



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO: CASO
AFORES Y SIEFORES 1997-2004**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

ENRIQUE MONROY MARTINEZ

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. ALFREDO CORDOBA KUTHY



MEXICO, D.F.

2005

0349982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Doy gracias a Dios por permitirme lograr una de las metas más importantes de mi vida. Del mismo modo, expreso mis más sinceros agradecimientos a todas las personas que de alguna manera han contribuido a mi formación intelectual.

Especialmente doy gracias a:

Mi mamá, quien además de darme la vida, me ha enseñado el camino correcto de la misma. Su apoyo es invaluable, y mis metas son suyas.

Mi papá, que aunque ya no está aquí, me dio las bases para poder avanzar.

Mis hermanos: Carlos, Coco, Ángel, Eva y Alejandra, con quienes he crecido y compartido muchos momentos importantes de mi existencia.

El amor de mi vida: Sabrina. En ella encontré la inspiración y la fortaleza que necesitaba para llegar al final de la meta.

La Dra. Doris Neri Cortés y el Ing. Miguel Ángel Basañez Loyola. Su apoyo y amistad sinceros siempre los valoraré.

Mis tíos: Mario y Celia, y primos: Omar, Mayra y Mario. Siempre conmigo, en las buenas y en las malas.

Mi tutor: Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy, por haber iluminado mi mente con sus conocimientos.

Mis maestros universitarios, por haber compartido conmigo el saber libertador y científico.

La Universidad Nacional Autónoma de México, por ser mi segunda casa, el lugar donde el pensamiento logra ser libre, el lugar donde mi futuro tomó forma.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.....	4
1.1 Antecedentes históricos de la seguridad social.....	4
1.2 La seguridad social. Definición.....	7
1.3 La seguridad social y el desarrollo.....	10
1.4 Problemas de desarrollo.....	11
1.4.1 Aspectos básicos teóricos.....	11
1.4.2 Ahorro e inversión.....	13
1.4.3 La seguridad social y el ahorro.....	15
1.5 Los sistemas de pensiones como parte de la seguridad social.....	17
1.6 Problemas demográficos.....	19
CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	20
2.1 La reforma a la seguridad social.....	20
2.2 El costo fiscal de la reforma.....	21
CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO A PARTIR DE LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	23
3.1 Antecedentes de la reforma al sistema de pensiones.....	23
3.2 El sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS.....	28
3.3 AFORES, SIEFORES Y CONSAR.....	33
3.4 Sistema de recaudación.....	41
CAPÍTULO 4. RESULTADOS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES.....	44
4.1 Trabajadores registrados en las AFORESs.....	44
4.2 Recursos acumulados en las AFORES.....	45
4.3 Composición de las carteras de las SIEFORES.....	49
4.4 Cobro de comisiones por las AFORES.....	53
4.5 Régimen de inversión.....	59
4.6 Rendimientos de las SIEFORES.....	62
4.7 Situación financiera de las AFORES.....	65
4.8 Los recursos acumulados y el ahorro nacional.....	67
4.9 El costo fiscal de la Reforma (resultados).....	69
CONCLUSIONES.....	72
FUENTES.....	75

INTRODUCCIÓN.

En nuestro mundo contemporáneo, la seguridad social se ha constituido como uno de los pilares del desarrollo económico de las naciones.

Sin embargo, en los últimos años, los sistemas de pensiones, que forman parte de la seguridad social, han sido reformados por los gobiernos a fin de solucionar los múltiples problemas que venían presentando.

Una de las características de esas reformas se observa en la transición de los enfoques de financiación de los sistemas de pensiones, al pasar (en general) de sistemas de reparto a sistemas de capitalización individual.

Esto, dicho, de otra manera, implica que un componente importante de la seguridad social ha sido privatizado. Justamente esto es lo que se tiene para el caso de México, donde en la década de los noventa del siglo pasado, se reforma el sistema de pensiones con el objeto de que los ahorros de millones de trabajadores sean administrados por entidades privadas (AFORES) y éstas, a su vez, canalicen esos fondos a Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES). Éstas invierten esos montos en instrumentos financieros que, por un lado, incrementen los ahorros de los trabajadores y, por otro, fomentan el desarrollo nacional, dado que se tienen (al menos en teoría) flujos constantes hacia los sectores productivos de la economía nacional.

En ese sentido, me propuse investigar los resultados de la referida reforma para el periodo 1997 – 2004. Para ello divido este trabajo en cinco capítulos. En el primero, hago un recorrido por el desarrollo histórico de la seguridad social; su definición; la relación que tiene con el desarrollo, particularmente con el ahorro y con la inversión y, los aspectos demográficos.

En el capítulo 2 hablo acerca de la seguridad social en México, particularizando en la reforma de la misma a finales del siglo pasado, así como el costo fiscal correspondiente.

En el capítulo 3 se explica en detalle la reforma al sistema de pensiones en México para el caso de los trabajadores afiliados al IMSS. En ese sentido, detallo el papel de las AFORES, de las SIEFORES y de la CONSAR, así como de otras entidades involucradas en el nuevo sistema.

Después, en el capítulo 4, al cual considero el más importante, mido de manera cuantitativa los resultados del nuevo sistema de pensiones: número de cuentas administradas por las AFORES, montos acumulados, composición de la carteras, cobro de comisiones, régimen de inversión, rendimientos de las carteras, situación financiera de las AFORES, los recursos acumulados en relación al PIB y el costo fiscal de la Reforma.

Este capítulo me permite hacer un análisis general de la situación que guarda el sistema de pensiones de los trabajadores que cotizan en el IMSS, y en qué medida se han visto beneficiados o afectados (los cotizantes).

Finalmente, en el capítulo 6, expongo las conclusiones obtenidas.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

1.1 Antecedentes históricos de la seguridad social.

Los conceptos de seguridad social y de solidaridad nos resultan familiares por ser contemporáneos. No obstante, tuvieron que pasar muchos años e incluso siglos para que se concretaran y consolidaran en la práctica, tal como hoy los conocemos, sobre todo el primero de ellos.

En todas las épocas y en todos los confines del planeta, la historia ha dado cuenta de la lucha constante del ser humano por romper con la inseguridad que le acompaña en el medio cambiante en que transcurre su cotidiana existencia; esa lucha tenaz y constante por sobrevivir, por combatir el hambre y las enfermedades, por vencer la ignorancia y la desesperación, por desterrar la insalubridad, por cubrir posibles e indeseables futuros inciertos -llamadas por los juristas contingencias sociales-, ha sido la esencia del proceso evolutivo de las sociedades. Pero resulta obvio que las sociedades no nacieron ni se han desarrollado siempre en un entorno proteccionista, pese a que en la esencia misma de los seres humanos se halla imbibido el instinto de seguridad; para que ello fuera así transcurrieron siglos, e infinidad de culturas y millones de hombres han sucumbido en el intento de lograr un mundo pleno de libertad, de igualdad y de dignidad, tratando de conseguir una existencia más segura, en modo tal que el bienestar colectivo fuera el resultado de la suma del bienestar individual.¹

El primer código de seguridad social de que se tiene registro se elaboró en 1889 en Alemania siendo canciller Otto Von Bismark, quien entonces sostenía: *"Por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riegos de una revolución"*

De hecho, antes de 1889, en Alemania, ya por iniciativa del propio "canciller de hierro" se habían promulgado algunas leyes relacionadas con la seguridad social. Se aprobaron, en junio de 1883 el seguro de enfermedad; en julio de 1884 el seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional; en junio de 1889, se consolida el código de seguridad social antes referido, el cual protegía obligatoriamente a los trabajadores contra vejez e invalidez, sumado a los anteriores seguros de 1883 y 1884.

Sin embargo, algunos investigadores sostienen que antes del interés de Bismark respecto a la seguridad social, hubo mucho antes otros personajes que abordaron la misma cuestión. Tal es el caso de Juan Luis Vives, ilustre valenciano que

¹ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Las AFORE. El nuevo sistema de ahorro y pensiones Ed. Porrúa. 4ª Edición México. 2002

participó vehementemente en la obra del Humanismo, junto a Erasmo y Tomás Moro. Se cree que él planteó por primera vez el aspecto social.

De letra del personaje citado:

"Particular desvelo de los administradores de la ciudad debe ser cuidar y poner todo su esfuerzo en que los unos sean socorro de los otros; y nadie sufra agobio ni reciba daño injusto, y que al que es más débil, el que es más poderoso le asista a fin de que con la concordia del común y la solidaridad ciudadana se aumente el mutuo amor de día en día y permanezca para siempre. Y así como es cosa fea para un padre de familia consentir que en su casa haya alguno que padezca de hambre o sufra desnudez o la vergüenza de andar andrajoso, en medio de la opulencia de su estado, así tampoco parece bien que en una ciudad, no pobre ciertamente, toleren magistrados que haya ciudadanos, siquiera sean pocos, que sientan las embestidas del hambre y el aprobio de la miseria"

Por otro lado, en 1601 se aprueba la "Ley de pobres" por Isabel de Inglaterra; no obstante, no se encuentran en dicha ley preceptos propios de seguridad social, amén de su posterior fracaso.

Con la industrialización de los países europeos a principios del siglo XIX un gran número de niños, mujeres y hombres comenzaban a llenar los centros de trabajo fabriles en condiciones laborales sumamente desventajosas para ellos. Ante tales circunstancias, pronto comenzaron a protestar exigiendo mejoras laborales.

Pero hasta muy entrado el siglo XIX, la asistencia pública consistió básicamente en obras de caridad. Tuvieron que pasar muchos años antes de que el estado reconociera el derecho de los trabajadores a ser indemnizados por los siniestros ocurridos en el trabajo; por la vejez, la invalidez y la muerte, y por los estados de enfermedad y maternidad.

Con los acontecimientos de 1848 en Francia y en Alemania y, particularmente la Comuna de París de 1871 se da un movimiento violento en el sentido de que el Estado debía afrontar y resolver los problemas de la sociedad no como un acto de caridad sino de justicia.

Fue así como el canciller alemán, Bismark, se convenció de que la represión no era la mejor opción para dar salida a las exigencias sociales.

En países europeos y de otros continentes se siguió el ejemplo alemán. Para después de la segunda guerra mundial la seguridad social ya prácticamente se había universalizado.

Entre 1887 y 1928, países como Austria (1887-1888), Hungría (1891), Dinamarca (1891-1898), Suecia (1891-1913), Noruega (1895), Holanda (1901-1913), Irlanda (1897-1908-1911), Italia (1898-1912-1919), Luxemburgo (1901-1902 y 1911), Reino Unido (1897, 1908, 1912), Servia (1910), Rusia (1911), Rumania (1912), Bulgaria (1918) y Francia (1898, 1905, 1910, 1928) incorporaban diversas modalidades de seguridad social.

En Nueva Zelanda se instituye la seguridad social en 1878 y 1908. A Asia llega de la siguiente manera: Japón, 1922; Afganistán, 1946. En África: Argelia, 1919; Marruecos, 1954. Posteriormente, tanto al resto del continente asiático como del africano se hace oficial la seguridad social.

En lo que respecta a América Latina, la legislación sobre la seguridad social se consolidó como sigue: Chile, 1924; Canadá, 1927; Ecuador, 1935; Bolivia, 1935; Estados Unidos, 1935; Perú, 1936; Venezuela, 1940; Panamá, 1941; Costa Rica, 1941; México, 1943; Paraguay, 1943. Luego, el resto de los países del continente hicieron lo propio.

Por otra parte, a raíz de los desastres causados por la segunda guerra mundial las principales potencias hubieron de tomar medidas relativas a la seguridad social. De esa manera se suscribe en 1941 por Estados Unidos y el Reino Unido la Carta del Atlántico, en el cual se propone la cooperación económica entre las naciones, con el objetivo de que cada una de ellas realizara los principios de seguridad social dentro de sus territorios para reafirmar el principio de paz universal.

En el año de 1948 se promulgan en el Reino Unido cinco leyes relativas a la seguridad social, dentro de las cuales destaca la del seguro nacional consistente en un amplio sistema nacional de seguros.

La anterior medida tuvo efecto en Naciones Unidas al darse en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 22 establece que *"Toda persona tiene derecho a la seguridad social, a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"*.

En 1844 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) da a conocer la Declaración de Filadelfia incorporando en algunos de sus apartados elementos de seguridad social.

Para 1952, la OIT (Conferencia de 1952) aprobó el convenio 102 relativo a la norma mínima de seguridad social. Ésta debe incluir: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidente o enfermedad profesional, asignaciones familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes.

En 1956 y 1960 se llevaron a cabo dos conferencias internacionales de seguridad social en la Ciudad de México. En la primera se hizo extensiva la seguridad social a los campesinos y, en la segunda, se destaca en términos generales que cada ser humano disponga de los medios necesarios para satisfacer sus necesidades, permitir el disfrute de diversos bienes, establecer condiciones para que el hombre viva en paz y armonía, permitir que cada individuo obtenga bienestar, etc.

Ya diez años antes (1942) se había celebrado en la capital chilena la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en la cual, entre otros aspectos,

se abordó el relacionado a las mejoras de las condiciones económicas y sociales de los trabajadores del Hemisferio Occidental.

1.2 La seguridad social. Definición.

A lo largo de su historia el hombre se ha visto en la necesidad de diseñar mecanismos y estrategias para disminuir los riesgos e incertidumbres a los cuales inevitablemente se enfrenta en su quehacer cotidiano.

Riesgos como la muerte, invalidez, enfermedades, etc., siempre le han acechado. No obstante, en uno u otro caso se manifiesta una constante: el deseo y la necesidad de asegurar para él y/o su familia los medios necesarios para sobrevivir.

Desde hace más de un siglo los países han respondido a esa necesidad diseñando sistemas de seguridad social que se correspondan con las condiciones particulares de cada uno de ellos. El objetivo rector se sustenta en la idea de proteger al individuo de las contingencias y riesgos a que de manera natural se enfrenta.

La expresión seguridad social tiene un significado más amplio en unos países que en otros, pero en términos generales puede definirse en cualquiera de las siguientes formas:

- 1) Es un medio que pretende amparar al individuo frente a la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades.
- 2) Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad.
- 3) Es una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados.
- 4) Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez, muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.
- 5) Es un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las personas. Su misión supera la simple lucha contra la pobreza y se

propone incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad.

- 6) Es un derecho fundamental y un instrumento poderoso de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad.

De acuerdo con las definiciones anteriores la seguridad social se concibe como un sistema que consta de diferentes programas. Ellos son: el seguro social, asistencia social, programas universales, programas patronales y otros.

El seguro social.

La finalidad del seguro social es dar a los trabajadores y a sus familias servicios de salud y protección de sus ingresos ante diversas eventualidades derivadas de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y otros. Además se otorga un pago de subsistencia en caso de que el trabajador no pueda continuar trabajando de manera temporal o definitiva. Generalmente se incluye una pensión que se le otorga al trabajador al momento de jubilarse.

Por otro lado, el seguro social no es de aplicación universal, es decir, se condiciona a un conjunto de características que los beneficiarios deben cumplir:

- ✓ La afiliación es obligatoria por ley.
- ✓ El financiamiento es a través de cotizaciones o contribuciones (parciales o totales) de los trabajadores, los empleadores y el Estado.
- ✓ No se requieren comprobantes de ingresos o de la situación económica, ya que los cotizantes otorgan el derecho a las prestaciones.
- ✓ Las cotizaciones están generalmente relacionadas con el ingreso laboral del trabajador, tal como se establece por ley. En la mayoría de las legislaciones se busca redistribuir los recursos de los trabajadores con altos ingresos a los de bajos ingresos.
- ✓ Las contribuciones son canalizadas a fondos especiales, los cuales financian las prestaciones que se otorgan.
- ✓ Las áreas de seguro por accidente de trabajo y por enfermedad profesional son generalmente financiadas en su totalidad por el empleador, aunque a veces el Estado aporta una parte. Otras áreas comprendidas son las de invalidez y vida, vejez, seguro de desempleo, seguro de salud.
- ✓ Los esquemas de seguro social se financian de dos formas: el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual.

El primero de ellos es un sistema de beneficios definidos, esto es, donde se establece de antemano la cantidad que recibirá un trabajador al momento de retirarse. Se financia mediante las aportaciones de los trabajadores activos, los empleadores y del Estado.

En lo que respecta al sistema de capitalización individual, la ley obliga al trabajador activo a hacer contribuciones a su fondo, el cual es invertido. Cuando el

trabajador se retira, el capital y los intereses generados financian su pensión. En este caso, las que están definidas son las contribuciones. Ello quiere decir que cada trabajador se paga su propia jubilación en función de lo que haya ahorrado.

En general los dos esquemas se refieren a los beneficios de pensiones; no obstante, sus argumentos fundamentales se pueden ampliar a otros seguros, como el de salud.

Asistencia social.

Son programas que generalmente están dirigidos a personas de bajos ingresos, buscando darles protección, rehabilitación y salud en casos de maltrato, etc. Sus características son:

- ✓ Se financian con fondos públicos.
- ✓ Están dirigidos a familias de bajos recursos.
- ✓ Los beneficios se otorgan al comprobar la condición económica de los solicitantes.
- ✓ Las prestaciones otorgadas tienen como objetivo incrementar el ingreso de los beneficiarios hasta un mínimo fijado por la sociedad.
- ✓ Pueden otorgarse a discreción, aunque dentro de los límites establecidos por la ley.

Programas universales.

Son programas dirigidos a los individuos que no cuentan con un trabajo formal, o que tampoco califican para los programas de asistencia social. Buscan elevar su nivel de bienestar y crear un ambiente propicio de integración social. Implican servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, vivienda, etc.

Estos programas se caracterizan por su financiamiento con fondos públicos de los gobiernos.

Otros programas.

Hay programas que a pesar de que no son obligatorios por ley, son fomentados y promovidos por el Estado. Su financiación está sujeta a las aportaciones, no obstante en algunos casos se presentan situaciones híbridas que combinan diferentes esquemas.

Un ejemplo de estos programas son los fondos de previsión que se implementan dentro de las empresas y que obligan a los trabajadores a ahorrar periódicamente a fin de hacer frente a contingencias futuras.

La expresión seguridad social se usó por vez primera en un documento oficial en una ley de Estados Unidos, la ley de seguridad social de 1935. Más tarde, en 1938 se echó mano del concepto en Nueva Zelanda mediante una ley que anunciaba diversas prestaciones de seguridad social existentes y la creación de otras. En la

Carta del Atlántico de 1941, se incorpora de igual manera esta expresión. Por su parte la OIT no tardó mucho en adoptarla, una vez que comprendió que sintetizaba de manera clara y sencilla una de las más profundas aspiraciones de los seres humanos de todo el orbe.

1.3 La seguridad social y el desarrollo.

El desarrollo de un país puede verse afectado de diferentes maneras por la seguridad social. Por ejemplo, al proporcionarse servicios de salud a los habitantes se fomenta la productividad del trabajo, lo que a su vez afecta de manera positiva al crecimiento económico.

De acuerdo al Banco Mundial y a la OIT, entre otros, son varias las razones por las cuales se considera de vital importancia a la seguridad social dentro del desarrollo económico de los países.

- ✓ Un estado de salud deficiente es una de las principales causas de baja productividad laboral en muchos países en vías de desarrollo, en los cuales, además, los trabajadores no tienen acceso a un sistema de salud adecuado. Las mejoras en salud favorecen el crecimiento económico al menos en cuatro formas: reducen las pérdidas de producción derivadas de la enfermedad de los trabajadores; permiten la utilización de recursos que serían total o prácticamente inaccesibles debido a enfermedades; incrementan la matrícula escolar de los estudiantes, que en el futuro aportarán sus conocimientos y liberan el uso de recursos para atención a enfermedades, hacia otros rubros.
- ✓ El sistema de pensiones ayuda a facilitar la salida de los trabajadores de la fuerza laboral cuya productividad ha decaído; especialmente puede mencionarse el caso de los trabajadores de más edad.
- ✓ Las prestaciones monetarias y el descanso durante una enfermedad contribuyen a la recuperación de los trabajadores, ya que eliminan la presión física, emocional y financiera que significaría tal condición, y a la vez evitan que el resto de los trabajadores vean afectada su productividad por un posible contagio.
- ✓ El seguro de maternidad es de particular importancia para contar con una futura fuerza laboral saludable y para propiciar el buen estado de salud de las madres trabajadoras.
- ✓ La forma más antigua y amplia de seguridad existente es, sin duda, la de los esquemas de accidentes laborales, los cuales han desempeñado un papel muy importante en la previsión de riesgos en el trabajo. Las actividades planteadas por estos esquemas son relevantes para la productividad, dado que se evita también la pérdida de días laborales como consecuencia de enfermedad o accidentes de trabajo.

