmenares, *Pensiones en México: la próxima crisis*, Siglo XXI, Ciudad de México, 2012.

²⁶ Javier Moreno Padilla, "Nueva Ley del Seguro Social", Editorial Trillas, México, 1978, p. 24.

²⁷ *Ibid.*, pp. 18-19.

²⁸ Berenice Ramírez, Beatriz Rosado e Inmaculada Domínguez, "Influencia del mercado de trabajo en las pensiones de México y España a partir de la tasa interna de rendimiento", *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, núm.1, vol. 13, 2018, pp. 99-131.

del financiamiento de capitalización colectiva al de reparto puro, en el que no hay reservas y los trabajadores activos mantienen de forma directa a los jubilados. La disminución de las reservas obedeció también a que parte de éstas se utilizó para financiar el seguro de enfermedades-maternidad, que de 1965 a 1981 tomó dos terceras partes de los egresos de la seguridad social.²⁹ Otro factor determinante fue que no se restituyeron las inversiones realizadas en la construcción de infraestructura nacional, como hospitales, sanatorios, laboratorios, construcción de colonias obreras, etc.³⁰ Indiscutiblemente, el pago destinado a estos fondos debió considerarse en cada presupuesto anual del gobierno en turno.

Mientras esto ocurría, el neoliberalismo comenzó su avance en toda la región. Chile es reconocido como el primer país que abrazó esta ideología y comenzó la transformación de sus instituciones de acuerdo con ella. Fue el país que sustituyó el sistema de pensiones de beneficio definido por el de capitalización individual, con el argumento de que las ineficiencias administrativas del gobierno sólo podrían ser resueltas por las empresas en un marco económico de libre mercado.

Nuestro país comenzó la privatización de los ahorros de los trabajadores en 1992. El 10 de febrero de ese año,

²⁹ Carmelo Mesa-Lago, "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile, 1985, pp. 151, 155 y 167. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8315/S8519998_es.pdf

³⁰ Laureano Hayashi Martínez, "La economía mexicana y la evolución de la seguridad social", en Laureano Hayashi Martínez (coord.), *Los sistemas de pensiones en México*, Facultad de Economía-UNAM, México, 2019, pp. 29-30.

Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión una serie de reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y a la Ley del Infonavit, por las que se crearía el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).³¹ Dichos cambios transfirieron a la Banca recién privatizada el 2 % del salario de cotización del trabajador para el fondo de retiro y el 5 % relativo al Infonavit para el fondo de financiamiento a la vivienda. La idea era que el monto acumulado etiquetado para el fondo de retiro sería devuelto a los trabajadores una vez que ejercieran su derecho a la jubilación. Con ello se establecía el primer mecanismo de ahorro complementario obligatorio en el país, y se araba así el camino para el cambio de esquema pensionario, pues se constituyeron cuentas individualizadas. En 1993 también se reformó la Ley del ISSSTE para introducir el SAR.

Una de las justificaciones esgrimidas en aquellos años era que el IMSS estaba en la antesala de la crisis financiera y que no podría hacer frente al pago de pensiones en los siguientes años. En la iniciativa presentada en 1995 de lo que sería la nueva Ley del Seguro Social, se indicó que el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM), a pesar de contar con cinco décadas de trayectoria, no tenía las reservas líquidas (técnicas) necesarias, por no haberse restituido, como ya se mencionó, los recursos prestados a los seguros de enfermedades y maternidad. Esto ponía al IMSS en una “crítica situación financiera”.³²

³¹ Su objeto es establecer el mecanismo del ahorro individualizado para el retiro, que involucra a los trabajadores que cotizan bajo la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE.

³² Secretaría de Servicios Parlamentarios, “Cuaderno de Apoyo. Ley del

Ya con Ernesto Zedillo en la presidencia, a finales de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1 de julio de 1997. Desde entonces, sería por medio de un esquema de capitalización individual que todos los nuevos trabajadores podrían —si sus ahorros alcanzaban— obtener una pensión. En este sentido, el Estado fue sustituido por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) en la administración e inversión de los recursos ahorrados. Lo mismo ocurrió con los trabajadores del Estado tras la reforma a su sistema, que entró en vigor en 2007.³³ Entidades como Pemex hicieron cambios similares en 2015. Sin embargo, estados, municipios y universidades mantuvieron esquemas de beneficio definido sin una regulación central que los guiara.

Asimismo, estos cambios tocaron los servicios médicos de los futuros jubilados. Al individuo se le delegó la responsabilidad de ahorrar los fondos necesarios para poder comprar una pensión, pero también la obligación de cotizar al menos 750 semanas (15 años) para mantener los beneficios del seguro de enfermedades.³⁴ Las bases de este modelo neoliberal son tales que se permite por ley que los adultos mayores carezcan de pensión y de servicios médicos.

Seguro Social. 21 de diciembre de 1995 Vigente. 12 de marzo de 1973. Abrogada”, Ciudad de México, 2007.

³³ Es así como surge Pensionisste, la única Afore estatal. Desde su creación y hasta 2011, fue el ente facultado para administrar los recursos de los trabajadores del Estado; a partir de entonces, se le permitió competir con el resto de las Afore.

³⁴ Artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social (vigente). Disponible en <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

La adopción del nuevo modelo separó a los trabajadores en dos grandes grupos: los que ya estaban cotizando, y que al final de su vida laboral podrían decidir bajo qué ley jubilarse —la ya descrita generación de transición—,³⁵ y el resto de los trabajadores, que entrarían en el nuevo esquema desde el comienzo, conocidos como *generación Afore*.

³⁵ En realidad, se debería hablar de las generaciones en transición, pues varias entidades hicieron reformas a sus esquemas de pensiones en distintos momentos, comenzando por el IMSS en 1997. El ISSSTE tiene varias generaciones de transición en su haber, dado que realizó adecuaciones que afectaron de distinta forma a los trabajadores. Sin embargo, al hablar específicamente del modelo de capitalización individual, se habla de una sola generación de transición.

CAPÍTULO 3

CRISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

El nuevo modelo derivó en una crisis del sistema pensionario. Esta desatención tiene al país al borde de una crisis social, económica y de las finanzas de estados, municipios, universidades y el propio gobierno federal. A continuación, se describirán seis problemas de los que he hablado ya en una nota técnica sobre el tema,³⁶ derivados del mal manejo de las pensiones en el país durante estos años, y se expondrán los problemas derivados de las Afore: pensiones mínimas, si es que los trabajadores alcanzan a pensionarse, y el abandono del Estado de su responsabilidad de invertir en el desarrollo nacional.

Problemas generales

1. Fragmentación

La fragmentación histórica de los servicios de salud y de la administración de las pensiones impide un manejo sano de las finanzas de las entidades que los gestionan. La falta de una legislación que funja como marco de referencia para las dis-

³⁶ Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, “México: una propuesta para un nuevo sistema de pensiones”, CISS, 2020. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/01/Pensiones-colores.pdf>

tintas entidades hace posible que en México existan diversos modelos pensionarios de financiación indirecta, más de cien seguros sociales que también ofrecen pensiones por vejez, y un gran número de modelos de pensiones de tipo ocupacional, muchos de los cuales corresponden a empleadores públicos y que evidentemente impactan en los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno.³⁷ El principal problema de la falta de parámetros es que puede haber entidades que permitan la jubilación a edades tan tempranas como los 45 años o que concedan pensiones superiores al 100 % del sueldo que tenía el jubilado como trabajador activo, situación que presiona las finanzas de cada entidad, concentrando recursos para el pago de pensiones en detrimento de otros usos.

En caso de que estas entidades se declaren en quiebra, el gobierno federal tendrá que rescatarlas, poniendo en riesgo sus propias finanzas. De no prevenirse esta situación, podría culminar en un incremento de la deuda pública. Además, no es un problema que se pueda resolver con una sola aportación de efectivo, pues en realidad implica una salida constante de recursos para el pago de pensiones.

2. Desigualdad de la generación de transición

El segundo problema es que en la generación de transición hay una enorme desigualdad: las aportaciones gubernamentales a la pensión de cada trabajador se calculan con base en su salario, de manera que se subsidia más a las pen-

³⁷ De acuerdo con Francisco Miguel Aguirre Farías (*Pensiones, ¿y con qué?*, Edición Kindle, 2012), en México existen más de 1000 entidades con distintos modelos de pensiones.

siones mayores que a las menores. De esa manera, la SHCP³⁸ señala que el gasto orientado a cubrir el déficit pensionario es superior en los deciles más altos de ingresos. Se estima que los últimos dos deciles concentran el 65 % del gasto total en pensiones. Si consideramos a la mitad de mayores ingresos (del decil V al X), observamos que ocupan el 90 % del gasto en cuestión. De acuerdo con Berenice Ramírez, Isalia Nava y Gabriel Badillo,³⁹ con los recursos erogados en 2016 para el pago de pensiones por parte del gobierno federal, habría sido posible financiar un programa universal de pensiones de 6000 pesos mensuales para 8.5 millones de personas mayores (todas las que hay en el país).

3. Exclusión

El tercer problema es propio del sistema económico y se origina en la informalidad y la precarización laboral, que propician bajas tasas de cobertura de la seguridad social. Desafortunadamente, nuestro país no ha encontrado mecanismos eficaces para incorporar más grupos a la seguridad social, como a los trabajadores informales o independientes (como

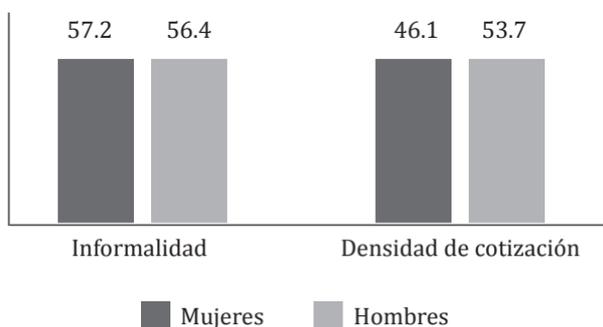
³⁸ SHCP, “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público. Por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2016”, 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455748/Distribuci_n_del_pago_de_impuestos_y_recepci_n_del_gasto_p_blico_para_2016_Presentado_en_2019.pdf

³⁹ Berenice Ramírez, Isalia Nava y Gabriel Badillo, “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro (eds.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, CLACSO, Buenos Aires, 2017.

se les conoce en otras latitudes). La consecuencia de esto es la grave exclusión que viven tres grandes grupos de la población: las personas dedicadas al trabajo informal, las que aun cotizando no alcanzan las semanas mínimas necesarias para jubilarse y especialmente, dentro de ambos grupos, las mujeres, que en promedio tienen salarios inferiores y cotizan menos años que los hombres.

Como ya se mencionó, cuando nacieron los sistemas de seguridad social se pensó que los mercados formales crecerían a un ritmo mayor que la población. Por tal motivo, a medida que las personas ingresaran al mercado de trabajo cotizarían regularmente y accederían a los servicios de seguridad social. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, países en vías de desarrollo cultivaron economías con mayores niveles de informalidad, disminución de derechos laborales y menores sueldos.

Gráfica 1. Porcentaje de informalidad y densidad de cotización en México por sexo



Fuente: INEGI y Consar.

Como se puede ver en la Gráfica 1, en 2018 la informalidad alcanzó el 56.6 % de las actividades laborales (57.2 % en el caso de las mujeres y 56.4 % en el de los hombres). Las personas que pasan su vida en la informalidad no podrán acceder nunca a una pensión contributiva. Además, la dinámica de la economía mexicana ocasiona una alta rotación de los trabajadores entre el mercado formal y el informal, lo que empuja hacia abajo la densidad de cotización (años cotizados sobre años trabajados). Con el cambio de modelo de pensiones, las semanas mínimas para cotizar se elevaron de 500 (10 años) a 1250 (24 años). Un mínimo difícil de alcanzar si consideramos que en México la densidad de cotización es del 42 % en promedio (y la de los hombres es 8 % superior a la de las mujeres⁴⁰).

