

México: hacia un mejor horizonte pensionario

Mexico: towards a better pension skyline

Gustavo Leal Fernández*

Resumen

En este trabajo se revisan algunas aristas del diseño y la implementación de las reformas pensionarias en México. A través de su contenido, propone una revisión integral del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) edificado a partir de los poco prometedores resultados de la reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el año 1995, durante la administración gubernamental de Ernesto Zedillo; y su posterior extensión en 2007 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Palabras clave: Pensiones, seguridad social, reformas institucionales, implementación de políticas sociales, México

Abstract

This work reviews some aspects of the design and implementation of pension reforms in Mexico. Through its content, it proposes a comprehensive review of the Retirement Savings System (SAR) built on the promising results of the reform to the Mexican Institute of Social Security (IMSS) in 1995, during the government administration of Ernesto Zedillo; and its subsequent extension in 2007, to the Institute of Security and Social Services for State Workers (ISSSTE).

Key words: Pensions, social security, institutional reforms, implementation of social policies, Mexico.

1. Diseño

Durante los años 1980-1990 ocurre en América Latina un debate sobre el futuro de los seguros sociales contributivos: los sistemas pensionarios públicos de reparto (beneficio definido, BD) que distribuyen la carga financiera intergeneracionalmente (Ulloa P. O., 2017). Ese debate se transformó después en reformas dominadas por la tecnocracia gubernamental de aquellos años, generando “diagnósticos” sobre los “antiguos” programas pensionarios que tendieron a descontextualizarlos de la realidad económica y social de cada uno de los países en los que se implantaron (Mesa-Lago,

Recibido: 23 de enero, 2020. *Aceptado:* 13 de febrero, 2020.

* Doctor en Economía. Profesor investigador adscrito a la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Integrante del Grupo de Estudios en Políticas Públicas de Seguridad Social, GEPPSS. Líneas de investigación: salud y seguridad social en México y en el mundo.

1994). Desde la perspectiva tecnocrática, había que reformar hacia sistemas privados de capitalización individual, porque el envejecimiento poblacional inviabilizaba los programas de reparto y presionaría financieramente a los Estados. Así, se relegaron o ignoraron deliberadamente otros factores que pesaron sobre los programas “antiguos”: prolongada crisis económica de los ochenta; procesos de reestructuración de las economías con bajo crecimiento económico; inflación; caída de los salarios reales; desempleo e informalidad laboral.

Chile: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

Chile (1980-1981) inició la nueva ruta y privatizó los fondos de pensiones mediante una reforma estructural que el Banco Mundial (1994) designó como el paradigma a seguir. El modelo se apoyó en un sistema de capitalización individual (CI), contribución definida (CD), administración privada a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y garantía estatal de pago de una pensión mínima.¹

En América Latina, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (1996) propalaron ampliamente las “ventajas” del “modelo” Chile para privatizar la gestión de los fondos pensionarios.² Así, el envejecimiento poblacional y los déficits actuariales y financieros de los “antiguos” programas fueron los argumentos fuertes esgrimidos por los gobiernos para iniciar las reformas que seguirían la pauta trazada en Chile.³ El Banco Mundial recomendó reformar con tres pilares: 1. sistema de beneficio definido obligatorio; 2. sistema de contribución definida obligatorio (capitalización individual; 3. ahorro voluntario.

Siguiendo a Chile y con otras variaciones, durante los años noventa y primera década del siglo XXI, varios países latinoamericanos emprendieron

¹ El sistema privado de capitalización individual fue optativo para los trabajadores cotizantes (o que hubiesen cotizado en alguna institución de previsión y para quienes se afiliaron por primera vez antes del 31 de diciembre de 1982; y fue obligatorio para quienes se incorporaron después de esa fecha. Los trabajadores que optaron por el nuevo sistema acceden a un bono de reconocimiento, que es un título de deuda expresado en dinero en la cuenta individual del trabajador, representativo de los periodos cotizados con anterioridad y exigible al cumplir los requisitos para una pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia. Las pensiones otorgadas y las que con posterioridad se otorguen de los regímenes de previsión social anteriores y el bono de reconocimiento gozan de garantía estatal (Decreto de Ley No. 3.500, 1980).

² En ocasiones, condicionándolas a préstamos (Banco Mundial, 2002; SHCP, 2007).

³ Las críticas postulaban: baja cobertura; alta fragmentación (que generaba desigualdades tanto en la cobertura como en las prestaciones); fragilidad financiera por el desequilibrio entre los beneficios y las contribuciones; alta evasión en el pago de contribuciones; caída de la relación activo-pasivo e inadecuado manejo administrativo y financiero.

diferentes reformas estructurales a sus sistemas públicos de pensiones.⁴ Algunas de ellas, aunque legisladas, no fueron implementadas.⁵ En Chile, el país pionero, a pesar de las reformas de la presidenta Bachelet en 2008, el sistema de capitalización individual, a la vuelta de 36 años de operación, entró en una fase de cuestionamiento social a partir del Movimiento No+AFP (Mesina, 2017).

Primer balance crítico, diez años después

Diez años después, el Banco Mundial (2004) emite una conclusión mixta. Las reformas emprendidas, sostiene, muestran resultados positivos en mejora de la sostenibilidad fiscal y finanzas, equidad, aportes y desarrollo de los mercados de capital. Y como suave “autocrítica” destaca que las reformas ignoraron el primer pilar público: reducción de la pobreza, no ampliaron cobertura, inequidad de género, altas comisiones y alto costo fiscal de transición.

Simultáneamente, especialistas de CEPAL, OIT y ministros de Hacienda de la región, ya formulaban severas críticas. Las reformas, comunicaron, no aumentan cobertura; no garantizan pensiones dignas; no reducen los costos fiscales de los sistemas; no garantizan las condiciones para su autofinanciamiento ni el saneamiento de los sistemas en el largo plazo (Banco Mundial, 2004).

Entonces, el Banco Mundial optó por su primera *mea culpa* al asumir la incorporación de las “lecciones” aprendidas y mejorar la forma de proceder en el “futuro”. Preservó el modelo previo de tres pilares y propuso dos pilares adicionales: un cuarto pilar básico (cero) para abordar el objetivo de la pobreza,⁶ y un quinto orientado al acceso (a apoyo) informal (familiar) a salud y vivienda⁷ (Holzmann-Hinz, 2005). Así que su “concepto original” no varió. Siguió “recomendando” impulsar reformas sustitutivas para las pensiones contributivas: pilar 2, trabajo formal asalariado. Es decir, mudar del reparto a la capitalización individual: de la gestión pública a privada (Leal, Ulloa P.; Sánchez, León, 2017). En otra evaluación para CEPAL, se advirtió que las

⁴ Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), República Dominicana (2003), Perú (1993), Colombia (1994), Argentina (1994 hasta 2008), Uruguay (1996), Ecuador (2001), Costa Rica (2001) y Panamá (2008) (Mesa-Lago, 1996; Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

⁵ En Nicaragua fue, primero, suspendida (2004) y luego derogada (2006) (Ley No. 340, Ley No. 568). En Ecuador, la *Ley de Seguridad Social* de 2001 (Ley No. 2001-55) fue declarada inconstitucional en algunos artículos, en 2002 (Corral, 2008).

