



FUNDEF

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA INTEGRAL AL REGIMEN DE PENSIONES EN MÉXICO

Guillermo Zamarripa
Jorge Sánchez Tello

Jorge Sánchez Tello
FUNDEF México

Economista e investigador asociado, FUNDEF. Editoralista en diferentes diarios de circulación nacional, con la columna “Paradigma Económico”. Colaborador en diferentes programas de radio y televisión.

Camino a Santa Teresa No. 930, Edificio Investigadores, Despacho FUNDEF. México, D.F. 10700, México.

Twitter @jorgeteilus
Email: jorge.sanchez@itam.mx

Guillermo Zamarripa
FUNDEF México

Director general e investigador de tiempo completo, FUNDEF.

Camino a Santa Teresa No. 930, Edificio Investigadores, Despacho FUNDEF. México, D.F. 10700, México.

Email: guillermo.zamarripa@itam.mx

Los errores, opiniones, omisiones e imperfecciones son únicamente responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista ni la visión de FUNDEF o las instituciones donde laboran.

Documentos de Coyuntura Estructural FUNDEF 2016-02
FUNDEF - Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.
www.fundef.org.mx

Somos una institución sin fines de lucro, independiente e imparcial, que reside en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Elaboramos estudios sobre el Sistema Financiero Mexicano que sean considerados investigaciones académicas de vanguardia. Nuestros estudios tendrán además, como propósito, hacer recomendaciones específicas de política pública en la materia. Compartimos los principios del ITAM al buscar contribuir al desarrollo de una sociedad más libre, más justa y más próspera.

© D. R. 2016, Jorge Sánchez Tello y Guillermo Zamarripa

© D. R. 2016, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C.

Camino a Santa Teresa No. 930, D. F. 10700, México

ÍNDICE

Sección

I	Introducción	4
II	Aspectos Estructurales de la Economía	7
III	Muchas Reformas y todas distintas	20
IV	Elementos de la Gran Arquitectura del Sistema	30
V	Arquitectura Operativa y Regulatoria del Sistema	40
VI	Conclusiones	42
	Referencias	45

I.- INTRODUCCIÓN.


El pasado mes de octubre la OCDE dio a conocer un documento en el que revisa el desarrollo del sistema de pensiones en México. El estudio que se titula “*OECD Reviews of Pension Systems. Mexico 2015*” hace un análisis a detalle de los diferentes sistemas de pensiones que hay en México.

Ese trabajo lo podemos entender como parte de un esfuerzo de la Organización de estar evaluando de manera continua los sistemas de pensiones de los países miembros y de algunos países no miembros. Su publicación más importante es un reporte que hacen de manera anual conocido como “Pensions at a glance”.

En cuanto a estudios a nivel país, el antecedente más reciente es la evaluación del sistema de pensiones de Irlanda que se publicó en abril de 2014.

La **FUNDEF** dió a conocer una presentación en la cual se hacen una serie de comentarios al documento de la OCDE¹. En dicho trabajo se incluyen aspectos positivos del documento, elementos presentes no desarrollados de manera adecuada y algunos elementos que en nuestra opinión son negativos.

¹Para consulta del documento ver: <http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/%3Cem%3EEditar%20Página%20básica%3C/em%3E%20Documentos%20de%20Opinión%20y%20Análisis.fundefcomentariosocde.pdf>



En términos generales, el documento sobre México es un trabajo comprensivo que analiza los sistemas de pensiones de nuestro país. Aunque pareciera que el objetivo del documento es dar una visión completa de los distintos sistemas y hacer propuestas para una reforma integral, tiene el defecto de que es asimétrico en cuanto a la profundidad del análisis de cada uno de los componentes.

El reporte concentra su análisis en el sistema de pensiones de trabajadores al sector privado que entró en vigor en 1997. Aunque señalan problemas en otros segmentos, no hay un análisis ni propuestas específicas para los sistemas de pensiones del gobierno federal, de otros organismos gubernamentales y de los esquemas a nivel estatal.

Por cuestiones estructurales, demográficas y de finanzas públicas se requieren hacer ajustes a los regímenes actuales. También se debe buscar la homologación en parámetros esenciales. Plantear soluciones integrales al tema de pensiones es un asunto de interés nacional.

Si bien en el documento hay bastantes propuestas y muchas son razonables, no hay una jerarquización de los problemas estructurales del régimen en México y por consiguiente de las propuestas vinculadas con éstos. Dada la falta de jerarquización, un escenario puede ser que se adopten una mayoría de las recomendaciones concretas pero que no se llegue a una solución integral.

El efecto sería no resolver los problemas que hoy tiene nuestro régimen. En este caso, en varios años estaríamos en una situación similar a la de hoy.

Una recomendación de la **FUNDEF** es que se deben priorizar las recomendaciones buscando una solución lo más integral posible a los problemas del sector. Se debe pensar en todos los segmentos del sistema y definir los temas relacionados con su arquitectura general. El objetivo sería empezar por corregir las reglas que generan las mayores distorsiones e inequidades en el sistema.

Este trabajo analiza siete aspectos estructurales a corregir en el sistema de pensiones y hace una serie de propuestas sobre estos temas. Se presentan algunos datos y evaluación del contexto para fortalecer nuestros argumentos. Si no se comienza a trabajar en una reforma integral al régimen de pensiones el costo fiscal seguirá creciendo.

El desarrollo de este trabajo se divide en varias secciones adicionales a esta introducción. En la siguiente sección se hace un análisis de los elementos estructurales de la economía relacionados con los sistemas de pensiones. En la tercera sección se hace un breve recuento de las principales reformas a temas de pensiones los últimos veinte años resaltando su heterogeneidad. En la cuarta sección se hace un análisis de diversos temas de la arquitectura del sistema. En la quinta sección presentamos aspectos vinculados con la operación del sistema. Finalmente en la sexta sección concluimos.

II.- ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA.



II.- ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA.

En esta sección se hace un análisis de dos aspectos estructurales que son importantes para el tema de las pensiones. Dichos aspectos poco tienen que ver con el diseño específico y operativo de los regímenes actuales que funcionan en México.

En términos económicos se podría decir que son factores “exógenos” al sistema. Explicado de otra forma, estos tienen que ver con características de la economía no definidas dentro del régimen. Por ello no se atienden con micro regulación. Las grandes definiciones de política pública respecto del sistema deben considerar estos aspectos como una restricción.

Dada la naturaleza externa a las condiciones de los distintos regímenes de estos “factores exógenos”, un primer principio de política pública a adoptarse

es que se consideren de manera homogénea en los distintos esquemas del sistema de pensiones en el país. En caso contrario lo que se estará fomentando es un sistema en el que hay pensionados de primera y pensionados de segunda.

Dos de los aspectos exógenos más relevantes que identificamos son los siguientes:

A. Envejecimiento de la población en México.

B. La existencia de dos mercados laborales con alta movilidad.

El primer tema tiene que ver con el cambio en la estructura de la población en México. En el documento de la OCDE se presenta un diagnóstico con el que en lo general coincidimos. A continuación

se hace un análisis complementario. Un primer hecho relevante es reconocer que este fenómeno no es exclusivo de México sino que se está dando a nivel Mundial. Dentro de las variables que explican más el envejecimiento poblacional están el aumento en la esperanza de vida y la reducción en la tasa de natalidad.

Sobre el comportamiento de la primera de las variables existe un debate sobre el factor que tiene un mayor impacto en ésta de entre la disminución en la tasa de mortalidad infantil y juvenil² y el aumento en el número de años que viven las personas que llegan a la edad adulta.³ Es un hecho que los dos factores han influido en aumentar la esperanza de vida. Ahora bien, las implicaciones de cada uno de estos factores en el sistema de pensiones son muy distintas.

El hecho de que haya una menor mortalidad infantil y juvenil permite argumentar que es natural y racional observar una disminución en la tasa de natalidad. La reducción en la tasa de natalidad implica que hay menos nacimientos por mujer. Una consecuencia es que en promedio el segmento de la población muy joven tendrá una participación cada vez menor en el total. Otro efecto se refleja en una mayor edad promedio de la población.

Lo anterior nos lleva a que lo relevante en la disminución de la tasa de natalidad es su magnitud. Es decir, si la disminución en dicha tasa me lleva a un crecimiento poblacional moderado, a un no crecimiento poblacional o a una reducción en la población.

La implicación de los tres escenarios anteriores para el sistema de pensiones es que la proporción de adultos mayores en la población total aumentará. La diferencia entre los tres escenarios es de grado.

Una mayor proporción de adultos mayores que se pensionen se vuelve una restricción relevante en el diseño adecuado del régimen. Lo anterior debido a que será más difícil que una menor parte de la población en edad productiva sostenga a una mayor proporción de la población que estará pensionada. Esta realidad es una de las razones por la que los regímenes de beneficio definido no son sostenibles en el futuro.

En la gráfica siguiente se muestra de una manera clara para México la evolución durante los últimos cuarenta años de la población que es mayor a 65 años. El porcentaje que este segmento representa del total ha venido aumentando en este tiempo.

²Este fenómeno se dio a principios del siglo XX por avances en higiene, vacunación, vivienda y disponibilidad de alimentos.

³Friedman y Martin (2011) muestran que los últimos 50 años en los Estados Unidos la esperanza de vida de un adulto que llega a los 60 años solo ha aumentado en cuatro años. Argumentan que este aumento está más vinculado a cuestiones relacionadas más con el estilo de vida que con el avance de la medicina moderna.