De acuerdo con la Consar,⁴¹ el 78 % de los cotizantes del IMSS —los que ganan entre cero y tres salarios mínimos— tienen una densidad de cotización de entre el 47 % y el 57 %. También hay una relación directa entre el salario y la densidad de cotización: a mayor sueldo, mayor densidad de cotización. En un país con sueldos bajos, la mayoría de los trabajadores tienen una rotación elevada entre la formalidad y la informalidad; es decir, no podrán jubilarse con una pensión contributiva: *estamos hablando de 8 de cada 10 trabajadores formales activos.*

⁴⁰ Consar, “Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México. Documento de trabajo núm. 3”, 2016. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192977/densidad_vf.pdf

⁴¹ Consar, “Diagnóstico del sistema de ahorro para el retiro en México: funcionamiento, beneficios y retos. Documento de trabajo núm. 11”, 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/387620/Diagno_stico_del_Sistema_de_Ahorro_para_el_Retiro_en_Mexico_Funcionamiento_Beneficios_y_Retos.pdf

Por otro lado, el actual sistema de pensiones tiene desastrosas consecuencias para las mujeres. La brecha salarial condiciona su situación pensionaria pues, al percibir menores sueldos que los hombres, sus pensiones son también menores. En México, los hombres reciben en promedio un ingreso laboral por hora trabajada un 34.2 % mayor que el de las mujeres.⁴²

Además, dada la asignación de roles, muchas mujeres asumen el cuidado de sus hijos/as, lo que las obliga a salir intermitentemente del mercado de trabajo. Esto merma su trayectoria laboral y disminuye las probabilidades de que reúnan las semanas necesarias para acceder a una pensión. Además, la ley permite utilizar tablas de mortalidad diferenciadas para calcular la pensión de mujeres, pues tienen una esperanza de vida mayor y, en consecuencia, un riesgo diferenciado para las compañías aseguradoras.

Para resolver los problemas aquí expuestos, en distintos países, como ya se expuso, se creó la pensión de contribución indirecta para adultos mayores. En México, el primer programa de gran calado de este tipo —que buscó atender a una población objetivo de más de 300 000 personas— fue llevado a cabo en 2001 por el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal,⁴³ ahora presidente, Andrés Manuel López Obrador, al otorgar una pensión de contribución universal a todos los adultos mayores de una entidad federativa.

⁴² Patricio Solís, “Discriminación estructural y desigualdad social”, 2017. Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf

⁴³ El 29 de enero de 2016, el Distrito Federal cambió su nombre de manera oficial por Ciudad de México.

En 2006, Vicente Fox creó un programa similar, pero a nivel federal, con la desventaja de que se enfocaba solamente en comunidades marginadas y en pobreza extrema. De manera subsecuente, se fue ampliando la población objetivo. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se estableció el primer programa en escala nacional, llamado “Programa de Pensión para Adultos Mayores”, gestionado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en el que se otorgaban 580 pesos mensuales (a pagarse bimestralmente) a la población mexicana de más de 65 años que no recibiera otra pensión.

El gobierno del actual presidente Andrés Manuel López Obrador transformó el programa y elevó el monto a poco más del doble (1275 pesos mensuales), y con aspiración a la universalidad, pues no discrimina a los que tengan ya una pensión contributiva o cierto nivel socioeconómico. La edad requerida para los beneficiarios es de 68 años, aunque se mantuvo en 65 años para poblaciones indígenas. Aun con este incremento, el monto de la pensión sigue por debajo de la canasta alimentaria,⁴⁴ y no se resuelve de fondo la exclusión de los grupos enlistados.

4. Pérdida de la rectoría del Estado

El cuarto problema, y uno de los centrales en la discusión, es la pérdida de la rectoría del Estado. Es indispensable entender que la seguridad social es un derecho humano y que, como tal,

⁴⁴ De acuerdo con el Coneval, en febrero de 2019, la canasta alimentaria ascendió a 1554.12 pesos en zonas urbanas y a 1103.01 pesos en zonas rurales.

el Estado está obligado legalmente a garantizarla, y no sólo a sus trabajadores formales, sino a toda la población. En segundo lugar, debe entenderse que las pensiones forman parte de la seguridad social, pues pertenecen a los mecanismos creados para prevenir los riesgos del ciclo de vida.

Asimismo, la rectoría del Estado se relaciona con su papel ante el desarrollo nacional. Al momento de ceder la administración de los recursos monetarios a las Afore, perdió facultades establecidas en el artículo 25 de la Carta Magna, que lo obligan a buscar crecimiento económico y fomentar el empleo.⁴⁵

5. Baja tasa de reemplazo

Otro problema es que aunque en México aún no se jubila la primera generación Afore, se calcula que en promedio los trabajadores recibirán entre el 20 % y el 30 %⁴⁶ del último sueldo que tuvieron cuando eran trabajadores activos (porcentaje conocido como tasa de reemplazo). Esto, además de condenar a la mayoría de los pensionados a la pobreza, contraviene el Convenio 102⁴⁷ de la OIT sobre la seguridad

⁴⁵ Para ahondar en la rectoría del Estado sobre la economía, véase Francisco Javier Osornio Corres, "Significado constitucional de la rectoría estatal del desarrollo", IJ-UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3343/19.pdf>

⁴⁶ Para pronta referencia, véase Alejandra Macías, "El retiro de la generación Afore", 2018. Disponible en <https://ciep.mx/author/alejandra-macias/> o también Berenice Ramírez, Isalia Nava y Gabriel Badillo, *op. cit.*

⁴⁷ OIT, "Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)", núm. 102, 1952. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

social, ratificado por México el 23 de agosto de 1952, que a la fecha está en vigor y que establece que las pensiones deben ser al menos del 40 % del salario.

6. Costos de transición

El sexto problema es el costo de la generación de transición. Con las reformas realizadas, es el gobierno federal el que asumió el 100 % del pago de las pensiones de todos los trabajadores que comenzaron a cotizar antes de 1997. Dado que anualmente se suman nuevos pensionados a dicha generación, el gasto en pensiones se está incrementando, lo que limita el gasto en infraestructura, educación, salud y un largo etcétera. Tan sólo las pensiones de los derechohabientes del IMSS en 2017 fueron del 1.5 % del PIB, y se proyecta que lleguen a un 2.25 % en 2040.⁴⁸ Cada incremento de una unidad porcentual (considerando el PIB de 2018 a valores corrientes) equivale a más de 200 000 millones de pesos, o dos veces el presupuesto actual del programa de adultos mayores.

⁴⁸ Consar, “El reto de financiar las pensiones de la generación de transición”, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-reto-de-financiar-las-pensiones-de-la-generacion-de-transicion?idiom=es>

La realidad de la generación Afore: sin jubilación

Ahora bien, el gran problema del modelo de capitalización individual es que la mayoría de los trabajadores en edad de jubilarse no podrá hacerlo.⁴⁹

- * El 74 % de los cotizantes no podrá pensionarse. Es decir, sólo 1 de cada 4 personas en edad de retiro podrá jubilarse a partir de 2021.
- * Únicamente el 15 % de las mujeres recibirá una pensión contributiva, esto es, 2 de cada 10.
- * De los trabajadores que perciben el salario mínimo, nada más el 2 %, 1 de cada 50, conseguirá jubilarse.
- * De quienes perciben 3 UMA (unidad de medida y actualización), sólo el 32 % llegará a pensionarse.
- * La situación no pinta mejor para quienes sí logren acumular las 1250 semanas requeridas, el 26 % restante, pues de este porcentaje, un 17 % no alcanzará el monto para jubilarse y, en consecuencia, solamente podrá acceder a la pensión mínima garantizada, equivalente a un salario mínimo.
- * Sólo el restante 9 % accederá a una pensión superior al salario mínimo. De toda la generación Afore que cotiza en el IMSS, menos del 10 % logrará una pensión mayor a un salario mínimo.

⁴⁹ Consar, "Apuntes sobre el SAR núm. 2. Diagnóstico de la generación Afore del IMSS", 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagno_stico_IMSS_GA.pdf

El problema son las Afore

La culpa de que las personas no alcancen una pensión digna es del modelo de capitalización individual, del que se aprovechan las Afore. En el proceso de recuperación de la rectoría del Estado es necesario disminuir su participación, pues actualmente no sólo no entregan pensiones dignas, sino que también ostentan un ahorro de alrededor del 16 % del PIB. Además, sus ganancias son mucho mayores que los rendimientos que han entregado a los trabajadores. Las únicas que ganan con el modelo de capitalización individual son ellas.

A continuación, se plantean dos grandes problemas producto de las Afore: los malos rendimientos a los trabajadores y la baja inversión en el desarrollo nacional.

1. Las Afore entregan malos rendimientos a los trabajadores

Los pésimos rendimientos que entregan las Afore a los trabajadores pueden verse en la Gráfica 2,⁵⁰ en donde se

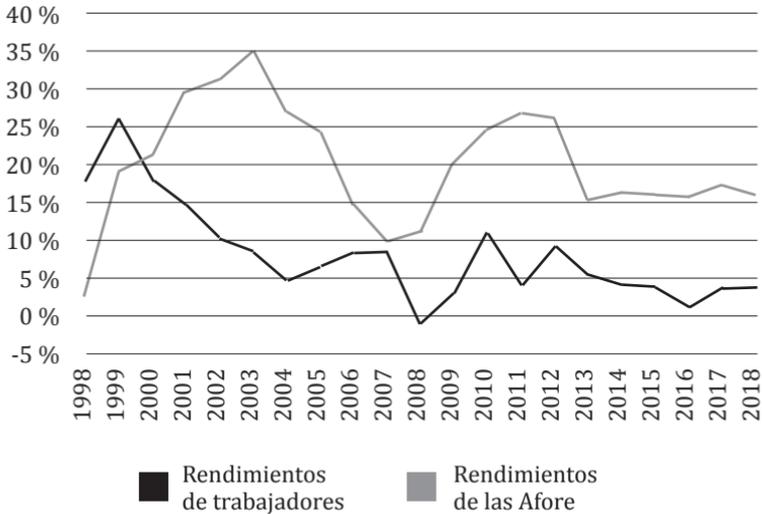
⁵⁰ En la Gráfica 2 se utiliza el rendimiento anual generado por las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (Siefore) y el rendimiento sobre capital (ROE) de las Afore. La primera medida determina el beneficio económico de los ahorradores en virtud de que la ley del sistema establece que los vehículos de inversión de los recursos aportados serán las Siefore. La segunda medida es una razón financiera estándar que mide la proporción de utilidad (pérdida) neta obtenida de manera periódica como proporción del capital invertido para constituir una empresa. Podríamos decir que es un indicador que refleja los rendimientos logrados por cada peso aportado (y ganado sin ser retirado) de los dueños de las Afore.

refleja la disparidad entre los rendimientos de cada uno de los participantes en el modelo de cuentas individuales. Por un lado, las Afore generan rendimientos promedio anuales del 21 %, mientras que los de los trabajadores son del 10 %, sin descontar la inflación.

