

Desempeño del sistema de ahorro para el retiro en México

(Recibido: octubre/07–aprobado: abril/08)

*Enrique Leonardo Kato Vidal**

Resumen

Hace una década en México que los trabajadores del sector privado, afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), transitaron de un sistema de pensiones basado en un régimen de reparto a uno de capitalización individual. Desde entonces varias iniciativas en la materia han procurado mejorar la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Se evalúan las principales variables y características del SAR para determinar su desempeño. En términos generales, el balance no resulta satisfactorio dado que aún son pocos los beneficios del sistema respecto a los esperados. El sistema se caracteriza por tener baja cobertura, bajos rendimientos netos para los ahorradores y escasa promoción de las inversiones privadas. También se observa que el riesgo se traslada del SAR hacia el fondo de pensiones del trabajador.

Palabras clave: cobertura, envejecimiento, costo de transición, rendimiento financiero.

Clasificación JEL: H55, J14, J26.

* Profesor-Investigador de la UAM–Azcapotzalco (enrileo@gmail.com). Agradezco a mis compañeros Zoila Hernández, Celso Hernández y Martín Rodríguez por sus comentarios a una versión previa. La responsabilidad única sobre lo vertido en el artículo es del autor.

Introducción

El SAR es un esquema financiero instrumentado en México para los trabajadores afiliados a alguna institución pública de seguridad social, no obstante, los trabajadores con esta característica representan una pequeña proporción de la Población ocupada (PO). A pesar de ello, los recursos del SAR han venido incrementándose y al mismo tiempo hubieron mejoras considerables en la regulación de este sistema. A varios años de iniciadas las reformas aún persisten serios problemas que atender, los cuales se abordan en el presente artículo.

El trabajo se estructura en cuatro partes. En la primera se realiza una distinción entre el actual sistema de pensiones de capitalización individual y el previo régimen de reparto, así también se presenta un balance de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) con respecto a las condiciones previas a la reforma de 1997. En la segunda parte se ofrece información estadística acerca de las condiciones de los trabajadores en materia de cobertura, desocupación y niveles de ingreso según grupos de edades, todas estas características, entre otras, inciden en la viabilidad financiera de los fondos de pensiones, por lo cual han tenido un impacto definitivo en la implementación del SAR. El principal impacto del viejo sistema de pensiones se debe a dos causas: el menor número de trabajadores cotizantes a estos fondos y el bajo crecimiento de los salarios reales; ambas han descapitalizado a los sistemas de reparto.

En la tercera parte se enuncian los países que han puesto en marcha regímenes de capitalización individual, la mayoría de ellos en desarrollo, por lo cual se cuestiona qué ajustes actuariales pudieron haberse realizado al régimen de reparto toda vez que el envejecimiento en México sí ha crecido, pero aun en un horizonte como 2030 todavía no habrán los porcentajes de población adulta que actualmente presentan los países industrializados; de cualquier manera el costo de transición por la reforma de pensiones ya representa una carga financiera para el Estado mexicano. En cuarto lugar, se analiza la información clave acerca de las inversiones derivadas del ahorro para el retiro y los beneficios en materia de rendimiento para los cotizantes. Por último, se ofrecen las conclusiones.

1. Sistemas de pensiones y características del SAR en México

En México durante los años noventa se realizaron un conjunto de cambios en un proceso de modernización económica dentro de las denominadas reformas estructurales, donde se otorgaba un papel más preponderante a los individuos y a la libre operación de los mercados. En este marco, el 27 de marzo de 1992 se publicó en el

Diario Oficial de la Federación la creación de un Sistema de Ahorro para el Retiro, el cual es un reconocimiento gubernamental de las debilidades de los regímenes de pensiones de reparto y su eventual reemplazo por un sistema de capitalización individual.

En esencia ambos sistemas –de reparto y de capitalización– deben prever un equilibrio actuarial, acumulando reservas al inicio de operaciones de los sistemas y utilizando estos recursos en las etapas maduras para solventar las pensiones. Sin embargo, las razones del equilibrio actuarial en cada régimen son distintas y esto se debe a las diferencias en las fuentes de financiación. En un régimen de reparto los trabajadores en activo son cotizantes cuyas aportaciones financian a los trabajadores pensionados; de tal manera que la relación de dependencia entre el número de activos y de pensionados es crucial para la viabilidad financiera del sistema. Ésta es una causa que afecta la solidez financiera para el caso de México debido a que el envejecimiento demográfico presiona a las finanzas de los regímenes ante un número creciente de pensionados por cada trabajador activo, especialmente en sistemas de reparto donde no se acumularon reservas actuariales durante la primera fase de operación (véase Gillion, Turner, Bailey y Latulippe, 2002).

