



Enfoque

Pensiones, futuro imperfecto

Tapen Sinha

Sep 24 2006

Reforma

Ensayo. Afores. A la mayoría de los próximos jubilados que realicen aportaciones a su sistema de pensión, no se les podrá garantizar un salario mínimo a su retiro

El 1o. de julio de 1997 entró en vigor en México un nuevo régimen de pensiones que sustituyó al anterior. Las Afores con aportación determinada reemplazaron al sistema de cotizaciones fijas al IMSS como apoyo principal de las pensiones futuras. En la actualidad, cada afiliado tiene una cuenta propia, administrada por una compañía de pensiones privada. El sistema se aclamó como una nueva era para México, según el modelo de Chile, donde ha funcionado un régimen similar desde 1980. En el presente ensayo se levantará un inventario de las reformas realizadas en México y se analizarán los aciertos y los fracasos encontrados hasta la fecha.

El problema de la cobertura

Cuando se introdujeron las Afores, el sistema de pensiones del IMSS ya tenía medio siglo de estar en operación. A lo largo de ese periodo no logró cubrir arriba del 40 por ciento de la población trabajadora de México. En comparación, en otros países ricos de la OCDE (a la que México pertenece y cuyo secretario general es mexicano), casi todos los trabajadores están cubiertos por planes de pensiones que administra el Estado. Se tenía la esperanza de que el plan privado tuviera una cobertura más extensa.

México no es el único país que no ha logrado aumentar la cobertura posterior a la privatización. El análisis de los países latinoamericanos que han llevado a cabo reformas similares durante las últimas décadas indica la misma tendencia. La cobertura ha disminuido en términos generales (véase el cuadro 1).

En México va en aumento el volumen de la fuerza de trabajo. Cada vez son más las personas que se afilian a una u otra Afore. Sin embargo, la mayoría de estos afiliados no hacen aportación alguna o están ahorrando una cantidad menor a la que pudiera generarles el equivalente a un salario mínimo a su retiro. Este problema es más agudo entre las mujeres que participan en la fuerza de trabajo. Es evidente que la mayor parte de ellas no logrará acumular lo suficiente para obtener el equivalente a un salario mínimo al retirarse.

Pensar que las Afores son una red de seguridad

Según el régimen del IMSS anterior a 1997, el 90 por ciento de los jubilados obtenía una pensión equivalente a un salario mínimo. De esta manera, el sistema del IMSS funcionaba como red de seguridad para la mayoría de los pensionistas, a pesar de que este ingreso no guardaba semejanza alguna con el que percibían antes de jubilarse. Bajo la nueva ley, el gobierno federal garantiza que con un mínimo de 25 años de cotización, cualquier afiliado tendrá derecho a recibir una pensión equivalente a un salario mínimo vigente en 1997. A menos que la economía crezca a una tasa de 6 por ciento anual en las siguientes tres décadas, más de la mitad de los futuros jubilados dependerá de la pensión mínima garantizada.

Así las cosas, resulta evidente que el nuevo sistema continuará funcionando principalmente como red de seguridad para un buen número de afiliados. Por tanto, es importante que los gobiernos futuros tomen provisiones para efectuar tales pagos. Pero aún más importante es formular planes para que el gobierno cubra las aportaciones de las mayorías marginadas, que de otra manera no se beneficiarían con este sistema ya que no cotizan cantidad alguna. El costo de un sistema futuro de pensiones de red de seguridad para todas las personas de más de 70 años de edad representaría entre 2 y 3 por ciento del PIB.

