

# Pensiones en México 1995-2018: ocaso de una estrategia fallida

## *Pensions in Mexico 1995-2018: sunset of a failed strategy*

Gustavo Leal Fernández\*

### Resumen

En este trabajo se revisan algunas aristas del desafío pensionario mexicano en pleno siglo XXI. Ellas confirman la urgencia de aplicar una revisión integral del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) edificado a partir de los –poco prometedores resultados– de la reforma al IMSS (1995) y su posterior extensión al ISSSTE (2007). Además de los *baby boomers* que pasarán a retiro próximamente, un gran pendiente se proyecta sobre las nuevas generaciones de *millennials* y su nublado horizonte pensionario.

**Palabras clave:** México, Sistema de Pensiones, seguridad social, reformas, gobierno.

### Abstract

This paper presents some evidence of the recent Mexican pension challenge. First of all, the failure of the big reforms over the main social security institutions: IMSS (1995) and ISSSTE (2007) and, also, the urgent integral revision of the current structure of the SAR. The scope of the new redesign must be the future benefits for the *baby boomers* near to retirement and the *millennials* new generations of young workers.

**Key words:** Mexico, pensions, social security, reforms, government.

## Ocaso de una estrategia fallida: muchos recursos y bajas pensiones

**A**l mes de septiembre de 2017, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) sumaba activos netos –como porcentaje del PIB– iguales al 15.1%. Esto es: 3,087 miles de millones de pesos. El crecimiento de los activos de las SIEFORES ha sido espectacular. En el año 2004 apenas representaba 5.5% del PIB, equivalente a 479 mil millones de pesos. El primer billón apareció en el año 2009 (9.5% del PIB); el segundo en 2013 (12.7% del PIB) y el tercero en 2017 (CONSAR, 2017).

A la misma fecha, la composición de las inversiones –como porcentaje respecto a la cartera total– mostraba el siguiente cuadro: Gubernamental,

*Recibido:* 3 de diciembre, 2018. *Aceptado:* 29 de mayo, 2019.

\* Doctor en Economía. Profesor investigador adscrito a la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Líneas de investigación: salud y seguridad social en México y en el mundo. Correo electrónico: lealfernandezgustavo@gmail.com

50.5%; Deuda Privada Nacional, 19.8%; Renta Variable Extranjera, 15.2%; Renta Variable Nacional, 6.4%; Estructurados, 4.7%; FIBRAS, 1.9%; Deuda Internacional, 1.1%; Mercancías, 0.3% (CONSAR, 2017).

En relación con las movilizaciones chilenas contra las AFP's (AFORES) y el desplome del sistema de capitalización individual impuesto por Pinochet en 1981 –hace ya 36 años–, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) se atrevió sólo a prescribir como “lección” para México una reforma “paramétrica” más. En un curioso documento observa que:

los parámetros con que se establece y se desarrolla un sistema de pensiones resultan fundamentales para explicar su “éxito” o “fracaso”, pues no existe ningún sistema en el mundo que pague altas pensiones con bajos niveles de contribución o bajos niveles de densidad de cotización o bajas edades para el retiro. Pospone las decisiones necesarias para que dichos parámetros se alineen con una trayectoria para alcanzar mejores pensiones, como ocurrió en Chile, conlleva un riesgo de generar insatisfacción entre los ahorradores (CONSAR, 2017a).

¿Insatisfacción? Por sus resultados y patente fracaso después de 20 años, ¿no será más bien urgente reconstruir estructuralmente lo que muy mal reformaron Zedillo al IMSS en 1995 y Calderón-Beltrones al ISSSTE en 2007? Es claro que en el fondo del asunto público, lo que ambas fracasadas reformas –como la chilena– fracturaron, fue el soporte de la mutualidad inter e intrageneracional que garantizaba la cobertura de jubilados y pensionados con la solidaridad de los trabajadores activos (sobre la base de prima media, Giraldo, 2012). Esta fractura se expresa estructuralmente en bajas tasas de reemplazo, bajas densidades de cotización y muy bajas pensiones. El sistema de cuentas individuales no tiene arreglo alguno ni en México ni en Chile. Eso es lo que hay que reconstruir para garantizar las titularidades a quienes se jubilarán y dotar, simultáneamente, de un horizonte de seguridad social integral a todos los jóvenes mexicanos que tienen el derecho a un futuro diferente. Como bien observara, en el remoto 1995, Banamex-Accival debatiendo la reforma Zedillo-IMSS:

el sistema reparto es “superior” al de capitalización individual en lo que concierne a la equidad. En reparto, los de menores ingresos, aunque reciben una pensión “menor” que los de mayores ingresos (como proporción del salario medio de la economía), es “mayor” en relación con su propio salario. En cambio, en capitalización individual, las “diferencias” entre los de mayores y menores ingresos se vuelven más elevadas, aunque todos reciben la misma proporción de sus salarios.

## La agenda desesperada de un proceso deformado

En vez de ajustar el SAR, cuyo proceso deformado reunía cuantiosos recursos pero pagaba pensiones miserables, la Administración Peña desbarrancó el entero sexenio con la inviable “seguridad social universal”. Los resultados fueron nulos: no hubo pensión, seguro de desempleo y de salud “universales” (Leal, 2015). Con la elección 2018 a la puerta, el último tramo de su administración ingresó de lleno al ocaso de la estrategia de las reformas emprendidas por los gobiernos previos, como confirma el siguiente catálogo de medidas de una agenda desesperada.