Los sistemas de pensiones de capitalización individual se plantearon como una alternativa ante las debilidades del régimen de reparto. Las cotizaciones de cada trabajador ya no se destinan, en el sistema de capitalización, para financiar a otros trabajadores sino que se ahorran para el momento de retiro del propio cotizante. Sin embargo, para que se cumplan los beneficios de las cuentas individuales es necesaria la presencia de condiciones de competencia, de regulación y de desarrollo financiero que difícilmente se cumplen en los países latinoamericanos. Al respecto, el propio gobernador del Banco de México (BANXICO) ha señalado reiteradamente el bajo ambiente de competencia en el sistema financiero y afirma que al aumentar el número de operaciones deben bajar las comisiones pero esto no se ha observado.¹ En cuanto a la regulación tenemos que éstas responden tardíamente a la realidad del sistema y mencionaremos más adelante cuáles han sido algunas reformas. Acerca del desarrollo financiero existen muchas evidencias de la

¹ Existen muchas declaraciones informales del gobernador del Banco de México; a continuación sólo refiero dos pronunciamientos de relevancia: una durante la Convención Nacional Bancaria de 2004 y otra en la Comisión de Hacienda del Senado de la República; en la primera, señaló que: “El aumento del volumen no ha venido acompañado, como era de esperarse, con una disminución de los precios que se aplican al consumidor”; mientras que la segunda ocasión, en 2007, rechazó topar las comisiones “(...) debemos buscar que bajen las comisiones pero por caminos distintos a poner un tope”. Pero admitió que en México hay una subbancarización, y que los precios no han bajado completamente (*Reforma*, 2007).

Cuadro 1 Diagnóstico de la CONSAR

<i>Aspecto</i>	<i>Descripción</i>
Costo fiscal creciente	Envejecimiento poblacional acelerado: disminución del número de trabajadores activos a pensionados.
No existían derechos de propiedad	Los recursos se ubicaban en un fondo común. Se utilizaron para fines distintos a las pensiones (no se constituyeron reservas). Períodos de contribución parcial significaban no alcanzar la pensión (subsídios cruzados en contra personas de menores ingresos y mujeres). No heredabilidad de los recursos.
Fricciones a la movilidad	Los derechos pensionarios se perdían cuando los trabajadores se movían fuera del sector cubierto.
Administrador único del fondo	La ausencia de alternativas se traducía en servicios de baja calidad.
Solidaridad “Regresiva”	No obstante la existencia de una pensión mínima, ésta se financiaba con contribuciones de trabajadores que no completaban el período contributivo mínimo.

Fuente: CONSAR (2007b).

baja canalización de recursos hacia créditos productivos y de lo costoso que resulta actualmente este financiamiento.

La CONSAR ha ofrecido un diagnóstico de la situación que se tenía hasta 1997 en los siguientes términos:

En un informe para la LX Legislatura la CONSAR, afirma que la reforma de 1997 corrigió los problemas estructurales del sistema anterior. De hecho esta institución clasifica dos etapas en la evolución del sistema de capitalización individual. En la primera, llamada ‘inicio del sistema, 1997-2000’, identifican que las prioridades consistían en lograr procesos básicos de recaudación y registro, la cobertura masiva de los trabajadores y generar las inversiones necesarias, así como las medidas de seguridad. La segunda, denominada ‘consolidación del sistema, 2001-2006’, ha tenido como retos establecer un entorno de competencia, diversificar las inversiones y dar un seguimiento mediante indicadores de riesgo. Hubieron varias modificaciones a la ley del SAR con la finalidad de: 1) brindar acceso a todos los mexicanos

al ahorro para el retiro, 2) promover el ahorro voluntario, y 3) mejorar los rendimientos de las inversiones y disminuir los costos del sistema (CONSAR, 2002).

De esta forma, la capitalización individual se hizo efectiva a partir de julio de 1997 para los derechohabientes del IMSS por medio de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE). Más recientemente, en abril de 2007, se aprobó para los trabajadores del sector público federal una nueva ley destinada al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Con base en ella se crea el Fondo de Pensiones del ISSSTE (PENSIONISSSTE) y se reemplaza el régimen de reparto hacia uno de cuentas individuales. La pretensión del gobierno es sustituir todos los sistemas de reparto en el país. Quedarían aún por modificar los fondos de pensiones de los trabajadores del sector energético (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad), los sistemas de pensiones estatales, de las fuerzas armadas y algunos otros.

2. Ampliación de la cobertura efectiva mediante el Sistema Nacional de Pensiones

La directriz oficial, como se establece en el *Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2002-2006* y en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, es que todos los regímenes de reparto se actualicen a cuentas individuales. La intención es consolidar un Sistema Nacional de Pensiones, lo cual significa en esencia ‘portabilidad’ y ‘cobertura’ para todos los trabajadores. La portabilidad refiere que, sin distingo del sector laboral donde se encuentre un trabajador, su patrón pueda contribuir al mismo fondo toda vez que el ahorro para el retiro se estaría administrando en el sistema financiero y ya no en alguna dependencia como el IMSS o el ISSSTE. De esta manera un trabajador que cambie su ocupación, de una de estas instituciones a otra, ya no pierda su antigüedad ni sus contribuciones.

En caso de no existir portabilidad, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* advierte inequidades debido a lo siguiente:

Como consecuencia, aquellos trabajadores que cambian de empleador antes de cumplir con un cierto número de años laborados pierden por completo sus beneficios pensionarios y de atención médica. Un sistema de este tipo genera grandes inequidades, ya que trabajadores con carreras laborales largas, pero en diferentes sistemas pensionarios, no son sujetos de los beneficios y quedan completamente desprotegidos (Presidencia de la República 2007).

