

Más viejos, menos pensiones. Resultados de las reformas estructurales al sistema de pensiones en México (1995-2014)

Older, less pensions.

Results of the structural reforms to the pension system (1995-2014)

Gladys Yadira Herrera Toyos¹ y Lorenia Velázquez Contreras²

Resumen: La reforma estructural que sustituyó en México el régimen de pensiones de beneficio definido por uno de capitalización individual, tuvo como objetivos la sostenibilidad financiera de las instituciones responsables del pago de pensiones y asegurar el ingreso de los trabajadores en edad de retiro. Este trabajo expone resultados de diversos estudios que permiten afirmar que aunque la situación financiera de los organismos previsionales se resolvió parcialmente, el Estado enfrenta nuevos retos presupuestales ante un escenario donde las posibilidades de tener una pensión de vejez, así como los ingresos de quienes la obtienen, se reducen considerablemente.

Abstract: The structural reform that replaced the defined benefit pension system in Mexico by the individual capitalization scheme, had as prime objectives the financial sustainability of the institutions responsible for the payment of pensions and to ensure the income of workers at retirement age. This paper exposes the results of various studies that reinforces the statement that the financial situation of the social security institutions was partially solved, but the State faces new budgetary challenges, and, with this, a scenario is envisaged where the possibilities of having an old-age pension, as well as the income of those who obtain it, would be considerably reduced.

Palabras clave: Pensiones; jubilaciones; envejecimiento; reformas; previsión social.

Introducción

A partir de 1995 se llevaron a cabo en México una serie de reformas al sistema de pensiones que sustituyeron el régimen de reparto tradicional por uno de cuentas individuales administrado por AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro). Los objetivos de tal cambio fueron, primero, resolver la crisis financiera de las instituciones responsables del pago de pensiones y segundo, asegurar que los trabajadores gozaran de una pensión adecuada al concluir su vida

¹ Maestra en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora. Contacto: gherrera@colson.edu.mx.

² Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Baja California. Profesora investigadora en El Colegio de Sonora. Contacto: lvelaz@colson.edu.mx.

laboral. 20 años después de la reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) de 1995 y que entró en vigor el 1 de julio de 1997, diversos estudios indican que la situación financiera de las instituciones previsionales continúa comprometida, principalmente por los pasivos del sistema anterior de reparto (generación transición) y la subsistencia de algunos regímenes especiales¹, a la vez que surgen nuevos retos presupuestales derivados del pago de pensiones no contributivas (Programa de Adultos Mayores PAM 65+) y el compromiso estatal de garantizar una pensión mínima.

Por otro lado, respecto al segundo objetivo, se presentan algunos datos que permiten afirmar que bajo las actuales condiciones de la LSS y Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) las posibilidades de obtener una pensión contributiva por vejez para la generación AFORE pasarán de escasas a excepcionales debido a que muy pocos lograrán reunir los 24 años de cotizaciones requeridos, además de que el ingreso de quienes logren reunir el tiempo de cotización se verá significativamente reducido si se consideran el bajo porcentaje de densidad de cotización promedio y la baja tasa de reemplazo estimada para México.

1. Antecedentes

En México, a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI se han implementado diferentes esquemas de pensiones y jubilaciones, mismos que pueden resumirse en cuatro períodos significativos: el primero, que consideraba el tema de las pensiones como un asunto entre particulares (1917-1931); el segundo, en el que se convierten en un asunto de derecho social surgiendo las pensiones públicas de beneficio definido o de reparto² (1943-1992); el tercero, en el que se lleva a cabo la reforma estructural al sistema de pensiones (Ley del Seguro Social en 1995 y Ley del ISSSTE en 2007), que transformó el sistema de reparto tradicional en uno de contribución definida o capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) (Auditoría Superior de la Federación ASF 2014: 19-21); y un cuarto momento (posterior a 2007) en el que se implementan las pensiones sociales (no contributivas).

El sistema de pensiones en México es el resultado de la coexistencia de cuatro diferentes esquemas o pilares: Pilar cero, conformado por las pensiones sociales no contributivas (Programa

para Adultos Mayores PAM 65 o más); pilar uno, el que abarca las pensiones públicas de beneficio definido o reparto; pilar dos: donde se ubican las cuentas individuales o contribución definida (SAR); y pilar tres, cuyos componentes son el ahorro voluntario individual y/o planes privados u ocupacionales

La reforma estructural que modificó el régimen de pensiones en México ocurrió en un contexto en el que 23 países en el mundo, entre ellos 13 latinoamericanos³, realizaron modificaciones para privatizar total o parcialmente sus esquemas de pensiones públicas de seguridad social.

Las llamadas reformas estructurales tendientes a la privatización de los fondos de pensiones ocurridas entre 1980 y 2008 en el mundo obedecieron a diferentes circunstancias y particularidades de cada país; sin embargo, tuvieron algunos elementos en común, entre ellos: que estuvieron enmarcadas en el auge de la receta neoliberal del Estado mínimo y la liberalización del mercado; y fueron la respuesta a los desequilibrios financieros que enfrentaban las instituciones de Estado responsables de la seguridad social.

El déficit entre activos y pasivos obligaba a los gobiernos a destinar grandes cantidades de recursos públicos para el pago de las pensiones y fue una consecuencia tanto de las ineficiencias de gestión del Estado como de los cambios demográficos –aumento de la esperanza de vida y disminución de la natalidad- que ampliaron la brecha entre trabajadores activos y jubilados.

Ambos factores son considerados altamente positivos en los indicadores de desarrollo de cualquier país; sin embargo, en Latinoamérica, más que una celebración, este fenómeno ha sido motivo de preocupación debido a la falta de previsión en la seguridad social de los adultos mayores (Help Age 2015).