*Revisar las semanas de cotización.* Después de 21 años de operación, en diciembre 2017, Carlos Ramírez, presidente de la CONSAR, observó que:

el poco tiempo que cotizan los trabajadores a la seguridad social complica que tengan una pensión por lo que se requiere revisar el número de semanas que se necesitan para obtener el beneficio. Hoy es necesario cotizar mil 250 semanas. Pero muchos migran a la informalidad y no logran el requisito. Hay un grupo de ahorradores que, de mantenerse las actuales tendencias de cotización, no las alcanzarían, así como las 750 para tener derecho a la salud. Por ello hay que analizar la reforma chilena de 2008 donde se eliminó el requisito. Ahí decidieron establecer un programa similar al de 65 y más para quienes no cumplieron con el requisito de pensión. En Chile se les paga a las personas sin derecho de pensión, sin requisito de semanas cotizadas. Por ejemplo, si no cotizaste ni una semana, te llevas una pensión de 580 pesos; si cotizaste 10, te llevas 590; si cotizas 100, te pagan 620, y así sucesivamente. Es una posibilidad que técnicamente creemos en CONSAR, sería digna de estudiarse. Otra posibilidad es reducir el número de semanas cotizadas, pero considerar que ello tiene implicaciones de incentivo a la informalidad. En nuestro mercado laboral, en términos generales, hay una gran intermitencia que provoca que la gente entre y salga del mercado formal de manera frecuente. Ello ocasiona amplias lagunas en la cotización. Hay que aclarar que si no se alcanzan las mil 250 semanas, no se obtiene la pensión mínima garantizada. Ella aplica cuando se las alcanza, pero no se acumula el monto necesario para tener una pensión de un salario mínimo, con lo que el Gobierno completa el monto faltante. Hasta ahora, si los trabajadores no las alcanzan, se llevan en una sola exhibición el dinero que estuvieron acumulando para su pensión. Ello contraviene la lógica y objetivo del sistema para que los trabajadores se retiren con un monto de recursos garantizados (*Reforma*, 7 de diciembre, 2017).

*Devolución de impuestos.* Algo similar ocurre con la devolución de impuestos. Nuevamente, Carlos Ramírez comunicó que: “antes de que termi-

ne la actual administración estará listo un servicio para que la devolución de impuestos sea depositada en automático como ahorro voluntario en la AFORE. Actualmente son depositadas en la cuenta bancaria que designe el trabajador. El servicio no será obligatorio. Se ofrecerá a quien lo solicite” (*Reforma*, 8 de diciembre, 2017).

*Ahorro voluntario en comercios.* Por su parte, Carlos Marmolejo –vice-presidente de CONSAR– agregó que los comercios podrán ofrecer ahorro voluntario a los trabajadores con AFORE:

es decir: si compras un CD de 100 pesos en una tienda, ese comercio puede ofrecerte depositar 5 de esos 100 pesos en tu cuenta de AFORE. La intención es que los clientes prefieran a esa tienda sobre otra que no ofrece este beneficio de aportación a la cuenta para el retiro. De esta forma, el mecanismo funcionará como un esquema de lealtad de clientes, lo que favorece la venta de los comercios. Los participantes tendrán un logotipo de *Millas para el Retiro* para identificarse y deberán inscribirse en el programa. Este mecanismo es el segundo pilar del programa *Millas para el Retiro*, cuyo primer pilar consiste en ahorrar un porcentaje de cada compra que se realiza con tarjeta de crédito (*Reforma*, 11 de diciembre, 2017).

*Trabajadores domésticos.* Al decir de Carlos Ramírez:

en el primer trimestre de 2018, los trabajadores con AFORE podrán depositar desde su celular ahorro voluntario a la cuenta individual de pensión de sus trabajadores domésticos. El servicio cuesta mil 400 pesos al año e incluye consultas médicas para el empleado; sin embargo, si el beneficio se extiende a sus familiares, el costo se eleva a mil 700 pesos. Hasta ahora hay 500 mil empleados inscritos por 400 mil empleadores al servicio, quienes en conjunto han recibido 800 mil pesos en 9 meses y ahorran 100 pesos a la semana (*Reforma*, 12 de diciembre, 2017).

*Uso del aguinaldo.* La CONSAR estimó que:

los recursos extra que reciben como aguinaldo pueden ser una muy buena oportunidad para que comience a invertir y no sólo deje su dinero guardado. La inversión hace que su dinero crezca y si lo invierte por varios años el rendimiento será mucho mayor. Además, recuerde que debe proteger su ahorro contra la inflación. Actualmente las AFORES son un buen instrumento de inversión a largo plazo que generalmente le brinda protección contra la inflación (*El Economista*, 13 de diciembre, 2017).

Por su parte, Diego Paillés, director general de *La-Tasa.mx*, plataforma *fintech* de inversión en México, agregó que:

si bien el aguinaldo es una prestación que nos ayuda a solventar los gastos durante la época navideña, depende de nosotros que gocemos de sus beneficios por el resto del año. Explorar el potencial que tiene este ingreso en nuestras finanzas nos permitirá verlo no sólo como un medio de financiamiento, sino como un generador de riqueza (*El Economista*, 13 de diciembre, 2017).

Y es que para la consar:

si un trabajador que percibe tres salarios mínimos ahorrara mil pesos anuales de su aguinaldo de manera adicional, a partir del primer año que lo recibe y hasta la edad de retiro, en su cuenta individual podría tener un saldo acumulado 12% mayor al monto que obtendría si sólo aportara el 6.5% del salario base de cotización más cuota social (*El Economista*, 13 de diciembre, 2017).

*En comisiones, cuesta más el ahorro voluntario.* La comisión por ahorro voluntario en AFORES puede alcanzar hasta 1.3% del saldo de los recursos. Supera el promedio, 1.02%, que cobran las AFORES por administrar el ahorro obligatorio. Los trabajadores pueden ahorrar voluntariamente en SIEFORES Básicas y Adicionales. En las Básicas, la comisión está incorporada al cargo anual que hace la AFORE; mientras, en las Adicionales, el costo oscila de 0.98 a 1.3%. Sólo 5 de las 11 AFORES ofrecen SIEFORES adicionales. Ellas manejan 60 mil millones de pesos de ahorro voluntario. Han obtenido 700 millones de pesos de ingresos vía comisiones.

Para Carlos Ramírez, presidente de CONSAR:

con todo lo que se ha hecho de ahorro voluntario, uno esperaría que haya más competencia y, por lo tanto, menores precios. Se ha observado, quizá, un menor ritmo que en el ahorro obligatorio. Y hay una razón de peso para ello: las SIEFORES de ahorro voluntario compiten con otros fondos de inversión de una casa de bolsa tradicional. Están arriba de 1 o 1.5%. En las SIEFORES de ahorro voluntario hemos dejado una competencia libre; a que cada una de las SIEFORES determine el nivel de comisiones que considere adecuado (*Reforma*, 20 de diciembre, 2017).