⁶ Pensión básica o social: asistencia social.

⁷ No fondeado.

reformas en 12 países de América Latina –incluido México– enfrentaban 11 severos desafíos.⁸

Primeros ajustes

Argentina fue el primer país de la región en revertir la reforma privatizadora (Ley 26425, de 2008). En 2015, OIT (Isabel Ortiz) observó que “la privatización ha fallado en resolver los problemas de los sistemas de pensiones”. Y extrajo “nueve lecciones aprendidas después de tres décadas de reformas privatizadoras”.⁹ Poco después, OIT inició el examen del proceso de “reversión” en las privatizaciones pensionarias –y simultánea reconstrucción de sistemas públicos– en América Latina y algunos países de Europa del Este (Ortiz, 2018).

2. Implementación

En México se establece, primero, el SAR 92¹⁰ y luego la reforma estructural pensionaria que se alineó al modelo chileno (Ley No. 3.500, 1980), con influencia decisiva de “recomendaciones” del Banco Mundial (Lafourcade, 2001, 2007), el Banco Interamericano de Desarrollo (Bosch, 2013) y, recientemente, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016).¹¹

⁸ Caída en la cobertura; alto y sostenido costo administrativo; alto y prolongado costo fiscal de la transición; acentuación de la inequidad de género; creciente incumplimiento del pago de las cotizaciones; fallas en la competencia entre administradoras; acumulación de capital, pero falta de evidencia de que haya tenido un impacto positivo en el ahorro nacional; posible desarrollo del mercado de capitales, pero falta de diversificación de la cartera de inversiones; variable rendimiento real de la inversión; falta de evidencia de que el monto de la pensión en el sistema privado sea mayor que en el público; y erosión de la solidaridad.

⁹ Baja cobertura; altos costos fiscales de la transición; altos costos administrativos; riesgo de las fluctuaciones del mercado financiero, contribuyen a la desigualdad; reformas sin diálogo social adecuado y no basadas en los Convenios OIT; reformas vinculadas a condicionalidades de préstamos del Banco Mundial y efecto positivo en los mercados de capitales.

¹⁰ El SAR 92 se diseñó a partir de la incorporación de un seguro adicional a los regímenes obligatorios IMSS-ISSSTE. Un seguro de retiro basado en un régimen de capitalización individual, financiado con una cuota a cargo del empleador de 2% sobre el salario base de cotización y con un límite superior de 25 salarios mínimos. Con ello se individualizaron las aportaciones (5%) al INFONAVIT y FOVISSSTE (Ulloa P. O., 2017).

¹¹ El Secretario General de la OCDE, José Ángel Gurría, fue titular de la SHCP (1998-2000, con Ernesto Zedillo). Desempeñando esta responsabilidad recibía simultáneamente “pensión vitalicia por retiro” de NAFINSA (otorgada a los 43 años y 11 meses de edad). La Cámara de

Como reforma, antes que proyectar objetivos de seguridad social, ella constituyó una pieza más de la estrategia económica del entonces presidente Zedillo. Esa estrategia estableció que el gran pendiente, el crecimiento económico, dependía de su financiamiento. Así, la tecnocracia ubicó la insuficiencia del ahorro interno como la propia insuficiencia en el financiamiento para invertir y crecer. Por tanto, la línea prioritaria del nuevo gobierno fue incrementar el ahorro público y privado, asignando al ahorro externo un papel secundario.¹² De tal suerte que los fondos de pensiones –transferidos de las instituciones públicas de seguridad social hacia los circuitos financieros– serían una de esas fuentes para incrementar el ahorro interno (Poder Ejecutivo Federal, 1989; Poder Ejecutivo Federal, 1995). La tecnocracia Zedillista optó, entonces, por una reforma sustitutiva: del reparto a la capitalización individual y cerró gradualmente los regímenes de BD, con vistas al objetivo transexenal para edificar un Sistema Nacional de Pensiones.¹³

IMSS-ISSSTE-IMSS (Patrón)-Banca de Desarrollo-CFE-PEMEX-Estados-Universidades

En julio de 1997 entró en operación la reforma pensionaria del IMSS¹⁴ (IMSS, 1995; Poder Ejecutivo Federal, 1995; LSS, 1995). Y diez años después, 2007, se aprobó la reforma Calderón-Beltrones al ISSSTE¹⁵ (ISSSTE-SHCP, 2004; ISSSTE, 2001-2005; Poder Ejecutivo Federal, 2007; LISSSTE, 2007).

Para la tecnocracia económica transexenal (Zedillo/Fox/Calderón), ella debería acelerar la transformación del resto de los programas de reparto y BD,¹⁶ en planes de capitalización individual con portabilidad. En el diseño de esta estrategia transexenal –y como en Chile– quedaban fuera las fuerzas armadas (ISSFAM) y otros grupos. Aunque el ciclo reformista se extendió

Diputados (1999) instaló entonces una Comisión Investigadora que determinó que el régimen de NAFINSA “presentaba amplias discrecionalidades conducentes a la iniquidad”. Por mayoría de sus integrantes, estableció “que el tiempo laborado por Gurría fue inferior a los 20 años exigidos por la norma aplicable”. En consecuencia, concluyó que “la pensión era ilegal”.

¹² En la iniciativa de reforma a la *Ley del Seguro Social* para establecer el SAR 92 se sostiene: “entre 1980 y 1990, la inversión en México pasó del 27.0% del PIB a poco menos del 22.0%, mientras que la tasa de ahorro interno se ubica en la actualidad en alrededor del 21.0% del PIB. Esto contrasta fuertemente con los países de mayor crecimiento, en los cuales se invierte y ahorra alrededor del 30.0% del ingreso nacional, lo que da por resultado que el PIB *per cápita* aumente a tasas muy satisfactorias” (Poder Ejecutivo Federal, 1992).

¹³ Basado en la capitalización individual de contribución definida y gestión privada.

¹⁴ Trabajadores al servicio del sector privado, Apartado A, y el de mayor cobertura nacional.

¹⁵ Trabajadores al servicio del Estado, Apartado B.