En el contexto Latinoamericano, la precariedad de las pensiones, la desigualdad inter e intrageneracional y la falta de solidaridad social y exclusión de amplios sectores vulnerables de la población son algunos de los resultados que se han presentado en los países que privatizaron –total o parcialmente- sus sistemas de pensiones entre 1980 y 2008 (Becker y Mesa Lago 2013).

Los casos de Chile, Argentina y Bolivia son una muestra que caracteriza bien la problemática en materia de pensiones de los países latinoamericanos. En el caso particular de Chile, es el primer país latinoamericano donde ya se han hecho efectivas las jubilaciones del sistema de cuentas individuales, teniendo como resultado que aproximadamente el 90% de los

jubilados chilenos recibía en 2016 pensiones menores a los 233 dólares mensuales, cantidad que representa casi la mitad del sueldo mínimo establecido en ese país (Fundación Sol 2018; RPP Noticias 2016). Lo anterior generó un amplio descontento social que ha derivado en nuevas reformas al sistema de pensiones.

2. Las pensiones de seguridad social en México

Las pensiones y jubilaciones son derechos sociales que se incluyen en las garantías que brinda la seguridad social. La seguridad social puede ser definida como el “conjunto de medidas públicas destinadas a la protección de las comunidades contra las privaciones económicas y sociales, derivadas de reducciones o pérdida del ingreso por supuestos de infortunio” (ASF 2014: 5).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define pensión como el “monto de dinero que recibe el trabajador al término de su vida laboral en caso de invalidez, incapacidad o muerte; [mientras] que la jubilación se alcanza al cumplir con la edad y el periodo de empleo determinados en las normas de cada país o sistema de seguridad social”. En la mayoría de los casos “la edad varía entre los 60 y 65 años, y el periodo de empleo entre 30 y 40 años de servicio, al alcanzar la edad o el periodo de empleo se adquiere el derecho al pago de una pensión” (ASF 2014: 11).

La Real Academia de la Lengua Española (RAE), define a la jubilación como la “pensión que recibe quien se ha jubilado” y a la pensión como “la cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad”. El jubilado es definido como la “persona que, cumplido el ciclo laboral establecido para ello, deja de trabajar por su edad y percibe una pensión” (RAE 2017).

En la legislación mexicana, la regulación del derecho de pensiones y jubilaciones está contenida en el artículo 123 Constitucional. De acuerdo a la ASF (2014) a nivel federal existen 18 entes u organismos⁴ que regulan, supervisan u operan los regímenes de pensiones y jubilaciones, cada uno tiene su propia normatividad y definiciones de pensión y jubilación⁵, por lo que no existe una definición única de ninguno de los dos términos, sino que, en cada uno de los ordenamientos la definición hace referencia a los requisitos y características que se deben cumplir para obtener tales prestaciones (ASF 2014: 15). Lo que se desprende de la definición de la RAE y la OIT, es que la jubilación es una forma de pensión por vejez, que se obtiene cuando se ha

cumplido con la edad y antigüedad o tiempo de cotización requerido en cada ordenamiento.

Tanto la Ley Seguro Social (LSS) como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) son consistentes con la definición de la OIT, sin embargo, en algunos ordenamientos (como el de PEMEX, BANOBRAS y SAE-BANRURAL) no se hace una distinción entre pensión y jubilación, utilizándose ambos términos de forma indistinta (Ibíd.).

La LSS determina que pensionado es “el asegurado que por resolución del Instituto tiene otorgada pensión por: incapacidad permanente [...]; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez, así como los beneficiarios de aquél cuando por resolución del Instituto tengan otorgada pensión de viudez, orfandad, o de ascendencia” (Art. 5A Fracción XIV). Y que para “tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales” (Art. 162).

Cumpliendo con tales requisitos, los asegurados podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de vejez. Para tal propósito podrá optar por alguna de las alternativas siguientes: I. Contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o II. Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados. Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y de conformidad con las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (At. 164 LSS).

En su artículo tercero la Ley del ISSSTE establece con carácter obligatorio los seguros: I. De salud; II. De riesgos del trabajo; III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y IV. De invalidez y vida. Por otra parte, en el artículo sexto define pensión o jubilación como “la renta o retiro programado”, siendo la renta “el beneficio periódico que reciba el trabajador durante su retiro o sus familiares derechohabientes, por virtud del contrato de seguro de pensión que se celebre con la aseguradora de su preferencia” y el retiro programado, “la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles

de los saldos”.

Las pensiones por retiro, vejez y cesantía en edad avanzada, también denominadas jubilaciones, son el objeto de estudio del presente trabajo. Por sus consecuencias finales, las jubilaciones se asocian a la vejez, pero dependen de la trayectoria laboral que las personas hayan tenido a lo largo de su vida.

3. Resultados de las reformas al régimen de pensiones y jubilaciones en México

De acuerdo a la ASF dos de los principales objetivos de las reformas al sistema de pensiones en México ocurridas en 1995 (LSS) y 2007 (LISSSTE) fueron: lograr la viabilidad financiera de los organismos pensionarios; mejorar la cobertura y asegurar el ingreso obtenido por los trabajadores por concepto de pensiones por vejez o retiro. Si atendemos a la evaluación de cada uno de dichos objetivos, los resultados se alejan bastante de ese planteamiento.

3.1. Sostenibilidad financiera

El propósito fundamental de las reformas al régimen de pensiones (1995-2007) fue la sostenibilidad financiera de los organismos encargados de administrar las pensiones, principalmente el IMSS e ISSSTE. El sistema vigente de pensiones de capitalización individual es financieramente viable y sostenible a largo plazo ya que la cuenta individual de ahorro para el retiro de cada trabajador se alimenta con las aportaciones bimestrales tripartitas (del trabajador, el patrón y el Estado⁶) y de los rendimientos generados, de forma que al momento del retiro el trabajador o sus beneficiarios recibirán únicamente lo que se haya ahorrado en esa cuenta más el rendimiento.

