

# La seguridad social a una década de la reforma de pensiones

Legislando la agenda social





# La seguridad social a una década de la reforma de pensiones

Colección Legislando la agenda social

*La seguridad social a una década  
de la reforma de pensiones*

Primera edición: agosto de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección  
*Adriana Borjas Benavente*  
*Mónica Bucio Escobedo*

Cuidado de la edición  
*Mónica Bucio Escobedo*  
*Alejandro López Morcillo*

Corrección de estilo  
*Fernando Cruz Benítez*

Diseño y formación  
*Alejandro López Morcillo*

Asistencia editorial  
*Zuleima Durán Reyes*  
*Daniela López Peña*

ISBN: 968-9097-04-0

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896  
Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

# Índice

Presentación	7
Ciclo Legislando la agenda social	9
Introducción	15
La agenda pendiente de la seguridad social <i>Agustín Miguel Alonso Raya</i>	25
Implicaciones sociales y desafíos nacionales de los sistemas de capitalización individual <i>Berenice Patricia Ramírez López</i>	39
Evolución y fortalecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro: el papel de la competencia <i>David Madero Suárez</i>	59
Evaluando diez años de las administradoras de fondos para el retiro (Afores) <i>Tapen Sinba</i>	73
Elementos de riesgo en el costo de las pensiones otorgadas bajo la Ley de 1997 <i>Verónica Irma Zetter de Anda</i>	91

La Reforma de 1995 al Seguro Social: riesgos de trabajo, avances y pendientes <i>Gabriel Martínez González</i>	103
Problemática estructural del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) <i>Antonio Guzmán Nacoud</i>	115
El sistema de pensiones Oportunidades <i>Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín</i>	129
Seguridad social y desigualdad en México <i>John Scott Andretta</i>	145
Hacia un sistema nacional de pensiones <i>Alejandro Villagómez Amescua</i>	159
Acerca de los autores	163

# Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

*Legislando la agenda social* tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

## Ciclo *Legislando la Agenda Social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislado la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías —que son ya intolerables— entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga  
Vicepresidente de la Mesa Directiva  
LIX Legislatura



# Introducción

En 1995 el Congreso de la Unión aprobó una nueva ley del Seguro Social que introdujo un esquema de capitalización individual para el seguro de retiro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El resto de los seguros del Instituto, al igual que los regímenes públicos de pensiones, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y entidades paraestatales, siguieron funcionando bajo el sistema de reparto. En ese entonces se argumentaba la necesidad de detener el creciente déficit en el esquema de pensiones y el consiguiente costo fiscal. El sistema de cuentas individuales se presentaba como una opción que permitiría desligar las pensiones de la dinámica demográfica, otorgar derechos de propiedad sobre los recursos y, adicionalmente, fortalecer el ahorro interno y la inversión. La experiencia de América Latina en este sentido, a partir de la reforma de Chile quince años atrás, otorgaba una importante base de referencia.

A casi diez años de esta reforma –recordemos que la ley entró en vigor en julio de 1997– es necesario entender una evaluación de los resultados obtenidos hasta la fecha, con la finalidad de hacer los cambios pertinentes y de orientar la discusión sobre las reformas pendientes a los sistemas públicos de pensiones. Este análisis deberá abarcar no sólo los aspectos financieros y económicos, sino también sus impactos sociales. El foro “La seguridad social en México: evaluación y desafíos a una década de la reforma de pensiones”,<sup>1</sup> tuvo como objetivo contribuir a esta discusión convocando a expertos de diversos sectores de la sociedad, legisladores, funcionarios, académicos y miembros de organizaciones internacionales en materia de seguridad social para obtener una visión amplia y plural del estado actual de la discusión. En el presente libro se recogen las ponencias presentadas en el foro, las cuales dan cuenta de un amplio nivel de conocimiento sobre el tema, resultado del trabajo de cada uno de los ponentes desde sus respectivos campos de acción, y plantean el desafío de avanzar en la construcción de los consensos necesarios para asumir una reforma urgente.

De acuerdo con el diputado Miguel Alonso Raya, la reforma de 1995 no resolvió la problemática de la seguridad social y como variables significativas menciona que las pensiones se han homologado al salario mínimo (90% de las pensiones), las tasas de reemplazo son bajas (35% del último salario) y la baja densidad

<sup>1</sup> El libro reúne las ponencias presentadas durante este foro que se llevó a cabo el 15 de marzo de 2006 dentro del ciclo *Legislando la agenda social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, y cuya organización estuvo a cargo de Sara María Ochoa León.

de cotización ocasiona que no se tenga derecho a una pensión, además del alto costo de la transición y las altas comisiones de las Afores. Por otro lado, persiste el déficit del Seguro de Enfermedades y Maternidad y los rezagos en infraestructura. El diputado Raya apunta algunos elementos que deberán estar presentes en la agenda de la seguridad social, entre ellos el aumento de la cobertura y la incorporación de sectores actualmente excluidos, el avance en la equidad, el saneamiento de los servicios médicos y la evaluación de la reforma de 1995.

El diputado Alonso Raya considera que deben tomarse en cuenta los resultados de la reforma al IMSS al momento de analizar las propuestas para hacer una reforma similar en el caso del ISSSTE. En este sentido, propone que las reformas pendientes se construyan sobre tres pilares: un pilar de reparto, uno de ahorro individual obligatorio (con base en el SAR-ISSSTE 92) y uno de ahorro individual voluntario. Así también, propone una pensión no contributiva para los adultos mayores. Esta reforma debe basarse en el fortalecimiento fiscal del Estado para encabezar un acuerdo entre los actores involucrados.

Berenice Ramírez López coincide con el hecho de que las reformas estructurales al IMSS realizadas en 1995 no han sido suficientes para resolver el problema de la seguridad social, puesto que persiste la insuficiente creación de empleos formales, la baja cobertura de la seguridad social (sólo 38% de la población ocupada cuenta con seguridad social o algún tipo de prestación), los bajos salarios de la población ocupada, la baja densidad de cotización y los retos de la transición demográfica, a lo que se añade la concentración en las Afores y los altos costos por comisiones. En relación

con las implicaciones sociales de la introducción de cuentas individuales, señala que en las condiciones económicas y sociales actuales se calcula que 50% de la población afiliada a las Afores no alcanzará los recursos mínimos para tener derecho a una pensión, situación que se agrava para el caso de las mujeres, por lo que la pensión mínima garantizada deberá cubrirse con cargo a los recursos públicos. Ramírez López propone un sistema nacional de pensiones basado en la combinación de esquemas de diversos tipos: reformas paramétricas para enfrentar la dinámica demográfica, pensiones no contributivas para los sectores de muy bajos ingresos y reformas tributarias que permitan financiar los costos fiscales.

David Madero hace un repaso de los efectos positivos que tuvo la reforma a la ley del Seguro Social de 1995, entre los cuales menciona la eliminación de la dependencia respecto a la dinámica poblacional, la disminución del costo fiscal, la existencia de plenos derechos de propiedad sobre las contribuciones, independientemente del periodo de cotización, la introducción de elementos de solidaridad como la pensión mínima garantizada y la cuota social. Madero considera que las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) han tenido efectos muy positivos en el desarrollo del sistema financiero al aumentar el ahorro interno, lo que ha permitido disponer de recursos para financiar proyectos de inversión y señala que una de las principales preocupaciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) es aumentar la competencia y la eficiencia del sistema, rubro en el que se han tenido resultados exitosos, ya que se ha observado un aumento en el número de Afores y una disminución de las comisiones debido a la competencia generada.

Tapen Sinha apunta el hecho de que en México no existen encuestas que revelen el nivel de conocimiento de la población sobre el sistema de pensiones, en materia de comisiones y rendimientos de las Afores. No obstante, la falta de información se evidencia en el hecho de que muchas personas se han cambiado a Afores más caras, lo que va en detrimento del beneficio de los trabajadores. En este sentido, Sinha considera que la Consar no presenta la información necesaria y adecuada que permita a los afiliados tomar las mejores decisiones, como es el caso del riesgo asociado a cada Afore y de los costos promedio. Con base en un estudio realizado, el autor alerta sobre la alta probabilidad (casi igual a uno) de que los afiliados de bajos ingresos no alcancen la pensión mínima garantizada equivalente a un salario mínimo, lo que requiere tomar acciones en la materia, por ejemplo mediante la creación de fondos de reserva. Debido a los altos costos de transición hacia el nuevo sistema, Sinha introduce la discusión sobre la necesidad financiera de las reformas implementadas en 1997.

Verónica Irma Zetter de Anda explica los mecanismos de financiamiento de los seguros del IMSS, tanto los administrados por las Afores como por el propio Instituto, y hace la distinción entre las pensiones otorgadas bajo la ley de 1973 y las que se otorgan bajo la ley actual. Zetter de Anda señala que actualmente las pensiones bajo la ley de 1997 representan una pequeña proporción del pago total de pensiones (10-11% del total), aunque han aumentado, y considera que las pensiones de invalidez y riesgos de trabajo no deben perderse de vista en el análisis, ya que constituyen una proporción muy importante del total. Con base en estos elementos, la autora analiza los riesgos que enfren-

ta el IMSS para cubrir las obligaciones contraídas y el futuro de su sistema pensionario. Considera que en el largo plazo la prima de financiamiento del seguro de riesgos de trabajo es suficiente para cubrir las obligaciones de pensiones y que en el caso del seguro de invalidez y vida la situación es ligeramente superavitaria en un lapso de 100 años.

Gabriel Martínez aborda el caso del seguro de riesgos de trabajo, el cual es significativo tanto por el número de pensionados como por el gasto que implica para el IMSS. Entre los factores positivos de la reforma de 1995, Martínez incluye el cálculo individual del riesgo para cada empresa y no por actividad económica, lo que premia a las empresas que invierten en seguridad e higiene e incentiva la prevención de riesgos; otro elemento positivo es que las pensiones mínimas están indexadas a la inflación. Como resultado, este seguro ha pasado de ser deficitario a presentar un importante fondo de reserva. De acuerdo con Martínez, la debilidad del litigio civil en México es una limitante para perfeccionar el sistema de seguridad e higiene.

Antonio Guzmán Nacoud hace un recorrido por las variables que han determinado la problemática financiera del ISSSTE, entre las cuales menciona el envejecimiento de la población afiliada a este Instituto en comparación con el promedio nacional, el aumento del número de derechohabientes, de la esperanza de vida, del tiempo de disfrute de la pensión y del número de pensionados, así como la disminución de la edad promedio de retiro, lo que ha derivado en una disminución del número de cotizantes por pensionado, el cual pasó de 20 en 1980 a 3.9 en 2003. Guzmán Nacoud señala el importante monto de transferencias federales al Instituto para cubrir el déficit del fondo de pensio-

nes y hace hincapié en la problemática del fondo médico, debido a que el gasto médico de los pensionados representa un porcentaje considerable de los recursos (25%) y tenderá a crecer aceleradamente. Guzmán Nacoud revisa algunas de las posibles soluciones, como el aumento de cuotas y la disminución de los beneficios, por ejemplo el aumento en la edad de jubilación. Sin embargo, considera que debe tratarse de una reforma integral en la que se consideren los derechos adquiridos de los trabajadores y se garantice el financiamiento futuro de una institución tan importante para el país como es el ISSSTE.

Rogelio Gómez-Hermosillo señala que el Sistema de Pensiones Oportunidades se creó para afrontar la baja cobertura de la seguridad social entre las personas en extrema pobreza, pues actualmente sólo 8% de esta población cotiza en un sistema de seguridad social formal. Este sistema está dirigido a los beneficiarios del Programa Oportunidades a través de dos componentes: un sistema de ahorro para el retiro y un sistema de pensiones no contributivas para los adultos mayores de setenta años. Gómez-Hermosillo detalla el Mecanismo de Ahorro para el Retiro (Marop) que crea un sistema de cuentas individuales para el ahorro de las personas en extrema pobreza, así como la operación del apoyo a adultos mayores que atenderá a un millón de adultos mayores que viven en hogares incorporados al padrón de Oportunidades (del total de 3 millones 944 mil personas mayores de 70 años en el país). El autor enfatiza que el gobierno federal considera que el Sistema de Pensiones Oportunidades es un primer paso en la construcción de un Sistema Nacional de Pensiones, el cual deberá tener cobertura universal y, además, que es uno de los tres componentes del Siste-

ma de Seguridad Social Popular que incluye acciones en salud a través del Seguro Popular, así como apoyos a la vivienda por parte de Fonhapo.

John Scott sostiene que la seguridad social ha fracasado como instrumento de protección social, puesto que su cobertura es menor para las personas que más lo necesitan: los pobres, los indígenas y la población de la tercera edad. Como resultado, Scott señala que los ingresos por pensiones aumentan la desigualdad del ingreso, elemento que debe tomarse en cuenta cuando se considera aumentar el gasto en pensiones en las condiciones actuales. El autor propone construir un sistema de seguridad social basado en la protección básica con cobertura universal y un componente voluntario. En este sistema el pilar contributivo puede incluso desaparecer por completo. Scott señala que el esquema de pensiones no contributivas universales para los adultos mayores ha mostrado diversas ventajas a nivel internacional en comparación con el actual esquema de pensiones no contributivas focalizado de Oportunidades. En el caso de México, considera que el costo fiscal es manejable, decreciente en el tiempo y dentro de los estándares internacionales y, además, es más progresivo que el esquema actual.

Alejandro Villagómez parte de la premisa de que la seguridad social actual adolece de problemas de diseño que derivan en problemas financieros, de cobertura, fragmentación y equidad. Considera que la forma de enfrentar estos problemas es mediante la construcción de un sistema nacional de pensiones que homologue los distintos esquemas, que evite las duplicidades y, sobre todo, que permita la portabilidad de las pensiones. Por otro lado, Villagómez señala que el problema de la cobertura está relacionado con la dinámica de

la economía, en particular con el mercado laboral, puesto que no se generan suficientes empleos formales y, además, las contribuciones a la seguridad social disminuyen los incentivos a la creación de empleos por parte de las empresas. Por último, enfatiza que además del problema de las pensiones, debe tomarse en cuenta el gasto en salud de las personas de la tercera edad y el desafío para su financiamiento futuro.

Sin duda, la seguridad social es de gran importancia en la medida en que repercute directamente en el bienestar de la población, ya que permite afrontar los riesgos asociados a la vida y al trabajo, así como prepararse para una vejez digna. En este sentido, la opinión de los expertos que participaron en este libro arroja elementos de análisis muy valiosos para construir un sistema de seguridad social que cumpla con su función de otorgar esta protección mediante un sistema eficiente y a la vez justo y equitativo.



# La agenda pendiente de la seguridad social

*Agustín Miguel Alonso Raya*

En México un primer problema en cuanto a la seguridad social es el de la cobertura; en otras palabras y hablando de porcentajes, 43.4% del total de la población, es decir, casi 47 millones de personas, no tiene seguridad social y es mayor el número de gente que no tiene pensión, pues solamente dos de cada 10 adultos mayores tienen acceso a alguna de ellas.

Además, dos de cada tres pensiones son insuficientes para cubrir las necesidades básicas. El 15% de la población económicamente activa ocupada se encuentra en una situación ambigua ante el régimen obligatorio del Seguro Social. Un millón 850 mil trabajadores en ventas directas de los que se llaman “comisionistas”, como es el caso de Avón, en donde no hay una clara relación de subordinación y sus derechos respecto a la seguridad social, se encuentran en litigio ante los tribunales.

La misma situación se observa con dos millones 185 mil trabajadoras o trabajadores del servicio doméstico, dos millones 476 mil trabajadores a destajo o por comi-

sión o porcentaje y dos millones 100 mil que estarían en el pequeño comercio.

Para ampliar la cobertura del Seguro Social, se tendrían que hacer algunas modificaciones a la legislación vigente, en particular a la Ley Federal del Trabajo, para poder dar claridad en cuanto a la relación de subordinación de estos grupos de trabajadores.

Por otro lado, también existen problemas en cuanto a la equidad. Veamos cuatro aspectos:

Los aproximadamente dos millones 420 mil pensionados del Seguro Social tienen un ingreso anual de 22 734 pesos en promedio. En el caso del ISSSTE, los 565 mil jubilados y pensionados tienen un ingreso anual promedio de 69 200 pesos. En el otro extremo, en el caso de los ex presidentes, hay un presupuesto de 48 millones para cuatro titulares y una viuda, en tanto que al régimen especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con 53 titulares y 28 viudas como beneficiarios), se le destina un presupuesto de casi 167 millones de pesos, lo que muestra las asimetrías entre regímenes.

En el asunto de financiamiento tenemos que todos los regímenes de seguridad social enfrentan problemas. Algunos más por la magnitud de la población que atienden y otros, aunque minoritarios, porque utilizan recursos fiscales.

Todos los regímenes enfrentan problemas, los de reparto, el ISSSTE, el IMSS, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del IMSS, así como los regímenes establecidos por la vía del contrato colectivo de trabajo, como Pemex, la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro y los de la banca de desarrollo.

Los regímenes de aportaciones definidas también tienen problemas severos.

## Problemática de los sistemas de pensiones

Los sistemas de reparto enfrentan pasivos crecientes que impactan las finanzas públicas; carecen de reservas o éstas son insuficientes; son presionados por la evolución demográfica y por la creciente población de trabajadores próximos a pensionarse, aunado a la baja incorporación de nuevos trabajadores. Estos sistemas también son afectados por las tendencias del mercado de trabajo, el crecimiento de empleos informales y estancamiento de los formales, la caída de los salarios reales que frenan las aportaciones y por deformaciones sufridas al incrementarse las prestaciones y no los salarios.

Vale la pena reparar en qué condiciones se encuentra el nuevo sistema de pensiones obligatorio para los asegurados del IMSS, que es un sistema de contribuciones definidas y que se pone como ejemplo de lo que hay que hacer en esta materia.

En primer lugar, destacamos el costo de la transición. De 1997 a 2005 se destinarán 329 500 millones de pesos para pensiones curso de pago; a eso debe añadirse una cuota social de esta nueva etapa que ha requerido de 61 100 millones de pesos, de 2000 a 2005.

Por otra parte, las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) cobran comisiones equivalentes al 19.8% de la recaudación de contribuciones y han tenido ingresos por 94 mil 200 millones de pesos, lo que representa 16.3% de los recursos que administran. A esto debería agregarse un costo no estimado aún por el otorgamiento de pensiones mínimas garantizadas y el esquema de precios y eficiencia del sistema de rentas vitalicias, con las compañías de seguros.

El nuevo sistema de pensiones otorgará bajas tasas de reemplazo, que rondan en aproximadamente el 35%, y será aún menos para grupos de riesgo como mujeres trabajadoras y eventuales, trabajadores del campo, de la construcción y comisionistas.

Finalmente, existen regímenes especiales y de privilegio que no se han revisado y no se han considerado en las propuestas de reforma del actual gobierno. Tal es el caso de los que otorgan las pensiones a los magistrados del Consejo de la Judicatura del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los directivos de la banca de desarrollo, las pensiones de los ex presidentes de la República y las pensiones de las Fuerzas Armadas.

Estos regímenes se están financiando con recursos fiscales. Los fideicomisos con que operan se integran con recursos presupuestados y, sin embargo, no rinden cuentas a nadie y se manejan discrecionalmente.

### **Problemática de otros seguros y prestaciones**

En el caso de los servicios de salud, como efecto del déficit con que operan los principales fondos, existen rezagos en infraestructura, tecnología, abasto de medicamentos y materiales de curación, así como mantenimiento deficiente a inmuebles e infraestructura, lo que en conjunto impacta negativamente la calidad de los servicios.

El seguro de enfermedades y maternidad del régimen obligatorio del Seguro Social requiere una inversión de 45 mil millones de pesos para abatir el rezago acumulado, además de 4 800 millones de pesos por cada 500 mil nuevos afiliados. Sin embargo, la inver-

sión erogada de 2000 a 2004 ha sido 40 inferior a la de hace 20 años.

Los gastos médicos para pensionados son deficitarios en 200% y presentan una estructura financiera inviable y explosiva, por la composición demográfica y el costo de la enfermedades crónico-degenerativas.

En el caso del seguro de guarderías y servicios sociales, se da servicio al 84.3% de la capacidad instalada, 190 mil lugares, en 2005. Y eso contando la modalidad de prestación indirecta en instalaciones que no son del Instituto, que sólo atienden el 21.4% de la demanda potencial.

Según el IMSS, el costo de atención por niño en las guarderías subrogadas es de 50% el costo de las guarderías del Instituto.

Los seguros de salud para la familia y de seguridad social en el campo tienen baja cobertura y no se han evaluado sistemáticamente.

En el ISSSTE, el déficit del fondo médico es cubierto con los fondos de prestaciones sociales y con el de préstamos personales. También se observa un déficit en la operación del sistema de tiendas y farmacias.

Los fondos que son superavitarios, vivienda, préstamos personales y servicios sociales y culturales, se van reduciendo en la medida en que se les va quitando recursos para financiar a los que son deficitarios.

El ISSSTE enfrenta restricciones materiales en clínicas y hospitales, rezago en infraestructura de equipo de laboratorio, lo que repercute en la saturación de los servicios y en la baja calidad de la atención.

Esto se refleja en que de acuerdo con el INEGI, uno de cada tres de los derechohabientes del IMSS prefiere acudir a médicos privados en lugar de usar los servicios que otorga el Instituto. En el caso del ISSSTE, tres de

cada cinco derechohabientes recurren a médicos privados.

El IMSS y el ISSSTE son dos de las autoridades con más denuncias ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por deficiencias en la atención que brindan. En 2005, el ISSSTE fue el segundo que tuvo más recomendaciones de esa instancia y el sexto en quejas.

El IMSS, en 2005, fue la tercera autoridad con más recomendaciones y la primera en número de quejas.

En 2003, el IMSS y el ISSSTE estuvieron entre las autoridades más observadas por la Auditoría Superior de la Federación: el IMSS registró 26 acciones promovidas con un impacto económico de 14 mil millones de pesos y el ISSSTE 54 acciones promovidas por un total de 2 329 millones de pesos. Además, hay problemas permanentes en la recaudación, la recuperación de adeudos y el costo por litigios que se enfrentan, especialmente en el IMSS.

### **Causas de esta problemática**

Es cierto que las causas de estas situaciones incluyen, entre otras cosas, el impacto de las transiciones demográfica y epidemiológica y deficiencias en los esquemas de administración, planeación y gestión de los institutos.

Los institutos no están brindando la mejor atención ni están funcionando con la eficiencia y la calidad que debieran, pero deben considerarse elementos externos, como por ejemplo el impacto por la caída de los salarios reales. De 1980 a la fecha, se registra una pérdida del 75% de la capacidad de compra del salario mínimo, lo que evidentemente repercute en las apor-

taciones que se hacen para el funcionamiento de los institutos.

Esto se agrava en el caso del ISSSTE por la presión generada por el establecimiento de los programas de retiro voluntario.

Se ha limitado el crecimiento de los empleos formales y se ha promovido la subcontratación, los puestos de confianza y por honorarios. Se insiste en opciones que trasladan a los trabajadores el costo de esas decisiones y del debilitamiento de los institutos.

A esto hay que agregar que el país ha enfrentado periodos largos sin registrar un crecimiento económico significativo y periodos con alta inflación, que evidentemente determinaron que no hubiese el empleo suficiente ni una revaloración de salarios, por lo que los ingresos de los institutos también sufrieron reducciones.

No debe dejar de destacarse el uso del fondo de pensiones para la construcción de infraestructura, financiamiento de campañas y procesos políticos, además del impacto de la corrupción y el manejo poco transparente de los mismos. La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público reconoció el impacto concreto de la corrupción en la crisis de los institutos de seguridad social.

Antes de decidir el camino de reformas a seguir, es necesario evaluar las distintas opciones que se tienen y las experiencias de otros países en este sentido.

Debemos evaluar puntualmente la reforma que se hizo al IMSS en el 1995 y los resultados que ha arrojado; hacer diagnósticos confiables compartidos por todos; construir acuerdos del tipo de “Todos Ponen”, que incentiven la participación de todos los actores involucrados, la equidad y la distribución de los costos entre los mismos.

## Resultados de la reforma de 1995-1997

En 1995 se propusieron como objetivos, el impulso el ahorro interno, la inversión productiva, la creación de empleos permanentes y el aumento de los salarios.

¿Cuáles fueron los resultados observados? Si bien ha aumentado al ahorro financiero, por otra parte se ha canalizado la deuda de gobierno para financiar gasto corriente hasta en un 82.2%; las contribuciones obrero-patronales bajaron 6 puntos porcentuales sobre el salario base de cotización; las pensiones se han homologado al salario mínimo, pues 90% de los pensionados recibe esa cantidad; las tasas de reemplazo esperadas son bajas, 35% del último salario; el sistema no atiende riesgos como el desempleo o el subempleo y sólo 5.7% de los cotizantes tiene una densidad de cotización del 100 por ciento.

Esto último significa que de las 35 millones de cuentas individuales registradas en las Afores, sólo dos millones han permanecido cotizando desde que se creó el sistema hasta la fecha. Esto quiere decir que 34.3% de los asegurados actuales tendrá que cotizar por un mayor tiempo si quiere obtener un derecho a una pensión, y que 60% sólo podrá retirar su ahorros, pero no tendrán pensión, lo cual indica que debemos encender los focos amarillos, si no es que los rojos, en este tema.

Otro de los objetivos de la reforma era el otorgamiento de pensiones que reflejen la trayectoria laboral, el esfuerzo del ahorro y no presiones a las finanzas públicas. Sin embargo, las pensiones se han homologado al salario mínimo y se han indexado a la inflación: los trabajadores que ganan entre uno y tres salarios mínimos no alcanzarán a recibir una pensión mínima garantizada, aunque cumplan los requisitos de edad y

cotizaciones, por lo que demandarán recursos fiscales de la Federación para financiar su pensiones, de acuerdo con los datos provenientes de la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, el ahorro voluntario no ha aumentado significativamente y no se vincula de manera obligatoria al financiamiento de la pensión.

La reforma también buscaba el saneamiento financiero del seguro de enfermedades y maternidad y el fortalecimiento de la infraestructura, con la reducción de primas que pagan los patrones para incentivar el empleo, el equilibrio financiero y la generación de reservas. No obstante, el seguro de enfermedades y maternidad sigue desfinanciado en casi 40%; el desfinanciamiento es mayor en los servicios para pensionados; no se han atendido los problemas de infraestructura, abasto de medicamentos y materiales de curación, equipos de laboratorio y creación de nuevas plazas, etcétera.

El Seguro Social enfrenta riesgos por el peso de la nómina y las pensiones de sus trabajadores; porque la separación de grupos de riesgo no ha generado mejoría en los financiamientos, y por los servicios médicos de los pensionados.

La reforma no fue útil para aumentar la cobertura del sistema; éste se encuentra estancado y dependiente de la evolución de la economía nacional. Se encuentran oscilando desde el inicio del sexenio entre 12 millones y 13 millones de cuentas activas por la enorme inestabilidad que existe en el empleo. No se han visto condiciones más flexibles en la operación y el funcionamiento del sistema.

En cuanto al objetivo de resolver los pasivos contingentes, sanear financieramente el sistema y convertir

los compromisos generados en deuda pública administrada, bajo los principios de solidaridad y equidad, redistribución y justicia del sistema, la reforma redujo estos principios en función de las posibilidades financieras del nuevo sistema.

Otro de los objetivos marcados era aumentar la eficiencia administrativa por efecto de la competencia. Las comisiones de las Afores son altas, 19.8% por flujo, lo que significa que de cada 100 pesos que la gente aporta, 19 pesos con 80 centavos son para las Afores.

En los informes que ha presentado el propio Banco Mundial, las Afores siguen siendo uno de los sistemas más caros del mundo y de los que más comisiones cobran.

El objetivo de aumentar la solidaridad entre grupos con el Seguro de Salud para la Familia no se ha cumplido porque este seguro está agotado y en competencia con el Seguro Popular.

No obstante lo anterior, se propone para el ISSSTE generalizar y mandar a todo mundo a cuentas individuales con un bono de reconocimiento, llevar el sistema de pensiones a cuentas individuales y emitir bonos de pensión por el equivalente a un billón 600 mil millones de pesos; modificar los criterios operativos de los servicios médicos en función de la apertura y la competencia, sin considerar esfuerzo alguno para el rescate y fortalecimiento de la infraestructura; cancelar derechos como la jubilación, el retiro por edad y tiempo de servicio y administración global; limitar las prestaciones y servicios sociales a los equilibrios financieros del Instituto y reducir la solidaridad al papel del Estado, a un esquema de mínimos en pensiones y salud.

## Elementos para una agenda de la seguridad social

En la agenda de la seguridad social es fundamental integrarse temas como la cobertura, incorporando al régimen obligatorio a trabajadores actualmente excluidos, como domésticos, comisionistas y pequeños comerciantes.