✓ Las prestaciones otorgadas durante periodos de desempleo proporcionan al trabajador en tal condición un espacio para encontrar un nuevo puesto laboral, que le permita desarrollar plenamente su capacidad productiva, y a la sociedad reasignar los distintos tipos de trabajadores a los empleos en los que serían más productivos, minimizando el costo del ajuste.

✓ Las prestaciones de dinero otorgadas al trabajador por el hecho de tener hijos, ayudan a asegurar un ingreso suficiente para proporcionar una alimentación adecuada y un ambiente saludable a la familia. En algunos países, estos beneficios son un instrumento que ayuda a evitar el trabajo infantil -con el caudal de desventajas que conlleva para el armónico y pleno crecimiento de los niños-, y de esta manera, contribuir a incrementar la matrícula escolar. Además, a largo plazo permitirá obtener una fuerza laboral con altos niveles de productividad.

Además, la seguridad social cumple un papel redistributivo inter e intrageneracional, ya que a través de los programas universales y de asistencia social, los no cotizantes gozan de diversos servicios y prestaciones con fondos públicos.

1.4 Problemas de desarrollo.

1.4.1 Aspectos básicos teóricos.

En general, se pueden agrupar en dos grandes bloques a los países del mundo: por un lado, los industrializados, ricos y desarrollados económicamente y, por el otro, a los menos desarrollados económicamente y más pobres.

No obstante, no existe hasta el momento acuerdo único respecto al concepto de desarrollo económico, pues desde el momento en que se incorporó al lenguaje económico ha causado mucha controversia.

Con todo, ha de resultar útil tener una idea de lo que en términos generales se entiende hoy en día por desarrollo económico para poder decir cuándo un país está desarrollado y que causas explican ese estado.

Pero para aproximarse a la correspondiente definición, debemos antes considerar la relativa al crecimiento económico. Éste se refiere al aumento de la producción total de bienes y servicios a lo largo de un periodo de tiempo. Esto es, el aumento del producto interno bruto (PIB) de un país a mediano y largo plazos, y se mide por el ingreso per cápita.

En la definición de desarrollo dada por Sunkei y Paz² (1988) se plantea lo siguiente:

² Oswaldo Sunkei y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. 9ª. Ed., México, Siglo XXI Editores, 1976.

"El desarrollo económico es un proceso de cambio social que hace referencia a una evolución deliberada que persigue como fin último la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas en el plano social y en relación a las sociedades con patrones más elevados de bienestar".

Se incluyen, a grandes rasgos, en las diversas definiciones de desarrollo económico tres elementos básicos: crecimiento económico; mejora de las estructuras económicas, sociales y políticas y, mejora del bienestar económico.

Cabe decir que Naciones Unidas ha acuñado los conceptos de desarrollo humano, global y sostenible. Donde el último de ellos, puesto de moda en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), a la letra dice, es "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (*Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Informe Brundtland, 1987*).

Existen diferentes indicadores para medir el desarrollo económico de un país:

La renta per cápita. Se refiere a la cantidad media de renta que le corresponde cada persona de un país. Está dada por el cociente del PIB y el número de habitantes del país. Este indicador implica que el desarrollo económico es igual al crecimiento económico.

El índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH tiene una relación más estrecha con el desarrollo económico de un país pues incluye para su cálculo tres elementos fundamentales del bienestar: la esperanza de vida; la educación y la tasa de alfabetización; y la renta per cápita según el poder adquisitivo.

Una hipotética encuesta sobre felicidad. El desarrollo de un país podría medirse con la aplicación de una sencilla encuesta basada en una única pregunta: "¿es usted feliz? Cite cinco aspectos de la vida y asígnele a cada uno un número del 1 al 100 en función de la felicidad que le dan.

Existen diversas teorías que explican las causas del mayor o menor desarrollo de los países, incluyendo algunas de carácter extraeconómico. Dentro de éstas se encuentran: el determinismo ligado al medio físico, la disponibilidad de recursos naturales, el determinismo demográfico, el determinismo racial, la influencia de la religión y la existencia o no de una clase empresarial.

Pero dado que los expertos han coincidido en rechazarlas, entre otras cosas, por la poca relación con la evidencia empírica, sólo se explican a continuación, de manera muy general, las teorías económicas más reconocidas.

Cuadro 1

Causas del subdesarrollo	Razón de estancamiento	Solución
<i>Etapas de Rostow.</i>	<i>No superación de algunas etapas.</i>	<i>Aumento del ahorro y de la inversión.</i>
<i>Círculos viciosos.</i>	<i>Círculo sin salida por falta de ahorro y de estímulos a la inversión.</i>	<i>Estimular el ahorro y la inversión Big Push.</i>
Teoría de la CEPAL.	<i>Estructura periférica.</i>	<i>Industrialización y planificación.</i>
Imperialismo.	<i>Expansión del capitalismo y explotación de las ex colonias.</i>	<i>Romper con el capitalismo.</i>
Dependencia.	<i>Dependencia comercial, industrial, tecnológica y financiera.</i>	<i>Romper la dependencia.</i>
Comercio injusto.	<i>Degradación de la PRI.</i>	<i>Estabilizar precios.</i>
Deuda externa.	<i>Estrangulamiento financiero.</i>	<i>Acabar con la deuda.</i>

Fuente: CEPAL.

1.4.2 Ahorro e inversión.

El ahorro se define como la parte del ingreso que no se gasta.

Matemáticamente queda expresado por la ecuación $S = Y - G$, donde el ahorro (S) es igual al ingreso (Y) menos el consumo (G), con $Y > G$.

El ahorro es la cantidad monetaria excedente de las personas e instituciones sobre sus gastos. También se denomina así a la parte de la renta que después de impuestos no se consume -en el caso de las personas físicas- ni se distribuye en el caso de la sociedad.

Para el caso del consumidor, el ahorro es diferente de la inversión. En términos generales, el consumidor coloca sus ahorros en las instituciones financieras en forma de cuentas y depósitos o en otros instrumentos y bienes. De esta manera las unidades productivas se hacen de los recursos (vía mercados financieros) que canalizan a la inversión.

Para el caso de las empresas, el ahorro está dado por la parte de la renta que no distribuyen entre sus accionistas constituyéndose así como la primera fuente de financiación de la inversión, pero en este caso también el ahorro no es igual a la inversión, ya que los fondos ahorrados pudieran destinarse a otros usos.

Por otro lado, el ahorro público está dado por la diferencia positiva que resulta de los ingresos totales y los gastos en cuenta corriente y en cuenta de capital.

Ahora bien, se han mencionado las diferentes causas del desarrollo económico y, dentro de éstas, las "Etapas de Rostow" y los Círculos Viciosos" plantean la necesidad de estimular el ahorro y la inversión. Existe en el mundo evidencia cada vez más contundente de que el círculo virtuoso ahorro-inversión-crecimiento sólo se cumple cuando el ahorro se canaliza a mercados financieros sólidos.

Un sistema financiero sólido es aquel que elige buenos proyectos de inversión, aporta rendimientos, asegura la liquidez de los ahorros y permite que un mayor número de personas tenga acceso a los instrumentos que ofrece.

En un estudio realizado por Monserrat Ferré Carracedo, Agustín García García y Julián Ramajo Hernández, titulado "Los Efectos de la Política Fiscal sobre el Ahorro: Evidencia para la OCDE", en el cual se analizan determinantes empíricos del ahorro privado para 21 países de la OCDE para el periodo 1964-2001, se encontró lo siguiente:

1. De las variables macroeconómicas introducidas, sólo la tasa de crecimiento real de las economías afecta de manera significativa y positiva el ahorro privado.
2. El tipo de interés real y la tasa stock de dinero en circulación aportan información débilmente relevante.
3. La tasa de inflación resultó poco significativa.

Si se admite que existen vínculos entre ahorro, inversión y crecimiento, no es de extrañar la relevancia que ha adquirido el análisis del comportamiento del ahorro y sus componentes.

El descenso la tasa de ahorro es un fenómeno característico de los años ochenta en los países occidentales, que no obstante, no parece tan evidente en cuanto a su vertiente de ahorro privado. Sin embargo, sí se ha encontrado un claro descenso en el ahorro familiar en los países en vías de desarrollo.

Cabe decir que independientemente del planteamiento teórico que se utilice para abordar el problema del ahorro, mucha de la literatura se centra en el impacto producido por la actuación del sector público sobre el ahorro y, fundamentalmente, en los efectos producidos por la fiscalidad y los diferentes sistemas de seguridad social.

A continuación se menciona el impacto teórico y/o empírico que las distintas variables tienen o deberían tener sobre el ahorro privado:

Ahorro público: la estructura del gasto y de los ingresos puede tener efectos positivos o negativos sobre el ahorro privado, ya que dependiendo de la manera en que se instrumente la política tributaria y se asigne el gasto, el ahorro público promoverá o limitará el ahorro privado.

Tasas de interés: las tasas de interés reales muestran el premio que el ahorrador obtiene, en términos de consumo futuro, al sacrificar consumo presente. La evidencia empírica muestra que un rendimiento real positivo fomenta mayores niveles de ahorro.

Crecimiento económico: tiene un impacto positivo sobre el ahorro privado.

Estabilidad macroeconómica: en la medida que los mercados financieros y la inflación muestren menor volatilidad, se puede esperar que las decisiones de los individuos favorezcan el ahorro, además de que éste pueda dirigirse a instrumentos de mayor plazo. Lo anterior, debido a la mayor certidumbre que implica un entorno macroeconómico estable.

Profundización financiera: una mayor penetración del mercado financiero formal, como el medio por el cual se transfieren recursos del ahorro a la inversión, puede aumentar el primero, debido a que implica la existencia de instrumentos de inversión más atractivos que los que podrían ofrecer sistemas informales de ahorro.

Liberalización financiera: el impacto esperado sobre el ahorro privado no está claro.

Financiación del sistema de seguridad social: se espera un impacto negativo sobre el ahorro privado, tanto mayor cuanto más se base en impuestos en lugar de aportaciones.

1.4.3 La seguridad social y el ahorro.

El impacto de la seguridad social sobre el ahorro privado y, por consecuencia, sobre el capital, hasta la fecha no tiene una explicación teórica satisfactoria.

Existen dos propuestas teóricas para explicar la relación entre la seguridad social y el ahorro nacional: el modelo del ciclo de vida y la perspectiva de transferencias intergeneracionales.

El modelo de ciclo de vida.

Este modelo establece que los programas de seguridad social probablemente reduzcan la tasa de ahorro privado. Según Feldstein (1974), la magnitud de la disminución dependerá del tamaño del programa de seguridad social.

Bajo este enfoque se tiene que cuando un individuo sabe que al momento de jubilarse mantendrá constante su nivel de consumo, entonces no tendrá incentivos para mantener un nivel de ahorro mientras se mantenga activo. Pero, si un

individuo sabe que al retirarse recibirá beneficios relativamente pequeños, entonces deseará ahorrar mientras se mantenga activo.

El mismo Feldstein (1996) concluye que por cada dólar que el gobierno de Estados Unidos gasta en seguridad social, el ahorro privado decrece en veinte centavos.

El ciclo de vida explicado por Modigliani (1986) establece que los individuos desean mantener un flujo constante de consumo a lo largo de su vida.

Por tanto, durante su etapa activa evitarán gastar todo su ingreso, esto es, mantendrán un nivel de ahorro tal que les permita financiar su consumo después del retiro. Esos fondos a su vez generarán un interés, financiándose entonces la acumulación de capital en la economía.

Un sistema de seguridad social, en especial el esquema de pensiones, puede entonces tener un efecto sobre el ahorro del país por las siguientes razones (Rosen, 1998; Thompson, 1998): (i) efecto de sustitución de ahorros; (ii) efecto de retiro laboral de la persona; (iii) diferencias en las tasas de rendimiento sobre fondos; (iv) efecto de herencias e inversiones en los hijos³.

(i) Sustitución de ahorros.

En un sistema de seguridad social donde los trabajadores se ven obligados a ahorrar en un esquema público, entonces tal vez disminuyan su ahorro privado ya que los recursos ahorrados les proporcionarán una pensión para su retiro.

Pero esa disminución del ahorro privado de las familias tiene diferentes impactos sobre el ahorro público. En un sistema de reparto, el incremento del ahorro público sería menor que la caída del ahorro privado; es decir, habría una disminución del ahorro total de la economía.

En un sistema de capitalización individual puro, el ahorro canalizado a un esquema de pensiones de la seguridad social sería igual a la disminución del ahorro privado; es decir, el ahorro total de la economía no se verá afectado.

(ii) Retiro laboral y ahorro.

Si se alarga la etapa en que el trabajador se encuentra retirado, entonces tenderá a incrementar su ahorro durante su etapa activa, pues estará demandando ingresos por más tiempo. En este sentido, el efecto de la seguridad social sobre el ahorro de la economía será positivo.

³ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América, 2002 México, 2002.

(iii) Diferencias en tasas de rendimiento sobre fondos.

Dado que para las familias de ingresos bajos normalmente los sistemas de seguridad social les proporcionan un rendimiento mayor al de los esquemas de ahorro tradicionales (privados), entonces se pueden tener dos efectos sobre el ahorro total de la economía, por un lado, ante mayores rendimientos, los trabajadores podrían ahorrar un poco más de sus ingresos (mediante aportaciones), pero por otro, sabedores de que obtienen un rendimiento mejor pagado, entonces podrían incrementar su consumo, esto es, disminuir su ahorro. Así, en el primer caso el efecto sobre el ahorro nacional será positivo y en el segundo, negativo.

En el caso de las familias de ingresos altos, los sistemas de seguridad social tendrían un efecto negativo sobre el ahorro de la economía, ya que normalmente para ellas existen mejores opciones de rendimiento sobre sus ahorros privados.

(iv) Efecto de herencias e inversiones en los hijos.

Dado que en los esquemas de reparto y muchos esquemas de capitalización individual que no son puros, la seguridad social financia las prestaciones de los mayores con las aportaciones de los jóvenes.

Ello pudiera motivar a muchos padres a incrementar las herencias para sus hijos, evitando con esto una disminución de sus ingresos mientras financien a los mayores.

Se tiene así que los efectos de los sistemas de seguridad social sobre el ahorro de las economías pueden ser diversos, es decir, teóricamente no hay claridad al respecto. Con todo, al parecer existe consenso respecto a que, en términos generales, el resultado final es negativo.

1.5 Los sistemas de pensiones como parte de la seguridad social.

Los sistemas de pensiones nacen como parte de la seguridad social; su objetivo fundamental consiste en asignar a los individuos los ingresos que por diversas contingencias (enfermedad, vejez, incapacidad, desempleo o muerte) dejen de percibir.

Dentro de los sistemas de pensiones, y de la seguridad social en general, se manifiesta un principio fundamental: la solidaridad.

A diferencia de otras formas de aseguramiento, en la seguridad social y, dentro de ella, en los sistemas de pensiones, se produce una manifestación expresa del principio de solidaridad, que nace de la obligatoriedad de inclusión, así como de la consideración conjunta de los riesgos y de la similitud de la protección ante situaciones equivalentes.

*Es una solidaridad normativa o jurídica que no nace de la propia voluntad y decisión del individuo, sino que viene impuesta de forma vinculante por la ley, y que reviste formas diversas, pudiendo hablarse de una solidaridad interpersonal, intergeneracional, intercolectiva e interterritorial.*⁴

Cuando el principio de solidaridad no está presente o lo hace apenas parcialmente entonces no se puede hablar de un sistema de pensiones de seguridad social, es decir, la solidaridad es el componente fundamental de un sistema de pensiones.

Es también básico, en un sistema de pensiones, el principio de equidad, consistente, por un lado, en dar a cada individuo, atendiendo a sus particulares condiciones de clase, un trato jurídicamente diferenciado, es decir, que los sistemas de pensiones den un trato igual a las personas que se encuentran en una posición jurídica equivalente y, por otro, que las prestaciones se adecuen de manera objetiva a las aportaciones realizadas.

Ambos principios, el de solidaridad y el de equidad, deben estar presentes en un sistema de pensiones para que éste funcione adecuadamente. Si no hay equidad se desincentiva el acto contributivo; si no hay solidaridad, el sistema de pensiones se separa de la seguridad social para perfilarse como un esquema de previsión privado puro.

Por otro lado, como se especificó antes, existen dos enfoques para la financiación de los sistemas de pensiones: el *sistema de reparto* y el *sistema de capitalización individual*.

En el sistema de reparto está implícita la consideración de la pensión como una "prestación definida", esto es, que otorga una prestación predeterminada cuando se presenta la contingencia objeto de la protección.

En este sistema, con las contribuciones de los trabajadores activos se pagan las pensiones y otras prestaciones de los trabajadores retirados. Por el contrario, en el sistema de capitalización individual, se habla de una "aportación definida", se conoce lo que se cotiza pero no está predeterminado el monto de la pensión. En este sistema el trabajador activo es obligado a ahorrar creándose un fondo del que se pagan sus beneficios.

Además existen otras diferencias importantes entre ambas modalidades de financiamiento de los sistemas de pensiones. Una de ellas es que mientras que los sistemas de capitalización individual son muy sensibles a la depreciación de la moneda y a la volatilidad de los mercados financieros, los sistemas de reparto no se ven afectados de manera significativa, lo cual le da ciertas ventajas respecto a

⁴ Jiménez, Adolfo. *Las pensiones amenazadas*.
Ed. Galaxia Gutenberg.
1ª. Edición, Barcelona, 1999.

los primeros, en tanto que se estaría garantizando una mejor cuantía de la pensión.

Otra de las diferencias de peso tiene que ver con la evolución demográfica. Ésta afecta al sistema de reparto pero no al de capitalización individual, ya que a mayor esperanza de vida, el capital y los rendimientos acumulados deben distribuirse entre más años, afectándose, por tanto, la cuantía de la aportación o de la pensión.

1.6 Problemas demográficos

Uno de los factores de mayor importancia dentro de la seguridad social y particularmente en lo referente a los sistemas de pensiones es el relativo a la tendencia demográfica, en especial la evaluación de las expectativas de vida y a los índices de población en el pasado y en el futuro.

Los cálculos que se hicieron respecto al número de años de supervivencia de los trabajadores retirados en los orígenes de los sistemas de pensiones han sido rebasados hace ya algunos años.

La esperanza de vida de las personas es cada vez mayor debido a los avances de la medicina y a la mejora de la calidad de vida. Este fenómeno no ha sido ajeno a las personas de edad mayor. Ello ha propiciado que durante más años los trabajadores jubilados reciban su pensión. Del mismo modo, las necesidades de cobertura económica, sanitaria y de servicios se incrementan en los individuos mayores.

A medida que evolucionan los sistemas de pensiones, la relación entre los periodos en que se aportan y reciben recursos se deteriora, es decir, mientras que el número de años de vida activa permanece más o menos constante, el número de años de pensión para un trabajador retirado crece. Se genera así un desequilibrio actuarial entre las contribuciones y los beneficios, afectándose entonces las finanzas públicas.

Así, el aspecto demográfico se constituye como uno de los principales problemas de los sistemas de pensiones tanto de reparto como de capitalización (sobre todo para el primero), ya que ello implica destinar recursos por concepto de pensión durante periodos más largos.

Entonces la distribución por edades de la población es importante ya que para el caso de las finanzas públicas una parte importante de las aportaciones es pagada durante la etapa activa de los trabajadores, mientras que los beneficios se reciben al momento del retiro.

En este sentido, en la medida en que la población en edad avanzada sea más, más será el gasto en seguridad social.

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

2.1 La reforma a la seguridad social

Ya mencionaba en el capítulo anterior que la seguridad social tiene sus orígenes en la Alemania de Bismarck en el siglo XIX. Para el caso de México, aunque los programas de previsiones datan de los años de la Revolución Mexicana, la seguridad social como tal surge en 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fortaleciéndose más tarde con la creación del ISSSTE.