¹⁶ De menor tamaño dentro del sector público.

posteriormente al IMSS-Patrón (RJP) (Leal-Nava, 2017a), Banca de Desarrollo, CFE y PEMEX (Ulloa P., O. y Alonso Raya, M., 2007). La gradualidad en la *implementación* de la reforma transexenal derivó del elevado costo fiscal, costo político y complejidad técnica¹⁷ (CONSAR, 2017).

3. Saldo de la implementación

El SAR cumplirá 23 años. Y desde entonces porta severos problemas estructurales –de diseño– para cumplir con su principal cometido: pagar pensiones dignas.

Jubilados y pensionados pasan a retiro vía las aportaciones de trabajadores, patrones y gobierno al SAR y que conforman *cuentas individuales* de los trabajadores. Con ellas, las AFORES gestionan su ahorro *forzoso* y el *voluntario*. El SAR administra, hoy día, 63 millones de cuentas, con un saldo promedio de 72 mil pesos.

Las cuentas individuales son una herramienta *servible* al sistema de pensiones. Por ejemplo, el sistema *mixto* conocido como SAR-92 creó –con el presidente Salinas de Gortari– una caja de capitalización individual *complementaria* a los regímenes de reparto solidario (IMSS-ISSSTE) y dispuso –por primera vez en México– esas cuentas individuales, pero para el ahorro *complementario*. Ese seguro de retiro *adicional* a los regímenes obligatorios IMSS-ISSSTE, basado en cuentas de capitalización individual, fue financiado con una cuota a cargo del patrón equivalente al 2% sobre el salario base de cotización, con un límite superior de 25 veces el salario mínimo. Con este diseño se individualizaron, también, las aportaciones de INFONAVIT-FOVISSSTE, correspondientes al 5% del salario base de cotización con cargo al patrón (Ulloa, P., 2017).

El problema de fondo que hoy enfrenta el SAR se estructuró cuando el entonces presidente Zedillo, con la reforma IMSS-1997, obligó a que *todo* el ahorro forzoso pasara por cuentas individuales. Con ello se invirtió el diseño originario del SAR-92, fracturando los regímenes de reparto solidario y detonando así el problema estructural del actual SAR que ya cumple 23 años.

El SAR es pues muy rico; inmensamente rico: administra 3.8 billones de pesos que ascienden al 16.1% del PIB (CONSAR, 2019^a); sin embargo, paga pensiones miserables. Después de casi 22 años de operación, es claro que el SAR *no* es un sistema de ahorro *para* el retiro, sino de ahorro *forzoso*: el que se descuenta de la nómina. La ecuación está invertida: se ahorra mucho, pero *no* para el retiro digno. Y ése es su principal problema estructural de diseño.

¹⁷ Por la multiplicidad de regímenes de jubilaciones y pensiones (RJP) de empleados y trabajadores del sector público no comprendidos en el régimen ISSSTE.

Aunque la *Ley SAR* reitera que las AFORES “atenderán” exclusivamente al interés de los trabajadores y “asegurarán” que todas las operaciones se realicen con ese “objetivo”, desde la tecnocracia neoliberal y sus reformas, la prioridad ha sido la de servirse de los recursos de los trabajadores para “desarrollar” el mercado de capitales, reservando a los dueños de los recursos apenas una repercusión indirecta. Los “beneficios” en el uso de los recursos sólo “atenderán” de rebote el interés de los trabajadores. La prioridad es “desarrollar” el mercado de capitales, no sus pensiones.

Sin ser insignificante, el ahorro voluntario *no se compara* con el forzoso: el que se descuenta de la nómina. En 2018, el regulador del SAR, la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR, 2018), informó que durante toda la administración Peña, el ahorro *voluntario* representó apenas el 2% (62 mil MP) de los cuantiosos recursos *totales* del SAR: entonces 3.3 billones de pesos.

Distinguir entre ahorro *forzoso*, el que se descuenta de la nómina, y *voluntario* es indispensable cuando se pone en el centro el desafío pensionario de nuestros jóvenes de las nuevas generaciones. ¿Cuál es su capacidad para ahorrar voluntariamente con los niveles salariales imperantes? Y la pregunta es igualmente válida y pertinente para los trabajadores de mayores edades. En efecto, jóvenes y trabajadores de mayor edad, todos ellos, todos, están amparados por los parámetros de esas reformas pensionarias del ciclo neoliberal y condenados a recibir pensiones miserables.

Con los recursos de los trabajadores depositados en cuentas individuales, las AFORES se sirven de esquemas diferenciados de *inversión por grupos de edad*. Esos fondos se colocan en horizontes de *tiempo* y *riesgo* distintos: más tiempo y más riesgo para los jóvenes; menos tiempo y riesgo para los que pasarán próximamente a retiro.

Las AFORES son *responsables* de esas inversiones: el *tiempo* en que se invierten los ahorros y los *criterios de riesgo* que se toman.

Es decir, en el SAR *no hay garantía* para ofrecer algún rendimiento seguro. Con diferentes tiempos, tanto el ahorro forzoso como el voluntario confluyen en fondos; y por tanto, convergen en el mismo *riesgo* sin, por supuesto, garantía de rendimiento seguro.

Este proceder es constitutivo del SAR: no hay garantías de rendimientos seguros. Es decir, con el SAR, con los tiempos/criterios de inversión y riesgo de las AFORES, con estos *esquemas*, es *muy improbable* que después de casi 22 años de operación, las pensiones del SAR alcancen para el retiro digno.

También es cierto que *uno* es el rendimiento de los fondos que emplean el ahorro forzoso y voluntario de los trabajadores, y *otra* es la propia rentabilidad de las AFORES. Aquí el cuadro pinta distinto. Hasta ahora, las AFORES se han desempeñado en una hamaca de *confort*. Su rentabilidad está prácticamente

garantizada. La utilidad deriva del cobro anual de las comisiones sobre el saldo de los 63 millones de cuentas individuales, independientemente de la presencia de minusvalías. Según el regulador CONSAR (2018), en 2018, el Retorno Sobre Capital invertido por sus accionistas llegó casi hasta el 35% (caso de la AFORE Citibanamex) y sumó, para todas las AFORES del sistema, casi 11 mil MP. En 2010 fue de casi 7 mil MP. Las AFORES son, sin duda, uno de los sectores más rentables para sus accionistas.

Pero concentrémonos en el *núcleo duro* del diseño estructural del SAR que compromete alcanzar pensiones dignas. Desde la reforma IMSS-Zedillo-95/97 se exigen mil 250 semanas de cotización para recibir, como máximo, una cuarta parte, 25%, del último salario devengado. ¡Una cuarta parte! Así que se trata de una carrera *contra el tiempo* en la que, claramente, a una enorme mayoría de trabajadores no les alcanzará para vivir en el retiro.