Lo relacionado con la cobertura es un aspecto fundamental para las pensiones en México. Dentro de la economía, los trabajadores sin derechohabencia a algunas de las instituciones de seguridad social constituyen cerca de 60% de los trabajadores totales. Esta cifra tiende a aumentar por el creciente número de ocupados en actividades por cuenta propia y en aquellas plazas que no cuentan con prestaciones laborales. Jiménez y Cuadros (2003) realizaron mediciones en Latinoamérica para los segmentos laborales de difícil cobertura, y consideran a la portabilidad como un determinante clave en el diseño del sistema la cual puede generar incentivos positivos que permitan ampliar la cobertura.

Al comparar el porcentaje de cobertura según los rangos de edad se encuentra una situación extrema. En el grupo más joven (14-19 años), 82.4% no cuenta con derechohabencia, mecanismo necesario para contar con un sistema de pensiones público (véase Cuadro 2), de tal forma que a partir de los 20 años entre mayor edad tiene un trabajador, mayor es la desprotección de seguridad social entre su grupo etario. Los niveles que presenta esta falta de acceso a instituciones de salud es muy elevada, partiendo de 56 hasta 68.2% en el rango de 20-59 años y de 86.5% para los trabajadores de 60 y más años. Entre los problemas que se derivan de esta ausencia de cobertura se encuentra la imposibilidad de cotizar en forma regular a lo largo de la vida al fondo de pensiones, también se revela un tamaño inferior al potencial que tiene en México cualquier sistema de pensiones, así como la menor demanda esperada ante el envejecimiento de su población total con una alta fracción de personas sin derecho a una pensión.

Cuadro 2
Porcentaje de trabajadores sin acceso
a instituciones de salud, tercer trimestre de 2006
(porcentaje)

<i>Total</i>	<i>Rango de edad</i>					
	<i>14-19 años</i>	<i>20-29 años</i>	<i>30-39 años</i>	<i>40-49 años</i>	<i>50-59 años</i>	<i>60 y más años</i>
63.2	82.4	56.0	56.7	58.8	68.2	86.5

Fuente: INEGI (2006).

Así, el Sistema Nacional de Pensiones intenta generalizar la cobertura hacia estos trabajadores que no cotizan en ningún sistema. De esta forma, se espera que inicien a cotizar para su retiro y puedan contar con ingresos para la etapa posterior a su jubilación. El Cuadro 3 muestra cuáles son las causas de desocupación

para los distintos grupos de edad. Dos de las causas presentadas, falta de experiencia laboral y pérdida del empleo, refieren que las personas se encuentran desocupadas a pesar de estar dispuestas a incorporarse al mundo laboral. La falta de experiencia laboral es una causa de desocupación muy importante para las personas entre 14-19 años aunque persiste este efecto hasta los 29 años. En lo relacionado con la pérdida o terminación del empleo, se observa que este porcentaje aumenta conforme se incrementa la edad. A saber entre 20-29 años 38.3% de estos desocupados se encontraban en esta situación debido a la pérdida del puesto de trabajo, esta cifra se incrementa conforme aumenta la edad hasta alcanzar 61% para las personas de 50-59 años.

Cuadro 3
Causas de desocupación según grupos de edad, tercer trimestre de 2006
(porcentaje)

<i>Causa</i>	<i>Rango de edad</i>					
	<i>Total</i>	<i>14-19 años</i>	<i>20-29 años</i>	<i>30-39 años</i>	<i>40-49 años</i>	<i>50-59 años</i>
Perdió o terminó su empleo	41.0	24.8	38.3	51.0	57.6	61.0
Renunció o dejó su empleo	45.2	43.1	48.0	49.0	42.4	39.0
Sin experiencia laboral	13.8	32.1	13.7			

Fuente: INEGI (2006).

La información acerca de las razones de estar desocupado muestra que un porcentaje significativo corresponde a aquellos que renunciaron o dejaron su trabajo, probablemente debido a la insatisfacción con el mismo, pero también es claro que a mayor edad un mayor número de desocupados lo es debido a la pérdida del trabajo. Esta información de las dificultades en el mundo laboral representa un reto no necesariamente para la viabilidad financiera del sistema de pensiones, pero sí para el trabajador en relación a la densidad de sus aportaciones hacia su cuenta individual.

De esta manera, en la primera etapa de la vida laboral la incorporación podría ser más temprana, y por lo tanto cotizar más años al fondo de pensiones, sin embargo, la falta de experiencia laboral constituye para muchos un serio obstáculo. Conforme aumenta la edad del trabajador encontramos otra dificultad: la pérdida del trabajo; por ejemplo, a partir de 40 años de edad para al menos 57.6% de los desocupados resulta más difícil recontratarse para continuar laboralmente activos. Ante la ausencia de un puesto de trabajo formal la alternativa son las aportaciones voluntarias, pero éstas representan una carga financiera fuerte para el presupuesto personal ante la carencia –o bajo nivel– de ingresos.