Gráfica II.1 Pirámide Poblacional en México 1970-1990-2010



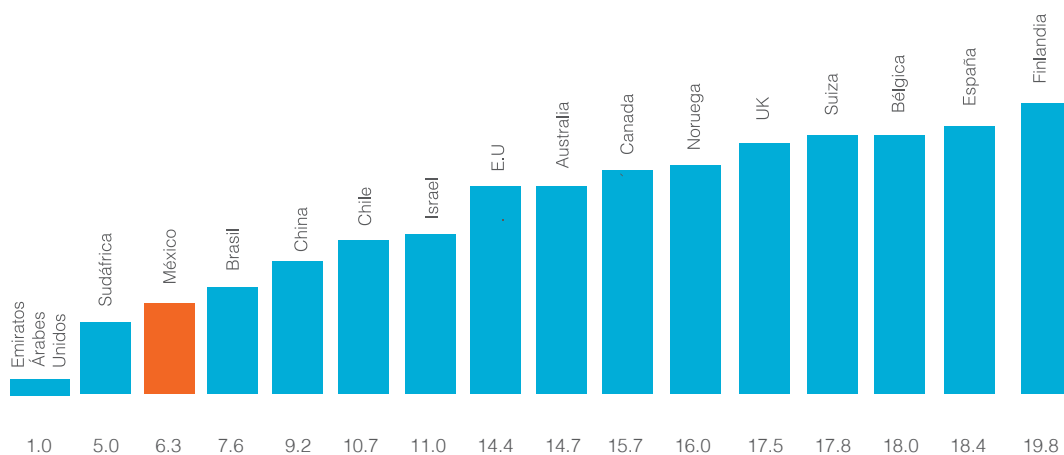
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

La evidencia de las gráficas anteriores presenta como en México se está dando un proceso en que la población mayor a 65 años está ganando participación en la población total. Este proceso de envejecimiento de la población y la consecuente dependencia de una menor proporción de la población de adultos en edad productiva en el Mundo no se está

dando de una forma homogénea.

La siguiente gráfica muestra la realidad de México en el contexto internacional. Todavía los niveles que se observan para México son significativamente menores a los de países europeos y de otras regiones.

Gráfica II.2 Porcentaje de la Población Mayor a 65 años



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Adicional al indicador de porcentaje de la población mayor a los 65 años, se utilizan otras métricas para entender la situación en los países en esta materia. Dos de ellas son el crecimiento de la fuerza laboral y la tasa de dependencia de los adultos mayores.

Si analizamos la variable de crecimiento de la oferta de trabajo, tenemos casos como el de Japón en que el indicador ha venido disminuyendo desde los 90's, el de Europa en que el indicador no está creciendo⁴ y el de Rusia en que está empezando a disminuir. Por su parte,

⁴El comportamiento entre países de la región es heterogéneo. El caso adverso más extremo en esa región es Italia.

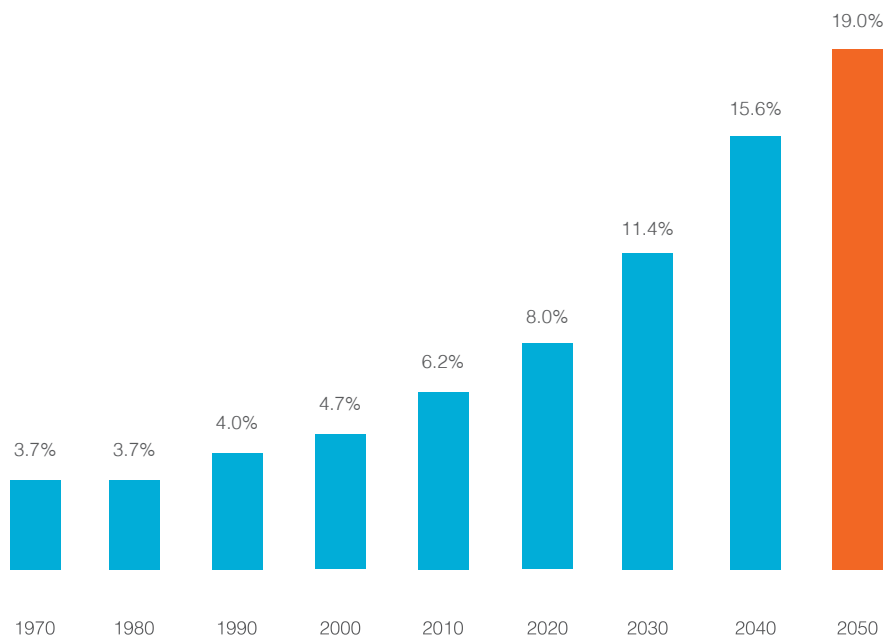
hay naciones como Estados Unidos y los países en desarrollo en los que la fuerza laboral ha venido creciendo y se prevé que lo siga haciendo en el futuro cercano. China es un país en el que el crecimiento de su fuerza laboral es cada vez menor.

Una consecuencia de tener una mayor participación de adultos mayores a 65 años en todos los países y una fuerza laboral que crece de manera distinta entre éstos es

una tasa de dependencia que tiene comportamientos diferenciados. Los casos más extremos son Japón e Italia.⁵

De vuelta a analizar el caso de México, algunas proyecciones sobre la estructura poblacional de nuestro país muestran que para los próximos 35 años el porcentaje de la población mayor a 65 años crecerá y hacia el año 2050 se espera que llegue a niveles como los que se observan en la actualidad en España y en Finlandia.

Grafica II.3 Proyección del Porcentaje de Población Mayor a 65 años



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

⁵Para mayor detalle sobre este tipo de indicadores ver George Magnus, "The Age of Aging" (2009).

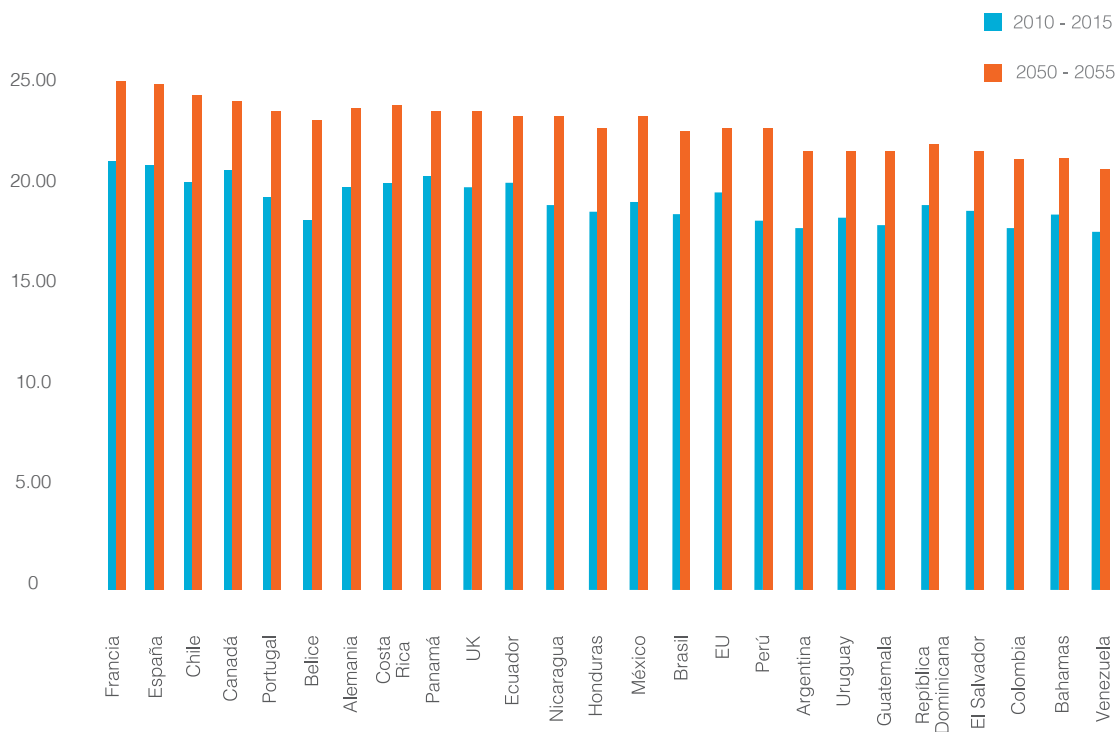
Para el siguiente análisis se parte del supuesto que el aumento en la esperanza de vida dado que se llega a la edad adulta ha sido menor en el último siglo que el aumento en la esperanza de vida de toda la población. Es decir, el aumento en la esperanza de vida al nacer ha crecido más porque mueren menos niños y jóvenes que por el aumento en la longevidad de los adultos.

Aunque el segundo factor explica menos del aumento en la esperanza de vida, si es un elemento fundamental a considerar en el diseño del régimen de pensiones. Un planteamiento relevante es no considerar

como parámetro para definir el régimen de pensiones a la esperanza de vida de la población sino a la esperanza de vida del adulto que llega a la edad de retiro.

En la gráfica siguiente se muestra un comparativo de la esperanza de vida dado que se llega a los 65 años para una muestra de países. El dato es el promedio simple de la población de hombres y mujeres. También se presenta la expectativa de cómo aumentará esta esperanza de vida condicional para el período 2050-2055. El rango de aumento en la esperanza de vida condicional esta entre 2.5 y 4.5 años con un promedio simple de 3.6 años.

Gráfica II.4 Comparativo Internacional de Esperanza de Vida a los 65 años Promedio de Hombre y Mujeres en 2010-15 y 2050-55



Fuente: Naciones Unidas. World Population Prospects – Review 2012.

Como resultado del análisis, a continuación se incluyen una serie de propuestas siguiendo el principio general que se comentó al inicio de la sección:

A. El régimen de pensiones debe ser autosustentable por el fenómeno de envejecimiento de la población. Es muy importante que en México se de la eliminación de todos los regímenes de beneficio definido.

B. La edad de retiro debe ser la misma para todos los sistemas de pensiones en México dado que la esperanza de vida no depende del empleador. Es decir, se plantea una solución estructural que sea idéntica para todos los esquemas ya sean privados, públicos o la pensión universal para el sector informal.

C. Se debe fijar un tiempo medio que la persona viva en la etapa de retiro, el cual proponemos sea de 15 años.

D. La edad de jubilación se debe fijar de forma tal que vaya cambiando en el tiempo para reconocer lo anterior.

E. De acuerdo con la información presentada en el documento la edad de retiro hoy se debería modificar para quedar entre 68 y 69 años y hacia el 2050 debería incrementarse gradualmente para llegar a entre 72 y 73 años.