En el tema de equidad es necesario transparentar y regular los regímenes especiales y los derechos pensionarios que actualmente se manejan discrecionalmente.

Para rescatar los servicios médicos, hay una propuesta de revaluación de primas para trasladar excedentes al financiamiento de los gastos médicos de pensionados del Seguro Social, y evidentemente, aportar una cuota social a cargo del Estado para estos derechohabientes.

En materia de pensiones, evaluar la reforma de 1995 y el desempeño de las Afores en la administración del ahorro de los trabajadores y atender las deficiencias, reducir las comisiones que cobran y revisar el esquema de mercado de las rentas vitalicias de las aseguradoras.

En el caso de los sistemas no reformados, debe avanzarse hacia un régimen de pensiones de tres pilares: un pilar base de reparto, un pilar de ahorro individual obligatorio, con base en el SAR-ISSSTE 92, y un pilar de ahorro individual voluntario.

Debe ampliarse la protección de ingresos a la vejez a través de las siguientes medidas: establecer como derecho social la pensión no contributiva para los adultos mayores de más de 70 años, bajo el principio de que no puede existir necesidad sin pensión ni pensión sin necesidad.

Deben modificarse las condiciones de trabajadores que reúnan requisitos de edad y número de cotizaciones, pero que por dejar de cotizar tienen que volver a trabajar para que les sean reconocidos sus derechos, a pesar de que esto es prácticamente imposible para una persona de edad avanzada.

También se propone integrar a las cuentas individuales de los trabajadores no afiliados una cuota social que fomente el ahorro individual y que apoye las aportaciones que hagan estos trabajadores.

En materia de gestión, hay que aumentar la eficiencia bajo criterios de transparencia, equidad y honestidad en compras, licitaciones e inversiones. La mayor parte de las licitaciones del IMSS y del ISSSTE quedan desiertas por lo que se hacen asignaciones. Esto no puede seguir.

Debe seguirse una acumulación de reservas congruente con las necesidades del IMSS y sus derechohabientes y modificar los criterios internos de gestión, a fin de seguir esquemas transparentes y honestos, austeros y republicanos que combatan los excesos, así como los privilegios de que gozan sus autoridades.

Para ello, es necesario recuperar una visión integral de la seguridad social, construir consensos que se requieren para rescatar y fortalecer a nuestras instituciones, elaborar diagnósticos compartidos y realizar una revisión crítica de la reforma del IMSS de 1995.

Deben construirse acuerdos del tipo “Todos Ponen” en donde el Estado con toda claridad encabece los esfuerzos para el rescate de la seguridad social, particularmente los servicios médicos.

Y, finalmente, hay que tener en cuenta que en donde se han impulsado reformas de esta naturaleza se requiere el respaldo de amplios acuerdos con los dife-

rentes actores involucrados, lo que permite un ordenamiento fiscal y, sobre esa base, el fortalecimiento del Estado para que pueda cumplir con su tarea y su responsabilidad.

Para terminar, no hay que olvidar que el modelo de pensiones basado en cuentas individuales fue importado de Chile, y, que en ese país están haciéndose ajustes y cambios, en función de que las pensiones que el sistema está otorgando son insuficientes.



# Implicaciones sociales y desafíos nacionales de los sistemas de capitalización individual

*Berenice Patricia Ramírez López*

México requiere realizar reformas a los sistemas de pensiones en particular y a la seguridad social en general, ya que debe cumplir con los objetivos que identifican a un sistema de seguridad social, particularmente los que se refieren a su carácter universal, equitativo y solidario. Asimismo es necesario construir un sistema de pensiones que permita enfrentar los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez, retiro y desempleo.

En este sentido, la reforma que se aprobó en el IMSS en 1995 y cuya vigencia inicia en julio de 1997, se distinguió por ser una reforma de carácter estructural, mediante la que se sustituye un sistema basado en beneficios definidos, reparto y administración pública, por un sistema de aportes definidos, cuenta individual y administración privada.

Sin embargo, la reforma más las adiciones que en los últimos diez años se han realizado a la ley, no son una solución al problema de fondo de este instituto de seguridad social, la que debiera enfocarse al mantenimiento y fortalecimiento del IMSS así como a la creación de condiciones para una mejor seguridad social.

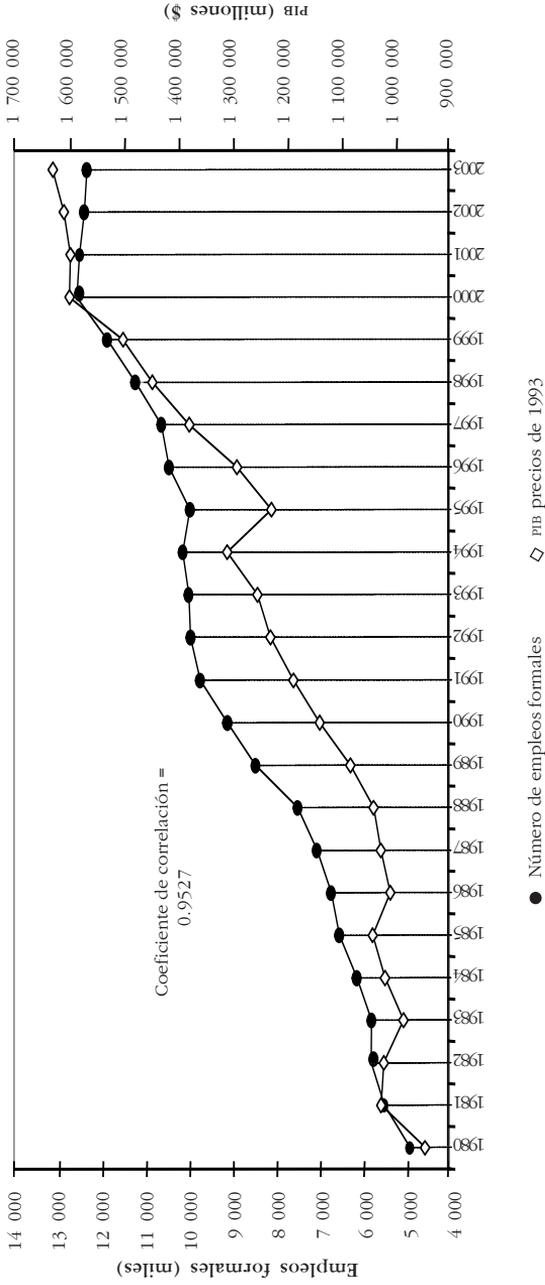
Que el modelo a instrumentar sea únicamente el de aportaciones definidas, cuenta individual y administración privada, conlleva implicaciones sociales y desafíos nacionales que pueden agravar condiciones de inseguridad social, de baja cobertura y de alto costo fiscal, ya que si las particularidades del contexto económico y social no se modifican, 50% de los hoy afiliados a las Afores no alcanzarán a cubrir los requerimientos para un retiro programado o para una renta vitalicia. Son candidatos a pensiones mínimas garantizadas y se suman con ello a las obligaciones que el Estado tiene con los que se han jubilado bajo la ley del IMSS de 1973, con las aportaciones de cuota social que el Estado empezará a aportar en 1997, así como con las aportaciones que ha comprometido en programas focales, lo que se traduce en altos costos fiscales que arriesgan la viabilidad de las finanzas públicas, cuando, en contraste y mediante los ahorros de los trabajadores, se observa alta rentabilidad y ganancias para las administradoras privadas de fondos de retiro.

### **Características del mercado de trabajo**

En primer lugar, como lo muestra la Gráfica 1, existe un estancamiento del empleo formal. La gráfica registra el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y el crecimiento del empleo. A partir del año 2000, la creación de trabajos formales no sólo se ha estancado sino que ha ido decreciendo.

Además, cabe recordar la estructura del empleo en nuestro país: el 58% de la población económicamente activa (PEA) está en el sector formal y el 42% restante en el sector informal. A su vez, este último está cons-

Gráfica 1  
 Comparación del crecimiento de empleos formales y crecimiento del PIB  
 (valores promedio de cada año, PIB a precios de 1993)



Fuente: Alberto Valencia, "Los sistemas de pensiones y jubilaciones", presentado en el ciclo de conferencias *Los adultos mayores: Retos y Oportunidades*, México, D.F. Conapo-Inapam, septiembre de 2004.

tituido por trabajadores independientes quienes representan 19% del total; por microempresas 18% y por trabajadores del sector doméstico, 4%.

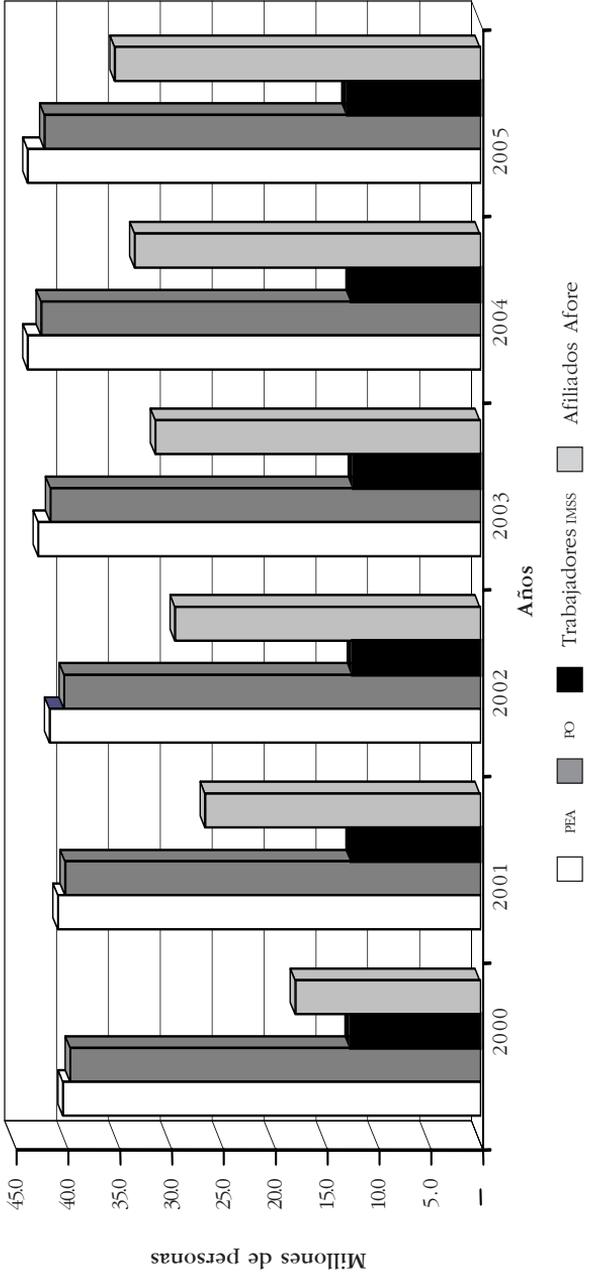
Este 42% no tiene cobertura de ningún sistema de pensiones ni de seguridad social. Si nos referimos a la población ocupada observamos que sólo 37% cuenta con seguridad social o algún otro tipo de prestación.<sup>1</sup>

De los elementos que más llaman la atención cuando se mira el comportamiento del mercado de trabajo, destacan las diferencias que muestran, por un lado, el comportamiento entre la población económicamente activa, la población ocupada, los trabajadores del IMSS y los afiliados a las Afores (véase Gráfica 2). Prácticamente se registra un estancamiento de los trabajadores afiliados al IMSS de 2000 a 2005, lo que contrasta con el crecimiento de los afiliados a la Consar, aspecto que de alguna manera pudiera expresar las tendencias de las densidades de cotización. En un contexto de falta de crecimiento del empleo formal, los afiliados que se registran pueden estar demostrando que por la alta rotación de los trabajadores hay ya muchas cuentas con mínimas aportaciones que en el futuro, si las condiciones de empleo no mejoran o la informalidad sigue creciendo no llegarán a constituir una posible pensión.

La información que puede observarse en el Cuadro 1 hace referencia al comportamiento en el crecimiento de los trabajadores asegurados, permanentes y eventuales del IMSS, desde 1980 hasta 2006. El Cuadro 1 muestra el estancamiento en la creación de empleos formales generados por el sector privado con cobertura de seguridad social.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación, 2005*, disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Gráfica 2  
PEA, PO, IMSS, afiliados



Fuente: INEGI, Consar, IMSS.

**Cuadro 1**  
**Trabajadores asegurados permanentes**  
**y eventuales del IMSS,\* 1980-2006**  
**Promedio anual de individuos**

<i>Año</i>	<i>Permanentes</i>	<i>Eventuales</i>	<i>Total</i>
1980	4 804 461	n.d.	4 804 461
1985	6 307 952	1 374 183	7 682 135
1990	8 220 517	1 139 718	9 360 235
1991	8 779 194	1 243 039	10 022 233
1992	8 872 923	1 301 911	10 174 834
1993	8 790 442	1 285 788	10 076 230
1994	8 802 736	1 268 219	10 070 955
1995	8 501 119	958 635	9 459 754
1996	8 814 688	884 870	9 699 558
1997	9 578 358	866 048	10 444 406
1998	10 047 624	1 213 372	11 260 996
1999	10 394 868	1 511 458	11 906 326
2000	10 913 044	1 693 709	12 606 753
2001	10 856 998	1 683 938	12 540 936
2002	10 725 207	1 710 458	12 435 666
2003	10 654 868	1 724 739	12 379 607
2004	10 778 692	1 760 651	12 539 343
2005	10 965 083	1 961 554	12 926 637
2006	11 010 497	2 211 786	13 222 283

\* Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes de salud para la familia y de continuación voluntaria.

Fuente: [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

## Ingresos salariales

Es de suma importancia considerar la radiografía de los ingresos en la población ocupada, porque cuando se observan varias de las proyecciones que la misma Consar realiza, algunos de sus supuestos se basan en sectores que reciben ingresos superiores a cinco salarios mínimos e ingresos más altos.

Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares muestran la distribución de és-

tos medida por montos de salario mínimo (véase Cuadro 2). Seis millones de personas, que representan el 14% de la población ocupada (PO), están recibiendo como ingreso hasta un salario mínimo. El 22% de la población ocupada, representada por nueve millones de personas, percibe hasta dos salarios mínimos. Otros ocho y medio millones de personas que significan otro 20% de la PO, recibe hasta tres salarios mínimos. Es decir, que de la población ocupada, el 56% recibe hasta tres salarios mínimos.

Llama la atención que sólo 10% de la población ocupada perciba más de cinco salarios mínimos y que igual proporción no reciba ingresos.

Lo anterior se explica si recordamos que debido a la polarizada distribución del ingreso del país, el decil de más altos ingresos capta el 33.22% del ingreso nacional, mientras que el 40% más pobre del país capta 15.7%.<sup>2</sup>

La polarización se ha agudizado con las reformas estructurales que el país instrumenta desde 1982. Los procesos de apertura comercial y financiera, el entorno internacional de mundialización creciente, la flexibilización laboral y que la competitividad esté dada por costos bajos en términos de salarios, han ocasionado una fuerte desestructuración del mercado laboral, profundizado por la ausencia de crecimiento económico dinámico, por la falta de políticas de promoción a la inversión, por la inexistencia de políticas de capacitación, etc. Situaciones que deben tomarse en cuenta para poder proyectar políticas públicas que realmente puedan incidir en una mayor equidad.

De los mayores de 65 años, reciben pensión 42% de los hombres y 18% de las mujeres. Y aquí tenemos

<sup>2</sup> *Ibid.*

**Cuadro 2**  
**Población ocupada por nivel de ingreso**  
**(Millones de personas)**

	2005			
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Nivel de ingreso	41.1	41.3	42.0	42.5
Hasta un salario mínimo	6.0	6.2	6.1	5.9
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	9.8	9.4	9.2	9.2
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	7.8	7.9	8.1	8.5
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	7.1	7.4	7.6	8.1
Más de 5 salarios mínimos	4.1	4.3	4.4	4.6
No recibe ingresos	3.9	3.9	4.4	4.0
No especificado	2.2	2.2	2.2	2.3

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación. Con base en la información presentada en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

**Población ocupada por nivel de ingreso**  
**(Participación porcentual)**

	2005			
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Nivel de ingreso	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta un salario mínimo	14.7	14.9	14.6	13.8
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	23.9	22.7	22.0	21.7
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	19.1	19.2	19.3	19.9
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	17.4	18.0	18.1	19.0
Más de 5 salarios mínimos	10.0	10.3	10.4	10.7
No recibe ingresos	9.6	9.5	10.5	9.5
No especificado	5.4	5.3	5.1	5.3

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación.

**Población ocupada por nivel de ingreso**  
**(Tasa de crecimiento trimestral)**

	2005			
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Nivel de ingreso		0.6	1.7	1.2
Hasta un salario mínimo		2.1	-0.5	-4.3
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos		-4.2	-1.8	0.1
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos		1.1	2.5	4.2
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos		4.2	2.1	6.7
Más de 5 salarios mínimos		4.3	2.5	4.5
No recibe ingresos		0.3	12.3	-9.0
No especificado		-1.1	-2.6	5.0

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación.

también diferencias e inequidades de género que se agudizan y que se seguirán agudizando si no hay políticas específicas en la dirección de corregir esas desigualdades.

### **Densidades de cotización**

Derivado de una reflexión colectiva, un equipo de trabajo de investigadores de diversas disciplinas e instituciones hemos ubicado como objetivo el análisis de las tendencias que en un contexto económico y social como el descrito registran y registrarán los aportes a la seguridad social respecto al tiempo total laborado.

Se requiere evaluar las implicaciones de la falta de empleo, de la alta rotación entre la formalidad y la informalidad, de la precariedad laboral, etcétera, ya que se ha observado que el trabajador participa una buena parte de su vida laboral en la informalidad, o contratado en la esfera formal pero sin prestaciones de seguridad social, lo que podría significar que si se esperaba que los individuos tuvieran aportaciones por 25 años para cubrir los requisitos para tener acceso a una pensión, bajo las condiciones antes descritas los años de aportaciones se pueden elevar a 40 o 45 años para cumplir con las semanas de cotización requeridas.

Un ejemplo que indudablemente sirvió para instrumentar la reforma de pensiones en México fue la experiencia chilena. No obstante, pareciera que en México no se ha valorado que una de las primeras medidas tomadas por la presidenta Michelle Bachelet fue la de constituir un Consejo Asesor para la Reforma Previsional que evalúe y proponga soluciones a los problemas que se derivan de la reforma de 1981, ya

que no logró ni mayor cobertura ni mayor competencia ni mejores pensiones, además de que persiste el cobro de altas comisiones.

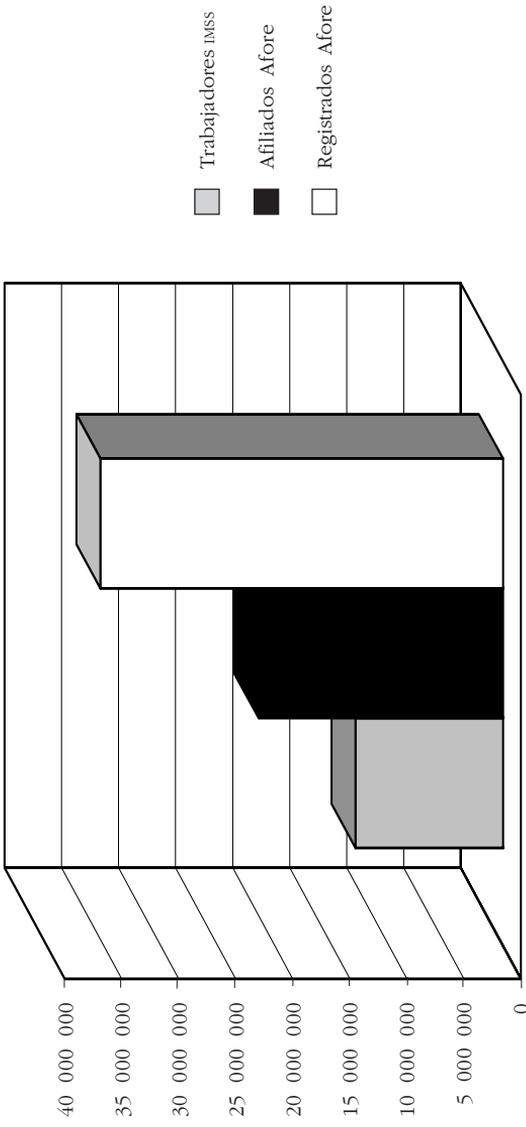
Con relación a densidades de cotización, en 2002 se levantó la Encuesta de Previsión Social instrumentada por el gobierno de Chile. Los resultados arrojaron una densidad de cotización mucho menor a la que se había calculado en alrededor del 80%, es decir, los aportes a la seguridad social con relación al tiempo total laborado representados en esa proporción, resultó ser solamente del 52%. Es muy importante recuperar esta experiencia y las evaluaciones realizadas para evitar cometer errores que pudieran significar situaciones desastrosas a futuro.

Un indicio acerca del comportamiento de las densidades de cotización en México se deriva al comparar el número de cuentas registradas en las Afores con las cuentas con aportaciones, frente al número de trabajadores del IMSS. Las cuentas registradas ascienden a 35 276 377, las que tienen aportaciones son 21 410 044; los trabajadores del IMSS únicamente suman 12 926 637.<sup>3</sup> Con esta información se puede inferir que hay errores en el registro o hay cuentas de trabajadores que por haber salido del mercado formal tienen pocas aportaciones. Esto ha conducido a solicitar la puesta en marcha de encuestas que puedan registrar el comportamiento de las densidades de cotización. Esta situación se observa en la Gráfica 3.

Con esta preocupación, y con la información de la encuesta chilena, se realizó una simulación de lo que pudiera suceder en México. Considerando las características del empleo y de los ingresos, se incluyeron las

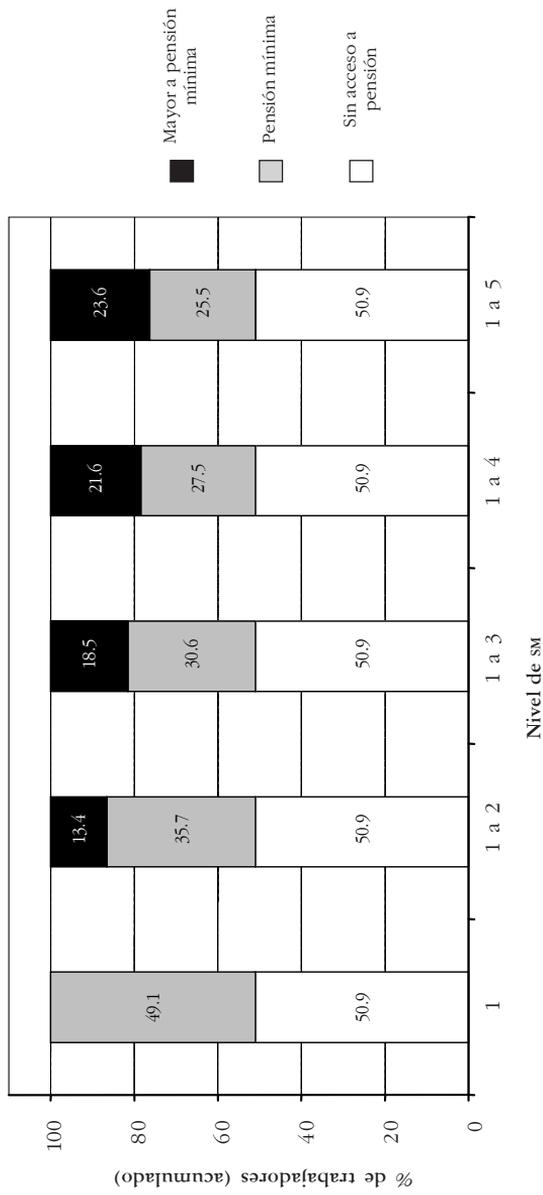
<sup>3</sup> Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), *Estadísticas históricas, 2005*, en [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)

Gráfica 3  
Trabajadores afiliados y registrados



Fuente: [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx), (diciembre de 2005) y [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), (diciembre de 2005).

Gráfica 4  
 Simulación de resultados de cuenta individual con base en densidades de cotización de Chile



Fuente: Alberto Valencia, "Seguridad social y envejecimiento de la población en México: análisis del sistema de cuentas individuales para pensiones de retiro", presentado en *Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures*, Organización de las Naciones Unidas, 31 de agosto al 2 de septiembre de 2005.

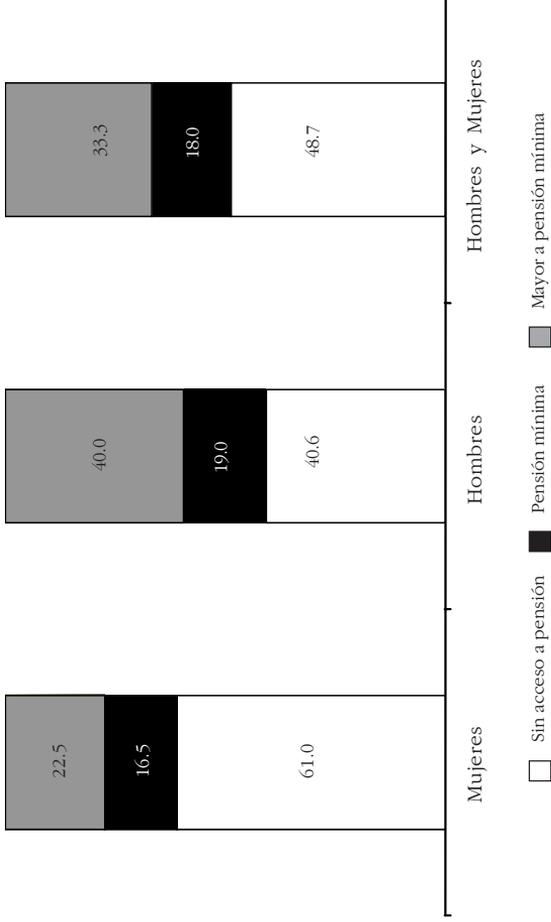
siguientes variables: trabajadores que no llegan a completar los 24 años de cotización; trabajadores que por sus niveles salariales tendrían que acogerse a la garantía de la pensión mínima; y los que tendrían una tasa de reemplazo que supera a la pensión mínima. En este caso se consideró, en términos de rendimiento de la cuenta individual, una tasa de interés de 3.5% anual (véase Gráfica 4).

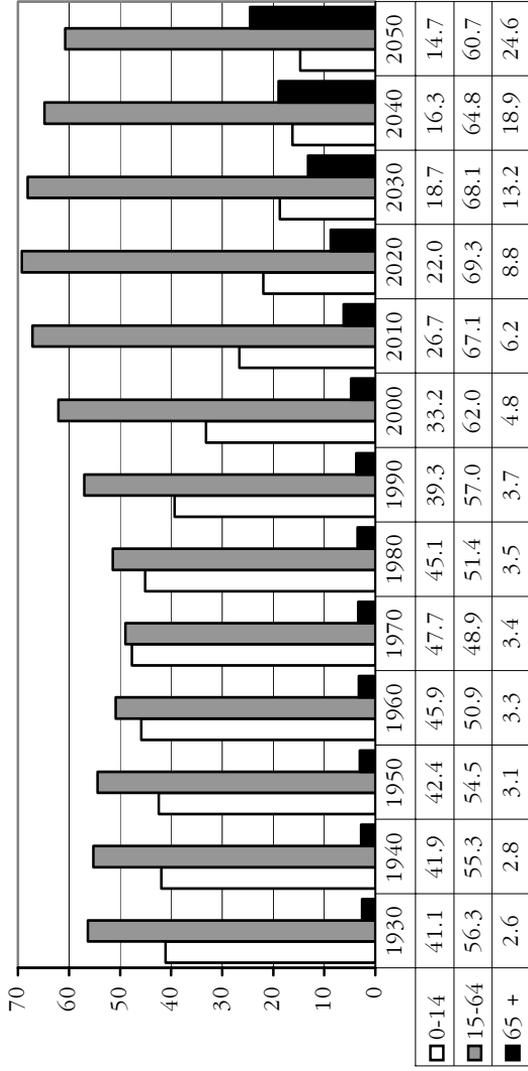
Los resultados indican que, en números redondos, la mitad de los trabajadores (del grupo de 1 a 5 SM) no alcanza los 24 años de cotización y por lo tanto ni siquiera tiene derecho a pensión (5 millones); 25% apenas alcanza la pensión mínima (como garantía) (2.5 millones) y el restante 25% sí supera la pensión mínima (2.5 millones), aunque en el caso máximo de los cinco salarios mínimos con 40 años efectivos de cotización se llega tan sólo a 2.1 salarios mínimos de pensión. De cualquier manera hay 75% de trabajadores con resultados insatisfactorios (7.5 millones).<sup>4</sup>

En la Gráfica 5 se puede observar esta información de manera diferenciada entre mujeres y hombres, ahí también podemos ver el problema más fuerte para las mujeres, pues se observa que 61% de ellas no podrá tener acceso a una pensión por estas densidades de cotización.

