



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“Contradicciones del sistema de pensiones en México. Repercusiones económicas y sociales, y alternativas”

TESIS

Que para obtener el grado de
Licenciado en Economía

PRESENTA

Daniel Navarro Rodríguez

DIRECTOR DE TESIS

Lic. María Magdalena Galindo Ledesma



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 18 de mayo de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradecimientos

- Principalmente a mi madre, María Eugenia Rodríguez, y a mi hermano, Isaac Molina, quienes fueron el principal motor para la realización de este trabajo. Agradezco infinitamente su apoyo, no solo en la cuestión académica, sino que me han apoyado en todos los proyectos profesionales y personales. Sin duda, mi más grande motivación en la vida.
- A su vez, agradezco a mis familiares, quienes también me han apoyado en la mayor parte de mis proyectos. Especialmente a mis abuelos, Inés Cano y Ramón Rodríguez (en paz descanse) que han creído en mí y me han dado consejos muy valiosos, mismos que trataré de seguir. Me hubiera encantado que mi abuelo presenciara este gran acontecimiento.
- A mis grandes amigos, Fernando Romero y Tomás Hernández, con quienes no comparto la hermosa profesión de Economista, sin embargo, hemos sostenido un sin número de debates y pláticas de temas económicos, políticos y sociales.
- A mis amigas y compañeras de vida, Alejandra Muñoz y Valeria Rodríguez, quienes me han brindado su más sincero apoyo, siempre mostrando un gran interés en mis proyectos. Agradezco la presión que ejercieron para que me apurara a concluir de este trabajo.
- A mis amigos y colegas Economistas, a quienes sería imposible mencionar debido al gran número. Agradezco todas esas vivencias y grandes debates de temas económicos. Hago una especial mención a Citlalli Vázquez y Yeili Rodríguez, con quienes además de ser compartir esta bella profesión, me brindaron su gran amistad.
- Una mención especial al Dr. Miguel Ángel Sáenz y al Lic. Alberto Ruiz de la Peña, grandes personas expertas en el tema de Seguridad Social, a quienes agradezco todos sus consejos y aportaciones, además de que me proveyeron de una vasta bibliografía para la realización de este trabajo.
- A mi asesora, la Profesora Magdalena Galindo por su paciencia y todos los consejos brindados.
- Por último y no por ello menos importante, a quienes me inspiraron para elegir este tema, a toda la clase trabajadora. Esperando que este trabajo pueda trascender para realizar propuestas al respecto del sistema de pensiones, pues el presente y futuro no son muy promisorios y por ello es necesario analizar y replantear el futuro de los trabajadores.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Antecedentes de los sistemas de pensiones.	
Cambio de paradigmas.....	2
1.1 Los sistemas de pensiones en los países desarrollados.....	3
1.2 El caso chileno.....	7
1.3 México: un acercamiento histórico a los sistemas de pensiones.....	10
1.4 El Sar de 1992: la antesala a la privatización.....	16
Capítulo 2. Justificaciones y estructura del nuevo sistema de pensiones.....	22
2.1 Los diversos sistemas de pensiones en México.....	22
2.2 Justificaciones y objetivos del nuevo sistema de pensiones en México. Caso IMSS.....	26
2.3 Justificaciones de la reforma pensionaria. Caso ISSSTE.....	33
2.4 Estructura del nuevo sistema de pensiones.....	37
2.4.1 Caso IMSS.....	37
2.4.2 Caso ISSSTE.....	42
Capítulo 3. Repercusiones económicas de la privatización.....	46
3.1 Participación de las Afore en la economía.....	46
3.2 Impacto fiscal de las reformas.....	48
3.3 Rendimientos y minusvalías de las Afore.....	53
3.3.1 Minusvalías 2013.....	55
3.3.2 Comisiones cobradas.....	56
Capítulo 4. Principales límites sociales.....	58
4.1 El problema de la información.....	58
4.2 Empleo, desempleo e ingresos.....	61
4.2.1 Reforma Laboral de 2012.....	63
4.3 Ahorro alternativo.....	65
4.3.1 Ahorro Voluntario.....	66
4.3.2 Planes Privados para el Retiro (PPR's).....	67
Conclusiones Alternativas.....	69
Bibliografía.....	74

Introducción

Con la implementación de las políticas del Estado de bienestar, cuando se alcanzan niveles de crecimiento y desarrollo tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, se consolidan los sistemas de pensiones en el mundo. El primer indicio se da con el canciller Bismarck, en Alemania, en donde la seguridad social es un componente esencial para el desarrollo de aquella nación. El Estado, jugaba un papel protagónico en la provisión de protección social en donde la salud y las pensiones, eran otorgadas gracias a un modelo solidario.

En el caso de los países latinoamericanos, se consolida la seguridad social debido al proceso de industrialización que se da gracias a la Segunda Guerra Mundial. Surge una nueva clase trabajadora, la industrial, y con ello la necesidad de brindar protección en materia de Seguridad Social. En México, la consolidación se logra a partir de 1943 cuando se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la institución más grande del ramo y en la cual están adscritos la mayor parte de la clase trabajadora. Respecto al tema de pensiones, se crea un sistema solidario de reparto, en el cual, se realizan aportaciones tripartitas (Estado, trabajadores y patrones) las cuales entraban en un fondo común, mismo que serviría para garantizar las pensiones de los trabajadores en caso de enfermedad, riesgos de trabajo y desde luego, pensiones al momento del retiro.

Sin embargo, a partir de los años setenta, se dieron una serie de cambios a nivel internacional debido a la instauración del neoliberalismo y a la crisis del Estado de bienestar. Esta nueva configuración de la economía se caracteriza por la apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros, una menor participación del Estado en la planificación de las economías así como privatizaciones de empresas públicas y actividades que eran prioritarias del Estado. Las pensiones no fueron la excepción, y la mayoría de los sistemas de pensiones de los países desarrollados y subdesarrollados sufrieron cambios, aunque no en su totalidad, en donde el capital privado comenzó a tener injerencia en la provisión de pensiones, aunque sólo complementando los sistemas de reparto.

El cambio más radical se lleva a cabo en Chile, en donde el sistema de pensiones, que anteriormente funcionaba con un sistema de reparto, pasa a ser privatizado en su totalidad en donde las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), empresas financieras privadas, se van a encargar de proveer las pensiones mediante un ahorro forzoso. Esto se lleva a cabo durante la dictadura militar de Augusto Pinochet, que comienza en 1973 cuando se da el golpe de Estado al entonces Presidente Salvador Allende. Sin embargo, es hasta 1981 cuando se da la reforma al sistema de pensiones, en donde curiosamente quedan excluidas las

fuerzas armadas. Esta reforma fue el experimento, tan es así, que posteriormente otros países de Latinoamérica llevaron a cabo reformas similares, tal es el caso de México. El experimento fue tan ilustrativo en cuanto a los problemas que implicaba, que a la fecha pocos países desarrollados han reformado sus sistemas de pensiones tomando como referencia el modelo chileno.

En México, a partir de 1982, se dieron una serie de cambios sustanciales que obedecen al nuevo orden internacional, en donde las palabras privatización y desregulación son claves en esta nueva estructura. La forma en que se produce en nuestro país, la pérdida de soberanía del Estado mexicano en cuanto a las decisiones de política económica, una mayor entrada de inversión extranjera directa (IED), apertura comercial y apertura financiera, así como una creciente flexibilización laboral y la cada vez menor participación del Estado como motor de crecimiento y desarrollo económico; así como una menor participación en Política Social, han ido mermado los ingresos de la población mexicana y con ello, se ha ido debilitado la Seguridad Social rubro donde se encuentra nuestro sistema de pensiones.

La seguridad social, como ya se mencionó, se estableció su gracias a las políticas del Estado de Bienestar, en donde propugnaba el pleno empleo y en donde se alcanzaron niveles de crecimiento y desarrollo importantes y esto se tradujo en ingresos para los trabajadores que servirían para fondar el sistema de reparto. Como resultado de una serie de reformas neoliberales se adopta un nuevo modelo de desarrollo en donde la política social llega a considerársele como regresiva y de gran impacto para las finanzas públicas, es por ello que en los últimos años el presupuesto para la Seguridad Social ha ido en decremento.

Junto con estos cambios surge la preocupación por el bono demográfico, en el que se incrementará el número de personas viejas en 2050 porque lo que se comenzó a poner en tela de juicio la posibilidad de sostener el sistema de reparto. Entonces, es en 1995, en un contexto de crisis económica, cuando se reforma el sistema de pensiones siendo los principales pretextos para la reforma la búsqueda de una mayor tasa de ahorro interno para disminuir la dependencia del capital extranjero, la insostenibilidad del sistema de reparto y el problema demográfico así como la creencia de que la inversión en los mercados financieros traerían consigo mejores beneficios que las pensiones públicas. Sin embargo, detrás de estos y otros argumentos, se estaba gestando un proyecto que afectaría principalmente a la clase trabajadora, en donde, por medio de los ahorros de los trabajadores surge una nueva acumulación de capital para los mercados de valores en México y para la acumulación del capital financiero internacional.

Capítulo 1. Antecedentes de los sistemas de pensiones. Cambio de paradigmas.

1.1 Los sistemas de pensiones en los países desarrollados

En este primer apartado trataré de describir brevemente los distintos tipos de sistemas de pensiones de los países desarrollados, en los cuáles se incluyen desde luego Estados Unidos y Canadá, en el caso de América del Norte y algunos países de la Unión Europea que son referencias importantes en las modificaciones en los sistemas de pensiones en el mundo.

Antes de pasar a la descripción de los diferentes sistemas en cada país, es importante señalar algunos de los cambios en el Sistema Financiero Internacional que se dan a partir de las décadas de los 70's y los 80's. Uno de los cambios de mayor relevancia es la liberalización financiera, con la cual, se empiezan a desarrollar y a fortalecer de forma considerable los mercados financieros –los cuales van a pasar a formar parte fundamental en los sistemas de pensiones- en gran parte por la crisis de los años 70's. Otro cambio importante que trae consigo la liberalización financiera, es la desregulación de actividades financieras que permite la incorporación de más instituciones financieras en mayores actividades económicas y la invención de nuevos y más complejos instrumentos financieros. La concentración de instituciones financieras es otro cambio importante entre las transformaciones del sistema financiero, que ya había destacado Lenin décadas antes al describir la formación de “oligarquías financieras”¹ que cada vez van acumulando más capital y van encontrando nuevas formas para hacerlo.

De forma muy general, esos son los cambios a mi juicio, más importantes a considerar para irnos adentrando poco a poco a los sistemas de pensiones. Ahora pasaremos a describir las principales características de algunos países.

Estados Unidos

Los dos componentes principales del sistema de pensiones de Estados Unidos son:

- La seguridad social financiada a través de impuestos
- El sistema de retiro financiado por el sector público y el sector privado

¹Lenin, Vladimir. “El Imperialismo, fase superior al imperialismo”. Ed. Grijalbo. México 1965, p.p. 163

Las entidades privadas son las que predominan en la promoción de planes de pensiones ocupando el 65 y 70% del total, seguido por el gobierno federal, los gobiernos estatales o locales, algunos sindicatos y las personas que trabajan por cuenta propia.

En 1974 es cuando se aprueba la reforma a los sistemas de pensiones con la Ley Employee Retirement Income Act (ERISA), o bien, la Ley para el retiro de los trabajadores. En dicha ley se tiene a las entidades privadas como predominantes en las pensiones.

Algunos de los planes de pensiones en este país son los siguientes:

- Planes de contribución definida. Los cuales consisten principalmente en que la empresa aporta una cantidad de dinero específica en una cuenta del trabajador, misma que se invierte en un fondo y con base en el rendimiento de éste es como se determina la cantidad de la pensión a la hora del retiro.
- Planes de beneficio definido. En estos planes, las pensiones están a cargo de empresas las cuales, contratan una aseguradora pagándole una prima anual. Los beneficios están determinados por los rendimientos de los fondos, mismos que están sujetos a las variaciones en los mercados financieros.
- Planes híbridos. Aquí se combinan los tres tipos de planes. Por un lado, es a través de una cuenta individual en la cual se invierten los fondos para generar rendimientos, y por otro lado, también la empresa empleadora, asume la responsabilidad de la jubilación. Cabe mencionar que al ser muy pocos los trabajadores adscritos a estos planes y por lo tanto no representa gran riesgo para las empresas.
- Por último, existen los planes llamados Keogh y las cuentas individuales Individual Retirement Accounts (IRA), que son dos opciones de ahorro privado para la jubilación y que son especialmente para trabajadores independientes también llamados trabajadores por cuenta propia, aunque también son planes que sirven a las pequeñas empresas.

Canadá

El sistema de pensiones de Canadá se inicia en 1965. Es sustentado por empresas, trabajadores, gobierno federal y gobiernos estatales. Está constituido por tres pilares básicos:

- El primer pilar está conformado por The Canadian Old Security Program

(Programa Canadiense de Seguridad de la Vejez), por el Old Age Security (Ingreso Complementario Garantizado) y el Spouse's Allowance (Ayudas Familiares) que garantizan un ingreso de retiro para toda la población. Los ingresos provienen principalmente del gobierno canadiense, cuya fuente principal de esos ingresos es la captación de impuestos.

- El segundo y el tercer pilar están constituidos por los Planes de Pensión Registrados (RPP), los Planes de Participación de Beneficio Diferido (DPSP) y los Planes Registrados de Ahorro para el Retiro (RRSP). En el caso de ambos, los fondos de pensiones pueden ser a través de fideicomisos o planes asegurados.

Países de la Unión Europea

Alemania

En el caso de Alemania el sistema de pensiones se constituía en su mayor parte de la seguridad social, es decir, a cargo del Estado. Sin embargo, para el año 2000 se introduce una reforma, en la cual aparece una forma voluntaria y complementaria de capitalización individual mediante las cuales hace su aparición el sistema financiero acompañado de empresas privadas invirtiendo en fondos para el retiro. A pesar de dicha reforma, actualmente las pensiones en este país siguen a cargo del gobierno alemán.

Francia

La base de las pensiones en Francia, está a cargo de la seguridad social casi en su totalidad. También se compone de tres pilares básicos:

- El primero se conforma de la seguridad social y el régimen complementario AGIRC y ARCO (que se encargan de cubrir los retiros anticipados).
- El segundo, se compone de aseguradoras que tienen como objetivo apoyar al trabajador. A pesar de ello el Estado es quien se encarga de la pensión.
- El último, incluye las formas de ahorro individual a largo plazo pero son complementarias a la pensión que brinda el gobierno.

El monto de las pensiones mensuales está en función del índice de precios al consumo y desde luego, del índice salarial.

Italia

Al igual que en los dos anteriores, en Italia las pensiones son responsabilidad del sector público, aunque en 2001 se aprueba un nuevo régimen, dando entrada al

sector privado. A pesar de ello, el trabajador tiene la posibilidad de elegir entre la pensión que es pagada por el Estado y la pensión cubierta por alguna entidad privada, en las cuales se invierten los fondos y sólo se puede disponer de ellos a la edad de sesenta años o en el caso de alguna enfermedad grave.

Hasta aquí, los países brevemente descritos excepto el caso de los Estados Unidos, son países en los cuales el Estado es el principal promotor de los fondos de pensiones hasta finales del siglo XX y principios de este siglo. A continuación pasaremos a los países en los cuales se realizaron modificaciones más importantes en sus sistemas de pensiones.

Inglaterra

El sistema de pensiones es el de capitalización en el caso inglés. Todos los planes de pensiones son regulados por la Ley de Pensiones de 1995 y por la Ley de ingresos y empresas de 1998.

Tanto los trabajadores del sector público y los del sector privado deben estar cubiertos por una State Earning-Related Pension Escheme (SERP), la cual es una pensión adicional a un plan individual o a un plan de empleo. En suma, estos tres tipos de planes constituyen los tres pilares básicos del sistema de pensiones inglés, en el cual desde luego podemos notar que las pensiones son a cargo de empresas privadas y los fondos de las pensiones están en función totalmente de lo que suceda con las inversiones en los mercados de capitales y bursátiles.

Suecia

En el caso de Suecia, la reforma a las pensiones se lleva a cabo en 1998 y se empezó a pagar en 2001. Dentro de esta reforma, se contempla que la pensión va a estar determinada por los ingresos acumulados por el trabajador durante toda su vida laboral eligiendo una administradora para que sea encargada de las inversiones de sus fondos, que son principalmente compañías de seguros.

Anterior a esta reforma estaba el sistema de reparto que empezó a funcionar desde 1960 y en el cual se incluían las pensiones básicas nacionales y el esquema de pensiones complementarias. Las pensiones básicas nacionales son las mismas para todos los trabajadores y en el caso de las complementarias, sólo aplican para los trabajadores que trabajaron durante treinta años.

En síntesis, podríamos decir que los que cambiaron de manera profunda sus sistemas de pensiones son Inglaterra, Suecia y Estados Unidos, mientras que en el caso de Canadá, Alemania, Francia e Italia tienen aún como gran base al Estado, quien es el encargado de solventar, en mayor medida, las pensiones de sus trabajadores.

Es importante este primer acercamiento a estos sistemas ya que posteriormente veremos que en México se van a aplicar cambios fundamentales parecidos a los de los países que sí tuvieron reformas profundas, como también veremos que el anterior sistema de nuestro país era muy parecido al de aquellos países en los que el Estado es la base del sistema de pensiones.

1.2. El caso chileno.

Abordar el caso de Chile es de suma importancia, esto debido a que de entrada es el primer país de América Latina en introducir el neoliberalismo –o que más bien fue el primer país al cual se le impuso el neoliberalismo por parte de los países del desarrollados- como nuevo paradigma económico y a su vez fue el primer país latinoamericano en reformar su sistema de pensiones. Cabe mencionar que no sólo fue el primero de la región sino que también fue el primer país del mundo en adoptar un sistema privado de pensiones como pilar y no como un complemento a las pensiones estatales.

La importancia del caso chileno en esta investigación radica en las similitudes que vamos a encontrar cuando pasemos a analizar el sistema de pensiones en México. Cabe mencionar que ambas reformas, a pesar de que se dan en diferentes décadas, entran en un contexto de globalización lo que nos permite situarlas en un contexto neoliberal.

El cambio en el sistema de pensiones en Chile se da en un contexto político complicado para ese país, pues se da bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, misma que comienza con el golpe de Estado en 1973 al gobierno de Salvador Allende. Con la dictadura se dan una serie de reformas – las cuales fueron muy similares a las que se estaban llevando a cabo en Inglaterra y Estados Unidos, con Margaret Thatcher y Ronald Regan, respectivamente – que se llevaron a cabo para recomponer las propias contradicciones del sistema capitalista, dando paso a un nuevo liberalismo económico.

Ya bajo esta nueva forma de capitalismo -que se da gracias a la mencionada imposición militar- una de las reformas importantes en Chile, es la reforma al sistema de pensiones, misma que se tratará de describir en este apartado.