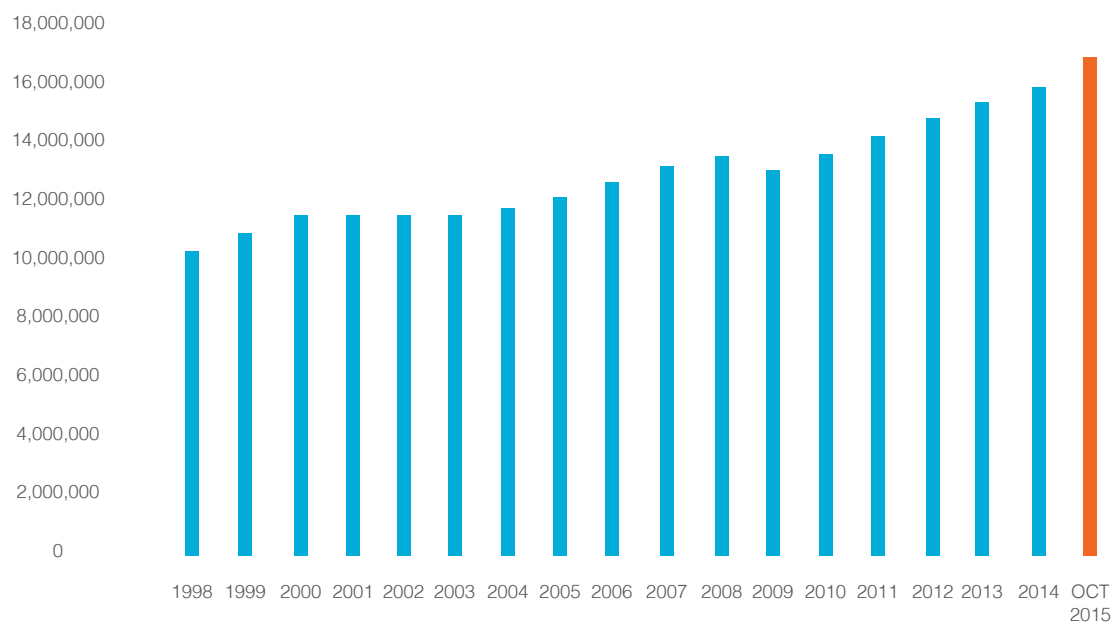
F. Si bien los parámetros de la pensión en cuanto a edad de retiro y vida media en el retiro se pueden definir, hay un riesgo que permanece en el sistema y es el de supervivencia. Para las personas de mayor longevidad debe haber un tratamiento específico como puede ser otorgar un seguro de supervivencia.

El segundo aspecto de tipo estructural es la existencia de dos mercados laborales que se pueden caracterizar por la entrada y salida repetida del mercado laboral formal. Para estar en condiciones de hacer una serie de recomendaciones en esta materia se presenta información de tres elementos: la trayectoria del empleo total en la

economía, la densidad de cotización y el nivel de informalidad.

Para entender la dinámica del mercado laboral del sector privado a continuación se presenta una gráfica que muestra como ha aumentado de manera constante el nivel de empleo de acuerdo con datos del IMSS.

Gráfica II.5 Número de Asegurados en el IMSS



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS.

Sobre el segundo elemento, en el documento de la OCDE se presentan datos y gráficas en las que documentan que hay un problema por la baja densidad de cotización en el sistema.

Un ejemplo es el dato a diciembre de 2013 en el que la densidad de cotización de todos los trabajadores con cuenta en el IMSS era de 44.4%.⁶

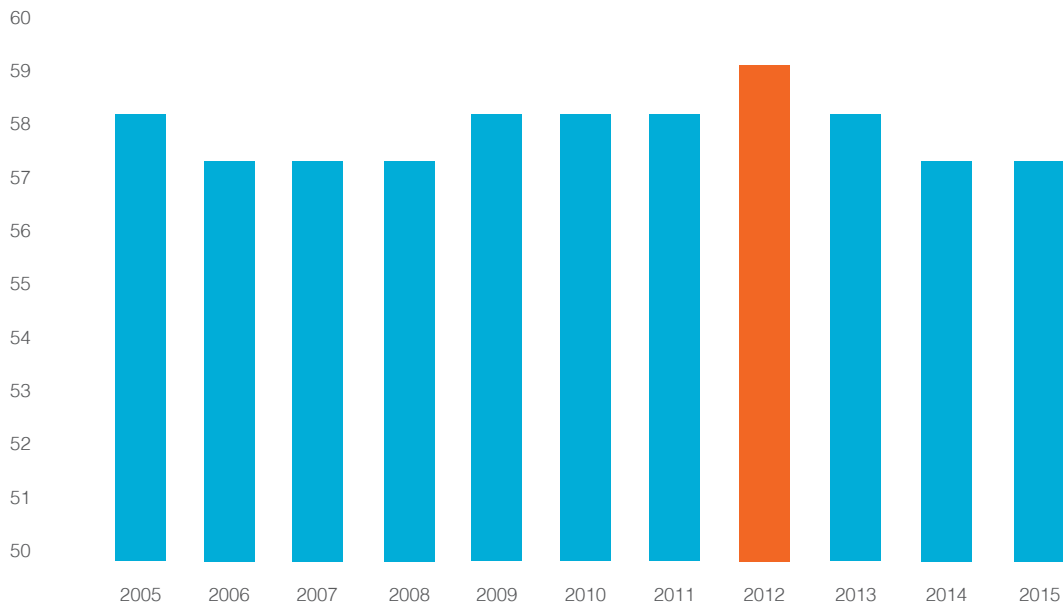
⁶Para mayor información ver la sección 4.2 del documento de la OCDE en páginas 70 a 74.

Los datos varían un poco al utilizar otras definiciones de población y diferentes segmentaciones. Sin embargo, todas apuntan al mismo problema de una baja densidad de cotización.

El otro elemento importante para poder plantear una serie de hipótesis

y propuestas respecto del régimen de pensiones es el nivel de informalidad. De acuerdo con la información que se presenta en la siguiente gráfica se aprecia que el nivel de informalidad es elevado y que se ha mantenido. Parece que esta es una característica estructural de nuestra economía.

Gráfica II.6 Tasa de Informalidad en México Promedio Anual⁷



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Para modificar sustancialmente la tasa de informalidad se necesitarían diseñar e instrumentar una serie de acciones que no competen a una propuesta sobre el régimen de pensiones. Para efectos de este trabajo tomaremos este dato como una restricción externa al régimen.

Los tres elementos que se presentaron nos permiten caracterizar al mercado laboral en México como uno en el que en el período hay más empleo formal pero que opera en un entorno en el que una parte importante del mercado laboral total está en el sector informal.

⁷El dato de 2015 es al tercer trimestre.

La baja densidad de cotización nos indica que ambas partes del mercado laboral están conectadas y hay movilidad entre ellas.

Es decir, a este comportamiento de baja densidad de cotización la pensamos más como un efecto de las características estructurales del mercado laboral en México que como una variable autónoma.

El aumento en el dato de empleo puede estar relacionado con el crecimiento de la economía formal. Hay más empleo formal porque hay más actividad económica. Este aumento en el empleo no se puede explicar porque la mayoría de los nuevos trabajadores entran al mercado formal y permanecen en él.

Por otra parte, el indicador de informalidad que se ha mantenido entre 55% y 60% nos revela que el mercado laboral informal sigue siendo un segmento relevante y en crecimiento.

Esta visión de dinámica del mercado laboral donde ambos lados del mercado han crecido y existe movilidad, nos lleva a excluir que las soluciones al problema de densidad de cotización son bastante complejas.

Un escenario hipotético de solución puede ser definir como objetivo de política pública buscar aumentar la densidad de cotización para lograr

una mejor pensión haciendo que las personas que hoy están en el mercado formal permanezcan en él, creando las condiciones de permanencia. El problema es que estas condiciones no llevarían en principio a aumentar el nivel de empleo formal en la economía.

La implicación de una acción de este tipo es que se estaría resolviendo el problema de densidad de cotización pero no se lograría que el empleo formal crezca. Una política de este tipo podría generar un fenómeno de menor movilidad entre el sector formal e informal.

Otro escenario puede ser que se tenga como objetivo de política pública que el tamaño del mercado laboral formal aumente porque se reduce el tamaño del mercado informal. En este caso el problema de la falta de densidad se resolvería por una dinámica como la que se describe en el siguiente párrafo.

Si asumimos que el tamaño del mercado laboral permanece constante y el tamaño de la economía informal se reduce es porque el tamaño de la economía formal en cuanto a empleo está aumentando. En este caso, si bien se podría seguir observando movilidad entre el mercado laboral formal y el informal, es más probable que en los cambios de empleo los trabajadores permanezcan en el mercado formal.

Es razonable esperar que acciones de este tipo lleven a un aumento en la densidad de cotización. Propuestas específicas de cómo lograr una disminución de la informalidad van más allá del alcance de este documento.

Dada la agenda del Gobierno Federal no se prevé que se adopten políticas públicas para los escenarios de solución planteados anteriormente. La implicación de esta percepción es que la estructura del mercado laboral y su movilidad van a mantenerse en los próximos años.

Dado lo anterior, el diseño del sistema de pensiones debe considerar la baja densidad de cotización como un parámetro externo que se va a mantener.

Si bien se presenta información sobre el tema en el documento de la OCDE⁸, hay un área de oportunidad para hacer investigación relacionada con entender que factores explican la densidad de cotización en México.

Hay dos efectos posibles de una baja densidad de cotización para el sistema: la primera es el no cumplimiento de las condiciones para pensionarse y la segunda es que se de el cumplimiento de las condiciones pero dado que hay muchos “huecos” en la cotización se tenga un nivel de pensión menor al esperado.

Las consecuencias que pueden tener las situaciones anteriores son además de económicas, psicológicas. En específico las últimas tienen que ver con expectativas no cumplidas. El problema se genera por la brecha entre lo que la población espera recibir al final de su vida laboral como pensión y lo que realmente recibe. Hay un problema práctico adicional y es que en ese momento de la vida laboral el trabajador ya puede hacer poco o nada para solucionar su situación.

En la concepción original del régimen se pensaba que el requisito de semanas de cotización no sería un problema. La información de densidad de cotización en el sistema nos muestra otra realidad. Lo más común es que un trabajador entre y salga del mercado laboral varias veces durante la vida productiva, teniendo un efecto negativo en el nivel de la pensión o en tener derecho a ésta.

Los responsables del diseño de políticas públicas en la materia deben proponer alternativas para atender la problemática anterior con el diseño. Ser el diseño de un esquema que de incentivos adecuados.