Todo lo cual se acompaña de una población de *mayor* edad que crece, mientras las nuevas generaciones enfrentan un, ya casi generalizado, mercado de trabajo *informal* y en el marco de una reforma laboral *regresiva*: la de Peña Nieto, aprobada en noviembre 2012. El resultado es evidente por sí mismo: la capacidad de cotización es *insuficiente para alimentar* el sistema de pensiones denominado SAR desde hace 23 años.

En suma: *bajos* salarios de cotización, niveles de rendimiento de los fondos *reducidos y nunca seguros*, más *altas* comisiones de las AFORES, comprometen el principal cometido del SAR: *pagar pensiones dignas*.

Sin embargo, los mercados financieros –vía AFORES– *utilizan* los cuantiosos recursos de los trabajadores ahorrados forzosamente en el SAR: 3.8 billones de pesos y con ello benefician, sólo *de rebote*, a los dueños de los fondos. La ecuación está invertida: el SAR es inmensamente rico, pero paga pensiones miserables. Después de casi 22 años de operación, es claro que *no* es un sistema de ahorro *para* el retiro, sino de ahorro *forzoso*. La ecuación está invertida: se ahorra mucho, pero *no* para el retiro digno. Y ése es su principal problema estructural de diseño.

Después de 22 años, la realidad de las pensiones y las condiciones generales para el retiro en el México del SAR *requiere ir mucho más allá* de ajustes y cambios en criterios y modalidades de las inversiones de los recursos que se suman en AFORES, así como de las condiciones en que éstas se desempeñan al gestionar los grandes recursos generados por toda la sociedad. Ciertamente, el ahorro voluntario sólo crecerá *cuando* los salarios sean capaces de cubrir la canasta básica familiar y dejen remanentes.

Capitalización individual

Después de 23 años de operación, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) confirma que su principal soporte, la capitalización individual, *no tiene salida*.

Las sucesivas reformas tecnocráticas del arco 1994-2018, con el agregado de la primera reforma de la 4T: la reforma a los Sistemas para el Retiro impulsada por el titular de la CONSAR, Abraham Vela Dib, y la diputada federal por MORENA, Dolores Padierna (Cámara de Diputados, 2019), no acuden *al fondo* del asunto público.

Sobre esta primera reforma de la 4T, Bernardo González, presidente de la Asociación Mexicana de AFORES, aprecia que

facilitará las inversiones en infraestructura por parte de las AFORES, lo que ayudará a dar mejores pensiones a los trabajadores. Con la nueva norma, las AFORES podrán invertir directamente en las empresas y no únicamente en los mercados públicos de valores, como ocurre ahora a través de instrumentos estructurados, Fibras o acciones de las compañías. Además, se sustituye a las Sociedades Especializadas de Inversión para el Retiro (SIEFORES) por Fondos de Inversión Especializados para el Retiro (FIEFORES) a fin de que se reduzca el costo de gestión de las AFORES en las inversiones. Los ahorros se generarán debido a que ya no será necesaria la contratación de una institución bursatil para el depósito de valores que cuide y administre las acciones del fondo. Ahora será de manera directa. La reforma también incorpora modificaciones en el cobro de comisiones, lo cual también va en vías de mejorar las pensiones de los trabajadores mexicanos.¹⁸

Sin reconocerlo explícitamente, todas estas reformas bordan sobre la manifiesta *insuficiencia o exigüidad* del actual sistema de capitalización individual para pagar pensiones dignas, tratando de hacerse *cargo* de esta realidad, es decir, *asumirla* indirectamente.

Todas ellas quieren impactar positivamente sobre los derechos pensionarios. Pero al *preservar intacto* el núcleo del SAR y su capitalización individual, todas muestran que tendrán sólo un alcance con impactos reservados.

En el fondo del asunto público resalta la muy discutible convicción gubernamental-tecnocrática desde la reforma del IMSS-95/97, y continuada por la reforma Vela-Dib/Padierna (ya de la 4T), de que en su esencia ese sistema de capitalización individual es el *apropiado* para pagar pensiones dignas.

Sin embargo, ocurre que esta convicción gubernamental choca y se topa con el gran consenso nacional que, después de 22 años, ha logrado establecer que las deficiencias estructurales del SAR no pueden ser superadas *dentro de su propio marco, ámbito y contexto*.

¹⁸ *La Jornada*, 9 de diciembre, 2019.

Y choca también con la robusta evidencia sobre los *pobres* resultados del SAR para pagar pensiones dignas, aunque fortalezca, simultáneamente, los mercados *financieros*.

La evolución de los 22 años recorridos por el SAR está orientada a mejorar rendimientos y condiciones como *negocio*, sin atender la prioridad del sistema: las *necesidades* de sus ahorradores. Se ha ampliado a las AFORES el régimen de inversión y otorgado mayor libertad al gestionar los recursos. Pero eso *no mejora* el nivel de las pensiones.

Bernardo González, presidente de AMAFORE, aprecia que esa apertura ha permitido que los departamentos de análisis e inversión de las AFORE

se hayan sofisticado. Comenzamos, indica, “invirtiendo en instrumentos gubernamentales”. Poco a poco se fue abriendo la Bolsa a instrumentos de acciones de empresas; después a instrumentos estructurados como las Fibras, los CKD’s y derivados, etcétera.¹⁹

Pero esto no es suficiente para *mejorar* el horizonte pensionario real de los ahorradores del SAR.

Como *reconoce* el propio presidente de la CONSAR de la 4T, Abraham Vela Dib:

un primer gran obstáculo es la estructura de mercado de competencia imperfecta que caracteriza al sistema. Esto se traduce en que las AFORES no aprovechan al máximo las economías a escala que caracterizan a la industria. Y una razón detrás de esto es el alto nivel de comisiones que prevalece en México respecto a países con sistemas de pensiones basados en el régimen de cuentas individuales. Por lo tanto, se inhibe la competencia. Las AFORES perciben rentas extraordinarias que se reflejan en una rentabilidad muy superior a la de cualquier otro intermediario financiero del país y, posiblemente, del mundo. No hay incentivos para que las AFORES sean eficientes en sus costos administrativos, operativos, de sistemas de tecnologías de información, en sus equipos de inversiones, etcétera. Tenemos que buscar la manera de atender esas fallas de mercado, sobre todo alineando los intereses de las AFORES a favor del trabajador.²⁰

Para Vela Dib:

estamos buscando un punto de inflexión significativo en la velocidad o tendencia a la baja que han venido mostrando las comisiones. Ciertamente esto tiende a

¹⁹ *Reforma*, 10 de junio, 2019.

