

Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: el caso de México*

Performance of privatized pensions in Latin America,
1980-2020: The case of Mexico

*Carmelo Mesa-Lago***

ABSTRACT

This article assesses the performance of 40 years of pension privatization in Latin America between 1980 and 2020, implemented by structural reforms in the 10 countries that still have such systems. The methodology contrasts the theoretical promises made by the reformers with reliable statistics, finding that only one of the said promises has been fulfilled. The 10 countries are classified into three types of structural reforms: substitutive (Chile, El Salvador, Mexico, and the Dominican Republic); mixed (Bolivia, Costa Rica, Panama, and Uruguay), and parallel (Colombia and Peru). Performance is measured based on International Labour Organization (ILO) principles: coverage, social solidarity and gender equity, adequacy of benefits, efficiency and reasonable administrative cost, as well as financial-actuarial sustainability. The Mexican structural reform is assessed innovatively in each of the five principles, and the two substantial re-reforms introduced in 2020 and their effects (that transformed the system from substitutive to mixed). Finally, there are recommendations to cope with the pending problems after those re-reforms.

Keywords: Latin America; structural reforms, promises and reality; private pensions; ILO principles; pension performance; Mexican re-reforms. *JEL codes:* H53, H55.

* Artículo recibido el 10 de enero de 2022 y aceptado el 17 de marzo de 2022. Se deriva del libro del autor (Mesa-Lago, 2020), actualizado con datos de 2020-2021; agrega el análisis de México y de sus reformas en 2020; evalúa la sostenibilidad financiera, y ofrece recomendaciones para mejorar el sistema de pensiones. Investigación realizada en Pittsburgh en 2021. Los contenidos del artículo son responsabilidad del autor.

** Carmelo Mesa-Lago, catedrático de Servicio Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh (correo electrónico: cmesa@usa.net).

RESUMEN

El artículo evalúa el desempeño de 40 años de privatización de pensiones implementadas por reformas estructurales en América Latina entre 1980 y 2020 en los 10 países que todavía tienen dichos sistemas. La metodología contrasta las promesas teóricas hechas por los reformadores con estadísticas fidedignas; se encuentra que sólo una de dichas promesas se ha cumplido. Los 10 países son clasificados en tres tipos de reforma estructural: sustitutiva (Chile, El Salvador, México y República Dominicana), mixta (Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay) y paralela (Colombia y Perú). El desempeño se mide respecto de los principios de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): cobertura; solidaridad social y equidad de género; suficiencia de las prestaciones; eficiencia y gastos administrativos razonables, y sostenibilidad financiera-actuarial. Se evalúa de forma pionera el caso de México en cada uno de los cinco principios, así como las dos rerreformas mexicanas sustanciales de 2020 y sus resultados (que transformaron el sistema de sustitutivo en mixto). Por último, se hacen recomendaciones para mejorar los problemas pendientes después de dichas rerreformas.

Palabras clave: América Latina; reformas estructurales, promesas y realidades; pensiones privadas; principios de la OIT; desempeño de las reformas; rerreformas en México. *Clasificación JEL:* H53, H55.

INTRODUCCIÓN

En 2020 se cumplieron 40 años de la promulgación de la primera “privatización” de pensiones en Chile, la cual después se extendió a otros países de América Latina y el mundo (Ortiz, Durán-Valverde, Urban y Wodsak, 2018). Entre 1981 y 2008, 11 países latinoamericanos implementaron reformas estructurales¹ de pensiones, al cambiar total o parcialmente de prestación definida; reparto o capitalización parcial colectiva, y administración pública (“sistema público”), a contribución definida; capitalización plena o

¹ Una reforma estructural transforma radicalmente el sistema (en este caso de público a privado), mientras que una reforma paramétrica mantiene el sistema público, pero con cambios para hacerlo más sostenible financiera y actuarialmente, por ejemplo, al aumentar la edad de retiro, cambiar la fórmula de cálculo de la pensión, ajustar las prestaciones o una combinación de estas acciones.

fully funded (con cuentas individuales), y administración privada por corporaciones con ánimo de lucro (“sistema privado”). Las reformas estructurales adoptaron tres modelos: *a) sustitutivo*, en que se cerró el sistema público y se reemplazó por completo por el privado (Chile, México, El Salvador y República Dominicana); *b) mixto*, en que se mantuvo el sistema público como un pilar y se agregó el privado como uno secundario (Argentina, Bolivia, Costa Rica y Uruguay), y *c) paralelo*, en que se mantuvo el sistema público y se agregó el sistema privado, los dos en competencia entre sí (Colombia y Perú)² (Mesa-Lago, 2008). Después de Panamá (hace 11 años) no ha habido ninguna otra reforma estructural.