Al respecto, la ASF (2014) señala que se obtuvo un ahorro de \$19,433,199.6 millones de pesos (MDP) por la transformación estructural del régimen de pensiones; sin embargo, aunque se estimó que al pasar al régimen de cuentas individuales el gobierno federal debería continuar erogando los pasivos de los trabajadores que se encontraban ya pensionados y de los que se pensionarían aún bajo el esquema de reparto (generación de transición), se preveía que este pasivo declinaría rápidamente con el tiempo (Gardolini y Cerda 1998: 20), pero esto no ha sido así debido a la permanencia de diversos regímenes especiales que continúan bajo el sistema de reparto.

A finales de 2013, la ASF encontró que el déficit⁷ del sistema de pensiones y jubilaciones ascendía a \$3,776,761.9 (MDP), puesto que el valor de los activos de los regímenes en ese año fue de 5,391,141.5 millones de pesos contra el total del valor de las obligaciones de pago por beneficio definido que fue de \$9,167,903.4 (MDP) para cubrir el pago de los beneficios pensionarios de 4.4 millones de pensionados, así como de 20.4 millones de trabajadores activos que se encuentran inscritos en los 74 regímenes públicos de beneficio definido a cargo del Gobierno Federal (2014: 131).

Además del gasto de la generación transición, un gasto que inicialmente no fue considerado en su magnitud, fue el de la garantía de pensión mínima otorgada por el Estado. La ASF estima que durante el período 2014-2050 el gasto de las aportaciones del Gobierno Federal a los esquemas de contribución definida, para aquellos casos en que el ahorro de los trabajadores no sea suficiente para cubrir la pensión garantizada⁸ establecida en las leyes de seguridad social, será de \$5,147,718 (MDP), lo cual solo disminuirá en el tiempo bajo ciertos supuestos, entre ellos, que los trabajadores inscritos en ese régimen cumplan todos los requisitos de pensión o jubilación establecidos en las leyes de seguridad social (principalmente el tiempo de cotización) y que se produzca un crecimiento importante de los salarios reales (ASF 2014: 168; Gardolini y Cerda 1998: 22).

Los estudios de Sinha (2007) y Rentería (2007) estiman que aunque todavía es pequeño el número de trabajadores que se beneficia de la promesa de la pensión mínima garantizada (PMG), una gran cantidad de trabajadores perciben salarios bajos (más de la mitad gana menos de 3 salarios mínimos) por lo que la probabilidad de que se ejerza la garantía de la PMG es casi absoluta para el caso de los trabajadores que ganan 5 salarios mínimos o menos, es decir, el costo de esta promesa puede significar para el gobierno federal entre el 0.5 y el 2% del PIB nacional para siempre (Sinha 2007: 15; Rentería 2007: 14).

Otro gasto adicional que se debe considerar en la previsión de reservas del Estado es el pago de pensiones no contributivas para adultos mayores que otorga el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PAM) 65 o más, cuyo padrón activo fue en 2014 de 4.9 millones de personas que representaron el 86% de los 5.7 millones de adultos mayores de 65 o más que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributiva, y en el cual se habían erogado \$22,555.9 (MDP) al 31 de diciembre de 2013 (ASF 2014: 169-170).

La Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR) (2015) señala que, al finalizar el segundo trimestre de 2015, el padrón de beneficiarios a nivel nacional del PAM ascendía a 5.5 millones, con un presupuesto modificado para el ejercicio fiscal 2015 de \$39,015.6 (MDP) (CONSAR-SHCP 2015: 15).

En México en 1950 los mayores de 65 años eran apenas 3.3% de la población nacional; en 2010 representaban el 6.2 por ciento de la población total; mientras que para 2050 se estima que el 25% de la población tendrá más de 65 años (INEGI 2010; CONAPO 2005). Esto significa que la proporción de adultos mayores se duplicará en las próximas dos décadas y se cuadruplicará para 2050, en este año se estima que una de cada cuatro personas en México tendrá más de 65 años.

De continuar la operación de este Programa, las estimaciones de la ASF para el periodo 2030-2050 “apuntan hacia el mayor riesgo financiero, ya que se requerirá un pago promedio anual por 812,075.4 millones de pesos, para cubrir las obligaciones pensionarias, lo cual significará que por cada uno de esos 20 años se podrían ejercer recursos del orden del 6.1% del Producto Interno Bruto de 2013” (2014: 170).

A pesar del ahorro obtenido por la transformación estructural del régimen de pensiones, la persistencia del déficit público del sistema de pensiones y jubilaciones originado por la generación de transición y la permanencia de regímenes especiales de reparto, así como los compromisos adquiridos por el gobierno para garantizar una pensión mínima y el incremento de las pensiones no contributivas deja claro que la solvencia y sostenibilidad financiera del pago de pensiones no puede decirse resuelta.

3.2. Cobertura de atención e ingreso de los trabajadores

La OCDE (2016) y el BID (2015) reconocen que las reformas estructurales que privatizaron los sistemas de pensiones entre 1980 y 2007 no mejoraron de forma importante la cobertura en materia de seguridad social en Latinoamérica. En México, más de la mitad de la población ocupada actualmente continúa excluida del esquema de seguridad social debido al efecto de las altas tasas de informalidad laboral de la economía mexicana.

A junio de 2017, de acuerdo a la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), los cotizantes a la seguridad social en México eran poco más de 18

millones de trabajadores (tabla 1), lo que representa el 36% de los afiliados, es decir, de los que alguna vez en su vida han contribuido a la seguridad social y el 35% de los ocupados según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del II trimestre de 2017.