²⁰ *Reforma*, 7 de julio, 2019.

reducir la rentabilidad de la industria, pero no hay que perder de vista el crecimiento acelerado que muestran y seguirán mostrando los saldos administrados por las AFORES. Son una captación cautiva resultado de las aportaciones tripartitas.

Por tanto, agrega, de llegar a lograrse una reforma que incremente las aportaciones,

sería enorme el margen para reducir comisiones hacia niveles internacionales más rápidamente. La actual rentabilidad de las AFORES es elevada, y a partir de la conversión de las SIEFORES en FIEFORES y la flexibilización del régimen de inversión, debemos esperar una reducción de costos de la AFORES que les permita absorber con comodidad la baja de comisiones, aun en ausencia de cualquier aumento de aportaciones.

Pero Bernardo González, presidente de la Asociación Mexicana de AFORES (AMAFORE), lo aprecia de otra *manera*. Para él:

el SAR está mal calculado: mal parametrizado, porque las aportaciones son muy bajas, la edad de retiro no se ha ajustado en el tiempo y las semanas de cotización han estado mal definidas. Por ello urge una reforma. La aportación obligatoria debe incrementarse de manera gradual hasta alcanzar, al menos, entre 13 y 18% del salario, tal como recomienda OCDE. Este es uno de los grandes desafíos del sistema.²¹

Lo cierto es que a pesar de la convicción gubernamental respecto a que la capitalización individual es el medio *apropiado* para pagar pensiones, el SAR las otorga *bajas* en términos absolutos y relativos. Y la tasa de reemplazo —respecto a los ingresos laborales— se encuentra severamente comprometida. Según un reciente Boletín de la CONSAR de la 4T, los rendimientos reales —en esos 22 años— se ubican en 5.19%, mientras el promedio se las comisiones del sistema son de 0.98% (CONSAR, 2019). Además, la *evidencia* internacional sobre los pobres resultados del SAR es también elocuente, según documenta la OIT (2018).

Para todos los actores de la arena de la política pública es ya *claro* que, en los sistemas de capitalización individual, la posibilidad de obtener pensiones que alcancen una tasa de reemplazo socialmente aceptable depende del ahorro acumulado y del rendimiento de las inversiones. Si ese rendimiento es insuficiente, no hay otro recurso que el gasto fiscal para cubrir el faltante.

²¹ *La Jornada*, 2 de agosto, 2019.

No obstante, las ideas matrices de la 4T persisten en *apostar* por ese mismo sistema de capitalización individual. La aprobación de la mal llamada “pensión” –en realidad un apoyo o subsidio– para adultos mayores de 68 años sigue incorporando recursos fiscales sin ocuparse del asunto de fondo.

El titular de la CONSAR de la 4T, Abraham Vela Dib, lo *plantea* así:

frente a las bajas pensiones, aclara, el erario federal asumirá la carga. Los recursos de la cuenta individual los tomaría el gobierno para fondear parte de la pensión mínima garantizada: hoy equivalente a 3 mil 200 pesos mensuales. Más, claro, agrega, los recursos de la mal llamada pensión universal para adultos mayores –en verdad, una ayuda o subsidio– que suman mil 275 pesos mensuales más. En total, el SAR pagaría entonces pensiones –con recursos públicos– por 4 mil 475 pesos mensuales.²²

Es decir, se apoyan los así llamados pilares solidarios del SAR y se trasladan los riesgos del SAR al sector público por la vía de beneficios adicionales, con un *mayor* gasto fiscal anual.

Pero simultáneamente, los aportes obligatorios de los trabajadores a las cuentas individuales siguen acentuando la *dependencia* de las pensiones del nivel del rendimiento financiero del sistema de capitalización.

Es claro que en esta significativa apuesta por seguir concentrando los riesgos en el ahorro individual, radica la *debilidad* estratégica de la actual convicción gubernamental de la 4T.

Si ya las pensiones actuales son *insuficientes* con los rendimientos reales de 5.19% (que establece la CONSAR-4T de Vela Dib) y se confirma el escenario de bajas tasas de interés proyectadas, ¿qué sentido tiene seguir apostando por un modelo que no dará más? A diferencia de la capitalización individual, en los así llamados sistemas de reparto, el nivel de las pensiones está determinado también por el rendimiento de las reservas. Y hay, además, otros impulsores claves adicionales: el crecimiento del empleo y de los salarios. Es decir, su capacidad para lograr pensiones adecuadas tiene una base de fuentes más *diversificada*.

La fórmula individualista de la capitalización individual determina que la carga de riesgos corra a cuenta de *cada* trabajador. Ello da lugar a una gran incertidumbre respecto del monto que conseguirá a la hora del retiro y, por ende, respecto a su pensión. Esta característica contraviene la naturaleza de cualquier sistema de pensiones que, más bien, debe ofrecer certezas respecto a los derechos pensionarios.

²² *Contralinea*, 27 de mayo, 2019.

Frente a este escenario, la convicción gubernamental de mantener a toda costa el sistema de capitalización individual, muestra que México y –hasta ahora– también la 4T, no ha enfrentado aún la ya urgente necesidad de erigir un proyecto alternativo de remodelaje innovador para lograr el efecto inmediato y *palpable* de impactar sobre el nivel de las pensiones actuales, sin aumentar el alto compromiso fiscal vía el subsidio a los así llamados pilares solidarios.

No hay duda de que cualquier otro proyecto alternativo de remodelaje innovador conllevaría subsidiar el nuevo esquema con recursos fiscales. Pero la diferencia de continuar subsidiando sólo los pilares solidarios del SAR, es que abriría una *oportunidad* diferente –frente a la sola capitalización individual– para las generaciones actuales y las futuras.

Esa convicción gubernamental de la 4T quiere *consolidar* un sistema, el SAR, que no cumple con su tarea principal: pagar pensiones dignas. El SAR no tiene las características de un sistema previsional. Es, más bien, un mercado obligatorio de ahorro. El SAR no genera buenas pensiones para todos; y aun ahora, con la mal llamada “pensión” para adultos mayores –en verdad, un apoyo, ayuda o subsidio– con un amplio porcentaje de las pensiones apenas por encima del salario mínimo. Esas mal llamadas “pensiones”, como las presume el titular de la CONSAR, Vela Dib, ¿son “dignas”?

Esa convicción gubernamental sigue enfatizando ahorrar más, pero sólo en las cuentas individuales del modelo de capitalización. A pesar de que al caer las tasas de interés, caerán también las pensiones. Y mientras sigue aumentando la expectativa de vida. En consecuencia, esa convicción gubernamental *perpetúa* la reproducción de la desigualdad pensionaria. Y eso, evidentemente, no es un sistema de seguridad social.