El objetivo de este artículo es evaluar el desempeño de los 10 remanentes de sistemas privados de pensiones latinoamericanos en las últimas cuatro décadas y, especialmente, de 1999 a 2020³ (el periodo para el que disponemos de estadísticas comparables en todos los países). Se pone énfasis en el desempeño del sistema mexicano, con un análisis especial de las dos reformas implementadas en 2020 y de sus resultados. Además, se hacen recomendaciones para aliviar los problemas pendientes después de dichas reformas.

La evaluación se basa en los principios fundamentales de la seguridad social aprobados desde 1919 por convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): 1) cobertura de la población económicamente activa (PEA) o fuerza laboral y de la población adulta mayor (65 años y más); 2) solidaridad social e igualdad de género; 3) suficiencia de las prestaciones; 4) administración eficiente y costos razonables (competencia), y 5) sostenibilidad financiera y actuarial. En cada uno de los principios se confrontan las promesas teóricas hechas por los reformadores (o la falta de pronunciamiento en algún principio) con la realidad de estadísticas homologadas de los 10 países.⁴

Las fallas de los sistemas privados, analizadas aquí, llevaron a “rerreformas” en cuatro países (Becker et al., 2013). Argentina (2008) cerró el pilar privado y pasó a todos los asegurados y fondos al sistema público; Chile

² Hoy en América Latina hay 10 sistemas públicos: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

³ Debido al impacto adverso de la pandemia en varios indicadores en 2020 (por ejemplo, la acumulación del capital en el fondo) que distorsionan las series, se decidió no usar ese año en los cuadros, aunque dicho efecto se menciona en el texto.

⁴ Para citas y fuentes de las promesas, véase Mesa-Lago (2020). Las estadísticas proceden del *Boletín de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 2000 a 2020)*; se usa sistemáticamente el número de diciembre de cada año disponible de 1999 a 2019.

(2008) mantuvo el sistema privado, pero con cambios positivos: expandió la cobertura, y le infundió solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera; Bolivia (2010) pasó a los asegurados a un primer pilar público de reparto, pero mantuvo las cuentas individuales, y así conformó un modelo mixto, y El Salvador (2017) transformó el modelo sustitutivo en mixto; su objetivo fundamental fue reducir el déficit fiscal y hubo muy poca mejoría en los principios de la seguridad social.

I. COBERTURA DE LA PEA Y DE LOS ADULTOS MAYORES

La promesa de la reforma estructural fue que el sistema privado aumentaría la cobertura de la PEA; no hubo referencias a la cobertura de los adultos mayores.

La cobertura puede ser de dos tipos: *a*) contributiva, es decir, se basa en la afiliación al sistema y el pago de contribuciones sobre el salario, ya sea por el asegurado solo o acompañado de su empleador, y *b*) no contributiva, no requiere aportes y se otorga como una prestación asistencial, usualmente financiada por el Estado y focalizada en la pobreza extrema o total (salvo en Bolivia, donde es universal).

Entre el año de la implementación de la reforma en cada país y 2004 (salvo Panamá, ya que no había comenzado el sistema), la cobertura contributiva de la PEA cayó en todos los países con un promedio ponderado de 38 a 26% (Mesa-Lago, 2008). Después aumentó, pero con diferencias entre los países, y muy poco en los cinco menos desarrollados (cuadro 1).⁵ En México la cobertura de la población ocupada (35%) era la misma en 1991 y 2019, por lo que se encontraba estancada (Ramírez, 2019).