<sup>4</sup> Alberto Valencia, "Seguridad social y envejecimiento de la población en México: análisis del sistema de cuentas individuales para pensiones de retiro", presentado en *Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures*, Organización de las Naciones Unidas, 31 de agosto al 2 de septiembre de 2005.

**Gráfica 5**  
**Simulación de resultados de cuenta individual hombres y mujeres**  
**con base en densidades de cotización de Chile (cifras en porcentaje)**





gráfica”, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

## Dinámicas demográficas

Aun y cuando suene reiterativo, es de vital importancia observar el comportamiento del envejecimiento demográfico del país en el ámbito de la delimitación de política pública. En la Gráfica 6 se observa cómo va creciendo esta participación. Ello significará más costo en la atención a la salud, además de otros requerimientos de infraestructura aún no contemplados en un país que no termina de resolver los problemas de infancia y de empleo de la juventud. En este tiempo de transición demográfica, con las características descritas, es el momento crucial para incentivar inversión productiva y creación de empleo. Sin ello no se podrá ofrecer estabilidad a estos sistemas de seguridad social y, por lo tanto, al país en su conjunto.

## Funcionamiento y características de las Afores

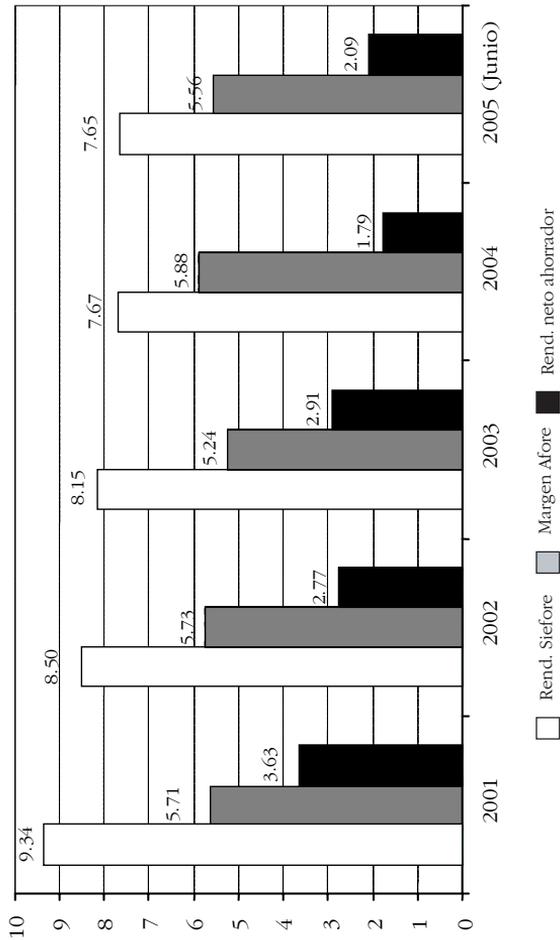
Si bien, como ya se argumentó, la regulación implementada desde la Consar disminuía posibilidades de concentración en las administradoras de fondos, y a pesar de que próximamente sumarán 20 las Afores registradas, llama la atención que cinco Siefores 1 concentran 62.7% de los recursos de los trabajadores. Éstas son Bancomer, Inbursa, Banamex, Siglo XXI y Principal; y cuatro Siefores 2 concentran 62.7% de los recursos: Banamex, Bancomer, Profuturo e ING.<sup>5</sup> En otras palabras, falta todavía mucho por hacer en cuanto a regulación y competitividad, aunque ello se deriva de una perspectiva de política económica y de inserción

<sup>5</sup> Consar, *op. cit.*

Gráfica 7

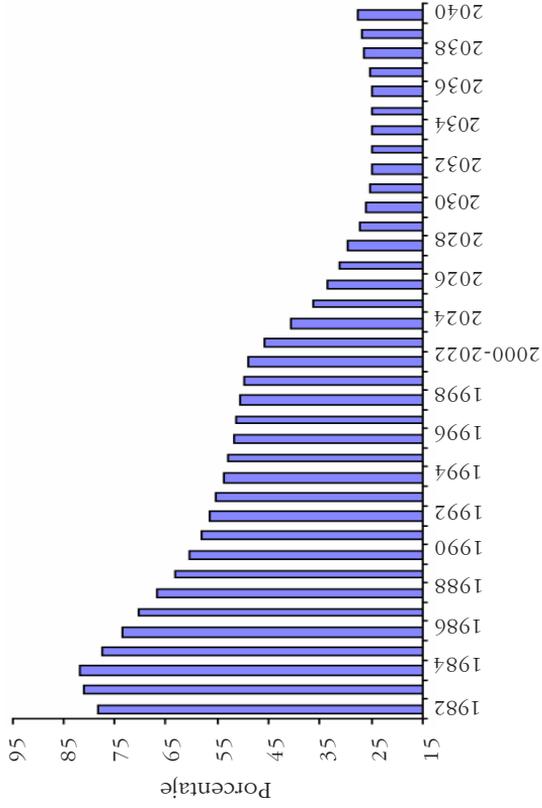
Tasa de rendimiento de las Siefore, de rendimiento neto para el ahorrador y margen de las Afore (tasas reales).

Datos históricos promedio del sistema hasta la fecha indicada



Gráfica 8

La mitad de los aportes jubilatorios de un trabajador chileno promedio que se ha jubilado en el año 2000 se destinaron a las comisiones por gestión



Fuente: Indermit Gill, Truman G. Packard y Juan Yermo, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Oficina del Economista en Jefe de la región del Caribe y América Latina, Banco Mundial, Washington 2004.

internacional que en los últimos años ha incentivado estos procesos de concentración económica.

En relación con la rentabilidad y los rendimientos, llama la atención la diferencia entre el rendimiento de las Siefores, que es del 7.65%, el margen que les toca a las Afores, que es del 6%, y el rendimiento neto al ahorrador, que es del 2%. Dicha situación, frente a densidades de cotización como la descrita, agudizará los problemas para poder acceder a una pensión frente a la creciente rentabilidad que de estos ahorros logra el sector financiero.

Regresando al caso chileno, el periódico *La Nación* publicó una nota que decía: “Sencillamente inaudito: si el total acumulado en 24 años es hoy día del orden de los 80 mil millones de dólares, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) han cobrado cerca de 20 mil millones de dólares por haber administrado los fondos de pensiones y por haber contratado el seguro de invalidez”.<sup>6</sup> La Gráfica 8, del Banco Mundial, llama la atención sobre estos altos costos de las comisiones por gestión.

¿Cuáles son las evidencias? Todos los riesgos los asumen los trabajadores. Se profundiza la fragmentación. No hay mayor cobertura. Se han dado salidas que hacen más complejo el problema. Las instituciones de seguridad social siguen desfinanciadas. Los ahorros de los trabajadores, acechados por el sector financiero. La sustentabilidad fiscal acrecienta sus desafíos, si es que todo mundo se va a pensiones mínimas garantizadas.

¿Qué hay que considerar como desafíos en una discusión colectiva? Considerar la heterogeneidad económica y social del país, así como las distintas modalidades de empleo y de ocupación; la estructura demográfica,

<sup>6</sup> *La Nación*, domingo 19 de febrero de 2006.

ya que la construcción de solución requiere de diversos insumos: instrumentar reformas paramétricas precisamente por los cambios de la condición demográfica; establecer pensiones no contributivas para los sectores de muy bajos ingresos y reformas tributarias que sostengan a los costos fiscales.

La construcción de un Sistema Nacional de Pensiones no significa que todos tengan una cuenta individual en una Afore, más bien es la combinación de todas las posibilidades que permitan mayor cobertura y mayor seguridad frente a los riesgos y la vejez: las pensiones no contributivas, las reformas paramétricas y la construcción de nuevos modelos.

Llama la atención que la última publicación del Banco Mundial de enero de 2006, *Pensions Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, propone cuentas individuales con regímenes de reparto, que de alguna manera ya se establecieron en Quebec, Canadá, y toma como ejemplo Suecia, Italia y algunos países de Europa oriental. Independientemente de coincidir con que cada país debe construir el sistema de pensiones que acorde con sus condiciones le conduzca a mayor cobertura con viabilidad económica, social y política, lo que señala es que el costo de la transición y la superación de la pobreza en la vejez se está transformando en algo inmanejable.

# Evolución y fortalecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro: el papel de la competencia

*David Madero Suárez*

En 1995 era imperativa la reforma al sistema preva-  
ciente de reparto para los trabajadores afiliados al Ins-  
tituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Por un lado  
había un costo fiscal creciente, de los que llamamos  
“por debajo de la línea”. Este costo estaba asociado al  
envejecimiento poblacional en México que reduce cada  
vez más el número de trabajadores activos respecto a los  
pensionados, lo cual dificulta mantener un sistema de  
reparto como el que se había tenido hasta entonces.

Antes de la reforma, en el sistema de pensiones no  
había plenos derechos de propiedad sobre las contri-  
buciones que realizaban los trabajadores para su pen-  
sión. Los recursos que se acumulaban ahí a cada traba-  
jador no eran heredables. Los recursos financieros que  
entraban en el Instituto Mexicano del Seguro Social no  
se utilizaban para generar una reserva que permitiera  
enfrentar las obligaciones futuras del Instituto en el  
rubro de pensiones.

Así también, antes de la reforma muchos trabajado-  
res no alcanzaban una pensión. Cabe recordar que en

el sistema anterior se tenía que acumular un cierto número de semanas de cotización para lograr un beneficio. Ese tipo de reglas generaba subsidios cruzados contra las personas de menores ingresos, que típicamente tienen menos semanas de cotización al sistema que las personas con mayores niveles de ingresos que cotizan con más regularidad.

Los subsidios cruzados eran la principal fuente de financiamiento de los beneficios que ofrecía el sistema anterior. La pensión mínima que existía se financiaba con las contribuciones tomadas de trabajadores que no completaban el periodo mínimo de contribuciones porque se movían fuera del sector cubierto. Así, había subsidios cruzados en la seguridad social y los trabajadores que perdían eran los más necesitados. A este respecto, es bueno recordar que lo que más sucedía a las mujeres era que aun cuando lograban alcanzar los beneficios pensionarios se retiraban de la fuerza laboral para dedicarse al hogar, y cuando llegaban a la edad de su jubilación ya habían perdido sus derechos de pensión.

La reforma de los años noventa corrigió los problemas estructurales del sistema anterior. Por un lado, mitigó el costo fiscal al cerrar un sistema que dependía de la entrada de un número creciente de trabajadores para mantenerse a flote y en el cual los parámetros se habían rezagado respecto a la dinámica poblacional. El nuevo sistema de pensiones adoptado en México no depende ya de la dinámica poblacional. En el sistema reformado cada uno de los trabajadores acumula en su cuenta individual de ahorro para el retiro el monto con el que se va a retirar. Por tanto, estamos prefinanciando, o realmente financiando, las pensiones de los trabajadores con recursos reales y que se dedican a la inversión productiva del país.

Por otro lado, ahora hay derechos de propiedad de los trabajadores o sus beneficiarios sobre los recursos acumulados. Todos los trabajadores reciben los recursos que acumulan en su cuenta independientemente del periodo contributivo. Aun la gente que contribuye muy pocas semanas recibe algunos recursos cuando llega a los 65 años de edad. Lo anterior es más importante para la gente de bajos ingresos que cuenta con pocas semanas de contribución al sistema durante su vida laboral y que antes no obtenía nada de lo que contribuía.

Hoy los recursos no pueden ser utilizados para fines distintos a pagar la pensión del trabajador. Los recursos del ahorro provisional están invertidos en la Siefore que, a su vez, compra instrumentos financieros que ofrecen el mejor rendimiento posible. Con la reforma se garantiza que los recursos sean invertidos de manera conservadora y sólo para financiar la pensión del trabajador que ahorró ese dinero.

Con la reforma los derechos pensionarios se mantienen aun si el trabajador sale del sector cubierto. Si alguien acumula en su cuenta de ahorro para el retiro durante tres, cuatro, cinco u ocho años, y se va a trabajar a algún otro sector donde tiene otro sistema de seguridad social, cuando cumpla los 65 años ahí seguirán los recursos que acumuló y los podrá retirar con todos los intereses capitalizados durante su vida laboral.

Ahora bien, los trabajadores tienen derecho a elegir la administradora de ahorro para el retiro que más les convenga. El de hoy es un sistema que introduce la competencia para lograr el mayor beneficio posible para los trabajadores. En la actualidad hay un gran número de Afores (casi 20) en el sistema. Esto ha propiciado, a través de las leyes del mercado, que haya más

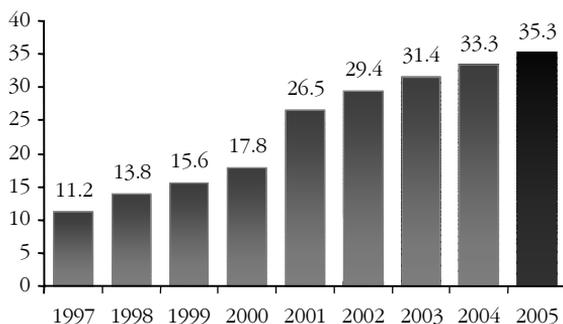
competencia, mejores servicios, más esfuerzos por incrementar los rendimientos y, en particular, mayor presión para que se reduzcan las comisiones. La Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) ha orientado sus esfuerzos a fomentar dicha competencia en beneficio de los más de 35 millones de ahorradores.

Por último, hay que tomar en cuenta que la reforma de 1997 introdujo elementos de solidaridad. Por un lado, hoy en día hay una pensión mínima que está garantizada por el Estado. Esta pensión mínima está financiada con impuestos generales y no con las contribuciones de los que pierden sus derechos provisionales. Otro elemento importante de equidad que se introdujo en el sistema en los años noventa fue la cuota social, la cual es un monto fijo que el gobierno federal está aportando a cada una de las cuentas que recibe una aportación obrero-patronal. De esta manera, el gobierno ayuda a prefinanciar el costo fiscal que representa la generación de transición y, de manera más importante, aporta un porcentaje mucho mayor a las cuentas de los trabajadores de menos ingresos.

La evolución reciente del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es muy positiva y un gran logro de la sociedad mexicana. En ocho años el SAR ha crecido de manera importante en cuanto al número de cuentas registradas en las administradoras de fondos para el retiro (Afores), que suman ya más de 35 millones de cuentas registradas. Obviamente, mucho más del número de trabajadores que está cotizando al IMSS en un momento dado. Esto se debe a que la cobertura del sistema es mucho mayor. Hay millones de trabajadores y trabajadoras que cotizaron en algún momento, tienen una cuenta de ahorro para el retiro y se van a algún

otro sector o a realizar alguna actividad doméstica. Estos trabajadores están inactivos en términos de aportaciones al IMSS pero conservan su cuenta de ahorro para el retiro. Esta dinámica explica el crecimiento que mantiene el sistema, que siempre es más que el incremento en el número de trabajadores en la nómina.

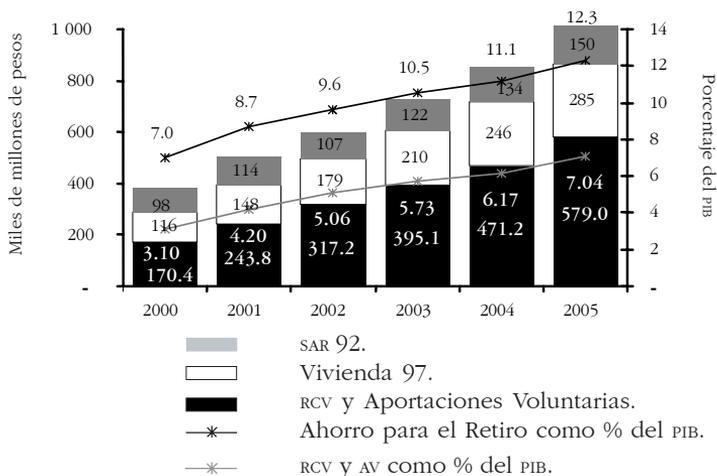
**Gráfica 1**  
**Evolución de las cuentas registradas en las Afores**  
**(Millones de cuentas)**



Los recursos administrados en el sistema también han aumentado de manera muy rápida e importante. Hoy se cuenta con casi 580 mil millones de pesos en las Afores invertidos en las sociedades especializadas en el ahorro para el retiro. Además, están los recursos de vivienda 97, que también son parte del ahorro del país que están en el Infonavit pero de los cuales las Afores llevan un registro contable. Asimismo, los recursos del SAR 92, sistema de ahorro previsional que empezó antes de la reforma de 1997. En total, la cantidad de ahorro para el retiro que se acumula con estos tres rubros es de más de 12 puntos porcentuales del

PIB; sólo la cantidad que está en las Siefores es de más de 7% del PIB, un monto muy significativo que ha crecido de manera importante.

**Gráfica 2**  
**Ahorro para el retiro en México**  
 (Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB)



Acumular esta cantidad de recursos financieros como ahorro institucional de largo plazo tiene efectos muy positivos para el desarrollo del sistema financiero. El 12.3% del PIB que representan los recursos financieros ha contribuido de manera fundamental a la profundización financiera en México. El ahorro financiero interno como proporción del PIB ha pasado de representar 42.4% del PIB en 1997 a 54.3%. El aumento de más de 10 puntos porcentuales se puede explicar prácticamente en su totalidad por el ahorro para el retiro acumulado en el Sistema de Ahorro para el Retiro a partir de 1997.

México ha sufrido una transformación donde el ahorro institucional a través de este sistema ha generado una estabilidad mucho mayor en los mercados financieros. El creciente ahorro financiero interno ha permitido financiar diversos proyectos de inversión de todo tipo. El ahorro para el retiro de los trabajadores se ha usado tanto para financiar los proyectos de inversión del gobierno federal como también de manera muy importante para financiar crecientemente a todos los sectores que buscan financiamiento en los mercados internos, en particular para las áreas paraestatales y para los proyectos de inversión física.

El ahorro para el retiro ha funcionado como un gran detonante para el desarrollo del país, pues el creciente monto de ahorro previsional permite que México logre financiar internamente más y mejores proyectos de inversión. Cabe resaltar que contar con un monto más elevado de financiamiento interno reduce la dependencia del capital externo y disminuye las vulnerabilidades de la economía exterior.

El objetivo fundamental del SAR es maximizar la tasa de reemplazo de los trabajadores, es decir, el ingreso de los trabajadores durante el retiro respecto al que tenían cuando trabajaban de manera activa. Hay tres maneras de aumentar la pensión de un trabajador: aportando más para su retiro, teniendo mayores rendimientos o teniendo menores comisiones.

Las acciones para fortalecer al SAR son, en primer término, fomentar la competencia y eficiencia en el sistema, en segundo lugar impulsar a que las sociedades de inversión especializadas en el ahorro para el retiro tengan la mayor tasa de rendimiento posible y, en tercer puesto, aumentar el ahorro voluntario. A grandes rasgos éstas son las tres estrategias fundamentales

que se han seguido en México para aumentar las pensiones de los trabajadores, dentro del marco legal y dentro del sistema que todos los mexicanos decidimos montar hace una década.

El fomento a la competencia y la búsqueda de una mayor eficiencia es quizás el pilar fundamental del trabajo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). Ello debido a que un sistema más competitivo se traduce en mayor beneficio social. La competencia se ha buscado a través de más y mejor información, así como de generar una mayor movilidad de cuentas en el sistema. Además, se ha buscado lograr un mercado donde realmente haya nuevos jugadores y donde la gente en verdad tenga opciones reales de moverse hacia la Afore que le parezca más atractiva porque cobra menos o porque da mejores servicios. La desregulación de los traspasos y la reforma a la Ley del SAR aprobada por la Cámara de Diputados son elementos fundamentales que han permitido una mayor competencia en los últimos años.

La información disponible y que han comenzado a utilizar de manera más intensa los trabajadores es mucho mayor a la que había hace algún tiempo. En los últimos años se han instrumentado servicios telefónicos que permiten a los trabajadores tener acceso por este medio a las herramientas que ayudan a entender más la cuenta de ahorro para el retiro. El Internet es otro medio al cual tiene acceso una proporción creciente de la población.

Los servicios que ofrece la Consar están orientados a dar información directa al trabajador sobre qué Afore le conviene, cuál podría elegir y qué tipos de servicios ofrece. Es particularmente importante mencionar a la familia de calculadoras del SAR. A través de ellas cual-

quier afiliado al sistema tiene todos los datos actualizados y todas las facilidades para calcular cuál es la Afore que más le conviene, cuál va a ser el monto esperado que podría tener de pensión si se mantiene con el mismo salario y qué tasa de reemplazo tendría. Es decir, se le proporcionan herramientas al trabajador para que comprenda mejor el sistema.

Una de las acciones concretas implantada en el último año fue mejorar el estado de cuenta, pues el anterior era complicado, con muchos renglones y números chiquitos, difícil de entender. Por ello, el año pasado se cambió hacia un estado de cuenta claro, conciso, directo, que los trabajadores entienden más. El nuevo estado de cuenta tiene un comparativo de comisiones y otro de rendimientos. Así, el trabajador puede ver de manera directa si la Afore en la que está le ofrece un buen rendimiento y una comisión competitiva.

Figura 1  
Estado de cuenta que reciben los trabajadores del SAR  
(Anterior y actual)

Se han modificado los formatos siendo más sencillos para informar a los trabajadores:



Estado de cuenta anterior



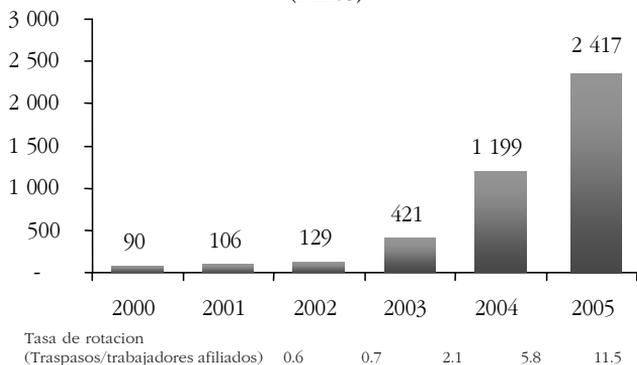
Nuevo estado de cuenta

La Consar se ha dado a la tarea de hacer llegar a los trabajadores información sobre las comisiones que cobran las Afores

La desregulación de los traspasos para que los trabajadores tuvieran una opción real de moverse a la administradora que más les conviniera constó de dos partes: una fue la desregulación del proceso, que permitía que el trámite iniciara en la Afore receptora, y la Afore que dejaba ir al trabajador no tuviera manera de bloquear el traspaso. La segunda fue llevar a la empresa operadora de la base de datos del sistema la certificación completa de la solicitud de traspaso. La desregulación fue apoyada por el Congreso de la Unión, que aprobó que se eliminara la restricción de un año en el traspaso; es decir, hoy un trabajador se traspasa de una Afore a otra, y puede hacerlo siempre y cuando sea hacia una Afore más barata.

Cuando surgieron estos sistemas había mucho miedo a los traspasos debido a que en algunas experiencias en el extremo sur de nuestro continente los incrementos en los traspasos habían terminado por incrementar los costos del sistema. El miedo a una mayor movilidad de las cuentas de ahorro previsional de los trabajadores se ha ido perdiendo en México. En nuestro país los traspasos han pasado de menos de 100 mil al año 2000, a dos millones 417 mil en 2005. La tasa de rotación, una medida de la movilidad de las cuentas, ya es una de las más altas entre los países que tienen sistemas similares en América Latina. Es una realidad que la gente está buscando las mejores alternativas. La mayor parte de los traspasos están dirigidos hacia Afores que ofrecen mejores condiciones para el trabajador. Los traspasos negativos, es decir, aquellos donde alguien se pasa a una Afore que le conviene menos porque le cobra más, han disminuido de manera muy importante también con la desregulación y el aumento en la cantidad de información que se le proporciona a la gente.

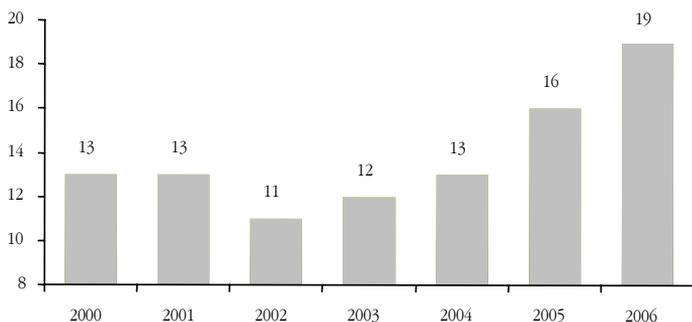
**Gráfica 3**  
**Trasposos de trabajadores afiliados al SAR**  
**(Miles)**



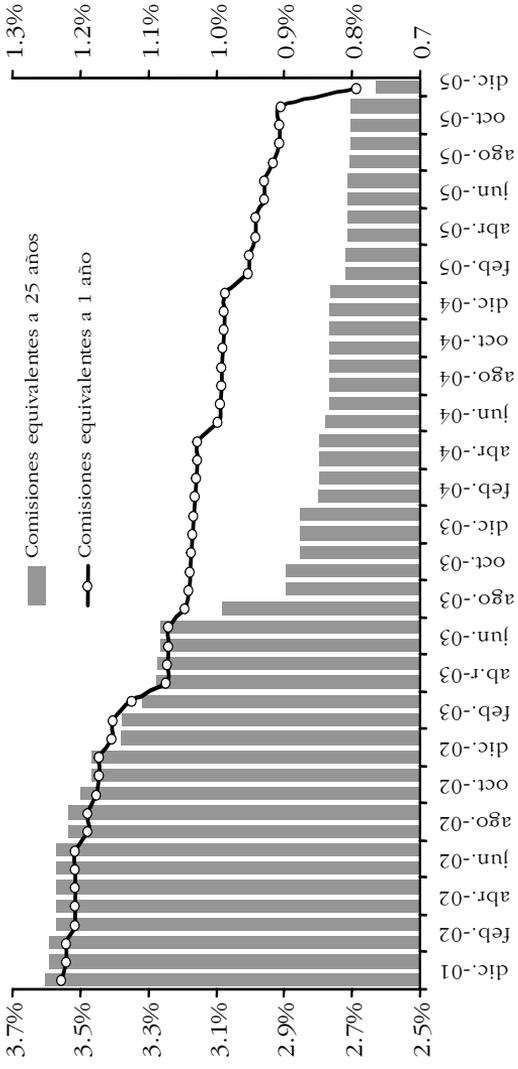
Fuente: Consar.

La industria se ha vuelto más competitiva con un mayor número de empresas participantes en ofrecer el servicio. El número de Afores aprobadas, que llegó a ser de 11 en 2002, hoy ya es de 19. Probablemente este número llegue a 20 a final de este año, con más de 8 Afores nuevas.

**Gráfica 4**



**Gráfica 5**  
**Comisiones equivalentes sobre saldo a uno y 25 años**  
 (% anual)



El resultado más importante de la intensificación de la competencia entre las administradoras de fondos de ahorro para el retiro es que las comisiones también han bajado. Las comisiones equivalentes a un año, que son las que están en los comparativos, han disminuido alrededor de 25%. Las comisiones equivalentes a 25 años, que nos dicen cuánto le va a costar realmente al trabajador en un plazo largo el ahorro para el retiro, han caído alrededor de 40%. Como resultado de esta reducción de las comisiones México se ha vuelto más barato, comparado con otros países que cuentan con sistemas similares.



# Evaluando diez años de las administradoras de fondos para el retiro (Afores)

*Tapen Sinba*

Para abordar el tema de los nuevos sistemas de pensiones, empezaré con el caso de Chile, ya que frente a las transformaciones experimentadas en este rubro en el resto del mundo, la historia de este país aparece como el ejemplo que en cierta manera tendemos a seguir.

A principios de marzo de 2006, en una conferencia sobre los cambios de pensiones realizados en toda América, desde Canadá hasta Argentina, David Bravo, de la Universidad de Chile, presentó algunas cifras sobre lo que está sucediendo en este país hoy en día.<sup>1</sup> Bravo presentó una parte de los resultados de la Encuesta sobre Previsión Social que, entre otras cosas, recoge una muestra sobre lo que sabe la gente, qué información y qué está pasando con los fondos de pensiones en la actualidad.

<sup>1</sup> *Lessons from Pension Reform in the Americas*, organizado por el Federal Reserve Bank de Atlanta, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad de Pennsylvania, 2-3 de marzo de 2006. Para ver las presentaciones consúltese: [www.frbatlanta.org](http://www.frbatlanta.org)

Por ejemplo, la primera pregunta fue: “¿Ha recibido una cuenta de su AFP [Administradora de Fondo de Pensiones] en el último año?” Casi 40% contestó que no había recibido nada de su fondo. A la siguiente pregunta “¿Sabe cuánto está contribuyendo?”, 50% respondió que sí, pero casi la mitad de ellos estaban equivocados. De las personas que están contribuyendo, sólo 27% tenía la respuesta correcta. Es decir, casi 75% de los encuestados no saben después de 25 años cuánto están contribuyendo. Ahora bien, un ejercicio similar se hizo en el año 2000 con las personas inscritas en las maestrías del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Al igual que en el ejemplo anterior, la gran mayoría no sabía cuánto estaba contribuyendo.