*Ahorro voluntario con mensajes SMS.* Alrededor de 400 mil trabajadores recibirán mensajes de texto por parte de su AFORE para recordarles que deben ahorrar para su pensión. Según la CONSAR, “los trabajadores con rangos salariales bajos y medios bajos recibirán mensajes de forma quincenal

durante un año por parte de su AFORE” (*El Economista*, 26 de enero, 2018). Se trata de un programa piloto impulsado por la CONSAR y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### Evidencias del ocaso

Después del masivo rechazo a la propuesta de OCDE (2015) para disminuir jubilaciones de quienes pasarán a retiro –solicitada por la CONSAR y la SHCP–; después de que el entonces secretario de Hacienda, José Antonio Meade, recurriera al FMI comunicando que las autoridades mexicanas “consideraron como una opción fortalecer la integración entre las contribuciones obligatorias al INFONAVIT y el sistema de pensiones” (IMF, 2016), y de que Oscar Vela –responsable de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social, SHCP–, aludiera específicamente a las “hipotecas inversas como opción” (*La Jornada*, 25 de abril, 2017), el entonces director del IMSS, Mikel Arriola, declaró que el Instituto enfrenta un gasto de “más de 2 billones de pesos para los próximos 70 años: éste es el saldo del régimen de beneficio definido de los trabajadores-IMSS”. Y todavía agregó: es un universo de 270 mil personas que cobran una pensión “800 por ciento mayor y que se gradúa para ser pensionado a los 52 años” (*La Jornada*, 25 de abril, 2017). ¡Así se refiere respecto a quienes dejaron su vida en el IMSS!

Oscar Vela encabezó el ocaso de la “estrategia Peña”, al comunicar que durante el sexenio “ya no se logrará” incrementar las aportaciones de 6.5 por ciento para mejorar las pensiones. Vela presume saber que “estamos” en un proceso donde la discusión “está en todos los sectores y sobre dónde se debe mover el sistema” (*La Jornada*, 5 de junio, 2017). Pero ¿con interlocutores de qué sectores y para “mover” el sistema hacia dónde?

Siguió Carlos Noriega Curtis, director de AMAFORE, para quien debido a que con Peña “no” se ha avanzado en la reforma, entregarían a los candidatos presidenciales una propuesta “detallada” para incrementar aportaciones tripartitas y establecer una pensión universal independientemente de la situación laboral o de género. Sus recursos prevendrían del “impuesto” al ingreso o al consumo (IVA) (*El Economista*, 6 de junio, 2017). Como Vela, también Noriega sabe cómo “realizar” la futura reforma: “el riesgo no sólo es de la izquierda, sino de centro y de derecha. Un debate que se degrada tiende a convertirse en doctrinario e inmediatamente recurre a la demagogia”. Y remató: “no queremos llegar a un conflicto social” (*El Economista*, 6 de junio, 2017).

Finalmente, Carlos Ramírez, responsable de CONSAR, admitió que “no hay” condiciones políticas para promover –en el sexenio– cambios a la

legislación que incrementen el ahorro para elevar la pensión al momento del retiro. El Congreso “ya entró” al ciclo electoral. Pero también estimó que el país “todavía” tiene una oportunidad de actuar “antes de que esto se convierta en una crisis mayor” (*El Financiero*, 7 de junio, 2017).

¿Dónde queda el ajuste paramétrico que CONSAR prescribe como “lección” chilena para México? Porque en ambos países es claro que el sistema AFORES se agotó. Frente a sus víctimas, quienes se pensionarán y, especialmente, frente a los jóvenes, hay que reconstruir —ahora— otro sistema que anteponga la solidaridad entre generaciones y la dignidad humana.

### **El debate sobre el futuro del SAR**

En el SAR, los bancos y las AFORES suelen emitir información parcial, sesgada y tendenciosa. En mayo de 2017, el Banco HSBC (*El Futuro del Retiro. Arenas movedizas*) estableció que tres cuartas partes de la población que trabaja están “preocupadas” por la baja de las pensiones estatales: “el aumento” de las deudas nacionales “minan” la confianza en la capacidad de las economías para “seguir” apoyando a las personas mayores. Asimismo, afirmó, que hasta un 29 por ciento “creen” que las pensiones estatales ya no existirán cuando se jubilen. ¿Y qué sobre el fallido desempeño de las cuentas individuales en AFORES? Ni una palabra sobre ellos, y la dinámica del SAR, que después de 21 años de operación ofrecerá apenas pensiones equivalentes a un cuarto del último salario devengado: 25 por ciento! Para HSBC el asunto está localizado sólo en las “pensiones estatales”.

Ocurre lo mismo con *Las pensiones de los sistemas públicos de reparto: ¿la próxima crisis en México?*, de AFORE Principal —que ya en 2015, siguiendo a la consultora De la Calle/Madrazo/Mancera, había recomendado incrementar la contribución del actual 6.5 por ciento a por lo menos 25 por ciento (*La Razón*, 11 de febrero, 2015), y que ahora considera que las pensiones del sector público representan “cada vez más” una presión para las finanzas públicas, pues el gobierno las financia con los “recursos” obtenidos por impuestos. ¿Y con qué se financia el alto costo fiscal de las comprometidas reformas IMSS-ISSSTE? Pues justamente con impuestos! Como con HSBC no hay examen de la dinámica del SAR, la preocupación se localiza sólo en el “sector público”.

Esa AFORE Principal —sancionada por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) al imputársele prácticas monopólicas absolutas (*El Economista*, 4 de mayo, 2017)— asegura que “del total” destinado al pago de pensiones” (2017), “97 por ciento fue a pensiones de sistemas públicos de reparto”.

Aunque sucede que el peso más fuerte para esas finanzas públicas ha provenido del costo fiscal que han generado las reformas adoptadas por la tecnocracia hacendaria (zedillista y calderonista) sobre el IMSS, en 1995, y el ISSSTE en 2007.