La cobertura contributiva de la PEA en 2017-2018 era (de mayor a menor): de 70 a 65% en Uruguay, Costa Rica y Chile (países más desarrollados socialmente); 50% en Panamá (país intermedio), y de 38 a 20% en República Dominicana, México, Colombia, El Salvador, Perú y Bolivia (países menos

⁵ Las estadísticas de la AIOS subestiman la cobertura porque excluyen a los asegurados en el sistema/pilar público, así como los esquemas separados (como las fuerzas armadas en todos los países salvo en Costa Rica); por otra parte, el uso de afiliados, en vez de cotizantes, resulta en una sobreestimación de la cobertura, por ejemplo, Chile, 124%, y México, 122% (AIOS, 2021). Debido a ello, se utilizaron las encuestas de hogares (Sistema de Información sobre Mercados Laborales y Seguridad Social [SIMS] del Banco Interamericano de Desarrollo [BID]), que capturan a todos esos grupos y se basan en cotizantes.

CUADRO 1. Cobertura de la PEA por el sistema contributivo, 2009-2010 y 2017-2018

| <i>Países^a</i> | <i>2009-2010</i> | <i>2017-2018</i> |
|---------------------------|------------------|------------------|
| Uruguay | 64.6 | 70.6 |
| Costa Rica | 65.5 | 67.4 |
| Chile | 58.4 | 65.3 |
| Panamá | 49 | 50.6 |
| Rep. Dominicana | 31.5 | 38.2 |
| Colombia | 28.2 | 35.2 |
| México | 32.7 | 29.6 |
| El Salvador | 28 | 28.1 |
| Perú | 16.9 | 21 |
| Bolivia | 15 | 19.6 |

^a Ordenados de mayor a menor por la segunda columna.

FUENTE: basado en encuestas de hogares de los 10 países (BID, 2019).

desarrollados socialmente). Nótese que México se ordenó entre los cuatro países con menor cobertura, menos de 30%, por debajo de la República Dominicana y Colombia. En los últimos seis países la cobertura es muy difícil de expandir por dos causas: *a*) la alta proporción de la PEA informal (por ejemplo, trabajadores independientes o autónomos, trabajadores familiares no remunerados, campesinos), y por ello usualmente su trabajo es precario, carece de empleador, y su salario o ingreso tiende a ser errático y bajo, y *b*) los sistemas no han adoptado medidas para adaptarse a la estructura de la fuerza laboral a fin de incorporar a esos grupos difíciles de afiliar. En México, a fines de 2019, 56.3% de la ocupación era informal y mostraba una tendencia creciente (Ramírez, 2019); se han adoptado poquísimas medidas para adaptarse a esta situación.

Entre 2009-2010 y 2017-2018, la cobertura contributiva de la PEA aumentó en ocho países, se estancó en El Salvador y cayó en México (en 3 puntos porcentuales). Nótese que dicha cobertura sigue siendo minoritaria en seis países, por debajo de la cobertura mínima de 50% establecida por la OIT (incluyendo a México).

La cobertura de la población de 65 años y más, que combina la pensión contributiva y la no contributiva, se exhibe en el cuadro 2.

CUADRO 2. Coberturas contributiva y no contributiva de adultos mayores (65 o más años), 2009-2010 y 2017-2018

| <i>Países^a</i> | 2009-2010 | 2017-2018 |
|---------------------------|-----------|-----------|
| Bolivia | 96.7 | 96.8 |
| Uruguay | 82.8 | 88.9 |
| Chile | 85.4 | 86.8 |
| Panamá | 73.8 | 80.8 |
| México | 50.1 | 75 |
| Costa Rica | 61.7 | 65.6 |
| Colombia | 23.3 | 54 |
| Perú | 24.8 | 49.2 |
| Rep. Dominicana | 14.2 | 18.9 |
| El Salvador | 14 | 14.4 |

^a Ordenados de mayor a menor por la segunda columna.

FUENTE: basado en encuestas de hogares de los 10 países (BID, 2019).

En 2017-2018 la cobertura (contributiva y no contributiva) de los adultos mayores era (de mayor a menor): de 97 a 65% en Bolivia, Uruguay, Chile, Panamá, México y Costa Rica; 54 y 49% en Colombia y Perú, respectivamente; y 19 y 14% en República Dominicana y El Salvador (el primero carece de pensiones no contributivas y en el segundo se estancaron dichas pensiones). Cuando se comparan los cuadros 1 y 2, se observa que en todos los países, excepto en los dos citados, la cobertura de los adultos mayores era muy superior a la de la PEA (por ejemplo, 45.4 puntos porcentuales más en México, antes de que se aprobase la pensión no contributiva universal en 2020). Ello se debe a que la cobertura de los adultos mayores aumentó principalmente por la extensión de las pensiones no contributivas, mientras que la cobertura por las pensiones contributivas se expandió muy poco (BID, 2019). Las primeras no son parte del sistema privado, sino exógenas al mismo, financiadas por el Estado. Nótese que Bolivia tiene la cobertura inferior de la PEA en pensiones contributivas (19.6%), pero la cobertura más alta de la población adulta mayor (96.8%), fundamentalmente por las pensiones no contributivas que son universales.

II. SOLIDARIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO

Las reformas estructurales no hicieron promesas sobre estos dos principios, debido a que en los sistemas privados la cuenta individual de los asegurados les pertenece a ellos mismos, y, por lo tanto, no hay transferencias entre generaciones, entre grupos de ingreso y entre géneros, como es usual en los sistemas públicos. Sin embargo, sí proclamaron el principio neoliberal del “papel subsidiario del Estado”.

Al contrario del principio teórico de la subsidiaridad, el Estado ha desempeñado un papel imprescindible; sin el Estado el sistema privado no podría existir: *a)* hace obligatoria la afiliación al sistema; *b)* introduce y expande las pensiones no contributivas que financia; *c)* aporta para mejorar las pensiones contributivas bajas (Chile, México y Uruguay); *d)* financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos excluidos —por ejemplo, Costa Rica concede un subsidio a los trabajadores autónomos de bajo ingreso que se afilien—, y *e)* financia el costo de transición del sistema público al privado.⁶

El sistema privado carece de solidaridad social por la razón explicada, pero, además, eliminó la contribución del empleador en Chile y Perú, por lo cual el trabajador paga 100%, contra la norma de la OIT en que no debe cotizar más que 50% del total (en todos los sistemas públicos continúa la contribución del empleador). La reforma estructural entronizó el principio de “equivalencia”, o sea, una relación más estrecha entre la contribución y el monto de la pensión (porque todo va a la cuenta individual). Se adujo que dicho principio sería un incentivo para aumentar la cobertura porque los asegurados no tendrían que compartir su cuenta, pero ya se ha visto que esto no ha ocurrido en la mayoría de los países. También se alega que sería un acicate para que el asegurado contribuyese puntualmente, pero esto tampoco se ha materializado, como se verá en la sección V. Por último, a pesar del principio de equivalencia, las tasas de remplazo (TR)⁷ de los sistemas privados son inferiores a las de los sistemas públicos (véase sección siguiente).

⁶El costo de transición ocurre porque, al cerrarse el sistema público, todos sus asegurados dejan de contribuir al mismo y pasan sus aportes al sistema privado, mientras que la mayoría de las pensiones en curso de pago y las futuras (hasta que madura el sistema privado) resultan del sistema público. Lo anterior provoca un déficit que dura entre 35 y 60 años. En el país pionero, Chile, la cima del déficit tomó 7% del producto interno bruto (PIB); en todos los países el déficit es financiado por el Estado.

⁷La tasa de remplazo es el porcentaje sobre el salario promedio que determina el monto de la pensión.

La inequidad de género se deriva tanto del mercado de trabajo y factores demográficos (típicos en ambos sistemas), como del propio sistema de pensiones privado. En cuanto al mercado de trabajo: *a)* la mujer tiene una tasa de participación en la fuerza laboral menor que la del hombre; *b)* el salario femenino es inferior al masculino por igual tarea (aunque la ley establezca la paridad, ésta raramente se ejecuta en la práctica); *c)* la mujer deja el trabajo por maternidad y cuidado de los hijos, sin recibir remuneración por este servicio (además, el cuidado de los hijos impide que la mujer trabaje, salvo donde existen guarderías infantiles suficientes y gratuitas o de bajo costo); *d)* todo lo anterior provoca que la mujer tenga una densidad de cotización menor que la del hombre —sobre México, véase Ramírez (2019)—. Además, la ley con frecuencia fija la edad de retiro de la mujer cinco años antes que la del hombre, por lo cual contribuye cinco años menos, pero vive alrededor de cinco años más, así su pensión debe ser pagada por un periodo de 10 años más que la pensión del hombre. El sistema privado agrava dicha situación, porque aplica tasas de mortalidad diferenciadas por género (basadas en lo acumulado en la cuenta individual y la esperanza de vida femenina), por lo cual la pensión femenina es aún menor que la masculina. Las TR promedio y media femeninas calculadas para cinco sistemas privados son entre dos y nueve puntos menores que las masculinas (Forteza y Ourens, 2012).