Como se puede ver, desde el inicio del modelo de cuentas individuales hasta 2004, hubo una tendencia a la baja de los rendimientos entregados a los trabajadores. En 1998 se registró el rendimiento máximo, superior al 25 %, y en 2004 un mínimo del 5 %. En 2005 y 2006 hay una leve recuperación, que apenas alcanzó un valor inferior al 10 %. Por otro lado, los rendimientos de las Afore presentaron una clara tendencia ascendente hasta 2003, cuando alcanzaron un máximo del 35 %. De 2004 en adelante disminu-

Para tener una serie de tiempo que abarque toda la vida del SAR (desde el 1997), se tomó en cuenta el rendimiento nominal de la SB2. Recordamos que fue hasta 2008 que se crearon las SB3 y SB4. Por otro lado, el SB1 se utilizaba para personas mayores de 56 años, y cuyas inversiones eran de bajo riesgo. En 2007 se crean las mencionadas sociedades con la meta de incrementar los rendimientos obtenidos hasta el momento. Como se comentó, el valor de SB2 es nominal, por lo que descontamos el monto de las comisiones cobradas por la tasa, a bien de tener un valor similar al ROE de las Afore, que considera todos los descuentos correspondientes a costos y gastos. Dado que en 2008 se realizaron modificaciones al cálculo del cobro de comisiones, los datos de la Consar de las comisiones cambian entre 1997 y marzo de 2008. A partir de este último año se observa una disminución paulatina del costo de las comisiones. Para poder observar el comportamiento de la serie desde 1998, se consideró un valor del 0.064 % como factor de crecimiento en cada año previo a 2008; este valor corresponde a la tasa de crecimiento promedio de las comisiones de 2008 a 2018. Un apunte importante es que se toma el capital contable de todos los participantes en cada año, así como las utilidades o pérdidas de todos los participantes, por lo que habrá alguna Afore cuyo ROE sea superior al mencionado y viceversa.

Gráfica 2. Comparación de rendimientos de trabajadores y las Afore, 1998-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la Consar.

yeron paulatinamente, pero siempre estuvieron por encima de lo entregado a los trabajadores.

Ahora bien, es importante hacer notar que antes de la crisis de 2008 el rendimiento promedio de las Afore fue del 22 % y el de los trabajadores del 13 %, mientras que después de ese año el rendimiento de las Afore fue del 19 % y el de los trabajadores cayó hasta un 4.7 %. Es decir, antes y después de la crisis, las Afore siguieron teniendo muy buenos rendimientos, mientras que los trabajadores veían disminuidos los suyos.

Tabla 1. Comparación de rendimientos por rango de tiempo. Trabajadores y Afore

| <i>Años</i> | <i>Rendimiento Afore</i> | <i>Rendimiento trabajadores</i> | <i>Diferencia</i> |
|-------------|--------------------------|---------------------------------|-------------------|
| 1998-2007 | 22 % | 13 % | 9 % |
| 2008-2018 | 19 % | 5 % | 14 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar.

La Tabla 1 compara estos porcentajes. Antes de la crisis financiera mundial, la diferencia entre los rendimientos de cada participante del sistema de ahorro para el retiro era del 9 %. A partir de 2008, ésta aumentó a 14 %, además de que hubo una disminución constante de los rendimientos totales.⁵¹ Resulta llamativo que, durante el peor momento de la crisis financiera mundial, de 2008 a 2009, el rendimiento obtenido por las Afore fuera ascendente, mientras que el de los trabajadores tuvo una fuerte disminución.

Ahora bien, poco antes de la crisis se permitió que las Afore invirtieran en instrumentos financieros diferentes a la deuda gubernamental y se segmentó a los trabajadores en cuatro grandes grupos de edad. En julio de 2007, se autorizó la creación de otras tres Siefore: SB3 (37 a 46 años),

⁵¹ Hay distintas explicaciones de esto. Sin embargo, es importante mencionar la influencia de la política monetaria de la FED en el universo de los rendimientos de los mercados financieros internacionales.

SB4 (27 a 37 años) y SB5⁵² (menos de 27 años).⁵³ Los recursos de los trabajadores que tuvieran más de 46 años y menos de 56 quedarían en la SB2, y la SB1 mantendría las inversiones de los trabajadores de más de 56 años. El propósito de estas modificaciones y ampliación de la familia de las Siefore fue hacer más grande la gama de los esquemas de inversión, de mayor riesgo, buscando así mayor rendimiento para los trabajadores jóvenes, bajo el supuesto de que, en el largo plazo, cualquier minusvalía se vería compensada. Pero esto no ocurrió. Como ya se hizo notar, los rendimientos de los trabajadores siguieron a la baja.

Por último, vale la pena mencionar que, pese a entregar malos rendimientos y otorgarles a los trabajadores pensiones mínimas, en el mejor de los casos, las utilidades netas generadas por las Afore están a entera disposición de los dueños de las administradoras todo el tiempo. Es decir, las utilidades registradas por las Afore se encuentran disponibles para su uso, goce y disfrute, producto de las comisiones que les cobran a los trabajadores. Para dar un ejemplo, entre 2013 y 2018, las tres Afore más grandes (XXI Banorte, Profuturo y Citibanamex) repartieron por concepto de dividendos 23 456 millones de pesos a sus accionistas, equivalentes a 4709 millones por año. Así pues, mientras que las Afore ganan muchísimo con las comisiones de los trabajadores, éstos no podrán pensionarse dignamente.

⁵² En 2012, la Consar anuncia la integración de los recursos de la SB5 a la SB4 principalmente porque cada vez menos jóvenes encuentran trabajos formales a temprana edad.

⁵³ *Diario Oficial de la Federación*, "Circular Consar 15-19". Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4992952&fecha=09/07/2007

2. Las decisiones de inversión de las Afore

Además de enriquecerse a costa de las contribuciones, las Afore tampoco han ayudado al desarrollo nacional, en el cual, se supondría, deberían invertir. Las decisiones de inversión tomadas desde hace más de dos décadas despejan cualquier duda sobre la falta de visión de Estado y de país que trajeron las reformas neoliberales al sistema de pensiones en México. Las modificaciones legislativas dejaron enteramente al mercado las decisiones de política económica relacionadas con los recursos para el retiro de los trabajadores, pues la colocación de estos montos en los mercados financieros se hizo sin orden ni plan alguno.

Antes de que se cambiara de modelo, en la Ley del Seguro Social (tanto en la de 1943 como en la de 1973) se estableció el régimen de inversión de las reservas. Fue con estos flujos con los que se desarrolló buena parte de la infraestructura hospitalaria, de habitación y recreación para las familias de México. El principal problema, como se ha dejado ver, fue la falta de reglas claras que obligaran a restituir a los fondos de pensiones las inversiones realizadas, y que no hubo sanción para la nula recuperación de cartera. Pero esto no significa que esté mal invertir en el desarrollo nacional, sino que debe hacerse de manera eficiente y con claridad normativa.

Las Afore surgen, en parte, por la idea de que pueden invertir mejor, pero ¿en qué lo han hecho en todos estos años? ¿Cómo es posible que hayan mantenido un alto rendimiento sin entregarles buenos resultados a los trabajadores ni apoyar el desarrollo nacional, pese a que disponen de recursos que representan actualmente el 16 % del PIB?

Desde el 30 de junio de 1996, se tuvieron listas las reglas generales del régimen de inversión al que debían sujetarse las Siefore.⁵⁴ Al principio, al menos el 65 % de los fondos tenían que colocarse en deuda gubernamental, ya fueran instrumentos o títulos con vencimiento o revisión de la tasa de interés no mayor a 183 días.⁵⁵ Del resto, podría colocarse un máximo del 35 % en empresas privadas. Según la circular 15-1 publicada por la Consar, es indispensable que los portafolios estén integrados fundamentalmente por valores que preserven el valor adquisitivo de los ahorros de los trabajadores.

Tabla 2. Distribución de los límites de inversión de las Siefore en 1997

| <i>Activos</i> | <i>Límite de inversión</i> |
|---------------------|---|
| Deuda gubernamental | 100 % (hasta el 10 % podría ser en moneda extranjera) |
| Deuda privada | 35 % (las inversiones en banca múltiple o entidades financieras tendrían un tope del 10 %) |

Fuente: Elaboración propia con información de la Circular Consar 15-1.

⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación*, "Circular Consar 15-1". Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885592&fecha=30/06/1997

⁵⁵ Para el año 2001, se amplió el rango a 900 días. "Circular Consar 15-5". Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=756703&fecha=05/12/2001

Los principales cambios al régimen de inversión sucedieron en 2001, con la autorización para realizar operaciones con instrumentos financieros derivados, y en 2003, cuando se dio entrada a nuevos emisores (paraestatales, gobiernos municipales y gobiernos estatales), se eliminó el piso de inversión y se permitió invertir en otras divisas además del dólar.⁵⁶

De inicio, las inversiones se realizaron mediante una sola sociedad de inversión adscrita a cada Afore. De 1997 a 2003 se reportaron 402 502 millones de pesos en activos netos manejados por medio de las Siefore, con una tasa de crecimiento promedio anual del 180 %. No obstante, se estima que para 2003 solamente 63 000 millones de pesos, el 16 % del total, eran colocados en actividades productivas, ya fueran del sector público o el privado; mientras que el 84 % restante se invertían en el mercado bursátil y en instrumentos de deuda del gobierno.⁵⁷ Aun con la posibilidad de invertir hasta el 35 % de los recursos de los trabajadores en empresas privadas, las Afore invirtieron en ellas menos de la mitad del porcentaje permitido de sus portafolios.

Siete años después de que se echó a andar el modelo de cuentas individuales, se separó a los trabajadores en dos generaciones:⁵⁸ los menores de 56 años pertenecerían a la

⁵⁶ Consar, "El sistema de Ahorro para el Retiro: 2000-2006", p. 83. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60857/2006_04_sar_2000_2006.pdf

⁵⁷ CEFP, "El Sistema de Pensiones (Afores) en México, 1997-2003", Cámara de diputados, 2004, p. 10. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0082004.pdf>

⁵⁸ *Diario Oficial de la Federación*, "Circular Consar 15-12". Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671089&fecha=26/05/2004

Sociedad Básica 2 (SB2), y los mayores de esa edad, a la Sociedad Básica 1 (SB1).⁵⁹ Como ya se mencionó, la principal diferencia entre ambos fondos era el riesgo permitido en sus respectivas inversiones. En particular, se abrió la puerta a las inversiones extranjeras tanto de deuda como de renta variable. Los trabajadores mayores de 56 años se quedaban como hasta ese momento, en un vehículo de inversión de bajo riesgo, obligado a mantener al menos el poder adquisitivo de sus ahorros, pues el 80 % de los fondos tenían que invertirse en instrumentos o títulos de deuda, y sólo un máximo del 20 % en valores extranjeros, también de deuda. Cada activo debía garantizar al menos el valor de la unidad de inversión. Por su parte, sin embargo, a la SB2 se le permitió a partir de entonces adquirir instrumentos de renta variable de activos en el extranjero, así como hasta un 15 % en notas⁶⁰ y ETF (Exchange-Traded Fund, por sus siglas en inglés), que son índices conformados por acciones de diferentes compañías a nivel mundial.

Tres años después, en 2007, se determinó ampliar el catálogo de inversiones a activos alternativos: FIBRAS (Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces) y estructu-

⁵⁹ La normativa permitía a elección del trabajador cambiar de SB2 a SB1.

⁶⁰ Instrumentos de deuda o valores extranjeros de deuda, con el principal protegido a vencimiento ligados a uno o varios de los índices establecidos en el Anexo H de las Reglas de la Circular 15-12, así como al resultado de estructurar conjuntamente a los instrumentos de deuda o valores extranjeros de deuda con componentes de renta variable, para que se comporten como instrumentos de deuda o valores extranjeros de deuda, con principal protegido a vencimiento ligados a uno o varios de los índices establecidos en el Anexo H de la citada circular, publicada el 26 de mayo de 2004. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671089&fecha=26/05/2004

rados.⁶¹ En este mismo año se autorizó la creación de otras tres Siefore: SB3 (37 a 46 años), SB4 (27 a 37 años) y SB5 (menos de 27 años), y en 2016 se creó la SB0 para aquellos que con 60 años o más y próximos a realizar retiros totales por pensión o que vayan a recibir una negativa de pensión, así como trabajadores del ISSSTE con bono de pensión redimido que tengan 63 años o más.⁶²

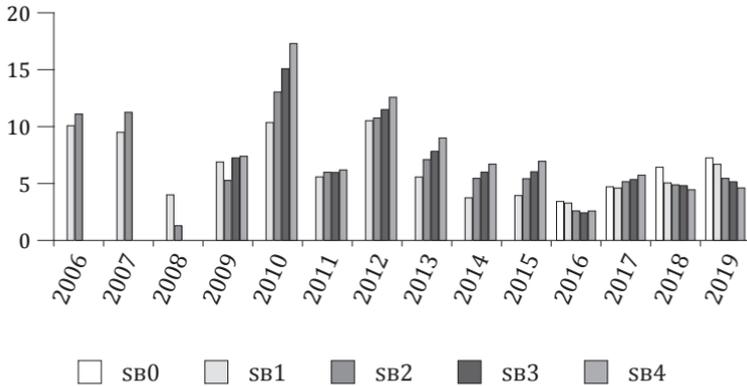
Todos estos cambios buscaban generar rentabilidades diferenciadas dependiendo de la edad de los trabajadores; sin embargo, no se dieron los resultados esperados, como se explica en la Gráfica 3.