Tabla 1. Cotizantes a la seguridad social en México

Población Total	123,364,426
Población en edad de trabajar	91,119,098
PEA	54,068,791
Ocupados	52,198,611
Asalariados	35,683,518
Trabajadores por cuenta propia	11,627,578
Empleadores	2,401,367
Sin pago y otros	2,486,148
Afiliados	50,504,722
Cotizantes	18,288,807

Fuente: Elaboración propia en base a la ENOE II trim 2017 y Estadísticas de la FIAP a junio de 2017 (Afiliados y cotizantes).

La CONSAR ha informado que al cierre de septiembre de 2017, el número de cuentas individuales administradas por las AFORES fue de 59 millones, de las cuales 48.7 millones correspondían al IMSS y 2.1 millones a trabajadores ISSSTE (CONSAR 2017).

Aunque la baja cobertura de las pensiones es una característica de Latinoamérica⁹, México se ha mantenido con una tasa bastante más baja que el promedio de la región, pues apenas alrededor del 35% gozan de cobertura previsional (Ibíd.; FIAP 2017). Sin embargo, es el país con sistema de capitalización individual más grande de la región en cuanto a población, y por tanto en el número de afiliados y cotizantes. En el Gráfico 1 se muestra comparativamente el número de trabajadores que cotizan al régimen de pensiones a través del esquema de cuentas individuales en Uruguay, Perú, México, El Salvador, Chile, Costa Rica y Colombia.

Gráfico 1. Cotizantes a los Fondos de Pensiones de capitalización individual en países seleccionados de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de la FIAP (2017)

Los ahorros de los cotizantes y afiliados en el sistema SAR, han logrado acumular a lo largo de 20 años (a septiembre de 2017) activos netos por el orden de \$3,087,400 (MDP), lo que equivale a aproximadamente el 15% del PIB de México (CONSAR 2017).

De acuerdo a la CONSAR (2015) y a la OCDE (2016) los recursos del SAR permiten el financiamiento de múltiples proyectos, generan empleos y son una fuente de estabilidad para la economía del país (CONSAR-SCHP 2015: 21-22).

A pesar de estos beneficios macroeconómicos, que sin duda son muy importantes, el propósito y la razón de ser de los fondos de pensiones, que es asegurar el ingreso y un nivel de vida digno durante la vejez se han perdido de vista, puesto que la baja cobertura y la exclusión de grandes porcentajes de la población -particularmente de grupos vulnerables como mujeres y pobres- no solo sigue siendo una de las principales características y retos del sistema de pensiones en México, sino que además amenaza con agravarse bajo las condiciones actuales del sistema de pensiones.

En cuanto al ingreso de los trabajadores, a pesar de que el discurso dominante estuvo encaminado a que la reforma traería beneficios no solo para la economía nacional sino para los jubilados, quienes bajo el nuevo esquema asegurarían y podrían mejorar -se decía- el monto de sus pensiones, estudios sobre el tema, tanto a nivel nacional como internacional, coinciden en que con los niveles actuales de ahorro, eso no será posible y que por el contrario, el ingreso de

quienes aspiren a una pensión se verá dramáticamente reducido si se considera la baja tasa de reemplazo para México, la cual representa el porcentaje que del último sueldo obtendrá el trabajador por concepto de pensión o jubilación, se estima en alrededor del 30% y¹⁰ (OCDE 2016, Bosch et al. 2015; CONSAR-SHCP 2015; Mendoza 2014; Tuesta et al. 2014; ASF 2014; OCDE 2013).

La ASF estimó que al momento de la jubilación 7 de cada 10 jubilados bajo el régimen de reparto (generación transición) recibirá apenas la pensión garantizada establecida en la Ley del seguro Social¹¹ (equivalente a 1 salario mínimo) y en 2 de cada 10 casos los jubilados por parte del Estado recibirán la PMG señalada en la Ley del ISSSTE¹² (equivalente a 2 salarios mínimos). En el régimen de cuentas individuales, el ahorro que están destinando los trabajadores para su retiro se observa insuficiente para tener una vejez digna ya que el promedio ponderado de la tasa de reemplazo estimado por la ASF es del 22.2% del sueldo que percibe el trabajador en activo¹³ (2014: 132).

A fin de determinar el saldo al término de la vida laboral de los trabajadores, la ASF replicó la Metodología de la calculadora de retiro de la CONSAR, utilizando las fórmulas para el saldo final y para la pensión mensual estimada. Con base en el saldo registrado en las AFORES al cierre de 2013. De este cálculo se obtuvo que:

- el grupo de trabajadores que tenían 36 años o menos (SB4)¹⁴ alcanzarán una pensión superior a la garantizada que cubrirá el 30.7% de su sueldo (tasa de reemplazo);
- para las personas de 37 a 45 años (SB3) el promedio será de 19.9% y resultará inferior a la pensión garantizada en la mayoría de los casos (91.3%);
- para las personas de entre 46 y 55 años (SB2) su tasa de reemplazo será de 13.8% y
- para las mayores de 55 años (SB1) del 5.2%.

El análisis de la OCDE (2013) *Pensions at a Glance 2013*, que se realiza periódicamente entre los países miembros de la organización, señala que los mexicanos que se incorporaron al mercado laboral en 2012, al llegar a la edad de jubilación solo podrán aspirar a recibir una pensión con un monto equivalente al 28.5% del promedio de sus ingresos a lo largo de su vida¹⁵. Es decir, que de cada \$100 pesos de sueldo, los jubilados solo podrán aspirar a recibir \$28.5 pesos.