Con el problema de baja densidad de cotización se vuelve una condición fundamental del sistema mantener todos los recursos del régimen dentro de este. En este sentido es muy relevante eliminar de la ley todos aquellos supuestos en los que

⁸Para mayor detalle ver la sección 4.2 del documento de la OCDE.

los trabajadores pueden retirar recursos de su ahorro para el retiro.

En el corto plazo este tipo de facilidades pueden ayudar a la población a resolver un problema o ayudar a cubrir deficiencias de políticas públicas. La consecuencia negativa en el largo plazo es grave ya que disminuye los recursos destinados a la pensión.

Un diseño efectivo de políticas públicas para solucionar aspectos vinculados con la baja densidad de cotización debe cuidar no proponer soluciones que puedan generar distorsiones. Por ejemplo, no se puede buscar solucionar este problema por la vía de una mayor cuota de aportación. Un ejercicio de definir una pensión objetivo que considere la densidad de cotización histórica y en función de ambos definir el nivel de cuota llegará a una mala propuesta de política pública.

En este escenario los trabajadores con alta densidad tendrían mayores pensiones a las objetivo y a los de baja densidad no se les solucionaría el problema.

A continuación se presentan una serie de propuestas que se derivan de los comentarios anteriores:

A. Se deben hacer una serie de estudios y análisis para entender que variables explican el nivel de densidad de cotización

B. Con un mejor entendimiento del fenómeno anterior se debe diseñar un esquema de incentivos para tratar de aumentar el nivel de densidad de cotización.

C. Se deben diseñar una serie de reglas para ver como se consideran en el régimen a los trabajadores que no cumplan con los criterios para pensionarse.

D. Se debe diseñar un régimen legal en el sistema de pensiones con incentivos para que segmentos de la fuerza laboral como los profesionistas independientes y los auto-empleados participen en él.

E. Modificar la legislación para eliminar la salida de recursos por matrimonio y por desempleo.

A black and white photograph showing a close-up of hands. One hand is holding a coin, and another hand is inserting it into the slot of a white piggy bank. The background is a plain, light color.

III.- MUCHAS REFORMAS Y TODAS DISTINTAS.

III.- MUCHAS REFORMAS Y TODAS DISTINTAS.

Durante los últimos veinte años se han reformado varios de los sistemas de pensiones en el país. Sin embargo, se debe reconocer que faltan por reformar muchos esquemas de pensiones a nivel federal y sobre todo estatal. La mayor problemática se da porque los regímenes no reformados son de beneficio definido.

La racionalidad de modificar los regímenes de pensiones es idéntica para todos. Los beneficios a que se tiene derecho son mayores a las contribuciones que se hicieron al régimen. Es decir, en su diseño los regímenes no son autofinanciables. El diferencial se vuelve un costo fiscal.

Si se parte del supuesto de que los regímenes de pensiones sean

autofinanciables, las Reformas implican cambio en condiciones que afectarán a los trabajadores. Se presentan dos escenarios extremos. En el primero si la aportación se mantiene, el beneficio esperado al retiro se reduce. En el segundo si se mantiene el beneficio, la cuota debe aumentar.

La Reformas en México se han ido por el primer camino, es decir, en el diseño de la política pública se decidió no aumentar costos laborales a costa de una menor pensión.

Por el diseño de los esquemas de transición, en los segmentos reformados se tienen trabajadores del régimen anterior con un derecho a mayores pensiones a las del nuevo marco legal.

Un análisis cronológico de las tres reformas más importantes de los sistemas de pensiones en cuanto a impacto identifica como primera la que se hizo para el régimen de pensiones del sector privado (IMSS) en el año 1996 y que entró en vigor en 1997.

La segunda reforma importante fue la del régimen de trabajadores del sector público que se hizo en la administración del Presidente Calderón (ISSSTE).

La tercer reforma importante y muy reciente es la del régimen de pensiones de trabajadores de PEMEX que se hizo como parte de la reforma energética.

Hay otros regímenes de pensiones del sector público que se han modificado como es el caso de los trabajadores de CFE y de los trabajadores propios del IMSS.

Por el alcance del documento no se presenta información de las principales modificaciones de estos casos.

Aunque ya se ha comentado, se reitera que el principal problema en México es que aun faltan muchos regímenes por modificar. Por ello, la urgencia de continuar con estas Reformas pendientes, sobre todo si se considera que las modificaciones que se han hecho se fueron dando en distintos momentos en el tiempo durante casi dos décadas.

Sin pretender dar una visión completa de cada una de las tres reformas de pensiones mencionadas anteriormente, en el siguiente cuadro se presentan algunas características relevantes de cada modificación.

Cuadro III.1 Características de Algunas Reformas de Pensiones

IMSS	ISSSTE	PEMEX
<p>Año de la reforma: 1996 Fecha de entrada en vigor: 1 de julio de 1997.</p>	<p>Año de la reforma: 2007 Fecha de entrada en vigor: 1 de enero de 2008.</p>	<p>Año de la reforma: 2013 Fecha de acuerdo con el sindicato: 11 de noviembre de 2015.</p>
<p>Se pasó de un sistema de beneficio definido a uno de cuentas individuales. Se crean las Afores</p>	<p>Se migra de un sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales. Sin embargo, esta portabilidad es solo para los que aceptan el bono de reconocimiento.</p>	<p>Se modifican los contratos colectivos de trabajo para financiar las pensiones de los trabajadores de nuevo ingreso con base en cuentas individuales pero no hay portabilidad.</p>
<p>Se reconocieron las contribuciones realizadas y los derechos adquiridos vigentes anteriores a los cambios.</p>	<p>Se reconocen derechos pero se limita la pensión.</p>	<p>Se mantienen los derechos de los trabajadores con más de 15 años de antigüedad y no hay cambios sustanciales en los trabajadores antiguos.</p>
<p>El límite inferior del salario base de cotización será de un salario mínimo y el límite superior, de 25.</p> <p>El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.</p>	<p>El límite inferior del sueldo básico será de un salario mínimo y el límite superior, de 10.</p> <p>El sueldo básico será el sueldo del tabulador de cada dependencia para cada puesto se haya señalado.</p>	<p>No se establece límite superior de pensión.</p> <p>No hay cambios importantes en cómo se calculan y financian las pensiones.</p> <p>Queda intacta la pensión del 100% para los que actualmente están contratados.</p>
<p>Pensión por vejez 25 años de cotizaciones y 65 años de edad. Pensión por cesantía en edad avanzada 25 años de cotizaciones y 60 años de edad.</p>	<p>Pensión por vejez 25 años de cotizaciones y 65 años de edad. Pensión por cesantía en edad avanzada 25 años de cotizaciones y 60 años de edad.</p>	<p>Se acordó incrementar la edad de jubilación de 55 a 60 años y 30 de antigüedad para que puedan acceder al 100% de su pensión esto solo aplica para los que tienen menos de 15 años trabajando en la empresa. Para los que tienen más de 15 años laborando, no hay cambios.</p> <p>Los nuevos empleados a partir de 2016 deberán aportar para su retiro mediante una cuenta de retiro individual.</p> <p>No hay portabilidad.</p>
<p>En su origen no se reguló ningún tipo de esquema de portabilidad.</p>	<p>Se incorporó el concepto de portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social al trabajador, sin importar el Instituto de seguridad social al que se encuentre cotizando.</p>	<p>No hay mayores cambios a los que tienen trabajando más de 15 años y no se realizará ningún cambio hasta el 2021.</p> <p>No hubo cambios de fondo porque la mayor parte de los trabajadores tienen más de 15 años laborando en Pemex.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Estas tres reformas tienen muchas características particulares en cuanto a su diseño operativo. Un análisis específico está fuera del alcance de este trabajo. Ahora bien, se pueden apreciar algunas similitudes en las tres reformas como que se están moviendo a esquemas de contribución definida. Para el propósito de este documento nos concentramos en dos de los elementos que se identificaron en el cuadro anterior.

Primero, por los distintos tiempos en los que se hicieron, la consecuencia es que individuos de edades similares por el hecho de haber trabajado en un sector diferente pueden tener derechos adquiridos muy distintos. Por ejemplo, dos individuos que ingresaron al mercado laboral en 1998, uno en el sector privado y otro en el sector público, hoy tienen dos esquemas de pensión diferentes.

El régimen con más antigüedad, que tiene más trabajadores en el nuevo esquema y que sus trabajadores van a empezar antes su migración a la etapa de retiro es justamente el del IMSS.

El segundo elemento que está presente en las distintas modificaciones es que se respetan los derechos adquiridos de los trabajadores. Es de llamar la atención que a pesar de la diferencia en los años de aprobación y en las condiciones específicas, en todos se mantiene esta condición. Es decir, a pesar de la

heterogeneidad en las condiciones de los esquemas lo que es común a todos ellos es el respeto a los derechos adquiridos de los trabajadores.

Si bien hay algunas particularidades en como se plantea la permanencia en el régimen anterior, lo fundamental es que se respeta la condición. Por ejemplo, en el caso de la reforma del ISSSTE era opción del trabajador renunciar a sus derechos adquiridos a cambio del bono de reconocimiento.

Los procesos de transición en esta y otras materias tienen una característica de tipo pragmática y otra de tipo legal. La primera de ellas tiene que ver con que las transiciones se facilitan no afectando a los beneficiarios actuales para no tener un grupo con intereses particulares en contra de las modificaciones.

Sobre el tema de manejo de transiciones hay anécdotas de cómo en China se piensa que otorgar una concesión de treinta años por construir una determinada infraestructura no es relevante porque llegara el momento en que termine. Esta misma filosofía es la que han seguido en el proceso de transformación de su economía desde hace casi cuatro décadas. Es decir, el paso del tiempo ayuda a resolver la situación sin violentar el pasado.

Sobre la consideración de tipo jurídico, el

no violentar los derechos adquiridos es un principio que se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se cita la parte del artículo relevante en la materia:

“Artículo 14.- A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de”

La interpretación del propio Artículo es relativamente sencilla, en el sentido de que las disposiciones en las distintas leyes no se pueden aplicar al pasado ni afectar condiciones que existían antes de su entrada en vigor.