Según Odilia Ulloa Padilla (2017):

al momento de analizar el gasto público en pensiones, debe distinguirse entre sus componentes para valorar cuáles ejercen “mayor presión” en el presupuesto. Por ejemplo, el gasto programable del sector público en pensiones para 2016 se estimó en 616.9 mil millones de pesos (3.2 por ciento del PIB), de los cuales 348.4 mil millones (56.2 por ciento) corresponden al costo de la reforma IMSS-ISSSTE (1.8 por ciento del PIB). Lo anterior sin considerar otros elementos de costo fiscal, como el gasto creciente de la pensión mínima garantizada.

Pero para AFORE Principal el asunto está claro: México “requiere un cambio en materia de pensiones que incluya, sin excepción, a todos los sistemas públicos de reparto y que elimine cualquier clase de privilegios” (2017, *op. cit.*). ¿Y la dinámica de las cuentas individuales del SAR?

Con mucho más desparpajo, algo similar acontece con el supuesto “estudio” divulgado por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria CIEP, en *Pensiones en México: 100 años de desigualdad* (2017).

## Un minúsculo partido político

De cara al escenario descrito, el minúsculo Partido Encuentro Social (PES) fue el que levantó la mano. El 30 de agosto 2017 (*La Jornada*) expresó que su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados “presentó” una propuesta de reforma al sistema de pensiones. Y amenazando, su coordinador, Alejandro González Murillo, agregó que era oportuna iniciativa “podría incluir” las masivamente repudiadas recomendaciones de la OCDE (2015) en la materia. El sentido de “innovación” y “autonomía” de la oportuna iniciativa del minúsculo PES se apreció cuando el diputado González Murillo respondió –con elocuencia– que la previsible “afectación” sobre los trabajadores es una “decisión” que se tomaría “a partir” del encuentro de ese minúsculo PES con los, entonces, directores del IMSS, Mikel Arriola; ISSSTE, José Reyes Baeza, y Carlos Ramírez, presidente de la CONSAR. Es decir, la “afectación” dependía de las cúpulas responsables de la crítica dinámica del SAR –mismas cúpulas que contrataron a la OCDE para que emitiera sus repudiadas recomendaciones–, no del minúsculo PES!



## La tecnocracia hacendaria a la defensa del SAR y su ocaso

### *La perla diazordacista de Videgaray*

El 11 de agosto de 2016 (*El Financiero*), poco antes de ser removido del cargo, con el inquietante desenlace pensionario chileno, su propagación a Uruguay y los malos números del SAR a cuestas, el entonces secretario Videgaray abrió su pieza discursiva recalcando que un país que ahorra es uno que invierte en “su futuro”; que invierte en “crecimiento” sostenible y estable. Tal vez la clave repose en lo que él entendiera por “futuro”: ¿la siguiente generación de jóvenes, por ejemplo? En su opinión, “México tomó” una decisión hace 19 años: realizar una transformación “radical” en su SAR. La afirmación es inexacta: no fue México, sino un empecinado Zedillo, utilizando la última mayoría parlamentaria priísta y soslayando riesgos que oportunamente se manifestaron. 19 años después todos se materializaron. “Pasamos de un sistema en el cual utilizábamos las aportaciones de activos para pagarle a jubilados, y ese sistema sabíamos que no iba a funcionar conforme avanzábamos en una transición demográfica”. Y aludiendo sin mencionar a la Nueva Ley del ISSSTE-2007, agregó: “México hizo una reforma importante, profunda, para cambiar este sistema”, en el cual “el ahorro” de los activos “se deposita en cuentas de cada trabajador”. Nuevamente la afirmación es inexacta: no fue México sino un empecinado Beltrones (PRI) –montándose sobre Calderón (PAN)– más los caramelos que incorporó a la iniciativa de reforma Elba Esther Gordillo, quienes pasando por alto la más reciente y profunda movilización laboral-nacional desencadenaron el conflicto colectivo más hondo del México moderno: cuatro exitosas cascadas de amparos masivos, asumidas por la SCJN (Leal, 2009).

Además, Videgaray fue impreciso: la reforma de hace 19 años: SAR-1995, no es igual al ISSSTE-2007: sólo un muy pequeño número de trabajadores “deposita” su ahorro en las cuentas de PENSIONISSSTE, comparado con el total de trabajadores del Apartado B. El grueso está amparado en el Artículo Décimo Transitorio.

Para Videgaray, ésta era una transformación en que “se apostó por un sistema de mercado y esencial” que otorga a México condiciones macroeconómicas “hacia delante” de “gran estabilidad; y que por supuesto incrementa de manera muy importante el ahorro”. ¿Para quién era “esencial”? Ciertamente no! para los trabajadores, que con ella han perdido. Pero su “por supuesto” también es indicativo. Su prioridad es la “estabilidad” macro, y sólo después el “ahorro”. A partir de ese momento, las pensiones desaparecen enteramente de su órbita. Su tema es el “ahorro” y la estabilidad “macro”. Dice:

esto ha permitido que hoy México sea uno de los países que tiene uno de los mejores Sistema de Ahorro para el Retiro en el mundo, y esto hay que decirlo porque a veces perdemos de vista la magnitud de la transformación institucional macroeconómica que esto representa (*El Financiero*, 11 de agosto, 2016).

¿“Mejores”? Si así lo fuera, entonces por qué él –invocando el estudio que Carlos Ramírez (CONSAR) encargó a la OCDE (2015)– sostuvo que “probablemente tenemos que incrementar las contribuciones”? ¿“Mejores”?

No! nadie pierde de vista la “magnitud de la transformación institucional”. Esa transformación se llama el monstruo SAR. Su problema de fondo es que después de 21 años, es un exitoso programa obligatorio de ahorro, pero devuelve pensiones miserables.

Hoy en día, agregó, el “ahorro” acumulado en AFORES representa ya el 14.7 del PIB, 2.7 billones de pesos; representa “el segundo” número más importante en el patrimonio de los mexicanos, sólo después de la vivienda. Pero devuelve pensiones miserables! Vaya patrimonio!