Un estudio del BBVA Bancomer Research (2014), basado en datos de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (AMAFORE), presenta un pronóstico diferenciando el monto en salarios mínimos percibido por el trabajador y señalando que los de menores ingresos (1 salario mínimo), al retirarse tendrán una pensión equivalente al 55% de su último salario devengado, pero si su sueldo es de tres salarios mínimos percibirá una pensión de aproximadamente el 33%; en el caso de quienes tienen un ingreso laboral mayor a 15 salarios mínimos, el estudio estima que recibirán una pensión del 29% de su último sueldo al momento del retiro.

La CONSAR (2015) reconoce que para lograr una tasa de reemplazo de 70%, las aportaciones que hacen trabajador, empresas y gobierno a la AFORE deben ubicarse en al menos 15% del salario, en vez del 6.5% que se aporta actualmente. México es, entre los países miembros de la OCDE, el que tiene la tasa de reemplazo estimada más baja, en parte, debido a que la tasa de cotización es una de las más bajas de Latinoamérica y a que es el país de la región latinoamericana con el ingreso imponible¹⁶ más bajo (FIAP 2017).

El hecho de que la previsión social esté ligada al empleo formal ocasiona que las personas que están al margen de la economía de mercado o en la informalidad tengan escasas posibilidades de acceder a los beneficios de la seguridad social, en particular del sistema de pensiones contributivas; y aunque los trabajadores que no coticen o que no logren cotizar lo suficiente tendrán la opción de obtener una pensión no contributiva como las que otorga el PAM 65 o más¹⁷, el monto de este apoyo es de \$580 pesos mensuales (que para 2017 representaba 0.25 de un salario mínimo)¹⁸ lo que se constituirá en una condena de pobreza para quienes no cuenten con otra fuente de recursos para financiar su vejez, ya que esta cantidad es apenas la mitad del ingreso conocido como línea de bienestar mínimo establecido por el CONEVAL, equivalente al valor mensual de la canasta alimentaria por persona¹⁹ (CONEVAL 2017).

A pesar de que los programas no contributivos como el PAM 65+, son importantes en la lucha contra la pobreza, en este caso contra la pobreza en la vejez, “brindan una protección limitada e incierta, de carácter asistencial y que no se corresponde con un principio claro de universalidad de la protección social” (CEPAL 2006, 120); es decir, obedecen a un principio de asistencia social pero están lejos de garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía de las personas, en particular, su derecho a una vida digna durante la vejez.

Tabla 2. Indicadores seleccionados sobre Pensiones en México y 7 países latinoamericanos con sistema de capitalización individual.

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Chile	El Salvador	México	Perú	Uruguay
	1998*	1997	2004	1982	1998	1997	1998	1996
Afiliados (Jun 2017)	2,133,771	14,505,901	2,536,310	10,335,225	2,997,874	50,504,722	6,429,700	1,359,659
Cotizantes (Junio 2017) ⁽¹⁾	n.d.	6,077,741	1,076,029	5,596,934	712,059	18,288,807	2,577,387	856,675
Ingreso promedio imponible (USD)(2016) ⁽²⁾	757	322	990	1,069	625	106	746	632
Tasa de cotización (2016) ⁽³⁾	10.00%	11.50%	4.25%	10.00%	10.80%	6.50%	10.00%	11.49%
Rentabilidad Nominal Promedio (2016)	n.d.	7.55%	7.65%	4.80%	3.71%	2.68%	9.94%	8.57%
Rentabilidad Real (2016) ⁽⁴⁾	n.d.	3.73%	6.84%	1.90%	4.68%	-0.61%	6.50%	0.20%
Fondos administrados (Jun.2017)(US\$ Millones) ⁽⁵⁾	14,933	69,796	8,412	190,072	9,674	168,663	44,422	15,185
Pensiones de Vejez (Retiros Programados/Renta Vitalicia)	n.d./n.a.	22,186	n.a.	557,264	41,854	(6)	39,306	10,279

Fuente: Elaboración propia con datos de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) (2017). Estadísticas publicadas en <https://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>

n.d.: No disponible / n.a.: No aplica

(*) Año de inicio en el sistema de capitalización individual. Bolivia se incluye, aunque en 2010 el Estado asumió la administración del SAR.

(1) Datos al II trimestre (junio) de 2017, salvo para México y Perú donde la información disponible es al I trimestre (marzo) de 2017.

(2) Datos al 31 de diciembre de 2016, salvo para: Bolivia (2010); Costa Rica (2012); Perú y Uruguay (2008)

(3) Esta tasa considera solo el aporte a la cuenta individual, y no considera otros conceptos como: comisión de administración y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia.

(4) En moneda local y ajustada por la inflación. Para México la rentabilidad real mostrada en toda la serie corresponde a la rentabilidad real promedio ponderada de todos los Multifondos (Siefors Básicas: SB1; SB2; SB3 y SB4). El ponderador utilizado es el nivel de activos en cada Siefors con respecto al activo total de los fondos de pensiones.

(5) Millones de US\$, de acuerdo al valor del dólar al último día del mes.

(6) Actualmente el SAR se encuentra en periodo de capitalización. El artículo 154 de la LSS reformada en 1997 establece que se requieren un mínimo de 1,250 semanas de cotización para recibir el derecho de una pensión. A diciembre de 2017, el sistema había cumplido 1070 semanas, por lo que ningún trabajador puede pensionarse bajo esta modalidad. Actualmente se están pensionando los trabajadores de transición bajo los beneficios de la LSS de 1973 que es bajo un esquema de beneficio definido ajeno al SAR.

Aunado a la baja cobertura y la baja tasa de reemplazo estimada, quizás el mayor obstáculo será cumplir con el tiempo de cotización exigido, ya que la reforma a la LSS de 1995 incrementó el número de semanas de cotización requeridas para gozar del derecho de pensión por vejez, pasando de 500 a 1,250 semanas, lo cual restringe la posibilidad de obtener esta prestación solamente a aquellos trabajadores con una alta densidad de cotizaciones²⁰, es decir, aquellos con un historial laboral constante (que no hayan atravesado por períodos de desempleo, empleo informal, cotización en otros esquemas de pensiones como los estatales, etc.) y que hayan aportado regularmente a sus cuentas individuales durante 24 años.