En cuanto a la aplicación de este principio, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de México aprobó la tesis jurisprudencial 123/2001 en la que se establecen algunos principios de aplicación del Artículo 14 Constitucional utilizando la “Teoría de los Componentes de la Norma”. A continuación se presentan dos citas de la mencionada resolución que son relevantes para el análisis:

“1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecida en ella. En este caso, ninguna disposición

legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida.”

“3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.”

El artículo de la Constitución da un marco general y los extractos de la tesis anterior definen criterios específicos para establecer el contexto de referencia en el que se da el criterio para que las nuevas leyes que apruebe el legislativo y su interpretación por el poder judicial cumplan con los principios de no aplicación retroactiva de las leyes.

Habiendo presentado el contexto legal, en los siguientes párrafos se analiza la propuesta de llevar a cabo una reforma al sistema de pensiones del sector privado que hizo la OCDE y con la que se afectarían las condiciones de pensión de los trabajadores.

El argumento es que los trabajadores del régimen de transición optarán por el esquema de beneficio definido previsto en la ley anterior y los trabajadores del nuevo régimen no tendrán esa opción. En el documento presentan un estimado de que para un trabajador ganando seis veces el salario mínimo el diferencial entre ambos regímenes sería de 60%.⁹

Por un principio de equidad aparente, para que todos tengan pensiones similares proponen un esquema en el que se hace un tipo “corte de caja” por el derecho derivado del beneficio definido a una fecha determinada para todos los trabajadores en el régimen de transición. A partir de esa fecha el complemento de su pensión será bajo las reglas del régimen de contribución definida.¹⁰

La propuesta de modificación tiene elementos que pudieran ser contrarios al principio Constitucional y a la tesis que se presentaron anteriormente. Por lo tanto, adoptar una recomendación como la anterior puede interpretarse como que se rompe con un principio de legalidad aplicable en México.

Adicionalmente, un cambio de reglas veinte años después puede causar incertidumbre respecto de las condiciones del régimen y un impacto adverso en las pensiones por ahorro que no se hizo dadas las reglas vigentes estos años.

A continuación se analizará la importancia relativa de la modificación para los trabajadores del sector privado comparada con la de otros regímenes. La información da evidencia de un problema de asimetría por la diferencia en las condiciones de retiro de los trabajadores.

Analizar el costo fiscal de los regímenes de pensiones es un indicador indirecto para evaluar las distintas condiciones de retiro de los trabajadores. Si las condiciones fueran las mismas en cuanto a años de servicio, edad de jubilación, tope de la jubilación y que la reforma se hubiera hecho el mismo año, entre otras, la consecuencia sería que el costo de los regímenes de transición tendrían una cierta proporcionalidad. Dicha proporcionalidad se rompe si las condiciones estructurales como requisitos de retiro y tope a la pensión son distintas.

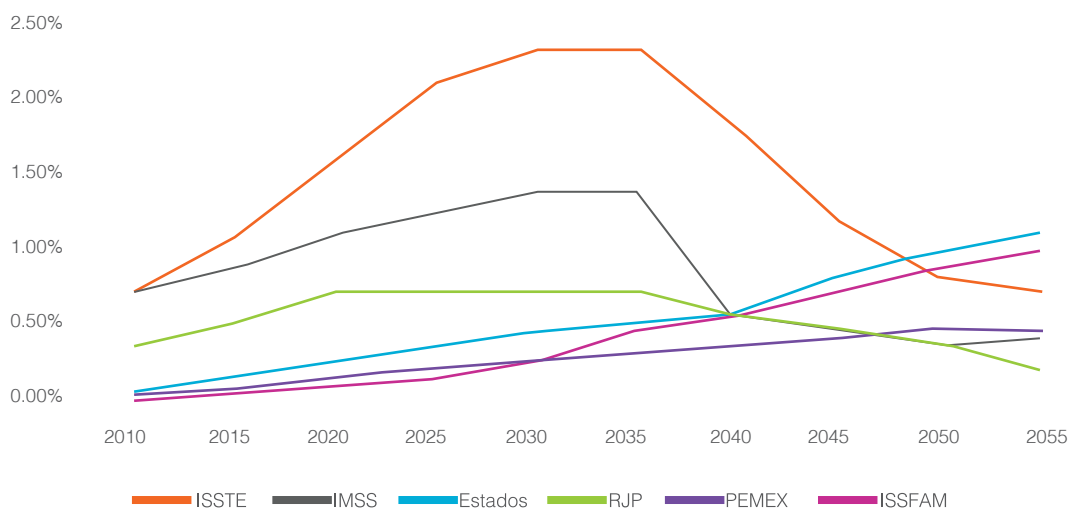
De acuerdo con datos del IMSS e ISSSTE la proporción de pensionados en 2014 era de casi 4 a 1. La gráfica III.1 muestra como el costo absoluto del ISSSTE es mayor y por trabajador también lo es. En la gráfica también se

⁹Para mayor detalle ver la sección 4.1.1 del documento de la OCDE en páginas 64 a 67. En el documento argumentan que el diferencial baja a menores niveles de veces salario mínimo y viceversa.

¹⁰Para mayor detalle ver la sección 4.6.2 del documento de la OCDE en páginas 99 a 101.

presenta un estimado para los próximos años del costo fiscal que se espera incurrir para los regímenes del sector privado, sector público y algunos otros regímenes a nivel federal y estatal.¹¹

Gráfica III.1 Déficit de Regímenes de Pensiones



Fuente: Sinha (2012).

Cabe señalar, que el costo fiscal tiene un efecto por el año de implementación ya que se acumulan menos o más derechos adquiridos. Por esta razón la importancia de agilizar los procesos de reforma ya que es claro que el tiempo es un factor que tiene un impacto adverso.

Si el principio para justificar una reforma que afecte derechos adquiridos fuera el de reducir en la mayor proporción posible el impacto en las finanzas públicas del país, la propuesta del documento de la OCDE no cumple con esta condición.

En cuanto a esta variable en la gráfica

se observa que el régimen de transición menos oneroso es el de los trabajadores del sector privado. El régimen de transición más oneroso en valor absoluto es el del ISSSTE.

Si se adopta la recomendación de la OCDE se estaría afectando al sector que se reformó primero, generando una percepción de inequidad ya que el Gobierno no haría lo propio con sus trabajadores que es donde se generará el mayor impacto fiscal.

Hay otra propuesta específica que hacen en el documento de la OCDE que es reducir el tope a la pensión.

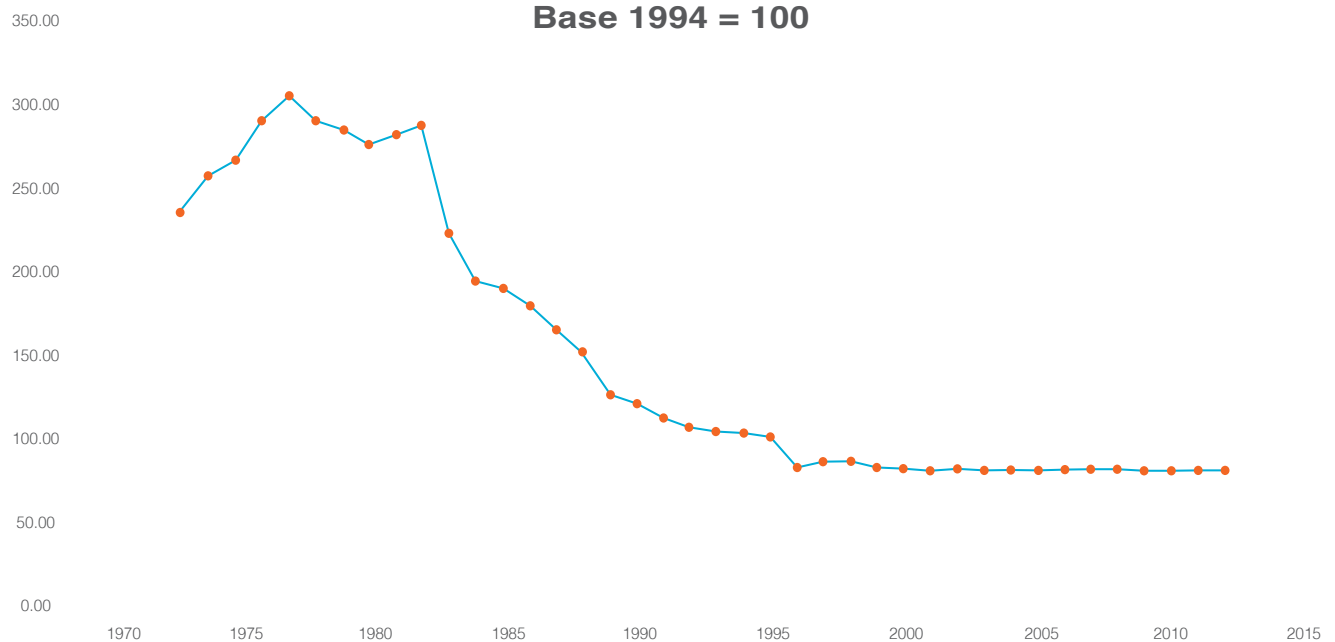
¹¹Esta evidencia es consistente con Aguirre Farias, Francisco. "Pensiones... ¿Y con qué?" Editorial FINCO, 2014.

En el documento de la OCDE se hace un análisis de los cambios de la Reforma de 1997. Uno de los factores que se identificaron como una debilidad fue que se subió el límite para la pensión máxima de 10 a 25 salarios mínimos. El argumento que se utiliza es que con el aumento en el límite en 1997 se dio una

ampliación a las condiciones que se dieron originalmente en 1973.

Hoy existen dos visiones sobre qué política pública se debe seguir respecto a esta modificación. La primera es regresar el tope a 10 salarios mínimos. La justificación es que hay un costo alto

**Gráfica III.2 Índice de Salario Mínimo General
Base 1994 = 100**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

para las finanzas públicas que beneficia a los trabajadores de mayor ingreso. La segunda visión respalda el mantener el límite actual por razones de certidumbre jurídica y económicas. Para el segundo aspecto se presenta un análisis de la capacidad de compra del salario mínimo en el tiempo. Si bien el número de salarios mínimos efectivamente se multiplicó por

2.5 veces, lo que es importante evaluar es la capacidad de compra del número de salarios mínimos de 1973 a la fecha.