Dos formas de administrar los fondos de pensiones básicamente son las que anteceden al sistema de pensiones actual en Chile. En 1924 se estableció un sistema cuyo objetivo principal era regular los fondos de pensión de los empleados públicos y una parte de los empleados privados, las contribuciones estaban a cargo de empresas y trabajadores, sin embargo este sistema colapsó debido a la mala administración de los fondos. Debido a este colapso, surge el sistema de reparto –el cual, veremos en posteriores capítulos y más detallado para el caso de

México- que básicamente consiste en un fondo común administrado por el Estado para garantizar las pensiones de los trabajadores. El sistema de reparto alcanza su plenitud en los años setentas del siglo pasado, pero también colapsa debido a una serie de desequilibrios financieros y mala administración.

Entrando en la década de los ochentas, surge el nuevo sistema de pensiones –el cual va a ser privado- basado en la capitalización de cuentas individuales que es una de las reformas más importantes del régimen militar, el cual se vuelve obligatorio para todos los trabajadores pero excluyendo, eso sí, a las fuerzas armadas. En este sistema, los trabajadores van a constituir un capital gracias a sus ahorros que servirán de base para sus propias pensiones. Los ahorros van a ser canalizados a empresas nacionales o extranjeras por la vía de la compra que realizan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de activos financieros (bonos y acciones).

De esta manera es como los trabajadores van a ser parte fundamental para el desarrollo del sector financiero que permitirá un mayor crecimiento de las grandes empresas en un sentido de financiamiento, pero también desde el punto de vista de sus costos, pues el sistema de capitalización implica que la cotización quede con un peso mayor a cargo del trabajador.

Este nuevo sistema va a depender en gran medida de los altibajos en los precios de las acciones o bonos cotizados en bolsa. Puede haber altos rendimientos en el mercado de las acciones pero también ellos conllevan altos riesgos, y por ello dichos altos rendimientos deben ajustarse por el riesgo. Por lo que podríamos decir que se estaría especulando con los propios ahorros de los trabajadores al ser invertidos en el mercado de capitales.

En los países desarrollados, como vimos en el apartado anterior, el sistema de capitalización representa un complemento a las pensiones garantizadas por el Estado. En el caso chileno es la totalidad de la pensión que se financia con este dispositivo lo cual complica bastante al trabajador llegar a acumular un fondo suficiente como para poder alcanzar una pensión digna o bien, para al menos alcanzar una pensión. Además, este sistema también genera que trabajadores independientes queden excluidos así como el personal femenino –que por lo regular busca empleos temporales ya que muchas mujeres son amas de casa- y los trabajadores que no tienen empleos fijos, pues limita su ahorro ya que al no ser trabajadores afiliados o constantes no pueden generar un ahorro suficiente.

Este sistema se volvió obligatorio para todos los trabajadores que comenzaron a laborar a partir del 1 de enero de 1983. Para los trabajadores que estaban en el

anterior sistema, se les dio un plazo para decidir cambiarse al nuevo régimen o bien, para permanecer en el anterior. Para los que eligieron el nuevo sistema, se les otorgó un bono de reconocimiento – caso muy parecido al Bono del Pensionisste, que también veremos más adelante para el caso de México- para que los trabajadores pudieran finalmente optar por el régimen de capitalización individual.

Las prestaciones sociales que se incluyeron en este nuevo sistema se limitaron a:

- Pensiones de vejez.
- Pensiones de invalidez.
- Pensiones de sobrevivencia (que son las pensiones a las cuales van a tener derecho los beneficiarios a causa de la muerte del trabajador; los beneficiarios pueden ser viudas (os), hijos (as) o padres.

Las últimas dos corresponden a un seguro que contrata la AFP con una Compañía de Seguros para cubrir los riesgos de invalidez y muerte. Lo correspondiente a salud y otras asignaciones quedaron fuera del sistema.

Existen dos modalidades en este sistema de capitalización:

- Retiro programado. Consiste en que la pensión se va a determinar con el monto acumulado en la AFP al momento del retiro, 60 y 65 para mujeres y hombres respectivamente, hasta el momento en que el saldo se agote. Para hacer el cálculo, se divide entre 170 meses (14.16 años) el monto total de la cuenta individual y en caso de vivir más de este tiempo, el Estado puede pagar al trabajador una pensión mínima otorgada por el Estado.
- Retiro adelantado. Aquí el trabajador puede retirarse antes de la edad estipulada para hacerlo, siempre y cuando al momento de hacerlo rebase el 55% del promedio del salario de los últimos 10 años.

A grandes rasgos, así es como se compone el sistema de pensiones en Chile. Desde sus primeros años hasta la fecha se ha estado cuestionando debido a que tiene grandes fallas. De entrada su naturaleza no es garantizar un retiro digno para los trabajadores, sino que fue puesto al servicio de grandes capitales financieros principalmente, para poder incrementar sus excedentes. Quizá este apartado se queda corto para detallar todas sus limitaciones; desde luego se necesita hacer un análisis más profundo, sin embargo, la intención del mismo es más bien conocer su estructura porque como ya se ha mencionado, va a ser muy similar a la estructura adoptada por el sistema de pensiones en México.

1.3 México: un acercamiento histórico al sistema de pensiones.

Los sistemas de pensiones en el mundo surgen a partir de las políticas del Estado del Bienestar, principalmente. México no fue la excepción ya que a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, los gastos presupuestarios en materia social se incrementaron y con ello, la seguridad social fue tomando forma, pues debido a la urbanización e industrialización del país se demandaban cada vez más los servicios de salud y protección a la clase trabajadora.

A su vez, la clase capitalista industrial que fue surgiendo, demandaba trabajadores fuertes y sanos que pudieran potencializar la producción a gran escala, pues el contexto internacional permitió a nuestro país un desarrollo industrial importante.

Las primeras manifestaciones de seguridad social en nuestro país se dan durante el porfiriato -que podríamos decir que es cuando toma forma el capitalismo en nuestro país-; sin embargo, hasta 1925 es cuando se crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, misma que se convertiría en 1959 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Dentro de este instituto se encuentran adscritos los trabajadores que se emplean en las diversas dependencias del gobierno, las diversas ramas policiacas, las secretarías de estado, comisiones y el propio gobierno federal, es decir, la burocracia del país en general.

La seguridad social logra su consolidación en 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que es la institución más grande de seguridad social del país. Se crea durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho¹, aunque fue proyectado desde Cárdenas, en un contexto en el cual el paradigma económico a nivel mundial era el estado de bienestar y fue precisamente cuando en casi toda América Latina se estaba llevando a cabo el llamado modelo de desarrollo hacia adentro o de sustitución de importaciones, el cual se pudo llevar a cabo en gran medida por las ventajas que la Segunda Guerra Mundial otorgó a los países latinoamericanos. En ese mismo año, se crea la Ley del Seguro Social, en la que se implementa como tal un sistema de pensiones.

Bajo este contexto de industrialización, la clase obrera en nuestro país se incrementa de manera considerable ya que se constituyeron un número

¹ "...todos debemos asumir desde luego el propósito, que yo desplegaré con todas mis fuerzas, de que un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de la adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir". Discurso de toma de posesión, 1ro de diciembre de 1940, del Presidente Ávila Camacho.

importante de fábricas, la mayoría de capital privado.

Estas situaciones dieron pie a que el gobierno mexicano pudiera otorgar condiciones de protección a los empleados públicos y a la clase obrera asalariada en ascenso que laboraba para empresas privadas. Mediante modificaciones en el presupuesto público, el cual, tanto en el rubro económico, como en el social se incrementó de manera considerable, fue como se pudo diseñar una política social de mayor alcance desde Lázaro Cárdenas hasta Ávila Camacho, tal y como se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1

Porcentaje Presupuestario por rubros 1932-1944

Año	Rubros		
	Económico	Social	Administrativo
1932	28.4	15.8	55.8
1933	20.3	15.7	64
1934	23.2	15	61.8
1935	31.6	17.3	51.1
1936	42.6	16.9	40.5
1937	41.9	17.4	40.7
1938	37	19.9	43.1
1939	28.2	18.4	43.4
1940	34.1	19.7	46.2
1941	37	18.5	44.5
1942	29.4	17.4	53.2
1943	39	15.3	45.7
1944	43.2	14.5	42.3

Fuente: Wilkie, James. La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social.

Aunado a estas dos importantes instituciones de seguridad social, también se crearon las llamadas empresas descentralizadas -la mayoría de ellas para mediados de los años ochenta y noventa se privatizaron por los gobiernos neoliberales-, que son empresas que pertenecen al Estado y en las cuales se incentivan diversas actividades económicas estratégicas como la extracción de petróleo, el manejo de la banca central y de desarrollo, el funcionamiento de ferrocarriles, por mencionar algunas. Los trabajadores de estas empresas fueron

afiliados al IMSS.

Debido a la industrialización y a la creación de los institutos de seguridad social, es como se logran mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores. Dicha protección, considero, no obedece únicamente a un beneficio para la clase trabajadora, sino que permitió también la acumulación de capital de los nuevos empresarios industriales que fueron surgiendo, mismos que pudieron contar con fuerza de trabajo más duradera y sana. Además, a la burguesía le resultaron favorables esos logros sociales porque afianzaron el mercado interno, le sirvió en la estrategia de industrialización y se generaron condiciones políticas adecuadas para el capital. Bajo esta lógica, Estado, capitalistas y trabajadores organizados se beneficiaron.

En este contexto, se crea el Sistema de Pensiones que se conoce como Sistema de Reparto o de Beneficio Definido con un "Fondo Común" en el cual todas las aportaciones de los trabajadores, de los patrones y del Estado, se acumulan y al término de la vida laboral se les redistribuye en forma de una pensión mensual que paga el Estado hasta la muerte del trabajador. Este sistema parte de una premisa que es la solidaridad², mediante aportaciones tripartitas por parte de trabajadores, patrones y Estado, que son depositadas en dicho fondo.

Las edades para tener derecho a una pensión en IMSS y en ISSSTE son diferentes, pues en el primero se otorgan a la edad de 65 años o bien, puede ser a los 60 aunque el porcentaje disminuye ya que está en función del salario de los últimos cinco años y la cantidad de años de cotización.

En el caso del ISSSTE, la pensión puede ser alcanzada desde los 50 años pues se determina por el tiempo de servicio, sin tomar en cuenta la edad, que pueden

² Se trata de un legislado, pactado y obligado mecanismo de redistribución de riqueza, de los pudientes a los necesitados, de los sanos hacia los enfermos, de los jóvenes a los viejos, de los ocupados a los desempleados. (RH Chande - 2000).

ser desde los 15 hasta los 30 años ininterrumpidos de trabajo. Otra de las diferencias entre IMSS e ISSSTE es que en el primero los salarios son precarios en la mayoría de los casos, mientras que en el segundo, los salarios son más altos lo que les garantiza además de obtener una pensión en un menor tiempo, una pensión más elevada.

Las pensiones garantizadas por el Estado con el fondo común continúan inclusive a inicios del neoliberalismo que comienza en 1982 con el presidente Miguel de la Madrid y que toma fuerza con Salinas de Gortari (1988-1994) -pues es quien privatiza la mayoría de las empresas descentralizadas o también llamadas paraestatales señaladas en párrafos anteriores-. Sin embargo, con éste último se da ya un indicio de privatización al sistema de pensiones con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992. Este sistema surgió como fondo para ser entregado al final de la vida laboral del trabajador, en donde el patrón estaba obligado a hacer una aportación a una cuenta individual administrada por un banco el cual invertiría los recursos para brindar un rendimiento al trabajador. Dicho fondo, se creó para ser entregado al término de la vida laboral del trabajador, pero hasta la edad de 65 años.

Con la liberalización financiera y una participación del sector privado en diversas actividades económicas –rasgos característicos del neoliberalismo-, surgen nuevos inversionistas denominados Inversionistas Institucionales³, dentro de los cuales entidades financieras privadas pasan a ser las encargadas de administrar los fondos de pensión de los trabajadores por medio de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), que a su vez, cuentan con Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), que serán las

³ Se denomina inversionistas institucionales a aquellas entidades financieras especializadas en la administración del ahorro de personas naturales y jurídicas para su inversión en valores por cuenta y riesgo de éstas. Los inversionistas institucionales actúan como grandes inversionistas ya que administran y concentran recursos de un gran número de pequeños inversionistas. Al especializarse en la inversión y al administrar volúmenes importantes de recursos, los inversionistas institucionales tienen posibilidad de acceder a diversas y posiblemente mejores alternativas de inversión y de diversificar más eficientemente las carteras de valores, que los inversionistas que actúan individualmente.

encargadas de invertir los recursos en diversos activos financieros.

Lo anterior se logra consolidar con el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) mediante la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995, la cual, entra en vigor el 1^a de Julio de 1997 junto con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro publicada en 1996. La reforma se da en un contexto de crisis financiera pues se propone desde 1995 como respuesta a la misma, en la que se suscitó una gran fuga de capitales y por lo tanto se necesitaba fortalecer al Sistema Financiero Mexicano de algún modo. Perversamente se encontró cabida en los fondos de los trabajadores. A pesar de lo anterior, la justificación oficial fue que el sistema de reparto ocasionaba pasivos importantes a las finanzas públicas, por lo tanto, ya no era sostenible, además, se tuvo que utilizar recursos del fondo pensionario para reparar la infraestructura hospitalaria que sufrió daños a consecuencia del terremoto de 1985.

El nuevo sistema consiste en la capitalización individual como pilar principal, que es una cuenta personal para cada trabajador custodiada por una Administradora de Fondo de Ahorro para el Retiro (AFORE) en donde el patrón, el Estado y el propio trabajador, manteniendo aparentemente ese principio de solidaridad, aportan cierta cantidad para acumular un fondo suficiente para financiar su propia pensión, misma que tendrá que ser pagada por una aseguradora privada y ya no, a través de los institutos de seguridad social.

En el caso del ISSSTE, la reforma se instrumenta hasta el año 2007, apenas un año después de la toma de protesta de Felipe Calderón (2006-2012). A los trabajadores que cotizaban antes de ese año se les dio la oportunidad de elegir entre el nuevo régimen, ofreciéndoles un oneroso bono invertido en UDIS₄, mismo

La principal característica de los inversionistas institucionales es que las inversiones que realizan son principalmente a mediano y largo plazo. Los principales inversionistas institucionales son:

- Fondos de Pensiones
- Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE)
- Compañías de Seguros.
- Sociedades administradoras de fondos de inversión (SAFI)

que se detallará en capítulos posteriores y que sirvió como promoción para que los trabajadores optaran por la nueva ley; o bien, se quedaron bajo el anterior esquema fundamentado en el sistema de reparto, con limitaciones en sus beneficios, por ejemplo, se incrementaron los años de servicio para tener derecho a la pensión.

En el caso de los cotizantes al IMSS, el cambio se realizó para los trabajadores de toda la República, mientras que para los cotizantes al ISSSTE, aplicó únicamente para el DF y algunos estados. Posteriormente se creó un fondo llamado “Fondo para Reestructuración de los Sistemas Estatales de Pensiones” (FARP), el cual se detallará más adelante, para que los estados mudaran de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual.

Bajo este breve recorrido histórico, pudimos observar tres fases que permitieron la instauración del sistema de reparto y posteriormente el sistema de capitalización individual. Las primeras dos fases, la implementación del Estado de Bienestar y el proceso de industrialización permitieron la instauración del sistema de reparto ya que por un lado se incrementaron las políticas sociales en nuestro país y por otro, debido a la industrialización y a la adquisición de empresas paraestatales, se incrementó el número de trabajadores en el sector secundario a los cuales se les afilió al Instituto Mexicano del Seguro Social; con la tercer fase, la del neoliberalismo, con sus políticas de apertura financiera y privatización para resolver la crisis estructural capitalista, se introdujo primero el SAR, en donde se dio entrada a los bancos para invertir una mínima parte de la aportación patronal; y cinco años más tarde, el sistema de capitalización individual basado en el modelo que 16 años antes se implementó en Chile, en el cual se consolida la

4 Las unidades de inversión (UDIS), son unidades de valor que se basan en el incremento de los precios y son usadas para solventar las obligaciones de créditos hipotecarios o cualquier acto mercantil. Se crearon en 1995 con el fin de proteger a los bancos y se enfocan principalmente en créditos hipotecarios.

apertura a instituciones financieras en la administración de los recursos pensionarios y en el que se invierten prácticamente todos los recursos de los trabajadores derivados de las aportaciones.

En este capítulo solo se tocaron los temas relacionados con el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero no son las únicas instituciones encargadas de los temas pensionarios, pues también existen los sistemas de pensiones que tienen algunas empresas paraestatales y las universidades; así como sistemas pensionarios de algunas empresas privadas. Existe también el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), en el cual se encuentra adscrita la milicia del país, la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA), La Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya (CAPTRALIR), entre otras instituciones de seguridad social en donde los planes son distintos y en algunos casos más onerosos. Debido a que una cantidad mínima de la población se encuentra adscrita a esos institutos, no van a ser objeto de estudio en este trabajo, aunque se presentará en posteriores capítulos un esquema para poder identificar los planes e institutos de pensiones que existen en nuestro país.

1.4 El SAR de 1992: la antesala a la privatización.

La época de los años noventa, está marcada dentro del México contemporáneo por la consolidación del neoliberalismo. Con el presidente Carlos Salinas de Gortari, continuaron una serie de privatizaciones y desregulaciones a diversas actividades estratégicas del país. Desde luego, las pensiones no quedaron excluidas de dichas privatizaciones. Claro está que no se llevó a cabo en su totalidad, tal vez porque un proyecto de ésta índole necesitaba un poco más de tiempo, pero sentó las bases para la privatización total del sistema de pensiones en 1997. Una de las privatizaciones más significativas para este tema, es la privatización de la banca, que había sido nacionalizada en 1982 por el presidente López Portillo. Debido a la misma, los banqueros privados necesitaron clientes y éstos, con la complicidad del gobierno federal, encontraron una clientela perfecta:

los trabajadores.

En marzo de 1992, por medio de un Decreto del presidente Carlos Salinas, se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro. Consistía en un seguro de retiro en el que se aperturó una cuenta individual en un banco para cada trabajador, el patrón debía hacer aportaciones adicionales en dinero, que serían retirables al término de la vida laboral del mismo, siendo este retiro un complemento a la pensión otorgada por el Estado. La aportación de los patrones consistía en una cuota del 2 por ciento mensual sobre el salario base de cotización. Se estableció como límite superior de dicho salario, el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Los bancos actuaban por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se les responsabilizó de la recepción de dichas cuotas y de la operación de las cuentas individuales, sin embargo, los recursos los debían transferir al Banco de México con la intención de que fuera este organismo quien se encargara de realizar inversiones. Dichas inversiones se hacían principalmente en deuda gubernamental nacional.

Las cuentas individuales se componían de dos subcuentas: la del seguro del retiro y la del fondo nacional de la vivienda, este último administrado por los institutos nacionales de vivienda; Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). Las cuotas y aportaciones del 5% del Salario Base de Cotización, se acreditaban mediante la entrega de comprobantes que los patrones debían entregar a sus trabajadores, lo cuales eran expedidos por las instituciones de crédito.

Con la finalidad de que los trabajadores mantuvieran el poder adquisitivo de los saldos de las subcuentas del seguro de retiro, se debían ajustar periódicamente en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y debían generar rendimientos, a una tasa real no menor del 2 por ciento anual.