“¿Qué sabe la gente en Chile sobre las comisiones?”, fue otra pregunta; en Chile hay comisiones fijas y variables, como en México. En México es mucho más complicado; menos del 1% de las personas dice que sabe algo sobre el monto de las comisiones, aun cuando ésta es una cuestión fundamental en el momento en que la gente escoge su propio plan para, por ejemplo, evaluar cuál es el que cuesta menos. En Chile, 25 años después, menos del 1% sabe cuánto le están cobrando.<sup>2</sup>

¿Qué sabemos en México? Nada, porque no hay una encuesta de este tipo. No sabemos nada, no contamos con información de esta naturaleza.

## La importancia de la cuota social

En México, la parte fundamental de las contribuciones es la cuestión tripartita. La tercera parte de la contribu-

<sup>2</sup> Para más información sobre esa encuesta, puede consultarse: [www.frbatlanta.org](http://www.frbatlanta.org)

ción proviene de la cuota social (véase Tabla 1), factor de gran importancia para las personas que cuentan con bajos ingresos. A esto hay que añadir que más de la mitad de los contribuyentes son personas que cuentan con menos de tres salarios mínimos. El problema aquí es que *la mayoría de la gente no sabe* cuánto está contribuyendo. Esto es preocupante.

**Tabla 1**  
**Valor de la cuota social**

<i>Concepto</i>	<i>Múltiplos del salario mínimo</i>			
	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>10</i>
Salario anual	16 513	49 538	82 563	165 126
Contribución tripartita	1 073	3 220	5 367	10 733
Cuota social/Total	89.2%	29.7%	17.8%	8.9%

Fuente: Consar en [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)

Nota: El valor de la cuota social es de 957.10 pesos al año.

## Crecimiento de afiliados

La Tabla 2 muestra los cálculos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y de la Secretaría de Hacienda sobre el crecimiento de los afiliados: En 1997, menos de 30% de la población económicamente activa (PEA) estaba afiliada; para 2004 estaba afiliada el 77% y para el 2005 estos porcentajes sobrepasan el 80%.

Al analizar en la Tabla 3 la evolución de este crecimiento notamos que en el mes de junio de 2001 hubo un aumento muy importante porque la Consar reclutó más de siete millones de personas en las Administradoras de Fondos de Pensiones (Afores); pero esas personas no están contribuyendo, sólo están asignadas en

**Tabla 2**  
**Afiliación de la fuerza laboral**

<i>Final de año</i>	<i>Afiliados</i>	<i>PEA</i>	<i>Afiliados/PEA</i>
1997	11 188 144	38 584 394	29%
1998	13 827 674	39 562 404	35%
1999	15 594 503	39 648 333	39%
2000	17 844 956	40 161 543	44%
2001	26 518 534	40 072 856	66%
2002	29 421 202	41 085 736	72%
2003	31 398 282	41 515 672	76%
2004	33 316 492	43 398 755	77%

Nota: La PEA es la población económicamente activa y es equivalente a la fuerza laboral.

Fuente: Consar en [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx) e INEGI en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

**Tabla 3**  
**Crecimiento mensual de afiliados entre diciembre de 2000 y diciembre de 2001**

<i>Mes</i>	<i>Afiliados</i>	<i>Incremento</i>
Diciembre 2000	17 844 956	1.28%
Enero 2001	18 018 358	0.97%
Febrero 2001	18 221 289	1.13%
Marzo 2001	18 444 190	1.22%
Abril 2001	18 657 474	1.16%
Mayo 2001	18 865 906	1.12%
Junio 2001	25 555 664	35.46%
Julio 2001	25 665 592	0.43%
Agosto 2001	26 297 659	2.46%
Septiembre 2001	26 353 396	0.21%
Octubre 2001	26 417 113	0.24%
Noviembre 2001	26 471 301	0.21%
Diciembre 2001	26 518 534	0.18%

Nota: Cada cifra corresponde al cierre de cada mes.

Fuente: Consar en [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx) e IMSS en [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

una Afore, simplemente porque tal vez durante uno de siete años han contribuido una o dos veces en alguna de las Afores. Sin embargo, hoy en día no podemos asegurar que estén contribuyendo (veáse Tabla 3).

Ahora bien, si cotejamos las cifras de contribuyentes contra afiliados, emerge la otra realidad –totalmente distinta. En 1997, casi 70% contribuía activamente y en 2004 solamente 38% lo hacía. Consar no publica esas cifras, pero la Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (FIAP) de Chile sí (veáse Tabla 4).<sup>3</sup>

**Tabla 4**  
**Afiliados vs. contribuyentes, 1997-2004**

<i>Año</i>	<i>Afiliados aportando</i>	<i>Afiliados</i>	<i>%</i>
1997	7 769	11 188	69%
1998	879 979	13 827 674	64%
1999	948 855	15 594 503	61%
2000	10 379 823	17 844 956	58%
2001	11 864 672	26 518 534	45%
2002	12 292 152	29 421 202	42%
2003	12 577 265	31 398 282	40%
2004	12 751 029	33 316 492	38%

Fuente: FIAP en [www.fiap.cl](http://www.fiap.cl)

Por otro lado, las transferencias que observamos hoy han crecido muchísimo. En 2005, más de 10% de los afiliados cambiaron de Afore, y de este 10%, entre el 20 y 30% pasaron a una Afore más cara; este comportamiento no debería observarse, sino al contrario.

Ahora, ¿es posible que estas personas estén tomando en cuenta no sólo el rendimiento que paga la Afore, sino también el riesgo inherente a la misma? No, pues-

<sup>3</sup> [www.fiap.cl](http://www.fiap.cl)

to que en la página de internet de la Consar no aparece qué riesgo poseen las Afores.

Es cierto que el riesgo a corto plazo puede medirse a través del Valor en Riesgo (en sus siglas en inglés, VAR), pero para el caso de las Afores la inversión no es a corto plazo. Por ejemplo, cuando yo deposito mi dinero en un banco, en cualquier momento puedo sacarlo. En una Afore no es así. No se puede tocar ese dinero por los siguientes 20 o 30 años. Sin embargo, la medida que se utiliza para medir el riesgo de las Afores es el VaR, que es una medida que utilizan los bancos, aun cuando no es una medida correcta para una inversión a largo plazo.

En la Gráfica 1 se presentan datos de la Consar referentes al riesgo. Si comparamos los riesgos mínimos con los riesgos máximos en cada punto, se verá claramente que la razón entre éstos es de hasta 3 a 1, entonces estamos refiriéndonos a riesgos muy diferentes.

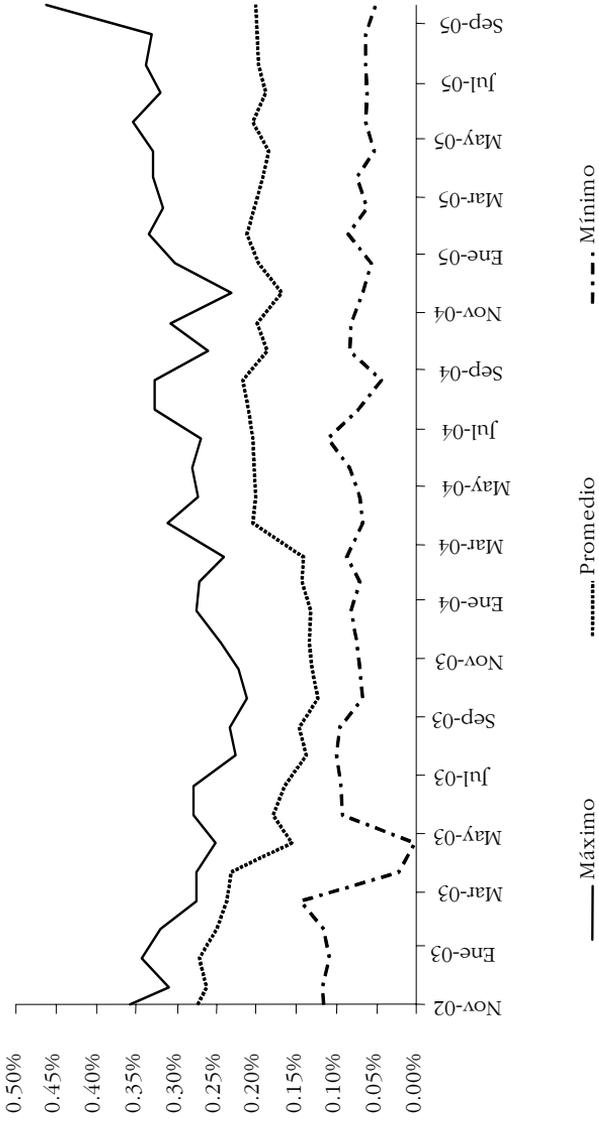
¿Las Afores están cobrando menos? Según la Consar, la respuesta es sí. Para demostrarlo, la Consar siempre presenta una gráfica como la que aquí se incluye como Gráfica 2.

La Gráfica 2, aceptada por la Consar, ilustra cómo han bajado las comisiones, sin embargo este panorama es muy engañoso.

En primer lugar los costos que reportan son promedios pero no de la fecha que corresponde, sino en prospectiva, es decir, las cifras dicen en los siguientes 25 años, promedio, cuánto van a cobrar las Afores.

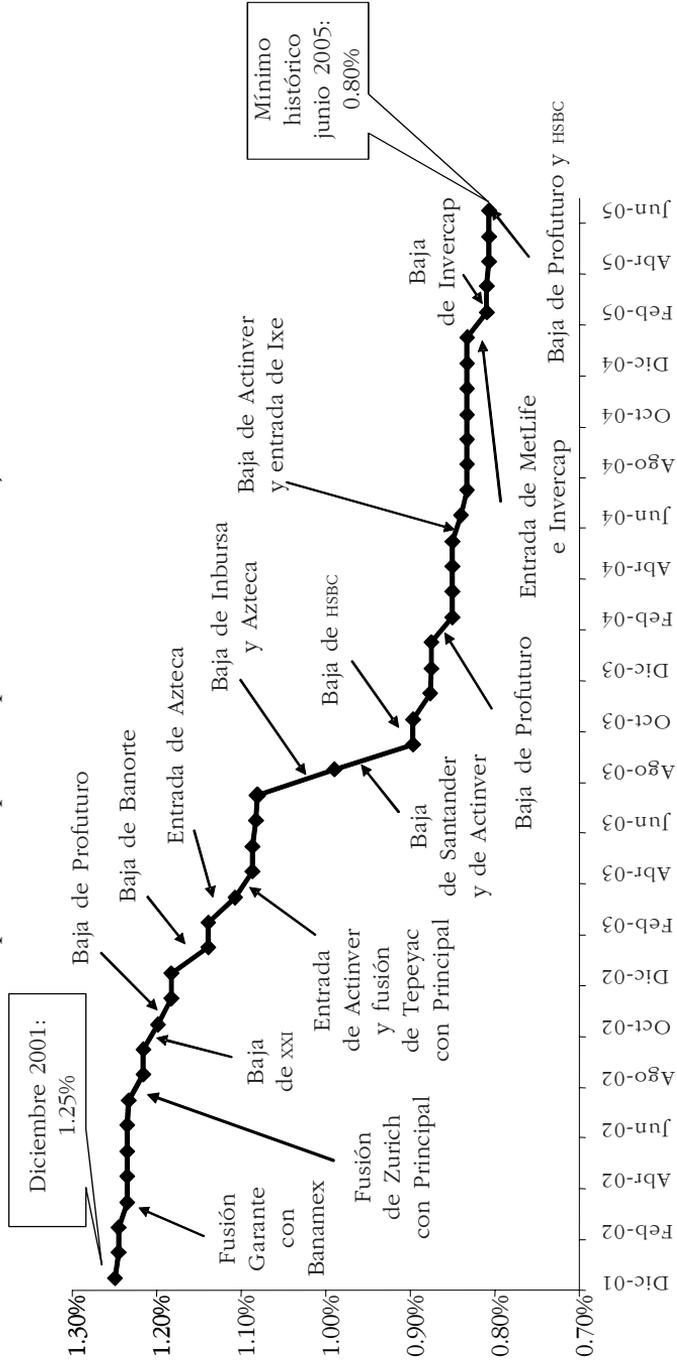
En segundo lugar, la ley que estaba vigente hasta 2004 era la siguiente: si alguien está con la misma Afore durante 25 años, va a tener un descuento, pero si cambia, se va a cero. Otra vez tiene que pagar desde el principio. En ese sentido, hasta 2004 el cobro de-

Gráfica 1  
 Valor en Riesgo de las Afores, 2002-2005



Fuente: Consar en [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)

Gráfica 2  
Caída del costo según la Consar  
(Costos promedio reportados para enero de 2002-junio de 2005)



Supuestos: Saldo inicial de 22 mil pesos, antigüedad de cinco años, salario de tres veces el sm y cuota social de 2.73555.  
Fuente: Consar en [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)

pende de si cambió o no de Afore. Pero ya cambió la ley; por lo tanto ese criterio es obsoleto.

En tercer lugar, el costo promedio no toma en cuenta el número de afiliados en cada Afore. Esto quiere decir, por ejemplo, que cuando entra una nueva Afore al mercado, se presenta una reducción en los costos promedio, pero esta nueva Afore tiene cero afiliados, entonces ¿cómo es posible que el promedio disminuya? Para calcular el costo correctamente se tiene que calcular el costo promedio por Afore ponderado con el número de personas que hay en cada Afore. Es decir, no importa que en 2006 existan 30 Afores porque las cuatro Afores principales tienen el 70% de los afiliados; así, en realidad el costo promedio no ha bajado para la gran mayoría de la gente.

### Costo de transición entre el viejo y el nuevo sistema

El cambio del viejo al nuevo sistema de pensiones involucra pagos a dos poblaciones: 1) se deben hacer pagos a todos los afiliados bajo el sistema anterior; 2) se deben hacer pagos a todos aquellos afiliados que bajo el nuevo sistema no acumulen los fondos necesarios para alcanzar la pensión mínima garantizada, equivalente a un salario mínimo (determinado a julio de 1997). Entre los supuestos para pronóstico de la Consar está una tasa de rendimiento real del 5% anual. Adicionalmente se requiere una tasa de crecimiento de los salarios, así como la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB).

La Consar reportó dos series de pagos para los próximos 50 años, uno que se obtendría sin la reforma al sistema y otro bajo la reforma. Si se analizan las series,

se muestra que el costo es más alto durante las dos primeras décadas de la reforma. Después decrecen por debajo del pronóstico sin la reforma. Sin reforma, el costo es menor al inicio, después crece gradualmente a lo largo de las décadas. La única forma en que estas cifras pueden compararse es calculando el valor presente de los flujos de ambas series. Sin embargo, no existe una regla clara de cómo se elegiría las tasas para descontarlos. En la Tabla 5 se presenta el valor presente considerando diferentes tasas para descontar los flujos. La característica más sobresaliente en esta tabla es que para cualquier tasa arriba del 3% el valor presente de los costos proyectados sin la reforma es menor que el valor presente de los costos proyectados con la reforma. Esto lleva a preguntarse si desde el punto de vista macroeconómico la reforma al sistema de pensiones era financieramente necesaria.

Una de las partes que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debe pagar a las personas bajo la ley de 1997 son las pensiones. Obviamente éstas no son personas jubiladas, sino las viudas, sus hijos, etcétera.

**Tabla 5**  
**Valor presente de los costos con y sin reforma**

<i>Tasa</i>	<i>Sin reforma</i>	<i>Con reforma</i>
0%	\$10,679.41	\$4,462.17
3%	\$ 1,965.85	\$1,984.38
6%	\$ 776.09	\$1,338.12
10%	\$ 361.55	\$ 690.01

Nota: Cálculos utilizando las cifras de Mario Gabriel Budebo, presidente de la Consar, palabras de inauguración de la conferencia *La Consar a 10 años de su creación*, 5 de octubre de 2004 ([www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)).

**Tabla 6**  
**Número de nuevas pensiones**  
**autorizadas por el IMSS**

<i>Año</i>	<i>Nuevas pensiones</i>
1997	4 213
1998	23 257
1999	24 680
2000	27 108
2001	30 621
2002	15 361
2003	5 798
2004	6 124

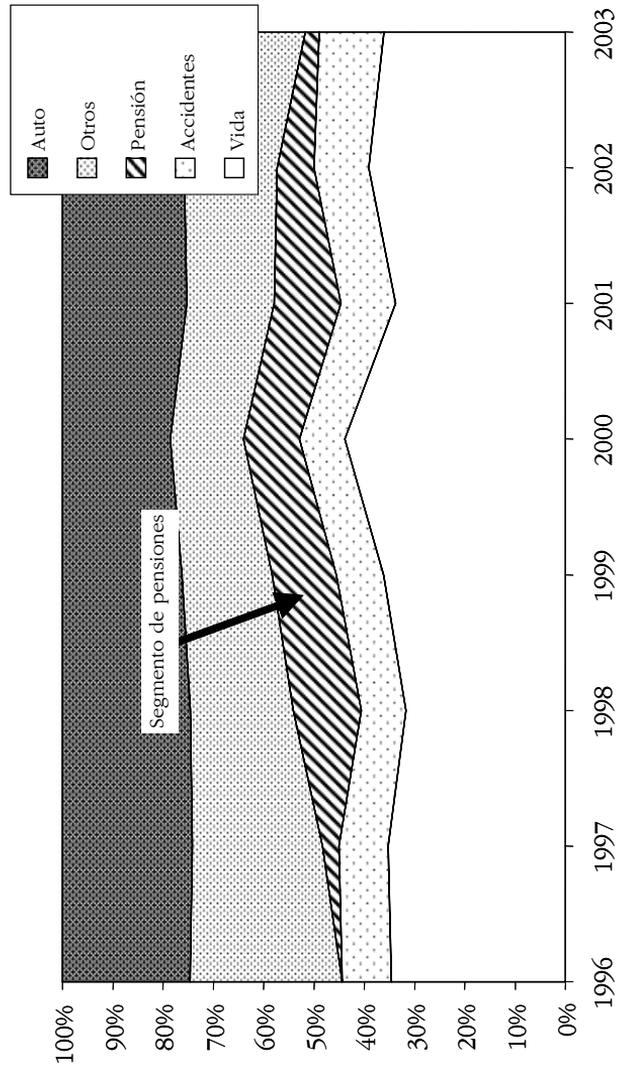
Fuente: Servicios Estatales de Salud (SESA), 1997-2004 en “Resultados de las Valuaciones Actuariales” ([www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx))

Observamos que el número de pensiones primero crece y luego baja y eso se ve muy claramente en el crecimiento del mercado de rentas vitalicias

### Crecimiento del mercado de rentas vitalicias

En la Gráfica 3 podemos observar cómo crece el segmento de pensiones y luego baja. La razón es básicamente la siguiente: la ley dice que el IMSS tiene que comprar una renta vitalicia y pagar esa cantidad a una compañía; después de dos años el IMSS se percató de que era muy costoso, por lo tanto dejó de dar esa cantidad a la personas, con el argumento de: “Por qué no mejor te quedas con el IMSS y nosotros pagamos lo mismo. Vamos a depositar en tu banco, entonces no hay bronca. Vamos a seguir con eso”; y por ello bajó ese segmento.

Gráfica 3  
Participación de mercado por línea de negocios, 1996-2003



Fuente: CNSF, Anuario Estadístico, varios años.

¿Qué significa esto? A largo plazo, uno de los beneficios que supuestamente traería ese nuevo sistema es aumentar esa parte de mercado. Dado las acciones del IMSS, ese mercado ha muerto.

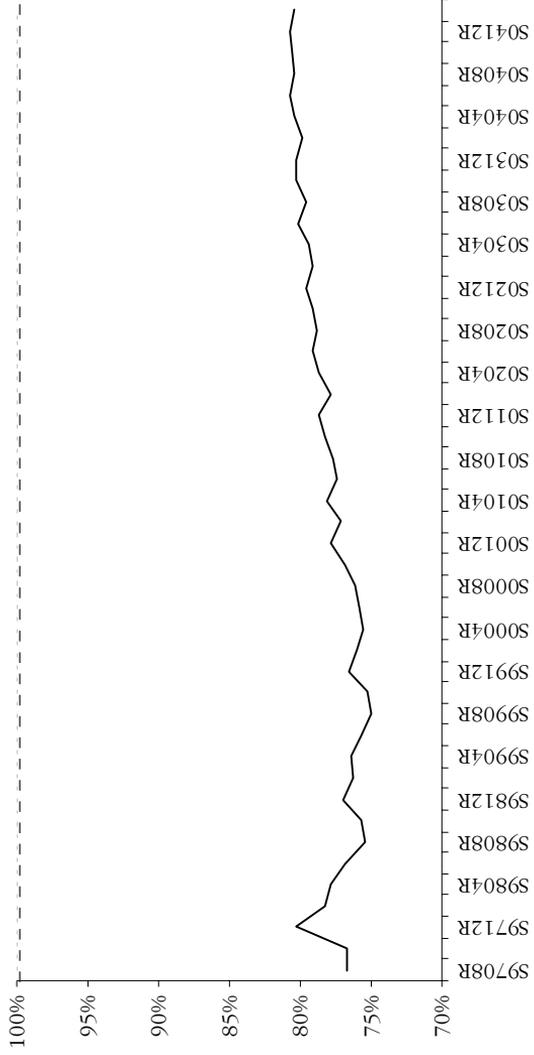
### **Diferencias en género**

En muchos países, las mujeres, en promedio, ganan menos que los hombres. México no es la excepción. La Consar elaboró un tabulador de salarios de todas las personas que contribuyen de forma regular a sus Afores. Por lo tanto, este tabulador excluye a aquellas personas que aportaron de manera intermitente o discontinua entre 1997 y 2005. Los grupos fueron separados por sexo. La Gráfica 4 presenta el salario promedio de los hombres como el 100% y calcula el salario promedio de las mujeres cada dos meses. Durante los ocho años, el salario promedio de las mujeres fluctúa entre el 75% y el 80% del salario promedio de los hombres. Esto implica que la pensión promedio de las mujeres no será mayor que la de los hombres. De hecho, la pensión será mucho menor, dado que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida.

Si tomamos el salario promedio de las personas que están cotizando regularmente, es decir, al menos cinco veces, esto es, 80% de las veces cada año, estaríamos excluyendo a las personas que entran y a las que salen del mercado laboral, y sólo tomando en cuenta a las personas que están contribuyendo.

Y ahí está la comparación entre el promedio de lo que contribuyen las mujeres contra los hombres 100% por arriba, y podemos darnos cuenta que a la entrada se tiene el 80% de las contribuciones; entonces, dado

Gráfica 4  
Salario promedio de las mujeres en las Afores  
como porcentaje de hombres



Agosto 1997-febrero 2005

eso y dado que las mujeres viven más, se pierde un 40% de su ingreso cuando se tiene una renta vitalicia, esto debe ser un foco rojo.

### **Probabilidad de deficiencias en los fondos de pensiones**

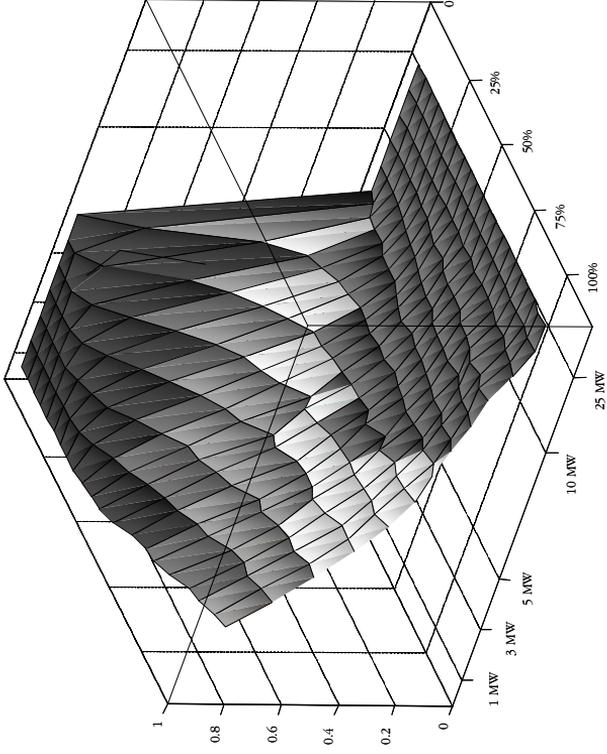
En secciones anteriores, al discutir los costos de las garantías del sistema, se examinaron las cifras de números de afiliados (en función de su nivel de salario) que terminarían sin reunir fondos suficientes en sus cuentas individuales para asegurar la pensión mínima garantizada (que es el piso de pensión mínima ofrecida por el gobierno). En esta sección se reportan los resultados de Sinha y Rentería<sup>4</sup> para estimar la probabilidad de faltantes dependiendo del patrón de inversiones y el nivel de salario. Los resultados se muestran en la Gráfica 5.

Para efectuar este ejercicio, se requiere una serie de supuestos sobre los regímenes de inversión. Se consideraron regímenes donde las Afores pueden invertir en distintas proporciones en acciones y bonos sin restricciones. Se supuso que las tasas de rendimiento futuras en acciones y bonos en México (en términos reales) seguirán exactamente el mismo patrón que en los pasados ocho años (desde el inicio del sistema). El ejercicio considera una permanencia de 25 años en el sistema. Para afiliados con salario menor a dos salarios mínimos, *la probabilidad de no contar con fondos suficientes para la pensión mínima es mayor al 50%* para todos

<sup>4</sup> Tapen Sinha y Alejandro Rentería, "The cost of Minimum Pension Guarantee", *Actuarial Research Clearing House*, enero, 2006, disponible en: [library.soa.org](http://library.soa.org)

Gráfica 5

Probabilidad de no tener dinero "suficiente"  
(probabilidad de no tener suficientes recursos para obtener  
la pensión mínima garantizada con 25 años de aportación al sistema)



los niveles de inversión en el mercado accionario. Es decir, es poco probable que la ampliación del régimen de inversiones sea la solución al problema para individuos con bajos ingresos. Es realista suponer que muchos de los individuos con bajos ingresos no estarán 25 años en el mercado laboral formal (el mínimo necesario para tener derecho a la pensión mínima garantizada).

Hoy, más del 80% de la inversión de las Afores está en bonos gubernamentales. La probabilidad de que una persona de bajos recursos no logre llegar a su salario mínimo es casi igual a uno; es decir, es casi seguro que esa persona no va a llegar a un salario mínimo.

Ahora, esto es grave y debe existir alguna alerta o plan para ello, por ejemplo, ¿de dónde van a venir esos recursos? Debemos prever los recursos para estos casos, y hoy en día, no hay nada.



# Elementos de riesgo en el costo de las pensiones otorgadas bajo la Ley de 1997

*Verónica Irma Zetter de Anda*

El sistema de pensiones mexicano está integrado por dos partes: una comprende las pensiones en curso de pago, es decir las pensiones que se otorgan bajo la Ley de 1973; estas pensiones, todas, están a cargo del gobierno federal.

Por otro lado se encuentra el sistema de rentas vitales, que es el de la Ley de 1997, y que tiene dos componentes importantes: uno, todas las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, las cuales se financian con los recursos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores. Este tipo de pensiones tiene una pensión garantizada a cargo del gobierno federal. El segundo componente es el de las pensiones de invalidez y vida, y de riesgo de trabajo, que se financian con los recursos del IMSS, quien paga las llamadas sumas aseguradas. En este caso, también existe una pensión garantizada, que es a cargo del gobierno federal.

A partir de 1997, las pensiones de retiro, cesantía y vejez, se canalizan a las Afores, y las pensiones deri-

vadas de invalidez y vida y de riesgos de trabajo están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En el Cuadro 1 pueden verse los elementos fundamentales de todo el esquema de pensiones bajo la Ley de 1997. Hay tres elementos básicos: el monto constitutivo, el monto de la cuenta individual y la suma asegurada. El monto constitutivo es la suma del monto de la cuenta individual y la suma asegurada.

En estas tres partes del proceso existen algunos riesgos, es decir, los riesgos que pueden estar motivando que los costos de las pensiones se eleven mucho, o que sean reducidos.