Como se puede ver, la ampliación de portafolios según el cambio de edad no genera rendimientos diferenciados para los trabajadores. Esto significa que las modificaciones en la arquitectura de las carteras de inversión no han tenido un impacto positivo en su bienestar. De hecho, resulta paradójico que los instrumentos de las personas de menor edad, que en principio serían de mayor riesgo y mejores rendimientos promedio, no hayan funcionado, mientras que el instrumento SB0, para la gente más grande, haya generado mejores rendimientos en los últimos años.

⁶¹ Consar, "Radiografía del sistema de pensiones a 20 años de su creación", 2017, p. 9. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241559/Radiograf_sistema_20an_os.pdf

⁶² Pensionisste, "Participantes del Sar". Disponible en <https://www.pensionisste.gob.mx/sistema-de-ahorro-para-el-retiro/siefore.html>

Gráfica 3.
Rendimientos de las Siefore básicas
para los trabajadores*



* Rendimiento a los últimos 12 meses, precios de mercado valores nominales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar.

2.1. Los instrumentos de inversión

Ahora bien, ¿cómo han invertido las Afore? Esto puede verse en la Tabla 3. En ella se presenta el comportamiento y constitución de los portafolios de inversión manejados en el modelo Afore. La información disponible está desagregada por tipo de instrumento desde 2008. La comparación entre cada SB y su portafolio se realiza en tres quinquenios: 2008, 2013 y 2018.

Tabla 3. Distribución porcentual de los portafolios de inversión del modelo Afore

| | | Renta variable nacional | Renta variable internacional | Deuda privada nacional | Mercancías | Estructurados | FIBRAS | Deuda internacional | Deuda gubernamental |
|------------|------|-------------------------|------------------------------|------------------------|------------|---------------|--------|---------------------|---------------------|
| SB0 | 2008 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 2013 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 2018 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 |
| SB1 | 2008 | 0.0 | 0.0 | 17.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7.4 | 75.0 |
| | 2013 | 1.6 | 2.4 | 26.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3.2 | 65.9 |
| | 2018 | 2.3 | 4.7 | 25.2 | 0.0 | 0.2 | 1.6 | 1.3 | 64.7 |
| SB2 | 2008 | 5.3 | 5.1 | 16.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6.0 | 67.1 |
| | 2013 | 7.5 | 13.0 | 18.4 | 0.0 | 3.5 | 0.0 | 2.0 | 55.6 |
| | 2018 | 5.9 | 13.8 | 20.9 | 0.3 | 5.2 | 2.8 | 0.8 | 50.3 |
| SB3 | 2008 | 7.1 | 6.5 | 16.1 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 5.9 | 64.3 |
| | 2013 | 9.3 | 15.5 | 18.0 | 0.0 | 4.9 | 0.0 | 2.1 | 50.3 |
| | 2018 | 6.7 | 16.1 | 19.6 | 0.4 | 6.4 | 2.8 | 0.9 | 47.2 |
| SB4 | 2008 | 8.9 | 7.7 | 16.5 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 6.2 | 60.6 |
| | 2013 | 12.4 | 19.6 | 16.0 | 0.0 | 4.5 | 0.0 | 1.8 | 45.7 |
| | 2018 | 8.8 | 19.0 | 18.6 | 0.4 | 5.8 | 2.7 | 0.8 | 44.0 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar.

A partir de la recomposición de la familia de las Siefore se pueden notar cambios en la cartera de cada una. Sin embargo, es clara la preferencia por inversiones en valores gubernamentales. Si bien la legislación las obligaba a invertir cierto porcentaje de sus fondos en tales valores, esta proporción fue superada constantemente y de manera voluntaria. En este sentido, los datos reflejan el débil esfuerzo por parte de las administradoras para ampliar los portafolios de las Siefore entre las distintas sociedades de inversión. Prácticamente no hay cambios en las proporciones con las que cada SB invirtió sus fondos entre deuda privada nacional, mercancías, productos estructurados, FIBRAS y deuda privada internacional.

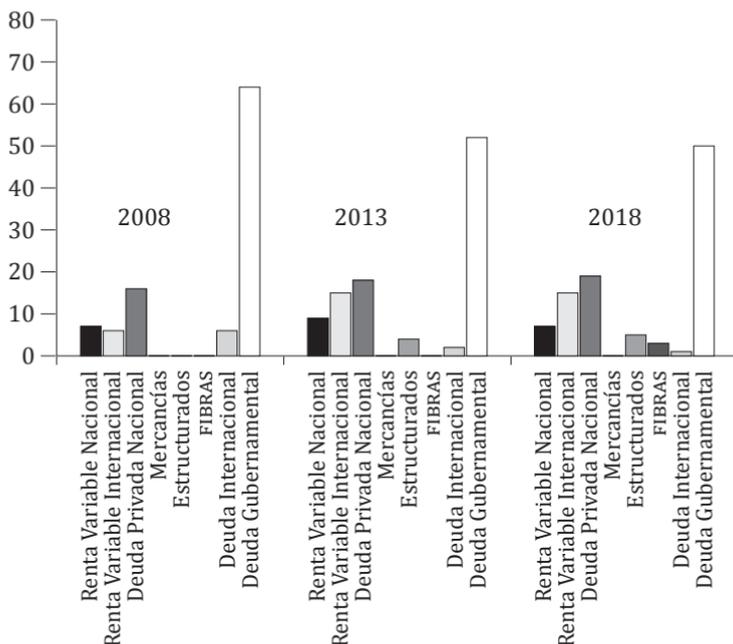
En la Gráfica 4 se presentan los cambios en la composición del portafolio en tres quinquenios a partir de 2008. Se percibe una reducción de la inversión en valores gubernamentales del 64 % al 50 %, pero los instrumentos de renta variable nacional, renta variable internacional y deuda privada nacional permanecen prácticamente estáticos. Los productos estructurados y las FIBRAS van tomando relevancia desde que se autorizó su uso.

Lo anterior refuerza lo ya mencionado: las Afore invierten mal y los portafolios de inversión (SB) no muestran una distribución significativamente diferente que entregue rendimientos diferenciados por rango de edad. Se esperaba que en estos 10 años hubiera rendimientos superiores por la mayor diversificación de SB, pero esto no ocurrió. El único remedio que han planteado las Afore al respecto se dio el año pasado: se instauró el modelo de Siefore generacionales. Este cambio implica que los trabajadores permanezcan en su Siefore por el resto de su etapa laboral activa, en lugar de cambiar al cumplir la edad mínima establecida por cada SB.⁶³

⁶³ Consar, "Las Afore migran al esquema de Afore generacionales", Bo-

Sin embargo, no es un cambio estructural que solucione años y años de mala gestión de los recursos de los trabajadores.

Gráfica 4. Distribución porcentual por tipo de activo invertido por las Afore



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar.

letín de prensa, 16 de diciembre de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/517105/BP-32-2019_TDF_transicio_n_VF_2_.pdf

2.2. Sectores de la economía en los que se ha decidido invertir mediante deuda privada

Y respecto a los recursos de los trabajadores, en la Tabla 4 se desglosa la información por sectores económicos que han

Tabla 4. Composición de las inversiones de deuda privada nacional (cifras porcentuales)

| | 2009 | 2014 | 2019 |
|---------------------------------|------|------|------|
| Alimentos | 0.5 | 0.4 | 0.8 |
| Automotriz | 0.4 | 0.1 | 0.2 |
| Banca de desarrollo | 0.9 | 2 | 1.1 |
| Bancario | 0.7 | 1.3 | 1.3 |
| Bebidas | 0.5 | 0.6 | 0.5 |
| Cemento | 0.5 | 0.1 | 0 |
| Consumo | 0.7 | 0.3 | 0.4 |
| Estados | 0.7 | 0.7 | 0.3 |
| Vivienda | 3.2 | 2.3 | 1.2 |
| Empresas productivas del Estado | 2.5 | 4.3 | 2 |
| Europesos | 1.8 | 2.6 | 2.3 |
| Grupos industriales | 0.2 | 0.8 | 0.3 |
| Infraestructura | 0.8 | 1.7 | 4 |
| Otros | 0 | 0.7 | 0.5 |
| Servicios financieros | 0.1 | 0.2 | 0.4 |
| Telecom | 1.4 | 1.2 | 1 |
| Transporte | 0.1 | 0.3 | 0.6 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes trimestrales de la Consar. Para 2009 y 2014 se toman los datos del cuarto trimestre de cada uno, y para 2019, los recabados hasta noviembre.

sido financiados por los instrumentos de deuda privada nacional. El detalle se presenta en quinquenios desde 2009.

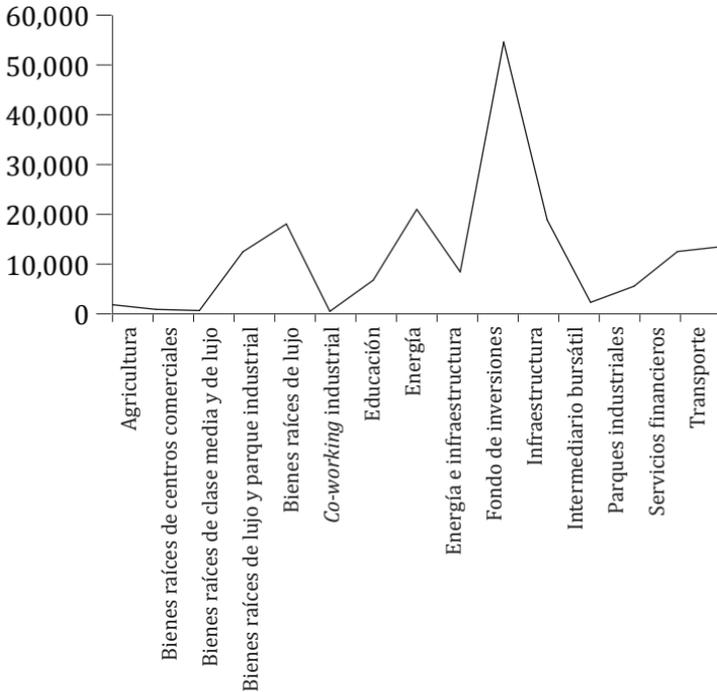
La tabla abarca la última década. En este rango de tiempo se ha invertido en 17 sectores. Los grandes ganadores son la infraestructura, las empresas productivas del Estado y las colocaciones en euros. Después, con menor inversión, los alimentos, el consumo y el sector bancario, tanto privado como público, y al final, de manera mínima, las inversiones en telecomunicaciones, papel, cemento, bebidas y en los estados del país.

No está demás puntualizar que algunos de estos sectores son mercados oligopólicos, como el automotriz, las telecomunicaciones, el sector bancario o la industria del papel. Esto significa que hay una indiscutible falta de visión de desarrollo nacional, pues en mercados oligopólicos los que ganan son los privados y no el grueso de la población.