El primero de ellos otorgando servicios de seguridad social a los trabajadores del sector privado (apartado A del artículo 123 de la Constitución Mexicana) y, el segundo haciendo lo propio con los trabajadores del Gobierno Federal (apartado B del artículo 123 de la Constitución Mexicana).

Actualmente, las instituciones encargadas de brindar la seguridad social en México son las siguientes:

- ✓ El IMSS
- ✓ El ISSSTE
- ✓ El INFONAVIT
- ✓ El ISSFAM

La seguridad social es un servicio público nacional a cargo originalmente del Estado, pero otorgado en la práctica por las anteriores entidades públicas descentralizadas.

No obstante, existen otros programas ofrecidos por organismos paraestatales (PEMEX, NAFIN, CFE, etc.), además de programas para los trabajadores de los diferentes estados de la República.

En la actualidad, los esquemas de seguridad social han venido enfrentando una serie de problemas de muy diversa índole: financiera, demográfica, etc. En el caso de México, la tendencia demográfica caracterizada por un aumento de la esperanza de vida y una disminución de la tasa de fertilidad, así como desequilibrios actuariales entre contribuciones y beneficios (entre otras razones) provocaron que el tradicional sistema de reparto de beneficios definidos dejara de ser funcional.

Así, en la década de los noventa del siglo pasado se hizo necesaria una reforma estructural al sistema de pensiones basado en un esquema de capitalización individual de contribuciones definidas.

La mayoría de los especialistas coinciden en que el cambio de modelo era necesario, e incluso se manejaba que nuestro país llegaba con una década de retraso o más a dicho proceso. En efecto, la situación financiera del IMSS

demandaba una reforma urgente, independientemente de las voces que se levantaban contra el cambio arguyendo que dicha reforma tendería, como las reformas en otros sectores, a favorecer fundamentalmente sólo a algunos grupos financieros.

Además, no se contaba con un sistema nacional que permitiera incrementar el ahorro interno. De hecho, dentro de las cuatro estrategias de financiamiento del desarrollo del sexenio de Ernesto Zedillo (1997-2000), la relativa a promover el ahorro privado (y con ello el ahorro nacional) contemplaba tres elementos fundamentales:

- ✓ Puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones.
- ✓ Acciones para promover el ahorro popular.
- ✓ Política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector privado.

El sistema anterior no generaba ahorro neto sino que, por el contrario, lo reducía, ya que el trabajador sabía que recibiría una pensión a cargo de los trabajadores que realizarían contribuciones en el futuro, lo que desmotivaba su propio esfuerzo de ahorro. Además, el sector público no generaba ningún ahorro debido a que utilizaba los recursos cobrados a la fuerza laboral para cubrir las pensiones. En cambio, al crear fondos que se cobrarán muchos años después de su depósito, el nuevo sistema si registrará un mayor ahorro privado..... En particular, la creación del nuevo sistema de pensiones canalizará un mayor ahorro interno a inversiones productivas generadoras de empleo⁵.

2.2 El costo fiscal de la reforma.

El costo fiscal de la reforma al sistema de pensiones es fundamentalmente de dos fuentes:

- 1) De aquellos trabajadores que al jubilarse no alcanzan con sus recursos acumulados una pensión por lo menos igual a un salario mínimo, por lo que serán cubiertos por la garantía de la pensión mínima que ofrece el Estado.
- 2) Trabajadores considerados en transición, que optan por los beneficios del sistema anterior.

En ambos casos, el Estado complementa los saldos acumulados con recursos del presupuesto federal, por lo que entre menor sea el saldo acumulado en las cuentas de los trabajadores, mayor será el costo fiscal.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997 - 2000, pág. 51.
México, 1997.

La transición de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual presenta, desde luego, importantes cargas fiscales.

Cabe decir que cuando se proponía la reforma al sistema de pensiones se discutieron ampliamente los efectos que para las finanzas públicas tendría la no implementación de dicha reforma en términos del desequilibrio actuarial que existía entre las contribuciones y los beneficios del sistema de pensiones, desequilibrio que año con año crecería con cargo al presupuesto federal.

Lo anterior, como ya se ha expuesto en “antecedentes de la reforma al sistema de pensiones”, ponía en evidencia la necesidad de una reforma estructural en el rubro de la seguridad social, pero, dentro de la discusión inicial, los legisladores poco dijeron de los costos fiscales de dicho cambio.

Ahora bien, no resulta precisamente sencillo evaluar los costos futuros de la transición, puesto que se trata de grandes agregados y las variables involucradas son difíciles de medir (crecimiento de la economía, crecimiento poblacional, crecimiento de empleo formal, la tasa de interés real, etc.)

Lo que sí está claro es que el costo, sea cual sea, debe ser cubierto con presupuesto público, o sea, con nuestros impuestos. Para sufragar esta carga es preciso que el gobierno mantenga un superávit primario durante varios años, para evitar una disminución sustancial en los rubros de inversión pública y gasto social, que dicho sea de paso, no son precisamente cuantiosos.

Además, si la recaudación en relación al PIB es baja, la presión sobre los programas de gasto del gobierno puede ser mayor.

Cabe decir que cuando Chile inició su reforma en sistema de pensiones, había acumulado durante varios años un superávit fiscal importante, además de contar con una recaudación del 26.3% del PIB.

Un año antes de entrar en operación el nuevo sistema de pensiones en México la recaudación equivalía al 15.4% del PIB, esto es, poco menos de dos terceras partes de la proporción equivalente chilena. Por tanto, si la recaudación no crece en los próximos años en relación al producto interno, la carga fiscal sobre las finanzas públicas será mayor y, claro, afectará el gasto social y la inversión pública.

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO A PARTIR DE LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1 Antecedentes de la reforma al sistema de pensiones

Un año después de la creación del IMSS se implementó el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) bajo un esquema diseñado para operar como un sistema de pensiones definidas parcialmente fondeado. Sin embargo, en la práctica el IVCM operó como un sistema de reparto y las cuotas tripartitas no sólo se utilizaron para el pago de pensiones, sino también para financiar la inversión en infraestructura del IMSS y para subsidiar otras ramas de aseguramiento, como el seguro de enfermedades y maternidad, que presentaban déficit en su operación. Luego aparecieron otros problemas en el instituto, generándose inviabilidad financiera en el mismo.

En sí, los factores que motivaron el cambio de modelo fueron los siguientes:

- ✓ Desequilibrio actuarial entre las contribuciones y los beneficios. Los recursos se utilizaron para financiar la inversión en infraestructura del IMSS y para subsidiar el seguro de enfermedades y maternidad y otros seguros que tenían déficit de operación.
- ✓ Cambios en la composición demográfica. Con la disminución de la tasa de fertilidad y el aumento en la esperanza de vida, las pensiones tendrían que pagarse durante más tiempo.
- ✓ Inequidades. Algunos trabajadores que cotizaban menos semanas que otros se jubilaban con lo mismos beneficios; en otros casos, había trabajadores que no cotizaban las semanas que marcaba la ley y por tanto perdían todos sus aportaciones realizadas.
- ✓ Factores coyunturales. La pérdida en el poder adquisitivo de los salarios y el aumento, en algunos periodos, de los niveles de desempleo, redujeron de manera importante los ingresos reales del IMSS y el valor adquisitivo de las pensiones.

Me parece pertinente hacer un apunte más puntual respecto a la evolución demográfica en México.

Como ya se ha señalado, los cambios en la estructura por edades y el volumen de la población son principalmente el resultado del comportamiento de dos variables: fecundidad y mortalidad. Ello ha generado un envejecimiento de la población.

Cuadro 2
Población en México por grupos de edad

Edad	1930	1950	1970	1990	2000	2020
Total	16,902	26,219	49,735	83,523	99,198	121,766
0 – 14	6,942	11,127	23,712	32,564	32,594	26,844
15 – 64	9,515	14,281	24,341	47,808	61,955	84,915
64 - +	445	811	1,682	3,151	4,649	10,007

Fuente: Estimaciones y proyecciones de la CONAPO.

El cuadro 2 muestra cómo efectivamente mientras que la población de entre 0 y 14 años de edad se mantiene más o menos constante a partir del año de 1990, la población adulta presenta un crecimiento notable.

En el cuadro siguiente se aprecia la disminución en la tasa de fertilidad.

Cuadro 3
Número de hijos por mujer en México

1950 – 1955	6.7
1970 - 1975	6.3
1990 - 1995	3.1
2000 - 2005	2.3
2020 - 2025	1.7

Fuente: CONAPO, La situación demográfica de México, 1998.

En lo que respecta a la mortalidad, se ha observado un aumento en la esperanza de vida al nacimiento.

Cuadro 4
Esperanza de vida al nacimiento en México

Año	Hombres	Mujeres
1950 – 1955	50.2	53.3
1970 – 1975	60.9	65.3
1990 – 1995	70.2	75.1
2000	74.4	
2020	78.3	

Fuente: CONAPO, La situación demográfica de México, 1998.

Como consecuencia de este envejecimiento surge la incertidumbre de que la sociedad pueda ser capaz de generar los recursos suficientes para satisfacer las demandas de una población cada vez mayor de personas envejecidas.

Así, buscando incrementar el ingreso de los trabajadores jubilados, el proceso de reforma al sistema de pensiones en México se inicia en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la transformación del Instituto Nacional de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) en una entidad financiera.

Se trataba ya de la transición de un sistema de reparto a un sistema de contribuciones definidas de capitalización individual, con dos subcuentas: retiro y vivienda. El SAR 92 se estableció como un plan de ahorro de carácter obligatorio y complementario al sistema de pensiones.

Paralelamente se crea un sistema similar para los trabajadores del apartado B del artículo 123 de la Constitución Mexicana.

La reforma iniciada a partir de los noventa estaba en línea con las reformas estructurales puestas en marcha en la década de los ochenta.

Ahora bien, en el SAR 92, las contribuciones son realizadas por el empleador y su equivalencia es la siguiente:

Retiro = 2% del salario base de cotización

Vivienda = 5% del salario base de cotización

Los recursos de la subcuenta de retiro se invierten en créditos a cargo del gobierno federal, a través de su depósito en el Banco de México, y la rentabilidad es determinada periódicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En lo que respecta a los recursos de la subcuenta de vivienda, éstos los administra el INFONAVIT y el FOVISSSTE según sea el tipo de trabajador (apartado A o apartado B del artículo 123 de la Constitución).

Cuando el trabajador se retira, recibe en una sola exhibición el monto acumulado de su cuenta SAR 92, la cual incluye los recursos de la subcuenta de vivienda en caso de que éstos no hayan sido utilizados para el fin correspondiente, esto es, la amortización de los créditos de vivienda.

Pero, dado que los referidos desequilibrios actuariales generaron, en lo sucesivo, inviabilidad financiera de los tradicionales sistemas de reparto, se hizo necesario plantear medidas de solución buscando la sustentabilidad de los sistemas de pensiones en el largo plazo.

Algunas de las alternativas de solución propuestas fueron:

- ✓ Incrementar las contribuciones.
- ✓ Aumentar del gasto público.
- ✓ Reducir los beneficios recibidos por los jubilados.
- ✓ Posponer la edad de retiro.

No obstante, estas alternativas en poco contribuyen a la solución del problema o lo hacen de manera parcial, incluso, en algunos casos tienen efectos negativos sobre la economía.

En ese sentido, surgió la necesidad de implementar una verdadera reforma estructural del sistema de pensiones, el cual operaría como un sistema de contribuciones definidas con cuentas individuales a nombre del trabajador.

Los promotores de dicha reforma sostienen que un sistema de capitalización individual genera diversos beneficios, algunos de ellos son los siguientes:

- ✓ Obtención de pensiones acordes al esfuerzo contributivo.
- ✓ Eliminación de subsidios cruzados e inequidades.
- ✓ *Fortalecimiento del ahorro privado y del ahorro interno.*
- ✓ Ampliación de la seguridad social a los sectores informales de la economía.
- ✓ Profundización de los mercados financieros.
- ✓ Incremento de la oferta de los fondos prestables para canalizarlos a sectores estratégicos de la economía.

En el diagnóstico que fundamentó la reforma al sistema de pensiones de México se calculó que para hacer frente a los compromisos financieros del seguro de IVCM tendrían que incrementarse las aportaciones del 8.5 al 23,3% del salario base de cotización para el año 2020.

Esto habría tenido un efecto negativo en la generación de empleos pues los trabajadores no tendrían incentivos para incorporarse al sector formal de la economía (una mayor proporción de sus percepciones se canalizarían a los fondos respectivos).

Ahora, retomando los beneficios del nuevo sistema, el relativo al fortalecimiento del ahorro privado y por tanto, interno, estaba en línea con la necesidad del país de incrementar el ahorro interno.

Recordemos que para la administración de Zedillo, la reforma al sistema de pensiones se convertía en una pieza clave para el logro de ese objetivo.

Cuadro 5
Ahorro total de la economía, 1990 – 1996

Año Ahorro total		Ahorro interno			Ahorro externo
		Total	Público	Privado	
1980	25.6	20.0	5.9	14.6	5.0
1981	25.7	19.6	1.2	18.4	6.1
1982	21.5	18.8	3.7	15.1	2.7
1983	19.7	23.4	6.1	17.3	-3.7
1984	18.8	21.1	5.5	15.6	-2.2
1985	20.1	20.5	5.4	15.1	-0.4
1986	17.4	16.4	4.5	11.9	1.0
1987	18.5	21.3	6.5	14.8	-2.8
1988	22.6	21.3	0.6	20.7	1.3
1989	22.9	20.3	3.3	17.0	2.6
1990	23.1	20.3	6.8	13.5	2.8
1991	23.3	18.7	6.5	12.2	4.7
1992	23.3	16.6	6.6	10.0	6.7
1993	21.0	15.1	5.1	10.0	5.9
1994	21.7	15.0	4.0	11.0	6.7
1995 ^{p/}	19.6	19.0	4.7	14.3	0.6
1996 ^{p/}	20.9	20.4	4.4	16.1	0.5

Fuente: Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997–2000

1/ Utilizando cifras nominales.

p/ Cifras preliminares.

Dentro del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE), la política de financiamiento del desarrollo para el mismo periodo buscaba generar recursos suficientes para alcanzar suficientes niveles de inversión superiores al 25% del PIB para el año 2000 y para ello se diseñaron cuatro estrategias:

- 1) Promover el ahorro del sector privado.
- 2) Consolidar el ahorro público.
- 3) Fortalecer y modernizar el sistema financiero.
- 4) Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.

Para que la primera estrategia se concretara se plantearon tres medidas, siendo la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones la más importante.

El nuevo sistema de pensiones entraría en operación en julio de 1997 y, entre otros objetivos, buscaría promover la administración transparente de los recursos de los trabajadores orientándolos al fomento de las actividades productivas para el desarrollo nacional, a través del impulso de inversiones en vivienda e infraestructura, que su vez generaría empleo para los mexicanos.

3.2 El sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS

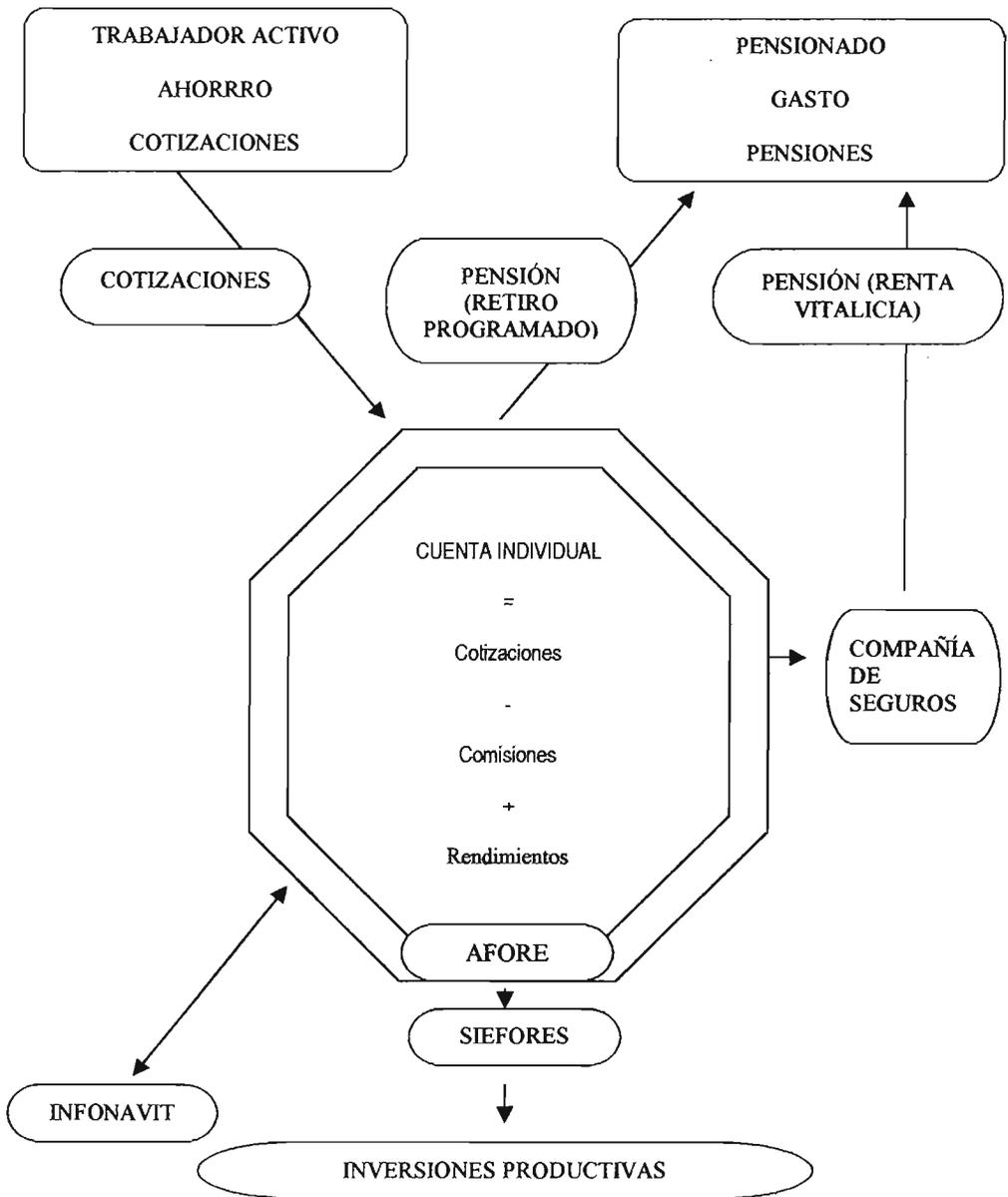
Siguiendo el caso chileno, México llevó a cabo la reforma en su sistema de seguridad social y así el nuevo sistema de pensiones entró en vigor el 1° de julio de 1997. Este sistema es obligatorio para todos los trabajadores afiliados al IMSS, y consiste en un plan de capitalización de cuentas individuales con contribuciones definidas y la garantía de una pensión mínima otorgada por el Estado.

La pensión de cada trabajador está en función del saldo que se acumule en su cuenta individual. A su vez, los recursos acumulados están en función de las contribuciones que realice el trabajador durante su vida productiva, así como de los rendimientos generados con la inversión de su ahorro. También se consideran las comisiones.

Los objetivos del sistema reformado son:

- ✓ Garantizar una pensión digna a través de un sistema más justo, equitativo y financieramente viable.
- ✓ Respetar los derechos adquiridos por los trabajadores en el sistema anterior; el trabajador actual tendrá la posibilidad de elegir entre la pensión otorgada por el sistema anterior o el nuevo.
- ✓ Motivar la participación activa del trabajador, asegurando le plena propiedad sobre sus ahorros y permitiendo la libre elección por el trabajador de la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) que administrará los recursos de su cuenta individual de ahorro para el retiro.
- ✓ Contar con una mayor aportación del gobierno, a través de una cuota social diaria a cada cuenta individual y garantizando una pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal a aquellos trabajadores que no alcancen dicho monto al momento de su retiro. Esta pensión se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).
- ✓ Promover la administración transparente de los recursos de los trabajadores, canalizándolos a fomentar actividades productivas para el desarrollo nacional, a través del impulso de inversiones en vivienda e infraestructura, que a su vez generen empleos para los mexicanos.

ESQUEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.



La cuenta individual

Los trabajadores tienen derecho a abrir una sola cuenta individual de ahorro para el retiro en la AFORE que elijan. En esta cuenta se depositarán bimestralmente las aportaciones del trabajador, del patrón y del gobierno. Éstas se repartirán de la siguiente manera:

✓ Cesantía en edad avanzada y vejez	4.5% del S.B.C.
✓ Retiro	2.0% del S.B.C.
✓ Vivienda	5.0% del S.B.C.
✓ Cuota social del gobierno ⁶	5.5% del salario mínimo general para el D.F. por cada día cotizado.
✓ Aportaciones voluntarias	\$
✓ Rendimientos	\$

De acuerdo a la distribución anterior de las aportaciones, la cuenta individual está compuesta de cuatro subcuentas:

1) Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV). En esta se deposita el 4.5% tripartita (3.15% del salario base para el rubro de cesantía en edad avanzada y vejez; el gobierno pone 0.225% del salario base de cotización por cesantía en edad avanzada y vejez; y, al trabajador se le descuenta el 1.125% sobre el salario base), el 2% del salario base para el rubro de retiro (SAR patronal) y la cuota social del gobierno equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el D.F. por cada día cotizado.

2) Subcuenta de vivienda. En esta se deposita el 5% de las aportaciones (depósitos bimestrales) patronales, las cuales administra el INFONAVIT. En caso de que el trabajador cumpla con los requisitos establecidos por dicho instituto, podrá disponer de los recursos para la obtención de un crédito para la vivienda. De no ser así, los recursos se sumarán a los acumulados en la subcuenta de retiro.

3) Subcuenta de aportaciones voluntarias. Esta se compone de las aportaciones adicionales hechas por el trabajador o las que, en su caso, realice el patrón. Para las aportaciones realizadas en esta subcuenta, existe la posibilidad de hacer retiros cada dos o seis meses, según la AFORE, con los que se genera una nueva modalidad de ahorro para el trabajador.

4) Subcuenta de aportaciones complementarias. Esta también es para aumentar el monto de la pensión, pero, a diferencia de la anterior, sólo se puede disponer del dinero al momento del retiro.

⁶ Esta cantidad se aporta por cada día de salario cotizado y se actualiza trimestralmente conforme a la inflación.

La subcuenta de aportaciones complementarias fue incorporada en 2002 (Reformas y adiciones a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2002)

Usos de la cuenta individual

1) Seguro de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida. Este tipo de pensiones se otorgan si el trabajador llega a sufrir un accidente o enfermedad que le impida continuar con el desempeño de su labor, es decir, si el trabajador quedase inválido de manera permanente, total o parcial ya sea por un riesgo de trabajo o derivado de otra causa. También aplica en caso de muerte, habiendo en este caso beneficiarios.

El monto constitutivo de la pensión será calculado por el IMSS, éste se restará del saldo acumulado en la cuenta individual, y la diferencia positiva será la suma asegurada, que deberá pagar el instituto a la aseguradora para comprar una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

Los requisitos para acceder a esta pensión son: a) **por invalidez**: que el trabajador se encuentre imposibilitado, por una enfermedad o accidente no profesional (dictaminado por el IMSS), para ganar un sueldo que sea superior al 50% de lo que ganaba en el último año de trabajo. Se deben haber cotizado 250 semanas; b) **por incapacidad permanente parcial o total**: que se haya sufrido un accidente de trabajo que disminuya o nulifique la capacidad física del trabajador para realizar sus tareas. No se necesita tener ni una semana de trabajo cotizada. En caso de accidente de trabajo la pensión será del 70% del último sueldo con prestaciones incluidas; pero, en caso de enfermedad profesional se dará el 70%, también con prestaciones, pero de las últimas 52 semanas.

2) Seguro de desempleo. Consiste en hacer retiros en caso de desempleo, por la cantidad que resulte menor entre 75 días de salario base de cotización, o 10% del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV). Esto podrá hacerlo a partir del cuadragésimo sexto día natural desde el día que quedó desempleado. Este derecho podrán ejercerlo los trabajadores que acrediten no haber efectuado retiros durante los últimos 5 años inmediatos anteriores.

3) Seguro de matrimonio. Por una sola vez, el asegurado podrá retirar de su cuenta individual, una cantidad equivalente a 30 días de salario mínimo general vigente en el D.F., como ayuda para gastos de matrimonio. Lo anterior siempre y cuando el trabajador tenga mínimo 150 cotizaciones. También aplica en caso de que el trabajador se vuelva a casar, pero siempre y cuando se compruebe la muerte del anterior cónyuge o el acta de divorcio.

4) Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV). Con la reforma a la Ley del Seguro Social, se separó el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (IVCM) en: Invalidez y Vida (IV) y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV). El seguro de RCV es el uso principal de la cuenta individual, ya que

permite, al final de la vida laboral del trabajador, la adquisición de una pensión para el retiro.

El trabajador podrá disponer de sus ahorros acumulados en su cuenta individual de ahorro para el retiro, **a) por cesantía:** para esto debe tener cumplidos 60 años y 1250 semanas de cotización y **b) por vejez:** debe haber cumplido 65 años y 1250 semanas de cotización.

En ambos casos tendrá derecho a escoger la pensión que más le convenga, ya sea mediante una **renta vitalicia**, que contratará con una aseguradora de su elección, o bien recibiendo su pensión a través de **retiros programados** que realice por conducto de su AFORE (ver esquema de capitalización individual).

Es posible, no obstante, que aquel trabajador que no haya cumplido con el requisito del periodo de cotización y tenga 60 años o más, pueda retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que proceda su pensión.

Pero independientemente de la modalidad de retiro (renta vitalicia o retiros programados), será necesario que el trabajador adquiera un **seguro de sobrevivencia** para sus beneficiarios. Este seguro será contratado por los pensionados con cargo a los recursos de la cuenta individual de ahorro para el retiro, adicionada a la suma asegurada. Esta suma es la cantidad resultante de la diferencia entre el monto constitutivo, que es la cantidad requerida para contratar el seguro, y el saldo de la cuenta individual del trabajador.

El seguro de sobrevivencia permitirá a los beneficiarios obtener una pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero, mediante una renta que se les asignará después de la muerte del pensionado.

Pensión mínima garantizada

En caso de que un trabajador no acumule en su cuenta individual, los recursos suficientes para contratar una renta vitalicia o seguro programado al final de su vida laboral, el Gobierno garantiza una pensión al asegurado. Esta pensión será la equivalente a un salario mínimo general para el D.F., que se actualizará durante el mes de febrero de cada año, de acuerdo al INPC.

El Gobierno cubrirá con recursos complementarios a la cuenta individual (por conducto del IMSS), la pensión garantizada. Cuando los recursos de la cuenta individual se agoten, la AFORE correspondiente lo notificará al Instituto para que éste continúe otorgando dicha pensión.

3.3 AFORES, SIEFORES Y CONSAR

Las AFORES

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) son entidades financieras especializadas, creadas para administrar de manera profesional, exclusiva y habitual las cuentas individuales de cada trabajador. La elección de la AFORE que administrará los ahorros para el retiro de los trabajadores es libre e individual.

Las AFORES tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y para su constitución y funcionamiento requiere de autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Además, deben sujetarse, en cuanto a su contabilidad, información, sistemas de comercialización y publicidad a lo que la CONSAR establezca.

Sus funciones

- ✓ Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de ahorro para el retiro.
- ✓ Recibir del Instituto Mexicano del Seguro Social cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias.
- ✓ Individualizar aportaciones y rendimientos de las cuentas individuales de ahorro para el retiro.
- ✓ Invertir los fondos en Sociedades de Inversión Especializadas.
- ✓ Enviar estados de cuenta e información al domicilio que los trabajadores hayan indicado, así como establecer servicios de información al público.
- ✓ Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión.
- ✓ Operar y pagar los retiros programados.
- ✓ Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, por la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.

Su estructura

Consejo de Administración. Está integrada por un mínimo de 5 consejeros, de los cuales, por lo menos dos serán consejeros independientes. Los miembros de este consejo serán a su vez miembros del consejo de las SIEFORES que opere la AFORE, así como del comité de inversión de éstas.

Consejeros independientes. Formarán parte del consejo de administración de la AFORE, y serán expertos en materia financiera, económica y jurídica o de seguridad social, sin tener ningún nexo patrimonial con las administradoras. Sus funciones consisten en propiciar que las decisiones del consejo de administración sean en beneficio de los trabajadores e informar de las irregularidades al consejo de administración, al auditor interno y al contralor normativo. Además, deben acreditar ante la CONSAR solvencia moral, capacidad técnica y administrativa.

Contralor normativo. Deberá ser autorizado por la CONSAR, acreditando los requisitos de solvencia moral, capacidad técnica y administrativa. Será el responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la misma cumplan con la normatividad externa e interna que sea aplicable. Éste deberá ser nombrado por la asamblea de accionistas de la administradora, y no tener ningún nexo patrimonial con las administradoras. Este contralor sólo reportará al consejo de administración y a la asamblea de accionistas.

Unidad especializada de consultas y quejas. Tiene por función atender consultas y reclamaciones de los trabajadores y patrones. Además, deberá informar al consejo de administración de la AFORE y a la CONSAR sobre las consultas y reclamaciones que reciba. Esta unidad deberá estar a cargo de un funcionario que pueda obligar a la administradora y su funcionamiento se sujetará a lo que se disponga en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR).

Las AFORES para poder funcionar, deben constituirse como sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación, o enseguida de ésta, la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro", o su abreviatura AFORE.

Para su constitución y funcionamiento, las administradoras deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

- ✓ Capital mínimo. Las AFORES deben tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo fijo exigido, sin derecho a retiro, para poder operar. Este capital mínimo lo determina la CONSAR y asciende a la cantidad de \$25,000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.).
- ✓ Reserva especial. Las administradoras están obligadas a mantener una reserva especial, invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren, lo cual servirá para cubrir pérdidas en el valor de las SIEFORES derivadas de un incumplimiento al régimen de inversión autorizado por la CONSAR.

El monto de esta reserva es igual a la cantidad que resulte mayor entre \$25,000,000 o el 1% del capital variable suscrito y pagado por los trabajadores registrados en las sociedades de inversión que operen las AFORES.

De este dicho monto por debajo de la cantidad mencionada, la administradora estará obligada a reconstituirla en un plazo determinado, mismo que no podrá exceder de 45 días naturales. Deberá, además, constituirse sin perjuicio de integrar la reserva legal establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Limitaciones de las AFORES.

- ✓ Ninguna persona física o moral puede tener el control de acciones de las series "A" y "B" por más del 10% del capital social de la administradora sin previa autorización de la CONSAR.
- ✓ No podrán participar en forma alguna en el capital social de las administradoras, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.
- ✓ Ninguna administradora podrá tener más del 17% de la participación en el mercado durante los primeros cuatro años de operación del Nuevo Sistema. Posteriormente, este porcentaje se incrementará al 20%. Lo anterior con el fin de evitar una excesiva concentración de los recursos que inhiba la competencia entre las distintas AFORES.

La administración de la cuenta individual y las comisiones.

Las AFORES cobran una comisión por administrar los recursos de las cuentas individuales y por servicios adicionales. Respecto a las primeras, las comisiones podrán cobrarse sobre el saldo acumulado, sobre el flujo de cuotas y aportaciones, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos. De igual modo también se podrán cobrar comisiones sobre rendimiento real.

Las AFORES deberán cobrar las comisiones sobre bases uniformes, sin discriminar sobre trabajador alguno.

El trabajador tendrá en todo momento el derecho a conocer de manera clara la comisión que paga a la AFORE por administrar sus recursos. Podrá también hacer comparaciones entre las comisiones que cobran las diferentes AFORES y la rentabilidad de las SIEFORES administradas por ellas. Esto será un elemento adicional para que el trabajador elija la AFORE que más le convenga.

Cuando la AFORE en la que un trabajador lleva su cuenta modifique la comisión que cobra, el trabajador podrá traspasar sus recursos a otra administradora; esto independientemente del derecho que tiene de hacerlo una vez al año, es decir, en ningún caso las AFORES podrán elevar la comisión sin previo aviso a los trabajadores.

a) Servicios por los que se cobran comisiones.

Además de la comisión por administrar las cuentas individuales, las AFORES pueden cobrar comisiones por los siguientes servicios:

- ✓ Expedición de estados de cuenta adicionales a los que deben entregarse por ley.
- ✓ Consultas adicionales a las previstas en la Ley o en el Reglamento de ésta.

- ✓ Reposición de documentos de la cuenta individual.
- ✓ Pago de retiros programados.
- ✓ Por depósito o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados.

Estas comisiones deberán pagarse en efectivo, directamente en la AFORE por el trabajador que solicitó el servicio.

La CONSAR impondrá multas y sanciones cuando no se cumpla con lo dispuesto en la ley y atenderá a todo trabajador o patrón en cualquier reclamación o queja por irregularidades que pudieran cometer las AFORES.

b) Determinación de las comisiones

Las comisiones serán determinadas por las AFORES y cobradas sobre bases uniformes para todos los afiliados. Las AFORES pueden aplicar descuentos a las comisiones por permanencia o por ahorro voluntario.

El cobro de las comisiones, los descuentos o incentivos que hagan las AFORES no podrán realizar discriminaciones por ningún concepto entre los trabajadores registrados o sus beneficiarios que cumplan los requisitos establecidos para el otorgamiento de tales beneficios.

Otra de las disposiciones relativas al régimen de pensiones es que las AFORES no pueden cobrar comisiones a los trabajadores por los servicios efectuados previamente a su registro.

Las AFORES además, deberán dar a conocer a la CONSAR, para efectos de su no objeción, la estructura de sus comisiones, porcentajes, montos y descuentos que apliquen, así como sus modificaciones.

En caso de que la CONSAR no formule objeción alguna al esquema de

Cuando la AFORE disminuya las comisiones y, posteriormente, vuelva a elevarlas por alguna razón, tendrá que someter a consideración de la CONSAR el nuevo esquema de comisiones.

Las SIEFORES

Las AFORES son las entidades financieras creadas con el objeto exclusivo de abrir, administrar y operar las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS. Las AFORES canalizan los recursos de dichas cuentas a las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), para su inversión en instrumentos financieros, a fin de obtener rendimientos que incrementen el ahorro del trabajador para su pensión.

Cada AFORE operará en el primer año de su funcionamiento una SIEFORE, cuya cartera de valores estará integrada por instrumentos que por sus características preserven el valor adquisitivo de los recursos de los trabajadores. Posteriormente podrán solicitar la autorización para operar otras SIEFORES.

Las SIEFORES son entidades financieras a través de las cuales las AFORES invierten el ahorro de los trabajadores, quienes son socios de dichas sociedades de inversión especializadas, a través de las acciones que adquieren con sus aportaciones.

Las SIEFORES tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, diferente de las AFORES, además deben contar para su constitución y funcionamiento con autorización de la CONSAR, sujetándose en cuanto a la inversión de los recursos de las cuentas individuales, información y publicidad, a lo establecido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y en la normatividad aplicable.

Las decisiones de inversión de las SIEFORES

Cada SIEFORE tiene un Comité de Inversión, que determina la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la SIEFORE, con base en el régimen de inversión que determina la CONSAR, además de designar a los operadores que lleven a cabo la política de inversión.

Cartera de inversión

La cartera de valores de la SIEFORE podrá estar integrada por los siguientes instrumentos:

- ✓ Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal
- ✓ Instrumentos de renta variable.
- ✓ Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas.
- ✓ Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo.

- ✓ Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al INPC.
- ✓ Acciones de otras sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.
- ✓ Títulos emitidos por Estados, Municipios y Empresas Paraestatales. (Modificación a la LSAR, diciembre de 2002).

Régimen de inversión

El régimen de inversión buscará otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión se orientará a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. Por eso, se buscará que las inversiones se canalicen, a través de su inversión en valores, hacia sectores que fomenten:

- ✓ La actividad productiva nacional.
- ✓ La mayor generación de empleo.
- ✓ La construcción de vivienda.
- ✓ El desarrollo regional.

Tipos de SIEFORES

Transcurrido el primer año de operación, las AFORES podrán operar diversas SIEFORES, con distintas características de riesgo y rentabilidad. Se pueden identificar distintos tipos de SIEFORES como los siguientes:

SIEFORE de rendimiento real. Su objetivo es invertir en instrumentos que permitan mantener el poder adquisitivo de los ahorros. Son fondos de inversión que buscarán canalizar los recursos para el retiro a instrumentos que ofrezcan rendimientos reales positivos, es decir, que estén por arriba del índice de inflación. Este tipo de SIEFORE está prevista en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Otras SIEFORES. Sus carteras están integradas con instrumentos y valores que ofrecen diversas alternativas de riesgo y rendimiento.

En caso de que una AFORE opere más de una SIEFORE los trabajadores podrán elegir a cual de las SIEFORES que opere la Administradora que le lleva su cuenta se canalizarán sus recursos.

Mecanismos de seguridad para el manejo de los recursos de los trabajadores

- ✓ *Comité de análisis de riesgos.* Tiene por objeto establecer los criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios y de mercado permisibles de las carteras de las SIEFORES y está integrado por los

representantes de las autoridades financieras: CONSAR, CNBV, SHCP y CONDUSEF.

- ✓ Comité de valuación. Está facultado para establecer los criterios de valuación, así como los procedimientos y técnica a que deberán sujetarse las AFORES en la valuación de los valores que componen las carteras de las SIEFORES y está integrada por las autoridades antes mencionadas.
- ✓ Consejo de Pensiones. A fin de que exista mayor información sobre el sistema de ahorro para el retiro y poder velar por los intereses de los trabajadores se crea este consejo en 2002 (modificaciones y adiciones a la LSAR, octubre de 2002). Este es un foro de discusión y análisis en el que participarán 6 representantes de los trabajadores, 6 de los patrones, 6 de las AFORES y el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF).

Los representantes de los trabajadores y patrones conocerán de forma directa las políticas de administración de las cuentas de los trabajadores que siguen las AFORES, así como las políticas de inversión de los recursos y de las comisiones que se aplican por el manejo de los ahorros.

El Consejo podrá dirigir recomendaciones sobre estos aspectos a los Consejos de Administración de las AFORES. En el seno de este Consejo, los representantes de la industria tendrán derecho de voz pero no de voto.

- ✓ Las SIEFORES mantendrán un patrimonio propio independiente al de la AFORE.
- ✓ Las AFORES deben invertir parte de su capital mínimo fijo pagado y una reserva especial dentro de las SIEFORES que administren, lo cual tiene la función de proteger a los trabajadores en caso de incumplimiento al régimen de inversión.
- ✓ Las AFORES **no** podrán utilizar los recursos que administren para favorecer a empresas con las que tengan vínculos patrimoniales.
- ✓ Las AFORES están obligadas a ofrecer una administración profesional y apagada a las reglas correspondientes.
- ✓ Las SIEFORES tendrán una cartera de valores diversificada, es decir, formada por diferentes instrumentos financieros, reduciendo los riesgos de la inversión y procurando además obtener rendimientos adecuados.

La CONSAR

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), es el órgano desconcentrado de la SHCP encargado de coordinar, regular, supervisar y vigilar el funcionamiento del Nuevo Sistema de Pensiones, a través de las siguientes facultades:

- ✓ Regular lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro.
- ✓ Otorgar, modificar o revocar autorizaciones a las AFORES y SIEFORES. Tanto las AFORES como las SIEFORES deben reunir requisitos legales, económicos, de inversión, publicidad, promoción, de atención a los trabajadores registrados y de cobro de comisiones, entre otros. Además, la ley establece cuotas de mercado para las AFORES y una serie de regulaciones para evitar conflictos de interés entre los diversos participantes del sistema, incluidas las AFORES y las SIEFORES.
- ✓ Supervisar a los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro con el objeto de evaluar los riesgos a que están sujetos los sistemas de control y calidad de su administración, procurando su liquidez, su solvencia, su estabilidad y que se ajusten a sanas prácticas de los mercados financieros. Para ello, los participantes de los sistemas están obligados a proporcionar a la CONSAR la información y documentación que ésta requiera.
- ✓ Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos por la Ley, mediante las facultades de inspección y vigilancia.
- ✓ Celebrar convenios de asistencia técnica.
- ✓ Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen trabajadores, beneficiarios y patrones en contra de las AFORES o instituciones de crédito, conforme al procedimiento de conciliación y arbitraje.
- ✓ Informar semestralmente al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro.
- ✓ Dar a conocer a la opinión pública reporte sobre reclamaciones, comisiones, número de afiliados, situación financiera, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral.
- ✓ Elaborar y publicar estadística y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

En congruencia con los principios que rigen la seguridad social en nuestro país, y para el debido cumplimiento de sus funciones, los órganos de gobierno de la CONSAR, son: la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.