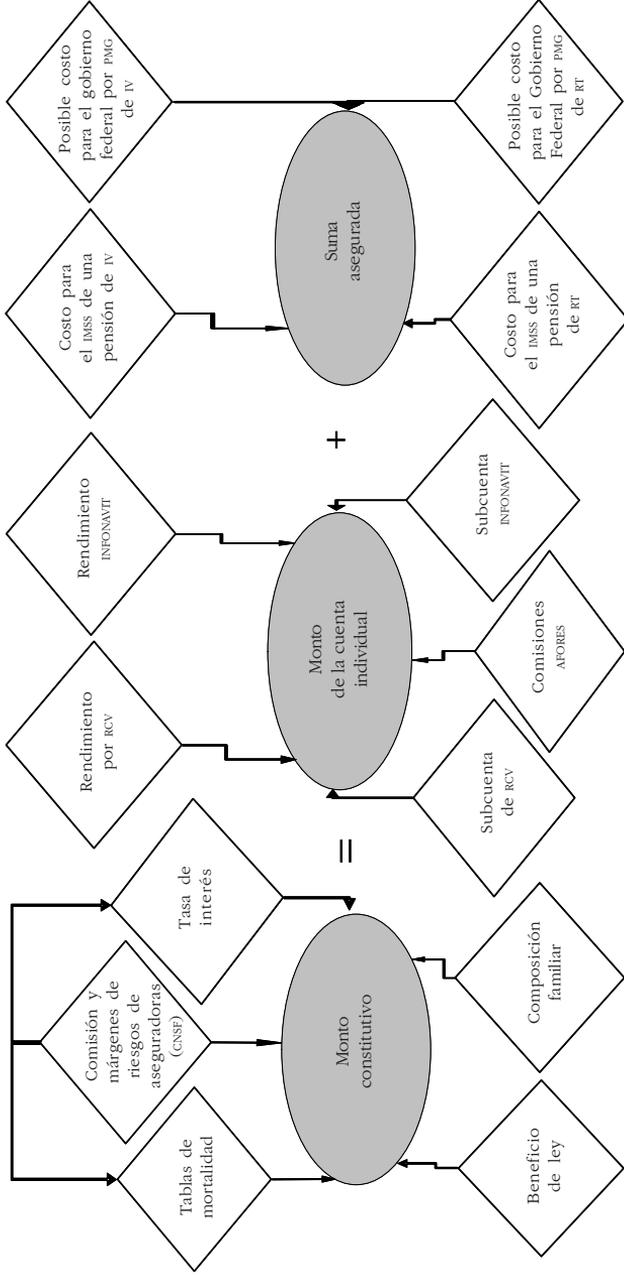
¿Cuáles son estos riesgos? Si nos vamos al primer elemento, es decir, al monto constitutivo, que es la cantidad de recursos que requiere un trabajador para tener derecho a una renta vitalicia, la pregunta que tenemos que responder es: ¿De qué depende este monto constitutivo? El monto depende de los beneficios de ley –que es el rectángulo que está hasta la parte izquierda–. Para ejemplificar estos beneficios de ley, voy a tomar una pensión de invalidez.

La ley nos dice que la pensión de invalidez, se determina con el 35% del promedio de los salarios de las últimas 500 semanas de un trabajador, a las cuales se le añaden las asignaciones, las ayudas y, desde luego, el aguinaldo. Ése es el beneficio de ley.

En consecuencia, a partir del beneficio, nosotros calculamos el monto con una anualidad que se multiplica por la esperanza de vida del trabajador, que se obtiene de las tablas de mortalidad. A esa parte se le añade un componente familiar; es decir, si un trabajador tiene esposa, hijos, o ascendientes, y se aplica una tasa de interés y la comisión y los márgenes de riesgo que cargan las aseguradoras.

Cuadro 1

Elementos que inciden en los costos y monto de una pensión



¿En dónde está el elemento de riesgo? El elemento de riesgo está cubierto por las aseguradoras en la parte de la comisión que se integra con dos elementos; el primero de ellos es los costos de administración de la propia aseguradora y el otro es los cambios en la siniestralidad.

Ésa es la primera parte del cálculo que se hace para determinar la pensión. En la parte media, está el monto de la cuenta individual que se integra de dos subcuentas: la de retiro, cesantía y vejez, y la de vivienda.

Ahora bien, el tamaño del monto de la cuenta individual depende de los rendimientos que generan las subcuentas de retiro, cesantía y vejez, y del Infonavit; en consecuencia, de la comisión que cobran las administradoras de fondos de pensiones (Afores). Cuando tenemos rendimientos negativos, como en algún momento sucedió con la subcuenta del Infonavit, la cuenta individual se hace pequeña; no tenemos suficientes recursos acumulados.

En el caso del rendimiento por retiro, cesantía y vejez, éste ha sido relativamente aceptable. En términos reales se ubica en el orden del 4% anual más o menos.

Un elemento que influye en que este monto se haga pequeño, son las comisiones que cobran las Afores. Afortunadamente las comisiones se han reducido, aunque desde nuestro punto de vista siguen siendo elevadas. Las comisiones equivalentes que eran del 3% en diciembre de 2001, son de 1.2 a 1.4% actualmente. Esta comisión equivale a la aportación que hacen los patronos al Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales, que es del 1% de los salarios.

Por otro lado se encuentra la suma asegurada, que es la cantidad que el Instituto paga por las pensiones bajo la Ley de 1997. Ante montos pequeños en la

cuenta individual y montos constitutivos altos, la suma asegurada tiene que ser muy alta también. Los factores de riesgo en este caso son que el monto de la cuenta individual no esté dando rendimientos suficientes y que, por otro lado, los montos constitutivos estén calculados de manera muy alta, donde influye mucho la esperanza de vida. Si tenemos una persona cuya esperanza de vida es de 100 años se eleva considerablemente el monto constitutivo.

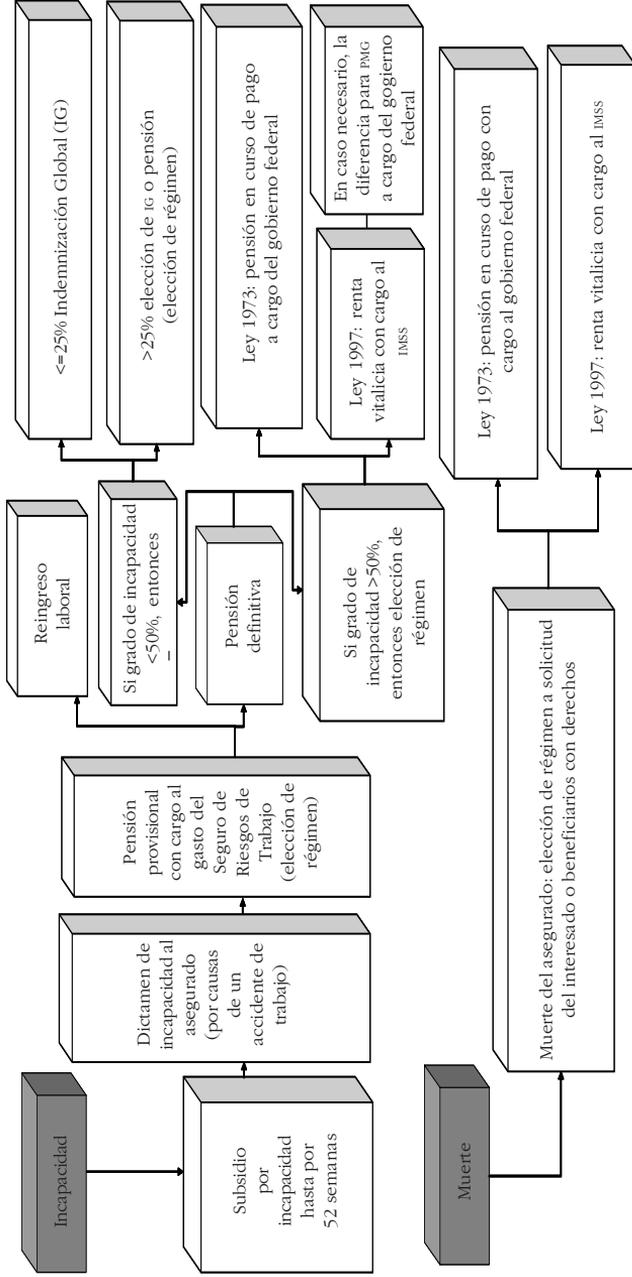
En este caso, la suma asegurada que paga el Instituto por una pensión de invalidez o por una de riesgos de trabajo puede resultar muy alta. Existe un diferencial cuando estas pensiones o estas rentas vitalicias no son iguales a una pensión mínima garantizada, sino que son inferiores. En este caso, el gobierno federal pone el complemento, que implica un costo fiscal.

El Cuadro 2 muestra cuáles son los eventos que generan una pensión en el seguro de riesgos de trabajo. Los eventos se inician con la incapacidad o el fallecimiento del trabajador por un riesgo de trabajo.

En esa parte que se ve un poco oscura, la incapacidad inicia con un subsidio que puede extenderse hasta 52 semanas, transcurridas las cuales se tiene que hacer un dictamen para determinar si el trabajador que ha tenido un subsidio, requiere una pensión provisional o no, o si está en posibilidad de reincorporarse a su ámbito laboral.

En caso de que requiera una pensión provisional, la ley es muy clara: la pensión provisional se otorga por un lapso de dos años, terminados los cuales se dictamina nuevamente la situación del asegurado. Al término de ese tiempo, hay dos alternativas: o el trabajador regresa al trabajo, que es el cuadro de hasta arriba, o bien, se le otorga una pensión definitiva.

Cuadro 2  
Eventos que generan pensión por el Seguro de Riesgos de Trabajo



Esta pensión puede ser de dos tipos, dependiendo del grado de incapacidad del asegurado: si su grado de incapacidad es menor o igual al 50%, puede otorgársele una indemnización global o una pensión definitiva; de ser así, el trabajador tiene la opción de elegir entre la Ley de 1973 o la Ley de 1997.

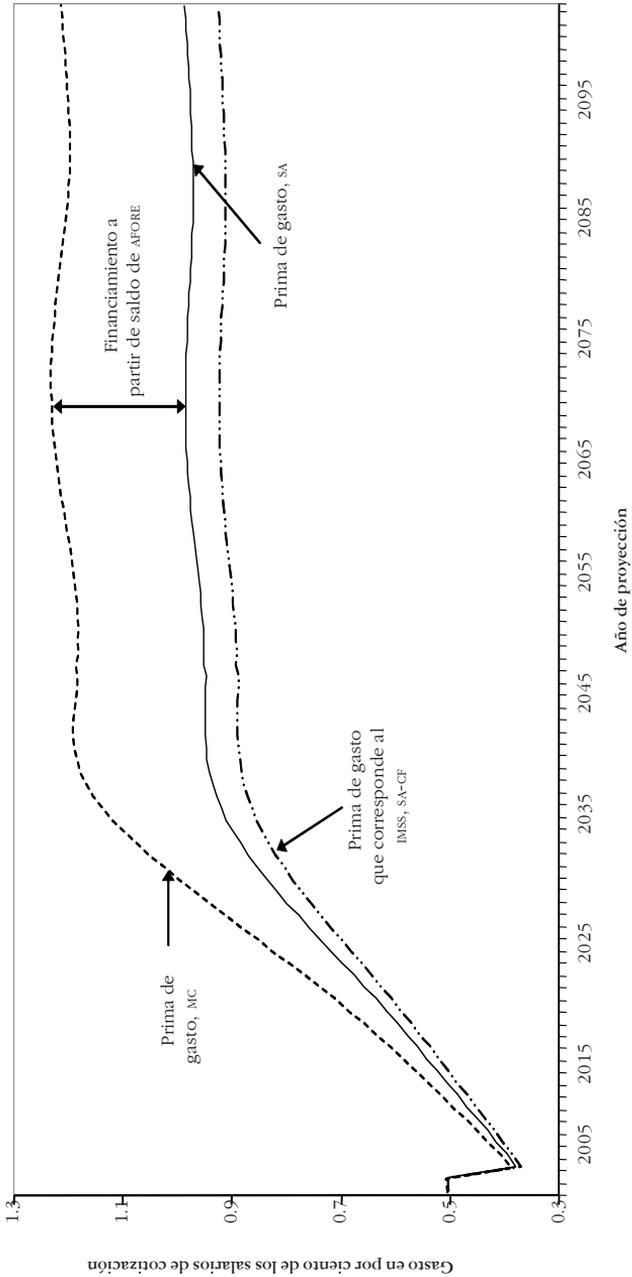
En caso de muerte, también hay una elección de régimen. Ésta es una de las cosas que se ha preguntado mucha gente, ¿es realmente la elección de régimen uno de los elementos que está jugando dentro de todo este esquema? Sí, sin lugar a dudas. El asegurado tiene la opción de elegir la Ley del 97, en cuyo caso los recursos son a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, o bien la Ley del 73, en cuyo caso el gobierno federal paga la pensión.

En el Seguro de Invalidez y Vida, el proceso es más o menos el mismo que en el Seguro de Riesgos de Trabajo: hay una invalidez, se le da al asegurado una incapacidad de 52 semanas, y de acuerdo con el dictamen de invalidez que establezca el médico, se le da una pensión temporal. En este caso, la temporalidad no la define la ley. El Cuadro 3 muestra que la pensión temporal se otorga bajo la Ley de 1997 a cargo del IMSS, pero entra la parte del gobierno federal para la pensión mínima garantizada.

Tanto el diagrama del Seguro de Riesgos de Trabajo como el del Seguro de Invalidez y Vida, es aplicable a los asegurados dados de alta en el IMSS antes del primero de julio de 1997, que es cuando entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social.

Aquellos asegurados que se hayan afiliado a partir de esa fecha, ya no tienen elección de régimen. Es decir, todos operan con pensiones con base en la Ley de 1997.

Gráfica 1  
Seguro de Riesgos de Trabajo, financiamiento de los montos constitutivos



¿Cómo se ven el futuro este esquema pensionario y el del Instituto en el largo plazo? Para el caso de riesgos de trabajo, el Instituto tiene una prima de financiamiento aportada por los patrones. La Gráfica 1 indica que la prima de financiamiento, que actualmente es de 1.93% del salario base de cotización, es suficiente en el largo plazo para pagar las obligaciones adquiridas por concepto de pensiones.

La línea superior es el monto constitutivo. La parte media indica la suma asegurada que tiene que cubrir el Instituto, y la inferior, la parte de la suma asegurada neta del costo fiscal, es decir, neta de las pensiones mínimas garantizadas.

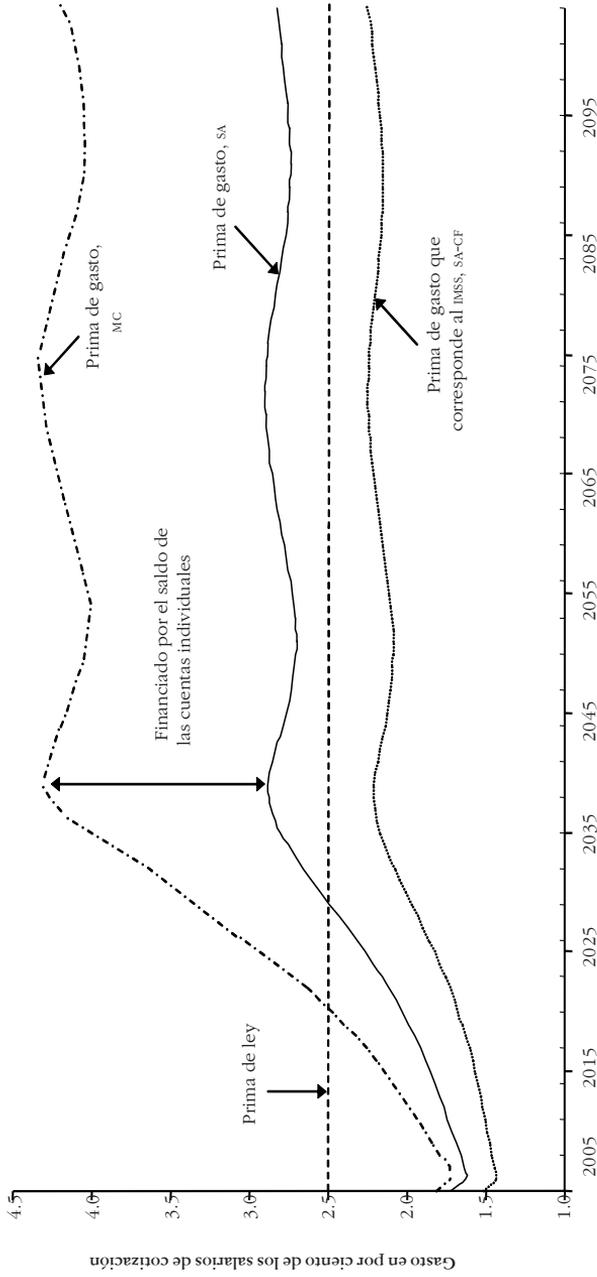
En consecuencia, el monto constitutivo de una prima sería equivalente al 1.2%. Pero a nivel del Instituto, estaría en el orden del 0.89%.

En el largo plazo esto indica la suficiencia de la prima de financiamiento de Seguro de Riesgos de Trabajo para cubrir las obligaciones derivadas de pensiones. Si añadimos las prestaciones económicas de corto plazo, es decir, los subsidios y las indemnizaciones, la prima se elevaría más o menos al 2%.

Esta visión a futuro de la suficiencia de la prima del Seguro de Riesgos de Trabajo no considera un elemento muy importante, que es el gasto médico que se tiene que absorber al darle atención a aquellos asegurados que sufren un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. Pero éste es el horizonte que tenemos para la prima de este seguro.

Para el caso del Seguro de Invalidez y Vida, el financiamiento de los montos constitutivos es más apremiante (véase Gráfica 2). La superficie que abarca el monto constitutivo, o el pago en términos de prima respecto a los salarios que le corresponde cubrir al

**Gráfica 2**  
**Seguro de Invalidez y Vida, financiamiento de los montos constitutivos**



Instituto, nos dice si la prima de equilibrio, que es de 2.5% de los salarios, alcanza o no para cubrir las obligaciones derivadas de las prestaciones económicas. Como se observa, prácticamente el margen es muy corto para la cobertura de las obligaciones tanto de pensiones como de prestaciones de corto plazo. Éste es el horizonte calculado hacia 100 años.

Para terminar, comentaremos los elementos del Cuadro 4, cortando en 2004 ya que las cifras definitivas de 2005 todavía no están dictaminadas aún. El cuadro muestra que el esquema de pensiones que entró en vigor en 1997 se ha venido consolidando.

Aunque las pensiones bajo la Ley de 1997 siguen representando una proporción relativamente pequeña de las pensiones totales, son alrededor del 10 u 11% de las totales, tienen un crecimiento acelerado y muy importante.

**Cuadro 4**  
**Pensionados de ley 1973 y ley 1997 y gasto total, 2004**  
**(promedio anual y milones de pesos de 2004)**

	<i>Pensionados</i>	<i>P/T</i>	<i>Gasto</i>	<i>P/T</i>
Pensionados totales	2 274 433	100.0%	52 050.2	100.0%
Riesgos de Trabajo	308 991	13.6%	4 173.2	8.0%
Directas	228 111	10.0%	2 818.2	5.4%
Ley 1973	201 511	8.9%	2 412.5	4.6%
Ley 1997	26 600	1.2%	405.7	0.8%
Derivadas	80 880	3.6%	1 355.0	2.6%
Ley 1973	56 432	2.5%	838.6	31.6%
Ley 1997	24 448	1.1%	516.4	1.0%
Invalidez y Vida	1 055 180	46.4%	20 737.5	39.8%
Directas	334 288	14.7%	7 336.8	14.1%
Ley 1973	278 500	12.2%	7 093.7	13.6%
Ley 1997	55 788	2.5%	243.1	0.5%
Derivadas	720 892	31.7%	13 400.7	25.7%
Ley 1973	550 095	24.2%	9 610.6	18.5%
Ley 1997	170 797	7.5%	3 790.1	7.3%
Cesantía y Vejez	910 263	40.0%	27 139.5	52.1%

P/T = Participación en el total.

Del monto que se pagó en el año 2004 por concepto de pensiones, que fue poco más de 52 mil millones de pesos, alrededor de cinco mil millones correspondieron a pensiones derivadas de la Ley de 1997, y el resto son pensiones de la Ley de 1973. Lógicamente, el mayor componente de éstas son las pensiones de cesantía y vejez que representan, del monto el 52.1 mil millones de pesos del total de pensiones, el 40%.

Quiero hacer una pequeña acotación a este respecto. Mucha gente piensa que las pensiones son sinónimo de pensiones de vejez. En realidad, el componente de invalidez y de riesgos del trabajo es un componente muy importante dentro de las pensiones totales que se están otorgando a la fecha.

Ése es el componente de riesgo también para el Instituto, porque tiene que pagar unas sumas aseguradas que, como hemos visto, dependen de una serie de factores, que si evolucionan de manera adversa, representan para el Instituto una erogación importante.

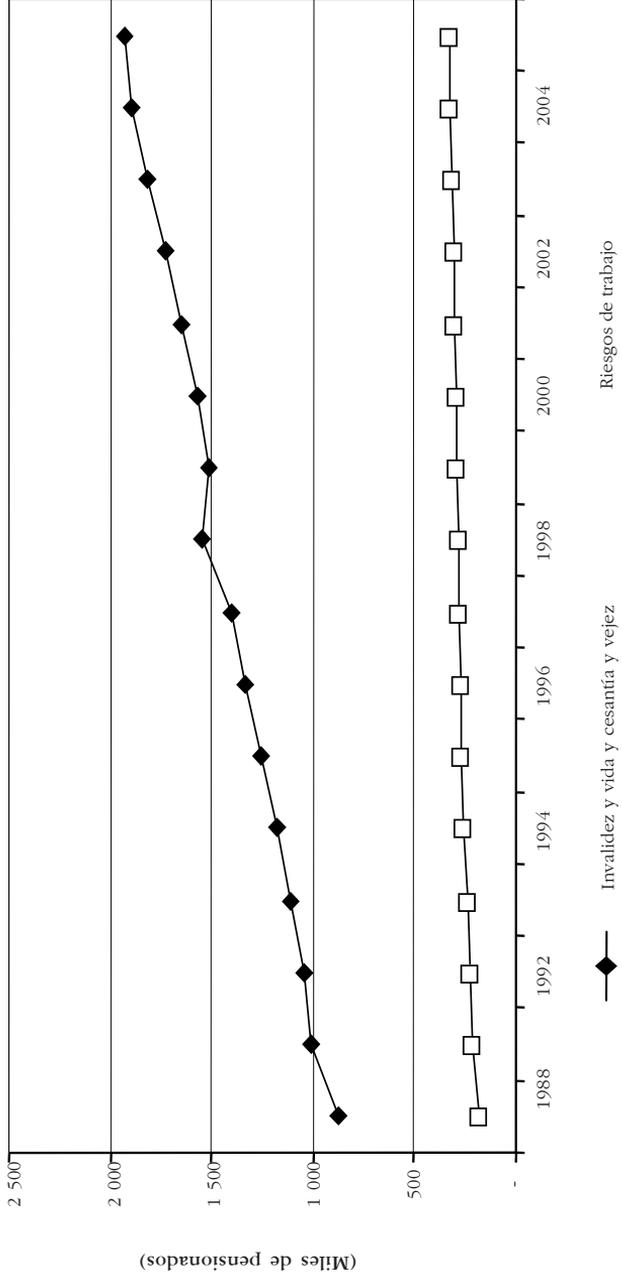
# La Reforma de 1995 al Seguro Social: riesgos de trabajo, avances y pendientes

*Gabriel Martínez González*

La seguridad social cubre diversos riesgos que enfrentan las familias, en este rubro uno de los seguros más importantes es el de riesgos de trabajo. En casi todos los países, éste es el seguro con el que se fundan los sistemas de protección social. La Gráfica 1 muestra el número de personas que reciben una pensión por accidente o enfermedad laboral. Hacia el final de 2005 eran aproximadamente 326 mil personas, aproximadamente el 15 % de los pensionados.

En términos financieros, la importancia de las pensiones de riesgos de trabajo es sustancial, en tanto que éstas son las más caras que hay. Son pensiones con tasas de reemplazo del 80% del último salario para las pensiones temporales, o del 70% para el caso de las permanentes. Como son principalmente para trabajadores jóvenes, por ejemplo en el caso de aquel fallece o tiene un accidente laboral a los 30 años y tiene una esposa aproximadamente de la misma edad, la pensión puede implicar un costo tres veces mayor que el de una pensión de retiro.

Gráfica 1  
Pensionados por Ramo de Seguro



Por otra parte, los subsidios que se pagan por enfermedad o accidente de trabajo fluctúan en aproximadamente cinco millones de certificados al año. Muchos trabajadores tienen más de uno y se pagan 50 millones de días al año. Éstos son únicamente los que paga el Seguro de Riesgos de Trabajo; además, están los que paga el seguro de enfermedades y maternidad.

Los riesgos de trabajo —establecidos en la ley desde 1943—, son las lesiones y enfermedades a que están expuestos los trabajadores, así como las muertes que se producen en el ejercicio o con motivo del trabajo, incluyendo los de traslado.

El seguro de riesgos de trabajo se creó basándose en el sistema financiero denominado “reparto de capitales de cobertura”, que requiere para su operación una constitución de reservas y fondos que respalden las obligaciones para con los trabajadores. Las empresas pagaban el capital del seguro con que se cubría a los trabajadores. La ley preveía, desde su origen, que se constituyeran estas reservas, fondos para pagar las pensiones y los gastos médicos. Estos fondos de reserva deberían de representar todas las obligaciones que a futuro debería cumplir el Seguro Social. Sin embargo, con el transcurso de los años, el Instituto Mexicano del Seguro Social empezó a entrar en una situación financiera delicada y la razón principal fue que se otorgaron beneficios que no se podían costear.

Con el transcurso de los años, el Instituto fue colocado en una delicada situación financiera, ya que se otorgaron beneficios adicionales a los asegurados mientras que la prima del sistema permaneció casi constante desde su cálculo original, salvo los incrementos de 16.7% que hubo en 1965, y los aumentos en un 25% en promedio en 1993.

Asimismo algunos eventos afectaron en general en la seguridad social. Se calculaba que el aumento de la esperanza vida ya tenía un impacto de 80% en los beneficios; es decir, entre 1943 y 1995, cuando se presenta la reforma del Congreso, por el simple efecto de la mayor esperanza vida, el costo del gasto de este seguro era 80% mayor.

Además se dieron a lo largo de los años otros beneficios que no estaban contemplados en la legislación original. Uno muy importante fue la inclusión de accidentes en tránsito; se indexaron las pensiones dinámicas al salario en 1989, se añadió un aguinaldo que básicamente implicó elevar en una doceava parte el gasto, y se incluyó un finiquito de orfandad. Se elevó la cuantía básica de 66 a 70% del último salario; se elevaron las pensiones de viudez de 36 a 40%, muchas se elevaron incluso al 90%, primero 90% de la pensión de invalidez y luego 90% del salario mínimo; también se aumentaron las pensiones de huérfanos de 16 a 25 años de edad cuando siguen estudiando. Después de 1995 se han dado otros aumentos, aunque ya con un marco diferente.

Estos factores causaron que desde 1983 los recursos resultaran insuficientes para efectuar inversiones en los capitales constitutivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley del Seguro Social en vigor hasta 1996. Si hasta 1983 el IMSS había logrado generar fondos de reserva para este seguro, de 1983 hasta 1996 no pudo hacerlo más.

En la Ley de 1973 se establecían cinco clases de riesgo. Las empresas se inscribían en una clase de riesgo de acuerdo con un reglamento que señalaba los sectores de riesgo: industria minera, industria forestal, industria restaurantera, etcétera. Cada empresa era cla-

sificada en el grado medio de la clase en la que se encontraban registradas empresas con actividades similares. Una empresa que quisiera bajar su prima invirtiendo en la prevención de riesgos, sólo podría hacerlo hasta el límite inferior de su clase. A pesar de las bandas dentro de las cuales se podía mover la empresa, podía haber una empresa de clase inferior con mayor riesgo que pagaba menos. Por ejemplo, una fábrica de vidrio puede ser una fábrica moderna, con cero accidentes y muertes, mientras otras fábricas de vidrio pueden funcionar literalmente como en la Edad Media, y lo mismo ocurre con fábricas o establecimientos en muchas industrias o sectores de servicios.

Por la misma razón, si una empresa invertía en aspectos como seguridad e higiene, no podía apropiarse de todos los beneficios, porque, por ejemplo, habría industrias como la del cemento, que probablemente estaban en clases altas, aunque hubiera empresas de cemento que prácticamente no tuvieran accidentes o enfermedades, y de cualquier forma pagarían prácticamente lo mismo que sus competidores que mantenían lugares inseguros.