A los trabajadores se les permitía traspasar los recursos de la subcuenta del seguro de retiro a sociedades de inversión. Esto con la finalidad de que los trabajadores pudieran obtener un rendimiento superior. Por este medio se suponía que el trabajador de recursos escasos tendría acceso a una gama más amplia de alternativas de inversión financiera.

Los fondos de las cuentas individuales podían ser retirados, en los casos en que el trabajador cumpliera 65 años de edad, en caso de fallecimiento, los fondos podían ser entregados a los beneficiarios designados por el trabajador. En caso de desempleo, se tenía la opción de efectuar retiros hasta por el 10 por ciento de saldo de la subcuenta del seguro del retiro, pero con ciertas restricciones, como años cotizados y sólo se podía llevar a cabo cada cinco años. Lo que si se permitía, sin restricción alguna, era que los trabajadores efectuaran aportaciones adicionales a su cuenta, con la finalidad de contar con mayores recursos para su retiro, fomentándose así el “hábito del ahorro”.

Los principales objetivos de política económica para la creación del SAR fueron los siguientes.

- Incrementar el ahorro interno.
- Incrementar los ingresos de los trabajadores.
- Fortalecer y volver atractivos a los bancos.

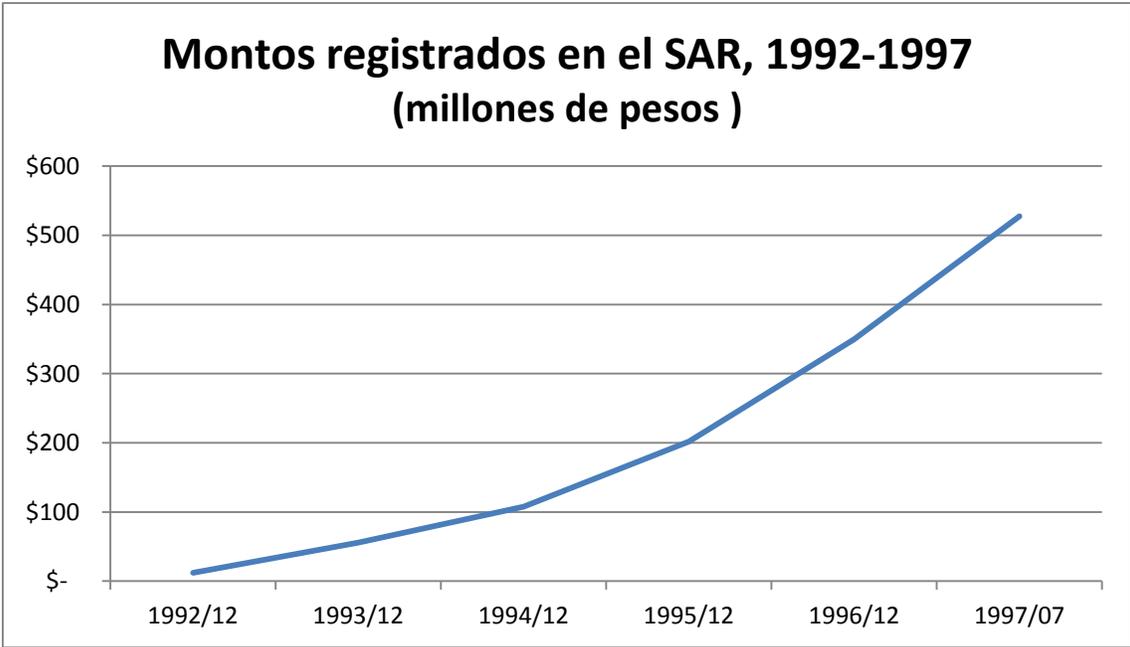
Parecía una fórmula adecuada para poder incrementar el ahorro nacional y a su vez, cumplir con una meta social que era incrementar los ingresos para el retiro de los trabajadores y a su vez promover la cultura del ahorro –aunque fuera un ahorro forzado-, además de fortalecer el sistema financiero logrando importante captación de dinero a nivel nacional. Con esto se promovería la inversión privada al ser un sector muy atractivo ya que tan sólo en la creación del SAR se abrieron diez millones de cuentas.

Con este nuevo sistema, se cumplieron únicamente los objetivos 1 y 3, dejando a la deriva a los trabajadores que no acabaron por entender al 100% en qué

consistía. También para los patrones implicó una mayor carga ya que de alguna manera eran ellos los únicos que aportaban obligatoriamente al sistema, rompiendo totalmente con el principio de solidaridad del sistema de reparto.

La implementación del SAR, de alguna manera cumplió con el objetivo de fortalecer a las instituciones bancarias, también logró incrementar el ahorro interno logrando alcanzar cifras bastante elevadas, concentradas en los diversos bancos, en el Banco de México y en la deuda de país. Los ingresos que se reflejaron en todo el periodo del SAR se incrementaron de manera considerable año con año tal y como se muestra en la gráfica 1, aunque eso no se vio reflejado en el bienestar de la clase trabajadora.

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

A pesar de estos buenos datos, el SAR no sólo trajo beneficios a los bancos, sino que se derivaron múltiples problemas. Uno de ellos fue que las instituciones bancarias tuvieron que realizar una fuerte inversión en personal y equipo de cómputo para atender a los millones de cuentahabientes del nuevo sistema, lo que se traduce en mayores costos operativos. De ese problema se deriva uno más

grave, mismo que recae sobre los trabajadores, y es que se dieron duplicidades y multiplicidades de cuentas individuales en las diversas instituciones bancarias que manejaban ese sistema, lo que ocasionó que el trabajador no tuviera ni idea de donde estaban sus recursos y por ende, en los casos de los desempleados, les resultó muy difícil poder hacer el retiro al que tenían derecho.

Por otro lado, el fondo llamado de los trabajadores, alcanzó sumas exorbitantes de dinero de las cuales se desconocía su paradero. Desde luego, el Gobierno Federal siempre argumentó que los recursos estaban bajo su custodia o bajo la administración de los bancos que operaban el sistema. Sin embargo, durante el periodo del SAR, algunos de los bancos que administraban las cuentas desaparecieron por problemas internos. Esto provocó que los beneficiarios del SAR no tuviesen la certeza de dónde estaban administrados sus recursos y por ende cómo poder reclamarlos.

Este sistema llega a su fin, en el caso del IMSS en 1995, cuando se crea la nueva ley de ese instituto; y en el caso del SAR ISSSTE, es hasta 2007 cuando se modifica su la ley, pero es hasta 1997 y 2007, cuando dichas leyes entran en vigor. Con la desaparición del SAR, tanto del IMSS como del ISSSTE, los fondos de esas subcuentas se traspasan a la cuenta individual de AFORE, pero no de manera automática, sino que el trabajador tiene que hacer una serie de trámites sumamente complejos ya que les solicitaban y les siguen solicitando los comprobantes emitidos por los bancos, los cuáles en muchos casos, el trabajador ya no los tenía o en el peor de los casos, el patrón jamás le proporcionó dichos comprobantes. A la fecha, trabajadores y algunos pensionados, no han podido traspasar esos montos a su cuenta individual de Afore y por ende, tampoco han podido disfrutar de esos recursos que tanto sudor y empeño acumularon en ese periodo.

El SAR de 1992 si bien tuvo logros en cuanto al aumento del ahorro y fortalecimiento del sistema financiero, fue un ejercicio muy bien planeado para iniciar con el desmantelamiento de la seguridad social, al menos en el rubro de las pensiones, creando una ilusión a la clase trabajadora de que tendría un ingreso

adicional al momento de su vejez, dándole inclusive la posibilidad de realizar aportaciones de manera voluntaria a una cuenta a la cual difícilmente tendría acceso o bien, definitivamente no tendría acceso, fomentando así el “hábito del ahorro ficticio”. Además, este sistema sentó las bases para la privatización total del sistema de pensiones que se llevaría a cabo en 1997 (IMSS) y en 2007 (ISSSTE), ya que sobre este se fue perfeccionando el sistema de cuentas individuales dejando a un lado a los bancos, dando entrada a nuevas instituciones financieras llamadas Afore.

Por ello concluyo con un par de frases de un jurista prestigiado, que opinó sobre la implementación del seguro, Néstor de Buen Lozano, que describe perfectamente lo que implicó la instauración del SAR de 1992: *“Se trata de una contradicción imposible, pues los seguros, o son sociales y se manejan como tales, o son privados y se manejan como empresa de especulación comercial, ya que una forma contradice a la otra necesariamente”*. *“Será ésta la noche más negra de la seguridad social, la noche en que comenzará el proceso de privatización de los Seguros Sociales en México”*. A lo largo de esta investigación nos daremos cuenta que no estaba tan equivocado en esta última frase.

Capítulo 2. Justificaciones y estructura del nuevo sistema de pensiones

2.1 Los diversos sistemas y planes de pensiones en México.

Antes de pasar a analizar el sistema de pensiones basado en cuentas individuales (para trabajadores tanto de IMSS como de ISSSTE), es importante conocer los diversos tipos de sistemas que existen en nuestro país ya que, aunque la mayoría de la fuerza de trabajo mexicana cotiza bajo este esquema, existen trabajadores que laboran en empresas paraestatales o en los cuerpos policiacos, así como en universidades, por mencionar algunos, en donde existen planes distintos a los del grueso de la población trabajadora.

Debido a que los diferentes planes de pensiones involucran a un sector mínimo de los trabajadores, véase *cuadro 1*, no serán objeto de esta investigación, sin embargo, con la finalidad de no crear posteriores confusiones y de identificar perfectamente los diversos planes, se hace una breve descripción de los mismos; además de que nos pueden servir para hacer comparaciones y en determinado momento, hacer algunas propuestas basándonos en este tipo de planes.

Cuadro 1

Población por condición de aseguramiento (2012-2013)		
Institución	Número de derechohabientes	Porcentaje de la población
IMSS	69,330,621	60
IMSS-Oportunidades	11,854,724	10.1
ISSSTE	12,449,609	10.6
PEMEX, SEDENA, SEMAR	1,143,663	1
Instituciones privadas	2,102,931	1.8
Otras instituciones públicas	944,092	0.8

Fuente: INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACIÓN FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL 2012-2013

En nuestro país, existen diversos sistemas de pensiones, pueden ser públicos, privados y de tipo ocupacional o personal. Los primeros son ofrecidos por sistemas de seguridad social a nivel federal y estatal, los segundos son ofrecidos por algunas empresas públicas y privadas a sus trabajadores, mientras que los últimos son aquellos en que los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de algún intermediario financiero.

Los sistemas de pensiones a su vez, se clasifican en sistemas de reparto o beneficio definido, que están basados en la solidaridad intergeneracional, en donde las aportaciones son tripartitas (trabajador, patrón, Estado), se acumulan en un fondo común administrado por el Estado y al final de la vida laboral, el Estado a través de la institución de seguridad social es quien paga la pensión; sistemas de capitalización de cuentas individuales o de contribución definida, son aquellos en los que las aportaciones entran directamente a una cuenta individual administrada por una institución financiera privada y al final de la vida laboral, la propia administradora o bien, una aseguradora es quien realiza el pago de la pensión; sistemas mixtos, en estos se tiene como base la pensión garantizada a través del estado, pero también se tienen cuentas individuales para llevar a cabo ahorro adicional o complementario a dicha pensión.

Como bien se mencionó, algunas empresas tienen sus propios planes de pensiones y se rigen por instituciones de seguridad social que no son propiamente el IMSS o el ISSSTE. Algunos de estos planes se derivan de la actividad que realizan y en otros casos, simplemente son diferentes por pertenecer al sector público, lo anterior nos llevaría a pensar que existe una estratificación de la clase trabajadora, pues algunos están en mejores condiciones que otros.

Como sistemas públicos de pensiones se encuentran el sistema de pensiones de las fuerzas armadas, administrado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y el sistema de pensiones de Petróleos Mexicanos (Pemex), empresa que tiene su propio sistema de seguridad social para sus trabajadores.

A su vez, existen los planes ocupacionales que, de manera adicional a la seguridad social, ofrecen a sus trabajadores diversas entidades públicas, en estos se encuentran los del IMSS trabajadores, la Comisión Federal de Electricidad, el de la extinta Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la banca de desarrollo.

Los organismos autónomos, tales como el Banco de México y universidades autónomas como la Universidad Nacional Autónoma de México, también tienen sus propios planes pensionarios.

Existen también los sistemas estatales de pensiones, en los cuáles entran los trabajadores al servicio del estado, basándose en sus propias leyes pensionarias. Estos planes se administran por las instituciones estatales de seguridad social y la mayoría consisten en el sistema de contribución definida -dentro de las instituciones estatales de seguridad social, también se encuentran la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA); la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (CAPREPOL); y la Caja de Previsión para Trabajadores a lista de Raya (Captralir)-. Cabe mencionar que cuando se aplicó la reforma del ISSSTE, no abarcó a todos los estados. Por esta razón, algunos aún cotizan bajo el anterior esquema, sin embargo, debido a los problemas de déficit que tienen algunas entidades federativas, se les propuso migrar del sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales creando en diciembre del 2007 el “Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones”, que también se creó para apoyar a las universidades públicas, al cual se le dedicará un apartado en los siguientes capítulos.

Cabe mencionar que los diversos esquemas de pensiones son autónomos para cada entidad, pero guardan una generalidad y es que consisten básicamente en el sistema de beneficio definido y las pensiones otorgadas a sus trabajadores son generalmente más onerosas a los trabajadores que cotizan para el sector privado. Lo anterior es porque los salarios de los trabajadores que venden su fuerza de trabajo para las empresas y entidades mencionadas, eventualmente suelen ser más elevados que el de los trabajadores del sector privado, además de contar con mejores prestaciones. En el siguiente cuadro se puede observar el número de

trabajadores y los montos aproximados a los cuales ascienden las pensiones por cada institución o entidad.

Cuadro 2
REGÍMENES DE PENSIONES
Y JUBILACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES, 2010

Instituciones o Entidades	Trabajadores activos (personas)	Número de pensionados (personas)	Pensión promedio (miles de pesos)
Instituciones de Seguridad Social			
IMSS	20,680,454.00	3,198,332.00	5.3
ISSSTE	2,644,359.00	806,781.00	9.2
ISSFAM	891	n.d.	n.d.
Paraestatales			
PEMEX	81,269.00	33,828.00	23.8
CFE	120,431.00	88,807.00	16.6
Poder judicial			
SCJN	3,117.00	122	8.6
CJF ¹	1,104.00	129	74.5
Organismos Autónomos			
BANXICO	2,914.00	3,172.00	20.8
UPES ²	134,125.00	27,874.00	12.1
Banca de Desarrollo			
BANCOMEXT	405	873	36.5
BANJERCITO	1,426.00	105	6.5
BANOBRAS	717	1,404.00	21.1
BANSEFI	1,475.00	187	3.4
NAFIN	627	1,485.00	20.4

¹ Consejo de la Judicatura Federal

² Universidades Públicas Estatales

Fuente: Auditoría de Desempeño: 10-0-06100-07-0115. Auditoría Superior de la Federación.

Una vez identificados los diferentes planes de pensiones mediante este breve bosquejo, pasaremos de lleno, en los siguientes capítulos a detallar y a analizar el sistema de cuentas individuales, el cual lleva diecisiete años operando y que se ha prestado a gran polémica a lo largo de estos años.

2.2 Justificaciones y objetivos del nuevo sistema de pensiones en México.

La privatización del sistema de pensiones logra su consolidación al aprobarse, en diciembre de 1995, la nueva Ley del Seguro Social, misma que entra en vigor a partir del 1ro de julio de 1997, en donde el nuevo sistema de pensiones se vuelve obligatorio para todos los cotizantes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Una de las justificaciones de esta reforma, quizás las más importante, fue que el IMSS se encontraba en una crisis presupuestal, lo que implicaba que el sistema de reparto profundizaría dicha crisis y que inclusive podría hacer desaparecer el instituto si continuaba absorbiendo las cargas pensionarias. Fue el mismo instituto, que a través de un Diagnóstico Sobre la Situación de IMSS¹, presentado el 28 de marzo de 1995 por el entonces Director General, Genaro Borrego Estrada, aclaró que se encontraba en números rojos y que difícilmente podría sostener la carga de las pensiones, por ello el mismo instituto urgió a que se llevara a cabo una reforma que garantizara la solidez del instituto.

Las principales causas que originaron el colapso financiero del IMSS fueron las siguientes:

- Déficit en el ramo del seguro de Enfermedades y Maternidad, mismo que fue cubierto con recursos pensionarios.
- Incremento de las pensiones del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.
- Elevado costo en la rama del Seguro de Riesgos de Trabajo.
- Alto costo operativo del SAR de 1992².
- Alto costo operativo en el ramo de guarderías

¹http://genaroborregoestrada.mx/documentos/director_general_IMSS/1995/marzo/28/GBE_Director_General_del_IMSS_28-marzo-1995.pdf

² ver aparatado Sar 92.

- Desfinanciamiento del sistema de pensiones y jubilaciones de los trabajadores jubilados del IMSS.
- Importantes pérdidas derivadas de programa de tiendas IMSS.
- Poca rentabilidad de los centros vacacionales IMSS.

Ante esta situación, el entonces Presidente Ernesto Zedillo, conformó un grupo de trabajo denominado Comisión Nacional Tripartita para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social, dicha comisión fue instalada en septiembre de 1995 y tenía tres objetivos fundamentales, mismos que se dieron a conocer a través de un documento llamado *Propuesta Obrero-Empresarial de Alianza para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social*³:

- *El IMSS debe renovarse para evitar su colapso financiero y garantizar en el futuro su capacidad para brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura bajo el principio de universalidad y mejorar las prestaciones así como las condiciones en que se otorgan.*
- *El IMSS debe reformar a profundidad sus esquemas de financiamiento, partiendo del reconocimiento de la vulnerabilidad de su situación y de que en estos tiempos es claramente inconveniente incrementar las cuotas obrero-patronales, siendo necesaria una mayor participación de recursos fiscales.*
- *El IMSS debe trascender los límites de la protección al trabajador y a las empresas ya instaladas, para pasar a promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico.*

³ <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/are-seg.html>

Reconociendo la magnitud de recursos que maneja, y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno, y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo.