En la gráfica se aprecia como el nivel real de los salarios en los 70's crece a partir de 1973 para caer y estabilizarse a final de la década y principios de los 80's en un nivel cercanos a los 300.

A partir de 1982 y hasta 1995 se da un proceso de deterioro continuo del salario en el que pierde poco más de dos terceras partes de su poder de compra. De 1996 a la fecha el nivel de los salarios mínimos se ha mantenido en un rango relativamente estable. Es decir, en los últimos veinte años se frenó el proceso de deterioro. Lo que no se aprecia es una tendencia de aumento en el nivel de los salarios reales.

De manera aproximada, a un nivel de 10 salarios mínimos en 1973 correspondían aproximadamente a 2,400 puntos de poder adquisitivo y los 25 salarios mínimos en 1997 correspondían a cerca de 2,125 puntos. En la actualidad están en alrededor de los 2,000 puntos de poder adquisitivo.

En conclusión, los datos de la gráfica nos muestran que lo que realmente se busco hacer con la Reforma fue compensar en el límite de la pensión una parte de la merma en el poder adquisitivo de los salarios que se dio en los 80's y en los 90's.

El cambio que se hizo en la Reforma de 1997 lo podemos interpretar como una buena política pública en términos de equidad. Además, una propuesta como esta lo que hace es afectar a un sector de la población que esta

creciendo y que hoy es una fortaleza de la economía: la clase media.¹²

Para resumir y poner en contexto lo que se presento en esta sección se consideran las siguientes elementos importantes:

A) Dado que el costo tiene un componente relacionado con el momento en el que se adopta cada Reforma, es importante acelerar los procesos en los segmentos pendientes de modificación legal para evitar que los costos sigan creciendo.

B) Una restricción en las Reformas es que no pueden tener elementos que las hagan considerarse como de aplicación retroactiva.

C) Cuando uno considera los costos para el Sector Público no es claro que el principal problema sea con el régimen de transición de los trabajadores del sector privado.

D) En cuanto al limite es importante dar certeza respecto del nivel actual de 25 salarios mínimos aplicable a los trabajadores del sector privado.

¹²La Suprema Corte en la Tesis de Jurisprudencia 8/2016 de la Segunda Sala emitió una resolución por una contradicción de tesis que es ambigua en su alcance. Esta busca definir criterios a la Junta de Conciliación y Arbitraje y no el tope a las pensiones. Sin embargo al no ser claro en su alcance puede generar la duda de si por esta vía se reduce el tope actual a las pensiones del IMSS. Posterior a esta resolución el IMSS ha hecho pública su postura respecto a este tema: seguirá utilizando el mismo procedimiento de calculo con el tope de 25 salarios mínimos. Es importante dar certidumbre legal en esta materia con una adecuación legal.

IV.- ELEMENTOS DE LA GRAN ARQUITECTURA DEL SISTEMA.



En las secciones anteriores estudiamos aspectos estructurales que afectan el régimen de pensiones, algunas restricciones legales y otras de contexto. En esta sección se presenta un análisis de elementos que corresponden al diseño institucional y operativo del régimen de pensiones del sector privado.

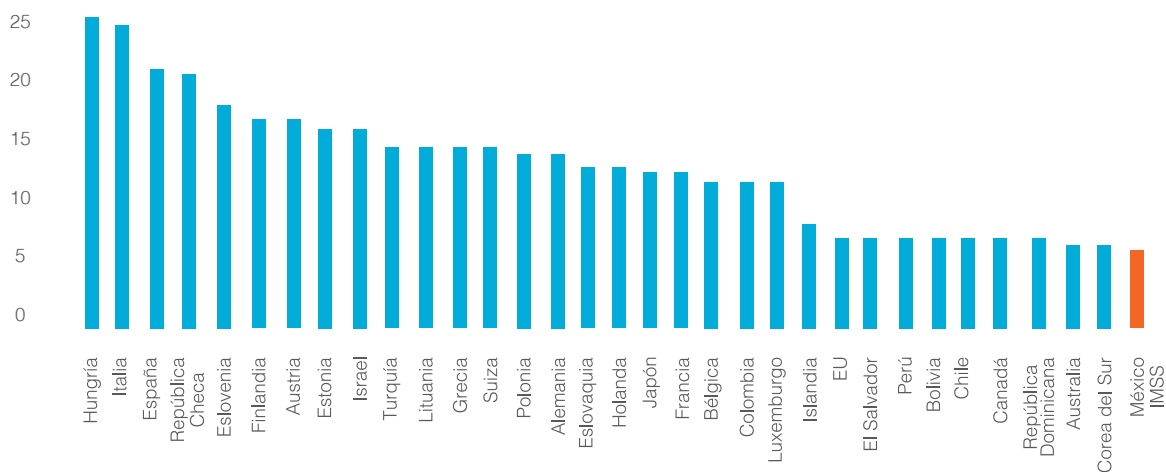
El criterio para seleccionar los temas que se presentan a continuación es que son aquellos que definen o tienen gran influencia en la determinación de la pensión. Estos son: la cuota de aportación, el rendimiento, las comisiones y el Infonavit.

IV.1 Cuota Aportación

En el estudio de la OCDE, en presentaciones de la industria, de académicos y de consultores se presenta evidencia contundente de que la cuota en México es baja cuando se compara con la que se observa en otros países.

Para tener un entendimiento mejor del nivel de aportación en distintos países la siguiente gráfica nos muestra como en México estamos en el último lugar entre los países de la muestra seleccionada.

**Gráfica IV.1 Contribución a los Planes de Pensiones¹³
(Porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

¹³La cuota de México incluye la cuota social para un trabajador con tres salarios mínimos. Para trabajadores con mayores ingresos el porcentaje de aportación sería menor.

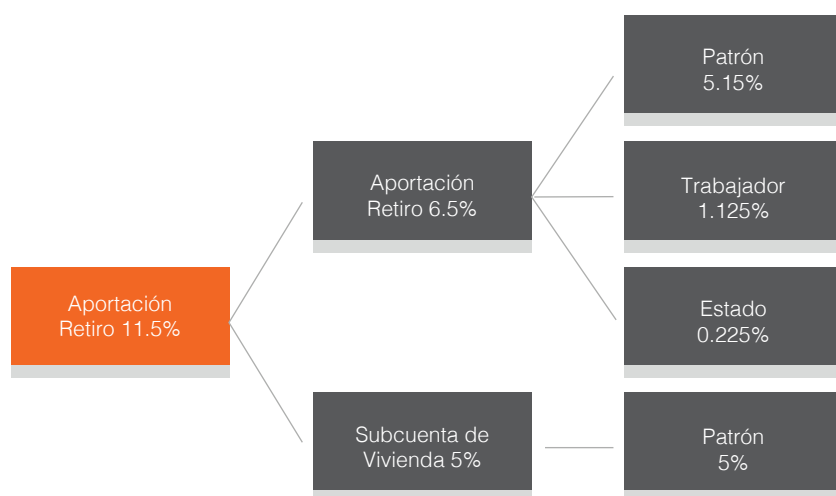
Cabe señalar, que el dato de la gráfica anterior solamente considera la aportación a la Afore y no la carga social total de las empresas.

Para entender el caso mexicano es muy importante entender el costo total del régimen ya que los empleadores hacen

una contribución adicional que tiene un destino específico.

El cuadro siguiente muestra como en el caso de México existe la aportación al Infonavit que es casi igual a la aportación que el patrón hace a la Afore.

Estructura de Aportaciones¹⁴



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar e Infonavit.

En este documento no se presenta un análisis detallado de las distorsiones que ocasionan al régimen la cuota de la subcuenta de vivienda debido a que la **FUNDEF** hizo un documento de análisis sobre el tema.¹⁵ De manera resumida a continuación se comentan varios puntos que son relevantes para el análisis de la cuota:

1. Si se considera la cuota integral de acuerdo con los datos de la gráfica anterior,

es decir incluyendo al Infonavit, México no sería el país con la aportación más baja sino que se movería a un nivel por arriba del de Islandia.

2. La información del cuadro revela que en México el esquema esta estructurado para que sea una aportación casi exclusiva del patrón.

3. La distorsión que provoca la cuota del Infonavit se debe a que no contribuye

¹⁴Por simplicidad en el cuadro se excluye el componente de la cuota social.

¹⁵Para referencia consultar en: <http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/%-3Cem%EEditar%20Pagina%20básica%3C/em%3E%20Propuestas%20de%20Pol%C3%ADtica%20Pública/fundefsubcuentavivienda.pdf>

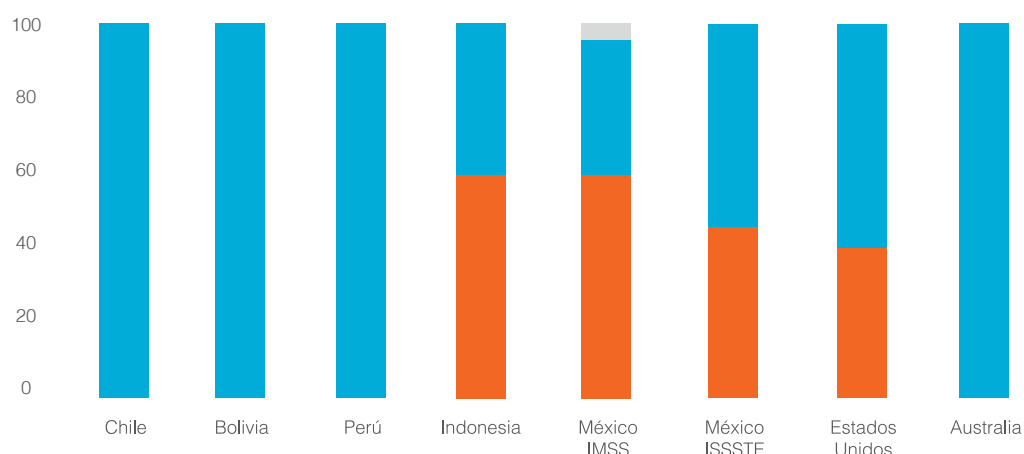
a la pensión de manera obligatoria. Estas aportaciones pueden ser retiradas al final de la vida laboral como un pago que se lleva el trabajador.