La Junta de Gobierno se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, el Presidente de la CONSAR, dos vicepresidentes de la misma y otros once vocales.

El Comité Consultivo y de Vigilancia es un órgano tripartita integrado por los sectores obrero, patronal y del Gobierno, y tiene como fin velar por los intereses de las partes involucradas para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

Corresponde a la Presidencia la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno.

3.4 Sistema de recaudación.

El Sistema de Pensiones de México es un modelo de recaudación de cuotas y aportaciones de carácter centralizado, el cual representa ventajas en la seguridad, así como en los costos de operación.

En un modelo de recaudación centralizado, un organismo público o una empresa privada es responsable de controlar la recaudación, la distribución de los recursos y la información respectiva.

Las ventajas de un esquema centralizado se centran en las economías de escala y de especialización, ya que la estructura tecnológica y organizacional necesaria para administrar los flujos de información y de recursos pueden ser mejor aprovechados debido a que los costos fijos se distribuyen en un mayor número de transacciones y se evitan las duplicaciones implícitas de un esquema descentralizado (en el cual cada administradora de fondos de pensiones recibe directamente las aportaciones).

En nuestro país, el proceso es administrado por la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR (PROCESAR), cuyos socios son las AFORES y los bancos que manejan las cuentas del SAR 92.

Las entidades participantes en el proceso de recaudación son las siguientes:

- ✓ AFORES, destinatarias de las aportaciones de RCV y voluntarias.
- ✓ Entidades Receptoras, bancos autorizados para recibir el pago de las cuotas y aportaciones de la seguridad social.

- ✓ IMSS.
- ✓ INFONAVIT, destinatario de las aportaciones de vivienda.
- ✓ PROCESAR.
- ✓ Banco de México.
- ✓ CONSAR.
- ✓ Banco Liquidador (banco comercial que es utilizado para la transferencia de recursos entre el Banco de México y las AFORES).

Los empleadores depositan las aportaciones de los trabajadores en las entidades receptoras. En este proceso de recaudación se producen dos flujos desde la entidad receptora: el primero, de información, hacia PROCESAR; y el segundo, de transferencia de recursos, a las cuentas que para tal efecto tiene habilitadas el Banco de México.

PROCESAR verifica que la información recibida de los bancos corresponda con los depósitos realizados en el banco central.

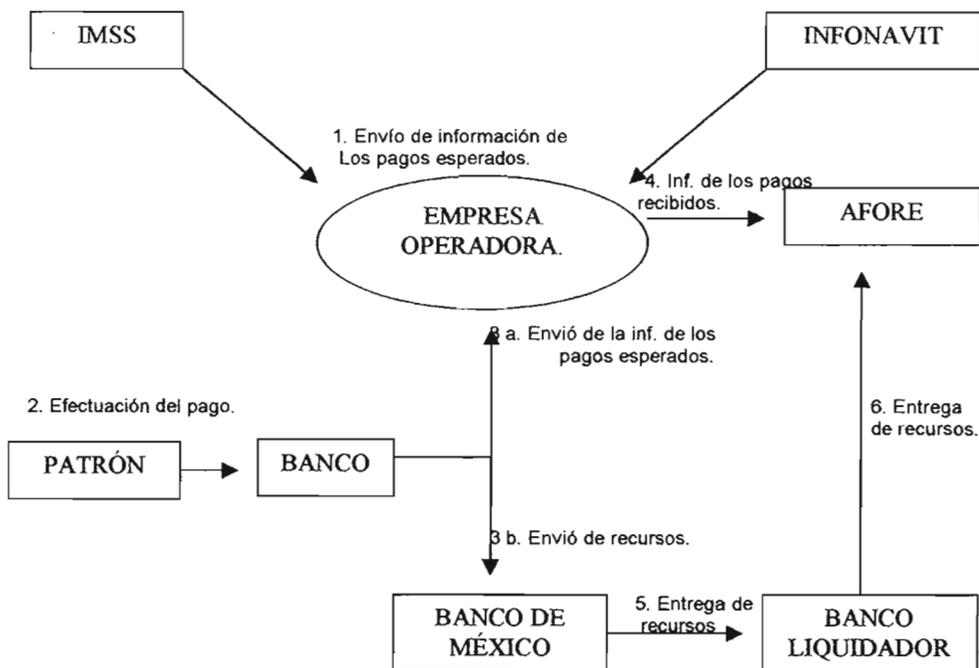
Para realizar la individualización de las aportaciones, a fin de transferirlas a las AFORES, PROCESAR recibe la información detallada de los trabajadores desde los bancos y produce los archivos con el detalle de las cuotas y aportaciones a distribuir a cada Administradora.

Para distribuir los recursos, PROCESAR solicita al Banco de México la liberalización de los mismos, que los deposita en las cuentas de cada Administradora en el banco liquidador.

Por último, la AFORE concilia la información contra los recursos depositados, determina las aportaciones de cada cuenta individual, y las comisiones sobre flujo y canaliza los recursos a la SIEFORE para su inversión en el mercado financiero.

En el caso de los recursos de vivienda, la información individualizada es registrada por la AFORE en la cuenta individual del trabajador, pero los recursos son canalizados al INFONAVIT. Finalmente, PROCESAR debe reportar el resultado a la CONSAR.

Cabe señalar que el proceso desde que el empleador paga en el banco, hasta la inversión de los recursos en las SIEFORES, dura ocho días hábiles.

SISTEMA CENTRALIZADO DE RECAUDACIÓN

CAPÍTULO 4. RESULTADOS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES.

Una vez explicado el funcionamiento del nuevo Sistema de Pensiones de México, revisemos cuales han sido los resultados arrojados para el periodo de estudio. Antes debo hacer una aclaración: en el título de este trabajo manejo el periodo 1997 – 2004, ya que justamente en julio de 1997 entró en vigor el nuevo régimen. Pero, la CONSAR (principal fuente de información en términos cuantitativos) dio a conocer las primeras cifras en 1998. Esta es la razón por la cual en los cuadros presentados en el análisis van de 1998 a 2004. Claro, el año de 1998 ya incluye la información de 1997.

4.1 Trabajadores registrados en las AFORES.

A continuación se muestra el número total de trabajadores registrados en las AFORES para el periodo 1998-2004. Estas cifras son importantes ya que nos indican el número de cuentas registradas en las AFORES y, por ende la relación que hay con los recursos acumulados.

Cuadro 6

AÑO	NO. DE TRABAJADORES REGISTRADOS TOTALES	No. DE TRABAJADORES REGISTRADOS CON APORTACIÓN		Participación en el mercado potencial	Trabajadores registrados como % de la PEA
		Número	% del total		
1998	13,827,674	11,382,783	82.32	93.3	34.95
1999	15,594,503	13,546,937	86.87	77.4	39.33
2000	17,844,956	15,891,029	89.05	84.3	44.43
2001	26,518,534	24,033,372	90.63	97.1	66.18
2002	29,421,202	26,772,395	91.00	96.7	71.61
2003	31,398,282	N.D.	N.D.	99.9	75.63
2004	33,316,492	N.D.	N.D.	99.0	76.77

Fuente: elaboración propia con base en información anual de la CONSAR y de INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo.

Por un lado se tiene que manejar casi 14 millones de cuentas en 1998, para el año 2004 las AFORES ya administraban la fabulosa cantidad de 33 millones, en números cerrados (ver cuadro 6). Aunque hay que resaltar que como lo muestra la columna 3 del cuadro 6 no todos los trabajadores realizaban aportaciones.

Respecto a la participación en el mercado potencial, se tiene que el porcentaje se ha ido incrementando, llegando casi al 100% en 2004, lo cual significa que casi el 100% de los trabajadores que cotizan en el IMSS cuentan con una AFORE.

Del mismo cuadro tenemos que los trabajadores registrados representan una proporción cada vez mayor de la población económicamente activa. De hecho, de 1998 a 2004 ese porcentaje creció más del doble al pasar del 35% al 77%. Esto se puede explicar debido a que las espectaculares campañas de publicidad realizadas por las AFORES fueron permitiendo una mayor captación de trabajadores que cotizaban en el IMSS pero que no habían elegido AFORE.

Además, hay que mencionar que los trabajadores que no habían elegido AFORE para 2001, la CONSAR les fue asignando una. Esto en función de las Administradoras que presentaron las menores comisiones equivalentes a 5 años.

La caída en la tasa de crecimiento promedio anual (TCP) se puede explicar por el hecho de que en la medida en que pasan los años, los trabajadores afiliados al IMSS eligen o se les asigna una AFORE, esto es, el mercado potencial está casi cubierto (ver cuadro 7).

Cuadro 7 Tasas de crecimiento de trabajadores registrados totales

PERIODO	TCP (%)
1998-1999	12.78
1999-2000	14.43
2000-2001	48.61
2001-2002	10.95
2002-2003	6.72
2003.-2004	6.10

Fuente: cálculos propios con base en el cuadro 6.

4.2 Recursos acumulados en las AFORES.

Cuadro 8
Fondos de los trabajadores en las AFORES
(Millones de pesos. Al cierre de diciembre)

AÑO	RCV	Aportaciones Voluntarias	Vivienda	TOTAL
1998	54,470.5	46.7	51,419.0	105,936.2
1999	104,194.8	331.3	81,039.7	185,565.7
2000	158,806.2	846.0	110,294.0	269,946.2
2001	242,242.2	1,513.8	148,148.2	391,904.2
2002	315,322.4	1,900.5	178,808.2	496,031.2
2003	392,881.8	2,221.3	210,071.6	605,174.7
2004	469,145.8	2,031.0	246,336.9	717,513.7

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

El cuadro 8 nos da una idea de la cantidad de recursos que administran las AFORES. De 1998 a 2004 se han multiplicado casi por 7 al pasar de más de 105 mil millones de pesos a más de 717 mil millones de pesos.

De los tres componentes vemos que el de RCV es el que representa una mayor proporción, seguido de los recursos acumulados en la vivienda. Por su parte, las aportaciones voluntarias demuestran la poca confianza que los trabajadores tienen en el sistema de pensiones o bien confirman que en México los trabajadores no tienen capacidad de ahorro, al no ser positiva la diferencia entre los ingresos y el consumo (ver cuadro 9).

Cuadro 9
Fondos de los trabajadores en las AFORES
(Valores relativos. Al cierre de diciembre)

AÑO	RCV	Aportaciones Voluntarias	Vivienda	TOTAL
1998	51.4	0.0	48.5	100.0
1999	56.1	0.2	43.7	100.0
2000	58.8	0.3	40.9	100.0
2001	61.8	0.4	37.8	100.0
2002	63.6	0.4	36.0	100.0
2003	64.9	0.4	34.7	100.0
2004	65.4	0.3	34.3	100.0

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 8.

Analizando por separado los recursos de las subcuentas de retiro y aportaciones voluntarias, se tiene que las cifras no son despreciables. En sí la tendencia se mantiene: recursos crecientes año por año (ver cuadros 10 y 11).

Cuadro 10
Fondos de los trabajadores en las AFORES: RCV y Aport. Vol.
(Millones de pesos. Al cierre de diciembre)

AÑO	RCV	Aportaciones Voluntarias	TOTAL
1998	54,470.5	46.7	54,517.2
1999	104,194.8	331.3	104,526.1
2000	158,806.2	846.0	159,652.2
2001	242,242.2	1,513.8	243,756.1
2002	315,322.4	1,900.5	317,223.0
2003	392,881.8	2,221.3	395,103.1
2004	469,145.8	2,031.0	471,176.8

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Cuadro 11
Fondos de los trabajadores en las AFORES: RCV y Aport. Vol.
(Valores relativos. Al cierre de diciembre)

AÑO	RCV	Aportaciones Voluntarias	TOTAL
1998	99.9	0.1	100.0
1999	99.7	0.3	100.0
2000	99.5	0.5	100.0
2001	99.4	0.6	100.0
2002	99.4	0.6	100.0
2003	99.4	0.6	100.0
2004	99.6	0.4	100.0

Fuente: elaboración propia con base en Cuadro 10.

Cuadro 12
TCP de los fondos totales acumulados (%)

PERIODO	RCV	Aportaciones Voluntarias	Vivienda	Total
1998-1999	91.29	609.83	57.61	75.17
1999-2000	52.41	155.37	36.10	45.47
2000-2001	52.54	78.94	34.32	45.18
2001-2002	30.17	25.54	20.70	26.57
2002-2003	24.60	16.87	17.48	22.00
2003-2004	19.41	-8.57	17.26	18.56

Fuente: cálculos propios con base en el cuadro 6.

Aunque en el cuadro 12 se presenta una tasa de crecimiento anual decreciente para los recursos acumulados, éstos no dejan de ser importantes. Ahora bien, esa disminución se explica por el hecho de que la tasa de captación de trabajadores por parte de las AFORES ha disminuido, pues a la fecha está casi esta aforado casi el 100% de los trabajadores que cotizan en el IMSS, lo cual no significa que los montos de los fondos sean menores, al contrario.

Particularmente, llama la atención la constante disminución de la TCP de la subcuenta de Aportaciones Voluntarias. Después de un incremento espectacular en el periodo 1998-1999, equivalente al 609.83%, para el periodo 2000-2003 el incremento fue de sólo el 16.87%. Es más, para el periodo 2003-2004, la tasa de crecimiento fue negativa. Esto nos permite concluir lo siguiente: o los trabajadores no confían en las AFORES como una alternativa de ahorro o la diferencia entre los ingresos y el consumo no es positiva. Una tercera posibilidad es que no conocen con certeza los mecanismos bajo los cuales opera el sistema. Al final, creo que es una combinación de los tres elementos.

Pero para tener una visión más completa de la situación comparemos esos recursos con el PIB. Para tal efecto, consideré el PIB publicado por el Banco Mundial. Dado que esas cifras se presentan en billones de dólares, hice la conversión a millones de pesos, tomando para ello el tipo de cambio también publicado por el BM.

Cuadro 13

AÑO	PIB (Billones de dólares ¹)	PIB (Millones de dólares ²)	Tipo de cambio ³	PIB (Millones de pesos ⁴)
1998	368.10	368,100	8.20	3,018,420
1999	428.80	428,800	9.94	4,262,272
2000	498.00	498,000	9.60	4,780,800
2001	550.30	550,300	9.59	5,277,377
2002	596.70	596,703	9.17	5,471,170
2003	637.16	637,160	10.36	6,601,615
2004	703.08	703,080	11.24	7,900,651

Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

1 Información del Banco Mundial.

2 Obtenido con base en la equivalencia: 1 billón = 1,000 millones

3 Información del Banco Mundial.

4 Calculado con base en tipo de cambio indicado

Cuadro 14

Fondos de los trabajadores en las AFORES como % del PIB.

AÑO	RCV	Aportaciones Voluntarias	Vivienda	TOTAL
1998	1.8	0.0	1.7	3.5
1999	2.4	0.0	1.9	4.4
2000	3.3	0.0	2.3	5.6
2001	4.6	0.0	2.8	7.4
2002	5.8	0.0	3.3	9.1
2003	6.0	0.0	3.2	9.2
2004	5.9	0.0	3.1	9.1

Fuente: cálculos propios con base en los cuadros 6 y 13

De acuerdo con lo anterior, vemos que los recursos totales representan una proporción importante del PIB. Además, tal proporción es creciente. En 1998 la relación era del 3.5%; para 2004 era del 9.1%.

Enseguida se hace la misma comparación, sólo que ahora tomando las cifras del PIB dado a conocer por el Banco de México y el Sistema de Cuentas Nacionales. De igual modo, se hizo la conversión a millones de pesos para que la comparación aplique. El tipo de cambio considerado es el que utiliza el Gobierno para solventar obligaciones en moneda extranjera.

Cuadro 15

AÑO	PIB (Millones de dólares ¹)	Tipo de cambio ²	PIB (Millones de pesos ³)
1998	421,900	9.87	4,164,153.00
1999	481,200	9.51	4,576,212.00
2000	581,400	9.57	5,563,998.00
2001	622,100	9.14	5,685,994.00
2002	649,100	10.31	6,692,221.00
2003	639,100	11.24	7,183,484.00
2004	676,500	11.26	7,617,390.00

Fuente: elaboración propia con base en información del BANXICO y el Sistema de Cuentas Nacionales.

1 Convertido a dólares utilizando el tipo de cambio para solventar obligaciones en moneda extranjera.

2 Tipo de cambio para solventar obligaciones en moneda extranjera.

3 Cálculo propio con base en datos del PIB y de tipo de cambio mencionado en 2.

Cuadro 16

Fondos de los trabajadores en las AFORES como % del PIB

AÑO	RCV	Aportaciones Voluntarias	Vivienda	TOTAL
1998	1.3	0.0	1.2	2.5
1999	2.3	0.0	1.8	4.1
2000	2.9	0.0	2.0	4.9
2001	4.3	0.0	2.6	6.9
2002	4.7	0.0	2.7	7.4
2003	5.5	0.0	2.9	8.4
2004	6.2	0.0	3.2	9.4

Fuente: elaboración propia con base en los cuadros 8 y 15.

Dado que las cifras no necesariamente coinciden, se presentan ligeras variaciones respecto al análisis previo (de los recursos acumulados respecto al PIB). Lo que sí es cierto es que, por ejemplo, en 2004 la proporción equivaldría a unos 70 mil millones de dólares.

Por supuesto que estas cantidades ahorradas representan una gran posibilidad de financiar los proyectos de la nación. Pero, como veremos un poco más adelante, esto no se ha cumplido.

4.3 Composición de las carteras de las SIEFORES.

Como se ha indicado previamente, los AFORES transfieren los recursos de las subcuentas de RCV y Aportaciones voluntarias a las SIEFORES, para que éstas a

su vez, las inviertan en instrumentos de inversión a fin de incrementar los ahorros de los trabajadores.

Cuadro 17
Composición de la cartera de las SIEFORES
(Millones de pesos. Al cierre de diciembre de cada año).

AÑO	CARTERA TOTAL
1998	56,522.36
1999	108,527.88
2000	163,553.40
2001	248,176.14
2002	324,292.13
2003	401,535.73
2004	478,726.49

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Más de 56 mil millones de pesos registrados en 1998, para 2004 esta cifra ya ascendía a casi 479 mil millones.

Al comparar los montos de las carteras de las SIEFORES como porcentaje del PIB se tiene que a medida que pasan los años, tal porcentaje se va incrementando.

Cuadro 18
Composición de las carteras de las SIEFORES como % del PIB.

AÑO	CARTERA TOTAL (PIB: cifras del WB)	CARTERA TOTAL (PIB: cifras del Banxico)
1998	1.87	1.36
1999	2.55	2.37
2000	3.42	2.94
2001	4.70	4.36
2002	5.93	4.84
2003	6.08	5.59
2004	6.06	6.28

Fuente: elaboración propia con base en los cuadros 13, 15 y 17.

Cuadro 19
TCP de las carteras de las SIEFORES.

AÑO	CARTERA TOTAL
1998-1999	92.01
1999-2000	50.70
2000-2001	51.74
2001-2002	30.67
2002-2003	23.82
2003-2004	19.22

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 17.

Al igual que con los fondos de las AFORES, la tasa de crecimiento anual de las carteras ha ido disminuyendo, esto se debe a que la captación inicial de

trabajadores fue más acelerada en su crecimiento, al principio, cuando la reforma había entrado en vigor.