Pero a pesar de este patente fracaso del monstruo SAR, para Videgaray “estamos en un diálogo con distintos actores de la sociedad para definir propuestas de cómo fortalecer el sistema de pensiones, incluyendo la posibilidad, en un futuro no lejano, de incrementar las aportaciones”. Vaya! ¿Con quiénes dialogaba? ¿Con qué sociedad? Sólo con las AFORES! Y sólo para que los trabajadores, que ya pusieron, vuelvan a poner! Vaya “diálogo”. O para decirlo en lenguaje igualmente diazordacista de su vocero: “es fundamental discutir abiertamente como país la necesidad de llevar a cabo reformas al sistema de cuentas individuales” en AFORE (SHCP, 2016).

Pero como bien observa la movilización chilena *No+AFP*, para el candente caso chileno (propagada a Uruguay):

no somos contrarios al ahorro, sólo deseamos que sea eficiente y terminen los abusos y el uso de nuestro ahorro forzoso para inversiones en empresas que dañan el medio ambiente, tienen prácticas antisindicales, carecen de negociación colectiva o se coluden en los mercados donde operan. No creemos en un mercado obligatorio (y supuestamente competitivo) de cuentas de ahorro individuales para la compra de rentas vitalicias o para un retiro programado como un sistema de pensiones. Tal mercado termina excluyendo a la mayoría de la posibilidad de autofinanciar una pensión digna (Mesina, 2017).

La acotada visión de “futuro” de Videgaray y su vocero desconocían el dialogo: su prédica defensiva resultó puro diazordacismo de la estabilidad y para la cancha de AFORES! Pero, ahora sí, que el México de Videgaray

merece otro futuro! La agenda social está madura para evaluar el SAR y transformarlo en beneficio de otro futuro que merecen los dueños de los recursos pensionarios: los que cotizaron, los que cotizan y, sobre todo, los jóvenes que aguardan cotizar. Ella se expresa, hace tiempo, con elocuencia. El diálogo exige, ahora, un gobierno abierto.

### *Derrotada la OCDE, Meade recurre al FMI*

Con el amargo desenlace de PENSIONISSSTE a cuestras (diciembre, 2015) y después de que el entonces secretario Videgaray y Carlos Ramírez, presidente de la CONSAR, perdieran ostensiblemente ante la plaza pública el debate para recortar las pensiones escudándose en las recomendaciones de la OCDE (octubre, 2015), el entonces secretario de Hacienda, José Antonio Meade y CONSAR recurrieron, ahora, al auxilio del Fondo Monetario Internacional. Para ambientar la arena, poco antes, el regulador Carlos Ramírez había declarado que:

se van a seguir destinando los recursos de parte de la Federación para el pago de pensiones. La pregunta es si eso es justo, equitativo; si contribuye a la equidad del país y si realmente es sostenible que se estén sacrificando recursos para otros propósitos y destinándolos a este rubro. Más recursos se van a tener que destinar al pago de pensiones de beneficio definido y se seguirán consumiendo recursos valiosos que se podrían destinar a otros propósitos: salud, educación, infraestructura y pobreza. Su costo en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, ya equivale a tres veces el presupuesto destinado a la SEP. La dimensión del reto es gigante y no estamos preparándonos lo suficiente (*La Jornada*, 17 de mayo, 2017).

Emulándolo con torpeza, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias se había pronunciado también –en dos ocasiones sucesivas– a “operar” de inmediato las recomendaciones de OCDE (CEEY, 2012-2018).

Fue entonces que pasando por alto el lamentable desenlace pensionario chileno-uruguayo reciente y buscando evitar emprender la impostergable evaluación y necesario ajuste de la controversial dinámica de los 21 años transcurridos en un SAR, José Antonio Meade ofreció “revisar y tomar con mucha seriedad” las recomendaciones que le puso sobre la mesa el FMI en noviembre 2016. En ellas se sugiere:

que el sistema de beneficio definido pudiera ser cerrado, para futuras acumulaciones de derechos, con vistas a ahorrar recursos públicos y reducir gradualmente la inequidad entre las tasas de reemplazo de los dos sistemas (contribución defi-

nida), tal y como recomendara OCDE en octubre, 2015. Elevar las contribuciones para impulsar las tasas de reemplazo del sistema de contribución definida. Las autoridades de México consideraron como una opción fortalecer la integración entre las contribuciones obligatorias al INFONAVIT y el sistema de pensiones. Incremento del ahorro voluntario y afiliación automática de nuevos cotizantes en planes dotados de alta contribución, como propone CONSAR (IMF, 2016).

Ya con las recomendaciones en la Bolsa, el regulador Carlos Ramírez sostuvo que en el:

sistema de cuentas individuales subestimaron que aumentaría radicalmente la esperanza de vida de la población. En 1997 era difícil imaginar los avances de la medicina y la tecnología. Esa fue una de las principales fallas, pues el nivel de aportación es insuficiente para generar pensiones que financien todos los años que a los mexicanos les resta por definir. Era imposible anticipar la revolución de la tecnología, pero sí se pueden hacer cambios. Hay que ahorrar más. Como la esperanza de vida seguirá creciendo, es necesario aumentar la edad de jubilación y subir la aportación a la cuenta individual. Con una aportación tan baja (6.5 por ciento del Salario Base de Cotización) se condena a recibir una pensión menor a la deseada. Los temas de la baja aportación, el de la cobertura, la baja densidad de cotización, son exógenos al asunto de ahorro para el retiro, y los que corresponden al sistema mismo son los rendimientos y las comisiones (*La Jornada*, 20 de mayo, 2017).

¿Exógenos? Pero ¿y dónde queda la evaluación de los 21 años del SAR? Sin embargo y como si no fuera suficiente, Ramírez estimaba que: “la reforma la deberá diseñar el Congreso y a las AFORES les ha faltado ser proactivas en acercarse a sus clientes para proveerlos de que su pensión será muy pequeña. No han alertado sobre las debilidades del sistema” (*La Jornada*, 20 de mayo, 2017).