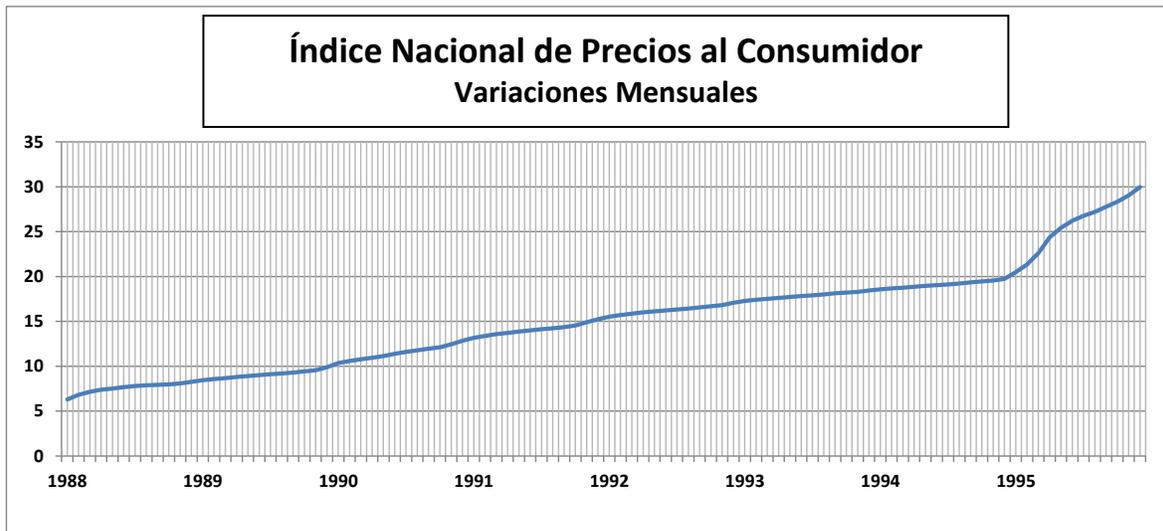
- *Se afirma así que sin empleo no hay seguridad social; éstos son conceptos permanentemente vinculados, y es por ello que su crecimiento es propósito central de esta propuesta.*

La principal justificación macroeconómica, fue que aumentaría el ahorro interno. Es importante señalar que cuando se tomó la decisión de impulsar la reforma de pensiones el país atravesaba por una gran crisis financiera y económica: el sector financiero era poco profundo y era extremadamente volátil, el sistema bancario registraba índices de capitalización muy bajos –a pesar de que se fortaleció con el SAR de 1992-, el sector público sólo tenía acceso a financiamiento de corto plazo y la economía se encontraba en medio de una contracción acompañada de una caída en el salario real, inestabilidad cambiaria aguda y altos índices inflacionarios, *gráfica 1*.

Para mitigar esos problemas, los recursos individualizados de los trabajadores van a ser usados para promover actividades productivas nacionales fortaleciendo al sistema financiero, ampliando el horizonte de inversión a largo plazo. Con ello, los fondos de pensiones pasan de ser administrados por los bancos, a ser administrados por inversionistas institucionales⁴ que surgieron a partir de la reforma.

⁴ La Bolsa Mexicana de Valores establece que se entenderá por inversionista institucional a las instituciones de seguros y fianzas únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas, a las sociedades de inversión y fondos de pensiones o jubilaciones de personal –complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad– que cumplan con los requisitos señalados en la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como a los demás inversionistas institucionales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice expresamente, teniendo en cuenta la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Gráfica 1

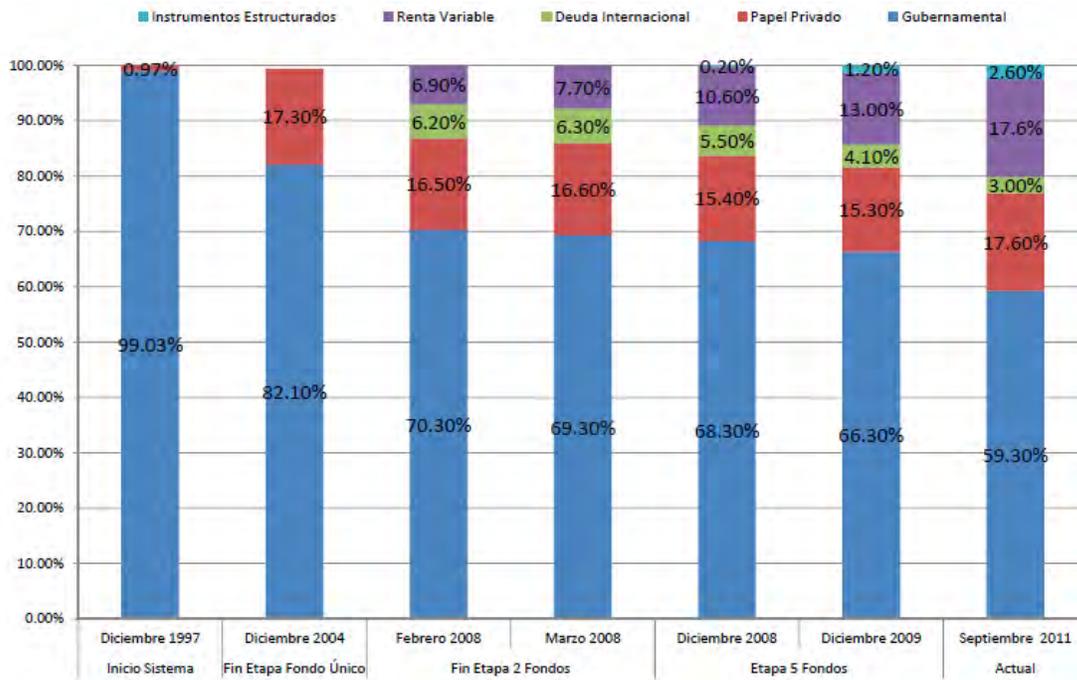


Fuente: INEGI

A diferencia del SAR de 1992, el cuál era un complemento de la pensión otorgada por el Estado y en donde esos recursos eran invertidos en su totalidad en deuda pública nacional, en la nueva ley, la totalidad de los recursos derivados de las aportaciones tripartitas serían invertidos, esta vez no sólo en deuda pública, sino que se abriría la inversión permitiendo invertir en otros instrumentos financieros, aunque la mayor parte de los recursos serían destinados a la inversión en bonos gubernamentales, pero con el tiempo se estarían diversificando cada vez más las inversiones, dando entrada a renta variable, instrumentos estructurados, deuda internacional y papel privado, véase *gráfica 2*.

Lo anterior con la intención de que los fondos fueran más rentables y para que el trabajador pudiese acumular mayores recursos al momento de su retiro y por ende, su pensión fuera más elevada. Sin embargo, esto también implicaría un riesgo para el retiro de los trabajadores, pues ahora éste ya no dependería únicamente del esfuerzo y los años de trabajo del cotizante, sino que ahora su retiro va a depender del buen funcionamiento de los mercados financieros.

Gráfica 2. Evolución del Régimen de Inversión



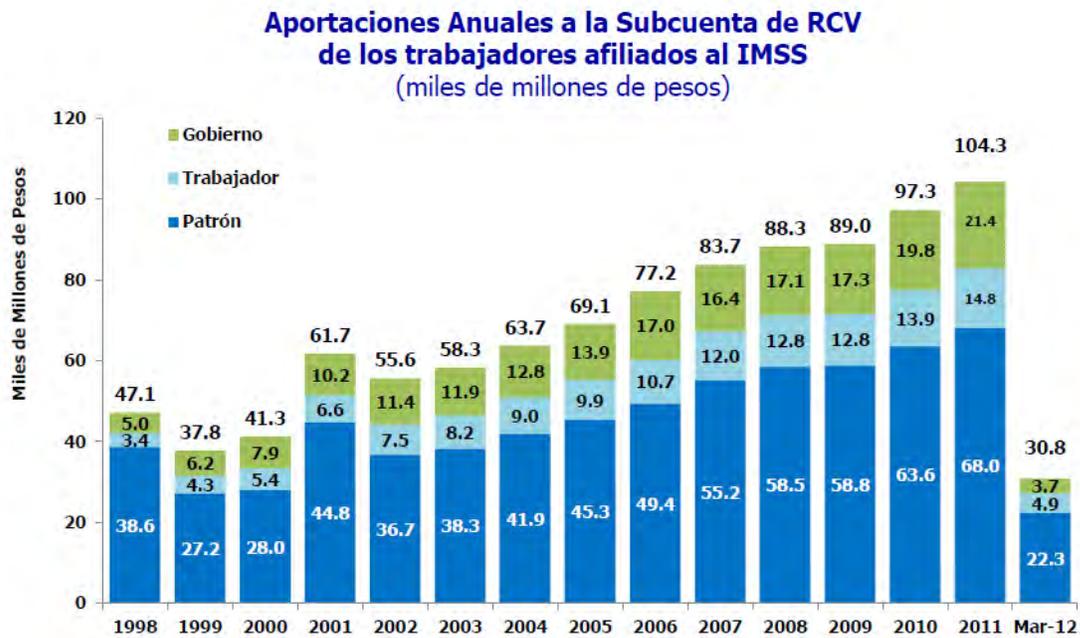
Fuente: XI Seminario de Inversiones AMAFORE Régimen de Inversión de las Afores: Evolución y Perspectivas

Otra de las justificaciones del sistema es que se conservaría el principio de solidaridad y el tipo de aportación tripartita, pues las aportaciones de los tres agentes –patrón, trabajador, Estado- entrarían directamente a la cuenta individual del trabajador. Esta justificación resulta un tanto engañosa, pues la solidaridad intergeneracional queda de lado, los jóvenes ya no financiarán las pensiones de los adultos mayores, ahora cada individuo deberá valerse por sí mismo para acumular un saldo suficiente. Por otro lado, las aportaciones tripartitas acumuladas en la cuenta del trabajador, servirán como fondo “individual”, desapareciendo el fondo común en donde las aportaciones de los tres agentes se acumulaban para la pensión del trabajador al momento del retiro.

A pesar de estas dudosas justificaciones, hay que reconocer que las aportaciones tripartitas se han incrementado considerablemente con el paso del tiempo, véase *gráfica 3*. Sin embargo, en posteriores capítulos analizaré si ese aumento en las

aportaciones se ve reflejado en un incremento en el saldo de las cuentas individuales de los trabajadores, ya que una cosa son las aportaciones y otra, muy diferente los rendimientos –ya sean negativos o positivos- menos las comisiones cobradas por las administradoras.

Gráfica 3



Fuente: A 15 años de la reforma al Sistema de Pensiones en México.

CONSAR 2012

Dentro de los principales objetivos de la reforma, se encuentran los siguientes:

- Garantizar una pensión digna.
- Motivar la participación activa del trabajador asegurando la propiedad y el manejo de su cuenta al trabajador.
- Permitir la “libre elección” al cotizante sobre la AFORE que va a administrar sus recursos.
- Contar con una mayor aportación del Gobierno.
- Insertar al trabajador al sistema financiero –mediante el ahorro forzoso-, ya que de otra manera no tendría acceso a los instrumentos financieros

ofertados por las instituciones.

- Informar a los trabajadores de manera veraz, oportuna y sencilla acerca de sus pensiones

En términos generales, algunos analistas consideraban –y algunos siguen considerando- que los sistemas de capitalización individual son la solución a los problemas pensionarios. De acuerdo con diversos estudios al respecto de este tema, las ventajas de este tipo de sistemas se enlistan a continuación:

- Son autofinanciables y por tanto, evitan promesas de pensiones que fiscalmente no se pueden brindar en el futuro.
- Evitan una transferencia de recursos intergeneracionales injustificada y a la larga insostenible de los núcleos de población actuales a las generaciones posteriores.
- Promueven significativamente el ahorro nacional.
- Generan una fuente importante de recursos para la inversión productiva.
- Impulsan el desarrollo de los mercados de dinero y capitales.
- Coadyuvan al saneamiento de las finanzas públicas y a la estabilidad macroeconómica.
- Promueven la competencia entre entidades financieras a favor de los trabajadores y aportantes al sistema.
- Propician la innovación financiera.

Bajo estas justificaciones y objetivos, que aparentemente suenan adecuados, se instauró el nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización de cuentas individuales. Pero el problema no son las justificaciones y los objetivos que se buscan con este nuevo sistema, el problema radica en que las justificaciones no son suficientes y los objetivos no han sido del todo alcanzados; en primera, este sistema fue instaurado como parte de la liberalización financiera internacional, un

proyecto que no es necesariamente diseñado en nuestro país, sino que es moldeado desde los países del centro con la finalidad de obtener ingresos vía la apertura financiera, aprovechándose de los países subdesarrollados, además en el caso de México, fue una respuesta a la crisis financiera en la que se presentó una fuga importante de capitales, evento conocido como “los errores de diciembre” de 1994. Además se busca si, robustecer al sistema financiero vía los ahorros de los trabajadores para darle un mayor poder al sistema financiero, pero este sector a su vez, será quien condicione, en cierta medida, el rumbo de la seguridad social en nuestro país –al menos en el tema de las pensiones-, por último, poco se ha mencionado que es lo que sucedió con el llamado “fondo común”, por qué de repente desapareció y por qué el IMSS tuvo que hacerse cargo de los pasivos pensionarios si se suponía que existía un fondo de reserva para poder cubrir dichos pasivos; segundo, los objetivos planteados se contradicen con los datos presentados en los últimos 17 años, mismos que lleva operando este sistema. Precisamente esa es la intención de esta investigación, tratar de exponer dichas contradicciones para que a partir de éstas, se puedan implementar alternativas con la intención de hacer un sistema de pensiones más justo y con menos riesgos. Por esta razón, en los siguientes apartados, se irán analizando algunos de estos objetivos y justificaciones económicas del sistema, para dar cuenta de los alcances y los límites de este polémico sistema de pensiones.

Capítulo 2.3. Justificaciones de la reforma a la Ley del ISSSTE

Como ya he señalado en anteriores capítulos, el ISSSTE es la segunda institución más grande de seguridad social que existe en nuestro país, la cual brinda servicio a los trabajadores que laboran para las diversas dependencias del gobierno mexicano.

Sin duda, la reforma a la ley del ISSSTE marca una nueva tendencia en cuanto a los beneficios que se van a otorgar a los nuevos trabajadores adscritos a dicho instituto. Con la reforma, al igual que en el caso del IMSS, se va a hacer una diferencia entre los trabajadores adscritos antes de la reforma y los que se dieron

de alta después de la misma.

Las justificaciones de la reforma a la ley del ISSSTE no distan mucho de los argumentos y pretextos utilizados al reformar la ley del IMSS en 1997, de hecho con esta modificación lo que se busca es tener un solo sistema de pensiones que rija a todos los trabajadores. Por esta razón, considero de suma importancia señalar los principales argumentos que gestaron dicha iniciativa con la finalidad de estudiar de manera integral el nuevo sistema de pensiones del ISSSTE.

El 15 de marzo del 2007 fue presentada en Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el “Que expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y abroga la Ley del ISSSTE”, misma que fue aprobada por dicha cámara así como por el Senado de la República y que el 31 de marzo de ese misma año fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación¹, por el entonces presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

De acuerdo con la exposición de motivos² de la iniciativa, las principales justificaciones para reformar el sistema de pensiones del ISSSTE, se enlistan a continuación:

- A diferencia de la situación del IMSS antes de la reforma de 1995, el ISSSTE se encontraba con un déficit de caja, además del déficit actuarial que en 2005 representaba cerca de 50% del PIB. Los motivos que propiciaron dicho déficit, fueron la transición demográfica y epidemiológica, así como la ampliación de beneficios sin el correspondiente aumento en cotizaciones.

¹ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967057&fecha=31/03/2007

² <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- Disminución del número de trabajadores en activo respecto al número de pensionados³. En 1975 se tenía una relación de 20 personas en activo por cada pensionado, mientras que para 2007 eran sólo cuatro trabajadores por pensionado.
- El déficit de flujo de caja fue de más de 10 mil millones de pesos (mdp) en el 2000, de 42 mil mdp en el 2007 y se estimaba que para el 2012 sería de 77 mil mdp.
- Desde 1998 el fondo médico enfrentaba un déficit corriente, por lo que ese déficit se compensaba utilizando recursos de otros servicios del ISSSTE, así como de recursos públicos. El déficit en el 2006 fue de aproximadamente 4,200 mdp.
- Las edades de jubilación representaban un grave problema ya que los trabajadores podían jubilarse desde la edad de 50 años. Además, muchos de los beneficios los consideraba como “privilegios”, mismos que ocasionaban desequilibrios en las finanzas del instituto.

Objetivos de la reforma.

De acuerdo con un estudio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública⁴ (CESOP), los objetivos que se buscan con la nueva ley, se destacan los siguientes:

- *Para rescatar y fortalecer al ISSSTE como institución social del Estado mexicano, patrimonio de los trabajadores y garante de sus derechos a la seguridad social.*
- *Para que los servicios y prestaciones respondan a las necesidades actuales y futuras de los derechohabientes.*

³ Los sistemas de reparto, se basan por el principio de solidaridad, que significa que las aportaciones de los cotizantes son las que pagan las pensiones de los jubilados.

⁴ http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/ISSSTE_2.pdf

- *Para garantizar la cobertura y calidad de los servicios de salud.*
- *Para garantizar en el presente y en el futuro el derecho a disfrutar de una pensión.*
- *Para ampliar el número de créditos hipotecarios y transparentar el proceso de otorgamiento bajo criterios de equidad.*
- *Para mejorar los servicios sociales y culturales.*
- *Para contribuir a la formación de un Sistema Nacional de Seguridad Social.*
- *Para fortalecer la corresponsabilidad del Estado, las dependencias y los trabajadores en materia de seguridad social.*
- *Para conformar un régimen de seguridad social sustentable, que no represente una creciente carga para los contribuyentes ni para las generaciones futuras.*
- *Para construir un Instituto moderno que garantice la calidad, eficiencia y sentido humano en la prestación de sus servicios.*

Aspectos positivos de la Reforma

De acuerdo con diversos estudios, uno de ellos el informe del Centro de Estudios del Sector Privado⁵ (CEESP), y desde luego, el dictamen de la reforma a la ley del ISSSTE, los aspectos favorables de la reforma, serían los siguientes:

- Instaurar un sistema de pensiones basado en cuentas individuales en el que la pensión de cada trabajador sería igual a sus aportaciones más los intereses generados durante su vida laboral.

- Habrá un esquema de ahorro solidario, en el que, por cada peso que aporte el trabajador, el Estado aportará 3.25 pesos.

- Una característica del sistema de cuentas individuales es su libre portabilidad, es decir, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que hayan acumulado.

⁵ <http://www.ccpm.org.mx/avisos/ceespjunioleydelissste.pdf>

- Las personas jubiladas no se verán afectadas por ninguna modificación, en cambio, se beneficiarán por la mayor seguridad jurídica y viabilidad financiera que implica la reforma.
- Los trabajadores en activo podrán decidir mantenerse en el régimen actual con algunas modificaciones que se irán dando de manera gradual, o migrar al nuevo régimen recibiendo un bono de reconocimiento.
- Para la administración de las cuentas individuales se prevé la creación de un órgano desconcentrado del propio ISSSTE denominado PENSIONISSSTE.
- Con esta reforma se estimula una disminución importante en el déficit del ISSSTE y con ello el de los pasivos contingentes del sector público, no obstante una parte del costo no desaparece, toda vez que el gobierno seguirá financiando por completo las cerca de 500 mil pensiones que actualmente se pagan.
- Impulsar el aumento del ahorro interno vía los ahorros de los trabajadores.

En resumen, éstos son los principales argumentos expresados a la hora de modificar el régimen de pensiones del ISSSTE. Como podemos ver, las justificaciones son idénticas a las presentadas en la ley de IMSS. Precisamente, en los siguientes capítulos veremos si se han cumplido dichos objetivos y si esos argumentos fueron los que realmente impulsaron la reforma.