Veamos a continuación en donde están invertidos los ahorros de los trabajadores afiliados al IMSS:

Cuadro 20
Instrumentos Gubernamentales en las Carteras de las SIEFORES

INSTRUMENTO	PORCENTAJE ANUAL						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BONDES 91	60.88	72.80	56.4	34.9	6.6		-
UDIBONO	12.25	0.32	17.6	27.3	11.5	8.2	-
BONDES 182	-	-	10.8	16.1	50.9	56.8	88.4
BONOS	-	-	8.6	10.6	20.2	19.1	0.8
CETES	22.77	9.92	3.4	4.6	3.4	3.5	2.8
PIC	0.71	15.10	2.2	3.9	1.4	0.9	-
BPA's		-	0.3	2.1	0	0.0	-
BONDES	3.00	0.75	0.2	0.5	-	-	-
BONDEST	0.0	-	0.1	0.0	2.5	1.4	-
BREMS	0.0	-	0.1	-	1.4	0.9	2.4
UMS	0.04	0.00	0.1	-	0.3	-	-
CBIC	0.0	-	-	-	2.2	6.6	-
DEPBMX	0.00	-	-	-	0.0	-	-
	0.0	-	-	-		-	-
BPAT	0.0	-	-	-	-	0.3	-
REPORTOS	0.0	-	-	-	-	2.9	-
Ajustabonos	0.34	1.12	-	-	-	-	-
MEX	0.00	0.00	-	-	-	0.1	-
BPA 182	-	-	-	-	-	-	5.7
TOTAL	100.0	100.00		100.0	100.0	100.5	100.1

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Nota: las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

Como se aprecia en el cuadro 20, la mayor parte de los recursos que están invertidos en instrumentos gubernamentales se encuentran concentrados en valores con plazos de 91 y 182 días, estamos hablando de los Bondes que, aunque sean bonos de desarrollo, el plazo de los mismos (91 y 182 días) implica que no están destinando proyectos que maduran en el tiempo. Hay que tomar en cuenta que los Bondes, en general, tienen un vencimiento que va de 1 a 2 años. Así, los Bondes 91 y Bondes 182 son una variante de los primeros.

Siendo concretos, en 2004 los Bondes 182 representaron más del 80% de los valores públicos. Con una participación creciente año por año. En contraste, los

Cetes han disminuido su participación en las carteras. Así, mientras que en 1998 representaban casi el 23%, para 2004 representaban poco menos del 3%.

Analizando ahora los valores privados, encontramos que éstos se han adquirido fundamentalmente de empresas como Televisa, CEMEX, Ford, TELMEX, Bimbo, América Móvil y Coca-Cola.

Cuadro 21
Valores Privados en las Carteras de las SIEFORES
(Valores relativos de diciembre de cada año).

	2000	2001	2002	2003	2004
TLEVISA	20.3	10.8	6.0	5.9	4.7
CEMEX	14.8	15.6	14.8	15.4	16.8
FORD	11.1	16.8	12.6		
TELMEX	7.4	15.8	12.7	10.7	15.6
BIMBO			9.7	8.7	13.1
AMERICA MÓVIL				15.2	15.8
COCA- COLA FEMSA				6.8	10.8
DESC	7.7				
PAN-MEX	7.5				
AMX		13.1	14.9		
GCC		4.7			
OTROS*	31.1	23.3	29.3	37.4	23.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Cuadro 22
Composición de la cartera de las SIEFORES (%)

Año	Gubernamentales	Privados	Total
1998	96.80	3.20	100.00
1999	97.41	2.59	100.00
2000	92.59	7.41	100.00
2001	89.82	10.18	100.00
2002	85.54	14.46	100.00
2003	84.46	15.50	100.00
2004	89.80	10.18	100.00

Fuente: Cálculos propios con base en información anual de la CONSAR.

En el cuadro 22 vemos que las carteras de las SIEFORES están constituidas fundamentalmente por valores gubernamentales. Y, aunque la composición ha variado, ésta no ha sido drástica. Todavía para 2004, los títulos públicos representaban alrededor del 90% de las carteras.

En ese sentido, los valores privados han ido ganando terreno paulatinamente. Y, aunque esto ha sido lento, del 3.20% en 1998 pasó a un poco más del 10% en 2004. Dicho de otra manera, la participación de los valores privados se ha triplicado de 1998 a 2004. Aunque notamos en la gráfica 22 que de 2003 a 2004 esa participación porcentual disminuyó, después de un crecimiento continuo.

Cabe decir que esos incrementos paulatinos se deben en parte a que el sistema ha ido madurando y en parte, a los cambios en el régimen de inversión, que hasta 2002 sólo permitía la participación de un 35% como máximo de instrumentos privados por un 65% para instrumentos gubernamentales, que de cualquier manera no se alcanzaban.

Ya para 2005 se hacen nuevos cambios al régimen de pensiones, pudiéndose invertir en instrumentos de renta variable, lo cual implicaría canalizar más recursos a los proyectos productivos. Claro, hay riesgos paralelos.

También, dentro de las modificaciones al régimen de pensiones, para 2005 se podrán adquirir instrumentos internacionales. Esto desde luego, ya estaría desvinculado del mercado interno.

4. 4 Cobro de comisiones por las AFORES.

Como se explicó anteriormente, la AFORES están autorizadas por la CONSAR para el cobro de comisiones por Administración de las cuentas de los trabajadores. Pero, antes de analizar este rubro, cabe señalar que la Ley del SAR (LSAR) establece en su artículo 33 que las AFORES *deberán cubrir todos los gastos de establecimiento, organización y operación, con cargo a sus propios ingresos económicos*, erogaciones entre las cuales se incluyen las correspondientes a la integración como persona jurídica, la inversión en infraestructura física y de personal, la operación cotidiana, el millonario costo de publicidad desplegado a partir de 1997, etc.

Además, una característica importante del cobro de comisiones radica en que dicho cobro está basado en el salario base de cotización del trabajador (el salario total) y no sobre los recursos que efectivamente se administran. Dicho de otra manera, para un trabajador que cotiza en el IMSS, y por lo tanto eligió o se le asignó una AFORE, se le deposita bimestralmente en su cuenta individual el 6.5% del salario base de cotización.

Bueno, pues la AFORE correspondiente en lugar de cobrarle comisión sobre ese porcentaje, se la cobra sobre sus ingresos totales. Esto sí que es "hacer negocio". Ahora bien, no me quiero adelantar a mis conclusiones, pero, ya de momento surge una pregunta: ¿quiénes son los grandes beneficiados con la Reforma al Sistema de Pensiones?

Por el momento retomemos el análisis, para ello es necesario recordar que las AFORES pueden cobrar comisiones por los siguientes conceptos:

- ✓ Por administración de los recursos.
- ✓ Por servicios adicionales.

Ahora bien, las comisiones por administración son de 3 tipos:

- ✓ Sobre flujo de recursos: consiste en un porcentaje predeterminado a calcularse sobre el salario integrado del trabajador (SBC), en la inteligencia que no se calculará en el cobro la Cuota Social aprobada por el Gobierno Federal.
- ✓ Comisión sobre patrimonio o saldo: es aquella que se calcula sobre la provisión total de los recursos acumulados por el trabajador en su cuenta individual –incluyéndose en el cobro los recursos acumulados de SAR 92-.
- ✓ Comisión sobre rendimiento real: es el cobro que se calcula sobre las ganancias reales y efectivas obtenidas por sobre la inflación.

Nótese en el cuadro 23 que las AFORES Banamex, Bancomer y Bital (ING desde 2001) han cobrado comisiones sobre flujo, mientras que las demás, lo han realizado de manera combinada, esto es, sobre flujo y sobre saldo.

Un caso particular lo representa AFORE Inbursa, la cual, al menos hasta 2002, cobró comisiones sobre rendimientos.

Dejando por el momento a AFORE Inbursa, las AFORES que sólo cobran sobre flujo - AFORES Banamex, Bancomer e ING- resultan "menos caras" para los trabajadores y por tanto, más caras las restantes.

Cuadro 23
Estructura de comisiones por administración de las cuentas

AFORE	SOBRE FLUJO							SOBRE SALDO							SOBRE RENDIMIENTOS				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1998	1999	2000	2001	2002
Actinver						1.05	1.03						0.24						
Allianz Dresdner				1.60	1.60	1.6					0.50	0.50	0.5					-	
Azteca						1.10	1.1						0.15	0.15					
Banamex Aegon	1.70	1.70	1.70	1.70	1.70	1.70	1.70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bancomer	1.68	1.68	1.68	1.68	1.68	1.68	1.68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bancrecer Dresdner	1.80	1.60	1.60					-	0.50	0.50									
Banorte Generali	1.00	1.45	1.45	1.45	1.45	1.40	1.4	1.50	1.00	1.00	1.00	1.00	0.7	1.8	-	-	-	-	-
Bitai (ING desde 2001)	1.68	1.63	1.68	1.68	1.68	1.68	1.68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Garante	1.88	1.63	1.63	1.63				1.63	0.50	0.50				-	-	-	-	-	-
Génesis Metropolitan	1.65																		
HSBC							1.6												0.4
Inbursa	-	-	-	-	-	0.50	0.5	-	-	-	-	-	0.50	0.5	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0
IXE							1.1												0.35
Principal	0.90	1.35	1.60	1.60	1.60	1.60	1.6	1.00	0.75	0.45	0.45	0.45	0.45	1.45	-	-	-	-	-
Profuturo GNP	1.70	1.67	1.67	1.67	1.67	1.67	1.67	0.50	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.46	-	-	-	-	-
Santander Mexicano	1.70	1.70	1.70	1.70	1.60	1.60	1.6	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.8	-	-	-	-	-
Tepeyac	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60			0.15	0.15	0.15	0.15	0.15		-	-	-	-	-	-
XXI	1.50	1.50	1.45	1.45	1.45	1.30	1.3	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.2	0.2	-	-	-	-	-
Zurich	0.85	1.46	1.65	1.65				1.25	0.60	0.50	0.50			-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CONSAR

Veamos unos ejemplos: AFORE XXI cobra "tan sólo" el 1.50% sobre flujo pero, cobra el 0.20% sobre saldo; en el extremo, AFORE Santander Mexicano cobra el 1.70% en el primer caso y el 1.0% en el segundo constituyéndose como la más cara.

Veamos en detalle como funciona el cobro de comisiones sobre flujo, que ya para 2003 todas las Administradoras cobraban.

Considérese una comisión sobre flujo del 1.7%: por cada \$100.00 que se canalizan a la cuenta de RCV del trabajador, la AFORE le cobra automáticamente \$26.25. Explico: la comisión no se cobra sobre los \$100.00, sino sobre el salario total del trabajador, es decir, si \$100.00 son el equivalente al 6.5% que se deposita por ley en la cuenta de ahorro, entonces el 100%, esto es, el salario total del trabajador equivale a \$1, 538.46. Luego, a esta cantidad se le aplica el 1.7%, que en este caso es equivalente a \$26.25.

Dicho de otro modo, la AFORE "sin despeinarse", válgame la expresión, se queda con esos \$26.25, que no es otra cosa sino una cuarta parte de los ahorros de los trabajadores, a los cuales se les ha vendido la idea de que la Reforma de la que tanto se habló era para brindarles un "retiro digno".

La pérdida que representa para el trabajador la anterior comisión implica que si se considera una ganancia real por arriba de la inflación del 3% compuesto anual, tendrían que pasar poco más de 10 años para volver a tener \$100.00.

Por lo tanto, se puede decir que durante los primeros 10 años de este nuevo sistema el trabajador nada capitaliza en su fondo individual, ya que la ganancia la absorbe la correspondiente Administradora, para la que ya decía, si es un jugoso negocio, y sin arriesgar nada, pues el que arriesga (o mejor dicho, lo obligan a arriesgar) es el trabajador, pues es su dinero.

Ahora tomemos el caso de las Administradoras que cobran comisiones sobre flujo y sobre saldo. AFORE Principal 0.90% y 1.0% respectivamente: con la primera comisión, cada \$100.00 de ahorro pierden para empezar \$13.85, por lo cual le quedan al trabajador \$86.15 en su cuenta, sobre los cuales todavía le cobran el 1.0% anual compuesto.

Por su parte AFORE Inbursa cobró hasta 2002 el 33% de comisión sobre rendimiento real, es decir, de las ganancias que efectivamente obtuvo el trabajador, descontada la inflación. Así, si los rendimientos reales fueran del 3%, la AFORE cobra poco más de una tercera parte de dicho rendimiento, dejando al trabajador una ganancia de aproximadamente el 2%.

Esta modalidad presenta la ventaja de que la Administradora se esforzará para que los recursos generen la máxima rentabilidad, de lo contrario ella misma no ganaría.

Con base en lo expuesto se podría concluir que la opción más aceptable es, bueno era (hasta 2002) la comisión sobre rendimiento. Pero ello era engañoso, pues AFORE Inbursa era de las que más cobraban por servicios adicionales, tales como estados de cuenta adicionales, reposición de documentación, etc. Tampoco ofrecía descuentos por antigüedad o permanencia. Estos últimos si los ofrecen otras Administradoras.

Dentro de éste análisis hay que reconocer que el cobro de comisiones es entendible pues nadie está dispuesto a trabajar gratis. Además como mencionaban al principio los autores de la Reforma: "el cobro de comisiones es necesario para mantener la sana competencia, la estabilidad a largo plazo y la transparencia del mercado pensionario". Lo que no explicaban con claridad era lo que realmente cobrarían por sus servicios.

Veamos las cifras:

Cuadro 24
Estado de resultados de las AFORES
(Cifras preliminares en miles de pesos. Al cierre de diciembre)
Totales anuales

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos						
Por comisiones	6,958,105.4	8,779,527.3	10,390,487.6	10,960,728.9	12,172,929.1	13,119,355.1
Ingresos Totales	7,837,853.4	9,805,044.2	11,638,939.3	11,740,111.1	13,053,933.3	13,910,016.2

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Aunque la situación financiera de las AFORES se explica un poco más adelante, me parece pertinente darle un vistazo ahora a la cuantía de lo que en conjunto han obtenido por concepto de comisiones:

- ✓ Para todo el periodo de estudio, las comisiones representan cerca del 90% de los ingresos totales.
- ✓ Para 1999 habían cobrado a los trabajadores casi 7 mil millones de pesos, mientras que para 2004 esta cifra ya ascendía a la nada despreciable cantidad de 13 mil millones de pesos, o sea, casi el doble de lo cobrado en 1999.
- ✓ Al comparar los ingresos con los egresos las sorpresas continúan (retomo el punto adelante).

Otro de los aspectos relacionados con el cobro de comisiones tiene que ver con la asignación de cuentas a las AFORES por parte de la CONSAR.

El artículo 76 de la LSAR establece que la CONSAR debe disponer de un mecanismo para asignar entre las AFORES las cuentas de los trabajadores que al ingresar a cotizar al IMSS, no han ejercido su derecho a la elección de una AFORE.

En la Circular 07-5, vigente desde mayo de 2002, se establecen los siguientes criterios sobre los cuales se debe realizar el procedimiento de asignación de cuentas entre las AFORES:

Cuadro 25

CRITERIO	INDICADOR	PONDERACIÓN
Eficiencia	Comisiones equivalentes sobre flujo que cobran las AFORES a un plazo de 5 años.	90%
Rendimientos	Rendimiento de gestión de los últimos 12 meses.	5%
Ubicación geográfica	Número de agentes promotores por cada 10 mil afiliados por entidad federativa.	3%
Situación financiera	Cumplimiento de los niveles de capitalización previstos en la normatividad.	2%

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR (Boletín de prensa, 25 de junio de 2002)

- ✓ Así, para finales de 2002 la CONSAR había asignado unas 289 mil cuentas a las AFORES: Inbursa, XXI y Bancomer, por ser las administradoras con las menores comisiones a un plazo de 5 años. El monto ascendió \$126,974,913.00
- ✓ A lo largo de 2003, se asignaron un total de 1 millón 647, 955 cuentas, por un monto de 634 millones 543 mil 327 pesos. Las AFORES destinatarias fueron: Inbursa, Azteca y Actinver.
- ✓ Durante 2004 se asignaron un total de 1 millón 422,885 cuentas, por un monto total de 425 millones 845 mil 990 pesos.

Cuadro 26
Comisiones equivalentes sobre flujo
(Al cierre de diciembre)
Promedio del sistema.

	Porcentaje del SBC ¹									
	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	10 años	15 años	20 años	25 años	
1998	1.43	1.44	1.45	1.46	1.47	1.52	1.57	1.62	1.68	
1999	1.54	1.55	1.56	1.57	1.58	1.63	1.68	1.74	1.80	
2000	1.65	1.67	1.69	1.70	1.71	1.77	1.84	1.91	1.98	
2001	1.71	1.73	1.75	1.76	1.78	1.87	1.97	2.08	2.19	
2002	1.68	1.69	1.70	1.71	1.72	1.79	1.87	1.97	2.07	
2003	1.68	1.69	1.70	1.71	1.72	1.79	1.87	1.97	2.07	
2004	1.56	1.56	1.56	1.55	1.55	1.55	1.56	1.58	1.62	

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

¹ SBC: Salario Base de Cálculo.- Monto que se obtiene de dividir entre 6.5% la aportación obrero patronal y estatal del seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (sin cuota social).

Con objeto de comparar los diferentes esquemas de comisiones de las administradoras, se realiza una transformación de las mismas para expresarlas en términos equivalentes

En esta tabla se muestra la comisión anual sobre saldo único que cobraría cada una de las AFORES en los periodos mostrados, equivalente a las comisiones sobre flujo y/o saldo, así como los descuentos por permanencia que aplican actualmente.

Para obtener las comisiones equivalentes se supone una tasa de rentabilidad de 5% anual en términos reales, periodos de cotización de 1, 2, 3, 4, 5, 10, 15, 20 y 25 años, un nivel de ingreso igual a 3 veces el salario mínimo, saldo inicial de variable por año y crecimiento salarial de 0%

Las comisiones equivalentes presentadas pueden variar al utilizar diferentes supuestos en su cálculo, como rendimiento, nivel de salario, periodo de permanencia y saldo inicial de la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez

Las comisiones de las administradoras pueden variar en el tiempo, lo cual se reflejará en las comisiones equivalentes al momento de su publicación.

Obsérvese que efectivamente las comisiones sobre flujo para un plazo de 5 años han estado disminuyendo. En el cuadro anterior se están tomando en cuenta a las AFORES en conjunto, o sea, el promedio del sistema.

Cuadro 27
Comisiones equivalentes sobre saldo
(Al cierre de diciembre)
Promedio del sistema.

	Comisión Anual sobre Saldo									
	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	10 años	15 años	20 años	25 años	
1998	5.55	5.12	4.61	4.15	3.76	2.50	1.86	1.49	1.24	
1999	12.93	11.18	9.84	8.77	7.90	5.25	3.93	3.14	2.63	
2000	5.80	5.44	5.09	4.78	4.51	3.47	2.83	2.40	2.09	
2001	3.89	3.57	3.30	3.06	2.86	2.15	1.74	1.48	1.29	
2002	3.13	2.89	2.69	2.51	2.35	1.81	1.48	1.26	1.11	
2003	2.45	2.28	2.12	1.98	1.86	1.40	1.11	0.93	0.80	
2004	2.09	1.96	1.83	1.72	1.61	1.23	0.99	0.82	0.71	

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Con objeto de comparar los diferentes esquemas de comisiones de las administradoras, se realiza una transformación de las mismas para expresarlas en términos equivalentes

En esta tabla se muestra la comisión anual sobre saldo único que cobraría cada una de las AFORES en los periodos mostrados, equivalente a las comisiones sobre flujo y/o saldo, así como los descuentos por permanencia que aplican actualmente.

Para obtener las comisiones equivalentes se supone una tasa de rentabilidad de 5% anual en términos reales, periodos de cotización de 1, 2, 3, 4, 5, 10, 15, 20 y 25 años, un nivel de ingreso igual a 3 veces el salario mínimo, saldo inicial de variable por año y crecimiento salarial de 0%

Las comisiones equivalentes presentadas pueden variar al utilizar diferentes supuestos en su cálculo, como rendimiento, nivel de salario, periodo de permanencia y saldo inicial de la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez

Las comisiones de las administradoras pueden variar en el tiempo, lo cual se reflejará en las comisiones equivalentes al momento de su publicación.