Con la reforma de 1995 se empezó a reconocer la inversión en seguridad e higiene, de forma que las primas se calculan individualmente por empresa. Se mantuvieron las clases de riesgo por razones administrativas, pero a mediano plazo las empresas pueden evolucionar a cualquier nivel de prima porque cada año pueden cambiar hasta 1%. Al tener la obligación de revisar anualmente su siniestralidad, existe la posibilidad de permanecer en la misma prima, disminuirla o aumentarla. Cada empresa rinde al Seguro Social un reporte anual de los accidentes, las muertes y las enfermedades que se presentaron y que el Instituto pue-

de verificar contra sus propios registros, y de acuerdo con ello se mueve la prima. De esta manera, se premia a las empresas que invierten recursos para disminuir los riesgos de trabajo, y los trabajadores se benefician con un ambiente de trabajo más seguro e higiénico.

Las empresas comenzaron a entrar en el nivel de clase de riesgo que señala la ley. Por ejemplo, una empresa de nivel 5 podía entrar en 1997 a nivel de 7.58 de los salarios, un caso de industria muy riesgosa; si esa empresa no tenía accidentes ni enfermedades, al cabo de, por ejemplo, un período de siete años, se podía ir a 0.5%, el mínimo, lo cual no era posible en el marco de la Ley de 1973. Se conocen casos muy notables de grandes manufactureras que en cinco o 10 años no han tenido ni un solo accidente.

Por otra parte, la pensión mínima dependía un poco de la suerte. La ley anterior tenía grandes distorsiones por la inflación y por el salario mínimo. La nueva ley está totalmente indexada a la inflación, lo que evita ese problema. Hoy en día, las pensiones mínimas son más estables.

Otro resultado de la nueva legislación es que el Seguro Social está logrando ahorrar. En 2004 tenía 9 mil millones de pesos ahorrados en este seguro, y ya debe estar ahora arriba de los 10 mil. Además, las pensiones que ya están manejando directamente las aseguradoras privadas, también son reservas del Seguro de Riesgos de Trabajo. Este seguro, visto en forma integral, tiene ya más de 30 mil millones de pesos en fondos de reserva, frente a la situación de déficit en la que estaba.

La forma de regular los riesgos de trabajo se puede resumir en dos grandes sistemas. Hay sistemas de co-

mando y control que establecen los gobiernos, que se basan en lineamientos y estándares de cumplimiento obligatorio y de sanciones por no cumplirlos. Éste es básicamente el sistema establecido en la Ley Federal del Trabajo, y así es manejado por la Secretaría del Trabajo. Por otro lado, hay sistemas que se basan en asignar el costo de los riesgos y accidentes sobre el empleador, sin importar las acciones que se hayan tomado para prevenir el riesgo; este sistema también tiene presencia en muchos países. En casi todos aquellos de Europa y América se tiene una combinación de ambos sistemas.

Al primero se le puede considerar un *sistema basado en normas*, y al segundo, un *sistema basado en compensación*, y cada uno tiene una estructura de incentivos y de verificación por parte del Estado. Los dos sistemas requieren intervención estatal. No es que uno sea público y otro sea privado, más bien, uno se basa en normas e inspecciones, y el otro se basa en compensaciones.

El sistema de normas supone que el Estado tiene capacidad básicamente de conocer la tecnología de las empresas, porque tiene capacidad de establecer normas y la capacidad de inspeccionarlas, y de ver que se cumplan y sancionar las desviaciones. En el otro caso, el Estado no tiene que conocer esa tecnología, básicamente hace al empleador responsable de los daños que se causen; es decir, si hay una enfermedad o un accidente, el patrón tiene que pagar.

Los sistemas de normas tienen tres problemas importantes: uno es que desarrollan una visión de túnel; es decir, básicamente las agencias reguladoras se especializan en lo que la legislación establece que tienen que hacer, así la agencia organiza o subdivide sus

tareas de manera que el trabajo de cada parte en lo individual resulta en llevar metas aisladas demasiado lejos. Este tema ocupa con frecuencia espacios en la opinión pública en vista de los accidentes industriales; pero tenemos que la secretarías de Economía, del Trabajo, de Ecología y otras, tienen, por ley, una agenda de qué es lo que tienen que regular y se especializan de tal forma que a veces la especialización misma ocasiona que en su conjunto el sistema no sea todo lo eficiente que debiera.

El segundo problema es la selección aleatoria de la agenda en la cual los reguladores actúan contra un riesgo que preocupa al público, sin que ello tenga siempre una justificación científica. A veces, la opinión pública inclina la agenda hacia un lado o hacia otro y no necesariamente hacia los factores que generan más accidentes. Por ejemplo, en las obras públicas ocurren accidentes continuamente y, por alguna razón, la opinión pública no considera éste como tema central, a pesar de que tengamos muertes en estas circunstancias cada 15 días o cada mes, como si fuera una situación de guerra.

El tercer problema, el de la inconsistencia se deriva de que las entidades utilizan diferentes métodos para estimar los efectos de sus regulaciones, ignoran el efecto de sus acciones sobre otros programas y no consideran la existencia de efectos secundarios de la regulación. Ecología evalúa las minas de una forma, Trabajo de otras y Economía de otras, y las autoridades locales de otras y, de nuevo, no hay necesariamente un resultado adecuado.

Los sistemas de compensación tienen la ventaja de que reducen mucho la información que necesita el Estado y hacen al empleador responsable. Los sistemas de

comando y control, los de normas, tienen la ventaja de que son más preventivos y en algunos casos evidentemente se tienen que usar. Por ejemplo, el uso de salidas de emergencia, extintores en los edificios reducen el riesgo. Pero en muchos otros casos los sistemas de normas tienen dificultades.

Los sistemas de compensación son más simples; sin embargo, en todos estos casos siempre está involucrado algún elemento contractual y mucha de la intervención del Estado tiene que referirse a la posibilidad de que una de las partes no cumpla. En este caso, por ejemplo, ¿cómo disciplinar a un patrón que no haga las inversiones en seguridad e higiene? Para que este sistema funcione de forma adecuada tiene que haber un apoyo muy fuerte de los litigios civiles, y debe existir la posibilidad de que los empleadores se hagan responsables, en un litigio civil, de los daños causados al trabajador.

El sistema de seguridad social es un sistema de compensación. Sin embargo, en México el litigio civil es un camino muy difícil y muy costoso y además el adecuado funcionamiento de este sistema requiere que los tribunales laborales sean expeditos y de bajo costo, y que preferentemente los casos se resuelvan por vía administrativa (en el marco del seguro social). En estos temas de riesgo de trabajo seguramente hay cosas que mejorar en la Ley del Seguro Social, seguramente hay cosas que mejorar en la Ley del Trabajo, en la de Ecología y en otras, pero mientras el Estado no cuente con una buena capacidad para actuar por vía de litigio civil, va a ser muy difícil que realmente los temas de seguridad e higiene se resuelvan de forma completa.

El caso de Estados Unidos es importante por la influencia que ese país tiene en la evolución de cuestio-

nes de regulación en el resto del mundo. La discusión acerca del papel de la agencia que regula, vía normas, a las empresas y el papel de litigio civil se ha tenido que reevaluar. La inclinación hacia un sistema de compensación ha cobrado mayor importancia en los últimos años, tras haberse confirmado que el sistema de comando y control estatal no ha resultado ser tan efectivo como se esperaba en décadas pasadas. En los mil novecientos setenta y ochenta se dieron casos muy importantes de grandes accidentes industriales en los que se culpaba a la autoridad por deficiencias en las normas, sin embargo esto no ha resuelto el problema.

La Agencia de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA) fue inicialmente establecida con la misión de hacer el lugar de trabajo tan seguro como lo permitiera la tecnología, pero no fue un objetivo realista. Los estándares de comando y control que caracterizaron los esfuerzos iniciales de esta organización han sido reemplazados por reglas más orientadas al mercado, donde se han establecido incentivos económicos, a los cuales las empresas y los trabajadores tienen que responder como consideren más adecuado. Subyacente a este movimiento se encuentra el reconocimiento de que las fuerzas del mercado juegan un papel importante en la regulación de la seguridad en el lugar de trabajo.

En conclusión, hoy en día, el sistema de protección contra riesgos de trabajo de la seguridad social es parte de la clase de sistemas basados en la compensación que hacen responsable al patrón de los costos sin evaluar si hubo cumplimiento de condiciones de seguridad o de normas o si el trabajador tuvo alguna negligencia.

La nueva lss básicamente hace más equitativo el sistema porque se está premiando a quienes disminuyen

los riesgos y a las empresas que tienen menos accidentes; aquellas que tienen más incidencias de accidentes tienen que pagar más. Esto incentiva la prevención de riesgos y la competitividad, promueve que haya espacios laborales más seguros, y la inversión en prevención de riesgos se traducirá en mayor productividad y competitividad en el mercado.

Sin embargo, si queremos avanzar en la protección de los riesgos de trabajo, probablemente, además de los temas de seguridad social y de Ley Federal del Trabajo, tenemos que pensar en un sistema de control general, en el que todos los instrumentos que el Estado tiene para lograr que la seguridad y la higiene en las empresas sean los óptimos.



# Problemática estructural del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

*Antonio Guzmán Nacoud*

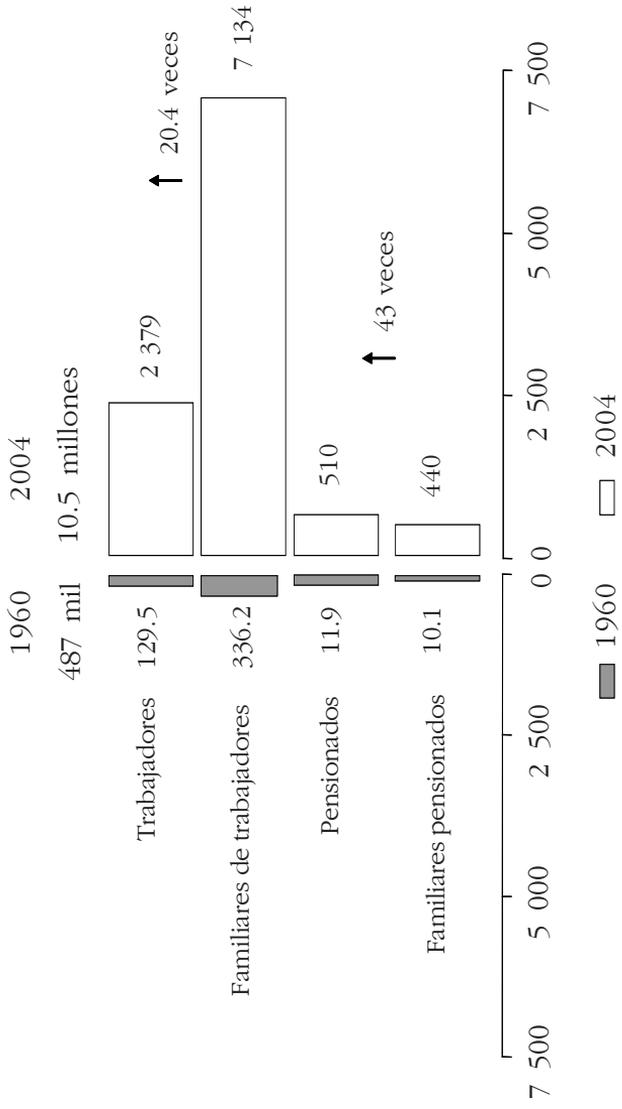
El objetivo de este ensayo es revisar la problemática por la que atraviesa el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), independientemente de su solución.

Primero, mencionaré de manera breve lo que ha pasado con el ISSSTE desde su fundación en 1959. La Gráfica 1 muestra las dimensiones por las que ha pasado el Instituto; por ejemplo, de 129 mil trabajadores afiliados en 1960, se llegó a 2.3 millones en el 2004. En cuanto a familiares de trabajadores, de 300 mil a prácticamente siete millones en el mismo lapso, es decir, creció 20.4 veces, según la misma gráfica. Respecto a la derechohabencia potencial total con que cuenta el Instituto, esta cifra, en números cerrados, asciende de 487 mil en 1960, a 10.5 millones en 2004.

Ahora, en cuanto al tema de las pensiones, es uno de los grandes problemas, no únicamente en México, ni en el ISSSTE, sino en todo el mundo,

El ISSSTE, a diferencia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), tiene una población de mayor edad

Gráfica 1  
Derechohabencia del ISSSTE



comparativamente con el resto del país. Hay que recordar que el ISSSTE es una entidad cerrada; únicamente da y proporciona servicios y opera en función de la burocracia o de los convenios que se puedan tener de manera voluntaria con algunos estados o municipios en México.

Las características de esta población son notablemente diferentes a las del resto del país, por principio de cuentas respecto al promedio de edad, como lo muestra la Gráfica 2. Del lado derecho tenemos la pirámide nacional, que es, para el año 2000, prácticamente normal, aunque ya empieza a dar avisos de envejecimiento. Si vemos la de enmedio, que es la del ISSSTE, notaremos algunas de las diferencias.

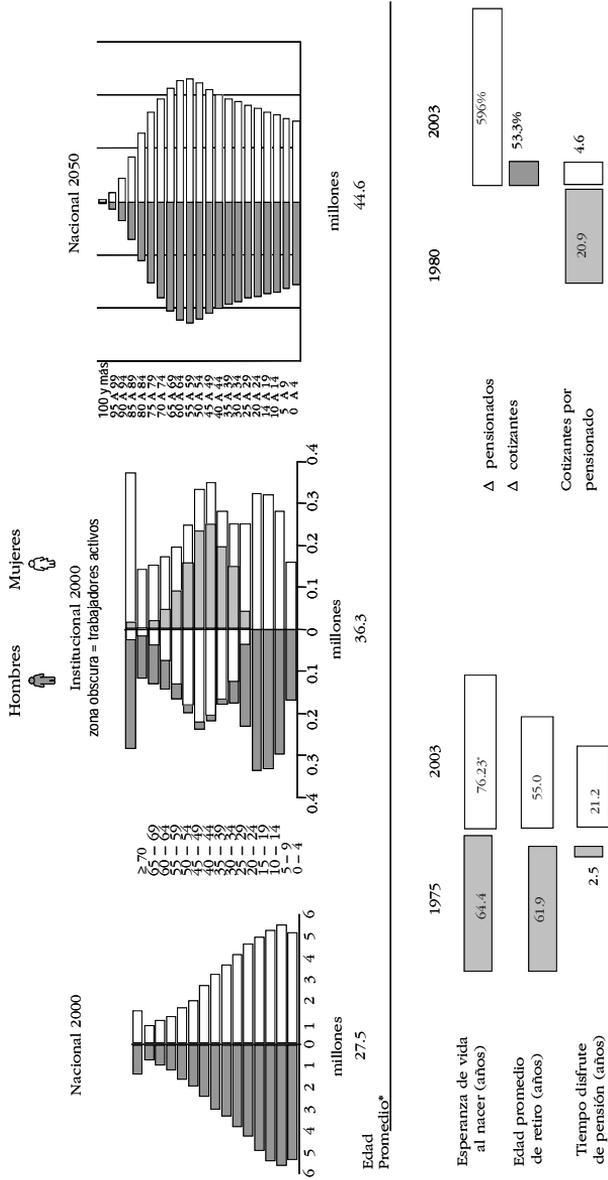
En cuanto a la esperanza de vida, los datos muestran que en 1975 ésta era de 64 años al nacer, mientras que para el año 2000 es de 76.

En el ISSSTE la edad promedio de retiro en 1975 era de 71 años, en la actualidad es de 55 años. Así, el tiempo y disfrute de la pensión también ha cambiado como producto del aumento de esta esperanza de vida, pues aumentó de 2.5 años a casi 22 para el mismo periodo.

Por otra parte, el número de pensionados también se incrementó notablemente. Las cifras indican un aumento de casi 700% de 1980 al 2003, y los cotizantes por pensionado para ese mismo periodo, han pasado de 20 cotizantes por pensionado a 4.6. Al día de hoy (datos del 2003), es de 3.9 cotizantes por pensionado.

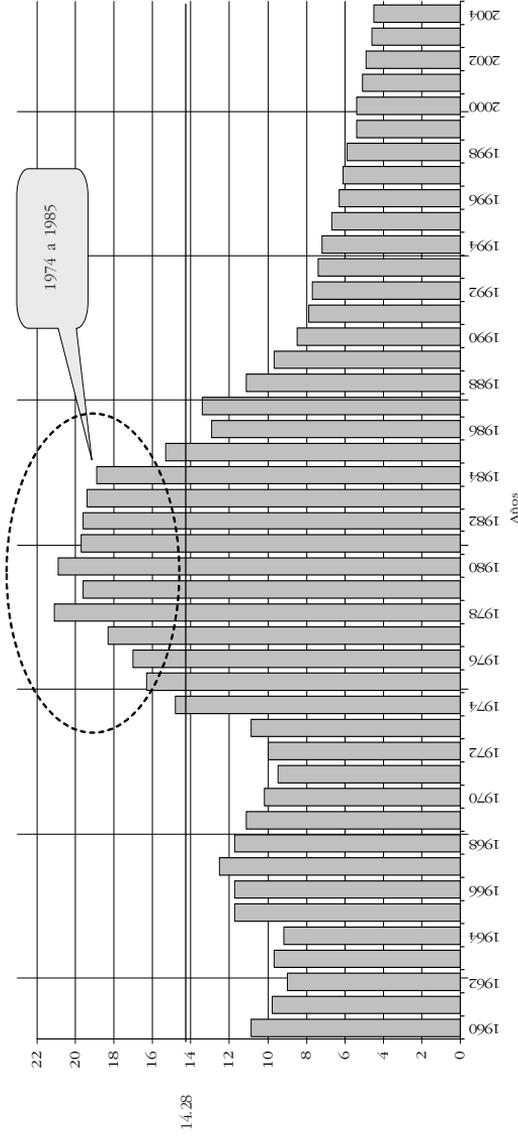
La Gráfica 3 ilustra qué ha pasado a lo largo de la historia de cotización del Instituto en cuanto a la relación entre trabajadores activos y pensiones que se otorgan. Lo que se pretende mostrar es que para poder obtener un equilibrio se requieren alrededor de 14.28

Gráfica 2  
Factores demográficos



Fuente: Conapo.

Gráfica 3  
Relación Trabajadores activos/ pensiones



Año	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988	1990	1995	2000	2004*
Activos / Pensiones	10.9	11.7	10.2	16.3	20.9	15.3	15.3	8.5	6.7	5.4	4.5
Número de pensiones	11.9	22.3	42.0	55.9	68.4	110.1	110.1	204.3	281.9	385.9	487.9
Número de cotizantes	129.5	261.4	430.5	908.5	1.369.6	1.679.5	1.679.5	1.730.2	1.877.0	2.069.7	2.204.7

\*A marzo

cotizantes por pensionado, para que el fondo de reparto pueda dar y proporcionar el beneficio que estipula la ley. Únicamente los años de 1974 a 1985, o que superan la línea de 14.28, han sido los únicos en los que el Instituto ha tenido esta cotización, y los únicos en que se pudo tener una acumulación de reservas, para poder hacer uso de las contingencias.

Finalmente, las reservas empezaron a utilizarse en 1991, pues la primera evaluación actuarial que dictaminó que ya el fondo de reparto era insuficiente fue la de 1988. A partir de ahí empezaron a moverse los parámetros de la población notablemente; para 1991, empezaron a utilizarse las reservas mismas que se acabaron en 1994.

Si dimensionamos el tamaño de lo que representa el problema de las pensiones, no únicamente para el Instituto, sino para México, para la federación, los números nos van a sorprender. Al año 2005, lo que resultaba de los ingresos por concepto de cuotas del trabajador y aportaciones de las dependencias al fondo de pensiones, que en total suman el 7% (3.5% de cada una de las dos partes), representa aproximadamente 11 mil millones de pesos.

Las nóminas que se pagaron en el 2005 fueron de 38 mil millones de pesos. Es decir, la diferencia resultante es producto de transferencias de recursos federales que provienen básicamente de los impuestos, que representan la mayor parte de los ingresos de que dispone México.

Si dimensionamos el tamaño de las transferencias de este sexenio, es decir, el periodo de la administración del Presidente Vicente Fox, únicamente al ISSSTE irán alrededor de 130 mil millones de pesos, para poder cubrir el déficit en el tamaño de las pensiones dentro del Instituto.

Es importante darnos cuenta de lo que representan estos números: el programa de fortalecimiento y apoyo a las entidades federativas para el presupuesto 2006 fue de aproximadamente 22 mil millones de pesos. Claramente, en un solo año, el ISSSTE aplica mucho más que esa cantidad, que se destina a todos los estados.

¿Pero dónde está el problema?, el problema es que los números no coinciden, es decir, el tamaño de las aportaciones contra el tamaño de las erogaciones son completamente dispares. Subir las cuotas bajo el régimen actual podría ser una posible solución, aunque temporal. Por ejemplo, la cotización actual, nada más al fondo de pensiones, es alrededor del 7%, 3.5% aportaciones de las dependencias, 3.5% de cuotas del trabajador, más 2% si se incluye el SAR, pero para poder alcanzar un equilibrio tendría que ser alrededor del 44% del sueldo básico al 2004, o bajar los beneficios, que es otra manera de abordar el problema.

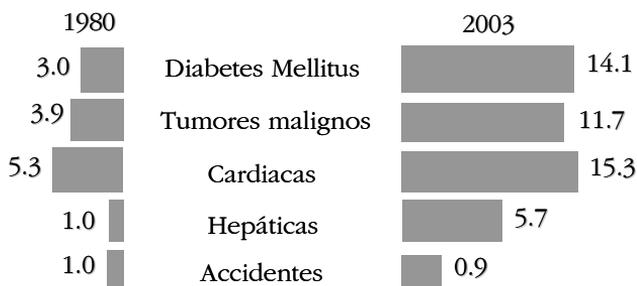
Pero esto es impensable, porque no se puede atentar contra un derecho que ya ha sido ganado, equivaldría a implantar la edad de jubilación en 75 años, y prácticamente sería no disfrutar de una pensión. Una solución intermedia, muy simple, pudiera ser dejarla en 65 años, pero con contribuciones del 26%. Es decir, la diferencia, todavía con el 9%, es grande. Esto es impensable también, es decir, es muy difícil lograrlo sin contar con el fondo médico.

Retomando estas diferencias de población ya comentadas, en el ISSSTE la población de 40 años o más es la que presenta mayor porcentaje respecto a la de México, casi 6 puntos porcentuales más. Entonces, el problema es completamente diferente, y si vemos la de 60 años o más, la cuestión es todavía más sensible, pues aquí es donde normalmente se concentra la ma-

yor parte de las famosas enfermedades crónicodegenerativas.

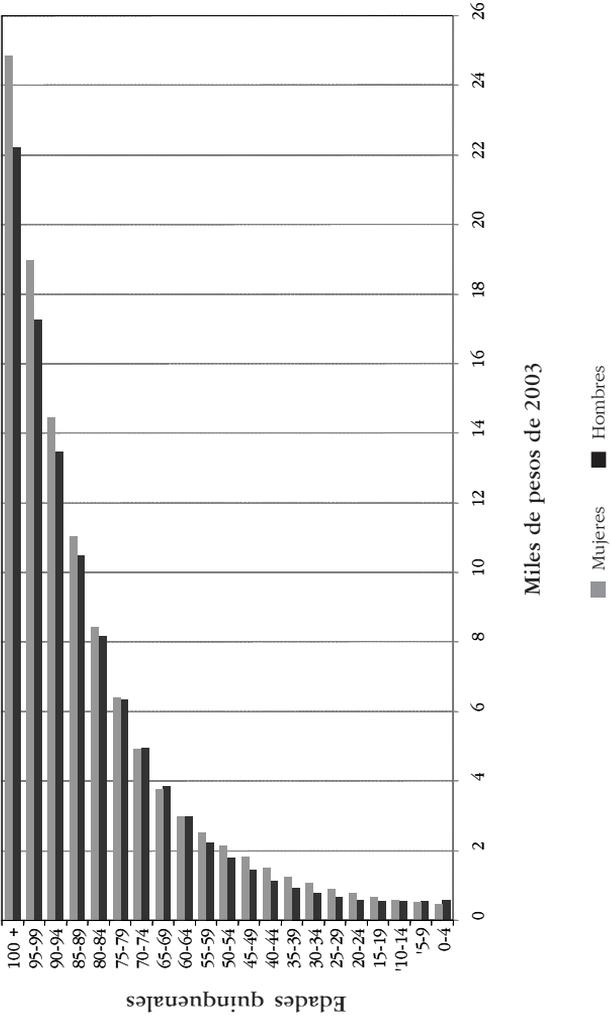
Asimismo, la transición epidemiológica en el ISSSTE se refleja como un problema, pues no sólo hay que considerar el tipo de enfermedad, sino el tiempo que tiene que costearse, además del costo per cápita de la misma; es decir, a mayor edad, más costo en la atención. Para el caso específico del ISSSTE, éste representa una cantidad muy importante.

Gráfica 4  
Enfermedades crónico degenerativas,  
% de mortalidad hospitalaria

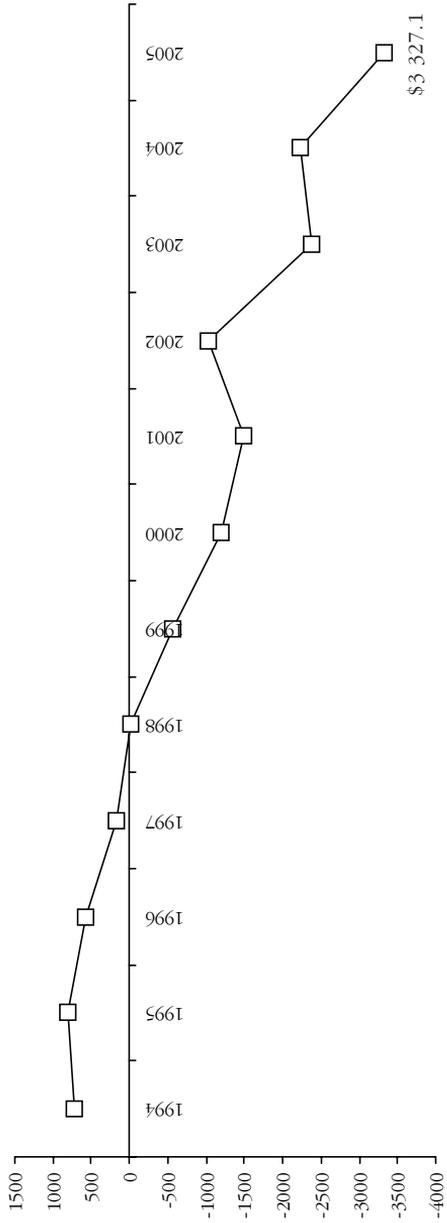


Ahora bien, la mayor concentración de este tipo de enfermedades está en la población adulta, especialmente en los pensionados, lo que acrecenta el problema. Es importante mencionar que en 1992 se dejó de recibir la cuota por parte del trabajador pensionado para el fondo médico. Es decir, al día de hoy, desde entonces, al trabajador pensionado del Instituto no se le cobra absolutamente nada para que pueda sortear sus gatos. Esto ha impactado de manera muy importante en el fondo médico.

Gráfica 5  
Costos unitarios de servicios de salud



Gráfica 6  
Déficit financiero del fondo médico



Nada más para dimensionar los números, guardando todas las proporciones, porque probablemente el tema de las pensiones es, por su tamaño mucho más dramático, al 2005 el déficit del fondo médico fue de 3 327 millones y para el 2006 éste se pronostica en casi 5 mil millones de pesos, transferencias que de nuevo tienen que hacerse.

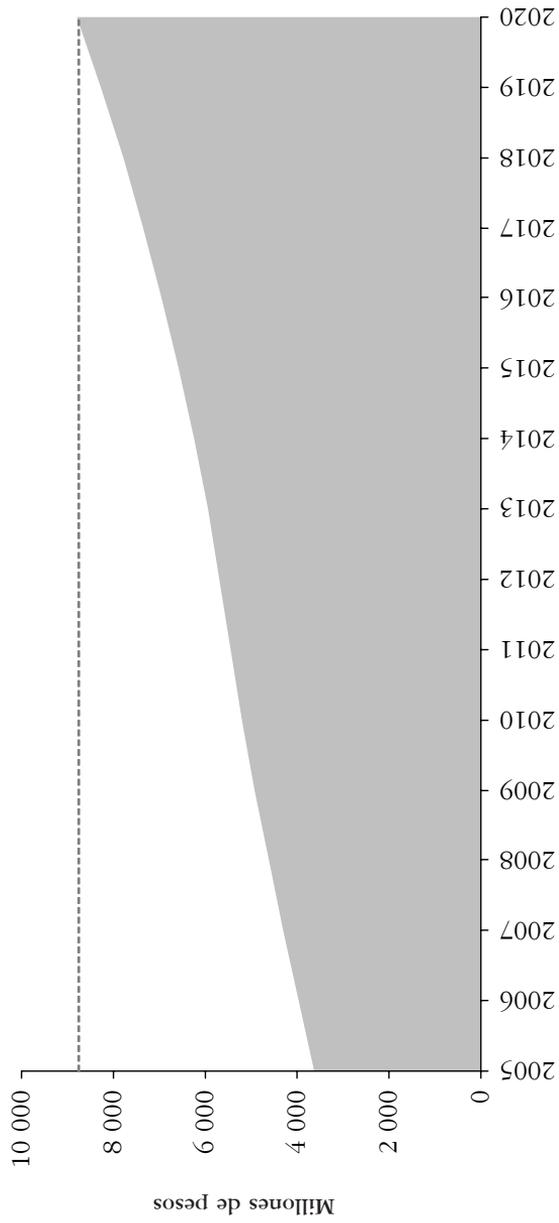
Hasta hace algunos años, este recurso circulaba a través de los otros fondos que sí eran súperhabitarios y podían moverse con subsidios internos cruzados para subsanar este fondo.