La debilidad de los sistemas de pensiones se origina no sólo en su administración o en el bajo desarrollo financiero del país. Al respecto, un factor clave es la baja tasa de incorporación de nuevos trabajadores a los sistemas de seguridad social, en el caso de los trabajadores del sector público esta tasa es aún menor. Adicionalmente, los sueldos y salarios han tenido un pobre crecimiento y en muchos casos incluso por debajo de la inflación.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reporta que cerca de dos tercios de los trabajadores con ingresos reciben menos de tres salarios mínimos (SM),² lo cual muestra que la mayor parte de la PO mantiene niveles bajos de ingresos. Al aumentar el criterio de tres a cinco SM, la cifra se incrementa fuertemente hasta niveles de 85.7%. Considerando el bajo monto de un salario mínimo resulta directa la apreciación de la alta precariedad en el mundo del trabajo.

Por rangos de edad, los grupos por debajo de la media (85.7%), es decir, donde se presenta comparativamente una mayor proporción de trabajadores con niveles de ingreso más elevado, son los comprendidos entre 30-59 años (véase Cuadro 4). En cifras tenemos que en los grupos de 30-39 y de 40-49 años, 83.1 y 78.9% de los trabajadores perciben menos de cinco SM. En el caso de trabajadores entre 50-59 años se encuentra una situación parecida donde 82.8% percibe ingresos máximos de cinco SM, apenas unos cuantos trabajadores perciben ingresos superiores a cinco SM.

Cuadro 4
Rangos de ingreso de los trabajadores, tercer semestre de 2006^a
(porcentaje)

<i>Rango de ingreso</i>	<i>Rango de edad</i>						
	<i>Total</i>	<i>14-19 años</i>	<i>20-29 años</i>	<i>30-39 años</i>	<i>40-49 años</i>	<i>50-59 años</i>	<i>60 y más años</i>
Hasta 3 SM	64.9	91.4	68.9	58.8	54.8	62.6	78.8
Hasta 5 SM	85.7	98.8	90.5	83.1	78.9	82.8	90.3

^a El 100% se calcula descontando a los no especificados y aquellos que no reciben ingresos.

Fuente: INEGI (2006).

La implicación de los ingresos laborales en el sistema de pensiones es directa. Por una parte, los recursos que se destinan a las cuentas individuales representan una proporción del ingreso de los trabajadores, así a mayores niveles de

² El salario mínimo general para 2006 fue entre 46-48 pesos mexicanos al día dependiendo de la zona geográfica (un dólar estadounidense equivalía en promedio a 10.9 pesos mexicanos).

ingresos mayores recursos para el sistema de ahorro para el retiro. Por otra parte, la tasa de reemplazo es aproximadamente 70%, por lo cual una persona con ingreso de dos SM al llegar a su pensión estará percibiendo el porcentaje referido de este nivel de ingreso presionando en forma importante su capacidad de compra durante la vejez.³

En relación con el ciclo de vida, los trabajadores de mayor edad presentan dificultades para ocuparse en el sector formal lo cual impide continuar sus aportaciones al fondo para el retiro, incluso en el sector informal las contribuciones voluntarias representan una proporción significativa de los ingresos.

Una última información que sintetiza tanto la cobertura como el universo de trabajadores se presenta en el Cuadro 5. Potencialmente se encuentran disponibles para laborar 40.7 millones de mexicanos, de los cuales sólo 17 tienen cobertura para un sistema de pensiones público. Esto indica que cerca de 24 millones de trabajadores no están cotizando a ningún sistema,⁴ este dato reporta que a pesar del crecimiento de los recursos de ahorro para el retiro, el potencial de expansión es aún mayor. Los principales sistemas de seguridad social son: el IMSS y el ISSSTE con 14.2 y 2.5 millones de trabajadores afiliados, de cualquier manera cerca de la mitad de la población total no cuenta con derechohabiencia a ninguna de estas instituciones de seguridad social.

Cuadro 5
Cobertura y derechohabiencia de la Población económicamente activa, 2006
(millones de personas)

<i>Cobertura</i>	<i>Derechohabiencia</i>		
	<i>Institución</i>	<i>Trabajadores</i>	<i>Derechohabientes</i>
Población económicamente activa	40.7 IMSS	14.2	53
Cobertura	17 ISSSTE	2.5	10
Sin cobertura	23.7		

Fuente: CONSAR (2002 y 2007).

³ El dato de 70% lo ha proporcionado la CONSAR. Por su parte, Óscar Franco, director ejecutivo de la AFORE HSBC afirma que las pensiones que obtendrán los trabajadores mexicanos equivaldrán 25-30% del salario que perciban al momento de su retiro. También señala que más de 50% de los asalariados recibirán alrededor de 1.5 SM al mes. En el caso de las personas que se jubilan por el esquema de reparto del IMSS la tasa de reemplazo es 50-70% y significa entre 3-3.5 SM (*El Universal*, 2007).