En un sistema de pensiones de cuentas individuales, la posibilidad de obtener una pensión por vejez y de que esta sea suficiente depende de múltiples factores como son: el salario, el nivel de las aportaciones, los rendimientos generados, las comisiones cobradas por las AFORES, la edad de retiro, la esperanza de vida, etc. (Castañón y Olaf 2017: 5).

Un parámetro que resulta muy útil para estimar las posibilidades de obtener una pensión, así como el ingreso que podría percibirse a través de ella, es la densidad de cotización (DC). Este indicador se define como “la proporción de periodos con aportación que el trabajador ha realizado al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que ha permanecido en el mercado laboral” (Ibíd.).

4. Importancia de la Densidad de Cotizaciones en la determinación de las pensiones

La importancia de la DC en el diseño actual del sistema de pensiones de México se puede

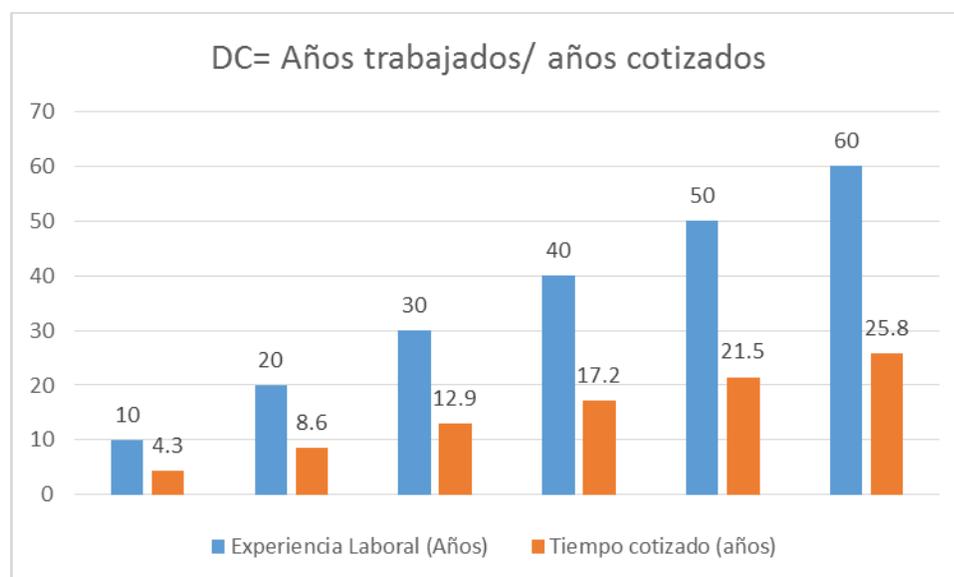
observar en relación con dos aspectos: el mercado laboral, ya que si un trabajador permanece una parte importante de su vida laboral en la formalidad entonces su densidad de contribución será alta (cercana a 100%). Por el contrario, aquellos trabajadores que presentan alta intermitencia laboral tendrán una tasa de cotización baja y menores oportunidades de obtener una pensión contributiva. Esto es relevante porque en México aproximadamente 60% de la población ocupada labora en la informalidad, además de que existe un alto grado de intermitencia entre el mercado laboral formal e informal (Puente 2017; OCDE 2016). Por otra parte, la DC está estrechamente relacionada con el monto o cuantía de la pensión: “Entre más alta sea la densidad de cotización, mayor será el monto pensionario acumulado y en consecuencia el nivel de la pensión de los trabajadores” (Castañón y Olaf 2017: 5).

En 2017 la CONSAR estimó, con base en la historia de las aportaciones de todos los trabajadores del Sistema de Ahorro para el Retiro que cotizan a través del IMSS, que los cuentahabientes tienen una densidad de cotización histórica promedio de 42.9%, con una muy significativa varianza entre distintos grupos de edad (Castañón y Olaf 2017: 2,11). Esto significa que un trabajador mexicano promedio ha cotizado a la seguridad social solo 4 años de cada 10 que ha laborado.

Un año antes, el INEGI con base en los resultados de la encuesta nacional denominada Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL) 2015, estimó que la densidad de afiliación histórica²¹ al IMSS o ISSSTE era de 44.8%, con una gran dispersión entre aquellos trabajadores que tienen menos de 20% de DC y aquellos que tienen entre 90 y 100% (INEGI-CONSAR 2016: 28). Se observó en los dos estudios una tendencia decreciente de la DC inversamente proporcional a los años de experiencia, es decir, que a mayor número de años de experiencia laboral disminuía la DC (Gráfico 2).

En ambos casos se obtuvieron resultados coincidentes utilizando metodologías completamente distintas: un censo en el primer estudio mencionado de la CONSAR en 2017 y una encuesta en el caso del MOTRAL 2015 realizado por INEGI. El porcentaje calculado de DC promedio en ambos estudios (42.9% y 44.8% respectivamente) no representa ni siquiera el mínimo estimado por la propia CONSAR para estar en posibilidad de obtener una pensión, que es de 53% de DC con 24 años de servicio, 65 años de edad y habiendo ingresado al mercado laboral formal a los 20 años (INEGI-CONSAR 2016:2,6).

Gráfico 2. Densidad de cotización (DC). Años trabajados vs. Años cotizados



Fuente: Elaboración propia con datos de CONSAR. Considerando la DC promedio de 42.9% del estudio de

Castañón y Olaf (2017).

Reflexiones finales

El escenario que perfilan los diversos estudios referidos a las pensiones por jubilación en México parece poco alentador y agrega a la lista de graves problemas sin resolver, como la pobreza y la exclusión, los costos sociales y económicos del envejecimiento.