2.4 Estructura del nuevo Sistema de Pensiones.

2.4.1 Caso IMSS

Este capítulo tiene como objetivo dar un amplio panorama del actual sistema de pensiones, tanto de su estructura, como de su funcionamiento.

A partir del 1º de julio de 1997, entra en vigor la nueva Ley del Seguro Social, con ello se consolida la privatización al sistema de pensiones, la cual había dado sus primeros indicios en 1992.

Se cambia de un sistema solidario de reparto a uno de capitalización de cuentas individuales, en donde entran las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afore) como una nueva figura dentro del sistema financiero y dentro de la seguridad social, mismas que pasarán a ser las encargadas de administrar los

recursos de los trabajadores.

Recomposición de los seguros del IMSS

De los principales cambios que se dieron con la entrada en vigor de la nueva ley, fue una recomposición de los seguros que cubría el IMSS con la ley de 1973, en donde se contaba con el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM), con el Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) y con el Seguro de Enfermedades y Maternidad (EM). Con la ley de 1997, se transformó el seguro de IVCM, convirtiéndose en los siguientes seguros: Seguro de Retiro Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), el Seguro de Invalidez y Vida (IV) y una reserva especial de gastos médicos para pensionados (GM). Además se creó un nuevo seguro, el de Guarderías y Prestaciones Sociales. Los seguros que quedaron relativamente intactos fueron los de EM y el de RT aunque sufrieron ciertas modificaciones.

En suma, quedaron cinco seguros, los cuales describiremos brevemente.

Riesgo de Trabajo. Es uno de los cambios más importantes, algunos lo consideran como la gran innovación de la reforma, pues supone la creación de un sistema más justo y equitativo en cuanto a la cobertura de los riesgos de trabajo. En este nuevo sistema cada empresa pasa a ser evaluada respecto a su propio historial de siniestralidad real, permitiendo reducir la cuota a través de medidas preventivas y de higiene.

Enfermedades y Maternidad. La principal modificación en este seguro, es el sistema tripartito de funcionamiento en el que los patrones y el gobierno cubren cuotas fijas, mientras que los trabajadores aportan de forma variable de acuerdo al salario base de cotización percibido. En el caso de los trabajadores que coticen con uno o hasta tres salarios mínimos generales en el Distrito Federal, quedan exentos de aportación, misma que se tomará como adicional a cargo de los patrones.

Invalidez y Vida. Al igual que los riesgos de trabajo, son pensiones que no son

previstas pues son más difíciles de predecir que las pensiones de cesantía o de vejez. Este seguro se conforma de la aportación tripartita y aparentemente se manejan bajo el sistema de reparto, y digo aparente pues hasta el momento, son de los primeros trabajadores que perciben su pensión bajo el nuevo esquema siendo una aseguradora privada, y no el IMSS, quien paga su pensión, pero de este tema hablaremos más adelante.

Retiro Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Este es, sin duda, el seguro que mayor relevancia tiene para el tema en cuestión ya que este seguro va a ser el único que, por medio de aportaciones tripartitas, entrará a una cuenta individual de Afore.

La nueva solidaridad social

Un de las características que hasta 1997, había marcado el rumbo de las pensiones en nuestro país y en el mundo, es el principio de solidaridad intergeneracional, que consiste básicamente en que los trabajadores activos financian las pensiones de los trabajadores pensionados. Con la nueva ley, este principio queda excluido al considerársele como regresivo.

Sin embargo, en el discurso oficial, la solidaridad es el principal estandarte del nuevo sistema de pensiones. Y lo es en cierta medida, pues surgen dos nuevas figuras solidarias: la cuota social y la pensión mínima garantizada.

Por un lado, la cuota social es una nueva aportación que realiza directamente el Gobierno Federal al IMSS y éste, a su vez, canaliza el recurso a la cuenta individual del trabajador. La cuota social constituye un porcentaje adicional que aporta el gobierno y el cual está en función del salario con el que cotice el trabajador. Esta cuota sirve como complemento para que el trabajador tenga más recursos en su Afore y al término de su vida laboral tenga los recursos suficientes para una pensión. En el siguiente cuadro, se muestra el monto de la cuota social que corresponde a cada trabajador según su salario base de cotización.

Cuadro 1. Cuota Social

Salario Base de Cotización de Trabajador (salarios mínimos)	Cuota Social (\$)
1	3.87077
De 1.01 a 4	3.70949
De 4.01 a 7	3.54820
De 7.01 a 10	3.38692
De 10.01 a 15	3.22564

Fuente: www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_tripartita.aspx

Por otro lado, la Pensión Mínima Garantizada (PMG), es una pensión cubierta por el Gobierno Federal en el caso de los trabajadores que hayan llegado a la edad para pensionarse y no hayan acumulado el saldo suficiente para adquirir una pensión con una aseguradora privada o bien, que se haya agotado sus recursos de Afore derivado de Retiros Programados. La PMG a la cuál tendrán derecho los trabajadores, equivale a la jugosa cantidad de un Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal (SMVDF) y es indexada al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Cambio generacional y aumento de semanas cotizadas

La reforma pensionaria también implicó una diferencia generacional en cuanto a beneficios y requisitos para el retiro:

- Por un lado, se encuentran los trabajadores que ya estaban pensionados al momento de la reforma, los cuáles, no sufrieron ningún cambio en cuanto a sus beneficios pues continúan recibiendo su pensión por la ley de 1973 de manera

normal. Lo que sí cambia, aunque no directamente para ellos es que, dichas pensiones ya no son pagadas por el IMSS, sino que ahora están a cargo del Gobierno Federal, quien realiza el pago a través de IMSS.

- Los trabajadores que empezaron a cotizar antes del 1ro de julio de 1997 y que siguen en activo, son los únicos trabajadores que tienen la opción de elegir, al momento de su retiro, pensionarse bajo la ley del 73 o la ley del 97. El hecho de que tengan esta opción, no los exime de estar bajo el régimen obligatorio, es decir, sus aportaciones de RCV y CS entran directamente a una cuenta individual de Afore. A este grupo de trabajadores se les denomina Generación en Transición.

- Por último, están los trabajadores que comenzaron a cotizar después de la reforma. Estos trabajadores entran directo al régimen obligatorio y solo podrán pensionarse bajo el nuevo esquema. A este grupo de trabajadores se le denomina Generación Afore.

Para los primeros dos grupos de trabajadores, los requisitos para obtener una pensión son llegar a edad de 65 años o 60 en el caso de cesantía y haber logrado 500 semanas de cotización que equivalen a 10 años de trabajo ininterrumpido, en caso de haber obtenido un número mayor de semanas, éstas se promedian para un incremento en la pensión. Desde luego, para el segundo grupo de trabajadores que elijan pensionarse por la nueva ley, el requisito en cuanto a la edad es el mismo, solo que el número de semanas cotizadas aumenta en un 150%, es decir, 1,250 semanas cotizadas y tener los suficientes recursos en su cuenta individual para poder adquirir una renta vitalicia por medio de una aseguradora; mientras que los requisitos para los trabajadores de la generación afore, son estos últimos.

Composición de las cuentas individuales

Todos los trabajadores que cotizan bajo el régimen obligatorio deben contratar con la Afore de su preferencia una cuenta individual. Para ello, se creó una cuenta concentradora en donde se encuentran los recursos de dichos trabajadores y se les asigna una cuenta individual con la Afore que tenga el mayor rendimiento en el mercado, misma que estará a nombre del trabajador y en la cual entrarán las aportaciones tripartitas que servirán para fondear la pensión al momento del retiro.

El IMSS es quien se encarga de recaudar dichas aportaciones y las canaliza a la Afore y al INFONAVIT en el caso de las aportaciones de vivienda. Como ya he mencionado, la subcuenta de RCV es la única de los seguros del IMSS que entran dentro de la cuenta individual, además de la cuenta correspondiente al SAR de 1992, la cuota social y una cuenta de Aportaciones Voluntarias, en la cual, el trabajador tiene la opción de llevar a cabo un ahorro adicional, si así lo decide,

para poder incrementar su ahorro.

Las aportaciones voluntarias se dividen en dos tipos: aportaciones voluntarias, en donde el ahorro puede ser a corto plazo, 2, 6 o 12 meses y en donde el trabajador tiene liquidez pasando esos plazos; y en aportaciones complementarias para el retiro, en donde el ahorro debe permanecer hasta que el trabajador cumpla la edad del retiro.

Para efectos de una mejor comprensión de la cuenta individual, presento el siguiente cuadro en donde se detallan las subcuentas mencionadas que componen la cuenta de Afore y las aportaciones tripartitas que corresponden a cada agente (patrón, trabajador, gobierno).

CUADRO 2. Aportaciones a la cuenta de AFORE (IMSS)

SUBCUENTA	RAMO	¿QUIÉN(ES) APORTAN?	PORCENTAJE TOTAL DE APORTACIÓN
Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) 	Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (CV)	Patrón + 3.150% Trabajador + 1.125% Gobierno Federal + 0.225%	6.5% del Salario base de cotización
	Retiro (R)	Patrón + 2%	
	Cuota Social	Gobierno Federal	Depende del salario del trabajador y es adicional al 6.5% de RCV
Subcuenta de Aportaciones Voluntarias 	Aportaciones Voluntarias	Pueden aportar patrón y trabajador	Voluntario
Subcuenta de Vivienda 	Vivienda (Lo administra el INFONAVIT)	Patrón	5% del Salario base de cotización

Fuente: www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_tripartita.aspx

2.4.2. Caso ISSSTE

Siguiendo el modelo del IMSS, en 2008 entró en vigor la nueva ley del ISSSTE, en donde las cuentas individuales se hacen presentes para los trabajadores de la administración pública que cotizan ante dicho instituto.

Al igual que en el IMSS, se hace una recomposición de los 21 seguros que existían, quedando los siguientes: Seguro de Retiro Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV); Seguro de Invalidez y Vida (IV); Riesgos de Trabajo (RT) y Salud.

Respecto a la nueva solidaridad, también entran la cuota social que es del 5.5% del SMVDF y la pensión mínima garantizada, cabe mencionar que ésta última asciende a dos meses de SMVDF, es decir, es el doble que la del IMSS, ambas indexadas al INPC.

En cuanto al cambio generacional, también se encuentran los trabajadores pensionados, quienes reciben su pensión sin modificación alguna y los trabajadores en activo que optaron por no hacer su cambio a la nueva ley, los cuáles continúan regidos por la anterior, aunque sí sufrieron algunas modificaciones. Estos trabajadores, a diferencia de los que cotizan al IMSS, no los obligaron a abrir una cuenta individual de Afore.

Existen también los trabajadores en activo hasta antes de 2008 que sí optaron por cambiar a la nueva ley, a ellos se les hizo una oferta, tal y como se llevó a cabo en la transición del modelo de pensiones chileno, la cual consistió en un bono -bastante oneroso en la mayoría de los casos- el cual se invertiría en UDIS y que puede ser retirable a la hora del retiro.

Por último, los trabajadores que comenzaron a cotizar posterior a la reforma se les hizo obligatorio el nuevo régimen. Cabe mencionar que este grupo de trabajadores no tuvieron ni tienen la dicha de acceder al bono de pensión.

Composición de las cuentas individuales

Los empleados de gobierno adscritos a la nueva ley pensional no tuvieron la opción de elegir la Afore de su preferencia pues para ellos se creó una administradora que desembocó del propio instituto, llamada PENSIONISSSTE misma que operaría como una Afore exclusiva para dichos empleados. Sin embargo, en el 2011, PENSIONISSSTE se abrió al mercado para competir con las demás Afores y ahora sí, a los trabajadores cotizantes al ISSSTE se les daría la

posibilidad de elegir la administradora de su preferencia y a los cotizantes al IMSS se les permitiría elegir a PENSIONISSSTE como Afore.

El ISSSTE, al igual que el IMSS es quien se encarga de recaudar las aportaciones y las canaliza a la Afore y al FOVISSSTE. También la subcuenta de RCV es la única de los seguros del ISSSTE que entran dentro de la cuenta individual. También entra la subcuenta correspondiente al SAR de 1992, la cuota social y la subcuenta de Aportaciones Voluntarias. A estas subcuentas se suma la del Bono de Pensión y una cuenta que se llama Ahorro Solidario que es parecida a la de aportaciones voluntarias pero exclusiva para los trabajadores del ISSSTE, en donde la dependencia aporta \$3.25 por cada peso que aporte el trabajador.

Para ilustrar lo anterior se muestra el siguiente cuadro de aportaciones y estructura de las subcuentas:

CUADRO 3. Aportaciones a la cuenta de AFORE (ISSSTE)

SUBCUENTA	RAMO	¿QUIÉN(ES) APORTAN?		PORCENTAJE TOTAL DE APORTACIÓN
Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) 	Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	Dependencias o Entidades	3.175%	11.3% del Sueldo Básico
		Trabajador	6.125%	
	Retiro	Dependencias o Entidades	2%	
	Cuota Social	Gobierno Federal		5.5% del salario mínimo general para el D. F. vigente al día 1° de julio de 1997 actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de la Ley del ISSSTE (1° de abril de 2007). La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
Subcuenta de Aportaciones Voluntarias 	Aportaciones Voluntarias	Trabajador		Voluntario
Subcuenta de Ahorro Solidario 	Ahorro Solidario	Trabajador y Dependencias o Entidades	El trabajador pone el 1% El gobierno pone 3.25%	4.25% del Sueldo Básico
			El trabajador pone el 2% El gobierno pone 6.5%	8.5% del Sueldo Básico
Fondo de la Vivienda 	Vivienda (Lo administra FOVISSSTE)	Dependencias o Entidades	5% del Sueldo Básico	5% del Sueldo Básico

Fuente: http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-issste_tripartita.aspx

Como pudimos observar en este apartado, el nuevo sistema de pensiones es complejo en cuanto a su estructura, con la finalidad de no saturar de información al lector, en el siguiente apartado se detallará más respecto a las Afores, la forma en que invierten, que es por medio de Sociedades de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORES) y la regulación que se lleva a cabo por medio de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y el lugar que ocupan dentro del Sistema Financiero Mexicano (SFM).

Capítulo 3. Repercusiones económicas de la privatización

3.1 Participación de las Afore en la economía

Las Afore son las encargadas de captar los recursos derivados de las aportaciones RCV, mismos que canaliza a las Siefores (Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro) para que lleven a cabo las inversiones en los diversos portafolios que están regulados bajo un Régimen de Inversión, ver cuadro 1. Las Siefores se dividen en 4 básicas en donde entran los recursos de RCV y Siefores adicionales para el caso de aportaciones voluntarias. Éstas están en función de la edad de los trabajadores y siguen la lógica de que a menor edad, mayor riesgo se puede correr y a mayor edad, el riesgo tiene que ser mínimo pues los mayores estarían próximos a pensionarse.

Cuadro 1

Régimen de Inversión por Siefore

		SB1	SB2	SB3	SB4
Riesgos de Mercado y Liquidez	Valor en Riesgo ^{/2}	0.70%	1.10%	1.40%	2.10%
	Diferencial del Valor en Riesgo Condicional ^{/2}	0.30%	0.45%	0.70%	1.00%
	Coefficiente de liquidez ^{/3}	80%	80%	80%	80%
Riesgo por emisor y/o contraparte ^{/4}	Nac ^{/5} Deuda de mxBBB a mxAAA o en Divisas de BB a AAA	5%	5%	5%	5%
	Deuda subordinada de mxBB+ a mxBBB- o en Divisas de B+ a BB-	1%	1%	1%	1%
	Inter Instrumentos extranjeros de BBB- a AAA un solo emisor o contraparte ^{/6}	5%	5%	5%	5%
Sobre una misma emisión ^{/7}		---Máximo { 35%, \$300mdp }---			
Límites por Clase de Activo	Valores Extranjeros ^{/4}	20%	20%	20%	20%
	Renta Variable ^{/4/8}	5%	25%	30%	40%
	Instrumentos en Divisas ^{/4}	30%	30%	30%	30%
	Instrumentos Bursatilizados ^{/9}	10%	15%	20%	30%
	Instrumentos Estructurados ^{/4/10}	5% ¹⁰	15%	20%	20%
	Infraestructura o Vivienda	No aplica	10%	13%	13%
	Otros	No aplica	5%	7%	7%
	Protección Inflacionaria ^{/11}	Sí(51% Min.)	No	No	No
Mercancías ^{/4}	0%	5%	10%	10%	
Conflicto de interés ^{/4}	Instrumentos de entidades relacionadas entre sí	15%	15%	15%	15%
	Instrumentos de entidades con nexo patrimonial con la AFORE ^{/12}	5%	5%	5%	5%
Vehículos y contratos	Mandatos	Sí	Sí	Sí	Sí
	Derivados	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Consar

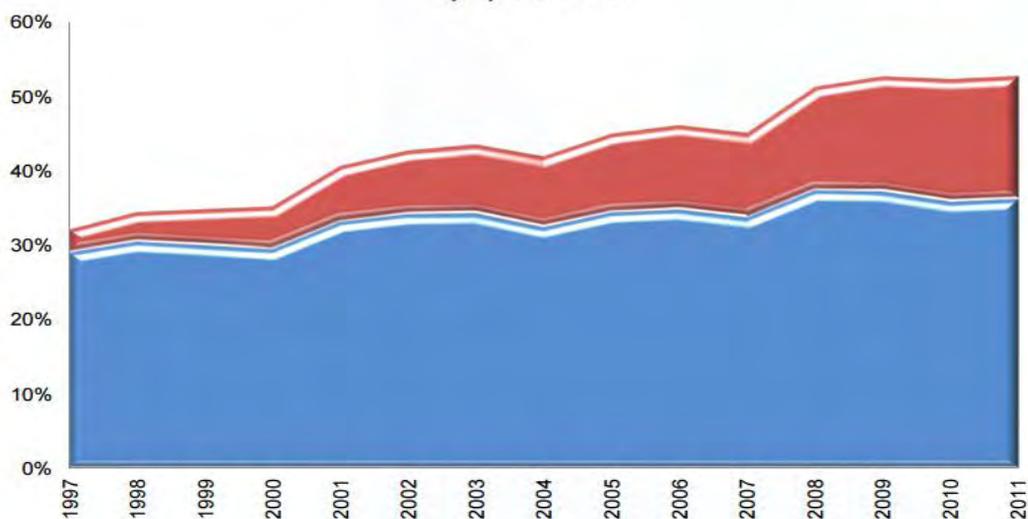
¹sb 4 de 36 años y menores,
sb3 personas entre 37 y 45 años
sb2 46 y 59 años
sb1 60 años y mayores

Las Afore, han contribuido de manera significativa al robustecimiento del Sistema Financiero Mexicano, para 2013 el porcentaje de participación fue del 16% en la totalidad de activos del sistema, siendo el segundo participante más grande después de la banca múltiple y las Sifore, las principales inversionistas institucionales. Los recursos administrados por las Afore ascienden, en 2015, a 2.6 billones de pesos que representa aproximadamente el 15% del PIB.