⁴ Recientemente la CONSAR dio a conocer que los planes privados de pensiones en México equivalen a más de 2% del PIB (202.4 miles de millones de pesos); al sumar los recursos del SAR alcanza 14.6% (CONSAR, 2006).

Otros cálculos de la CONSAR (2007b) muestran el grado de movilidad laboral dentro del sistema de AFORE. De un total de 13.1 millones de asegurados en 2005, sólo 9.2 permanecieron cotizando, el resto se divide en dos grupos: el primero se conforma de 2 millones correspondientes a nuevas cuentas, y el segundo asciende a 1.9 con cuentas que se reactivaron, es decir, estuvieron en otro sector no asegurado y en 2005 se reincorporaron al sector amparado.

Al respecto, Francisco González Almaraz, presidente de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (AMAFORE), indicó que las AFORE operan 37 millones de cuentas de ahorro para el retiro, pero sólo están activas 14 millones, mientras el resto están inactivas, con cotizaciones irregulares o nulas. Las cuentas inactivas crecen el doble que las activas, y explica la AMAFORE que es resultado de un crecimiento más acelerado del empleo informal en comparación con el formal, y que en 2007 seguramente habrán un millón más de inactivas y medio millón más de activas. También estiman que cada año se agregan 1.5 millones de nuevas cuentas de trabajadores que se dan de alta en el IMSS, pero muchos dejan de laborar a los tres o cuatro meses (*La Jornada*, 2007).

3. Envejecimiento de la población, reforma de pensiones y costo de transición

Una característica que frecuentemente se soslaya del análisis de pensiones, son los costos que representa el implementar la capitalización individual del ahorro para el retiro donde previamente regían fondos de pensiones por reparto. Estos costos los absorbe el presupuesto público por dos conceptos: por medio del pago de una pensión mínima garantizada, en los casos de trabajadores que no hayan cotizado el número suficiente de años o cuyos ingresos hayan sido muy bajos; y mediante el reconocimiento de las pensiones para la denominada generación de transición, la cual comprende a los trabajadores que cotizaron en el régimen de reparto y, por lo tanto, no cuentan con ningún ahorro en fondos individuales.

Este papel del gobierno, en lo concerniente a la pensión mínima la CONSAR (2007b) lo expresa de la siguiente manera:

Uno de los elementos principales del SAR consistió en fortalecer el pilar solidario, no contributivo, del sistema de pensiones. Se establece una Pensión Mínima Garantizada (PMG) financiada con impuestos generales en lugar de hacerlo con las aportaciones de otros trabajadores que pierden sus derechos. La PMG equivale a un Rendimiento Garantizado de la cuenta individual de los trabajadores, siendo mayor para los de menores ingresos. [Además] Se establece una nueva aportación a cargo del Gobierno Federal de-

nominada Cuota Social, que hoy [2006] equivale a \$957 por año para cada trabajador. La Cuota Social le da un carácter netamente progresivo al sistema.

Varios aspectos de esta cita llaman la atención. Al mencionar que si se financian las pensiones mediante impuestos generales los trabajadores no pierden sus derechos, parece que se desconocen las condiciones de la mayor parte de la población trabajadora sin cobertura y otros problemas como las comisiones y los bajos rendimientos. También destaca la progresividad que ejerce el gobierno al asignar mayores proporciones de la cuota social a los trabajadores de menores ingresos, en este aspecto convendría destinar un mayor análisis para conocer los montos de esta cuota y las contribuciones del gobierno en el pasado régimen de reparto y así poder realizar una valoración más precisa.

Un comparativo del costo de transición para el sector público se muestra en el documento *México: Selected Issues 2002* del Fondo Monetario Internacional (vease Cuadro 3 de FMI, 2002). Cada una de estas estimaciones supone condiciones distintas de temporalidad (2024 o 2047) y diferentes tasas de interés real (3.5-5%), bajo estos supuestos el costo total de la reforma de pensiones del IMSS podría equivaler entre 9.9-17.7% del PIB, siendo la cifra menor la proveniente del IMSS en su informe al Ejecutivo y al Congreso. No obstante, en el mismo documento existen cifras muy superiores a las aquí presentadas. Adicionalmente, un conjunto de cifras acerca de la evidencia de reformas de pensiones en América Latina, el cual considera explícitamente el costo fiscal, muestra que el saldo que se obtiene es deficitario, esto es, los beneficios por la acumulación de ahorro interno no superan el costo financiero que debe asumir el gobierno y, en su caso, los beneficios se obtendrían una vez transcurridos cerca de 40 años (Mesa-Lago, 2004: 71-73).

Al observar estos elevados costos para implementar las cuentas individuales se tendría que suponer que el costo de mantener el régimen de reparto debería ser superior, de otra manera no podría explicarse el tránsito de un sistema a otro, aunque esta afirmación aún no se ha documentado. Los factores necesarios para que un régimen de pensiones sea viable son muchos: incremento de los salarios, crecimiento de los cotizantes, mortalidad y natalidad, esperanza de vida, años requeridos para el retiro, entre otros. También existe incertidumbre propia a la evolución de la economía y del sistema financiero que inciden sobre el desempeño de las pensiones.