Ante el gran riesgo de que muy pocos mexicanos logren cotizar lo suficiente para obtener una pensión contributiva y de que el ahorro de quienes lo logren no sea suficiente para garantizar un ingreso digno durante la vejez, es posible hablar de que habrá una minusvalía en la calidad de vida de las personas en edad de retiro, sobre todo a través de la dimensión de la inseguridad en el ingreso, ya que la posibilidad de obtener una pensión digna, de por sí escasa por el efecto de la informalidad, quedará restringida solo a aquellos casos excepcionales con un historial laboral constante (que no hayan atravesado por períodos de desempleo, empleo informal, cotización en otros esquemas de pensiones como los estatales, etc.) y que hayan aportado regularmente a sus cuentas individuales; es decir, una minoría de trabajadores.

Por otra parte, los resultados de las reformas estructurales en materia de pensiones en los países latinoamericanos que precedieron a México, constituyen también una alerta sobre la necesidad urgente de realizar modificaciones que corrijan las deficiencias y fallas de la política privatizadora en materia de pensiones que opera actualmente, ya que de no realizarse, la sostenibilidad financiera de largo plazo del sistema de ahorro para el retiro (SAR) se habrá logrado solo a costa del sacrificio de los trabajadores mexicanos en edad de retiro, lo que es socialmente insostenible puesto que significaría en las próximas décadas el empobrecimiento de la cuarta parte de la población.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2014. Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones. México: Cámara de Diputados.
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2017. Publicado en el DOF: 28/12/2016.
- Becker Ulrich y Mesa-Lago Carmelo. 2013. “Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”. Revista Trabajo, (10): 43-54.
- BID-OCDE 2015. Panorama de las pensiones América Latina y El Caribe.
- Bosch Mariano, Melguizo Ángel y Pages Carmen. 2015. Mejores trabajos mejores pensiones. Santiago: BID.
- Castañón Vicente y Froylan Olaf 2017. Densidad de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México. Documento de trabajo No. 3. México: CONSAR.
- CEPAL 2006. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: Naciones Unidas.
- CONAPO 2005. Proyecciones del crecimiento demográfico en México. México: CONAPO.
- CONSAR-SHCP 2015. Diagnóstico del Sistema de pensiones. México: CONSAR.
- Grandolini Gloria y Luis Cerda. 1998. The 1997 Pension reform in Mexico: genesis and design features. Wasngington D.C: Banco mundial.
- INEGI-CONSAR. 2016. Resultados del Módulo de trayectorias laborales MOTRAL 2015. México: CONSAR.

INEGI 2015. Módulo de Trayectoriales Laborales (MOTRAL) 2015. Estadísticas y datos consultados en la página www.inegi.org.mx

_____. 2010. Censo de Población y Vivienda 2010. México.

Justo Marcelo, 2010. Pensiones: el modelo Argentino. BBC Mundo. 13 de septiembre.

Ley del Seguro Social (LSS)

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE).

Mendoza, Viridiana. 2014. “2021: ¿El año en que empezará la crisis de pensiones?”. Revista Forbes. Noviembre.

OCDE 2016. Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. Washington D.C.

_____. 2013. Pensions at a glance. Paris.

Puente Peña, Luis Federico. 2017. Movilidad y formalidad laboral en México. México: CONSAR.

Rentería Villagómez, Alejandro. 2007. Alternativas para reducir la probabilidad de ejercer la pensión mínima garantizada de los trabajadores de menores ingresos. México: CONSAR.

Sinha Tapen. 2007. El desarrollo de los mercados financieros como herramienta para subsanar el costo de la pensión mínima garantizada. México: CPR-ITAM.

STPS- INEGI 2017. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) II Trimestre 2017. Estadísticas y datos consultados en www.inegi.org.mx.

Superintendencia de Pensiones (SP). 2010. El sistema chileno de pensiones. Santiago de Chile: SP.

Tuesta David y Hoyos Carmen. 2014. Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones. Documento de trabajo 14/07. México: BBV Research.

Villa Gómez Alejandro y Hernández Juan Ignacio. 2010. “Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro”. *Economía mexicana*. XIX (2): 271-310.

Sitios Web Consultados:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL 2017. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (10/10/2017).

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. CONSAR 2017. www.consar.gob.mx (13/11/2017)

Enciclopedia Investopedia. <http://www.investopedia.com> (21/04/2016).

Help Age. 2015. www.helpage.org. (09/01/2016).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OCDE 2015. www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm (02/01/2015)

Federación Internacional de Administradoras de Fondos para el Retiro. FIAP 2017. www.fiap.org (11/10/2017).

Real Academia de la Lengua Española (RAE) 2017. Diccionario. <http://dle.rae.es> (21/04/2016)

Fundación Sol 2018. Estadísticas de 2015. [http://www.fundacionsol.cl/tema-grafico/pensiones/\(10/01/2018\)](http://www.fundacionsol.cl/tema-grafico/pensiones/(10/01/2018)).

RPP Noticias. 2016. Cientos de miles marcharon para exigir el fin de las AFP en Chile 21 de agosto. Consultado en: <http://rpp.pe/mundo/chile/miles-de-chilenos-se-manifiestan-para-exigir-fin-de-sistema-privado-pensiones-noticia-988875> (04/10/2016)

Superintendencia de Pensiones en Chile (SP). 2016. <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-2818.html> (04/11/2016)

Notas _____

¹ Sobre todo en organismos de entidades federativas, universidades, ayuntamientos, etc.