El gasto pensionado ha aumentado notablemente, y como esto no se evaluaba hace 7 u 8, años, al hacerlo hoy, nos damos cuenta del tamaño del problema. Del total de los ingresos que se reciben por concepto de cuotas y aportaciones para el fondo médico, el 25% está destinado únicamente para pensionados. En otras palabras, únicamente la población de 550 mil pensionados que el ISSSTE cubre actualmente, absorbe el 25% de los ingresos por cuotas y aportaciones, y en 10 años va a ser el 50%. Entonces este un problema va a crecer por lo que implica el tema de la salud, no únicamente en el ISSSTE, sino en México, un problema muy importante que se tendría que empezar a atender.

Ahora bien, la prima actual es de 9.5%, tanto en cuotas del trabajador como de aportaciones por parte de la dependencia. Pero la prima de equilibrio para el 2005 fue del 12.5%, es decir, existe un déficit. Si queremos empezar a acumular reservas y manejar el fondo como se debe, la prima deberá de ser de alrededor del 21%.

La proyección actuarial al respecto indica que dentro de 10 años el gasto médico a pensionados va a absorber casi la mitad del total de los ingresos.

Gráfica 7  
Proyección del déficit del fondo médico



Por otra parte, también hay que reconocer que ha habido un estancamiento, además de un deterioro muy importante en obra pública. Prácticamente no se han construido más hospitales para el Instituto, y el mantenimiento que se ha destinado a los ya existentes ha sido, contra las necesidades, relativamente pobre. En donde sí se ha acelerado el paso, a diferencia de la obra pública, es en el equipamiento en medicamentos, aunque el reto sigue siendo grande.

En resumen, es importante diseñar estrategias para garantizar el financiamiento futuro de la previsión social, reformar las estructuras de los beneficios y transformar las estructuras organizativas y los modelos de gestión para que puedan ser mucho más eficientes y más eficaces.

El problema no es sencillo, no se puede solucionar únicamente por aritmética; aunque los números son alarmantes. Sin embargo, cualquiera que pueda ser la situación, al menos deben de considerarse los siguientes puntos: primero, reconocer que el ISSSTE es, de esta manera, insostenible; y que su rescate es importante porque representa el patrimonio de miles de trabajadores. Segundo, debe ser corresponsable. No se puede pensar en un mecanismo en el que solamente una de las partes tenga que negociar, deben hacerlo todas las partes.

Creemos que también tendría que ser un deber generacional. No se puede seguir sosteniendo la manera en que el Fondo de Reparto opera en la actualidad, éste debe ser sustentable y tener un alto compromiso social para garantizar el futuro.

Sin duda, el reconocimiento de los derechos ya adquiridos, tanto de pensionados, como de trabajadores activos, debe mantenerse. Debe seguir siendo equitati-

vo para que socialmente sea más justo y tengan mejores pensiones.

Tal vez una buena idea sería pensar en un sistema nacional de pensiones, que permita que la aportabilidad de derechos pensionarios y de salud pueda hablarse con las demás entidades de seguridad social y, por supuesto, mejorar la calidad y la cobertura de los servicios, de todos los servicios, pero especialmente el servicio médico.

# El sistema de pensiones Oportunidades

*Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín*

## Introducción

Uno de los grandes problemas pendientes en la agenda nacional es la construcción de un sistema de pensiones que atienda a la población que no es derechohabiente de los sistemas formales de pensiones (IMSS, ISSSTE, Issfam, Pemex, CFE, etcétera), misma que tradicionalmente ha estado excluida de estos servicios por no formar parte de esquemas de trabajo asalariado dependientes de un patrón en la iniciativa privada o en el Estado y que en edad de retiro goce de una pensión que le brinde una vida decorosa, permitiéndole satisfacer sus necesidades primarias.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tiene como objetivo atender a la población en extrema pobreza, y de acuerdo con lo señalado en la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006, autorizada por la Cámara de Diputados, atiende a un padrón de cinco millones de familias, es decir, 25 millones de personas, casi la cuarta parte de la población del país.

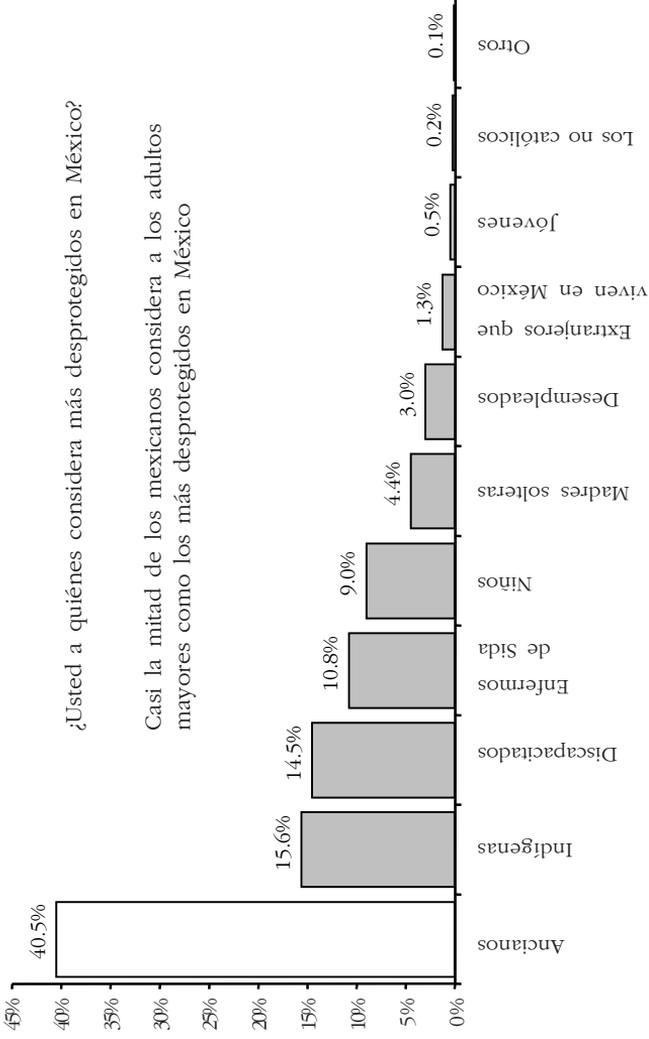
De acuerdo con el Censo de Población 2005 del INEGI, hay tres millones 944 mil personas mayores de 70 años, de las cuales un millón se encuentra dentro de hogares en pobreza incorporados al padrón activo de Oportunidades. Existe además el reconocimiento en la percepción de la ciudadanía a este problema como uno de los mayores a los que se enfrenta la sociedad mexicana, siendo el foro que dio lugar en primera instancia a estas reflexiones ejemplo de los numerosos eventos que sobre el tema se han realizado en los últimos tiempos.

De acuerdo con una encuesta reciente realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), 40% de la sociedad en su conjunto percibe que los adultos mayores son el sector más desprotegido de la población, y 90% de los adultos mayores opina que hay discriminación contra ellos.

Asimismo, la percepción de la sociedad es que los adultos mayores padecen no sólo de enfermedades, sino sobre todo ubica problemas relacionados con pobreza y la falta de trabajo, que se refleja en la falta de ingresos, en el abandono de familiares y en la discriminación hacia el adulto mayor. La sociedad considera un serio problema el que la población de mayor edad carezca de las condiciones mínimas para vivir dignamente. Ésta es la percepción social de acuerdo con dicha encuesta.

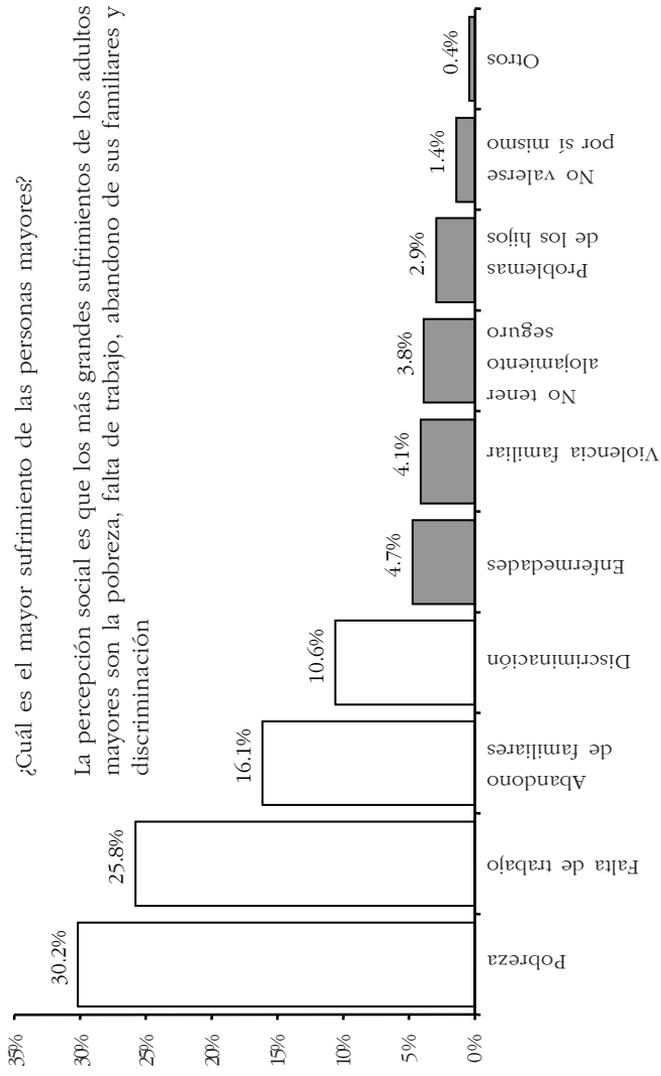
De acuerdo con estimaciones del Conapo, se considera que para el año 2010 habrá 4.4 millones de personas mayores de 70 años y actualmente sólo el 8% de la población en extrema pobreza cotiza en un sistema de seguridad social formal. El resto está fuera de la cobertura de estos mecanismos y por lo tanto no sólo

**Gráfica 1**  
**¿Qué opinan los mexicanos?**



Fuente: Sedesol, Conapred.

Gráfica 2



no tiene acceso a los servicios de los sistemas seguridad social en el presente, si no que tampoco tiene una perspectiva de ingreso a los servicios de seguridad social en el futuro cercano que le permita contar con una pensión en 5 o 10 años.

El problema crecerá dada la tendencia demográfica y que los sistemas formales de pensiones no contributivas como única respuesta representan una seria problemática a las finanzas públicas.

Esto además presenta un patrón de desigualdad, dado que en las localidades rurales donde vive la mayoría de la población en extrema pobreza sólo uno de cada 10 habitantes cuenta con una pensión, a diferencia del medio urbano, donde es uno de cada tres.

Es por eso que, con base en las disposiciones recientes de la Consar de abril de 2005 que posibilitan en la práctica la apertura de cuentas de ahorro para el retiro a trabajadores “independientes”, es decir, a la población que no es derechohabiente de los sistemas formales de seguridad social, se decidió establecer un mecanismo de ahorro para el retiro para promover el acceso a la población en pobreza extrema a estas cuentas mediante una acción focalizada del gobierno para:

- Promover e incentivar una cultura del ahorro de largo plazo y, en particular, de los mecanismos disponibles.
- Generar economías de escala que hagan viable un esquema con contribuciones relativamente modestas.

Este mecanismo constituye un primer paso en el proceso de creación de un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) con cobertura universal en nuestro país.

## Visión: Sistema Nacional de Pensiones

Para enfrentar esta problemática, se requiere un Sistema Nacional de Pensiones incluyente, de cobertura universal y que brinde acceso a quienes hoy no tienen la posibilidad de tener la cobertura de una pensión.

Se trata de adoptar medidas en el corto plazo que permitan avanzar en la construcción de este Sistema Nacional de Pensiones, pues sabemos que no es tarea de unos años, sino que tienen que irse colocando piezas en su proceso de construcción. Las acciones que adopte el Estado en materia de seguridad social en el corto plazo deben estar encaminadas a la integración de un SNP y deberán tener las siguientes características:

1. Cobertura universal:
  - Ofrecer acceso al sistema independientemente de que laboren en el sector formal o informal de la economía.
  - Ofrecer opciones para todos los estratos de ingreso de la población.
2. Consolidar un abanico de instrumentos (“Multipillar Pension System”) con acceso a toda la población, que incluya por lo menos:
  - Esquema de pensión mínima universal no contributiva.
  - Esquema contributivo obligatorio relacionado con los ingresos laborales.
  - Esquema obligatorio de cuentas individuales.
  - Esquema voluntario y complementario.
3. Incorporación de manera coherente a un Sistema Integral de Protección Social:
  - Atención a los riesgos más importantes individuales y colectivos (salud, pensiones, etcétera).

- Coordinación de los instrumentos (seguros, ahorro, transferencias, etcétera).
- Visión de largo plazo.

### **Premisa del esquema propuesto**

Con esa visión, la propuesta es dar un primer paso, es decir, iniciar con la población en extrema pobreza que ya está en el padrón de Oportunidades –que como ya se mencionó son cinco millones de familias que representan una gran proporción de los hogares más pobres del país–, en un esquema que sea compatible y complementario del sistema de pensiones previsto en la Ley del Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR) para que se constituya en una pieza del Sistema Nacional de Pensiones.

En esta fase, y dado que este mecanismo nace vinculado a la operación del programa Oportunidades, que de origen fue diseñado para entregas de transferencias monetarias condicionadas para la población en extrema pobreza, –en una lógica de desarrollo de capacidades y de desarrollo humano–, tiene que ser compatible con la lógica del diseño y la operación de Oportunidades, y en un esquema que sea sostenible para las finanzas públicas y que no genere presiones deficitarias mayores a las ya existentes en la realidad nacional.

### **Propuesta base de solución**

La propuesta de solución está basada en un esquema con dos componentes:

1. La creación de un Sistema de Ahorro para el Retiro para personas en pobreza extrema que estén previamente incorporadas al programa Oportunidades, aprovechando las disposiciones actuales que permiten la posibilidad de abrir cuentas individuales para trabajadores independientes, o sea, para personas que no dependen de un patrón, y que en el caso del padrón de Oportunidades son siete millones de personas entre 30 y 69 años de edad.
2. El inicio inmediato de un apoyo para adultos mayores, una pensión no contributiva para quienes ya tienen 70 años y viven en condición de extrema pobreza y que estén incorporados en una familia del programa Oportunidades. Actualmente se tienen registradas a un millón de personas adultos mayores de 70 años.

Ésos son los dos elementos que constituyen la visión propuesta del Sistema de Pensiones vinculado al programa Oportunidades.

### **Operación del sistema de ahorro para el retiro Oportunidades**

El presidente de la república emitió el decreto por el que se establece el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (Marop), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de marzo de 2006, en donde se establece como objeto del mismo lo siguiente:

El Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades tendrá por objeto fomentar el ahorro para el retiro, y establecer un

sistema de administración de cuentas individuales cuyos recursos serán propiedad de los sujetos beneficiados por el presente Decreto, con las modalidades que en el mismo se establecen.

La finalidad del Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades será complementar el ahorro individual, con el propósito de que los adultos mayores integrantes de las familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades puedan contar con recursos a partir de que cumplan 70 años para adquirir una renta vitalicia que contribuya a mejorar su nivel de vida.

Asimismo, el 18 de mayo de 2006 se publicaron en el DOF los Lineamientos Específicos del Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades que complementa lo señalado en el decreto de creación del MAROP y que señala que:

El MAROP es un instrumento de política social, que tiene las siguientes finalidades específicas:

- Establecer un sistema de cuentas individuales, cuyos recursos serán propiedad de los sujetos beneficiados conforme a lo establecido en el Decreto y en estos Lineamientos.
- Fomentar el ahorro individual para el retiro mediante un esquema que incentive y complemente el ahorro, con el propósito de que los beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades puedan alcanzar una pensión.
- Promover un mecanismo de ahorro para el retiro que beneficie a los adultos mayores en extrema pobreza.
- Garantizar la vinculación e interrelación permanente con los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Contribuir a la equidad de género permitiendo que tanto hombres como mujeres accedan por igual a la

opción de ahorro a largo plazo destinada al retiro en la vejez.

- Contar con mecanismos efectivos para la solución de problemas operativos que garanticen una atención eficiente y oportuna.

De manera sucinta se describen las características operativas del MAROP:

- Las personas adultos mayores, que tienen entre 39 y 70 años, y que están inscritas en el Padrón de Oportunidades –personas que viven en condiciones de extrema pobreza–, son invitadas a abrir una cuenta individual definiendo cuál será su esquema de contribución ya que podrán ahorrar mensualmente una parte de su apoyo para fundear su retiro a los 70 años.
- Se ha considerado inicialmente abrir tres opciones de contribución, 20, 30 y 50 pesos, como parte de los apoyos que reciben del programa, que la Coordinación Nacional de Oportunidades depositará en la cuenta individual para administrarla de acuerdo a las disposiciones del SAR.
- El gobierno federal –a través de la Coordinación Nacional de Oportunidades– aportará una cantidad igual en las cuentas individuales como incentivo al ahorro para el retiro (peso por peso).
- La Coordinación Nacional de Oportunidades vigilará que estén desde el principio individualizadas, lo cual permite la posibilidad de la portabilidad en el Sistema de Ahorro para el Retiro, que utilicen la Clave Única de Registro Personal (CURP) como llave de identificación, lo cual permite identificar a todo este sector de personas que alguna vez han cotizado dentro del sistema formal, pero que ahora no están contribuyendo, o que son tra-

bajadores eventuales, o de la industria de la construcción o que por diferentes situaciones pueden haber cotizando en algún momento, lo cual permite unificar estos recursos y tener una sola cuenta para estas personas.

- Al cumplir 70 años, las personas podrán adquirir con los fondos acumulados en la cuenta, una pensión vitalicia en forma similar a los derechohabientes del IMSS conforme lo prevé la Ley del SAR con la salvedad de una edad distinta.
- Se estima que una persona que ahorre durante 35 años 50 pesos mensuales, y que sumados a la aportación del gobierno federal, podrá obtener una pensión vitalicia de \$1 000.00 mensuales, lo que representa más del doble de lo que es el ingreso actual de los adultos mayores en condición de extrema pobreza
- Los cálculos actuariales realizados muestran que el costo máximo para el escenario de cobertura total –7 millones de personas ahorrando \$50.00 mensuales– podría llegar a un máximo de 4 200 millones de pesos corrientes.

### **Fortalezas de la propuesta del Sistema de Ahorro para el Retiro Oportunidades**

Una de las fortalezas de esta propuesta radica en que coloca una pieza base fundamental y compatible con un Sistema Nacional de Pensiones, no generando incentivos contradictorios con el programa Oportunidades, ni con respecto a los beneficios que ofrece el sistema formal tripartito de seguridad social.

Es sostenible en el tiempo, pues tiene una visión financiera acorde con la evolución demográfica del país.

Las cuentas son totalmente portables al SAR, ya que al ser cuentas individuales pueden sumarse con otros recursos de sistemas de pensiones basados en empleo asalariado formal y que entran dentro del esquema tripartito de cotización.

Su funcionamiento básico es sencillo de comprender, y la persona sabe claramente cuál es su aportación y cuál es la aportación del gobierno.

Es compatible con el diseño de incentivos y con la operación del programa Oportunidades, dada su vinculación basada en la utilización del Padrón de Oportunidades, siendo ésta la ventanilla de atención a la población al actuar como mediadora entre el sistema y los ahorradores.

### **Operación del Apoyo a Adultos Mayores**

El otro elemento que forma parte integral del *Sistema de Pensiones vinculado al Programa Oportunidades* es el programa Apoyo a Adultos Mayores, el cual permite entregar a las personas mayores de 70 años, y que estén incorporados al padrón del programa Oportunidades, un apoyo alimentario de 250 pesos mensuales –pensión no contributiva–, que complementa el ingreso que ya reciben sus hogares por estar inscritos en el programa Oportunidades. Es decir, se suma a los otros apoyos y además queda vinculado a un esquema de corresponsabilidad donde los adultos mayores recibirán un paquete de atención en salud, previsto en la Estrategia de Línea de Vida y en la Cartilla Nacional de Salud para Adultos Mayores que el Sistema Nacional de Salud tiene ya definida para la población en edad avanzada.

La corresponsabilidad semestral respecto a este apoyo está establecida de acuerdo con los lineamientos de la Cartilla Nacional de Salud, asimismo hay un compromiso para dar prioridad a esta población en la incorporación al Seguro Popular, con lo cual se amplía sustancialmente el paquete de intervenciones y servicios de salud cubiertos para este sector de la población.

La aportación se entregará bimestralmente en concordancia con las entregas de transferencias apoyo monetario del programa Oportunidades.

El monto del apoyo por persona adulto mayor será de 500 pesos bimestrales, sumados a los otros apoyos que se entregan a las familias por ayuda alimentaria y apoyos educativos.

De esta manera, una familia Oportunidades con un adulto mayor recibirá 700 pesos en promedio, con un máximo de apoyos de 1 800 pesos o bien un mínimo de 420 pesos mensuales.

Una familia Oportunidades con dos adultos mayores –la gran mayoría que conforman el padrón– recibirá 950 pesos en promedio, con un máximo de 2 050 pesos y un mínimo de 670.

El costo fiscal del apoyo para adultos mayores es de tres mil millones de pesos.

Es importante aclarar que el costo fiscal no es el presupuesto de este año, dado que la incorporación es gradual y el PEF 2006 previó un monto de 2 200 millones de pesos. La tendencia incremental para los próximos 10 años presenta un techo de 3.8 mil millones de pesos corrientes para esta pensión.

## Fortalezas de la propuesta del Apoyo a Adultos Mayores

El apoyo de 250 pesos mensuales para los adultos mayores en los hogares en extrema pobreza es una cantidad significativa, y representa en promedio lo que se requiere para superar la línea de pobreza de capacidades, siendo compatible con los incentivos y la operación del programa Oportunidades. Esto es un poco menor de lo que se recibe por un apoyo educativo de primero de secundaria, aunque no se pretende perder el espíritu central del programa Oportunidades, que es que los niños avancen y permanezcan en la escuela. Asimismo, el programa incluye corresponsabilidad y beneficios en salud.

También integra parte del esquema ampliado del SAR-Oportunidades, lo cual permite su inserción en el Sistema de Pensiones y aporta a su avance como parte de un futuro sistema universal con pensión mínima garantizada para toda la población.

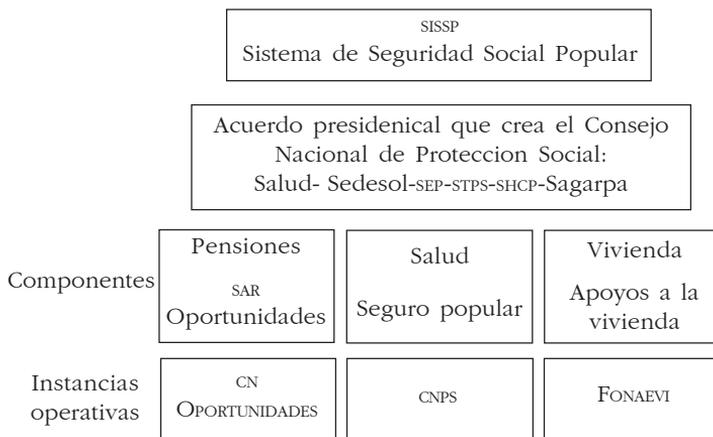
Finalmente, incluye la prioridad de acceso al Seguro Popular, pues es parte de la combinación entre la pensión no contributiva y el establecimiento de un sistema de ahorro, de generación de fondos, que se suman y permiten establecer la base de un sistema más amplio y con una visión complementaria donde participan esquemas de pensiones no contributivas y esquemas de los sistemas de ahorro para el retiro.

El programa inicia con la atención de la población en extrema pobreza, siendo una pieza gradual y parcial en el proceso para llevar a cabo la cobertura universal, sobre todo en los hogares que no han tenido acceso a la cobertura de los sistemas de seguridad social formales, ya que como se mencionó, sólo 8% de

los hogares en esta condición tienen acceso a estos servicios.

Como una medida institucional complementaria, el presidente de la república anunció la creación de la Comisión Intersecretarial, del Consejo Nacional de Protección Social (CNPS), para integrar el Sistema de Seguridad Social Popular, en donde se articula este mecanismo de pensiones con la cobertura de Salud del Seguro Popular y con los apoyos a la vivienda del Fonhapo, el cual brinda apoyo crediticio y subsidios a quienes no tienen acceso a los mecanismos del mercado o bien no tienen cobertura del Infonavit o del Fovissste (véase Figura 1).

**Figura 1**





# Seguridad social y desigualdad en México

*John Scott Andretta*

Este artículo trata sobre la parte distributiva de la seguridad social. Abordará algunos temas básicos relacionados con un aspecto que a menudo se olvida en los análisis técnicos de las Afores: las reformas posibles, el objetivo central, básico y mínimo de la seguridad social. Después argumentará en torno a por qué se considera que la seguridad social en México ha fracasado en uno de sus objetivos principales que es la protección social y, finalmente, qué implica esto en términos de reformas.

¿Qué significan estos objetivos básicos?, ¿cuál sería la función mínima de la seguridad social? La función original de los esquemas de seguridad social europeos es lograr un aseguramiento básico al conjunto de la población y, obviamente, en especial a la población más vulnerable, contra contingencias de salud, caídas drásticas del ingreso y, en particular, al final de la vida productiva.

Hay dos maneras de entender las “caídas drásticas del ingreso”: una es en términos de pobreza, caídas

drásticas del ingreso respecto a un mínimo, que a su vez puede entenderse como un bien absoluto, una línea alimentaria, por ejemplo; o una línea relativa o caídas del ingreso respecto al nivel alcanzado antes del retiro, que tiene que ver más con mantener, “suavizar” –como le llamamos los economistas– el consumo a lo largo de la vida.

Son dos objetivos muy distintos claramente en conflicto en el diseño del sistema. El sistema que tenemos en México –desde su origen y, en particular, aun después de su reforma en 1995– está diseñado más para el segundo objetivo que para el primero.

Dentro de los pilares de la seguridad social hay tres objetivos y tres instrumentos: el primero es el de protección social, relacionado con la parte redistributiva de la seguridad social; el segundo es el componente de un ahorro obligatorio para el retiro, relacionado, como ya se mencionó, con suavizar el consumo, y es ahí donde se han enfocado muchas de las reformas recientes en México y en otros países, sobre todo en América Latina, y tiene que ver más con transferencias dentro de la misma persona en distintas etapas de la vida; finalmente, el tercero tiene que ver con la idea de incentivar un ahorro voluntario, también para suavizar el consumo.

¿A qué me refiero con el fracaso de la seguridad social como instrumento de protección social? La cobertura, como ya se ha dicho en varias ocasiones, está troncada, y lo está justamente para la población que más necesitaría ese instrumento: los pobres, los indígenas y la población de la tercera edad.

Los sistemas están diseñados más para el desarrollo del consumo que para proteger a la población en su conjunto de la pobreza extrema en la tercera edad.

Tampoco, hasta muy recientemente, y esto es más sorprendente, se han generado esquemas de protección social complementarios. En realidad ha habido iniciativas interesantes, pero son iniciativas muy recientes. Años antes del Seguro Popular y de este componente de pensiones dentro del programa Oportunidades, no había gran cosa para la población abierta.