De hecho, las AFORES han estado en una guerra constante por bajar comisiones equivalentes a 25 años, a fin de administrar los recursos de una cantidad mayor de trabajadores. En este sentido, las AFORES que más han reducido las comisiones equivalentes a 25 años son: Inbursa, Actinver y Azteca.

4. 5 Régimen de inversión.

Las AFORES canalizan los recursos de dichas cuentas a las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), para su inversión

en instrumentos financieros, a fin de obtener rendimientos que incrementen el ahorro del trabajador para su pensión.

El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Así mismo, el régimen de inversiones tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones.

Durante los primeros años del sistema el régimen de inversión fue restrictivo ya que se quería enfatizar el aspecto operativo. Sin embargo, en los últimos tres años se ha modernizado.

Las modificaciones al Régimen de Inversión se han basado en diversas líneas de acción:

1. Eliminar las restricciones por tipo de emisor.
2. Regular el riesgo concentración en función de la calidad crediticia.
3. Ampliar las oportunidades de inversión por clase de activo y moneda.
4. Controlar el riesgo de mercado de forma efectiva.
5. Permitir el uso de derivados para administrar la cartera de forma más flexible.

Cuadro 28

Lineamiento	Antes	Después
Eliminar restricciones por emisor	Gubernamental (mín. 65%) Privado (máx. 35%) Intermediarios financieros (máx. 10%)	Gubernamental, Privado, Estados, Municipios y Paraestatales Intermediarios Financieros (sin límite)
Regular el riesgo de concentración conforme a la calidad crediticia <i>En caso de violación</i>	AAA y AA <i>Venta inmediata</i>	AAA, AA y A <i>No más compras de ese instrumento, pero puede tenerse hasta su vencimiento</i>
Lineamiento	Antes	Después
Ampliar oportunidades de invertir en moneda extranjera	Dólares, sólo bonos gubernamentales	Dólares, Euros, y Yenes en bonos gubernamentales y privados
Permitir el uso de derivados	Contado	Contado y derivados
Controlar eficientemente el riesgo de mercado	Min. 65% de bonos con plazo o revisión de tasa menor a 182 días	Transitoriamente se utilizó un plazo promedio ponderado (PPP) de 900 días y después se sustituyó por el VAR

Fuente: CONSAR.

Recientemente se aprobaron cambios importantes al Régimen de Inversión. El nuevo régimen de inversión entrará en vigor en enero del 2005.

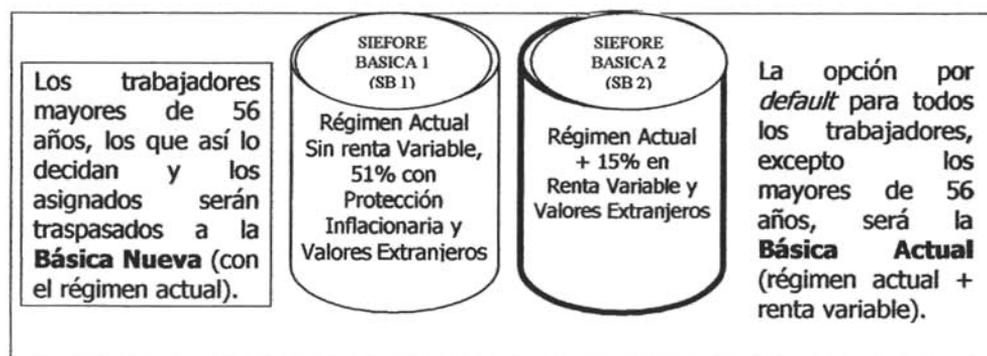
Cuadro 29

Lineamiento	Antes	Después
Clase de Activo Permitido	Títulos de deuda	Títulos de deuda e instrumentos de renta Variable (Acciones)*
Nacionalidad de los emisores	Emisores nacionales	Emisores nacionales y emisores extranjeros (listados o colocados en países miembros del Comité Técnico de IOSCO y la Unión Europea)
Fondos de Inversión (SIEFORES)	Una sola SIEFORE	Dos SIEFORES obligatorias que ofrecen diferentes alternativas de inversión en función del riesgo y la clase de activos

Fuente: CONSAR.

Estos cambios dan inicio a la creación de una Familia de SIEFORES, además de posibilitar la inversión en renta variable

Las AFORES tendrán que abrir una SIEFORE libre de Renta Variable.



La SIEFORE Básica Actual se transforma en la SIEFORE Básica 2 (SB2), que es aquella que permite la inversión en renta variable.

4.6 Rendimientos de las SIEFORES.

Dentro de las modificaciones más importantes realizadas al régimen de inversión destaca la relativa a la eliminación del límite máximo de 35% por adquisición de valores privados, que implicaba un nivel mínimo de 65% del activo en valores gubernamentales. Esta modificación se efectuó en 2002.

La mayor parte de los fondos acumulados se encuentran invertidos en instrumentos gubernamentales y se permitió adquirir títulos con calificación "A".

Por otro lado, para procurar una mejor rentabilidad y hacer más eficiente la administración de las carteras, el nuevo régimen de inversión permite operar instrumentos derivados y realizar préstamos de valores.

En este sentido para 2004 las AFORES: Banamex, Profuturo GNP, Bancomer y Santander fueron autorizados por la CONSAR para iniciar operaciones con derivados.

Vemos entonces que dicen las cifras acerca de los rendimientos ofrecidos por las SIEFORES. Cabe señalar que para fines prácticos solamente tomé los rendimientos promedios de cada año considerando a las SIEFORES en conjunto.

Cuadro 30
Rentabilidad de las SIEFORES y rendimiento de gestión (Promedio del sistema⁴)
(Últimos 12 meses. Al cierre de diciembre)

AÑO	Rendimiento de la SIEFORE ¹		Rendimiento de gestión ²	
	Nominal	Real ³	Nominal	Real ³
1998	25.02	5.62	25.63	6.14
1999	26.86	13.07	27.59	13.72
2000	16.69	7.21	17.26	7.74
2001	17.25	12.38	17.88	12.99
2002	10.58	4.69	10.97	5.06
2003	10.41	6.24	10.81	6.62
2004	6.75	1.57	7.03	1.83

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

¹ Es el rendimiento calculado con base en el incremento del precio de la SIEFORE.

² Es el rendimiento que obtuvieron los activos de las SIEFORES antes de cobro de comisiones sobre saldo.

³ Para el cálculo del rendimiento real se utilizó la variación del INPC.

⁴ Promedio ponderado por el valor de las carteras.

El cuadro anterior, muestra, entre otras cosas, el rendimiento de gestión, que es el que se obtiene antes del cobro de comisiones. Por lo tanto, a pesar de que para el periodo 1998-2001 los rendimientos son relativamente altos, no hay que olvidar que aún no se les habían descontado las comisiones. Así, puede decirse que si las comisiones no fuesen tan altas, realmente los trabajadores se verían beneficiados desde un principio por el sistema. Esto es, prescindiendo de las altas comisiones, el régimen parece ser bondadoso.

No obstante, es preciso puntualizar que a partir de 2002 los rendimientos reales de gestión han estado a la baja.

Cuadro 31
Rentabilidad promedio de las SIEFORES.
(Rendimientos Históricos¹)

AÑO	RENTABILIDAD ACUMULADA			
	Rendimiento ²		Rendimiento de gestión ³	
	Nominal	Real ⁴	Nominal	Real ⁴
1998	25.02	5.62	25.57	6.54
1999	30.24	9.65	31.16	10.30
2000	30.03	9.47	31.09	10.15
2001	21.43	9.34	22.07	9.91
2002	19.40	8.50	19.97	9.02
2003	17.95	8.15	18.50	8.65
2004	16.30	7.18	16.83	7.67

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

¹ Rentabilidad Acumulada del 2 de julio de 1997 al 30 de diciembre de cada año.

² Es el rendimiento calculado con base en el incremento del precio de la SIEFORE.

³ Es el rendimiento que obtuvieron los activos de las SIEFORES antes de cobro de comisiones sobre saldo.

⁴ Para el cálculo del rendimiento real se utilizó la variación del INPC.

⁵ Promedio ponderado por el valor de las carteras.

Ahora, el cuadro anterior nos informa que los rendimientos históricos se han mantenido más o menos constantes, aunque nuevamente el rendimiento real de gestión ha presentado ligeras bajas desde 2002.

En el cuadro que sigue se muestra en Indicador de Rendimiento Real (IRN) el cual se refiere al rendimiento real acumulado que podrá ganar un trabajador si los rendimientos históricos de gestión reales obtenidos por cada SIEFORE y las comisiones autorizadas se mantienen constantes por un periodo de 25 años, por lo que únicamente expresa la rentabilidad actual proyectada en el tiempo. Este indicador variará dependiendo de los rendimientos de las SIEFORES o por una modificación de las comisiones de las AFORES.

Cuadro 32
Indicador de rendimiento neto real (IRN¹)
(Promedio del sistema² al cierre de diciembre)

AÑO	IRN ¹	AÑO	IRN ¹
1998	4.8	2002	7.95
1999	12.26	2003	7.88
2000	6.67	2004	6.95
2001	8.49		

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

¹ Es el rendimiento real acumulado que podrá ganar un trabajador si los rendimientos históricos de gestión obtenidos por cada SIEFORE y las comisiones autorizadas se mantienen constantes por un periodo de 25 años, por lo que únicamente expresa la rentabilidad actual proyectada en el tiempo.

² Promedio ponderado por los activos netos de las SIEFORES.

Los rendimientos están sujetos a cambios diarios, dependiendo de la estructura de la cartera de valores de las Ss, lo cual se reflejará en el indicador al momento de su publicación.

A continuación tenemos la Tasa de Rendimiento Neto Observado (TRNO) para el periodo 2001-2004. Es interesante notar que el TRNO real es el rendimiento anual después del cobro de comisiones que han obtenido los recursos de los trabajadores administrados por las AFORES del 30 de septiembre de 1997 al 31 de diciembre de cada año.

Cuadro 33
Tasa de Rendimiento Neto Observado (TRNO)
(Al 31 de diciembre de cada año).

AÑO	Nominal (%)	Sistema ²
		Real ¹ (%)
2001	12.72	3.63
2002	10.59	2.77
2003	9.57	2.91
2004	8.09	1.79

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

1/ Para el cálculo del rendimiento real se tomó el valor de la UDI.

2/ Es la TRNO de los flujos totales de los trabajadores invertidos en las SIEFORES básicas.

Notas: La TRNO es el rendimiento anual después del cobro de comisiones que han obtenido los recursos de los trabajadores administrados por las AFORES del 30 de septiembre de 1997 al 31 de diciembre de cada año.

En el cálculo de la TRNO se incluyen los recursos de RCV, los fondos del SAR 92 transferidos a las AFORES y las Aportaciones Voluntarias invertidas en las SIEFORES básicas.

Este indicador variará dependiendo de los rendimientos de gestión de las SIEFORES y de las comisiones de las AFORES. Las cifras son porcentajes de rendimiento en términos anualizados.

El rendimiento observado en el pasado no es garantía de desempeño futuro.

Como puede verse, ya descontadas las comisiones que cobran las AFORES, los rendimientos no parecen tan atractivos como los rendimientos reales de gestión.

Si se comparan las tasas de rendimiento nominales de las SIEFORES con los instrumentos del cuadro 34, se concluye que los premios de las SIEFORES son más atractivos año por año.

Claro, que si se comparan con la Tasa de Rendimiento Neto Observado (TRNO) la situación se emparea.

Cuadro 34
Tasas de interés de los principales instrumentos de ahorro bancario en moneda nacional.
(Por ciento)

Periodo	Depósitos de ahorro a	Depósitos a plazo fijo b			Pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento c			SIEFORE básica
		A 60 días d	A 90 días	182 días	28 días	91 días	A 180 días	Rendimiento de gestión Nominal
1998	6.85	16.1	16.34	18.14	19.38	19.53	16.13	25.63
1999	5.69	7.6	7.88	9.09	8.04	8.58	8.04	27.59
2000	3.84	6.79	7.17	7.71	7.17	7.46	7.37	17.26
2001	2.46	2.85	3.2	3.67	2.34	3.11	3.52	17.88
2002	1.68	2.83	2.84	2.85	2.38	2.6	2.97	10.97
2003	1.45	1.84	2.12	2.09	1.85	2	2.26	10.81
2004	1.59	2.36	3.05	2.95	2.51	2.94	3.01	7.03

Fuente: Banco de México. Mercado de valores y tasas de interés.

^a Tasa de Interés Bruta. Promedio ponderado mensual de tasas brutas pactadas en operaciones realizadas durante el mes en ventanilla como en mesas de dinero, pagaderas a personas físicas y morales.

^b Promedio mensual de tasas netas pagaderas a personas físicas después de impuestos. Se consignan tasas de ventanilla, que corresponden al promedio de las determinadas por las instituciones de crédito a la apertura.

^c Promedio mensual de tasas netas pagaderas a personas físicas después de impuestos. Se consignan tasas de ventanilla, que corresponden al promedio de las determinadas por las instituciones de crédito a la apertura.

Cabe señalar que cuando las AFORES dan a conocer las tasas de rendimiento que le ofrecen a los trabajadores le muestran simplemente las tasas nominales, pero nunca aclaran que el rendimiento de gestión no incluye comisiones sobre saldo.

4.7 Situación financiera de las AFORES.

Al hacer un breve análisis de la situación financiera que guardan las AFORES, de inmediato salta a la vista el gran negocio del cual hablaba antes, claro, me refiero al negocio que implica para las AFORES.

Cuadro 35
Estado de situación financiera de las AFORES
(Cifras preliminares en miles de pesos. Al cierre de diciembre)
Totales anuales

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total de activo	10,449,367.0	12,725,929.8	12,711,820.4	14,314,818.9	14,437,090.2	16,578,788.7
Total Pasivo	1,108,256.9	1,954,301.4	2,480,944.3	2,313,235.2	1,797,689.5	2,170,209.6
Total Capital	9,341,110.1	10,771,628.5	10,230,876.1	12,001,583.7	12,639,400.7	14,408,579.1
Perivo más capital	10,449,367.0	12,725,929.8	12,711,820.4	14,314,818.9	14,437,090.2	16,578,788.7

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Cuadro 36
Estado de resultados de las AFORES
(Cifras preliminares en miles de pesos. Al cierre de diciembre)
Totales anuales

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos						
Por comisiones	6,958,105.4	8,779,527.3	10,390,487.6	10,960,728.9	12,172,929.1	13,119,355.1
Ingresos Totales	7,837,853.4	9,805,044.2	11,638,939.3	11,740,111.1	13,053,933.3	13,910,016.2
Total de egresos	5,192,702.2	6,282,153.9	6,667,719.6	5,883,202.6	6,313,521.7	7,933,773.4
Utilidad antes de impuestos	2,645,151.2	3,522,890.2	4,971,219.7	5,856,908.5	6,740,411.6	5,976,242.8
Utilidad neta	1,816,564.5	2,321,647.1	3,135,991.5	3,821,067.9	4,474,747.3	3,964,904.4

Fuente: elaboración propia con base en información de la CONSAR.

Con base en los cuadros 35 y 36 veamos las siguientes razones:

Rentabilidad del capital propio (RCP) =
 $(\text{Utilidad Neta} / \text{Capital Contable}) * 100$

1999	2000	2001	2002	2003	2004
19.45	21.55	30.65	31.84	35.40	27.52

Fuente: elaboración propia con base en los cuadros 35 y 36.

Pasivo a capital =
 $\text{Pasivo Total} / \text{Capital Contable} * 100$

1999	2000	2001	2002	2003	2004
11.86	18.14	24.25	19.27	14.22	15.06

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 35.

Razón ingresos egresos (IE) =
 $\text{Ingresos Tot.} / \text{Egresos Tot.}$

1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.5	1.5	1.5	2.0	2.1	1.8

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 36.

Razón comisiones ingresos (%) (CI) =
 $\text{Comisiones} / \text{Ingresos Tot.} * 100$

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos						
Por comisiones	88.8	89.5	89.3	93.4	93.3	94.3
<i>Ingresos Totales</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 36.

Cuadro 37
 Crecimiento anual de las utilidades de las AFORES

Periodo	Tasa anual
1999-2000	127.80
2000-2001	135.08
2001-2002	121.85
2002-2003	117.11
2003-2004	88.61

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 36.

Está claro, los anteriores indicadores nos demuestran que a la AFORES no les va nada mal al administrar los ahorros de millones de mexicanos.

Así, por ejemplo, al ver la razón de los ingresos y los egresos se tiene que después de 2001 la relación es de 2 a 1. Claro, aún sin descontar los impuestos. Del mismo modo, se tiene que los ingresos por comisiones representan alrededor del 90% de los ingresos totales en todo el periodo.

Por otro lado, el crecimiento de las utilidades, vemos que a pesar de que ha habido ligeros descensos en la tasa, los porcentajes siguen siendo altísimos.

4.8 Los recursos acumulados y el ahorro nacional.

Analizadas las comisiones cobradas por las AFORES, así como la rentabilidad que ofrecen las SIEFORES –aspecto importante para ver la relación con los fondos acumulados–, veamos si se ha cumplido con uno de los objetivos centrales de la Reforma que entró en vigor en julio de 1997.

En el capítulo 3 de esta investigación mencioné que dentro del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE), la política de financiamiento del desarrollo para el mismo periodo buscaba generar recursos suficientes para alcanzar suficientes niveles de inversión superiores al 25% del PIB para el año 2000 y para ello se diseñaron cuatro estrategias, siendo una de ellas “promover el ahorro del sector privado”

Para que esta estrategia se concretara se plantearon tres medidas, siendo la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones la más importante.

Cuadro 38
Ahorro total de la economía mexicana
(Como porcentaje del PIB).

	INTERNO	EXTERNO	TOTAL
1997	23.9	1.9	25.8
1998	20.5	3.8	24.3
1999	20.5	2.9	23.4
2000	20.6	3.1	23.7
2001	18.0	2.9	20.9
2002	18.5	2.1	20.6
2003	18.4	1.4	19.8
2004/p	19.8	1.1	20.9

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, base 1993, INEGI y el Banco de México.

p/ Cifras preelminares al primer trimestre del año.

El cuadro anterior nos indica que este objetivo no está en línea con lo prometido por el Gobierno Federal. No sólo en el año señalado el ahorro interno como porcentaje del PIB ha estado por abajo del 25%.

Desde que expuse la composición de las carteras de las SIEFORES ya se concluía que dada la concentración de los recursos en valores gubernamentales, era difícil que se estuvieran financiando los proyectos productivos. La mayor parte de los recursos están en deuda a cargo del Gobierno Federal.

Si bien es cierto que la ley dicta que las SIEFORES deben dar rentabilidad y seguridad a los ahorros, los cambios en el régimen de inversión permiten invertir tales ahorros en una mayor cuantía en títulos emitidos por las empresas privadas, como CEMEX, BIMBO o Coca-Cola.

Es más, ni siquiera antes de los cambios al régimen de inversión, los títulos privados representaban más del 16%. Aunque este rubro tiene un peso cada vez mayor, pues recordemos que en 1998 los valores privados representaban el 3.20%, mientras que para 2004 ya ascendían a más del 25%.

Personalmente no comparto la idea de quienes consideran que no se debe permitir la adquisición de títulos privados en una proporción considerable, ya que por un lado el Gobierno Federal ha demostrado que el gasto de capital no tiene tanta prioridad como el gasto corriente, además de que una buena parte de los recursos que capta son para pagar amortizaciones e intereses de la deuda.

Por otro lado, las entidades privadas necesitan captar recursos para poner en marcha sus proyectos productivos, que luego generen empleo.

Recientemente se modificó la LSAR para permitir la adquisición de instrumentos de renta variable. Claro que esto implica un riesgo mayor –aunque recordemos que el riesgo siempre está implícito-. Por supuesto que éste no debe ser un riesgo corrido a ciegas. Las SIEFORES tienen un Comité de Riesgos integrado por especialistas en la materia.

Lamentablemente, quien asume el mayor riesgo es el trabajador, pues independientemente de lo que luego suceda, las Administradoras cobran sus comisiones sobre flujo en cuanto reciben la aportación tripartita del 6.5%.