Una primera valoración de las reformas de pensiones debería ser si la gestión actuarial de los fondos de reparto fue adecuada. Los parámetros de ajuste de cualquier fondo son múltiples. A modo de ejemplo se pueden mencionar la tasa de cotización del trabajador y del patrón, una menor pensión, más años de trabajo,

subvenciones públicas, etc. Es conocido que el envejecimiento poblacional tiene una mayor incidencia en los países desarrollados –en comparación con un país como México– pero no se individualizan las pensiones, ante esto aún no se ha ofrecido una explicación por parte de las autoridades.

La medida adoptada con respecto a capitalizar los fondos de pensiones ha tenido lugar en países de ingresos medios y bajos, en algunos casos se implementa como un régimen voluntario. Esto sugiere que antes de adoptar las cuentas individuales habrían podido realizarse ajustes al régimen de reparto o, simplemente, quizá no se comparte en los países desarrollados que las cuentas individuales sean la única solución. De acuerdo con la CONSAR se cuentan al menos 31 países entre los que han introducido sistemas de capitalización, iniciando en 1980 con Chile. Por su parte, en el Reino Unido y Alemania el sistema es voluntario (para un listado más amplio véase Schwartz, 2007).

El crecimiento en México de los adultos mayores ciertamente es importante, pero en 2030 apenas será unos puntos porcentuales de lo que representa en la actualidad este grupo demográfico en los países industrializados: en 2000 fueron 14.7% y se espera que en 2030 alcancen 23.8% de la población total, para México estos datos son 6.83 y 17.45%, respectivamente.⁵ Al respecto, Uthoff (2002) realizó estimaciones sobre el costo de implementar la pensión universal para 11 países de América Latina, tomando como base los datos para 2001 encontró que para México este costo sería de 1% del PIB, la menor cifra para el conjunto de países seleccionados.

La cifra encontrada por Uthoff resulta precisa, y también son acertadas las razones que expone: el salario mínimo de México es una cantidad muy insuficiente para adquirir una canasta básica familiar,⁶ lo cual implica un menor costo financiero aunado a una baja tasa de dependencia, es decir, la proporción de adultos mayores en la población total continúa siendo reducida. Esta combinación de factores ha permitido financiar un sistema de pensión universal por medio de los gobiernos locales e incluso mediante el Gobierno Federal.

De esta manera, la intervención del gobierno mexicano mediante la pensión universal a la población abierta de adultos mayores ofrece evidencia para indicar que los regímenes de reparto tenían márgenes de maniobra para realizar ajustes

⁵ Tomado de Schwartz (2007) con información de Wyatt y CONAPO.

⁶ En Uthoff (2002) se calcula un indicador de “generosidad” el cual se estima como la tasa de una pensión, equivalente a un salario mínimo, entre el PIB per cápita; para México este indicador resultó inferior a 2% siendo el menor de los encontrados para la muestra latinoamericana de 11 países, junto con Uruguay.

en los parámetros de estos fondos de pensiones. Haciendo proyecciones lineales con las cifras de Uthoff, y las de envejecimiento, se encuentra que el costo financiero de un sistema de pensión universal rondará 3% del PIB en 2030 y atendería aproximadamente a 15 de cada 100 mexicanos.

4. Cobro de comisiones, inversiones y rendimiento neto

La justificación gubernamental planteada ante la reforma de pensiones se basó en los beneficios potenciales de las AFORE, como el aumento sustancial del ahorro interno de largo plazo, el crecimiento del circuito financiero en el mercado de capitales, la posibilidad de financiar un número creciente de proyectos productivos, por mencionar algunos. Un indicador de este desarrollo es el porcentaje de los recursos del SAR en términos del ahorro financiero interno, que en 2005 representa 22.8% del PIB mientras en 1998 era 11% (Schwartz, 2007).

Además, al cierre de junio de 2006 existían 17 AFORE en operación, siete de las cuales se incorporaron al mercado en los últimos 36 meses, otras tres están en proceso de integrarse al mercado. La evolución de las cuentas ha tenido una tasa de crecimiento media anual de 15.4%. En 1997 el número de cuentas ascendía a 11.2 millones y para septiembre de 2006 eran 36.5 millones. Otra característica del sistema es la alta concentración de las principales cinco administradoras las cuales tienen 55% de la participación del mercado, cifra que a pesar de ser elevada ha tenido ligeras disminuciones (CONSAR, 2006b y 2007b).

No obstante, aún están presentes algunas desventajas como son la escasa maduración del sistema financiero mexicano, la volatilidad inherente de los instrumentos financieros, el costo de transición, la rentabilidad de las AFORE basada en la deuda pública y no en el hecho de financiar a particulares como se esperaba. Así lo refleja la evidencia al ser el principal instrumento de inversión la deuda gubernamental para las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES). Entre 2000-2006 el porcentaje de deuda pública en las SIEFORES ha pasado de 92 a 73.58%, sin considerar las inversiones en deuda de paraestatales, de estados y de municipios. También se han generado inversiones en instrumentos de deuda extranjera, deuda corporativa, de instituciones financieras y de renta variable, ésta última representa 7.56% (CONSAR, 2006b).