Ahora bien, en la gráfica también se puede ver que el sector vivienda e inmobiliario presenta una caída, pero las inversiones de las Afore en estos sectores han crecido mediante el uso de otros instrumentos financieros: las FIBRAS y los estructurados. Aunque lamentablemente no hay información disponible para saber de qué empresas, estados o proyectos se componen las inversiones de los sectores ya descritos, sí es posible conocer los componentes de los productos estructurados y los FIBRA.

Del total de lo invertido en productos estructurados y FIBRAS en los últimos años, el tipo de inversión preferida por las Afore han sido los fondos de inversión, que corresponden a empresas que buscan “oportunidades” de invertir en distintos sectores de la economía. Esto significa que las Afore invierten mayoritariamente en empresas que prometen rendimientos, sin que les importe en qué se utilizarán esos recursos. El desarrollo es lo de menos.

Gráfica 5. Inversión de las Siefore en estructurados y los FIBRA, acumulado 2016-2019 (millones de pesos)



Elaboración propia con datos de la Consar

El segundo sector en el que más invierten las Afore es “energía e infraestructura”. Algunos opinarán que aquí se ve su visión de desarrollo, sin embargo, hay que decir que las que ganan con ello son las empresas y no el país. Por ejemplo, se usaron recursos de las Afore para adquirir proyectos de empresas ligadas a la corrupción, como OHL. En 2011, las Afore adquirieron el 28 % del capital social colocado por esta empresa para

construir infraestructura, principalmente carretera, como la supervía poniente. Con ello se le dotó de recursos para construir una vialidad que beneficia a un sector mínimo de la población (la que puede pagar por usarla) y cuyos beneficios económicos, por cierto, son para la empresa y no para el Estado.⁶⁴

Pero además llama poderosamente la atención el monto invertido en bienes raíces. De acuerdo con la información de los reportes trimestrales de la Consar, entre 2016 y 2019 se invirtieron en este sector 32 000 millones de pesos. Lo que distingue a este tipo de inversiones es que ocupan los recursos prestados de los fondos de los ahorradores para desarrollar inmuebles de lujo, desde centros comerciales hasta vivienda en las zonas de mayor valor de las grandes ciudades. Como ejemplo tenemos a las empresas Be Grand, que ha dispuesto de 515 millones pesos en dos años; Go Proyectos, con otros 500 millones, y Mira Manager, con 800 millones, todos con proyectos inmobiliarios en las principales ciudades de México. Los ahorros de los trabajadores sirven para financiar proyectos destinados a los deciles más altos de la población.

Así pues, las Afore invierten en los sectores que les pueden dejar mayores rendimientos, lo que no se traduce en buenos resultados para los trabajadores ni para el desarrollo del país. No existe orden en las inversiones realizadas ni preocupación por el beneficio de la nación, pero sí invierten en empresas como OHL, así como en bienes raíces cuyo destino es el 1 % de la población. Es evidente la falta de compromiso que obligadamente se tendría si la mayoría de los recursos estuvieran concentrados en una administradora nacional de pensiones.

⁶⁴ Véase Roberto González Amador, "Benefician a ohl recursos de Afore y relación con el gobierno", *La Jornada*, 5 de marzo de 2011. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2011/03/05/economia/027n1eco>

CAPÍTULO 4

PROPUESTA DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

La suma de los problemas antes descritos obliga a salir de la pasividad. Lo contrario sería, por lo menos, irresponsable. Es necesario que se construya en México un nuevo sistema de pensiones que considere a toda la población, desvinculado del mercado formal. Es decir, no enfocarse exclusivamente en los trabajadores de empresas privadas y públicas, sino también dirigirse a quienes laboran en la informalidad o en gobiernos estatales, municipales y universidades públicas, y que actualmente no se rigen por un marco normativo general.

El modelo mixto de pensiones es un enclave del sistema integral de pensiones, al igual que la ley general, el nuevo ente organizativo que proponemos, el nuevo ente de supervisión, las pensiones de contribución indirecta y las que vienen de la generación de transición.

Este sistema integral se rige bajo los valores de solidaridad, universalización y equidad, y debe abarcar a todas las personas en el país —indistintamente de su condición laboral—, aceptar la realidad y las capacidades de la economía mexicana, así como ser distributivo y progresivo.

Debe adaptar fuentes de financiamiento adicionales a las aportaciones tripartitas, en virtud de la universalidad que se plantea. Cualquier solución debe contemplar meca-

nismos de incorporación a la seguridad social de sectores excluidos, como trabajadoras domésticas remuneradas, jornaleros o formas de la llamada economía colaborativa. La incorporación de más sectores a la seguridad social y, por ende, al nuevo modelo de pensiones, aseguraría su viabilidad financiera.

La propuesta presentada aquí plantea incrementar el monto de la pensión contributiva, aliviando las finanzas de gobiernos municipales, estatales y universidades, así como de las personas que no pudieron acceder a una pensión pero sí al beneficio no contributivo.

La heterogeneidad de las pensiones en México y la falta de reglas hacen indispensable la creación de una ley general que delimite la estructura de los esquemas existentes. Al mismo tiempo, se debe transitar a un modelo mixto de pensiones, en el que el Estado sea el rector, para la mejora de las condiciones tanto de la generación Afore como de la población que no consiguió jubilarse, ya sea por características propias del nuevo modelo o por la elevada informalidad en el país.

Además, es necesario incrementar el actual nivel mínimo de pensión de contribución indirecta. Aunque el incremento implementado por el gobierno de López Obrador representa un gran esfuerzo, aún se tiene un diferencial importante que cerrar, pues el monto asignado sigue estando por debajo de la línea de bienestar establecida por el Coneval.

De igual forma, se debe evaluar la posibilidad de redistribuir el ingreso de las personas ya jubiladas, afectando sólo a los tres deciles más altos y en beneficio del resto. Es alarmante el monto que se eroga en pensiones para los deciles de mayores ingresos. Asimismo, en el diálogo nacio-

nal se debe considerar la posibilidad de modificar parámetros de jubilación ya establecidos para los integrantes de la generación de transición⁶⁵ (Ley de 1973 del IMSS, ISSSTE 2007) que aún no se jubilan, pero que al hacerlo presionarán las finanzas del Estado.

Por lo anterior, las características generales del sistema pensado son las siguientes.

a. Esquema mixto de beneficio definido administrado por el Estado para los trabajadores de los sectores privado y público de los tres niveles de gobierno (ISSSTE e IMSS)

Es necesario reconocer que la pensión es parte de la seguridad social y que, como tal, es un derecho humano que el Estado debe garantizar a toda la población. Además, el ahorro de los mexicanos debe usarse para el bienestar del país, empleado como detonador de proyectos de largo plazo que impulsen el crecimiento económico y el desarrollo de la nación. A diferencia de las reformas anteriores, en el modelo propuesto es fundamental la transparencia en el uso de los recursos para el apoyo de la población, con reglas claras que garanticen la sostenibilidad financiera del proyecto.

⁶⁵ En 2015, la OCDE también abordó con preocupación la elevada desigualdad de la generación de transición y propuso un mecanismo para ajustar los parámetros con que se le otorgaban las pensiones. OCDE, “Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México”. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf

b. Pensión universal

Una pensión universal de monto igual a la canasta mínima o digna (alimentaria y no alimentaria) determinada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami). Esta pensión debe otorgarse a todas las personas que rebasen cierta edad, sin importar si cuentan o no con una pensión contributiva.

En 2020, el presidente López Obrador envió reformas para elevar a rango constitucional el derecho a la pensión de personas adultas mayores o con discapacidad, así como las becas para estudiantes. A finales del mes de marzo, ambas cámaras avalaron la reforma al artículo 4º constitucional. Sin embargo, aún falta por aterrizar en las leyes secundarias que el monto a pagar sea el suficiente para tener un nivel de vida digno.

c. Monto máximo por pensión

La pensión contributiva y la pensión de contribución indirecta son complementos. Las personas que ejerzan su derecho a la jubilación podrán compensar sus ingresos con la pensión universal, pero la suma de ambos no podrá superar el 100 % del sueldo regulador que se explica líneas abajo, pero que prácticamente se obtiene de promediar los últimos 15 años del sueldo del trabajador.

d. Ahorro obligatorio administrado por las Afore, para los que estén arriba de cierto nivel de ingresos

Como parte de los esquemas mixtos, existe un pilar de ahorro administrado por las Afore u otras entidades cuyos productos estén autorizados para tal fin. Corresponde a cierto nivel de ahorro generado por la población de mayores ingresos. Para el caso de México, se estableció el nivel de tres salarios mínimos como franja para las aportaciones. La idea es que se realicen las aportaciones necesarias al fondo común (público) y un porcentaje adicional se destine a la administración privada.

e. De las aportaciones

Se considera que los trabajadores con más de tres salarios mínimos tendrían que dar entre el 70 % y el 80 % del total de sus aportaciones al fondo de beneficio definido, mientras que el porcentaje restante deberá ser administrado por un privado, con base en su cuenta de capitalización individual.

El 100 % de las aportaciones de los trabajadores con menores de tres salarios mínimos se irán al *Fondo de pensiones 2. Pensión para los trabajadores de México* (véase más adelante).

La justificación es que los trabajadores con menores ingresos son los que ven más complicado su futuro acceso a la compra de su pensión, al contrario de los de mayores ingresos. Además, los trabajadores de menores ingresos tienen densidades de cotización menores, por lo que acumulan menos montos en su cuenta individual. De esta forma se estaría buscando proteger a cerca del 80 % de los trabajadores que cotizan en el IMSS.

f. Etiquetar fuentes de financiamiento para una política pública que asegure un monto determinado, con el objetivo de brindar una vida digna en la vejez

Una primera propuesta abarca los siguientes medios:

- i. Impuesto especial adicional del 2 % sobre los ingresos de las tabacaleras. En 2018, la mayor cigarrera del país cerró con ventas netas mundiales por 29 625 millones de dólares. De acuerdo con información financiera de la casa matriz de dicha empresa, se estima que las ventas en México ascienden a cerca del 10 % de sus ingresos globales. Bajo una premisa conservadora, asumimos un 7 % o 1100 millones de dólares.

Un impuesto extra del 2 % sobre los ingresos de este sector implicaría un monto total de 746.5 millones de pesos de la empresa más grande. Dado que ésta ocupa aproximadamente el 68 % del mercado mexicano, se podría llegar a un total de 1100 millones de pesos de recaudación.

- ii. Impuesto especial a las bebidas saborizadas. En 2018 se recaudaron aproximadamente 25 000 millones de pesos por este concepto. El impuesto ha sido criticado porque los recursos no han sido utilizados para programas enfocados en prevenir sobrepeso o diabetes. Es posible que sea considerado como otra fuente de financiamiento.
- iii. Impuesto especial a la banca múltiple. Ésta generó ingresos en 2018 por cerca de 800 000 millones de pesos. Al aplicar un impuesto del 2 % a sus ingresos anuales, podría entregar 16 000 millones de pesos.

- iv. Impuesto especial a las bebidas alcohólicas. De acuerdo con datos de Euromonitor International, el mercado asciende a 45 749 millones de pesos. Un impuesto del 2 %, representaría un monto cercano a 10 000 millones de pesos.
- v. Impuestos al capital. De acuerdo con el CIEP,⁶⁶ México recaudó en 2017 el 0.3 % del PIB (unos 65 691 millones de pesos) por propiedad inmobiliaria, riqueza, regalos y herencias. Un porcentaje menor que el recaudado por los mismos conceptos en países como Argentina, Brasil, Chile, Alemania, España, Noruega o Estados Unidos, y que pensamos que podría duplicarse.
- vi. Impuesto al carbono. De acuerdo con Carlos Torrel,⁶⁷ entre 2014 y 2015 se recaudaron alrededor de 17 173 millones de pesos por impuestos a gasolinas, diésel, gas LP, combustóleo, coque y carbón. Aun suponiendo que la recaudación fuera la mitad de lo indicado, tendríamos ingresos disponibles por 8600 millones. Cabe resaltar que en este estudio se indica una recaudación estimada de 315 000 millones adicionales si se gravara el gas natural, actualmente exento de gravamen. Esta situación debe analizarse con detenimiento, pues sólo el impuesto al gas natural representaría un monto relevante para cubrir el monto de la pensión universal en los siguientes años.