A propósito, no perdamos de vista que dicha comisión es sobre el salario base de cotización del trabajador y no sobre el flujo real. Me pregunto, ¿a quién se le ocurrió llamarle "comisión sobre flujo"?

Así, todo parece indicar que el Sistema Mexicano de Pensiones es un modelo que dará frutos en el largo plazo. Habrá que darle un voto de confianza y esperar. Aunque las expectativas de muchos sectores de la sociedad no son precisamente positivas.

Ahora, bien los recursos están ahí, y representan un gran potencial para la economía nacional. Sólo hace falta tener un compromiso genuino con México, no nada más con un grupo selecto de banqueros, que dicho sea de paso, en su mayoría son extranjeros.

4.9 El costo fiscal de la Reforma (resultados).

Revisemos ahora algunas estimaciones hechas respecto al costo de la transición.

Fernando Soberón, entonces presidente de la CONSAR y Alejandro Vologómez realizaron en 1997 un cálculo con escenarios diferentes de crecimiento de la economía⁷.

Cuadro 39
Una estimación del costo fiscal de la Reforma al sistema de pensiones en 1997.

Año	Costo sin reforma		Costo con reforma. (Con una tasa de interés real del 3.5%)	
	Bajo crecimiento (3% PIB anual)	Alto crecimiento (5% PIB anual)	Bajo crecimiento (3% PIB anual)	Alto crecimiento (5% PIB anual)
1997	1.61	1.55	0.77	0.77
2022	5.43	3.58	3.05	3.39
2047	14.01	6.29	2.62	2.72

Fuente: Solís Soberón y Villagómez, 1997, pp 45-47.

Si consideramos que entre 1997 y 1999 las erogaciones anuales del gobierno fueron del orden del 1.2% del PIB en 1998 y aproximadamente del 1.5% en 2001, vemos que los cálculos iniciales fueron superados.

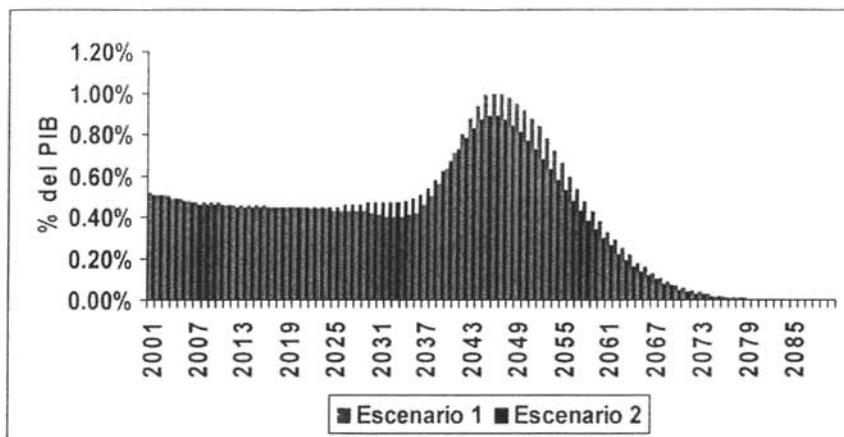
Otra de las estimaciones respecto al costo de la transición se muestra a continuación. Ésta fue presentada en el XV Encuentro Nacional de Actuarios. Pensiones y Previsión Social. El Sistema de Pensiones del IMSS; las Tareas Pendientes. Octubre de 2002.

Costo de Transición, a cargo del Gobierno Federal.

Estimaciones hechas con información al 31 de diciembre de 2000, considerando en el costo de transición las pensiones en curso de pago y las pensiones que se cubrirán a los trabajadores afiliados al IMSS hasta el 30 de junio de 1997, que opten por los beneficios de la Ley de 1973.

Las estimaciones indican, que el gasto anual, podría tener el siguiente comportamiento:

⁷ Soberón, Fernando, "La seguridad social en México: el reto de los próximos cincuenta años", en *Economía Informa*. Núm. 31, Octubre de 2002. Facultad de Economía, UNAM.



FUENTE: XV Encuentro Nacional de Actuarios. Pensiones y Previsión Social. El Sistema de Pensiones del IMSS; las Tareas Pendientes. Octubre de 2002.

Expresado como porcentaje del PIB del año 2000, la cifra es la siguiente:

Valor presente del costo de transición	<u>Escenario 1</u>	<u>Escenario 2</u>
% del PIB del año 2000	22.31%	33.78%

Estas últimas cifras sí que son sorprendentes, pues si en el año 2000 el gobierno tuviera que cubrir el costo respectivo habría de erogar alrededor de una quinta parte del PIB para el escenario 1 y, alrededor de una tercera parte en el escenario 2.

Lamentablemente en este estudio no se dieron a conocer las variables y los supuestos correspondientes. No obstante, el estudio fue realizado por un grupo de actuarios especialistas.

Recordemos que el costo de transición también se ve afectado, entre otros factores, por el monto que se acumule en la cuenta individual de los trabajadores, el cual depende de las comisiones cobradas y de los rendimientos de las inversiones de las cuentas individuales.

Chequemos ahora estimaciones realizadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en este caso respecto al:

Costo fiscal de la subcuenta de vivienda.

Los recursos de la subcuenta de vivienda son manejados por el INFONAVIT y los intereses que se obtienen con los mismos están en función de los remanentes de la operación del instituto y, a partir de 1997, la Ley señala que este interés anual siempre deberá ser superior a un salario mínimo general del Distrito Federal. Un problema es que históricamente el instituto ha otorgado rendimientos reales

negativos, no comparables con los que ofrece la cuenta de retiro. Así, por ejemplo, en el año 2000, el rendimiento fue aproximadamente del 2%, mientras que la subcuenta de retiro otorgó rendimientos reales de gestión por arriba del 9%. Aunque la brecha se ha ido cerrando, es poco probable que se iguallen en el tiempo. De esta manera, los recursos totales de un trabajador al momento de jubilarse son menores comparados con el caso en el cual la subcuenta de vivienda fuera invertida con los mismos criterios que la de retiro.

Por lo anterior, se da la posibilidad de que un trabajador, al momento del retiro, obtenga una pensión de menor magnitud con dos efectos importantes: una reducción en su bienestar y un aumento en el costo fiscal para el Estado, en la medida en que un mayor número de trabajadores recurra a la pensión mínima garantizada.

Esto se hace más latente si consideramos que resulta prácticamente imposible que el INFONAVIT ofrezca mayores rendimientos, ya que utiliza tasas de interés subsidiadas y además enfrenta problemas de recuperación de cartera.

A continuación se presenta el costo fiscal estimado adjudicable al manejo de la subcuenta de vivienda.

La cifra registrada corresponde a la diferencia entre el costo fiscal cuando la subcuenta de vivienda obtiene rendimientos diferentes de cero con el costo obtenido cuando el rendimiento es igual al obtenido por la subcuenta de retiro.

Cuadro 40
Costo fiscal adjudicable al manejo de la subcuenta de vivienda (% del PIB).

Año	Rendimiento de la vivienda		
	4%	6%	8%
2010	0.02	0.05	0.08
2020	0.09	0.19	0.20
2030	0.23	0.31	0.31
2040	0.33	0.33	0.26
2049	0.37	0.26	0.12
Total valor presente	5.08	5.70	5.44

Fuente: INFONAVIT.

Es importante señalar que en cuanto al efecto negativo sobre el bienestar de los trabajadores pensionados, se estima que si la subcuenta de vivienda ofreciera rendimientos semejantes a los de la subcuenta de retiro, las pensiones de los trabajadores podrían aumentar entre un 20 y un 30%, según analistas.

Por último es pertinente señalar que en caso de cumplirse el supuesto de que en los fondos de los trabajadores no habrá pérdidas considerables, entonces el costo fiscal de la reforma será menor al costo en que se incurriría de no haberse efectuado la reforma. Pero, claro, están de por medio muchas variables: tiempo, rendimientos, comisiones -que como lo he señalado son demasiado altas-, riesgo de mercado, etc.

CONCLUSIONES.

La elaboración del presente trabajo me ha dado la oportunidad de adentrarme en uno de los asuntos económicos más importantes del país. Sin duda, el recurso más valioso para las economías está representado por el elemento humano. Por lo tanto, analizar y comprender su situación económica en cualquiera de sus variantes es fundamental para la posterior instrumentación de políticas tendientes a mejorar su condición. Al menos poner sobre la mesa el debate correspondiente es un buen comienzo, ya luego los encargados de legislar son los que deciden.

Así, independientemente del papel que desempeñemos en la sociedad, debemos de contribuir con nuestro granito de arena a la solución de los problemas. De este modo, en esta modesta investigación, después de haber revisado, algunos de los puntos, que primero me llamaron la atención o me parecieron importantes, pude llegar a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, considero que las reformas instrumentadas en la década de los noventa a finales del siglo pasado en el rubro de la seguridad del país y, particularmente de las pensiones, eran necesarias. La situación financiera del Seguro Social se estaba complicando cada vez más; las aportaciones de los trabajadores activos eran insuficientes para pagar las pensiones de los trabajadores que se retiraban. Lo anterior debido, entre otras cosas, a que el sistema anterior ya había envejecido, justo como lo estaba (lo está) haciendo la población mexicana.

Si bien es cierto, al interior del propio IMSS la administración financiera dejaba mucho que desear, por ejemplo, al canalizar los ahorros de los trabajadores a otros rubros, el sistema pensionario mexicano, igual que otros sistemas de pensiones internacionales, se estaba agotando.

Pero, en lo que no estoy de acuerdo es en la forma en que se instrumentó dicha reforma. Y creo que ese es uno de los grandes problemas de México: las reformas sí son necesarias, pero éstas deben tender a mejorar las condiciones socioeconómicas de la mayoría de los mexicanos. Máxime que la reforma que nos ocupa, prometía en voz de sus voceros "garantizar un retiro digno al final de la vida productiva. Me pregunto, ¿un retiro digno? cuando a fines de mayo del presente año la OCDE concluía que de los países miembros del organismo, México es de los que ofrece una de las menores tasas de reemplazo neto.

Esta tasa es equivalente a menos del 40%. Ello quiere decir que si hoy un trabajador mexicano se jubila sólo recibirá un 40% del ingreso promedio obtenido en la etapa activa. En contraste, Luxemburgo tiene una tasa de reemplazo del 102%.

Esto se vuelve indignante, y más aún cuando escuchamos decir a nuestros brillantes funcionarios que "hay países peores que nosotros, no se alarmen". En

efecto, según el mismo estudio de la OCDE, el país con las peores condiciones en materia de jubilaciones es Irlanda al contar con una tasa de reemplazo del 30.6%. Pero eso ni siquiera es un consuelo.

Otro de los objetivos que hasta el momento no se ha cumplido es de la generación de empleos obtenidos con la canalización de los ahorros que administran las AFORES hacia los proyectos productivos. En sí la mayor parte esos fondos los está absorbiendo el Gobierno Federal. Pero el problema no es este, el problema es que no los inyecta a sectores productivos.

¿Entonces tuvo alguna ventaja la reforma puesta en marcha en 1997? De momento resolvía los problemas financieros del IMSS, pero éstos no han terminado. Si no, hay que revisar las constantes marchas ocurridas en esta ciudad, muchas de ellas son derivadas de la situación difícil aún que prevalece en el Seguro Social.

Por otro lado, si el déficit actuarial que había antes del 1997 tendría efectos negativos para las finanzas públicas, la transición al nuevo modelo también genera costo fiscal, representando éste cerca de un 3% del PIB para el año 2022. Recordemos que en caso de que un trabajador no cumpla con los requisitos de jubilación, el Gobierno Federal garantiza una pensión mínima, por supuesto con cargo a las fianzas públicas. Ello en detrimento de la canalización de recursos a sectores prioritarios como la educación y la salud.

De acuerdo al punto anterior, se tiene que a pesar de que se analizó solamente el caso de los trabajadores afiliados al IMSS, la sociedad en su conjunto se ve afectada por lo que ocurre en esa institución, bueno casi toda. Aclaro: ya se expuso que las AFORES han encontrado en el sistema de pensiones mexicano un gran negocio. A los queridos banqueros si se les ha venido bien la reforma. Si no como nos explicamos la guerra que han mantenido desde un principio por ganar más mercado.

Las onerosas comisiones que cobran -no solamente sobre los recursos que efectivamente administran, sino sobre los ingresos totales de los trabajadores- nos dejan claro que no hay un compromiso real con el pueblo de México; el compromiso es con los grandes señores hacedores de negocios, en su mayoría extranjeros. Y aunque esto suene trillado, es la realidad ¿No es tiempo ya de dejar de postrarse ante la presencia del visitante extranjero, de su capital? ¿No hay capacidad en los mexicanos para echar a andar los proyectos que den dinamismo a la economía?, ¿tenemos que seguir dependiendo de sus inversiones, justificándonos en el hecho de que sólo ellos tienen los medios para generar empleos?

Me parece importante que a la hora de hacer las reformas estructurales, que insisto son necesarias, debe haber, además de un compromiso genuino, un conocimiento serio de la realidad, hacer las estimaciones de manera técnica pero

también con un compromiso social a fin de evitar que sólo unos sectores minoritarios y privilegiados se beneficien.

Como ya lo plantearon algunos analistas, académicos y legisladores, hace falta una reforma integral a la seguridad social en México. El ISSSTE, como sabemos, está ante una situación financiera insostenible. El desequilibrio financiero del sistema de pensiones de este instituto ha llegado al punto de poner en riesgo no sólo la cobertura y la calidad de las demás prestaciones institucionales, sino incluso la capacidad de las finanzas públicas para continuar subsidiando el faltante para cubrir la nómina de pensiones. El costo total de la deuda que supone el déficit de pensiones del ISSSTE equivale a la mitad de todo lo que produjo el país en 2003.

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA:

1. Amescua Ornelas, Norahenid. *Las AFORES. Paso a Paso. La Administración de su Fondo para el Retiro.*
Ed. SICCO.
México, D.F. 1996.
2. Apreada, Rodolfo. *Administradoras de jubilaciones y pensiones. Qué son y cómo operan.*
Ediciones Macchi.
Buenos Aires, Argentina, 1993.
3. Banco Mundial. "Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento".
Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo.
Banco Mundial, Washington, D.C., 1994.
4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Quince años después: de la década perdida a la transformación económica 1980-1995.*
Chile, FCE, 1996.
5. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América, 2002 México, 2002.
6. Córdova Gutiérrez, Alberto. *La participación de las AFORES y el nuevo sistema de pensiones en el desarrollo económico del país.*
Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A. C.
México, 1998.
7. Instituto Mexicano del Seguro Social. *Informe Mensual, enero de 1996 y Hacia el fortalecimiento y modernización de la seguridad social, 1995*
8. Jiménez, Adolfo. *Las pensiones amenazadas.*
Ed. Galaxia Gutenberg.
1ª. Edición, Barcelona, 1999.
9. Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. *Entendiendo las AFORES.*
Ed. Sicco.
1ª. Ed. México, 1997.
10. Organización de Naciones Unidas. *Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Informe Brundtland, 1987*

11. Oswaldo Sunkel y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*.
9ª. Ed., México, Siglo XXI Editores, 1976.
12. Ramírez López, Berenice P. (coordinadora). *La seguridad social. Reformas y retos*.
Colección Jesús Silva Herzog.
UNAM, México 1999.
13. Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Las AFORE. El nuevo sistema de ahorro y pensiones*.
Ed. Porrúa. 4ª Edición.
México, 2002.
14. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997 – 2000, pág. 51.
México, 1997.
15. Torres López, Juan (coordinador). *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*
Ed. Ariel, S.A.
Barcelona, 1996.

REFERENCIAS:

1. Ávila Ramírez, Ángel, "Sistema de Pensiones en México: aspectos pendientes", en *Economía Informa*.
Núm. 290, septiembre 2000.
Facultad de Economía, UNAM.
2. Barba García, Héctor, "Fondos del SAR 92-97: "Reclamación o transferencia al gobierno", en *Laboral, La Práctica Jurídico – Administrativa*.
Núm. 125, Año XI, 2003.
3. Beltrán, Vanesa, "Reduce la competencia las comisiones", en *Reforma*.
México, 15 de noviembre de 2004, pág. 54.
4. CONDUSEF, "Pensiones y AFORES" en, *Proteja su dinero. Revista de Cultura Financiera*.
Año 4, Núm. 58, edición especial 2004.
5. CONSAR, Boletín informativo, enero de 2000.
6. CONSAR, Boletín informativo, febrero de 2001.
7. CONSAR, Boletín informativo, febrero de 2001.
8. CONSAR, Boletín informativo, junio de 2002
9. CONSAR, Boletín informativo, septiembre de 2002.
10. CONSAR, Boletín informativo, octubre de 2002.
11. CONSAR, Boletín informativo, noviembre de 2002.

12. CONSAR, Boletín informativo, enero de 2003.
13. CONSAR, Boletín informativo, junio de 2003.
14. CONSAR, Boletín informativo, julio de 2003.
15. CONSAR, Boletín informativo, agosto de 2003.
16. CONSAR, Boletín informativo, septiembre de 2003.
17. CONSAR, Boletín informativo, noviembre de 2003.
18. CONSAR, Boletín informativo, enero de 2004.
19. CONSAR, Boletín informativo, febrero de 2004.
20. CONSAR, Boletín informativo, marzo de 2004.
21. CONSAR, Boletín informativo, junio de 2004.
22. CONSAR, Boletín informativo, julio de 2004.
23. CONSAR, Boletín informativo, agosto de 2004.
24. CONSAR, Boletín informativo, septiembre de 2004.
25. CONSAR, Boletín informativo, noviembre de 2004.
26. CONSAR, Boletín informativo, marzo de 2005.

27. Corta, Vicente, "El Sistema de Pensiones Mexicano a Cuatro Años de la Reforma de la Seguridad Social", en *Mercado de Valores*. Núm. 5, mayo de 2002. Año LXII. Nacional Financiera.

28. Cortés, Nayeli y Lilia Saúl, "Negocian sistema de pensiones; el objetivo, frenar el pasivo laboral del ISSSTE, según el Ejecutivo y la FSTSE", en *El Universal*. México, 11 de agosto de 2004, pág. A13.

29. Ferré Carracedo, Monserrat y Agustín García García, "Los Efectos de la Política Fiscal sobre el Ahorro: Evidencia para la OCDE 1964 - 2001"; *El Financiero*.

30. Hernández, Ulises, "El esquema de pensiones en México, poco generoso", en *El Universal*. México, 3 de mayo de 2005.

31. Gazcón, Felipe, "Pensiones y Pidiregas ejercerán más presión cada día", en *El Financiero*. México, 24 de septiembre de 2004, pág. 7.

32. Lomelí Venegas, Leonardo, "La seguridad social en México", en *Economía Informa*. Núm. 311, octubre 2002. Facultad de Economía, UNAM.

33. Mendoza Alvarado, Juan José, "La reforma al sistema de pensiones en México. Un apunte analítico sobre seguridad social y ahorro", en *Economía Informa*. Núm. 258, junio 1997.

Facultad de Economía, UNAM.

34. Piñera, José, "La revolución de las Pensiones en Chile", en *Mercado de Valores*.
Núm. 5, mayo de 2002. Año LXII.
Nacional Financiera.
35. Sandoval, Rafael, "Restará presión a las finanzas públicas, un régimen de retiro basado en la cuenta individual para la burocracia", en *El Financiero México*, 8 de mayo de 2003, pág. 4.
36. Schaffer Vázquez, Carlos, "Notas sobre la perspectiva estratégica de las prestaciones médicas y la nueva Ley del Seguro Social", en *Economía Informa*.
Núm. 264, febrero 1998.
Facultad de Economía, UNAM.
37. Soberón, Fernando, "La seguridad social en México: el reto de los próximos cincuenta años", en *Economía Informa*.
Núm. 31, Octubre de 2002.
Facultad de Economía, UNAM.
38. Villagómez Amescua, F. Alejandro, "Las Pensiones en México. Perspectivas", en *Mercado de Valores*.
Núm. 5, mayo de 2002. Año LXII.
Nacional Financiera.

SITIOS WEB:

1. www.CONSAR.gob.mx
2. www.banxico.gob.mx
3. www.condusef.gob.mx
4. www.inegi.gob.mx
5. www.shcp.gob.mx
6. <file:///C:/WINDOWS/Archivos>