En el cuadro del actual sistema de capitalización y sus cuentas individuales (AFORES), la mayoría obtendrá pensiones miserables. ¿Por qué? Los salarios son muy bajos y hay, en consecuencia, poco ahorro, así como empleos inestables de baja calidad; y hay, en consecuencia, baja densidad de la cotización. Sólo un remodelaje, dotado con un fondo de reservas, puede *mejorar* el nivel real de las pensiones hoy y en el futuro.

Encontrar una ruta de *consenso*, no polarizante, para brindar a México una salida concertada entre todos los actores de la arena de la política pública choca, de inmediato, con esa convicción gubernamental de mantener a toda costa el sistema de capitalización individual como eje maestro de la política pensionaria de la 4T.

Esa convicción gubernamental de la 4T tiene *responsables* de carne y hueso: el secretario de Hacienda, Arturo Herrera; el actual titular de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social, Carlos Noriega Curtis –en flagrante conflicto de interés, pues antes de ostentar este cargo fungía como

presidente de la industria: la AMAFORE)—, y el propio director de la CONSAR, Abraham Vela Dib.

Los intereses económicos en juego son muy fuertes. Hay quienes gustan y ganan con ese sistema y son los que lo quieren *mantenerlo* a toda costa.

Frente a ellos, crecen las voces de actores que establecen la urgencia de construir un sistema de pensiones y no sólo un mercado obligatorio de ahorro. Para ello es necesario *innovar* remodelando el actual SAR y no quedarse sólo con la ilusa inercia de un SAR con capitalización individual “mejorada”.

El *diseño* de la reforma estructural pensionaria que se aplicó en México a partir de 1995, exhibe severas dificultades en su *implementación*: cobertura, beneficios, inequidad de género, costo fiscal, político y la complejidad técnica que conlleva. Como observa May (2018):

no se discute que las políticas públicas indican las líneas de acción deseadas y estructuran la implementación. Lo que está menos claro, sin embargo, son las maneras en que los distintos diseños la obstaculizan o facilitan. Una amplia serie de estudios de caso sobre las deficiencias de la implementación sugieren que los problemas se derivan de no especificar adecuadamente las acciones deseadas y de no incluir elementos que superen los conflictos fundamentales entre los actores que pondrían en práctica las políticas públicas (p. 151).

De suerte tal, que los objetivos y promesas del *diseño* no cumplieron con su *implementación*.

4. Evaluación de las reformas: al fondo del asunto público con corte de caja al SAR

Frente a este *diseño* del Banco Mundial-BID-OCDE y los *términos* en que lo *implementó* la tecnocracia mexicana transexenal, es preciso establecer el *saldo neto* al desarrollar ese diseño de la reforma (Parsons, 2007). Para ello convendría seguir las definiciones de Pardo (2018) sobre *implementación*, de acuerdo con la cual:

la importancia de estudiar la implementación descansa en que en ellas intervienen múltiples factores cruciales para el éxito final de las políticas. Desde el “mirador” de las políticas, es de suma importancia considerar la gravedad del problema, la decisión política y el diseño de la política; pero es también imprescindible y saber con precisión ¿quiénes serán los implementadores?, ¿si son autoridades electas o no?, ¿si intervienen otros cuerpos burocráticos?, ¿si aparecen accio-

nes de la sociedad que den cauce a la implementación o busquen modalidades alternas a las generadas desde el gobierno? Para esto es necesario considerar las estructuras, capacidades, recursos, intereses y a los beneficiarios, todas ellas variables que no pueden estar necesariamente controladas, pero que inciden en el desarrollo de la política. Es fundamental tomar en cuenta incluso las fallas de gobierno (p. 2).

Es importante responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo se comportó la cobertura?, ¿Se estancó o decreció? ¿Mejoraron o se deterioraron los beneficios pensionarios? ¿Cómo se comportó la inequidad de género? (Martínez y Leal, 2003).

El SAR no es un sistema de pensiones, es un sistema de ahorro. Mejores pensiones suponen mejores trabajos, mejores salarios y mejores trayectorias laborales o densidades de cotización (mayor estabilidad en el empleo). Más allá de la modificación de algunas variables en la ecuación del SAR, rendimientos y comisiones, se requiere –con toda seriedad y responsabilidad– emprender una profunda revisión de las reformas estructurales aplicadas a las pensiones a lo largo del período neoliberal (1982-2018) y la consecuente agudización de los persistentes problemas en las pensiones contributivas: cobertura, suficiencia, equidad intra e intergeneracional y solidaridad, entre otros. Para ello es necesario promover un amplio diálogo social que defina *hacia dónde debe caminar* el futuro sistema de pensiones e instalar un Consejo, Comisión o Grupo, de estudiosos del tema, transitorio, plural, *pro bono*, que articule todo ese esfuerzo de revisión y diálogo.

Naturaleza del equipo de estudiosos

La composición y naturaleza de este Consejo, Comisión o Grupo, exige que *no sean los intereses* que activan la arena de la política pública los que lo integren. De ser ése el caso, muy probablemente las diferentes posiciones en debate conducirían a un encuentro de *perder-perder* que comprometería el sentido, función y propósito del trabajo para construir consensos y no polarizar las perspectivas futuras del asunto público.

Este indeseado desenlace podría, eventualmente, también conducir a una precipitada intervención del Poder Ejecutivo que clamando la incapacidad de los intereses para alcanzar acuerdos, podría arrogarse la potestad de dictaminar directamente *el sentido* de las futuras reformas pensionarias, sacrificando así la indispensable –por la naturaleza del asunto– convergencia y consensos entre los actores. Todo ello derivaría, sin duda, en un resultado poco prometedor.

Por el contrario, si ese Consejo, Comisión o Grupo fuera conformado por estudiosos del asunto público, ellos podrían convocar a los intereses, garantizando así resultados de mediano, corto y largo plazo viables y no polarizados.

Experiencias recientes

Otras experiencias en la materia han resultado venturosas. Ese es el caso de Chile y Uruguay, con sistemas y problemáticas similares a las de México. En Chile, durante los dos mandatos de la presidenta Michelle Bachelet, se instaló primero el “Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional” (Chile, 2006) y después la “Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones” (Chile, 2014). Y en Uruguay, con la instalación –durante la administración del presidente Tabaré Vázquez (2005-2009)– del “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social” (DNSS) (Uruguay, 2005), así como el más reciente llamado del Equipo en Representación de los Trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social (ERT-BPS), para “discutir una reforma integral de la seguridad social en un diálogo social con la participación de todos los sectores sociales y políticos” (Uruguay, 2018).