⁶⁶ Adrián García Gómez, “Comparativo de recaudación. Principales impuestos”, 2019. Disponible en <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/>

⁶⁷ Carlos Torrel, “Poner un precio al carbono en México”, 2018. Disponible en www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2018/05/Impuesto-al-Carbono-SCE-ICM.pdf

El planteamiento anterior implica una reforma fiscal, la cual considere de manera prioritaria otorgar recursos para el pago de pensiones y, en términos generales, para la seguridad social. La suma de los montos antes expuestos (sin tomar en cuenta el impuesto al gas natural) entregaría un total de 121 673 millones de pesos. Si a eso se agrega el presupuesto actual de 101 500 millones de pesos para la pensión de adultos mayores, se obtendría un total de 226 173 millones, suficiente para otorgar a 9 millones de personas mayores una pensión universal de más del doble que la actual.⁶⁸ Ahora bien, si consideramos el impuesto al gas natural se tendrían recursos suficientes para otorgar dicha pensión e incluso constituir un fondo de reserva especial dedicado a la pensión de contribución indirecta o a incrementar su monto aún más.

El etiquetado de recursos busca mejorar las condiciones del gobierno para brindar servicios indispensables a la población envejecida, sin que se descuiden el desarrollo de infraestructura, servicios de salud o educación. Por esto, en la medida en que el gobierno pueda aplicar distintos tipos de impuestos y a la par etiquetarlos, el sistema podrá integrar a quienes hoy carecen de seguridad social.

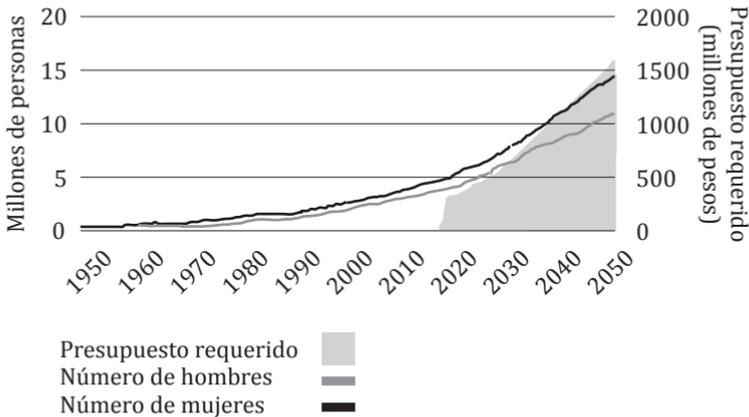
Este señalamiento se hace en aras de prevenir una posible emergencia fiscal. Actualmente las erogaciones que se realizan para el pago de pensiones de la generación de transición rondan el billón de pesos; cerca del 17 % del presupuesto de egresos de la federación. Además, este porcentaje crece a una velocidad superior a la del propio presupuesto. De 2013 a 2017, el PEF registró una tasa de creci-

⁶⁸ De acuerdo con el Conapo, en 2018 la población adulta mayor en México (mayores de 65 años) era de 8.9 millones de personas, y la población de más de 68 años fue de 6.9 millones.

miento promedio anual de 3.8 %, mientras que en el mismo periodo el crecimiento del presupuesto destinado al pago de pensiones creció a una tasa promedio del 13 %.⁶⁹ En este sentido, en 10 años el PEF habrá aumentado un 38 %, y el costo de las pensiones de dicha generación, un 130 %.

A medida que crece la población de más de 65 años, la necesidad de recursos se hace más imperante (ver Gráfica 6). Desde un análisis conservador se considera que para 2030 se requieran 716 000 millones de pesos sólo para el pago de la pensión universal.

Gráfica 6. Crecimiento proyectado de adultos de más de 65 años y presupuesto requerido, 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

⁶⁹ Berenice Ramírez, “La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana”, *El Trimestre Económico*, FCE, 2019.

La propuesta de decretar impuestos especiales sobre actividades específicas mitiga la carga fiscal de este incremento: si se quiere evitar una reforma fiscal de gran calado que etiquete recursos para el pago de la pensión universal, es indispensable la carga impositiva a ciertos sectores de la economía.

A la fecha se discuten iniciativas que graven distintas empresas enfocadas en proveer bienes y servicios por medio de Internet (Netflix, Amazon, etc.), todas ellas de la llamada economía digital. La CEPAL⁷⁰ calcula que se podrían recaudar 178.8 millones de dólares anuales o 3576 millones de pesos⁷¹ al aplicar impuestos sobre servicios digitales.

g. Incorporación de los trabajadores no formales

Como se describió en el punto tres del diagnóstico, la informalidad es uno de los principales problemas del país, y actualmente la mayor parte de los trabajadores que ahí se desempeñan sólo tendrán derecho a una pensión de contribución indirecta. Por esto, consideramos que es urgente la creación de instrumentos que les faciliten el pago de aportaciones para la seguridad social.

El gobierno actual generó un nuevo mecanismo para que conductores de Uber y repartidores de Uber Eats paguen IVA e ISR. Éste es un paso en el camino correcto para incluir a la economía colaborativa (informal) dentro de regímenes especiales de contribución y de seguridad social,

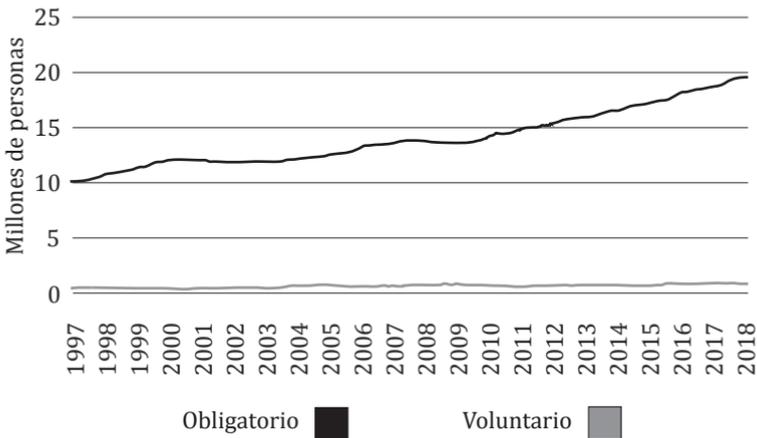
⁷⁰ CEPAL, "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe", 2019. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

⁷¹ Considerando un tipo de cambio de 19.5 pesos por dólar.

pero hay que ir más a fondo: el principal problema de esta medida es que deja a la voluntad de los trabajadores el incorporarse o no a la seguridad social. El régimen voluntario ha estado marcado históricamente por una baja incorporación de los sectores que pueden beneficiarse de él (ver Gráfica 7). Una medida que ayudaría mucho a toda esta población sería implementar un símil del mecanismo para el pago de impuestos, pero para las aportaciones a su jubilación, a las que se considerara obligatorias.

Por supuesto que abordar esquemas de incorporación de la economía colaborativa es un gran avance, pero también se deben generar mecanismos que incluyan otras ocu-

**Gráfica 7. Serie histórica
de trabajadores registrados en el IMSS,
agrupados por tipo de régimen, 1997-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del IMSS.

paciones cuya exclusión de la seguridad social se ha normalizado (comerciantes ambulantes, trabajadoras del hogar). Un buen ejemplo de esto son los trabajadores informales de altos ingresos, que jamás aportaron a la seguridad social, pero cuya inclusión sería importante para las finanzas del sistema mismo, y permitiría redistribuir estos recursos económicos.

Existen distintos tipos de informalidad, por ejemplo, las personas que siempre se han dedicado al trabajo informal, las que entran y salen de él, las que tienen un trabajo formal y otro informal. En fin, entender la naturaleza de cada trabajo es indispensable para poder adaptar regímenes especiales que los incorporen.

El registro y administración de los recursos aportados correría a cargo de la nueva entidad que se propone crear, con la finalidad de que una sola institución asegure la gestión e inversión de los recursos aportados por los sectores formal e informal de la economía.

h. Fondos

Fondo de pensiones 1. "México pensión universal"

Se debe pensar en un fondo de pensiones que comience la provisión de recursos para las generaciones futuras que dependan de la pensión de contribución indirecta. De esta forma se tendría un mecanismo de soporte en caso de que no se haya incrementado la cantidad de impuestos destinados al pago de la pensión universal. Como se indicó, en un escenario conservador, en pocos años, el presupuesto nece-

sario para el pago de pensiones de contribución indirecta será el doble que el actual.

Dado que es un fondo común que irá a la bolsa de pensiones para toda la población de más de 65 años, otra opción es establecer un esquema de financiamiento a través de cierto tipo de consumo que se vería reflejado en los comprobantes de compra que cada persona. Lo anterior con el fin de mostrar el etiquetado de esta proporción de consumo, haciendo visible el uso que se le dará a ese porcentaje en particular.

*Fondo de pensiones 2.
"Pensión para los trabajadores de México"*

Una vez que se segmenten los grupos de futuros jubilados, es indispensable generar un fondo pensionario que agrupe los ahorros de los trabajadores indicados en este documento, y que serán atendidos por los órganos sugeridos. Éste será el fondo de acumulación, manejado por una nueva entidad de pensiones. A este fondo también se le sumarán las aportaciones de los trabajadores clasificados como no formales; por ejemplo, los de la ya mencionada economía colaborativa.

Además de lo anterior, este fondo también debe ser nutrido de recursos adicionales, pues la propuesta de la CISS considera viable que todos los trabajadores del país que busquen voluntariamente acceder a este modelo puedan hacerlo. Como se ha demostrado, pocos alcanzarán las 1250 semanas obligadas por ley, pero en esta propuesta se examina su reducción, por lo que es altamente probable que una buena cantidad de personas busque el amparo de este modelo de pensiones.

En este sentido, la Conferencia está trabajando en el cálculo de una tasa de cotización que equilibre el modelo de pensiones, considerando que todas las personas que alcancen los 15 años de cotización puedan pensionarse. De todos modos, habrá quienes no cumplan esos años, pues están cerca de los 65. Para todos ellos es necesario establecer un fondo que garantice la viabilidad financiera a lo largo de los años. Dicho fondo permitirá que las demás generaciones logren acumular lo necesario para que sea autosustentable.

Condiciones que deben considerarse en la ley

La fragmentación de los esquemas de pensiones en México obliga a tener una nueva ley que guíe a los administradores y limite su capacidad de dictar sus reglas en la materia, a fin de que dejen de afectarse las finanzas de cada entidad. Asimismo, debe considerarse la modificación de las condiciones de los empleados que aún no se retiran, pero cuyas condiciones de jubilación sean un importante riesgo para cada entidad. Por tal motivo, proponemos que en la ley se contemple lo siguiente.

a. Misma edad de jubilación independientemente del tipo de empleador

Se piensa en 65 años para jubilación por vejez, ya que la esperanza de vida de los jubilados en México es de 84 años. Si bien esta edad podría ponderarse por sexo, como se hace por ejemplo en Uruguay, debido a que hombres

y mujeres tienen diferentes esperanzas de vida, es necesario estandarizar una edad mínima de jubilación para mejorar las finanzas de las entidades que administran las pensiones.

Asimismo, esta edad piso (65 años) debe considerar que la esperanza de vida sigue aumentando. La legislación debe indicar aumentos graduales en la edad de jubilación siempre que este factor se incremente: suponiendo que los trabajadores viven aproximadamente 20 años después de jubilarse, el factor dinámico debería mantener siempre este diferencial.

b. Semanas de cotización, rangos

Es deseable que las semanas de trabajo no sean el factor determinante en la jubilación, sino la edad. En este sentido, las semanas de cotización servirían solamente para saber los rangos de pensión a los que se puede llegar.