Debido a su menor participación laboral y a que el trabajo informal de la mujer es proporcionalmente mayor al del hombre, aquélla también tiene una cobertura contributiva de la PEA inferior a la masculina en la gran mayoría de los países. El cuadro 3 muestra que en 2017-2018 los seis países menos desarrollados socialmente tenían una cobertura de la PEA femenina en el sistema privado inferior al mínimo de 50% fijado por la OIT, y en Bolivia y Perú era menor a 20%. Con la excepción de dos países, la cobertura del hombre era superior a la de la mujer: entre 3 y 10 puntos porcentuales más (BID, 2019). Entre 2009-2010 y 2017-2018 la cobertura femenina aumentó en todos los países excepto en México (-5.1 puntos porcentuales) y en El Salvador (-1.6 puntos). Hay que investigar por qué sucedió esa disminución en México, al igual que la merma en la cobertura contributiva de la PEA. Salvo en Uruguay, la expansión promedio anual en los ocho años del periodo fue menor a un punto porcentual (cuadro 3).

Sin embargo, la cobertura total (suma de la contributiva y la no contributiva) de las adultas mayores es muy alta: de 97 a 86% en Bolivia, Chile y Uruguay; de 79 a 59% en Panamá, México y Costa Rica, y de 50 a 11% en

CUADRO 3. Cobertura contributiva de la PEA femenina en el sistema privado, 2009-2010 y 2017-2018 (porcentaje del total)

| <i>Países^a</i> | <i>2009-2010</i> | <i>2017-2018</i> | <i>Promedio de aumento anual</i> |
|---------------------------|------------------|------------------|----------------------------------|
| Uruguay | 62 | 71.4 | 1.04 |
| Chile | 54.3 | 63 | 0.97 |
| Costa Rica | 58.9 | 61.5 | 0.29 |
| Panamá | 47.9 | 51.2 | 0.37 |
| Rep. Dominicana | 36.4 | 42.4 | 0.67 |
| Colombia | 27.9 | 34.3 | 0.71 |
| México | 33.3 | 28.2 | -0.56 |
| El Salvador | 27.6 | 26 | -0.18 |
| Perú | 13.5 | 17.9 | 0.49 |
| Bolivia | 12.9 | 17.8 | 0.54 |

^a Ordenados de mayor a menor por la segunda columna.

FUENTE: basado en encuestas de hogares de los 10 países (BID, 2019).

Colombia, Perú, República Dominicana y El Salvador. Sólo en los dos últimos es muy baja por la ausencia o el estancamiento de pensiones no contributivas, y en esos dos y Perú es inferior al mínimo de 50% de cobertura fijado por la OIT. Esto es el resultado fundamental de que las pensiones no contributivas favorecen a las mujeres, quienes sufren una mayor incidencia de pobreza que los hombres. Entre 2009-2010 y 2017-2018 la cobertura se incrementó en todos los países debido a la extensión de las pensiones no contributivas financiadas por el fisco (cuadro 4).

III. SUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES

Los reformadores estructurales aseguraron que las pensiones serían más que suficientes, pero las tasas de remplazo en la mayoría de los sistemas privados son muy inferiores a esa promesa. La OIT establece que la TR sobre el salario promedio de la vida activa del asegurado debe ser de al menos 45%. Según el BID, la TR bruta (antes de impuestos al salario) promedio de los sistemas privados era de 39.8%, casi 25 puntos porcentuales menor que la tasa promedio de 64.7% de los sistemas públicos. La TR bruta de México en el sis-

CUADRO 4. *Expansión de la cobertura contributiva y no contributiva de adultas mayores, 2009-2010 y 2017-2018*

| <i>Países</i> | <i>2009-2010</i> | <i>2017-2018</i> |
|-----------------|------------------|------------------|
| Bolivia | 96.8 | 96.8 |
| Chile | 82.3 | 88.7 |
| Uruguay | 85.1 | 86 |
| Panamá | 69.7 | 79.2 |
| México | 44.9 | 72.7 |
| Costa Rica | 55.7 | 59.2 |
| Colombia | 19.2 | 50.6 |
| Perú | 17.6 | 45.1 |
| Rep. Dominicana | 8.9 | 16.8 |
| El Salvador | 9.7 | 11 |