² En el sistema de reparto las pensiones de cada persona se financian en parte con las aportaciones que realizan los trabajadores activos y el Estado, el dinero aportado va a un fondo común con el cual se financia esta prestación. Este sistema se caracteriza por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión no se relaciona forzosamente con lo aportado durante la vida activa, sino que depende del cumplimiento de ciertos requisitos que dan derecho a una pensión previamente definida. A diferencia del sistema de capitalización individual, en el que cada afiliado posee una cuenta donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan o no rentabilidad de las inversiones que las Administradoras (AFORES) realizan con los recursos de los Fondos (SP 2016).

³ Las reformas estructurales en estos 23 países fueron realizadas entre 1981 y 2008 (véase Becker et al. 2013: 43-169). En América Latina fueron: Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997); El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008) (Ibíd.:49; Justo 2010).

⁴ IMSS, ISSSTE, PEMEX, BANJERCITO, BANXICO, SHCP, CONSAR, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), Nacional Financiera (NAFIN), Ferrocarriles Nacionales de México (FNML) (liquidado), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) (liquidado), Secretaría de Educación Pública

(SEP), Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y Consejo de la Judicatura Federal (CJF) (ASF 2014: 15).

⁵ Salvo CFE, BANXICO y SEP en cuyos ordenamientos no se hace una definición explícita para los términos pensión y jubilación (Ibíd.).

⁶ Para los que cotizan al IMSS, las aportaciones totales son de 6.5% del Salario base de cotización (SBC) de los cuales el empleado paga 1.125%, 5.15% el patrón y 0.225% el gobierno; mientras que para los que cotizan al ISSSTE las aportaciones son de 11.3% del SBC de los cuales el empleado paga 6.125%, y 5.175% el empleador (secretarías de Estado y otros organismos públicos). Adicionalmente a estas contribuciones, el gobierno aporta una cuota social que depende del nivel del salario; se aporta por cada día de contribución y se actualiza trimestralmente según la inflación. Por otra parte, para los trabajadores del sector privado (cotizantes del IMSS) el patrón aporta 5% para el fondo de vivienda (conocido como INFONAVIT) el cual se revierte a la cuenta individual al momento de retiro cuando no ha sido utilizado por el trabajador (OCDE 2016: 32-33; CONSAR 2015: 20; Bosch et al. 2015: 136).

⁷ Se refiere al déficit actuarial que es la diferencia entre las futuras obligaciones de seguridad social y la tasa de ingresos del fondo de seguridad social. El programa de la seguridad social se dice que está en déficit actuarial si la tasa de ingreso es inferior a la tasa de costo resumida de la seguridad social por un periodo de valoración determinado. Esta situación se conoce comúnmente como “insolvencia” del sistema de la seguridad social (Investopedia 2016).

⁸ La cantidad de esta pensión mínima garantizada (PMG) es menor para los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS (equivalía a \$31,211.52 pesos anuales a diciembre de 2014) que para los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE (equivalía a \$48,650.04 anuales a diciembre de 2014). Esta pensión mínima se ajusta cada año al Índice de Precios al Consumidor; se paga al principio con el saldo que existe en la cuenta individual, y cuando este saldo se ha agotado, se fondea con el presupuesto federal (OCDE 2016: 35-36).

⁹ En 2010 el porcentaje de trabajadores con cobertura en Latinoamérica era de 44.7% (BID 2015).

¹⁰ Por ejemplo: si un trabajador percibió \$10,000 pesos de su último sueldo, habiendo cotizado los 24 años requeridos por la LSS, podría obtener una jubilación equivalente a \$3,000 pesos.

¹¹ En la Ley del IMSS (Artículo 170) se establece que: “Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal [...] cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión” (LSS).

¹² La LISSSTE (Artículo 92) señala que “Pensión Garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos (\$3,034.20), moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor” (LISSSTE).

¹³ En relación con los países miembros de la OCDE, en México el promedio ponderado de la tasa de reemplazo es la más baja, ya que en los Países Bajos será de 90.7%, en Canadá de 45.4% y en Estados Unidos, de 38.3% (ASF 2014: 132).

¹⁴ Siefors Básicas: SB1; SB2; SB3 y SB4.

¹⁵ Estas proyecciones se basan en los cálculos estándar de la OCDE, que contemplan un crecimiento real de los ingresos del 2% y una tasa real de rendimiento de los fondos de pensiones del 3.5%, descontadas las comisiones administrativas. (OCDE 2013).

¹⁶ El ingreso imponible es la base o el monto sobre el que se calcula la cuantía o importe de un impuesto o tasa determinada; en este caso, es el ingreso que sirve de base para calcular la tasa de cotización, es decir, el 6.5% que es la aportación tripartita que se hace al fondo de pensiones.

¹⁷ Este programa otorga un apoyo económico a los adultos mayores que no han podido acceder a una pensión contributiva. El PAM 65 o más entregaba en 2017 la cantidad de \$1160 pesos bimestrales a los beneficiarios de dicho programa, este monto se ha mantenido invariable desde 2014.

¹⁸ Fuente: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2017. Publicado en el DOF: 28/12/2016.

¹⁹ El CONEVAL utiliza dos líneas de ingreso para medir la pobreza: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. A septiembre de 2017, el valor mensual de la canasta alimentaria por persona en la zona rural era de \$1,064.21 y de \$1,485.23 en la zona urbana (CONEVAL 2017).

²⁰ La densidad de cotizaciones (DC) representa la proporción de tiempo que un trabajador ha cotizado a la seguridad social en relación al tiempo total que ha laborado, por ejemplo, si ha laborado 20 años y solo ha cotizado durante 10 años, la DC sería igual a 50%.

²¹ La densidad de afiliación histórica, que es la DC, se calculó con base en los datos obtenidos de las preguntas sobre cada empleo en la vida laboral del entrevistado, por lo que esta estimación, de acuerdo a la metodología del INEGI pudiera tener un ligero sesgo de memoria.