En todo caso, dado que la densidad de cotización promedio en México es del 42 %, y la de quienes cotizan en el IMSS es de 57 %, podría establecerse un total de entre 15 y 20 años cotizados para acceder a la pensión contributiva.

c. Cuotas y aportaciones progresivas en función del sueldo

Para poder generar un sistema redistributivo es obligatorio segmentar los grupos de aportaciones, de manera que los individuos de mayores ingresos tengan una carga más elevada.

La progresividad puede darse en estos términos:

- i) Mantener la tasa actual para los trabajadores que perciben hasta tres salarios mínimos, y una superior y progresiva para los de mayores ingresos.
- ii) Redistribuir las aportaciones del gobierno federal por concepto de cuota social.⁷² Actualmente, los trabajadores que ganan el salario mínimo reciben un subsidio de 5.77016 pesos por día laborado, y quienes ganan entre 10.01 y 15 salarios mínimos,⁷³ uno de 4.80847 pesos. Es decir, los trabajadores peor pagados reciben un subsidio apenas 20 % superior que los de mayores ingresos.

d. Salario regulador

La figura de salario regulador determina el monto del que depende el pago de pensiones. Se propone un promedio de los últimos 15 años del sueldo del trabajador como salario regulador, actualizado con un indicador de inflación.

e. Banda o rango de límites

La tasa de reemplazo no podrá ser menor del 40 % ni mayor del 80 %, siempre y cuando se mantenga un piso mínimo de 2 salarios mínimos y un techo de 15. Las personas

⁷² La cuota social es un monto adicional que el gobierno federal aporta por cada día laborado, y depende del nivel salarial. Se establece en la Ley del Seguro Social.

⁷³ Los trabajadores que reciben más de 15 salarios mínimos no clasifican para recibir la cuota social.

que coticen al menos durante 15 años tendrán derecho a jubilarse a los 65 de edad. A partir de ese mínimo, la pensión irá incrementando en 8 % cada año cotizado extra, hasta un máximo de 80 %. De no alcanzarse este mínimo de años cotizados, se recibirá la pensión universal.

f. Jubilación por cesantía

La jubilación por cesantía comienza a los 60 años. Por cada año por debajo de los 65, se restarán 2.5 % del total a entregar como pensión.

g. Aportación obligatoria del patrón destinada al pilar de beneficio definido

Incrementar o buscar mecanismos de redistribución de la cuota establecida para el ahorro de los trabajadores. Estos incrementos pueden enfocarse en los trabajadores de ingresos menores.

La OCDE en 2015, y más recientemente el IMEF en 2018, consideran la redistribución de una parte de los fondos asignados a la vivienda; este último sugiere tomar entre el 2 % y el 3 % del ahorro destinado a la adquisición de viviendas para el ahorro de los trabajadores.⁷⁴

No se está proponiendo transferir los recursos actuales del Infonavit al pago de pensiones, sino solamente dejar

⁷⁴ IMEF, “Boletín de prensa”, Disponible en http://imef.org.mx/descargas/2018/septiembre/boletin_pensiones_imef_250918.pdf

asentado que es una de las opciones a considerar en la optimización de los recursos de los trabajadores.

*h. Aportación obligatoria
a instrumentos del sector privado*

A partir de cierto nivel de ingresos, un porcentaje del sueldo se ahorrará de manera obligatoria en una cuenta individual administrada por entidades del sistema financiero, con las debidas restricciones enmarcadas en la ley. De inicio, se propone que todos los trabajadores con más de tres salarios mínimos aporten entre el 70 % y el 80 % de sus cotizaciones al fondo colectivo y el restante a su cuenta individual.

i. Límite máximo de comisión para las Afore

Es indispensable poner un tope a las comisiones cobradas por las empresas privadas. A nivel internacional se estila un promedio de la mitad de un punto porcentual. Otra opción es la reestructuración del esquema de pensiones, por ejemplo, determinar la comisión en función del rendimiento real obtenido en determinado horizonte de tiempo.

*j. Creación de la Comisión
Nacional de Pensiones (Conape)*

Actualmente, la Consar se dedica a regular todos los sistemas de contribución definida y ocupacionales. Se propone su transformación en la Conape, cuya función sería la re-

gulación, supervisión y sanción de todos los esquemas de pensiones del país, enmarcados en la nueva ley.

Pero, entonces, ¿a quién supervisaría? A todas las entidades que manejen previsiones para pensiones, a fin de hacer respetar los parámetros de la nueva ley. Además, se le debe dar la atribución de sancionar en caso de que encuentre irregularidades.

k. Creación de un órgano de administración y gestión de inversiones

Se propone la formación de un solo órgano descentralizado que administre y gestione las aportaciones para el retiro de los trabajadores; dicho instituto deberá gozar de autonomía técnica y entregar los mejores resultados posibles en beneficio de los trabajadores.

La gestión de los recursos debe considerar un ente especializado en inversiones de gran calado, con un comité técnico de inversiones. Incluso se piensa que podría licitar ciertos montos para que participantes del sistema financiero gestionen las inversiones garantizando un nivel mínimo de rentabilidad quinquenal. Este órgano será el encargado de gestionar los recursos del Fondo 1 y el Fondo 2.

Este organismo dependerá de una Junta de Gobierno encabezada por la Secretaría de Hacienda, con la participación de la Secretaría de Bienestar, la Secretaría del Trabajo, representantes de los trabajadores y los patrones. Además, es prudente incluir como consejeros independientes a representantes de tres universidades que den certeza sobre las decisiones que ahí se tomen.

l. Competencia

Independientemente del esquema que se instrumente para las jubilaciones de los trabajadores del país, se debe abrir a la competencia la administración de los recursos correspondientes. Las altas comisiones cobradas hasta el día de hoy dan prueba de que existe un oligopolio en el ahorro para el retiro. Sin duda, un marco legal que permita que más jugadores se sumen, con criterios jurídicos bien definidos y supervisados por la Conape, permitirán disminuir las comisiones y, en consecuencia, entregar mejores resultados a los trabajadores cuyos ahorros sigan administrados en parte por privados.

m. Mecanismos de apoyo complementario para que las mujeres puedan acceder a una pensión en mejores condiciones

Como se indicó, el modelo de capitalización individual carece de mecanismos de redistribución de ingresos. Como la población de mujeres es la más afectada por esta situación, se considera pertinente establecer mecanismos compensatorios de jubilación. Por ejemplo, sumar virtualmente a los años cotizados un número determinado de años por cada descendiente vivo que termine la educación básica y tener una edad de jubilación diferenciada.

Hay ejemplos claros que pueden implementarse a la brevedad, como eliminar el uso de tablas de mortalidad diferenciadas para hombres y mujeres. También se podrían utilizar factores complementarios que multipliquen las semanas cotizadas de las mujeres que se desempeñan en el

mercado formal y deciden ejercer su maternidad, verbigracia, por medio de incrementos en las semanas cotizadas en función del número de hijos/as que se tengan. Otra forma de compensación es que el salario regulador de las mujeres considere menos años que el de los hombres o, bien, que se registre un mayor monto de éste.

n. Sobre el régimen de inversiones

Los recursos de los que se ha estado hablando representan el 16 % del PIB, por lo que las decisiones de inversión deben estar enmarcadas en parámetros claros que impidan la pérdida de valor del ahorro de los trabajadores y garanticen la suficiencia financiera que el ente regulador está obligado a tener. De inicio se debe cumplir con la legislación establecida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, además de la legislación general propuesta.

Hay fuertes críticas al uso que se les dio a las reservas técnicas generadas desde que se instauró el seguro social en México; en general, se dice que el dinero de los futuros pensionados se malgastó en teatros, centros deportivos e infraestructura. Sin embargo, el verdadero problema no es el destino de los recursos, sino que éstos no fueron devueltos en tiempo y forma ni con los intereses correspondientes.

El Capítulo VIII —de la inversión de las reservas— de la Ley de 1943 enuncia principios de inversión que deben respetarse hoy en día: seguridad, rendimiento y liquidez. El uso de las reservas debe garantizar su entero retorno.

El nuevo órgano deberá contar con un comité especializado para realizar sus inversiones, y el tipo de inver-

sión deberá depender de la tasa de rendimiento a entregar, que no debe ser menor a la tasa que sirva para realizar los cálculos actuariales, tal cual se especificó en 1943.

ñ. Incentivos fiscales

Los esquemas de jubilación que las empresas pongan a disposición de sus empleados deberían ser deducibles al 100 %.

o. Jubilación progresiva

En ocasiones, la jubilación es un proceso de asimilación complicado, no sólo económica sino emocionalmente, por lo que podría ser benéfico para los trabajadores normar un mecanismo de transición paulatina. La jubilación parcial consiste en que los trabajadores comiencen un proceso más terso, al disminuir las horas trabajadas y recibir el pago proporcional de su pensión. La permanencia en el trabajo deberá ser evaluada por un médico que certifique plenamente que las personas pueden seguir desempeñándolo. Por ejemplo, en Uruguay, los pensionados pueden renunciar al 50 % del pago mensual de su pensión a cambio de trabajar medio tiempo. Asimismo, se permite que personas ya jubiladas decidan regresar como trabajadores activos sin renunciar completamente a su pensión. También España y Noruega tienen mecanismos de este tipo, siempre en pro del bienestar de su población.

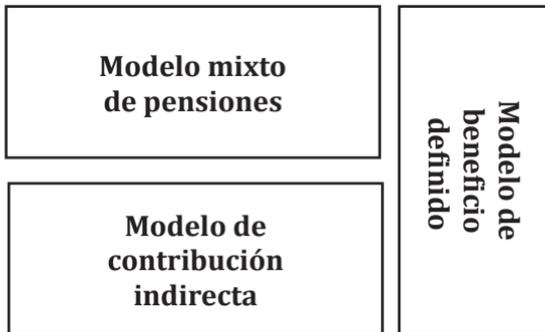
Hacia un sistema integral de pensiones

El diagrama siguiente condensa la propuesta de la Conferencia de un sistema integral, en cuyo diseño se considera la cobertura universal. Para lograrlo se piensa en un encañamiento de componentes:

1. El modelo mixto de pensiones, que atiende a la población formal.
2. El modelo de beneficio definido, que atiende a la generación de transición.
3. La pensión universal, que atiende al conjunto de los adultos mayores del país.

Estos tres elementos se representan en el Diagrama 2.

Diagrama 2. Sistema integral de pensiones



Se espera que, con el paso del tiempo, la pensión de contribución indirecta sea un componente minoritario dentro del sistema. Sin embargo, dadas las condiciones actuales, tiene mucho peso. El recuadro de beneficio definido irá desapareciendo a medida que todas las entidades del país migren al modelo mixto de pensiones y que la generación de transición toque a su fin.

El Diagrama 3 representa el sistema integral de pensiones para el país. Tenemos una ley marco que regula los

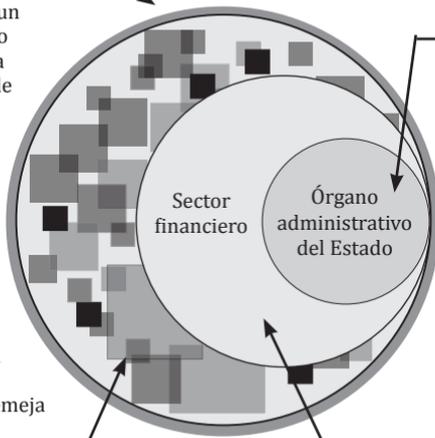
Diagrama 3.
Sistema integral de pensiones

Ente regulador.

Supervisor y sancionador del sistema, de acuerdo con un marco legislativo único que regula todos los tipos de sistemas de pensiones.

Órgano administrativo del Estado.

Gestiona parte del ahorro para el retiro de los trabajadores.



Fragmentación del sistema.