FUENTE: basado en encuestas de hogares de los 10 países (BID, 2019).

tema público cerrado del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) era de 107%, la mayor entre 23 sistemas, mientras que la TR del sistema privado era de 44%, entre las seis menores (Bosch et al., 2018).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2021) ofrece TR recientes (“hipotéticas”), pero no distingue claramente entre sistemas privados (BD) y públicos (CD): los sistemas públicos de Brasil y Argentina (al parecer también de Colombia y el pilar público de Costa Rica) tenían TR que oscilaban entre 88 y 60%; la tasa de México total (al parecer combinada entre la pública y la privada) era de 61%. Todos éstos superaban la TR promedio de la OCDE, de 51.8%. Por otra parte, la TR privada de Chile era de 31%, inferior al promedio de la OCDE y al mínimo de la OIT (cuadro 5).

Estudios de los países confirman la mayoría de las cifras anteriores. En Chile la TR media en 2015 era 34% del salario promedio en los últimos 10 años y se proyectaba un declive a 15% para 2025-2035; en México, la TR promedio es 26% y 58% no recibirá pensión contributiva; en Perú, la TR promedio es 40% y 65% no recibirá una pensión, y en República Dominicana la TR promedio es 36% (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones [CAPSP], 2015; Cruz-Saco et al., 2018; Ortiz et al., 2018). Estas estadísticas prueban que las TR en la mayoría de los países son inferiores a la

CUADRO 5. *Tasas de remplazo brutas en sistemas privados y públicos en América Latina, 2015 y 2020^a*

| <i>Países</i> | <i>Cálculos del BID (2019)</i> | | <i>Cálculos de la OCDE (2020)</i> | | |
|-----------------|--------------------------------|---------------|-----------------------------------|------------------------|---------------|
| | <i>Tipo de sistema</i> | <i>TR (%)</i> | <i>Países</i> | <i>Tipo de sistema</i> | <i>TR (%)</i> |
| 1. México | BD | 107 | 1. Brasil | BD | 88.4 |
| 2. Paraguay | BD | 98 | 2. Argentina | BD | 76.1 |
| 3. Ecuador | BD | 96 | 3. Colombia | BD | 74.8 |
| 4. Costa Rica | BD + CD | 90 | 4. Costa Rica | BD | 60.1 |
| 5. Panamá | BD + CD | 88 | 5. México | Total | 61.2 |
| 6. Brasil | BD edad | 80 | 6. Chile | CD | 31.2 |
| 7. Argentina | BD | 80 | OCDE ^b | Todos | 51.8 |
| 8. Nicaragua | BD | 77 | | | |
| 9. El Salvador | BD | 75 | | | |
| 10. Colombia | BD | 73 | | | |
| 11. Uruguay | BD + CD | 72 | | | |
| 12. Honduras | BD | 68 | | | |
| 13. Guatemala | BD | 58 | | | |
| 14. Brasil | BD tiempo | 52 | | | |
| 15. El Salvador | CD | 48 | | | |
| 16. Perú | BD | 47 | | | |
| 17. Colombia | CD | 44 | | | |
| 18. México | CD | 44 | | | |
| 19. Perú | CD | 39 | | | |
| 20. Chile | CD | 38 | | | |
| 21. Bolivia | CD | 31 | | | |
| 22. Haití | BD | 31 | | | |
| 23. Venezuela | BD | 30 | | | |
| Promedio | BD | 64.7 | | | |
| Promedio | CD | 39.8 | | | |

^a BD = beneficio definido (público); CD = contribución definida (privado); total = suma de los dos. El cuadro es confuso, pues dice que el “sistema mandatorio privado” combina BD y CD, pero es sólo el primero.

^b Promedio de 38 países; sólo se dan seis en América Latina.

FUENTES: BID de Bosch et al. (2018) y OCDE (2021).

mínima fijada por la OIT y al promedio de la OCDE, y que, por lo tanto, las pensiones no son adecuadas.