Desde 2004 se han aprobado nuevos instrumentos de inversión de renta variable por medio de índices accionarios procurando generar así un mayor rendimiento, el techo establecido para estos instrumentos es de 15% del valor del portafolio. También se aprobaron nuevos mercados en donde realizar las inversiones,

con un porcentaje máximo de 20% del portafolio, esto con la intención de disminuir el riesgo país (CONSAR, 2007b).

Además, el costo de administración de las AFORE tiene una incidencia fuerte sobre los ahorros de los trabajadores, esto se refleja en las altas comisiones. No sólo en términos absolutos resultan altas las comisiones del sistema de ahorro para el retiro, también con relación a otros países de la región en donde destaca México por tener los costos administrativos más altos. Un cuadro comparativo para 11 países se puede encontrar en Mesa-Lago (2004: 71).

En 2007, a diez años de operación del sistema, se modificó en México la ley del SAR para regular el cobro de las comisiones. La eficacia del sistema regulador tanto de la CONSAR como de otras instituciones, incluyendo a la Comisión Federal de Competencia, han tenido escasos resultados para garantizar que la tasa de sustitución sea atractiva para el trabajador que se retire. Un tema similar es el puesto en los medios de comunicación por el BANXICO en materia de comisiones y tarifas del sistema bancario, que aún permanece en discusión en el Poder Legislativo.

La tasa real anual, neta de comisiones, que han ofrecido las AFORE desde 1997 y hasta el 30 de noviembre de 2006 acumulada es 32.94%, que en promedio anual representa 3.23%. En los últimos dos años, la tasa de rendimiento real, neta de comisiones, ha promediado 5.6% anual como consecuencia de la reducción de 46% en las comisiones del sistema (2002-2006), así como del aprovechamiento gradual de los nuevos instrumentos de inversión incorporados desde enero de 2005 (CONSAR, 2006c).⁷

Previamente la CONSAR asignaba algunas cuentas a las AFORE que cobraban menos comisiones y no a las de mayor rendimiento, pero a partir de 2007 se reforma la ley para que el sistema tenga como elemento central de competencia el rendimiento neto. Además, se elimina la comisión sobre flujo y sólo se permite el cobro de comisiones sobre activos administrados, ésta es la comisión sobre saldo. Se procura también el combate a los trasposos indebidos, evitando así que el trabajador sea cambiado de AFORE en contra de su voluntad (CONSAR, 2007 y 2002).

Obsérvese entonces que el reemplazo de los regímenes de reparto por sistemas de capitalización efectivamente ofrecen portabilidad y una mayor cobertura; sin embargo, no se ha verificado que la tasa de sustitución se incremente, tampoco que se produzcan efectos de redistribución intra e intergeneracionalmente

⁷ Los montos de rendimientos nominales, netos de comisiones, generados para los trabajadores fueron 204.3 mil millones de pesos y en términos reales 87.4 mil millones de pesos, netos de comisiones.

como la solidaridad que prevalece en los sistemas de reparto. Lo que sí es evidente son los beneficios que han tenido las AFORE y el alto costo financiero para el sector público por las reformas de pensiones del IMSS, del ISSSTE y las que están por venir.

Conclusiones

El régimen vigente en México del SAR comparte las características de un sistema de pensiones basado en cuentas individuales. Desde 1992 se decretó la creación del SAR y para 1997 la mayor parte de los trabajadores con seguridad social, aquellos afiliados al IMSS ya se encontraban cotizando en una AFORE. El crecimiento de este sistema de pensiones ha sido importante tanto en el número de cuentas –volumen de los recursos– como en la proporción que representa en el sistema financiero. En 2007 otro número importante de trabajadores, los afiliados al ISSSTE, inician sus aportaciones a cuentas individuales, sólo restan en el país un número menor de trabajadores inscritos a regímenes de reparto.

Varios problemas aún permanecen por resolver en el asunto de pensiones. Por un lado, las estadísticas laborales muestran que, a pesar de incorporar a los trabajadores con seguridad social a las AFORE, la mayor proporción de trabajadores permanece sin alguna cobertura en esta materia. En este sentido, desde hace años se ha propuesto un Sistema Nacional de Pensiones que integre aportaciones voluntarias, portabilidad de los fondos y cobertura para los trabajadores independientes, no obstante, los logros en esta dirección aún son limitados.

Otras dificultades que persisten las constituyen las propias características del mundo laboral que llevaron a desaparecer los regímenes de reparto. Entre éstas se encuentran la baja tasa de creación de puestos de trabajo, de los cuales solamente una fracción corresponde a ocupaciones con prestaciones laborales como puede ser la seguridad social. Adicionalmente, se observa que la mayoría de los trabajadores perciben bajos niveles de ingreso y conforme aumenta la edad de las personas crece la dificultad para obtener un trabajo. La participación gubernamental hacia la población abierta consiste ahora en otorgar pensión universal en montos cercanos a un SM.