Uno de los principales motores para llevar a cabo la reforma, fue el bajo ahorro interno mostrado los años anteriores a 1995. Cabe señalar que en efecto, el ahorro interno ha aumentado de manera considerable, ver cuadro 2, gracias al ahorro forzoso, sin embargo, el beneficio a corto plazo es totalmente para las Afore, pues los recursos ahorrados por el trabajador no se pueden retirar antes de que cumplan 60 o 65 años. Con lo anterior tendríamos que efectivamente el ahorro de las familias ha aumentado de manera considerable, pero dispondrán de él a futuro corriendo el riesgo de los rendimientos y la inflación que sin duda aumentará en los próximos años.

Cuadro 2

AHORRO FINANCIERO DE LOS HOGARES (M2)
(%) del PIB



Fuente: amafore.org/sites/default/files/Contribuciones%20y%20Desafios%20del%20SAR_Estudio.pdf

En cuanto al crecimiento y al desarrollo económico, a la fecha, el sistema no ha aportado lo suficiente, pues si bien el ahorro ha aumentado, debido a la entrada de nuevos trabajadores formales, la mayoría de las inversiones son canalizadas para financiar la deuda del sector público, mientras que los recursos destinados a al desarrollo de infraestructura y proyectos productivos, como vimos en el cuadro 1 son mínimos. Por esta situación, sería importante canalizar más recursos a estos rubros con la finalidad de incrementar la producción nacional que impactaría en la generación de ingresos, y con ello se integrarían más cotizantes al sistema.

Otra de las bondades económicas que se argumentaron al momento del cambio a un sistema de cuentas individuales, fue que el sistema es autofinanciable y por ende, no crea problemas a las finanzas públicas, sin embargo, la transición implica un elevado costo, el cual ha sido absorbido por el Gobierno Federal y que tendrá que cargar con él al menos unos 25 años. Trasladando, evidentemente la deuda a todos los contribuyentes. Por otro lado, si los rendimientos generados no llegan a ser suficientes para que los trabajadores obtengan pensión, el cargo se verá reflejado en el pago de pensiones mínimas garantizadas.

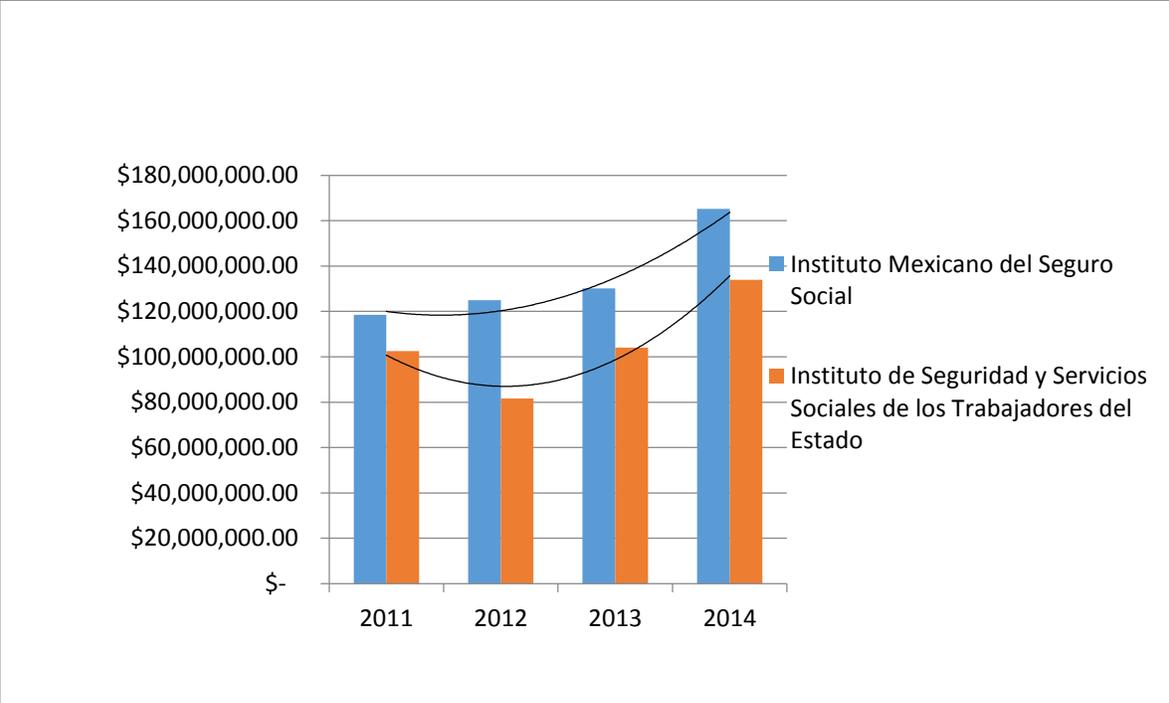
En lo que lleva operando el Sistema de Ahorro para el Retiro, el impacto positivo a la economía no ha trascendido como se preveía, al contrario, ha resultado costoso y demasiado bondadoso con las Afore que participan en la administración de los recursos. Pues éstas, obtengan o no rendimientos positivos, cobran altas comisiones mermando el ahorro y la inversión productiva del país.

3.2 Costo fiscal de las reformas pensionarias

Uno de los motivos para reformar el sistema de pensiones fue el impacto a las finanzas públicas que el sistema de reparto ocasionaba. Sin embargo, al momento de mudar el sistema de reparto al de cuentas individuales, el impacto fiscal se ha vuelto una constante debido a que el pago de pensiones de los trabajadores retirados y de la generación en transición, además de los trabajadores que no están en activo pero que llegaron a cotizar antes del 1ro de julio de 1997, se cargaron directamente al Gobierno Federal quedando en entredicho la justificación

de que el nuevo sistema ayudaría a sanear las finanzas públicas. Los montos anuales del presupuesto anual ejercido para pensiones en curso se pueden observar en la gráfica 1, en donde vemos que se ha ido incrementando de manera considerable.

Gráfica 1. Presupuesto asignado para el pago de pensiones IMSS-ISSSTE



Incluye los rubros de pensiones en curso y PMG de ambos institutos
Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011-2014, ramo 19.

Si a lo anterior, le sumamos todos los gastos presupuestarios de la seguridad social, entonces tenemos que los costos son aún mayores, *ver cuadro 1*.

Cuadro 1

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL					
NO	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014
1	CUBRIR EL 11% DE HABERES Y HABERES DE RETIRO	2,895,137.60	3,294,966.10	3,705,286.30	3,999,494.29
2	SEGURIDAD SOCIAL A CAÑEROS	216,994.70	350,000.00	350,000.00	350,000.00
3	PROGRAMA IMSS OPORTUNIDADES	7,849,171.20	8,500,000.00	8,800,000.00	9,319,300.00
4	APORTACIONES ESTATUTARIAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ	3,067,886.70	3,497,400.00	3,982,000.00	4,350,000.00
5	CUOTA SOCIAL AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ	19,394,552.60	22,879,400.00	24,813,300.00	28,317,215.00
6	CUOTA SOCIAL SEGURO DE RETIRO ISSSTE	940,583.40	3,613,500.00	3,520,765.90	3,654,500.00
7	APOYO PARA CUBRIR EL DÉFICIT DE LA NOMINA DE PENSIONES DEL ISSSTE	102,529,045.80	81,653,287.80	104,041,200.00	133,937,279.99
*	PENSIONES DE TRATO ESPECIAL	12,723.30	34,950.00		
8	PENSIONES Y JUBILACIONES EN CURSO DE PAGO	115,798,350.60	122,242,698.00	127,339,960.00	160,724,000.00
9	PENSIONES CIVILES, MILITARES Y DE GRACIA	10,199,686.80	11,612,300.00	13,541,853.60	14,998,513.27
10	PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA IMSS	2,679,759.10	2,692,000.00	2,891,000.00	4,499,000.00
11	PREVISIONES PARA LAS PENSIONES EN CURSO DE PAGO DE LOS EXTRABAJADORES DE LUZ Y FZA. DEL CENTRO	15,881,340.00	18,232,793.90	17,960,420.00	18,640,539.90
12	PREVISION PARA EL PAGO DE LAS PENSIONES DE LOS JUBILADOS DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	1,500,000.00	2,777,302.00	2,683,570.50	2,823,600.00
13	APOYO A LOS JUBILADOS DEL IMSS O ISSSTE	—	1,017,502.20	1,420,000.00	1,474,000.00
14	ADEUDOS CON EL IMSS O ISSSTE	—	1,456,688.00	2,500,000.00	2,795,000.00
15	APOYOS PARA CUBRIR EL GASTO DE OPERACIÓN DEL ISSSTE	13,297,304.90	13,765,271.80	13,070,000.00	13,070,000.00
16	SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	51,666,250.30	55,514,000.00	61,202,967.70	65,410,000.00
17	SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA	1,592,000.00	1,792,000.00	1,985,298.20	2,135,000.00
18	SEGURO DE SALUD PARA LA FAMILIA	910,000.00	887,000.00	920,541.30	952,000.00
19	CUOTA SOCIAL DEL SEGURO DE SALUD ISSSTE	11,453,396.30	12,539,000.00	13,667,510.00	14,815,600.00
20	APOYO ECONÓMICO AVIUDAS DE VETERANOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	634.40	700.00	650.00	700.00

21	PAGOS DE DEFUNCIÓN Y AYUDA PARA GASTOS DE SEPELIO	45,336.60	85,000.00	85,000.00	85,000.00
25	COMPENSACIONES DE CARÁCTER MILITAR CON PAGO ÚNICO	180,242.40	250,000	250,000.00	250,000.00
7	APOYO PARA CUBRIR EL DÉFICIT DE LA NOMINA DE PENSIONES DEL ISSSTE	102,529,045.80	81,653,287.80	104,041,200.00	133,937,279.99
8	PENSIONES Y JUBILACIONES EN CURSO DE PAGO	115,798,350.60	122,242,698.00	127,339,960.00	160,724,000.00
16	SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	51,666,250.30	55,514,000.00	61,202,967.70	65,410,000.00
TOTAL		269,993,646.70	259,409,985.80	292,584,127.70	360,071,279.99

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011-2014, ramo 19.

El costo de esta transición, en el caso de los cotizantes al IMSS, durará aproximadamente 25 años más, tiempo en que los primeros trabajadores de la generación afore van a llegar a la edad del retiro y así obtendrán una pensión por cesantía o vejez. Este costo de transición se atribuye a que, a pesar de que la generación en transición puede optar por la nueva ley, los beneficios de la ley anterior son más atractivos y por ello elegirán indudablemente dicha ley. Además, es costosa porque no están fondeadas las pensiones pues las aportaciones tripartitas entran directamente a la cuenta de Afore, mismas que son retirables para el trabajador al momento de obtener la pensión. En el caso del ISSSTE, se estima un impacto a un menor plazo debido a que es una población menor, además de que los trabajadores ya eligieron el sistema al cual pertenecen al momento de la reforma.

De acuerdo con uno de los diagnósticos más recientes, el de Pedro Vázquez Colmenares¹, en 2012 el costo fiscal, en el caso del IMSS implicó una erogación de 155.9 mil millones de pesos, tomando en cuenta las pensiones en curso, las cuotas a cargo del gobierno federal y pago de PMG (para los casos de invalidez y riesgos de trabajo). Para el caso del ISSSTE, la erogación ascendió a 146.8 mil millones en donde se toma en cuenta las pensiones en curso, las aportaciones de

¹Vázquez Colmenares, Pedro. Pensiones en México: la próxima crisis. Grupo editorial siglo XXI. México 2012. P.p. 46-58 y 65-77.

las dependencias, el ahorro solidario, la cuota social, el vencimiento de bonos de pensión y la PMG. Si a ello le sumamos los costos derivados de otros regímenes pensionales, tales como el del RPJ, CFE, PEMEX, LyFC, ISSFAM y Banca de Desarrollo, significó un gasto de 117.6 millones.

Derivado de estos datos, el Banco Mundial a través de su informe *Más Allá de las Pensiones Contributivas. Catorce Experiencias en América Latina*², estima que el pasivo fiscal en 2050, derivado de todos los regímenes pensionales mencionados en el párrafo anterior, ascendería al 111.4% del PIB del 2010. Dicho cálculo es un tanto incierto pues, en el caso de la PMG no se sabe con exactitud cuántos trabajadores tendrán que conformarse con ella, sin embargo, si los ingresos de los trabajadores que cotizan con uno a tres salarios mínimos no aumentan, la mayoría de estos trabajadores tendrán que acceder a ella, con lo que tendríamos que el costo sería aún mayor.

Si hacemos un comparativo con el costo que hubiese implicado permanecer con el sistema de reparto, el cual, según datos de CONSAR, para el ISSSTE ascendía al 46% del PIB de 2002 y en el caso del IMSS el pasivo ascendía al 61.4% del 2002, tenemos que el costo a futuro de mantener dicho sistema hubiese sido muy similar al costo de la transición.

La diferencia radicaría en que, las aportaciones de la generación en transición y de la generación Afore, hubiesen entrado de manera directa a la seguridad social, fondeando el pago de las pensiones y con ello, el impacto a futuro sería menor en el anterior sistema.

Se han realizado a lo largo de los últimos años una serie de valuaciones actuariales, en las que se muestran los impactos fiscales de la transición, sin embargo, en la mayoría de las mediciones, tomando en cuenta solo los datos

²<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2013/01/18537832/mas-alla-contributory-pensions-fourteen-experiences-latin-america-mas-alla-de-las-pensiones-contributivas-catorce-experiencias-en-america-latina>

demográficos, se da por hecho que la mayoría de los trabajadores de la generación Afore van a alcanzar el saldo suficiente para acceder a una renta vitalicia, lo cual, resulta muy arriesgado de aseverar pues se deben tomar en cuenta otros aspectos como la constante movilidad laboral, el desempleo, los ingresos con que se cotizan los trabajadores, además de la rentabilidad de las SIEFORE en el tema de las inversiones, por lo que el impacto fiscal de la transición puede llegar a ser un problema más grave de lo que se plantea.

3.3 Rendimientos y minusvalías de las Afore

Dentro de este análisis, el comportamiento de las inversiones que llevan las Afore mediante las Siefore, es de vital importancia pues va a ser decisivo para que los trabajadores lleguen a acumular recursos suficientes para el retiro.

Como ya se había señalado, este nuevo sistema de pensiones, además de depender del salario con el que coticen los trabajadores, así como de la movilidad laboral y el tiempo de trabajo en el mercado formal, están sujetos a los riesgos del mercado financiero nacional e internacional. La dinámica de los mercados financieros, no ha sido muy alentadora ya que hasta el momento, los rendimientos no han sido tan significativos así como también, se han registrado pérdidas considerables en los recursos administrados por las Afore. En el discurso oficial, a dichas pérdidas se les conoce como minusvalías¹.

La mayor parte de los recursos, las Siefore los invierten en bonos de deuda gubernamental, con el objetivo de que dichas inversiones sean más seguras al ofrecer rentas fijas, aunque éstas sean bajas. Sin embargo, en mayo del 2013 se presentó una de las más grandes minusvalías en el sistema, poniendo en tela de juicio la seguridad de dichas inversiones. A pesar de que se invierte en renta fija gubernamental, ello no implica que los recursos de los trabajadores estén

¹ **Minusvalía.** Es la pérdida de valor de un activo. Una minusvalía no genera pérdidas realizadas, salvo que el individuo venda el bien a un precio menor al que lo compró. http://www.consar.gob.mx/info_web/finanzas_personales/glosario_finanzas.aspx?opc=09

asegurados pues, en nuestro mercado de deuda gubernamental se han llegado a cifras récord en la participación de capital extranjero, en diciembre del 2014 ascendió a casi 38% del total². Lo anterior llegaría a afectar de manera negativa si, en determinado momento la reserva de los estados unidos (FED) hiciera un ajuste de tasas de interés provocando la salida de esos capitales, tal y como sucedió en el 2013 o bien, si se presenta alguna catástrofe en el mercado financiero internacional, tal y como sucedió en el 2007.

Dentro del régimen de inversión, *ver cuadro 1*, se tiene que las inversiones también se pueden realizar en renta variable nacional, en renta fija privada nacional así como en renta variable internacional y renta fija privada internacional, teniendo éstas últimas un mayor porcentaje en cuanto a recursos invertidos.

Régimen de Inversión por Siefore

		SB1	SB2	SB3	SB4
Riesgos de Mercado y Liquidez	Valor en Riesgo ^{/2}	0.70%	1.10%	1.40%	2.10%
	Diferencial del Valor en Riesgo Condicional ^{/2}	0.30%	0.45%	0.70%	1.00%
	Coefficiente de liquidez ^{/3}	80%	80%	80%	80%
Riesgo por emisor y/o contraparte ^{/4}	Nac ^{/3}				
	Deuda de mxBBB a mxAAA o en Divisas de BB a AAA	5%	5%	5%	5%
	Deuda subordinada de mxBB+ a mxBBB- o en Divisas de B+ a BB-	1%	1%	1%	1%
	Inter				
	Instrumentos extranjeros de BBB- a AAA un solo emisor o contraparte ^{/6}	5%	5%	5%	5%
	Sobre una misma emisión ^{/7}	---Máximo { 35%, \$300mdp }---			
Límites por Clase de Activo	Valores Extranjeros ^{/4}	20%	20%	20%	20%
	Renta Variable ^{/4/8}	5%	25%	30%	40%
	Instrumentos en Divisas ^{/4}	30%	30%	30%	30%
	Instrumentos Bursatilizados ^{/9}	10%	15%	20%	30%
	Instrumentos Estructurados ^{/4/10}	5% ¹⁰	15%	20%	20%
	Infraestructura o Vivienda	No aplica	10%	13%	13%
	Otros	No aplica	5%	7%	7%
	Protección Inflacionaria ^{/11}	Sí ^(51% Min.)	No	No	No
Conflicto de interés ^{/4}	Mercancías ^{/4}	0%	5%	10%	10%
	Instrumentos de entidades relacionadas entre sí	15%	15%	15%	15%
	Instrumentos de entidades con nexo patrimonial con la AFORE ^{/12}	5%	5%	5%	5%
Vehículos y contratos	Mandatos	Sí	Sí	Sí	Sí
	Derivados	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Consar

La apertura de inversión en activos internacionales se hizo con el argumento de que habría mayores rendimientos al invertir en otras bolsas de valores, lo cual es

² <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/12/19/998566>

cierto, sin embargo, uno de los principales argumentos para el sistema de pensiones fue que, los ahorros de los trabajadores servirían para impulsar proyectos productivos para el país y ahora vemos que también se financian empresas internacionales, siendo junto con las Afore, que en su mayoría son empresas financieras internacionales las más beneficiadas de este gran negocio.

Los instrumentos derivados, que dicho sea de paso, provocaron el estallido de las crisis en 2007 al resultar activos basura, ya se permiten dentro de los portafolios de inversión de las Afore³, siendo una decisión bastante irresponsable por parte de la CONSAR ya que en esos momentos se contaba ya con información de que dichos activos eran altamente riesgosos.