Competencia entre Afores

Una justificación para la introducción de las Afores ha sido que su desempeño estará regido por la competencia dentro del mercado. Los afiliados cambiarán de Afores de alto costo a otras de bajo costo. De esta manera, las Afores harán más eficiente el mercado de pensiones. Lamentablemente, las comisiones por manejo que cobran las Afores no han sido del todo transparentes en el pasado. Tales comisiones se fijan de acuerdo con el saldo de las cuentas y toman en cuenta el flujo de las aportaciones que hacen los afiliados. Estas comisiones se van reduciendo a lo largo del tiempo. Así, para el trabajador promedio, con menos de ocho años de escolaridad, resulta casi imposible realizar una elección informada. En México la educación en materia financiera es extremadamente deficiente. Un estudio en profundidad que se realizó recientemente en Chile demostró escasa educación financiera en un sistema que ha estado funcionando por un cuarto de siglo. Cuando se preguntó a los afiliados chilenos si sabían a cuánto ascendían las comisiones por el manejo de sus fondos de pensión, menos de 1 por ciento contestó afirmativamente. Por tanto, cifrar las esperanzas en que las personas elegirán de manera informada sus Afores en función de las comisiones por manejo, es un sueño de opio. La Consar debe

ejercer un papel activo en la reducción de las comisiones por manejo. Existe cierta evidencia de que estas comisiones están disminuyendo; pero la manera como las Afores reducen sus comisiones es otorgando descuentos por lealtad a los fondos a lo largo del tiempo. Hasta hace poco se penalizaba a los afiliados que cambiaban de administradora.

Comisiones por manejo

¿En qué medida afectan las comisiones por manejo de aportaciones de los afiliados? Para la industria en su conjunto, las comisiones por manejo representan alrededor de 20 por ciento del total de las aportaciones. De esta manera, como compensación por estas comisiones, las Afores deberían generar tasas de interés adicionales entre 1.5 y 2 por ciento sobre los fondos para que los afiliados recuperen su inversión.

¿Cómo se compara México con otros países de la región en términos de comisiones por manejo? Se trata de un ejercicio difícil porque México es el único país de la región que ofrece descuentos importantes por lealtad en los fondos de retiro. Si se comparan los cargos reportados en 2005 por los países de América Latina, México aparece entre los más elevados de la región.

Cambio de Afores

Cuando empezó el sistema privado de pensiones en México era difícil para los afiliados cambiar de una Afore a otra. Además, las Afores otorgaban descuentos "por antigüedad" a sus afiliados. Si una persona cambiaba a otra Afore perdía sus derechos de antigüedad. Por tanto, el sistema de penalizaciones evitaba que los afiliados cambiaran de administradora. A partir de 2004 se hizo posible cambiar de Afore sin penalización. Como resultado, un número cada vez mayor de afiliados pasa de una Afore a otra. ¿Adónde se dirigen los afiliados? Más del 70 por ciento de los cambios se hacen de una Afore más cara a otra más barata. Sin embargo, una parte sustancial de los afiliados cambia a Afores más caras. Por tanto, la decisión en este sentido depende de factores independientes de las comisiones por manejo. Los motivos por los que los afiliados cambian de una Afore a otra no se conocen bien.

Desigualdad por géneros

Una de las tendencias más marcadas de la última década ha sido el incremento en la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. En 1970, el 18 por ciento de las mujeres participaban en la fuerza de trabajo, mientras que en 2005 lo hacían casi el 40 por ciento. La mayoría de las mujeres no mantienen una ocupación permanente a lo largo de su vida laboral. Un gran número tampoco cuenta con empleos de tiempo completo. Aquellas que no tienen una antigüedad de 25 años en el sector formal no podrán disfrutar del sistema de pensiones de las Afores. De esta manera, un gran número de mujeres quedarán excluidas del nuevo régimen.

Para las mujeres que han trabajado tiempo completo durante 25 años o más el panorama tampoco es halagador. Las cifras muestran que las mujeres con empleos de tiempo completo sólo perciben 80 por ciento de lo que ganan sus contrapartes masculinas. Al adquirir una anualidad a su retiro, obtendrán un pago mensual 20 por ciento menor debido a la mayor longevidad femenina. De esta manera, las mujeres que se retiren bajo este sistema percibirán entre 40 y 45 por ciento menos que sus contrapartes masculinas.