Objetivos del equipo de estudiosos

El objetivo *general* del Consejo, Comisión o Grupo, sería analizar la reforma estructural-transexenal pensionaria aplicada en México a partir de 1997 y las implicaciones socioeconómicas que conlleva. Y su tarea *específica* consistiría en establecer sus impactos en cobertura, costo fiscal, costo político y el tratamiento de su complejidad técnica. También debería atender los siguientes temas: ¿generó alta presión fiscal el período de transición entre el régimen de reparto y el de capitalización?; ¿han sido muy altos los costos de administración?; ¿qué calidad muestra el desempeño del regulador (CON-SAR)?; ¿la industria de las AFORES está altamente concentrada?; ¿el sector financiero ha sido el gran beneficiario al usar los fondos pensionarios?; ¿qué efectos han tenido sobre el mercado de capitales?; ¿desde las AFORE, los riesgos financieros y demográficos han sido transferidos a los individuos?, y ¿cómo se ha comportado el diálogo social entre los actores de la arena de la política pública?

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Consejo, la Comisión o el Grupo podría levantar investigaciones descriptivo-analíticas, basadas en datos que

cubran al sistema de pensiones en su conjunto: regímenes públicos, privados, estatales, municipales, Poder Legislativo, fuerzas armadas, empresas productivas del Estado, banca de desarrollo. Se recurriría también a las fuentes primarias del regulador nacional: CONSAR; la industria: AMAFORE; actuarios (Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, Colegio Nacional de Actuarios); organismos internacionales (OCDE, BID, FMI, OIT); academia y grupos de interés (Banca Nacional, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, cámaras patronales (CCE, COPARMEX, CANACINTRA, CONCANACO, CMHN), organizaciones sindicales (CTM, CROC, UNT, SME-Nueva Central de Trabajadores, CROM, SNTE-CNTE), centrales campesinas (CNC), organizaciones de jubilados y pensionados, usuarios de los servicios, fundaciones y partidos políticos. Igualmente se apoyaría en soportes documentales y estudios publicados en artículos de revistas indexadas y de divulgación, prensa escrita y publicada en medios electrónicos, entre otros. Esas fuentes permitirán ordenar los puntos de vista de actores relevantes de la política pública.

Su universo de estudio tomaría como eje central de análisis la reforma estructural-transexenal pensionaria aplicada en México a partir de 1995 (IM-SS) y después extendida al ISSSTE, IMSS-Patrón (RJP), Banca de Desarrollo, CFE y PEMEX. Las unidades de observación y variables fundamentales de estudio destacarían, además de estadísticas poblacionales, actuariales y del sector pensionario en su conjunto, las acciones, programas, declaraciones, pronunciamientos y posicionamientos de los actores relevantes de la política pública involucrados, todas ellas relativas a la *implementación*²³ de la reforma. Y se establecería, igualmente, un criterio de ponderación para medir la prioridad que esos actores otorgan a su viabilidad en el mediano y largo plazo.

La labor en pro de los consensos y contra el decisionismo

Como se trata de cubrir al sector pensionario en su conjunto, la labor del Consejo, Comisión o Grupo *ponderará* los puntos de vista pro reforma de los actores clave involucrados y los términos en que ellos aprecian exitosa su *implementación*, contrastándolos con la realidad del desempeño del Sistema de Ahorro para el Retiro en sus 23 años de operación y que se caracteriza

²³ “Diversos estudios señalan las formas en las que la implementación se ve limitada por los atributos esenciales de las políticas (es decir, la falta de claridad y la inconsistencia respecto a sus objetivos), las cadenas complejas de acciones de implementación y el control indirecto (es decir, la multiplicidad de actores, puntos de decisión y niveles de acción) y otros factores no estatutarios (como el carácter complejo de los problemas y los entornos políticos poco receptivos” [May, 2018: 151].

por severos problemas en cobertura, beneficios, inequidad de género, costo fiscal, político y la complejidad técnica que conlleva.

Se contrastarán a profundidad las propuestas y contenidos con que los actores clave de la arena de la política pública aprecian la reforma, así como de las expectativas en que fundan los beneficios y mejoras esperadas, en contraste con la realidad sectorial caracterizada por pensiones más bajas que las otorgadas por el esquema previo de reparto. La labor en pro de los consensos se respaldará en un análisis político que sigue de manera explícita la cadena *diseño-implementación-evaluación*, propia de las políticas públicas (Parsons, 2007; Pardo, 2018) y que se distingue de otras tradiciones y posibles maneras de tratar científicamente el asunto.

El *diseño-implementación-evaluación* que se empleará, difiere del así llamado *decisionismo*, otra alternativa para estudiar el tema. En la metodología del *decisionismo* se propone “la visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas” (Manjone, 1997: 47). Así, las elecciones de un actor se consideran “racionales” si pueden explicarse como la selección de un instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos. Según esta concepción, el modelo económico de “elección” es el “paradigma” apropiado para “todos” los problemas de políticas. Por tanto, su metodología postula una lógica de elección generalizada que se “apoya” en la microeconomía y la teoría de decisiones (Manjone, 1997: 47).

Pero este procedimiento científico presenta algunos inconvenientes. Primero: supone la presencia de un “único” tomador de decisiones o, si acaso, un “grupo” que se comporta como una suerte de “unidad”. Además, el modelo de elección “racional” que lo soporta, está percibido al servicio de un “individuo” que pretende ser “congruente” al momento de ordenar sus “preferencias”. Finalmente, la metodología decisionista no contempla suficientemente la “negociación y persuasión”, propias del obligado debate democrático sobre la orientación e impacto de las políticas públicas (Manjone, 1997: 50; Pardo, 2018: 2).

De suerte tal, la metodología *diseño* (Parsons, 2007, Capítulo II: 117; Capítulo III: 273) -*implementación* (Parsons, 2007, Capítulo IV: 477, Pardo, 2018: 2) -*evaluación* (Parsons, 2007, Capítulo IV: 509), en el análisis de políticas públicas, ofrece posibilidades explicativas más abiertas y flexibles que capturan mejor los propósitos para alcanzar los consensos.

Impacto de los resultados de la labor del Consejo, Comisión o Grupo

Ellos incidirán sobre el debate nacional relativo a la situación actual del SAR, su naturaleza, orientación y contenidos. Se destacará la urgencia de que, con el marco pensionario vigente y sus altos costos fiscales, se estanca –o decrece– la cobertura, las prestaciones se deterioran y las nuevas generaciones –*millennials-centennials*– enfrenarán a un horizonte muy comprometido en la materia. Los resultados se traducirán en un conocimiento más completo e integrado de aquellos elementos con que deben ser formuladas –en su diseño– esas políticas públicas, ampliando el debate entre todos los actores relevantes de la arena. Además, ubicando el eje del análisis en las tres generaciones que hoy activan el asunto público: nueva generación, activos con expectativas de retiro y jubilados y pensionados.