En siete de los 10 sistemas privados las pensiones se ajustan anualmente (al Índice de Precios al Consumidor [IPC], al salario, etc.), mientras que en tres se deja a la discreción del gobierno (El Salvador, Panamá y Perú). En México el monto de la pensión no contributiva se ha aumentado varias veces, pero aun así era muy baja hasta la reforma de mayo de 2020 (OCDE, 2021).

El pobre desempeño de los sistemas privados en la suficiencia de las pensiones ha generado una reacción negativa en varios de los países, particularmente en Chile, donde en 2016 hubo demostraciones públicas de casi un millón de personas que protestaron contra las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Como se ha mencionado, el principio de equivalencia en los sistemas privados refuerza la relación entre la contribución y el monto de la pensión, pero no ha logrado TR suficientes.

IV. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y COSTOS RAZONABLES

Los reformadores estructurales adujeron que la competencia entre administradoras aumentaría la eficiencia y reduciría los costos de gestión, porque los trabajadores escogerían y se trasladarían a las administradoras que cobrasen las comisiones menores, obtuviesen los rendimientos más altos y, por lo tanto, pagasen las pensiones mayores. A continuación se demuestra, con base en cinco indicadores, que la competencia no ha funcionado en la práctica o ha sido muy pobre en la gran mayoría de los 10 países.

Primero, el número de administradoras resulta del tamaño del mercado de asegurados: mientras mayor sea éste, más administradoras habrá y viceversa. México tiene el mayor número (10), mientras que Bolivia y El Salvador el menor (dos); en ambos países existe un duopolio y no hay competencia. El número de las administradoras decrece por fusiones y cierres, por ejemplo, en México el número de administradoras de fondos de pensiones (afores) mermó de 21 a 10 entre el cénit y 2019. Dos países con un mercado de asegurados pequeño (Costa Rica y Uruguay) tienen una o varias administradoras públicas y han logrado incrementar la competencia; Costa Rica tiene seis administradoras, una menos que Chile, a pesar de que éste tiene cuatro veces el número de asegurados cotizantes (cuadro 6).

CUADRO 6. Número de administradoras y grado de concentración, 2004 y 2019

| Países ^a | Número de administradoras | | | Hay al menos una pública | Concentración en las dos mayores (%) | |
|---------------------|---------------------------|------|------|--------------------------|--------------------------------------|------|
| | Cénit | 2004 | 2019 | | 2004 | 2019 |
| México | 21 | 13 | 10 | No | 43.1 | 39.2 |
| Chile | 8 | 6 | 7 | No | 55.5 | 52.9 |
| Costa Rica | 9 | 8 | 6 | Sí | 64.3 | 59.1 |
| Rep. Dominicana | | 9 | 6 | No | 55.7 | 58.4 |
| Perú | 5 | 4 | 4 | No | 58.8 | 68.4 |
| Panamá | | 2 | 3 | No | 100 | 100 |
| Uruguay | 6 | 4 | 4 | Sí | 74.4 | 74 |
| Colombia | | 6 | 4 | No | 50.9 | 80.5 |
| El Salvador | 3 | 2 | 2 | No | 100 | 100 |
| Bolivia | 2 | 2 | 2 | No | 100 | 100 |

^a Ordenados de mayor a menor por la tercera columna.

FUENTES: basado en AIOS (2000 a 2021), para Bolivia en Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS, 2020).

Segundo, la concentración de asegurados en las dos mayores administradoras aumentó o se estancó en siete de los 10 países (mientras mayor concentración, menor competencia y viceversa) y mermó en tres, pero en éstos es aún alto (53% en Chile); dicha concentración oscila entre 68 y 100% en seis países.

Tercero, encuestas tomadas en varios países con sistemas privados de pensiones prueban el nulo o escaso conocimiento de los asegurados sobre sus derechos, las principales normas del sistema y cuánto tienen en sus cuentas. Los informes periódicos de las administradoras muestran lo acumulado en las cuentas individuales, el rendimiento del fondo invertido y los costos de administración. Pero muy pocos asegurados estudian estos informes, debido a lo cual no pueden hacer una elección educada de las mejores administradoras, y esto, a su vez, limita la competencia (Mesa-Lago, 2020).