*Meade: ¿costo de pensiones en curso de pago o costo de las fallas de diseño en las reformas?*

En marzo 2017, en la Universidad Estatal Valle de Ecatepec, antes del arranque de las campañas electorales en EDOMEX, el entonces secretario de Hacienda, José Antonio Meade, encabezó la entrega “simbólica” de recursos a 150 adultos mayores, que en algún momento de su vida trabajaron formalmente y acumularon recursos en el SAR. Lo acompañaban Eruviel Ávila, gobernador; Mikel Arriola, director del IMSS; Carlos Ramírez, presidente de CONSAR, así como Carlos Noriega, presidente de AMAFORE. Portaba cartas

que garantizaban esos recursos y avalaban que a los de 65 años y más podían retirarlo de la AFORE. “Muchos de ustedes”, que trabajaron dijo, “no alcanzaron” una pensión. Pero a partir de las reformas 1992-1997 “nadie” pierde su dinero. Todos los que trabajaron, aunque sea “un” mes, contribuyeron a una AFORE, y esa contribución está “generando” ahorro. También informó que en EDOMEX existen 350 mil adultos en esta condición y señaló que “hay que irlos a buscar y llevarlos de la mano para que recuperen ese *guardadito* que les permitirá poner un negocio, ayudar a nietos o enfrentar imprevistos”. Y remató: “hay gente que le gustaría pensar que apenas estamos trabajando, pero no se da cuenta de que en EDOMEX estamos desde hace años trabajando de manera coordinada para ayudar a los mexiquenses” (*La Jornada*, 30 de marzo, 2017).

Meses después, el 28 de julio, Meade declaró que la “presión” que ejerce sobre el gasto público la necesidad de financiar el creciente déficit para el pago de pensiones, “es uno de los factores” que determinarán la magnitud del recorte para el gasto en 2018 (*La Jornada*, 29 de julio, 2017).

Es decir, pretendía culpar a las pensiones de los recortes futuros. Para esta peregrina empresa, encontró algún eco en el desparpajado estudio ya citado, *Pensiones en México: 100 años de desigualdad* (CIEP, 2017), y donde —empezando apenas a intentar entender el asunto— el CIEP se atreve a sostener que la “desorganización” y “falta” de control en el financiamiento y gasto de las pensiones ha derivado en que “hoy” el gasto represente 15.5 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación y 3.7 del PIB, con “tendencia” a incrementarse. ¿“Desorganización, “falta” de control o costo de las reformas adoptadas? Recibiendo fuertes críticas, algo similar había comunicado el BID, por la voz de Carmen Pagés (2015) y David Kaplan (2015).

Como ya se argumentó, el asunto de fondo consiste en establecer *cuánto* del monto de las pensiones en curso de pago: 720 mil millones de pesos para 2017, deriva del *tipo* de reformas adoptadas por la tecnocracia hacendaría en 1995-IMSS (Zedillo) y 2007-ISSSTE (Calderón-Beltrones), tal como establecen las ya consignadas observaciones de Odilia Ulloa Padilla.

Además, cuando se dispara con perdigón, como en el citado estudio del CIEP, puede entonces sostenerse, sin rigor alguno, que se trata de “100 años de desigualdad”. Pero ocurre que la fracasada reforma del IMSS cumplió veinte años (1997-2017) y la del ISSSTE (2007-2017) diez. Luego entonces, lo correcto sería aludir a 20 años de ¿desigualdad? No! De fracaso de ambas reformas y con su consecuente costo fiscal: 56.2 por ciento del total erogado para las pensiones en curso de pago correspondientes al año 2016, según Odilia Ulloa Padilla. ¿“100 años de desigualdad”?

Es claro que como responsable de la finanzas públicas, el secretario Meade debió ser extraordinariamente prudente y cuidadoso al escudarse

en la pensiones para anticipar recortes. La seriedad de esa responsabilidad conlleva emisiones exactas. Mientras no descomponga públicamente el peso que sobre las pensiones en curso de pago tiene el costo fiscal de las fracasadas reformas IMSS-ISSSTE, sus emisiones no lo serán. O es que acaso ¿pretende endosar –a quienes en ejercicio de su derecho hoy devengan las jubilaciones y pensiones que ganaron en la entera carrera laboral– el costo de los yerros de la tecnocracia hacendaria que fracasó con las reformas IMSS-ISSSTE? ¿Busca escudarse en ellos para justificar futuros recortes? ¿Honrará su afirmación ya citada de acuerdo a la cual “a partir de las reformas 1992-1997 nadie pierde su dinero”? Y lo más grave, evitar ocuparse de tratar con precisión las pensiones en curso de pago, sólo seguirá distorsionando la correcta comprensión que requerimos para reconstruir –a la brevedad– el sistema de pensiones al que aspiran los que pasarán a retiro y, muy especialmente, los jóvenes, después del fracaso de esas tecnocráticas reformas tecnocráticas, como ya anticipa sobradamente el ejemplo chileno.

### **Meade y el “flujo” pensionario**

Como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CONSAR, el exsecretario José Antonio Meade estimó que mudando el lenguaje se puede cambiar la realidad. Compareciendo ante legisladores (octubre-2017) y respondiendo a preguntas de representantes del PES-PRI, sostuvo que si tenemos un rubro de gasto que “crece” más rápido que la recaudación, para poderlo acomodar en el presupuesto tenemos que “desplazar” otros elementos del gasto: “uno de los elementos que explican los recortes”, es justamente acomodar “esta dinámica pensionaria” (*La Jornada*, 17 de octubre, 2017). ¿Dinámica pensionaria? Es lo mismo que han sostenido CONSAR, AMAFORE y el CIEP, sólo que Meade pretende –otra vez– escudar en las pensiones sus “recortes”. Busca ocultar la realidad con su tecnocrático lenguaje: con su “dinámica pensionaria”.