Cada cuadro asemeja un esquema de pensiones que depende de diferentes entidades, como gobiernos estatales, municipales o universidades, pero todos enmarcados por la ley.

Sector financiero.

Gestiona parte del ahorro para el retiro de los trabajadores.

más de mil esquemas de pensiones de universidades y gobiernos estatales y locales. Además, está la parte de las pensiones que seguirá administrada por el sector financiero, y el órgano del gobierno que administra e invierte los recursos de los trabajadores de los sectores privado y público. El círculo externo representa al ente regulador y su función, ya mencionada, de vigilancia, supervisión y sanción.

¿A quiénes beneficiarían estos cambios?

1. A las personas que coticen en el sector formal de la economía, que estén en edad de pensionarse y cumplan con los requisitos. Recibirán una pensión bajo el modelo de beneficio definido, complementada con la pensión universal, y una pensión administrada por el sector financiero para los rangos de salario arriba del promedio.
2. A las personas que coticen en el sector formal de la economía, pero que no completen los requisitos para pensionarse, pues recibirán una pensión universal.
3. A las personas que no coticen en el sector formal de la economía, que recibirán una pensión universal.
4. A las universidades, gobiernos estatales y municipales, entidades paraestatales y demás entidades gubernamentales que administren esquemas de pensiones, que dispondrán de un marco normativo que homologue los esquemas y les brinde sostenibilidad financiera.
5. Al Estado y a todas las personas que lo integran, pues evitará una crisis social, posiblemente la más grande del siglo.

CONCLUSIONES

La materialización del problema de las pensiones en México iniciará en un año. Para el 2021 se calcula que varios miles de trabajadores⁷⁵ podrán ejercer su derecho a la jubilación: la primera generación Afore. En declaraciones recientes, el presidente de la Consar, Abraham Vela Dib, aseguró que las primeras cinco generaciones (cerca de medio millón de trabajadores) de la generación Afore (entre 2022 y 2026) no tendrán pensión.⁷⁶ En otra entrevista,⁷⁷ el mismo Vela señala que sólo el 1 % de los 75 000 trabajadores de la primera generación Afore, alrededor de 750 personas, podrá pensionarse al llegar a los 65 años, el resto tendrá que buscar mantenerse en el mercado formal hasta alcanzar las 1250 semanas.

Por estas razones, la CISS propone una reforma que contemple:

⁷⁵ *El Universal*, "Primeros jubilados de Afore tendrán pensión de 4 mil 475 pesos: Consar". Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/finanzas/primeros-jubilados-de-afore-tendran-pension-de-4-mil-475-pesos-consar>

⁷⁶ Claudia Angélica Rodríguez, *Medio millón de trabajadores de las primeras cinco generaciones de afores no tendrán pensión: Consar*. Disponible en <https://dondinero.mx/notas/medio-millon-de-trabajadores-de-las-primeras-cinco-generaciones-de-afores-no-tendran-pension-consar/>

⁷⁷ *El Heraldo de México*, "Daré Afore pensión solo a 1% en 2021". Disponible en <http://www.heraldo.mx/dara-afore-pension-solo-a-1-en-2021/>

1. La creación de un modelo mixto de pensiones.
2. Una pensión universal digna, a fin de cubrir a quienes no cuentan con un trabajo formal.
3. La recuperación de la rectoría del Estado.

El nuevo modelo de pensiones para los trabajadores formales deberá basarse en el beneficio definido, con fuentes de financiamiento establecidas para evitar cualquier afectación a las finanzas, y complementarse con la posibilidad de que las Afore y otras entidades financieras participen administrando parte de los recursos de los trabajadores con ingresos superiores a tres salarios mínimos. Se propone también la creación de un órgano (la Conape) que sea vigilante de la nueva ley general de los sistemas de pensiones en México y que procure su sana gestión, así como un ente que se dedique a administrar los fondos de pensiones.

REFERENCIAS

- Aguirre Farías, Francisco Miguel, *Pensiones, ¿y con qué?*, Edición Kindle, 2012.
- CEFP, “El Sistema de Pensiones (Afores) en México, 1997-2003”, Cámara de diputados, 2004, p. 10. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0082004.pdf>
- CEPAL, “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe”, 2019. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf
- CESOP, “Antecedentes en Seguridad Social”, 2006. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm
- CISS, “Diálogo urgente. Sistemas de pensiones para el bienestar en las Américas”, 2020. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RZtFnHTZkP4>
- Consar, “Apuntes sobre el SAR núm. 2. Diagnóstico de la generación Afore del IMSS”, 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2-AP-nov-19_Diagno_stico_imss_GA.pdf
- , “Circular 15-5”. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=756703&fecha=05/12/2001
- , “Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México”, Documento de trabajo núm. 3, 2016. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192977/densidad_vf.pdf

- _____, “Diagnóstico del sistema de ahorro para el retiro en México: funcionamiento, beneficios y retos”, Documento de trabajo núm. 11, 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/387620/Diagno_stico_del_Sistema_de_Ahorro_para_el_Retiro_en_Me_xico_Funcionamiento_Beneficios_y_Retos.pdf
- _____, “El reto de financiar las pensiones de la Generación de Transición”, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-reto-de-financiar-las-pensiones-de-la-generacion-de-transicion?idiom=es>
- _____, “El sistema de Ahorro para el Retiro: 2000-2006”. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60857/2006_04_sar_2000_2006.pdf
- _____, “Las Afore migran al esquema de Afore generacionales”, Boletín de prensa, 16 de diciembre de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/517105/BP-32-2019_TDF_transicio_n_VF_2_.pdf
- _____, “Radiografía del sistema de pensiones a 20 años de su creación”, 2017. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241559/Radiograf_sistema_20an_os.pdf
- Diario Oficial de la Federación*, “Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución de la República”. Disponible en <https://sidof.segob.gob.mx/notas/4433649>
- _____, “Circular Consar 15-1”. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885592&fecha=30/06/1997
- _____, “Circular Consar 15-12”. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671089&fecha=26/05/2004

- _____, “Circular Consar 15-19”. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4992952&fecha=09/07/2007
- El Heraldo de México*, “Daré Afore pensión solo a 1% en 2021”, Disponible en <http://www.heraldo.mx/dara-afore-pension-solo-a-1-en-2021>
- El Universal*, “Primeros jubilados de Afore tendrán pensión de 4 mil 475 pesos: Consar”. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/finanzas/primeros-jubilados-de-afore-tendran-pension-de-4-mil-475-pesos-consar>
- Farfán Mendoza, Guillermo, “México. La Constitución de 1917 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 24.
- Florencio Fernández, José, *Política y administración pública en México (1934-1978)*, INAP, Ciudad de México, p. 29, Disponible en https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/574348/DocsTec_1922.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- García Gómez, Adrián, “Comparativo de recaudación. Principales impuestos”, 2019. Disponible en <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/>
- Garciamarín, Hugo, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, CISS, Ciudad de México, 2019.
- González Amador, Roberto, “Benefician a OHL recursos de Afore y relación con el gobierno”, *La Jornada*, 5 de marzo de 2011. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2011/03/05/economia/027n1eco>
- Hayashi Martínez, Laureano, “La economía mexicana y la evolución de la seguridad social”, en Laureano Hayashi Martínez (coord.), *Los sistemas de pensiones en México*, Facultad de Economía-UNAM, México, 2019, pp. 29-30.

- IMEF, “Boletín de prensa”, Disponible en http://imef.org.mx/descargas/2018/septiembre/boletin_pensiones_imef_250918.pdf
- IJ-UNAM, “Ley General de Pensiones Civiles de Retiro”, 2010. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf>
- Ley del Seguro Social (vigente). Disponible en <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>
- Macías, Alejandra, “El retiro de la generación Afore”, 2018. Disponible en <https://ciep.mx/author/alejandra-macias/>
- Martínez Aviña, Jorge Tonatiuh, “México: una propuesta para un nuevo sistema de pensiones”, CISS, 2020. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/01/Pensiones-colores.pdf>
- Mesa-Lago, Carmelo, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1985. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8315/S8519998_es.pdf
- Moreno Padilla, Javier, “Nueva Ley del Seguro Social”, Trillas, Ciudad de México, 1978.
- OCDE, “Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México”. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf
- OIT, “Convenio sobre la seguridad social” (núm. 102) (norma mínima), 1952. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247
- , “Política de formalización en América Latina. Avances y desafíos”. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf

- _____, “Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico”. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf
- Osornio Corres, Francisco Javier, “Significado Constitucional de la rectoría Estatal del Desarrollo”, IJ-UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3343/19.pdf>
- Pemex, “Libro blanco. Nuevo esquema de pensiones”, 2018. Disponible en http://www.pemex.com/transparencia/Documents/2018-mdylb/5_LB_DCASPensiones.pdf
- Ramírez, Berenice, “La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana”, *El Trimestre Económico*, FCE, Ciudad de México, 2019.
- Ramírez, Berenice, Isalia Nava y Gabriel Badillo, “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro (eds.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, CLACSO, Buenos Aires, 2017.
- Ramírez, Berenice, Beatriz Rosado e Inmaculada Domínguez, “Influencia del mercado de trabajo en las pensiones de México y España a partir de la tasa interna de rendimiento”, *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, núm. 1, vol. 13, 2018.
- Rodríguez, Claudia Angélica, “Medio millón de trabajadores de las primeras cinco generaciones de afores no tendrán pensión: Consar”, *Don Dinero*. Disponible en <https://dondinero.mx/notas/medio-millon-de-trabajadores-de-las-primeras-cinco-generaciones-de-afores-no-tendran-pension-consar/>

- Rodríguez, Martha Eugenia, "La salud durante el Cardenismo (1934-1940)", *Gaceta Médica de México*. Disponible en https://www.anmm.org.mx/GMM/2017/n5/GMM_153_2017_5_608-625.pdf
- Rueza Barba, Antonio, *Seguridad social. Una visión latinoamericana*, CIESS, Ciudad de México, 2009.
- Sánchez Vargas, Gustavo, *Cuadernos de sociología. Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, Biblioteca de ensayos sociológicos, IIS-UNAM, Ciudad de México, 1963.
- SHCP, "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público. Por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2016", 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455748/Distribuci_n_del_pago_de_impuestos_y_recepci_n_del_gasto_p_blico_para_2016._Presentado_en_2019.pdf
- Solís, Patricio, "Discriminación estructural y desigualdad social", 2017. Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf
- STPS, "Anteproyecto de Ley del Seguro Social, México, 1942". Disponible en http://biblioteca.ciess.org:8081/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7906&query_desc=k-w%2Cwrdl%3A%20actuarial
- Torrel, Carlos, "Poner un precio al carbono en México", 2018. Disponible en www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2018/05/Impuesto-al-Carbono-SCE-ICM.pdf
- Thullen, Peter, *Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995.
- Vásquez Colmenares, Pedro, *Pensiones en México: la próxima crisis*, Siglo XXI, Ciudad de México, 2012.

La palabra *bienestar* perdió fuerza y lugar en el espacio público durante el periodo neoliberal. La privatización de bienes y servicios —antes en manos del Estado— fue el instrumento que usaron los hacedores de política pública para implementar el libre mercado como única vía del crecimiento y el desarrollo nacional.

Dicho proceso desvirtuó la seguridad social al grado de que el Estado perdería un mecanismo redistributivo necesario para garantizar un ingreso mínimo a las personas adultas mayores. La privatización rentabilizó el salario de las y los trabajadores, quienes a partir de 1997 pagarían cuantiosas comisiones por la administración de una parte de su salario, el destinado al retiro.

Este trabajo expone los elementos generales para comprender los modelos de pensiones de América Latina, aborda la historia y las características de las pensiones en México, y presenta la propuesta de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social para entregar bienestar a todas las personas adultas mayores del país, fundamentada en los valores de la solidaridad, la universalización y la equidad.

ISBN: 978-607-8088-48-5



9 786078 088485