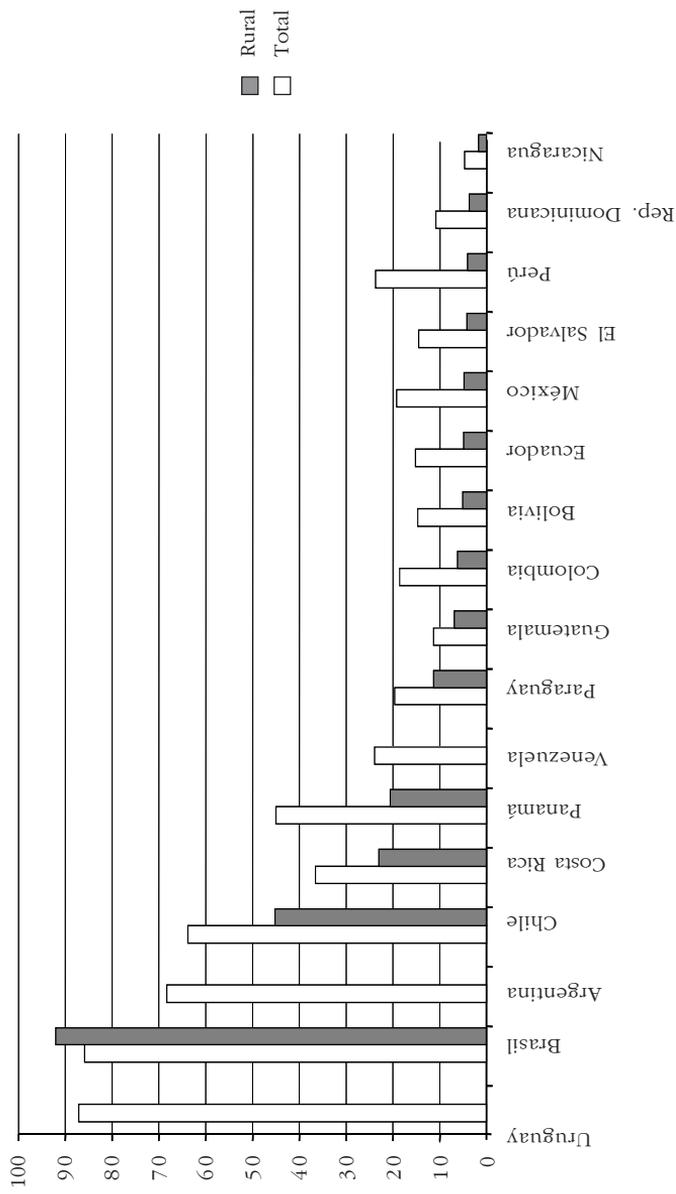
Para mostrar algunos datos, la cobertura de la seguridad social en adultos mayores en México está entre las más bajas de la región, según datos comparativos, sobre todo en áreas rurales. En estas áreas México está justo arriba de El Salvador, Perú, República Dominicana y Nicaragua, lo que nos ubica contrastados con países como Brasil, Chile, Argentina, Uruguay (el Cono Sur), particularmente abajo (véase Gráfica 1).

En la Gráfica 2 vemos el acceso de la población más pobre a la seguridad social. Lo que tenemos son quintiles poblacionales ordenados por ingreso, el primero es 20% más pobre y las últimas columnas a la derecha son 20% más ricos, y se puede observar que solamente 2% de los derechohabientes se encuentra en el quintil más pobre, la población en condiciones de pobreza alimentaria, y sólo 1% del ingreso por pensiones llega a esta población.

Esto ha sido así antes y después de la reforma de 1995. En la Gráfica 3 se pueden observar los hogares con derechohabientes en el IMSS, una vez más, ordenados por ingreso per cápita, de pobres a ricos, y vemos que en el quintil uno —que son los pobres extremos— la participación era poco significativa en 1992 y sigue siéndolo hoy.

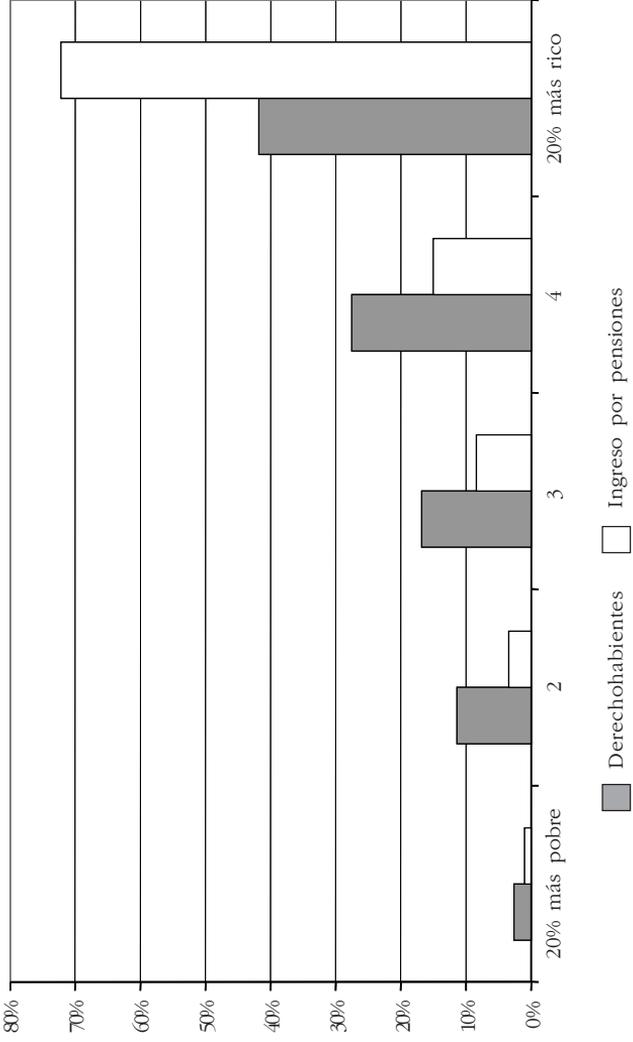
Una manera de contrastar esto, no la cobertura en un momento dado, sino su avance en este caso entre 1996 y 2002 en el IMSS, por un lado, y en los servicios

Gráfica 1

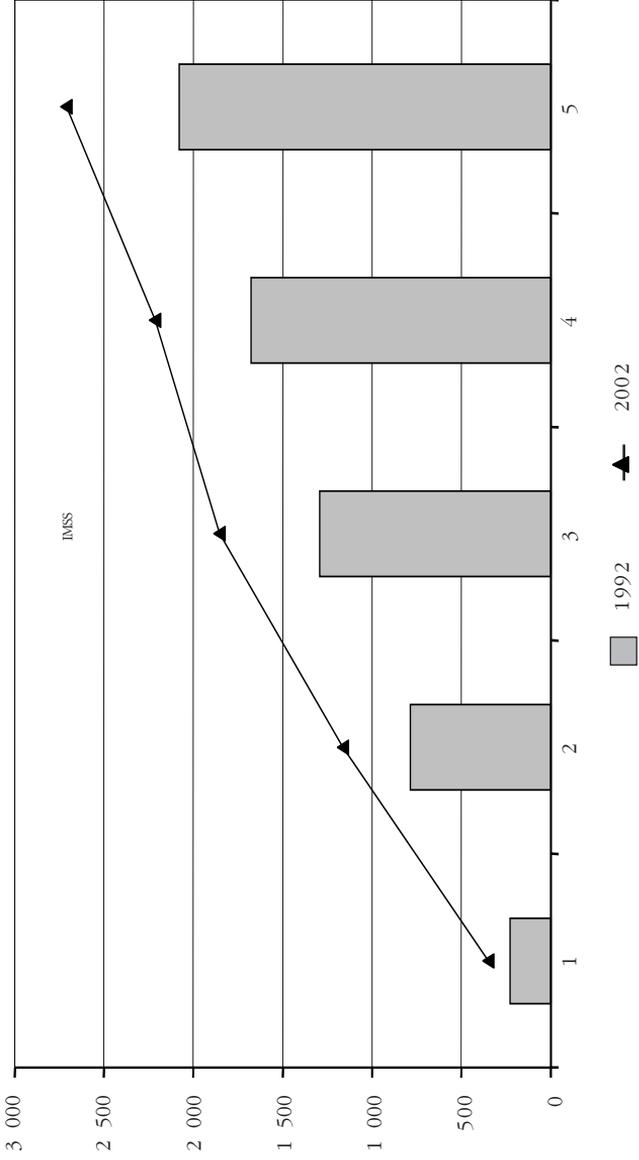


Fuente: Rafael Rofman, Cobertura de jubilaciones y pensiones en América Latina, Documento de Trabajo núm. 0523 del Banco Mundial, Washington, mayo de 2005.

Gráfica 2



Gráfica 3  
 Hogares con derechohabiente por quintiles poblacionales ordenados por ingreso per cápita



de salud para la población abierta, por el otro, es que mientras los servicios de salud para la población abierta se han ampliado con un sesgo muy claro hacia la población más pobre (el programa Oportunidades lo explica en parte, pero también ampliaciones por el lado de la oferta), los derechohabientes del IMSS se han ampliado con un sesgo contrario: no ha habido un avance, en particular en el quintil más pobre.

Una de las implicaciones de este fenómeno es que en México los ingresos por pensiones aumentan la desigualdad en el ingreso, y la aumentarían más significativamente si tuvieran mayor peso, contrariamente a lo que sucede en las economías de bienestar maduras, que cuentan, con sistemas amplios, donde el ingreso por pensiones es uno de los instrumentos principales en la reducción de la desigualdad.

El ingreso general de los hogares es 28 veces más alto en promedio en el decil más rico que en el más pobre, pero 287 veces, y nada más nos centramos en el ingreso de pensiones, el cual contribuye a ampliar notablemente la desigualdad. En términos de pobreza, si comparamos a México con otros países de la región (estudio que realizó el Banco Mundial comparando a ocho países sobre la diferencia entre la pobreza en la tercera edad y la pobreza nacional), vemos que la pobreza en la tercera edad es 70% superior a la pobreza a nivel nacional, la más alta en este grupo de países. Todos tienen más pobreza entre los adultos mayores, con excepción de Brasil, que como veremos tiene un programa muy ambicioso y costoso de protección de pensiones no contributivas.

Para dar cuenta del financiamiento de este rubro, puede incluirse una cita representativa de cierto escepticismo sobre la idea de pensiones no contributi-

vas. Esto, hay que decirlo, fue una declaración, una crítica de la pensión alimentaria universal no contributiva antes de los debates de las pensiones de los presidentes. Es importante analizar las siguientes preguntas: ¿existen subsidios?, ¿qué tipo de subsidios?, ¿quién se beneficia de los subsidios públicos a la seguridad social? Y con subsidios me refiero a gasto público neto de contribuciones de los trabajadores.

Hay subsidios muy importantes del orden del 10% del gasto programable o 1.5% del PIB, pero estos subsidios están distribuidos en dos aspectos: uno a la reforma del IMSS (por fortuna transitoria, aunque todavía está en su fase creciente, pero al final desaparecerá); otro también del IMSS –permanente–, que es la cuota social, principalmente pensiones no contributivas. Ahí no hay reformas. La reforma fiscal va a ser el tema menos interesante: con reforma fiscal o sin ella en poco tiempo el gobierno federal ya no va a gastar en más cosas. ¿Qué significa esto en términos de reformas? La segunda fase, las reformas, como yo lo vería, sería transitar hacia un sistema de seguridad social universal.

La reforma de 1995 se centró claramente en el llamado *pilar dodo*, en la parte obligatoria, contributiva, que con tasas de ahorro y de reposición altas y sobre todo obligatoriamente altas, no es una lección del ahorro como porcentaje en los salarios, sino de la obligación de ahorrar eso o quedarse en el sector.

El esquema de cuentas individualizadas tuvo ventajas muy importantes, en términos de hacer más eficiente el sistema y sostenible fiscalmente en el mediano plazo; pero los costos para trabajadores y empleadores no disminuyeron, al contrario, aumentaron ligeramente, como ha sido el caso de casi todas las reformas de este tipo en América Latina, con excepción de Chile.

El pilar uno, en todo caso, la parte de protección social, quedó completamente fuera de la agenda, y curiosamente no hubo nada sobre el tema. El elemento redistributivo dentro de la reforma, que es la parte de la cuota social y de la pensión mínima garantizada, es un elemento importante, pero es un elemento que retribuye dentro de los existentes en la seguridad social, es decir, no afecta a los que no están y, como ya vimos, la mayoría de los pobres no están, entonces no cumple con esa función.

Hay dos temas importantes aquí, uno es el de las reformas a los sistemas contributivos. Son realmente independientes en algún sentido, pero vale la pena verlos como complementarios, por lo que señalé hace un momento, si no se reforma la parte del sistema público de las pensiones de los trabajadores públicos, no van a quedar muchos recursos para un esquema no contributivo.

Lo primero sería, sin duda, tener un sistema integral, de tal manera que las pensiones sumamente privilegiadas del sector público no fueran nada más un tema de malos manejos o de inflación, etcétera. El hecho es que cuando en la mayoría de los países subió la edad de retiro, para los trabajadores afiliados al ISSSTE en los últimos 20 años disminuyó; es difícil de entender, de justificar, este privilegio respecto al resto de los trabajadores formales y, obviamente, respecto al resto de la población.

Reducir costos para los trabajadores y patrones del sistema integral, implica reducir tasas de reposición obligatoria y financiar parte de las pensiones con impuestos generales (tendrían que ser impuestos al consumo porque si no simplemente pasaríamos impuestos al ingreso vía el sistema de seguridad social, a impuestos

al ingreso vía 10R\$, y con eso no se reducen impuestos, es decir, no se hace más atractiva la seguridad social para los trabajadores y para los patrones).

Hoy la pensión mínima garantizada se obtiene después de 25 años de cotización, pero si no se cotizó en cierto periodo no se tendrá protección. Realmente debe pensarse en un esquema más bien creciente, donde la persona no se quede sin nada, sino, más bien obtenga algo con base en su contribución.

En cuanto a la protección social, hay tres posibilidades para abordarla integralmente: una es enfocando los programas de pobreza hacia la población de adultos mayores; otra es la estrategia de la actual administración: pensiones mínimas dirigidas y complementadas con programas de ahorro voluntario; y, finalmente, está la idea de la pensión universal.

Tradicionalmente los ancianos han constituido un sector no privilegiado por los programas antipobreza. Es decir, la protección social no ha cubierto en México a la población no contributiva.

El tema de la sustentabilidad política no es sólo un programa contra la pobreza en contraste con un derecho de una ley de seguridad social. Los derechos adquiridos de la seguridad social están muy bien blindados, los programas contra la pobreza son mucho más coyunturales. Nos encontramos con el problema de obtener recursos no como un derecho de una Ley de Seguridad Social, sino como un programa asistencial.

Respecto al tema de la capacidad de ahorro, a menudo se maneja el concepto de *pobreza alimentaria*, en relación con la población que gasta todo su ingreso en alimentos aunque la mayoría de las veces sólo se logra comprar la canasta básica alimentaria. Esa definición es cuestionable, porque es una contradicción

conceptual promover el ahorro voluntario o forzado en la población que apenas tiene para comer.

En cuanto al tema de la focalización, tenemos que si bien el programa Oportunidades es sin duda alguna el mejor instrumento con que se cuenta, persisten aún errores de focalización importantes. Existe un porcentaje considerable de la población pobre que no tiene acceso al programa por diversas razones (porque vive en comunidades muy pequeñas o en comunidades muy ricas, digamos, donde el programa no llega), y además hay un porcentaje considerable de la población que no es pobre, por lo menos según las encuestas de ingreso y gasto en los hogares.

Finalmente, uno de los temas centrales es el impuesto marginal, que implica desincentivos para una pensión focalizada en términos de ahorrar, afiliarse a un esquema contributivo o trabajar.

Si se tiene garantizada una pensión condicionada a que el ingreso esté debajo de la línea de pobreza, el incentivo a ahorrar, a protegerse y a tener mayores recursos cuando se llegue a cierta edad es menor, porque se tiene esa protección, aunque ésta sea mínima.

Pero como esta protección está condicionada a cierto ingreso, y se sabe que se perdería al obtener ese ingreso, no deja de tener este componente algo perverso. Una pensión universal no presentaría este problema pues, todo mundo la tendría garantizada.

Lo anterior es claramente una defensa de la pensión universal, una defensa más neoliberal, por llamarlo de alguna manera.

Este tipo de pensiones ha sido muy común en países industrializados, y mucho más drástico en países en desarrollo. En algunos casos incluso ha habido una atención especial de algunos organismos internaciona-

les sobre la eficiencia de estos mecanismos, pues presentan ventajas claras, a saber: maximizan (son de ley y un instrumento que asegura una cobertura total en la población en pobreza extrema); no presentan ese elemento distorsionante; y minimizan costos administrativos al no separar a la población y entre pobres y no pobres.

¿Cuáles son los costos?, ¿por qué, si son tan buenas, no son más comunes? El tema de la factibilidad y el tema de la justicia. Poca gente considera que una transferencia igual para todos es injusta. Recordemos que el gobierno de Margaret Thatcher casi cayó por un impuesto de ese tipo. En general, ese tipo de pensiones o de transferencias planas, o impuestos planos, tiene cierta percepción de injusticia.

¿Cuánto costaría esto en el caso de México? Éste es un país con una población de 70 años en adelante sorprendentemente pequeña (3.6% más o menos de la población, que serán 20 millones en medio siglo).

¿Cuánto costaría si asumimos que hay una trayectoria de crecimiento razonable, por ejemplo del 3%? Hoy estaríamos hablando de cifras de 0.38% del PIB; llegaría a un máximo de medio punto porcentual y después comenzaría a decrecer.

¿Por qué sucedería? Porque estamos hablando de una pensión absoluta, de una línea de pobreza absoluta; entonces, si va creciendo el PIB per cápita, esa pensión se hace cada vez más chiquita; la pregunta es si sería sostenible políticamente en el futuro. No ha sido la historia de otros casos.

Para concluir, hagamos un ejercicio comparativo. El gasto de pensiones no contributivas de algunos países de la región, en contraste con México –excepto Brasil, que es un caso excepcional– sería de medio

punto porcentual, justamente en pensiones no contributivas, en su mayoría focalizadas, por cierto, no universales. En México, el año pasado hablábamos del 0.01%; hoy, gracias al programa Oportunidades, hablamos del 0.03, es decir, diez veces menos, una décima parte de lo que en promedio se dedica en la región.

Respecto a si esto es justo o no, hay que tomar en cuenta dos cosas: cuando uno se pregunta quién se beneficia del gasto social en su conjunto en México, lo que se encuentra es que en promedio los pobres reciben lo mismo que los ricos. ¿Por qué? Porque reciben mucho más de ciertos programas (como educación básica y salud para la población abierta), pero mucho menos de la seguridad social o de los subsidios a la educación superior, y viceversa para los ricos.

En promedio las transferencias son equivalentes; entonces no sería muy distinto, claramente sería mucho más progresivo que los subsidios actuales a la seguridad social.

Una vez que vemos el impacto neto de impuestos, los tres deciles más ricos financiarían esto en su conjunto. Del sexto o séptimo para abajo serían receptores netos de esta pensión crecientemente, mientras nos acercamos más hacia los pobres extremos.

Finalmente, esto implica, en términos conceptuales más amplios, pensar en un sistema en el cual se pase del actual, donde de los tres pilares el dos es el centro de atención, a un esquema en el que este pilar podría realmente incluso desaparecer y donde habría un esquema de protección básica con una cobertura universal que podría ser pequeña o grande, dependiendo de las elecciones de cada sociedad; y un componente voluntario, donde la elección de cuánto debe protegerse en el futuro sería de cada trabajador.



# Hacia un sistema nacional de pensiones

*Alejandro Villagómez Amescua*

La idea central de este trabajo es enfatizar que hay un problema en el diseño de nuestro sistema de seguridad social, que hay serios problemas financieros, de cobertura, fragmentación y equidad.

Retomando el tema de la agenda pendiente de la seguridad social, si bien se hizo la reforma en 1995, y aunque hay una serie de elementos importantes que avanzaron con ella, ésta es perfectible, y eventualmente se pueden corregir errores o problemas de diseño; las condiciones son dinámicas y por lo tanto pueden mejorar.

Por otra parte, está al tema de la estructura de la generación del monto constitutivo. En las aseguradoras no se ha discutido, por ejemplo, la regulación; se han preocupado más por las contribuciones, mientras que pronto se puede presentar el problema que implica generar las pensiones, donde juegan un papel las aseguradoras. Hasta ahora éstas han tenido poca participación, o no se ha discutido lo suficiente si este esquema de regulaciones es adecuado y congruente.

El segundo punto central de la agenda es la reforma a los programas públicos. El problema con este tipo de programas pasa por asuntos de inequidad, duplicidad, costos fiscales, etcétera.

El tercer tema de la agenda es el problema de un sistema nacional de pensiones, hacia el cual consideramos conveniente movernos.

Como se señaló en las primeras líneas, la seguridad social en general tiene que ver con problemas de diseño, financieros, de cobertura, fragmentación y de inequidad, fundamentalmente, y la idea de plantear un sistema nacional de pensiones apunta precisamente a tratar de resolver estos problemas.

De alguna forma y por varias razones, deberíamos contar con un sistema que permitiera homologar los programas actuales. En primer lugar, porque hay un problema de duplicidad serio, aunque tal vez no suficientemente documentado, donde sabemos perfectamente que hay un subconjunto de la población, probablemente pequeño, pero un subconjunto al fin, que eventualmente tiene dos sistemas de pensiones: el IMSS y el ISSSTE, por ejemplo, lo cual es irracional cuando la mayor parte de la población no está cubierta. Entonces, ante este problema de duplicidad, es necesario homologar para poder centralizar bases de datos, etcétera.

Luego, hay otro problema para homologar con base en el concepto de la portabilidad: quien se mueve del ISSSTE al IMSS en un momento dado, pierde derechos en la mayoría de las condiciones.

Quien se mueve del IMSS al ISSSTE puede atraer su cuenta, pero si no tiene lo suficiente acumulado para tener un monto constitutivo, no tendrá pensión, aunque sí al menos es posible recuperar recursos; el pro-

blema es que no hay portabilidad, por lo que es fundamental trabajar en este punto.

Por eso es importante homologar, y de ahí la idea de la reforma propuesta para el ISSSTE partía de la base del esquema IMSS, porque era un primer paso para homologar puntos en común, criterios comunes, para no caer en los problemas que se señalan también en otros trabajos en este mismo volumen.

Obviamente es urgente ampliar la cobertura, y aquí puede retomarse la propuesta del esquema universal señalado por John Scott, y su papel en el combate a la pobreza.

Pero hay dos temas que no se han tocado suficientemente y que es necesario enfatizar. El primero es el siguiente: de repente se tiene la idea de que todos estos esquemas de seguridad social, y de pensiones en particular, se van a resolver totalmente con el esquema que se está planteando, pero no se ve el elemento integral del sistema económico, que de alguna forma hace que los sistemas de pensiones estén arrastrando problemas que vienen de otro aspecto, en particular del mercado laboral.

Se ha hablado ya de la baja cobertura. El problema aquí en parte es de diseño, y en parte es de economía, pues ésta no está creciendo y el mercado laboral no está generando los trabajos formales. De hecho, si analizamos los últimos cinco años, veremos que ha habido una pérdida de mercado formal y un aumento de empleo no formal, el cual no tiene beneficios sociales y, obviamente, queda fuera de la cobertura.

Asimismo, se ha mencionado que las pensiones son bajas en comparación con otros países, pero este también es un problema de mercado, sobre todo cuando se habla de que hay rigidez en el mercado laboral.

Esa rigidez está generada por los costos no salariales, y si se generara una contribución mayor en seguridad social, impactaría estos costos no salariales, y seguiríamos sin resolver el problema del mercado laboral, y no habría creación de empleos formales, porque los incentivos a la empresa o al patrón, o para contratar al trabajador en mercado formal, no existen.

En resumen, si queremos potenciar los efectos de una reforma a la seguridad social, tenemos que reformar necesariamente el mercado laboral, y es importante hacer esto, no se puede postergar por más tiempo, si no va a bloquear los avances que se están planteando en la parte de reformas de seguridad social.

Otro punto que vale la pena enfatizar, es el problema del pasivo en las pensiones. Es cierto que el costo fiscal es un pasivo importante; sin embargo, el problema de salud, asociado a la población en tercera edad, es mucho mayor y no se le ha dado la importancia que requiere.

En este punto, al parecer no hay una valoración de cuál es el pasivo contingente derivado no del pago de la pensión, sino del problema de salud. Este factor puede convertirse en la bomba de tiempo que está implicando el problema de pensiones.

Yo creo que este es un tema que debe ser considerado, hay que empezar a trabajarlo, porque la población de la tercera edad en México está creciendo a niveles exponenciales, la pirámide se va tornar y éste es un gasto que hay que empezar a prever desde un principio.

# Acerca de los autores

*Agustín Miguel Alonso Raya.* Profesor de Educación Primaria por la Escuela Normal Rural “Luis Villarreal” en Hidalgo y sociólogo por la Universidad Iberoamericana. Fue fundador y dirigente del Partido Socialista de los Trabajadores, del Partido Mexicano Socialista y del Partido de la Revolución Democrática, en el que ha formado parte del Consejo Nacional y de la Comisión Política Consultiva. En 1997 fundó la agrupación política Causa Ciudadana. Con una larga trayectoria como dirigente sindical, desde 2001 funge como secretario de Coordinación Regional I del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de los Trabajadores del Estado. Ha sido diputado federal en la LIII y LVII Legislaturas, cargo que también ocupó en la LIX Legislatura, en la que además preside la Comisión de Seguridad Social.

*Berenice Patricia Ramírez López.* Candidata al doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Facul-

tad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se ha desempeñado como profesora de los posgrados en Estudios Latinoamericanos, Ciencias de la Administración y Ciencias Políticas y Sociales. Ha coordinado los libros *Seguridad social: reformas y retos* y *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*. Hoy en día es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

*David Madero Suárez*. Doctor en Economía por la Universidad de California en Los Ángeles. Ha desempeñado diversos cargos en la administración pública y ha sido profesor en la Universidad de California en Los Ángeles, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En 1993 recibió el segundo lugar del Premio Nacional de Economía de Banamex. Actualmente es profesor en la Universidad Iberoamericana y titular de la Coordinación General de Estudios Económicos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

*Tapen Sinha*. Doctor en Economía por la Universidad de Minnesota. Es profesor de administración de riesgos en la Universidad de Nottingham, Inglaterra, así como titular de la cátedra de ING Comercial América en el Departamento de Actuaría en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde fundó y dirige el Centro Internacional para la Investigación en Pensiones. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III, ha pu-

blicado cien artículos y cuatro libros, el más reciente: *Análisis retrospectivo y prospectivo del sistema de pensiones privadas obligatorias en México*.

*Verónica Irma Zetter de Anda*. Maestra en Economía Pública y Planificación por la Universidad de la Sorbona en París. Ocupó diversos cargos en la Secretaría del Patrimonio Nacional, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en Altos Hornos de México y ha tenido una trayectoria ascendente desde su ingreso al Instituto Mexicano del Seguro Social, donde actualmente es Coordinadora de Administración de Riesgos Institucionales de este organismo.

*Gabriel Martínez González*. Doctor en Economía por la Universidad de Chicago. Ha sido profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Como Director de Planeación y Finanzas del Instituto Mexicano del Seguro Social encabezó el diseño conceptual de sistemas innovadores, de planeación financiera y llevó a cabo otras propuestas para la transformación de esta institución. Entre sus publicaciones destacan los libros sobre las reformas a la seguridad social: *Aportaciones al debate*, *Evidencias para el debate* y *Perspectivas para el debate*. En la actualidad es Secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

*Antonio Guzmán Nacoud*. Doctor en Ciencias Económicas con especialidad en Administración por el Instituto de Organización y Dirección en Industria de Varsovia, Polonia. Profesor en el Instituto

Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, en el que ha ocupado diversos cargos directivos. Fue coordinador del Sistema de Financiamiento para el Desarrollo de San Luis Potosí (Sifide) y secretario de Finanzas del gobierno de este estado. Ha participado en proyectos de planeación estratégica regional y competitividad de diversas entidades federativas, así como de la república de El Salvador y el gobierno de Perú. Es autor de dos libros en materia de desarrollo regional y competitividad y de artículos publicados en el ámbito nacional e internacional. En la actualidad es Subdirector de Planeación Financiera y Evaluación Institucional del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

*Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín.* Estudió Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido miembro fundador y dirigente de diversas organizaciones de la sociedad civil y coordinador de campañas de educación ciudadana. Ocupó la presidencia del Instituto Nacional de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social en la que actualmente coordina el Programa Oportunidades. Es autor de diversos textos sobre sociedad civil y observación electoral.

*John Scott Andretta.* Candidato a doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Estudiante de la pobreza, la política social, la economía del bienestar y la filosofía de la economía, ha realizado reportes técnicos para el Congreso de la Unión, así como trabajos de investigación sobre

la distribución del gasto público y evaluaciones de programas para la superación de la pobreza en México, que han sido publicados en revistas nacionales e internacionales. Fue miembro del Comité Técnico para la Medición Oficial de la Pobreza convocado por la Secretaría de Desarrollo Social y de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud. Actualmente es profesor-investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

*Alejandro Villagómez Amescua.* Doctor en Economía por la Universidad de Washington, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Ha sido profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y en la Universidad de Washington. Ha publicado varios libros y diversos artículos en revistas nacionales e internacionales. Hoy en día es secretario académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

*La seguridad social  
a una década de la reforma de pensiones*  
se terminó de imprimir en la imprenta  
de la Cámara de Diputados en agosto de 2006.  
El tiraje consta de 1 000 ejemplares.