Esta ruta alternativa a los tradicionales emplazamientos del asunto público podría detonar un gran debate y acuerdo nacional, capaz de dotar de futuro pensionario a los jóvenes y garantizar derechos de quienes pasarán próximamente a retiro.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Informe sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2002), “Memorando del presidente del BIRF y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos”, Informe No. 23849-ME, traducción del inglés, Unidad para Colombia-México-Venezuela, 23 de abril.
- Gill, Indermit y otros (2004), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Mundial (2004), “Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America and the Caribbean”, Conferencia Internacional, Bogotá, Colombia, 22 y 23 de junio, organizada por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo de Colombia y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.
- Banco Mundial (2007), “México 2006-2012: creando las bases para el crecimiento equitativo. Resumen ejecutivo”, *México*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Informe de Progreso Económico y Social. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington, D.C.

- Bosch, M.; A. Melguizo y C. Pagés-Serra (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y El Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de Diputados (1999), *Diario de los Debates*, núm. 35, México, pp. 16-12.
- Cámara de Diputados (2019), 64 Legislatura, Comisión de Hacienda y Crédito Público, Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, México, 4 de diciembre, 2019.
- CONSAR (2017), *Pensiones la reforma estructural pendiente*, México.
- CONSAR (2018), *Informe al Congreso*, Tercer Trimestre 2018, México.
- CONSAR (2019), *El sistema de pensiones de cuentas individuales a 22 años de su creación*, México, 1 de julio.
- CONSAR (2019^a), *Informe al Congreso*, Tercer Trimestre 2019, México.
- Corral, C. (2008), "Situación del sistema de pensiones en el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia de Bancos y Seguros", en B. Espinosa (coord.), *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*, Quito, FLACSO/Ministerio de Cultura, pp. 121-145. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/110308-opac>
- Chile (2006), Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (Chile), *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la Previsión en Chile*, Santiago, Chile, 17 de marzo. Disponible en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>
- Chile (2014), Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Resumen Ejecutivo, Chile 2015. Disponible en http://www.comision-pensiones.cl/resumen_ejecutivo_esp.pdf
- Decreto de Ley No. 3500 (1980), Santiago de Chile.
- Holzmann, R. y R. Hinz (2005), *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- IMSS (1995), *Diagnóstico*, México.
- ISSSTE (2001-2005), *ISSSTE: situación actual y orientación al cambio. ISSSTE: logros, disciplina administrativa y problemática estructural. Fondos y financiamiento*, México.
- ISSSTE-SHCP (2004), *Propuesta de reforma del ISSSTE*, México, 25 de agosto.
- Lafourcade, Oliver; Vinh H. Nguyen, Marcelo Giugale (2001), *Mexico: a Comprehensive Development Agenda for the New Era* (English), Washington, D.C., World Bank.

- Leal, F. G.; O. Ulloa Padilla, H.J. Sánchez Pérez y J.L. León Cortés (2017), "La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado: 'crónica de una muerte anunciada'", *Estudios Políticos*, núm. 41, novena época, México, UNAM /FCPYS, mayo-agosto.
- Leal, F. G.; F. Nava (2017a), *2000-2017: Retiro en el IMSS, Asamblea Nacional de Trabajadores Democráticos del IMSS*, México.
- Ley No. 340 (2004), *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*, Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial núms. 72 y 73, 11 y 12 de abril.
- Ley No. 568 (2006), *Ley de Derogación de la Ley No. 340, Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley No. 388, Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones*, Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial núm. 5, 6 enero.
- Ley No. 2001-55 de Seguridad Social, Ecuador, Suplemento del Registro Oficial núm. 465, noviembre 30.
- Ley 26425 del Sistema Integrado Previsional Argentino (2008), Buenos Aires, Argentina.
- LISSSTE (2007), *Decreto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, México, DOF, 31 de marzo.
- LSS (1995), *Decreto de Ley del Seguro Social*, México, DOF, 21 de diciembre.
- Manjone G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./FCE.
- Martínez C., y F. G. Leal (2003), "Epidemiological Transition: Model or Illusion? A Look at the Problem of Health in Mexico", *Social Science and Medicine*, 57.
- May, J. P. (2018), "El diseño y la implementación en las políticas públicas", en M del C. Pardo (ed.), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, México, CIDE.
- Mesa-Lago, C. (1994), *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (1996), "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la CEPAL* (60), Santiago de Chile.
- Mesina, L. (2017), Discurso, 26 de marzo de 2017, secretario general de la Confederación Bancaria de Chile y vocero de la Coordinadora de Trabajadores No+AFP. Recuperado de <http://www.nomasafp.cl/inicio/?p=638>.
- OCDE (2016), *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de Pensiones*, México, CONSAR.
- OIT. Ortiz, I. (2015), "Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional", Seminario de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Santiago de Chile, 16 de junio.

- Ortiz, Isabel y otros (2018), *Reversing Pension Privatisations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, Suiza, Organización Internacional del Trabajo.
- Pardo, M del C. (ed.) (2018), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, México, CIDE.
- Parsons, Wayne. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Argentina, FLACSO-México.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, CDMX.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Iniciativa de Ley del Seguro Social*, México, Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 9 de noviembre.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, CDMX.
- Poder Ejecutivo Federal (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, CDMX.
- Secretaría de Salud (2014), *Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud*, Ciudad de México, octubre. Disponible en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/rlgsmis.html>, [fecha de consulta: 28 de mayo, 2017].
- SHCP (2007), “Lineamientos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones”, DOF, 20 de diciembre, CDMX.
- Ulloa P., O. y M. Alonso Raya (2007), “La nueva *Ley del ISSSTE*: la reforma estructural del consenso dominante”, México, Partido de la Revolución Democrática/Cámara de Diputados. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3485/10.pdf>.
- Ulloa P., O. (2017), “Reforma de pensiones en México: diseño, promesas y evidencias”, *El Cotidiano*, 204, México, UAM-A.
- Uruguay (2005), *Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social*, República Oriental del Uruguay. Disponible en <http://www.dialogoseguridadsocial.org/>
- Uruguay (2018), Portal PIT-CNT, “La reforma integral de la seguridad social deberá surgir de un gran diálogo social. Entrevista a Ramón Ruiz, representante de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social, 24 de agosto, 2018. Disponible en <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/2755-la-reforma-integral-de-la-seguridad-social-debera-surgir-de-un-gran-dialogo-social>