3.3.1 Minusvalías 2013

En ese año, el sistema de ahorro para el retiro, sufrió las pérdidas más grandes de su breve historia, al registrar minusvalías por 155,916 millones de pesos entre mayo y junio⁴. Lo anterior debido que la Fed, anunció una posible retirada de liquidez para contrarrestar la deuda⁵ que tuvo su origen en 2007, lo que provocó que los inversionistas extranjeros migraran sus recursos invertidos en deuda gubernamental mexicana a otras economías más seguras. El Banco de México tardó en reaccionar ante esta situación, y la fuga de capitales fue inminente. La reacción de CONSAR consistió en un discurso en que se mencionaba que era normal, que no existían pérdidas sino que, eran variaciones en los portafolios de inversión de las Afore y que con el paso del tiempo se recuperarían pues, a final de cuentas, se debe entender que es un ahorro a largo plazo y por lo tanto, ese tipo de minusvalías no afectan al sistema ya que al cabo de unos años, los rendimientos serían positivos. Se incurriría en pérdidas si los fondos se hubiesen retirado.

³<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2013/10/01/consar-aprueba-inversiones-siefore-s-derivados>

⁴<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/07/07/afores-las-minusvalias-mas-grandes-hi>

Si bien la CONSAR tiene un tanto de razón en se incurrirían en pérdidas si los fondos se reiterasen, pues esto ocurre con las personas que conscientemente manejan fondos o cuentas de inversión, no es justificación para que se arriesguen de esa manera los ahorros para el retiro de los trabajadores pues, si este sistema no garantiza los rendimientos suficientes para la pensión, se va a tener que echar mano de las PGM, que, como vimos en el apartado anterior, afectan de manera negativa a las finanzas públicas.

3.3.2 Comisiones cobradas

Además de estar a expensas del comportamiento de los portafolios, las comisiones juegan un papel distorsionante en el ahorro para los trabajadores, ya que el Rendimiento Neto se calcula del rendimiento generado por el portafolio menos la comisión cobrada por la Afore. Lo que nos indica que si el rendimiento de la Afore llegar a ser bajo y a ello le restamos la comisión, el recurso generado en la cuenta del trabajador se reduce de manera considerable siendo en ocasiones negativo.

Si la Afore llega a registrar minusvalías en determinado periodo, de igual manera cobra la comisión a pesar del pobre desempeño de la inversión. Siendo un excelente negocio para las mismas.

Anteriormente, se podían cobrar tres tipos de comisiones, por rendimiento, por saldo o por flujo, por lo que el cobro de comisiones era altísimo. A partir de 2007, la CONSAR empezó a tomar una serie de medidas para que las comisiones bajasen y en efecto, hemos visto que con el paso del tiempo han disminuido, pero no dejan de afectar de manera significativa el ahorro de los trabajadores.

⁵http://economia.elpais.com/economia/2013/12/18/actualidad/1387394845_752254.html

Histórico de comisiones cobradas 2009-2014

Comisiones sobre saldo (de AFORE con mayor a menor comisión)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Coppel	1.94	1.81	1.70	1.59	1.49	1.34
Invercap	1.93	1.73	1.72	1.59	1.47	1.32
Metlife	1.89	1.74	1.69	1.54	1.39	1.25
Principal	1.94	1.79	1.52	1.48	1.36	1.24
Profuturo GNP	1.92	1.70	1.53	1.39	1.27	1.17
Azteca	1.96	1.96	1.67	1.52	1.45	1.31
Banamex	1.75	1.58	1.45	1.28	1.16	1.09
SURA	1.74	1.61	1.48	1.31	1.21	1.15
XXI Banorte	1.45	1.42	1.40	1.33	1.10	1.07
Inbursa	1.18	1.18	1.17	1.17	1.17	1.14
PensionISSSTE	1.00	1.00	1.00	0.99	0.99	0.99

Fuente: www.consar.gob.mx/BLOG/comisionesafores.aspx

En síntesis, los ahorros del sistema dependen del buen funcionamiento de los mercados internacionales y del nacional, así como del cobro de comisiones y externalidades que lleguen a provocar fuga de capitales extranjeros de nuestro país.

Capítulo 4. Principales límites sociales

4.1 El problema de la información

Uno de los principales límites del sistema de pensiones es la falta de información. Para que exista un mercado de Afores perfectamente competitivo -sabemos que en la práctica difícilmente existen los mercados en competencia perfecta- se requiere que todos los agentes cuenten con información perfecta.

En este sistema, ello no ocurre, pues al ser tan compleja su estructura y al no estar empapados de información sobre mercados financieros, resulta muy complicado para los consumidores, que son los trabajadores, en primera instancia conocer cuál de las Afores es la mejor opción para que administre sus recursos para su retiro, es decir, la que cobre menos comisiones o bien, la que ofrezca un rendimiento más atractivo y en segunda instancia, qué pasos deben seguir cuando llegue el momento del retiro.

El monto acumulado al final de la vida laboral del trabajador puede llegar a depender de una buena elección de administradora, pues no todas cobran la misma comisión y no todas garantizan un rendimiento adecuado para hacer crecer su ahorro a pesar que el régimen de inversión es igual para todas las Afores. De acuerdo con Alejandro Turner, titular de PENSIONISSSTE¹, esto puede llegar a representar una diferencia de hasta 300% del monto destinado para la pensión, aunque cabe aclarar que existen otros factores como los ingresos de los trabajadores así como la inestabilidad laboral que son decisivos para un retiro adecuado.

A lo anterior le sumamos que la mayoría de los trabajadores no sabe darle una buena lectura al Estado de Cuenta cuatrimestral que le hace llegar su Afore y lo peor del caso, es que a muchos no les llega este informe, ya sea por cambio de domicilio o algún error en el mismo.

¹ <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/09/economia/031n1eco>

Esta falta de comprensión provoca desinterés por parte de los trabajadores sobre este tema y, en lugar de realizar algún ahorro alterno para complementar su retiro, lo deja pasar pensando en que al final de su vida laboral el gobierno o su familia lo respaldará.

Si bien el problema de la información puede llegar a ser un tanto irrelevante, puesto que el problema del sistema es estructural, o sea, que aunque exista información completa para los trabajadores, ello no garantizará tener una pensión digna. Si se da mayor información a los trabajadores éstos pueden ser menos vulnerables a los abusos que cometen las administradoras y aseguradoras; por ejemplo, respecto a los llamados traspasos, que no son más que cambios de una Afore a otra, pues en muchas ocasiones son indebidos ya que los agentes de ventas (paradójicamente la mayoría de agentes de ventas de las Afores ni siquiera cuentan con seguro social) con el objetivo de cobrar una comisión por traspaso inundan de mentiras a los trabajadores que, por el hecho de ignorar su situación, aceptan los traspasos. Y peor aún, si el trabajador está a punto de recabar algún trámite, por ejemplo, adquirir un crédito de vivienda mediante el INFONAVIT o el FOVISSSTE, o está por pensionarse, puede llegar a retrasar de manera considerable (meses o hasta años) dicho trámite quedando afectados en otros asuntos de gran importancia.

Respecto a las pensiones en curso, como ya lo había señalado, las de cesantía o vejez por las leyes actuales aún no existen, puesto que los trabajadores cotizantes después de ese año aún no llegan a la edad del retiro. Sin embargo, actualmente ya se pagan pensiones por invalidez y por riesgo de trabajo. Cabe mencionar que muchos de esos pensionados tenían la posibilidad de elegir una pensión por las leyes anteriores que se traduce en una pensión más elevada y en un menor tiempo de trámite para empezar a percibirla puesto que deben acudir con su Afore y con el IMSS o el ISSSTE. Sin embargo, los mismos promotores, en este caso de las aseguradoras (actualmente participan solo tres Banorte, Bancomer y Profuturo GNP) también utilizaron engaños para hacerles creer que adquirir una renta vitalicia con una aseguradora privada era mejor opción que una

pensión pagada por el IMSS o el ISSSTE, además de que en el trámite, deben acudir con su Afore y con el IMSS o el ISSSTE, así como a la aseguradora que será encargada de pagar mes con mes su pensión.

Por lo anterior, existe la necesidad de informar a la población para que conozca qué tipo régimen pensional les corresponde, a qué tienen derecho y qué administradora privada es la mejor opción para su retiro. Además de que puedan recurrir a canales alternos de ahorro que les permitan generar un ingreso extra al término de su vida laboral y con ello, si es que el sistema no mejora o no cambia, puedan cubrir una pensión deplorable.

El problema de la información, a mi juicio, debe ser atendido principalmente por las administradoras privadas que son las que al final de día cobran por un servicio esto indica que es una obligación informar adecuadamente de su producto a los consumidores -a pesar de que en ocasiones, los rendimientos son negativos- , sin embargo, al ser una especie de régimen mixto, el gobierno, a través los institutos de seguridad social y de vivienda y de la comisión competente, deben también brindar información realmente eficiente para que el trabajador pueda ser participe 100% consciente de su retiro.

A pesar de que las Afore cuentan con sus centros de atención personalizada vía telefónica e internet², y que la CONSAR, realiza eventos y pláticas informativas³, el rezago es considerable y los únicos afectados son los trabajadores, tanto de ingresos bajos que son la mayoría, como los de ingresos superiores pues éstos últimos pueden ver reducidos sus ingresos de manera considerable en su vejez.

² http://www.consar.gob.mx/principal/servicios_afore.asp

³http://www.consar.gob.mx/principal/sispla_inicio.aspx

4.2 Empleo, desempleo e ingresos.

A partir de 1982, se han dado una serie de cambios sustanciales en nuestro país que obedecen a un nuevo orden internacional, en donde las palabras privatización y desregulación son claves en esta nueva estructura. La forma en que se produce en nuestro país, la pérdida de soberanía del Estado mexicano en cuanto a las decisiones de política económica, una mayor entrada de inversión extranjera directa (IED), apertura comercial y apertura financiera, así como una creciente flexibilización laboral y la cada vez menor participación del Estado como motor de crecimiento y desarrollo económico; así como una menor participación en Política Social, han mermado los ingresos de la población mexicana y con ello, se ha debilitado la seguridad social rubro donde se encuentra nuestro sistema de pensiones.

La seguridad social, como ya se mencionó, logró su consolidación gracias a las políticas del Estado de Bienestar, en donde se procuraba alcanzar el pleno empleo y en donde se vieron niveles de crecimiento y desarrollo importantes y esto se tradujo en ingresos para los trabajadores que servirían para fundear el sistema de reparto. Como resultado de una serie de reformas neoliberales se adopta un nuevo modelo de desarrollo en donde la política social llega a considerársele como regresiva y de gran impacto para las finanzas públicas, es por ello que se han empeñado en dismantelar la seguridad social en nuestro país.

El nivel de ingresos de los trabajadores mexicanos, es una de las principales contradicciones del nuevo sistema de pensiones pues tienen un impacto más negativo que en los sistemas solidarios de reparto, pero ello no se consideró al momento de las reformas pensionarias. Los bajos ingresos que se han visto en los últimos años, *ver cuadro 1*, no permitirá que el grueso de los trabajadores, los cuales, cotizan con uno a tres salarios mínimos, puedan obtener recursos suficientes en su cuenta de Afore para obtener una pensión y si a ello le sumamos las tasas de inflación, será prácticamente imposible alcanzarla. Lo anterior se va a traducir en mayores costos del gobierno. Cabe mencionar que esto no es problema exclusivo de los trabajadores que ganan menos, sino que también los ingresos de las personas que perciben un salario más elevado se van a reducir considerablemente al término de su vida laboral en donde los gastos, sobre todo en salud aumentan.

Si a lo anterior le sumamos la creciente inestabilidad laboral, *ver cuadro 2*, todo apunta a que gran parte de la población tendrá que conformarse con la pensión mínima garantizada.

Cuadro 1

Población Ocupada por Nivel de Ingreso

Concepto	II Trimestre 2012	II Trimestre 2013	Variaciones Absolutas
Total	49,280,265	49,549,331	269,066
No recibe ingresos	4,078,166	3,898,436	-179,730
Hasta un salario mínimo	6,835,161	6,717,916	-117,245
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	11,514,554	12,247,408	732,854
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	10,767,710	9,940,581	-827,129
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	7,429,335	7,676,487	247,152
Más de 5 salarios mínimos	3,884,365	3,707,118	-177,247
No especificado	4,770,974	5,361,385	590,411

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS-INEGI.

Al aumentar el número de semanas cotizadas de 500 a 1,250 (de 10 a 25 años cotizados), no se consideró la constante entrada y salida de los trabajadores al mercado laboral formal. El hecho de que antes se requerían 500 semanas de cotización para los trabajadores adscritos al IMSS, no implicaba que después de 10 años de cotizar el trabajador podía pensionarse sin importar su edad, sino que además debía contar con la edad de 60 o 65 años, por lo que debía seguir trabajando para poder subsistir y con ello, seguía aportando a la seguridad social.

Cuadro 2

Tasas de Ocupación y Desocupación (%)

II Trimestre 2013	Total	Hombres	Mujeres
Respecto a la Población en Edad de Trabajar			
Tasa Neta de Participación (TNP)	59.3	76.9	43.3
Respecto a la Población Ocupada			
Tasa de Trabajo Asalariado	62.5	61.7	63.8
Tasa de Subocupación	8.5	9.4	7.1
Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO)	12.0	12.4	11.5
Tasa de Ocupación en el Sector Informal	28.6	27.2	30.9

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS-INEGI.

Por otro lado, tampoco se consideró a los trabajadores del sector informal, los cuáles no encuentran cabida en el sector formal por la poca generación de empleos. Estos trabajadores que representaron en 2013 el 28.6% de la población económicamente activa, ni siquiera podrán tener acceso a la PMG ni a los servicios de salud. Lo cual también va a representar un costo muy alto para el

gobierno al tener que atender un problema de salud nacional. Caso similar, pasa con los trabajadores independientes, los cuáles, a pesar de realizar sus contribuciones de impuestos, han quedado excluidos totalmente en este nuevo sistema pensionario al no cotizar ante ningún instituto de seguridad social. El número de trabajadores por cuenta propia también representa un número importante de trabajadores que quedaría excluidos de los planes pensionales. Es cierto que existe el régimen para trabajadores independientes en el IMSS¹, en donde se pueden hacer aportaciones a la seguridad social y con ello tener accesos a servicios de salud y derecho a una pensión, sin embargo, retomando al tema de la falta de información, pocos trabajadores independientes realmente conocen esta modalidad.

Cuadro 3

Principales Indicadores de Empleo

Total

Concepto	II Trimestre 2012	II Trimestre 2013	Variaciones Absolutas
Población Económicamente Activa	51,765,190	52,156,700	391,510
Ocupada	49,280,265	49,549,331	269,066
Asalariados	32,615,949	33,155,844	539,895
Empleadores	2,318,190	2,205,293	-112,897
Por cuenta propia	11,179,436	11,268,588	89,152
Sin pago	3,166,690	2,919,606	-247,084
Desocupada	2,484,925	2,607,369	122,444

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS-INEGI.

4.2.1 Reforma laboral de 2012

El periodo presidencial de 2006-2012, en donde fungió como Presidente Felipe Caderón Hinojosa, estuvo rodeado de anomalías desde el momento de la elección. Durante el primer año de este mandato, se llevó a cabo la reforma a la Ley del ISSSTE privatizando también su régimen pensional y fue precisamente en el último año de este mandato en donde se aprobó una escandalosa reforma laboral² misma que se contradice totalmente con la reforma pensional.

¹ <http://www.imss.gob.mx/tramites/imss02030c>

Uno de los temas más importantes de la citada reforma es la flexibilización laboral, en donde, el outsourcing³ aparece como una nueva modalidad. Este es otro de los factores que contradicen o que es negativo para el sistema de pensiones pues la subcontratación provoca, además de una menor protección al trabajador en cuanto a sus derechos laborales, que las empresas se deslinden de las aportaciones de seguridad social dejando a los intermediarios outsourcing esta tarea, en donde estos últimos hacen aportaciones mínimas, es decir aportaciones que no van acorde con el salario que realmente percibe el trabajador, mermando desde luego su ahorro para el retiro.

Cabe mencionar que la subcontratación no es un fenómeno exclusivo del sector privado, si bien, nos hemos dado cuenta de que los empleados de gobierno están mejor protegidos, también se ha trasladado dicho fenómeno al sector público en donde el número de trabajadores que laboran sin prestaciones del ISSSTE, ha aumentado de manera considerable, quedando también excluidos del sistema de pensiones.

Conclusiones

Por lo anterior, podemos concluir que un sistema privado de pensiones no es sostenible sin una política laboral adecuada, puesto que la relación empleo-ingresos y pensiones son directamente proporcionales. Tal y como se maneja actualmente el mercado de trabajo, deja desprotegidos a los trabajadores informales y a los independientes, así también dificulta el acceso a los trabajadores que sí cotizan ante algún instituto de seguridad social al no tener ingresos adecuados que les permitan ahorrar lo suficiente en su Afore. Si con el nivel de ingresos es complicado tener acceso a los mínimos de subsistencia en la etapa productiva, es aún más complicado generar un ahorro para el retiro y lo es más poder hacer algún tipo de ahorro voluntario o alterno para cubrir ese déficit.

Como lo señalamos, el problema del sistema de pensiones es de estructura, una buena generación de empleos que además sean bien remunerados, puede ser un camino adecuado para poder acceder a una vejez digna dentro de este sistema, sin embargo, no es el único factor, pues la volatilidad de los mercados financieros en donde se invierten los ahorros para el retiro, juegan un papel también muy importante para el futuro de las pensiones.

² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012

³ <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/27/opinion/013a1pol>

4.3 Ahorro alternativo. ¿Accesible y suficiente?

Dentro del mercado financiero existen varios mecanismos de ahorro tales como cuentas de ahorro bancarias, cajas de ahorro popular, sociedades financieras populares (Sofipo) planes de ahorro e inversión en casas de bolsa y aseguradoras, entre otros. Dichos mecanismos, en determinado momento pueden fungir como un complemento para el retiro. El notable crecimiento de instrumentos financieros, han hecho que el tema de la Educación Financiera o "Cultura Financiera", se vuelva un tema a tratar en la actualidad. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *es el proceso mediante el cual, tanto los consumidores como los inversionistas financieros logran un mejor conocimiento de los diferentes productos financieros, sus riesgos y beneficios, y que mediante la información o instrucción, desarrollan habilidades que les permiten una mejor toma de decisiones, lo que deriva en un mayor bienestar económico.*

Respecto al tema de este apartado, la educación financiera juega un papel importante -aunque no determinante- pues al momento en que el trabajador decide adquirir algún tipo de plan de ahorro, debe contar con plena información del producto y los riesgos que implican, así como tener al menos un mediano conocimiento del mercado financiero. También es importante saber el tipo de regulación a la cual está sometida la entidad financiera ya que puede variar según el tipo de actividades que realice, ya sea que estén reguladas bajo a Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) o por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), por mencionar las más importantes. Esto es muy importante, pues en meses recientes se dio un caso de fraude de la Sofipo Ficrea, en donde quedaron defraudados cientos ahorradores¹.

Algunos analistas financieros mencionan que es más probable llegar a obtener un ingreso suficiente al momento de la senectud mediante un ahorro alterno, ya sea por medio de aportaciones voluntarias (Apovol) y bien, adquiriendo un plan privado para el retiro (PPR) transfiriendo gran parte de la responsabilidad sobre el retiro a los trabajadores.