Ésa, su agenda pensionaria –también comunicada a legisladores– es igualmente imprecisa: “le hemos dedicado mucho tiempo en el país a modificar nuestros esquemas de pensiones”. ¿“Le hemos”? o ¿él, un puñado de tecnócratas más algunos actuarios le han impuesto al país el modelo de cuentas individuales y contribución definida que cumple 21 años de rotundo fracaso para pagar pensiones dignas? El empleo del plural en Meade es sintomático: “20 años ya durante los cuales hicimos cinco reformas”. ¿“Hicimos”? o ¿él, su puñado de tecnócratas y algunos actuarios impusieron cinco reformas en todas las cuales han perdido los trabajadores?

Ellas son: reforma-Zedillo-IMSS-1997; Calderón-Beltrones-ISSSTE-2007; IMSS-Patrón-Calderón-2008; PEMEX-CFE-Peña Nieto-2016. ¿“Hicimos”? Sólo mudando el lenguaje, Meade no puede cambiar la realidad: “hemos avanzado mucho en darle sustentabilidad” a nuestro régimen pensionario. ¿“Hemos avanzado”? ¿“Darle sustentabilidad”? Cuando después de 21 años de operación del SAR ya suma 3 billones de pesos de ahorro forzoso, pero sólo paga pensiones equivalentes al 25% del último salario devengado? ¿“Hemos avanzado”? ¿“Darle sustentabilidad”? Cuando *cuánto* del monto de las pensiones en curso de pago, 720 mil millones de pesos (2017), deriva del *tipo* de sus enumeradas cinco reformas? Tal y como –frente a las interesadas y tendenciosas posiciones del BID publicadas por David Kaplan (2017), para quien las pensiones “ya” se han “convertido” en un “problema fiscal”– ya se ha argumentado en este trabajo. En efecto, ese “problema” fiscal deriva de la propia naturaleza de las cinco reformas adoptadas que presume Meade.

Con el claro espejo de Chile a cuestas –que ya anticipa la catástrofe del SAR– y sus cinco reformas tecnocráticas, Meade sólo puede seguir cambiando el lenguaje para intentar ocultar la realidad: “en términos generales, los elementos de la solución están ahí”, declaró ante legisladores. ¿Cuáles elementos? Para Meade “aportamos” 6.5 al régimen de retiro, y si sólo “nos retiráramos” con ello serían claramente “insuficientes”. “Abonamos” 2% en la subcuenta del retiro (SAR-92). Y “contamos” también, agrega, con el 5% de la subcuenta del INFONAVIT, que “puede” traducirse en “una” vivienda o “convertirse en flujo pensionario”. Zas! ¿Pues qué no es para vivienda? Justo lo mismo que el FMI le recomendó y que la dirección del INFONAVIT descalificó de inmediato al asegurar que los fondos de la subcuenta de vivienda de los trabajadores “no migrarán” a AFORE, como “algunos” sectores proponen (*La Jornada*, 26 de diciembre, 2016).

Y la cadena del “flujo” pensionario de Meade concluye así: si convirtiéramos en “flujo pensionario” la subcuenta de retiro, la de ahorro de vivienda, si tomáramos la posibilidad de hacer “no” solamente ahorro voluntario, sino complementario, las “tasas de reemplazo pudieran ser suficientes”. ¿De veras? Porque ocurre que es justo la ya consignada misma agenda del BID, CONSAR, AMAFORE y CIEP que se resiste a evaluar de fondo la dinámica de los 21 años transcurridos del SAR.

Así, los “elementos de la solución” de Meade no representaban “solución” alguna y sí un inapropiado aplazamiento. Mudando el lenguaje con su “dinámica” y “flujo” pensionario, Meade sólo niega sus opiniones previas: para lograr un “cambio” se debe recuperar el “diálogo” y ser “capaces” de reconocer “lo que está mal” (*El Financiero*, 19 de octubre, 2017). Prueba de ello son sus aventurados exhortos frente al gobernador de Colima, para que acometa la

“impostergable” reforma pensionaria (*La Jornada*, 2 de octubre, 2017). No hay manera de “recuperar el diálogo” y “ser capaces de reconocer lo que está mal” cuando, como en el caso del SAR y sus veinte años cumplidos sin horizonte alguna de mejora, el responsable de las finanzas del país pretende sólo mudar el tecnocrático lenguaje para ocultar –infructuosamente– una realidad que lo supera. La agenda Meade sólo dilata y aplaza una efectiva solución a la “dinámica y flujo” pensionarios. ¿Cuánto tiempo más?

## **El Banco de México a la defensa del SAR y su ocaso**

### ***Agustín Carstens y el círculo vicioso de un proceso deformado***

Aun en su calidad de gobernador del Banco de México, al cerrar octubre de 2017, Agustín Carstens acudió a la *Segunda Convención Nacional de AFORES* y aprovechó la oportunidad para puntualizar lo que, en su opinión, constituyen “desafíos” del Sistema de Ahorro para el Retiro después de 21 años de operación (Banco de México, 2017).

Con la estampa característica de la tecnocracia mexicana al ocuparse del SAR, su pieza de nueve cuartillas destinó siete a celebrar la reforma Zedillo al IMSS (1995); reforma “financiera” que ha culminado en un proceso deformado: esa tecnocracia aplaude el “éxito” del ahorro forzoso (3 billones de pesos), pero calla el –simultáneo y escandaloso– fracaso sobre el retiro de los dueños de los fondos y que apenas alcanzan pensiones de sólo 25% de su último salario devengado. Carstens comunicó alegremente que la reforma-Zedillo ha “complementado” el gradual desarrollo del marco institucional para crear un “círculo virtuoso” consistente en una “mayor” generación de recursos que “profundizan” el sistema financiero, potencian el crecimiento económico y contribuyen a mitigar las presiones sobre la inflación, lo que a su vez induce un ahorro aún mayor, “reiniciándose” así el círculo virtuoso.

*Primera gran inexactitud!* En materia de retiro se trata, más bien, de un círculo vicioso que afecta a los trabajadores y que confirma que el SAR es un sistema de ahorro forzoso, pero no un sistema de retiro. Esos 21 años de su operación son un proceso deformado. La reforma Zedillo “profundiza” el sistema financiero, pero no paga pensiones dignas. Es una reforma macroeconómica para generar ahorro “financiero” que no fortalece el retiro: lo hunde.