Costo adicional imprevisto por generación de transición

Los trabajadores afiliados al sistema de pensiones del IMSS anterior a 1997 tienen una opción. Pueden jubilarse de acuerdo con el plan anterior (la Ley de 1973) o al nuevo sistema. Al retirarse bajo el antiguo régimen se daba por sentado que sus aportaciones al nuevo sistema, incluyendo las cuotas al Infonavit, las absorbería el gobierno. Lamentablemente, el gobierno no tomó en cuenta que las aportaciones al Infonavit no se consideran parte de las prestaciones de retiro para los trabajadores. Diversos tribunales defendieron los derechos de los trabajadores a los fondos del Infonavit que acumularían bajo el nuevo sistema a pesar de retirarse según el antiguo régimen. La resolución de la Suprema Corte al respecto probablemente signifique un costo adicional de entre 8-10 por ciento del PIB para el cambio de sistema. Asimismo, si las tasas de interés que ofrece el nuevo sistema no se mantienen muy elevadas, más personas de la generación de transición se retirarán bajo el plan anterior, aumentando con ello el costo para el gobierno.

Implicaciones de la garantía de pensión mínima

Uno de los pilares del nuevo sistema es la garantía de pensión mínima que se ofrece a todos los futuros jubilados que realicen aportaciones durante 25 años o más. La pensión mínima se fijó de acuerdo con el salario mínimo vigente en la Ciudad de México en julio de 1997. Alejandro Rentería y el autor hemos hecho algunos cálculos para ver qué trabajadores podrían acumular fondos suficientes para obtener cuando menos un salario mínimo a la fecha de su retiro. Los resultados se presentarán durante la reunión de la Asociación Económica Latinoamericana (LACEA) que se realizará en noviembre de 2006. Los cálculos muestran que para la mayoría de los afiliados, el dinero que acumulen en sus cuentas probablemente no resulte suficiente para obtener la pensión mínima que garantiza la ley según la mayor parte de los escenarios futuros. Esto implica que el gobierno tendrá una responsabilidad adicional para la que no se han hecho previsiones. Nuestras estimaciones indican un costo anual de entre 2-3 por ciento del PIB durante un buen número de años por venir.

Cuadro 1
Porcentaje de afiliados que realizan aportaciones al sistema

| Sistemas privados | Cobertura previa a la reforma estructural | Cobertura 2004 | Pensiones de asistencia social |
|-------------------|---|----------------|--------------------------------|
| Argentina | 50% | 26.7% | x |
| Bolivia | 12% | 10.5% | |
| Chile | 64% | 57.3% | x |
| Colombia | 32% | 22.2% | |
| El Salvador | 26% | 20.1% | |
| México | 32% | 22.2% | |
| Perú | 31% | 12.0% | |
| Uruguay | 73% | 58.8% | x |

Fuente: Carmelo Mesa Lago, "Private and Public Pension Systems Compared" (Comparación entre sistemas de pensiones privados y públicos), Review of Political Economy, julio de 2006.

Cuadro 2
Aumento en el cambio de Afores en el transcurso de los años

| <i>Año</i> | <i>Transferencias</i> | <i>Afiliados</i> | <i>Porcentaje</i> |
|------------|-----------------------|------------------|-------------------|
| 1998 | 3,535 | 879,979 | 0.40 |
| 1999 | 44,038 | 948,855 | 4.64 |
| 2000 | 91,653 | 10,379,823 | 0.88 |
| 2001 | 106,220 | 11,864,672 | 0.90 |
| 2002 | 120,089 | 12,292,152 | 0.98 |
| 2003 | 420,791 | 12,577,265 | 3.35 |
| 2004 | 1,199,293 | 12,751,029 | 9.41 |

Fuente: Consar.

Conózcalo

Nombre: **Tapen Sinha**

Experiencia: Es catedrático del ITAM, donde también es fundador y director del Centro Internacional para la Investigación sobre Pensiones. Es profesor de la Universidad de Nottingham e investigador asociado del Centro para la Investigación sobre Riesgo y Seguridad de la misma universidad.