1

http://www.milenio.com/negocios/defraudados_ficrea-que_es_ficrea-fraude_ficrea_0_433756695.html

4.3.1 Ahorro Voluntario

Como ya se mencionó con anterioridad, las aportaciones adicionales dentro de la Afore se clasifican en aportaciones voluntarias, aportaciones complementarias para el retiro, éstas dos pueden ser a partir de \$50; y ahorro solidario. Según la lógica del sistema, se dice que para poder garantizar ingresos suficientes para el retiro, se tienen que hacer aportaciones voluntarias.

Lo anterior, puede ser un tanto cierto, siempre y cuando los ingresos de los trabajadores les permitan llevar a cabo ese ahorro adicional, sin embargo, dicho ahorro no está tampoco exento de los vaivenes del mercado financiero a pesar de que cuentan con una siefore adicional que invierte de forma diferente a las siefores básicas.

De las tres modalidades, la que me parece más atractiva es la del ahorro solidario, pues una parte corre a cargo del trabajador y la otra, en mayor medida, es la dependencia del gobierno para la cual trabaja. Con ello, se comparte el riesgo entre el empleador y el empleado y los beneficios pueden llegar a ser importantes para el trabajador, aunque un tanto riesgosos para las finanzas públicas.

Actualmente, el ahorro voluntario que se lleva a cabo en todo el sistema es mínimo a pesar de los esfuerzos de CONSAR en promoverlo. Inclusive, a partir del 2013 abrió una nueva modalidad para que las aportaciones voluntarias se realicen en tiendas de conveniencia² con el objetivo de que sea más sencillo realizarlas.

Los rendimientos históricos de aportaciones voluntarias se muestran a continuación, en donde podemos observar, dejan mucho que desear.

Cuadro 1 Rendimientos históricos de las Siefore adicionales 2010-2014

Siefores Adicionales Promedio Ponderado	2010	2011	2012	2013	2014
Banamex AV	7.53	6.67	6.27	6.09	5.97
Banamex AV Plus	6.18	5.18	4.61	4.62	5.40
Metlife MetA	ND	9.01	9.09	9.48	9.53
Profuturo CP	ND	5.62	4.60	4.36	4.01
Profuturo LP	5.61	4.66	3.40	3.72	4.16
SURA AV3	6.31	5.75	6.81	9.13	9.82
XXI Banorte Ahorro Individual (SIAV)	ND	8.30	8.77	8.58	7.98
XXI Banorte Previsión 1 (SPS1)	8.83	7.99	8.57	8.57	7.99
XXI Banorte Previsión 2 (SPS2)	ND	ND	ND	ND	6.20
XXI Banorte ISSSTELON (SPS6)	ND	ND	ND	ND	9.27
XXI Banorte Previsión Social CP (SPS7)	7.05	5.27	4.72	4.45	3.85
XXI Banorte ISSEMYM (SPS8)	8.23	6.98	5.96	5.22	4.49
XXI Banorte PMX-SAR (SPS9)	9.17	8.73	9.87	10.09	9.70

ND No disponible

Fuente: Elaboración propia con datos Consar

4.3.3 Planes Privados para el Retiro (PPR´s)

Los planes privados para el retiro son relativamente nuevos en nuestro país, pues no han tenido la difusión suficiente. Estos planes funcionan de manera similar a las Afore, aunque tienen un régimen de inversión mucho más flexible ya que pueden invertir en algunos casos hasta 90% en instrumentos de renta variable.

De igual manera, el horizonte de inversión es de largo plazo, pues se trata de un plan para el retiro, y cuentan con ventajas fiscales³. Este tipo de planes pueden ser una opción adecuada para los trabajadores independientes, trabajadores del sector informal o empleados del sector público o privado sin prestaciones sociales. Sin embargo, los PPR están diseñados para un núcleo de trabajadores con ingresos superiores, pues a diferencia de las Afore, la aportación recae solamente sobre el trabajador, y además, los montos mínimos mensuales de aportación suelen ser más elevados⁴ en comparación a las apovol donde el mínimo es de \$50.

En cuanto a los rendimientos, suelen ser mayores que los del sistema de ahorro para el retiro, sin embargo, al ser más dinámicos los planes incurren también en un mayor riesgo y desde luego, tampoco garantizan una cantidad exacta al final del plazo. En cuanto a las comisiones, es un problema también pues en algunos planes resultan ser inclusive más elevadas que las comisiones de las Afore.

Conclusiones

No estoy totalmente en contra del ahorro alternativo sea cual sea el medio, pero lo que sí es importante aclarar es que se debe llevar bajo plena conciencia del riesgo que implica, además de que los trabajadores cuenten con un salario que les permita efectuar dicho ahorro. Lamentablemente ello no ocurre, pues como vimos en el anterior apartado, los ingresos de la mayoría de la población son muy bajos, lo cual es un factor determinante para sistema de ahorro para el retiro y lo es también para estas modalidades de ahorro alterno. Además de que es necesario contar con una buena educación financiera para aquellos que decidan tomar el riesgo de adquirir algún plan.

²<http://www.cnnexpansion.com/mi-dinero/2014/10/06/hacienda-promueve-ahorro-para-el-retiro-en-7-eleven>

³artículos 93, 151 y 185 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

⁴ <http://www.allianz.com.mx/documents/10180/6ec70829-5d97-4b82-b300-bd0f2c8a8d04>.

No sólo en el campo del ahorro para el retiro, se trata de componer una falla del mercado por medio del mercado, sino que también en el rubro de salud existe un gran número de seguros de gastos médicos con los cuales se ha tratado de solucionar los problemas estatales de salud. Sin embargo, estas no son soluciones reales, a mi juicio, sino que se trata de un desmantelamiento de la seguridad social que intenta solucionarse a través del sector privado con la finalidad de que las grandes empresas aseguradoras y bancarias, tengan una mayor captación de recursos. Inclusive, en muchas ocasiones al no estar bien definidos los contratos o al ser tan complejos, los beneficios no se otorgan a los contratantes, siendo las instituciones financieras las únicas beneficiadas, mientras que las afectaciones son para los trabajadores y además, no se solucionan los problemas sociales que implican el retiro y la salud.

Conclusiones y Alternativas

El sistema de pensiones tiene muchas deficiencias, las cuáles no recaen únicamente en problemas actuariales u operativos pues, como vimos a lo largo de este trabajo, los problemas impactan directamente en la economía, pues están relacionados con la inestabilidad del mercado de trabajo así como con el nivel de ingresos, las finanzas públicas y además, están vinculados con el accionar de los mercados financieros y las volatilidades de los mercados internacionales. También es injusto, pues existen grandes diferencias entre el IMSS y el ISSSTE y a su vez, con los diversos sistemas específicos de pensiones estatales (RPJ IMSS, PEMEX, CFE, Universidades, etc.) en los que existen privilegios que la mayoría de los afiliados al IMSS no tienen. Si a lo anterior le sumamos la complejidad operativa y la escasa información por parte de los trabajadores, la conclusión es simple, es un sistema que no da para más.

Debido a la flexibilización laboral y a la escasa creación de empleos, las cotizaciones de los trabajadores son intermitentes, pues los trabajadores están expuestos a emplearse en algún centro de trabajo en donde las prestaciones no existen o bien, caen en el desempleo fácilmente y están cambiando constantemente de trabajo. Ello le resta continuidad a sus ahorros y por consiguiente, al llegar el momento del retiro se encontrarán que su cuenta de Afore no será suficiente para administrar su pensión. Si a ello le sumamos el número de trabajadores independientes, y los trabajadores informales, gran parte de la población estará desprotegida en su vejez. Con lo anterior tendríamos costo fiscal más elevado y no solo para pagar pensiones garantizadas sino que también puede ocasionar costos de salud, pues en la vejez es cuando las personas requieren de una mayor atención médica. Además, al contar con una pensión o tener una pensión mínima impactaría también al consumo, pues los adultos mayores también son consumidores potenciales, esto se vería reflejado en menores ventas por parte de los productores de bienes y servicios afectando directamente a la producción y a la creación de empleos. Por lo que tenemos entonces que la afectación social sería grave, pero también impacta a la dinámica

económica y las finanzas públicas.

En el caso de las finanzas públicas, la transición ha sido altamente costosa y se puede agravar en un futuro, cuando lleguen a la edad del retiro los primeros trabajadores de la generación afore. Lo anterior porque de seguir el sistema tal y como está y los ingresos de la población no aumenten, el Gobierno Federal tendrá que hacerse cargo de innumerables pensiones garantizadas las cuáles, en el momento de las reformas y en los estudios actuales que hablan a favor de las mismas, no tienen presupuestado el costo de las mismas, al suponer que todos obtendrán el ahorro suficiente para adquirir una pensión.

Si a el bajo nivel de ingresos y la inestabilidad laboral, le sumamos lo poco rentables que han sido hasta el momento las inversiones de las Afore, será un verdadero desastre pues como vimos en el capítulo 3.3, no solo han sido mínimos los rendimientos, sino que los ahorros también están expuestos a las llamadas minusvalías, que según el discurso oficial, no son pérdidas pues son inversiones a largo plazo, planteamiento con el que estoy en desacuerdo pues dichos recursos no se recuperan, sino que debido a que los trabajadores, patrones y Estado siguen aportando, se obtiene el mismo saldo, al cabo de cierto tiempo, que tenían antes de las minusvalías.

Uno de los beneficios que traería consigo este sistema era que incrementaría el ahorro interno y que se dejaría de depender del capital extranjero. Si bien el ahorro ha aumentado, dicho ahorro no ha impactado tan significativamente como se esperaba, pues la mayor parte del ahorro se canaliza a subsidiar la deuda gubernamental, en lugar de que se ocupe para impulsar actividades productivas u obras de infraestructura, tal y como se llevó a cabo en el modelo japonés, donde los ahorros de las pensiones se utilizaron para promover el desarrollo y crecimiento de ese país dando como resultado tasas de crecimiento y un desarrollo bastante considerables. Por otro lado y contrariamente a lo que se argumentaba, la dependencia del capital extranjero cada vez es mayor en varios sentidos, por un lado la inversión extranjera directa ha aumentado considerablemente en los últimos años; por otro, nuestro mercado de deuda

gubernamental tiene una participación de capital extranjero aproximadamente del 38% poniendo en riesgo los fondos de pensiones si es que esos capitales emigran hacia otros mercados; y si le agregamos que la mayor parte de las Afore son de capital extranjero, entonces tenemos que la dependencia es mayor aún. Pasa exactamente un efecto contrario, pues además de esta mayor dependencia, cada vez se abre más la posibilidad en el régimen de inversión de canalizar recursos hacia valores extranjeros, tanto de renta fija como de renta variable.

La complejidad del sistema, hace que en cuanto a los trámites el trabajador tenga que recurrir y esperar la resolución tanto de los institutos de seguridad social como de las Afore y las aseguradoras. Se pensaba que con agentes privados sería más ágil, pues los institutos tienen mala fama de llevar a cabo trámites burocráticamente engorrosos, pues vemos que no es así pues las administradoras también hacen muy complejos los trámites. Ya ni hablar de la información que es sumamente precaria, pues a 18 años que lleva operando el SAR, existen muchas lagunas por parte de los trabajadores de cómo funciona, cómo se invierte y qué pasos deben llevar a cabo para obtener su pensión. Si dicha información es deficiente, mucho menos están enterados que al llegar el momento de su retiro, no obtendrán una pensión digna o que ni siquiera podrán ahorrar lo suficiente para obtenerla.

Alternativas

Una de las alternativas con respecto al régimen de inversión es que, se abra la posibilidad de invertir más en actividades productivas otorgándoles financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, que dicho sea de paso, son las que generan mayores fuentes de empleo en nuestro país. Con ello se crearían más empleos y la densidad de cotización por ende aumentaría y con más recursos captados más empresas tendrían financiamiento y se repetiría el círculo virtuoso. Además, considero sería importante invertir más recursos en obras de infraestructura y por qué no, crear también empresas públicas productivas que impulsen el desarrollo de nuestro país.

Otra alternativa, tal vez un poco radical es, que Afore Pensionisste, que pertenece al Estado, sea la única que participe en la administración de los ahorros para los trabajadores, liquidando a las demás administradoras de especulación privada. Lo anterior con plena vigilancia de la CONSAR, y siendo auditada constantemente por la Auditoría Superior de la Federación. Es cierto que se tendría que hacer una fuerte inversión para que Pensionisste administre y atienda a todos los trabajadores, sin embargo, no habría porque destinar recursos públicos para la misma, lo que propongo es que, al cabo de cierto tiempo, siga cobrando la misma comisión que actualmente cobra (que por cierto, es la más baja del mercado) y con los recursos derivados de las comisiones se invertiría en infraestructura para el instituto así como personal capacitado que puede ser captado de las mismas Afore extintas. Con ello se lograría una mayor transparencia en cuanto a los recursos y las inversiones serían destinadas única y exclusivamente para promover el desarrollo y crecimiento económico de México.

La pensión universal es un tema que de hecho se encuentra en discusión actualmente en el Congreso de la Unión. Sin embargo, es importante mencionar que es necesaria para cubrir a los trabajadores que no cuentan con protección alguna. Pero esta debe ser sustentada con una política laboral y salarial que beneficie a los trabajadores en curso para que la captación de impuestos pueda subsidiar dicho programa. Y no solo sea un subsidio a la pobreza cubierto con el pago de impuestos de trabajadores cada vez más pobres.

Un tema bastante preocupante, es el de la información. Pues, de quedarse el sistema tal y como está, y sabiendo que sólo podría mejorar con ingresos más altos, lo mínimo que se tendría que hacer es brindar información al 100% a los trabajadores sobre su retiro. Es por ello que, utilizando un mínimo porcentaje de la cuota social, se convoque anualmente a todos los trabajadores afiliados al sistema de ahorro para el retiro, a una capacitación misma que se podría llevar a cabo en la Semana Nacional de la Seguridad Social que es en el mes de abril y que sea tomada después o en su descanso de la jornada laboral. Esto con la finalidad de que el trabajador pueda tener una mejor capacidad de decisión sobre qué Afore es

la que más le conviene y sepa a qué tiene derecho y a qué no y a su vez, sea menos vulnerable a los abusos que comenten las mismas. Así tendríamos una verdadera competencia entre Afore, obligándolas a dar un mejor servicio y a invertir los recursos de una manera más eficiente.

La última es que, se regrese al sistema de reparto como pilar básico, respetando las 500 semanas de cotización y la edad de retiro. Y lo que se tiene acumulado en las cuentas de Afore, una parte sirva para crear nuevamente un fondo común para poder sostener las pensiones futuras y otra parte quede en las cuentas de los trabajadores y sea considerado como un ahorro adicional que complemente las pensiones por el sistema de reparto. Esto sin lugar a dudas se podría llevar a cabo siempre y cuando, se tengan en mente la política laboral y salarial que permitan que los trabajadores tengan mayores ingresos. Con ello tendríamos una especie de sistema mixto, en donde el pilar sea el sistema de reparto, pero que una parte sea destinada a la inversión de actividades realmente productivas y no especulativas, que sirva de complemento.

Bibliografía

Andrews, Emily S. *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones: evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial*. Washington, D.C. : Banco Mundial, 2006. xxvi, 156 páginas : ilustraciones.

Aprada, Rodolfo. *Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones: qué son y cómo opera*. Buenos Aires; México, D.F ed. Macchi, 1993. 233 págs.

Azuara, Oliver, autor. *Pensión universal en México: del populismo a la viabilidad fiscal*. México, D.F. : Fundación Friedrich Naumann : Centro de Desarrollo para el Desarrollo, [2007?]. 46 páginas: ilustraciones

Beristaín Javier, Budebo Gabriel, Clauk Regina, Enchenique García José y otros. *Sistema de pensiones, desafíos y oportunidades*. Comisión Nacional de Seguridad Social. LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso, 2004.

BID . (Banco Interamericano de Desarrollo), Diagnóstico institucional del sistema de pensiones chileno y propuesta de recomendaciones, Santiago de Chile , abril 2006.

CEPAL. Panorama social de América Latina, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2005^a.

Chesnais, Francois (compilador) (1996) *La mundialización financiera. Génesis costos y desafíos*. Buenos Aires, Ed. Losada.

Clark M., Regina, D. Martner, Gonzalo y Guardia B., Alexis. *ROMPIENDO MITOS: la reforma del sistema de pensiones en Chile*. Editores: Yesko Quiroga / Jaime Ensignia. Friedrich Ebert Stiftung en 40 años en Chile. Santiago de Chile 2007. Pp. 15-65.

CONSAR, Estadísticas Históricas, México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2007.

El Sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos. Chile: Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Organización Internacional del Trabajo, 2004. 174 págs.

Ham Chande, Roberto y Ramírez López, Berenice, coordinadores. *Efectos Económicos de los Sistemas de Pensiones.* Tijuana, B.N.C.: El Colegio de la Frontera Norte: México D.F: Plaza y Valdés 2006. P.p. 122-150.

Ham Chande Roberto, Ramírez López Berenice y Valencia Armas Roberto, coordinadores. *Evaluación y tendencias e los sistemas e pensiones en México.* Coedición: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y M. Á. Porrúa, 2008. 296 págs.

Ham Chande, Roberto (2000), “*Sistema de pensiones y perspectivas de la seguridad social*”, Estudios Demográficos y Urbanos, Volumen 15, No.3, páginas 613-639.

INEGI. *Encuesta Nacional de empleo y seguridad social.* México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2010.

Macías Santos Eduardo. *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional.* México: Instituto de proposiciones estratégicas, 1993. 181 págs.

Richardson, John Henry 1890, autor. *La seguridad social, aspectos económicos y financieros* / traducción de Guillermo a. Berisso. Buenos Aires: V. Leru, c1962. 312 págs.

Scott, Jhon, “Seguridad Social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad”, Bienestar y política social, vol. 1. 2005, págs. 180.

Solís Soberón, Fernando y Villagómez F., Alejandro (compiladores). *La Seguridad Social en México.* Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Fondo de Cultura Económica. D.F., 1999.

Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006.* México: UNAM, Facultad de Economía, 2007. 776 págs.

Torres López, Juan, editor. *Pensiones públicas : ¿y mañana qué?*.
Barcelona: Ariel, 1996. 215 págs.

Vázquez Colmenares, PEDRO. *Pensiones en México: la próxima crisis*. 1ra 2012.
Ed. Siglo XXI. 232 Págs.

Villegas Hernández, Eduardo. ***Sistema financiero de México*** / Eduardo Villegas
Hernández, Rosa María Ortega Ochoa Edición 2a ed. México: McGraw-Hill
Interamericana, c2009. 379 págs.

W. James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio
social*, FCE, México, 1978.

Fuentes consultadas

www.banxico.gob.mx

www.imss.gob.mx

www.jornada.unam.mx

www.consar.gob.mx

www.eleconomista.com.mx

www.asf.gob.mx

www.bmv.com.mx

www.inegi.org.mx

www.elfinanciero.com.mx

www.amfe.com.mx

www.eluniversal.com.mx