Después de ello –y como lo ha venido haciendo esa misma tecnocracia durante ya largos 21 años– en la pieza aparece el listado de “desafíos”. No obstante “el fortalecimiento del marco macroeconómico”, indica Carstens, el sistema pensionario “aún enfrenta enormes desafíos que hay que enfrentar



por flancos múltiples y de forma coordinada”. El primero de ellos es su baja cobertura. Al primer trimestre de 2016, los cotizantes a la seguridad social representaban apenas el 27% de la población en edad de laborar. Ello podría explicarse, según Carstens, por el “elevado grado de informalidad”: hoy de “cada 10 empleados, 6 laboran en el sector informal”. Hay que agregar, apunta, la “percepción” de los trabajadores de que las comisiones “son aún elevadas, los rendimientos netos por peso ahorrado insuficientes y los trámites complicados”. Todo lo cual “desestimula a los trabajadores a incorporarse tempranamente al sistema y permanecer en él”.

*Segunda gran inexactitud!* Por la reforma laboral Calderón-Peña (noviembre, 2012), que asume nuevas figuras de contratación, se afectaron definitivamente los tipos de cotización de los jóvenes. Efecto que amplifica la terciarización (*outsourcing*). La reforma reduce el costo de la fuerza de trabajo y permite que, en una misma empresa, coexistan trabajadores con las mismas funciones pero con salarios y prestaciones diferentes. Así, la “baja” cobertura referida por Carstens deriva de la sub-declaración y no declaración entre los salarios reportados que se pagan y la suma que efectivamente reciben los trabajadores.

*Tercera gran inexactitud!* Ahora bien, si se redujeran las comisiones, subieran los rendimientos y se simplificará el trámite, ¿mejoraría la “percepción” de los trabajadores para incorporarse “tempranamente y permanecer” en el SAR? Ciertamente no! Porque aún faltaría incorporar al análisis el impacto de las cuentas individuales sobre el monto de su retiro. En el fondo del asunto público, lo que la fracasada reforma-Zedillo-IMSS fracturó fue el soporte de la mutualidad inter e intrageneracional (prima media) que garantizaba la cobertura de jubilados y pensionados con la solidaridad de los trabajadores activos.

*Cuarta gran inexactitud!* Finalmente, Carstens culmina llamando a “implementar políticas para incrementar el monto que reciben los trabajadores al momento de su jubilación”. Aunque claramente equivoca las prioridades: es ahorro *para* el retiro; se ahorra para ello, no para “profundizar” el sistema financiero. Carstens debió haber mencionado esto primero. Pero no puede porque es justo ahí donde –después de 21 años– el SAR ha fracasado redondamente.

Ese SAR es el círculo vicioso de un proceso deformado. De ahí también que la loa Carstens termine con la misma pobre agenda que propalan sin pausa CONSAR, AMAFORE, Banco Mundial, FMI, BID, CIEP; por ejemplo, implementar “esquemas creativos”, apunta Carstens, como “enrolar automáticamente” a los trabajadores para el ahorro voluntario. ¿“Creativos”?

La cerrazón de la tecnocracia para evaluar y corregir los 21 años recorridos termina ahogándose en esas pobres e inviables agendas. Las cuentas

individuales no tienen arreglo alguno. El sistema pensionario debe reconstruirse ¡ya!, garantizando los derechos de quienes se jubilarán y armando –simultáneamente– un horizonte de seguridad social integral a los jóvenes mexicanos que merecen otro futuro.

## Bibliografía

- Afore Principal (2017), *Las pensiones de los sistemas públicos de reparto: ¿la próxima crisis en México?*, CDMX.
- Banamex-Accival (1995), *Revista Mensual*, vol. LXXI, núm. 839, México.
- Banco de México (2017), *Palabras del Gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, con motivo de la Segunda Convención Nacional de AFORES y el Décimo Quinto Seminario Internacional FIAP*, 30 de octubre, CDMX.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (2017), *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*, CDMX.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEYY) (2012), *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, CDMX.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEYY) (2018), *Estado y perspectivas del Sistema Nacional de Salud*, CDMX.
- CONSAR (2017), Informe al Congreso, tercer trimestre, CDMX.
- CONSAR (2017a), *La experiencia pensionaria de Chile: ¿un espejo para México?*, mayo, CDMX.
- Giraldo, N. (2012), “Modelos estocásticos para los sistemas de pensiones de prestación definida y de ahorro individual”, *IX Coloquio Internacional de Estadística*, Medellín.
- HSBC (2017), *El Futuro del Retiro. Arenas movedizas*, CDMX.
- International Monetary Fund (2016), *Country Report No. 16/359*, México, November, Washington, D.C.
- Kaplan, D. (2017), *Pensiones en México: entre la responsabilidad social y la sustentabilidad financiera*, Washington, BID.
- Kaplan, D. (2015), *Las pensiones no contributivas y su papel en la equidad*, Argentina, Banco Mundial.
- Leal, G. (2009), *RES/SSSTE*, CDMX, ADN Editores.
- Leal, G; H. J. Sánchez Pérez, J. L. León Cortés (2015), *La seguridad social universal de Peña Nieto ¿es la reforma que el país necesita? Hacia un consenso mediático*, CDMX, UAM-ECOSUR,
- Mesina, Luis (2017), “Chile y la AFP. A 36 años un sistema totalmente fracasado”, *El Cotidiano*, 204, CDMX, UAM-A, julio-agosto.

- OCDE (2015). *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, París, octubre.
- Pagés, C. (2015), *Los retos de los sistemas de pensiones en ALC y su vínculo con el mercado de trabajo*, Washington, BID.
- SHCP (2016), *Informe semanal de la vocería*, CDMX, 22 de agosto.
- Ulloa Padilla, O. (2017), “Reforma de pensiones en México: diseño, promesas y evidencias”, *El Cotidiano*, 204, CDMX, UAM-A, julio-agosto.

### **Diarios**

*El Economista*  
*El Financiero*  
*La Jornada*  
*La Razón*  
*Reforma*