Complementario a los puntos anteriores es importante entender el origen de los

recursos de la cuota en México comparado con lo que sucede en otros países.

En la gráfica siguiente se muestra un comparativo con algunos países seleccionados que tienen esquemas que son de contribución definida.

Gráfica IV.2 Aportación al Retiro por Origen de Recursos (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

La gráfica muestra que existen países en los que la contribución es exclusivamente del trabajador, otro que es del patrón y varios con un régimen de tipo mixto.

Una propuesta concreta que hace la OCDE en materia de cambio a la cuota de aportación para aumentar el nivel de la pensión es un escenario de aumentarla al 16%. Este incremento puede tener un efecto importante de encarecer la

nómina con posibles impactos adversos relevantes para el empleo.

De acuerdo con estimaciones propias la tasa de contribución a la seguridad social en México va del 38.4% para los trabajadores de un salario mínimo a un 19.5% para los trabajadores con ingresos de hasta 25 salarios mínimos. El aumento de cuota comentado en el párrafo anterior llevaría la carga de las empresas a niveles entre 48% y 30% respectivamente.¹⁶

¹⁶Para referencia consultar en: <http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/%3Cem%3EEeditar%20Página%20básica%3C/em%3E%20Documentos%20de%20Opinión%20y%20Análisis.fundefcomentariosocde.pdf>

En la **FUNDEF** se reconoce que el aumento de la aportación es una vía muy importante para mejorar las pensiones. Se considera que el escenario sugerido tendría efectos adversos importantes.

También se reconoce que los niveles de cuota son los vigentes desde antes de la entrada en vigor del régimen actual. Dada la situación es importante lograr modificar la cuota. Hay muchos esquemas posibles. A continuación se propone un alternativa que diversifica el origen de los recursos e incluye algunos que ya forman parte del régimen:

a) Mantener la cuota de 5% que hoy se destina al Infonavit pero hacer obligatorio su destino a la pensión.

b) Eliminar todos los supuestos en los que se pueden hacer retiros de los recursos de la Afore.

c) Una parte del aumento hacerlo a la cuota del trabajador (1 punto a la cuota del trabajador).

d) Otra parte del aumento cargarla al patrón (1 punto a la cuota patronal).

Al considerar el dato para México de la gráfica IV.1 de un 8.33%, sumándole la cuota de 5% que hoy se destina al Infonavit y un 2% adicional¹⁷ (trabajador y patrón a partes iguales) lo que se tendría

es una aportación en el rango de entre 15% y 16%. Para trabajadores de mayores ingresos estaría entre 12% y 13%.

Esta propuesta tiene el beneficio potencial de cambiar el nivel de pensión esperada en México de manera importante, principalmente para los trabajadores de ingresos cercanos y superiores a la media de cotización, sin generar tantas distorsiones.

El aumento que se propone a la cuota de aportación para la pensión es una condición necesaria para que el nuevo régimen de pensiones sea exitoso.

Otra vía para aumentar las aportaciones para elevar el nivel de pensión al retiro y que puede ser complementaria es diseñar un régimen de ahorro voluntario con los incentivos adecuados. Este régimen puede ser progresivo, teniendo mayores tasas de contribución para salarios más altos.

Para elaborar una propuesta en este tema hay evidencia amplia en la experiencia internacional. Este tema queda como un área de investigación para hacer propuestas.

¹⁷Este documento no incluye una propuesta de como se podría dar gradualidad a este esquema. Un punto importante para entender la razonabilidad de este aumento es que aún con esta propuesta de cuota sería menor a la del ISSSTE.

IV.2 Infonavit

Antes de entrar al análisis es relevante entender la brecha en la percepción que hay respecto de las Afores y del Infonavit. Algunos temas que dominan la agenda pública en cuanto a las Afores son las elevadas comisiones y en ocasiones las pérdidas en sus portafolios. Por su parte del Infonavit se comenta poco.

Respecto de las comisiones, el marco regulatorio ha cambiado de un régimen de varios tipos de comisiones permitidas a una comisión por saldo. El arreglo original con varios tipos de comisiones era complejo y ahora es más simple. La consecuencia no deseada del cambio a cobrar comisión sobre saldo fue que de hecho se eliminó la posibilidad de entrada de nuevas Afores al mercado.

Lo anterior ha provocado que la industria en el tiempo tenga un menor número de participantes y que vaya aumentando la concentración provocando cuestionamientos sobre el nivel de competencia.

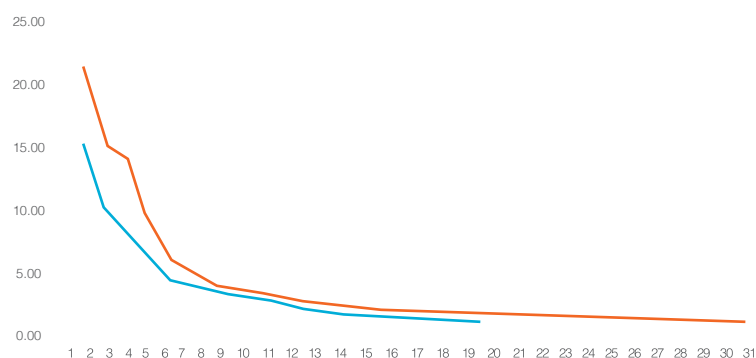
En materia de comisiones en la actualidad se tiene un esquema de intervención estatal parcial al someter las comisiones a aprobación de la Consar una vez al año.

Cuando se compara el nivel de comisión con el de otros regímenes en el Mundo, México esta por arriba del promedio. Lo anterior nos indica que hay potencial de mejora. En cuanto a las características estructurales se debe reconocer que la comisión depende de los costos pero también de manera inversa del volumen de los activos que se administran.

Por su parte, el volumen de activos que se administran en el sistema depende del nivel de aportación (flujo de entrada de recursos al sistema) y del tiempo que lleva el régimen operando.

Para poner en perspectiva la situación de México a continuación se presenta una gráfica donde se compara el caso de nuestro país con el de Chile en nivel de comisiones, en función de los años de vida del sistema.

Gráfica IV.3 Evolución de las Comisiones México vs. Chile (desde el año que inicio cada régimen)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE.

Lo que se observa en la gráfica anterior es que se ha dado un proceso de convergencia similar, e incluso un poco más acelerado que en Chile. También la gráfica nos muestra que las mejoras que podemos esperar en el futuro serán graduales y menores.

Lo anterior no se debe interpretar como que la **FUNDEF** propone no seguir con el proceso de reducción en las comisiones. Este debe continuar, aunque se debe cuidar que no genere un problema en la estructura del mercado si se acelera mucho.

En la sección anterior se analizaron aspectos del Infonavit relacionados con el uso que se le da a las aportaciones: la carga social que se genera a las empresas es importante y su destino no es la pensión sino una compensación especial para el retiro.

En esta sección la perspectiva que se toma es desde el punto de vista del trabajador. Definimos como su función objetivo el maximizar el valor futuro de sus aportaciones.

Se analizan aspectos institucionales y de desempeño del Instituto como son el nivel de rendimiento y el valor futuro que obtienen los trabajadores. Para efectos prácticos no consideramos como relevante para el análisis el destino de los recursos de la Afore (pensión) y del Infonavit (pago único al retiro).

La cuota que hace el patrón al Infonavit por cuenta de los trabajadores tiene un destino de inversión específico: hipotecas a los propios trabajadores que tienen su ahorro en el Infonavit. La hipótesis a comprobar es si este es un arreglo institucional que genera distorsiones y entender sus costos.

El primer paso es comentar sobre la integración del portafolio de activos financieros de un trabajador promedio. Dependiendo del nivel salarial de los trabajadores la cuota social va teniendo un peso cada vez menor a mayores salarios.

Para un trabajador con un nivel de ingreso equivalente a los tres salarios mínimos los recursos totales que se invertirán entre el Infonavit y la Afore tendrán una proporción de un 35% a 40% en hipotecas sin posibilidad de diversificación y el resto en la Afore con posibilidad de diversificación.

“A priori” este no es un arreglo benéfico para el trabajador desde el punto de vista financiero ya que tiene una sobre inversión en una clase de activos (hipotecas). A continuación se analiza que tanto esta restricción afecta a los trabajadores.

Se parte del supuesto que las Afores cobran una comisión por administrar los activos y el Infonavit no cobra una comisión directa por la administración de su cartera hipotecaria.

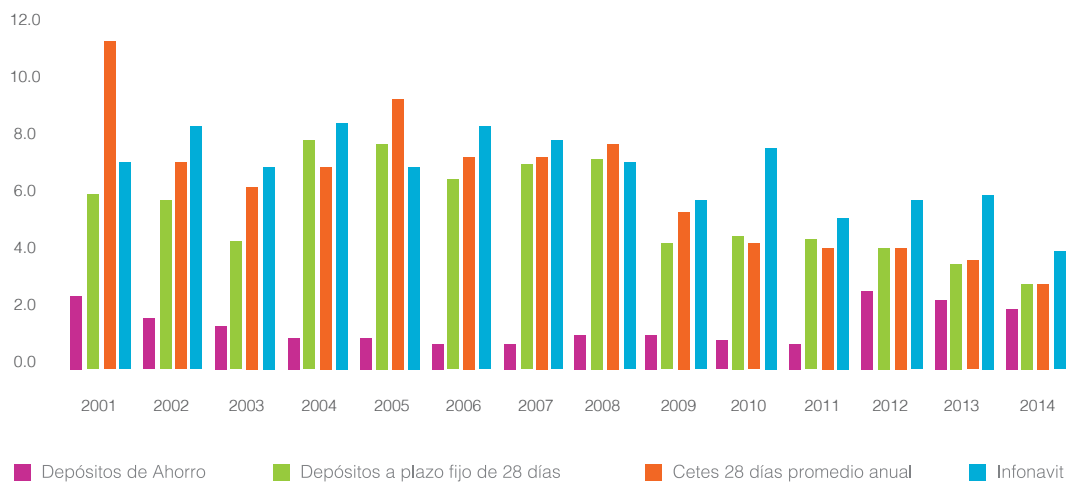
Lo anterior no quiere decir que el Infonavit no cobre por gestionar sus activos.