Con el actual sistema de capitalización las presiones fiscales son las asociadas a los altos costos derivados del periodo de transición y se traslada el riesgo al propio trabajador, quien enfrenta una alta incertidumbre en cuanto a la posibilidad real de efectuar en forma permanente sus aportaciones al fondo de pensiones debido al desempeño macroeconómico y a las condiciones del ámbito laboral ya mencionadas. Esta situación es aún más grave para las mujeres con remuneraciones comparativamente más bajas, se calcula que en 2006 su remuneración fue en

promedio 10% menor con respecto a la de los hombres; además, las mujeres mantienen menores periodos laborales que se traducen en menores volúmenes de ahorro para su retiro, esto se observa con los fuertes cambios en las tasas de actividad para los distintos grupos de edad.

Aún no se conoce en forma general cual ha sido el rendimiento neto de las AFORE ni tampoco cual es la tasa de sustitución efectiva para el pensionado ya que el sistema es relativamente joven, lo que sí se sabe es que el rendimiento histórico del sistema ha sido bajo, ligeramente superior a 3% anual con un pequeño incremento en los años recientes. La tasa de sustitución oscila alrededor de 70%, lo cual aunado a bajos niveles salariales representa un flujo precario de recursos para el pensionado. Incluso es previsible que el monto de la pensión sea menor en muchas ocasiones al compararla con la que se hubiera obtenido en el pasado régimen de reparto, entre otras razones debido a la ausencia de dinamicidad de la pensión y de las altas comisiones vigentes que ejercen las AFORE no sólo por el manejo de los fondos sino también por las deducciones que se cobran al momento en que se retira el trabajador.

Otros elementos que sustentan que el balance no sea alentador es el incremento obligatorio en las aportaciones del trabajador hacia su fondo de pensiones bajo el sistema de capitalización individual, así como la legislación laxa que ha permitido un alto cobro de comisiones lo cual se ha traducido en bajos rendimientos netos y en la ausencia de información que haga comparable las características de las distintas AFORE. Sólo recientemente hubieron algunos avances en estos temas.

Se debe mencionar también entre los cambios sustanciales emprendidos por la reforma de pensiones, el costo de transición para el gobierno que ha asumido un fuerte compromiso financiero con la generación de transición, con el pago de las pensiones mínimas garantizadas, así como también con la aportación de la cuota social mediante la cual se aplica progresividad al sistema. Es de llamar la atención que a pesar de la alta carga financiera asumida por el gobierno mexicano, se haya adoptado el actual SAR toda vez que en la experiencia internacional los países industrializados con una mucha mayor proporción de adultos mayores aún no implementan la capitalización individual.

Las medidas que deberían adoptarse ante este panorama tendrían que dirigirse hacia la ampliación de la cobertura, lo cual permitiría una mayor densidad de cotizaciones considerando que ante la movilidad laboral se estaría procurando un mayor número de puestos de trabajo con beneficios de la seguridad social. Una segunda medida sería la atención a segmentos vulnerables de la población trabajadora como son los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores para generar una

mayor estabilidad en sus condiciones laborales y lograr más oportunidades para laborar en empleos formales. En materia de regulación ya se han tomado acciones, sin embargo, aún se debe fortalecer la transparencia de la información para cada uno de los cobros de comisiones, compra de seguros y otras deducciones al trabajador que efectúa sus trámites para pensionarse. En general, las medidas previamente referidas podrían atenderse en forma indirecta mediante la promoción del crecimiento económico, de esta manera se contribuiría significativamente a mejorar el desempeño del sistema de ahorro para el retiro; la premisa consiste en que mayor crecimiento económico induciría mayores niveles de ocupación y de ingresos.

Referencias bibliográficas

- CONSAR (2007). *Boletín de prensa*, núm. 07/07, 15 de junio.
- (2007b). “Presentación El sistema de ahorro para el retiro: 2000-2006 a la H. Cámara de Diputados, LX Legislatura”.
- (2006a). *Boletín de prensa*, núm. 14/06, 11 de julio.
- (2006b). “INFOCONSAR”, núm. 01/2006, 25 de julio.
- (2006c). *Boletín de prensa*, núm. 31/06, 5 de diciembre.
- (2002). “Presentación principales reformas y adiciones a la ley del SAR”, octubre.
- FMI (2002). *Mexico: Selected Issues*, Washington, octubre.
- Gillion, Colin, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe (2002). “Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma”, *Colección informes OIT*, núm. 57, Madrid: OIT—Ministerio de Trabajo Asuntos Sociales de España.
- INEGI (2006). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México.
- Jiménez, Luis F. y Jessica Cuadros (2003). “Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 79, diciembre, Santiago de Chile.
- La Jornada* (2007). “Crecen cuentas inactivas en las Afore el doble que las activas”, 17 de septiembre.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004). “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 84, diciembre, Santiago de Chile.
- Reforma* (2007). “Rechazan topar las comisiones”, sección Negocios, 15 de marzo.
- Schwartz, Moisés (2007). “Presentación de la CONSAR Retos del sexenio: pensiones”, *Seminario de perspectivas económicas*, ITAM, enero.
- Uthoff, Andras (2002). “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, *Revista de la CEPAL*, núm. 78, diciembre, Santiago de Chile.