Los rendimientos de las Afores a sus ahorradores se explican por una identidad contable que resulta de restar al rendimiento de los activos en los que invierten la comisión por administración. Para el caso del Infonavit, el rendimiento al ahorrador esta dado por el ingreso por intereses del portafolio de hipotecas menos los costos de administración y la pérdida por créditos irrecuperables. El rendimiento que da el Infonavit es neto de sus costos de operación. Hay una similitud en que los dos

regímenes tienen costos para los trabajadores. La diferencia es que en uno el costo es visible y en el otro el costo esta oculto al trabajador. Considerando lo anterior, lo que debemos hacer es comparar los rendimientos netos de costos para ambas opciones. A continuación se presenta información para entender que tan competitivo es el nivel de rendimiento del Infonavit.

La gráfica muestra un comparativo de rendimientos entre los de la subcuenta de vivienda con instrumentos tradicionales que los ahorradores tendrían a su alcance.

Gráfica IV.4 Rendimiento Comparativo de Instrumentos Financieros



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México e Infonavit.

Lo que se aprecia en la gráfica es que el rendimiento de la subcuenta de vivienda del Infonavit es mejor que el rendimiento

de los instrumentos bancarios, pero comparado con el rendimiento de los CETES la evidencia el mixta.

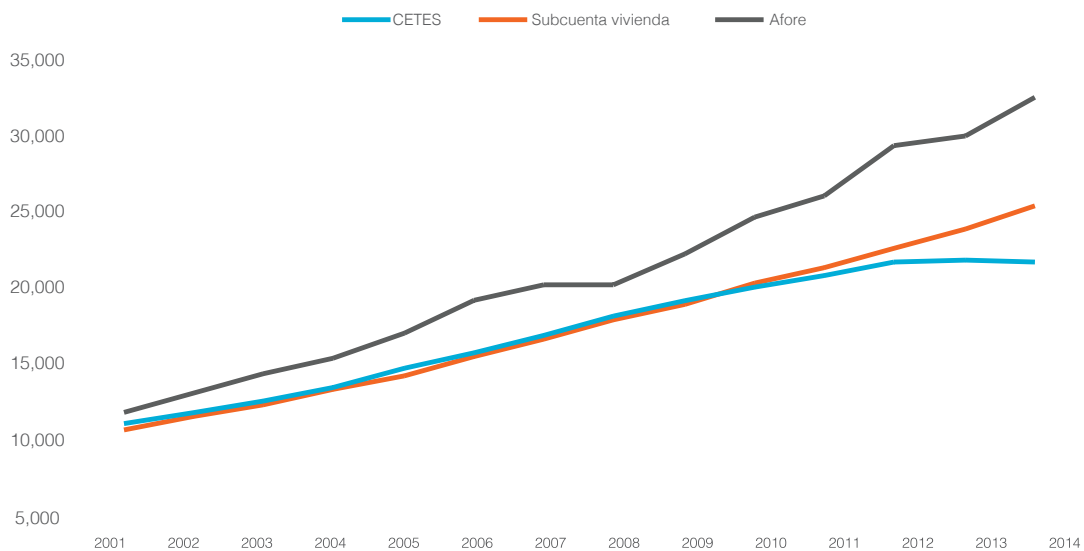
Si bien la gráfica anterior nos muestra que el rendimiento del Infonavit no es malo, la comparación relevante es contra el rendimiento de las Afores. Para hacer más clara la comparación entre estas opciones de inversión se hizo un ejercicio hipotético en el que se asume que se realizó una inversión o principios de 2001 por un monto equivalente a 10,000 pesos en la Afore y en el Infonavit.

Para el rendimiento de la Afore se tomó el rendimiento promedio ponderado de los últimos doce meses de la Siefore Basica

2 al cierre de diciembre de cada año. El rendimiento es el que se calcula con el valor de la acción (es decir el neto de comisiones).

La gráfica IV.5 nos muestra una trayectoria casi idéntica para la inversión en CETES y el Infonavit, excepto por los últimos años en los que el valor de la inversión en el Infonavit crece más. Sin embargo, al comparar ambos con los valores de la inversión en la Afores, la trayectoria es divergente con un valor superior para esta última opción.

Gráfica IV.5 Valor Nominal en el tiempo de una Inversión de 10,000 pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico, Infonavit y Consar.

El análisis anterior nos muestra como el arreglo institucional de aportar recursos al Infonavit es peor para los trabajadores. Lo anterior dado que su

función objetivo con este ahorro es maximizar su valor futuro.

Este es un dato duro que es contrario a la percepción de que el régimen tiene debilidades por los niveles de comisiones y la volatilidad en los rendimientos. A pesar de estos dos factores la evidencia de largo plazo es contundente a favor de las Afores sobre el Infonavit. De manera acumulada el monto de los recursos netos de comisiones es 27.5% superior en la Afore que en el Infonavit.

El origen de esta diferencia se puede atribuir a la especialización en la inversión del Infonavit en una clase de activos de bajo rendimiento y también al elevado costo de operación que tiene.

Si además consideramos el riesgo de insolvencia del Infonavit, la diferencia es mucho mayor. Lo anterior debido a que ya en dos ocasiones le hicieron modificaciones a su régimen legal para rescatarlo financieramente pasando el costo de la insolvencia a los ahorradores.

La información anterior nos sugiere que la mayor área de oportunidad para mejorar el arreglo institucional está en hacer un rediseño al Infonavit.

La evolución favorable de reducción de comisiones inducida por la regulación hace que en esta materia el margen para mejorar sea menor.

De manera concreta se proponen las siguientes acciones:

a) Separar la política de vivienda del régimen de pensión de los trabajadores.

b) Hacer una política de vivienda con objetivos claros y que al menos parte de su financiamiento sea el mercado de valores.

c) Dicha política es viable ya que no se puede argumentar que hoy hay una falla de mercado importante en el financiamiento a la vivienda.

d) La aportación histórica de la cuota del infonavit asignarla de manera obligatoria a la pensión.

e) Estudiar el diseño de un esquema transitorio en el que al menos parte de los nuevos recursos que antes se destinaban a la subcuenta de vivienda que ahora se inviertan en las Afores.

V.-ARQUITECTURA OPERATIVA Y REGULATORIA DEL SISTEMA.



V.- ARQUITECTURA OPERATIVA Y REGULATORIA DEL SISTEMA.

La arquitectura operativa y regulatoria del Sistema le corresponden a la CONSAR. Esta institución ha sido muy activa en adecuar la regulación buscando tener un sistema lo más eficiente posible.

al sector privado es materia de otro documento.

Si bien se reconoce lo anterior, la OCDE plantea que el régimen debe seguir evolucionando.

En el documento se proponen una serie de cambios a la arquitectura operativa del sistema de pensiones del sector privado. Si bien son importantes ninguno de los temas que incluyen son de tipo estructural, como los que se han mencionado en las secciones anteriores.

Un análisis de la regulación del sector y de posibles mejoras a la arquitectura operativa del sistema de pensiones

VI.- CONCLUSIONES



VI.- CONCLUSIONES

Este documento inicia con un análisis detallado del trabajo de la OCDE sobre el Sistema de Pensiones de México. El estudio consistió en revisar el documento e identificar lo que en nuestra opinión son los grandes temas estructurales que se necesitan adecuar en el régimen de pensiones en nuestro país. Se hizo una jerarquización para tratar de subsanar una de las críticas que se hicieron al trabajo.

Los grandes temas estructurales son los que de reformarse pueden tener un impacto importante en las condiciones del régimen. El resto de los cambios que propone la OCDE pueden ser buenos pero su impacto será limitado.

Por la relevancia del tema, si se considera que debe ser una prioridad de política pública hacer un esfuerzo en esta materia

para tratar de lograr modificaciones al régimen de pensiones en México en los segmentos en los que siguen los regímenes de beneficio definido.

Hay un problema de omisión en la definición de la agenda pública al no considerar a las pensiones debido a que hoy no se ven los impactos. Si no se inician estos trabajos el costo para las finanzas públicas puede ser muy elevado.

Si bien en cada una de las secciones se plantearon recomendaciones específicas, a continuación se presenta de entre las recomendaciones aquellas que consideramos las más relevantes:

- 1) Que se identifiquen TODOS los sistemas de pensión federales y estatales que no se han reformado para hacer un plan en el que migren de esquemas de beneficio definido a contribución definida y se modifiquen bajo parámetros comunes.
- 2) Que se defina una fecha objetivo para concluir la migración todos los sistemas a nivel federal y estatal.
- 3) Que TODOS los regímenes de pensiones en México tengan la misma edad y condiciones de jubilación.
- 4) Que la edad se modifique a entre 68 y 69 años y que ésta aumente conforme aumente la esperanza condicional de vida al llegar al retiro para que se mantenga constante en 15 años.
- 5) Hacer estudios para tratar de entender que variables explican la baja densidad de cotización y hacer una propuesta de modificación al régimen actual
- 6) Cuidar no hacer reformas que violenten derechos adquiridos.
- 7) Diseñar una propuesta de aumento mixto y gradual como la cuota como que se sugirió en el documento.
- 8) Estudiar como crear un régimen de ahorro voluntario para tener un aumento implícito adicional en la cuota por esta vía.
- 9) Que el Infonavit ya no sea parte de las instituciones del sistema de ahorro para el retiro.
- 10) Hacer extensiva esta modificación a los Institutos de Vivienda que son parte de otros esquemas de pensiones.

REFERENCIAS

"OECD Reviews of Pension Systems. México 2015." OCDE.

Friedman, H. S. & Martin, L. R. (2011). "The Longevity Project: Surprising Discoveries for Health and Long Life from the Landmark Eight-Decade Study". Hudson Street Press.

Magnus, George (2008). "The Age of Aging: How Demographics are Changing the Global Economy and Our World". Ed. Wiley.

Comentarios al Documento de la OCDE sobre el sistema de Pensiones en México. Documento de Opinión y Análisis, **FUNDEF** 2016-01.

Una Alternativa para Incrementar el Ingreso en el Retiro en México. Documento de Política Pública **FUNDEF** 2015-03.