Cuarto, si hubiese real competencia, habría un número considerable de traslados de las administradoras menos competitivas a las más competitivas. Por el contrario, el porcentaje anual de traslados respecto del número total de afiliados decreció en todos los países entre el año de mayores traslados (cénit) y 2019. En el último año el porcentaje de los traslados oscilaba entre

0 y 0.8% en seis países,⁸ de 1.6 a 3.3% en dos, 4.7% en México y 5.4% en Chile después de cuatro decenios de operación. Aunque México tiene 10 administradoras, menos de 5% de los afiliados se trasladó (cuadro 7). En 2020, debido a la pandemia, ocurrió una aceleración en el descenso de los traslados (entre 0.6 y 1.6 puntos porcentuales en cinco países), porque dichos traslados requieren trámites presenciales (AIOS, 2021).

Quinto, debido a que la competencia no existe o es muy pobre, el costo administrativo es alto y no se ha reducido sustancialmente. Dicho costo comprende la comisión neta que carga la administradora por sus servicios y la prima por el seguro de invalidez y sobrevivientes que cobra y traspasa a una compañía de seguro comercial. Es usual que la administradora tenga una compañía asociada, por lo que tampoco hay mucha competencia entre dichas compañías. No se puede comparar el costo en los 10 países, debido a la gran diversidad de comisiones netas (fija, sobre el salario, sobre el saldo o combinadas), pero hay datos homologados para seis de ellos sobre la comisión y la prima como porcentaje de los salarios, así como el porcentaje respectivo que se deposita en la cuenta individual. El costo administrativo (suma de la comisión neta y la prima) fluctúa desde entre 22 y 23% del depósito en Bolivia y Uruguay⁹ hasta casi 30% en Perú. A pesar de que el sistema chileno lleva casi 40 años funcionando, su costo es 28% del depósito (cuadro 8). No se pudo incluir a México, pues hay dos comisiones distintas: comisión sobre el saldo, de 0.91%, e ingresos por aportes relativos al fondo de dichos aportes, de 0.88%; ambas son las segundas más altas entre los países que las cargan; la prima para el seguro de invalidez y sobrevivientes (comparable) de 2.5% es la más alta entre todos los países.

Sexto, las administradoras tienen jugosas utilidades, lo cual reduce el monto capitalizado en las cuentas individuales; además la mayoría mantiene su ganancia durante crisis económicas. Por el contrario, los asegurados son perjudicados por dichas crisis, porque reducen el saldo en sus cuentas indi-

⁸ Los asegurados en Bolivia fueron asignados por el Estado a la AFP del lugar de residencia y no se permitieron los traslados por cinco años; sólo se autorizaban cuando el asegurado cambiaba su domicilio a una zona distinta a la AFP asignada. A partir de 2011, se autorizaron los traslados, pero eran virtualmente de cero en 2019.

⁹ En Bolivia el Estado determinó que no habría competencia y fijó una comisión muy baja; en Uruguay la administradora pública, que tiene el mayor número de asegurados, redujo sustancialmente la comisión neta, lo cual forzó al resto de las AFP a hacer lo mismo, por lo que tiene el costo inferior después del boliviano.

CUADRO 7. *Porcentaje anual de traslados de afiliados, cénit y 2019*

| <i>Países^a</i> | <i>Cénit</i> | <i>2019</i> |
|---------------------------|--------------|-------------|
| Chile | 11.7 | 5.4 |
| México | 10.3 | 4.7 |
| Costa Rica | 11.9 | 3.3 |
| Perú | 16 | 1.6 |
| Colombia | 2 | 0.8 |
| Rep. Dominicana | 2.2 | 0.6 |
| Uruguay | 8.9 | 0.3 |
| El Salvador | 15.9 | 0.1 |
| Panamá | 7 | 0 |
| Bolivia | 0.4 | 0 |

^a Ordenados de mayor a menor por la segunda columna.

FUENTES: basado en AIOS (2000 a 2021), para Bolivia en APS (2020).

CUADRO 8. *Depósito, comisiones y costo como porcentajes del salario, 2019*

| <i>Países</i> | <i>Depósito en cuenta</i> | <i>Comisión administradora</i> | <i>Prima de invalidez o muerte^a</i> | <i>Total</i> | <i>Costo/depósito (%)</i> |
|---------------|---------------------------|--------------------------------|--|--------------|---------------------------|
| Bolivia | 10 | 0.50 | 1.71 | 2.21 | 22.1 |
| Uruguay | 15 | 0.95 | 2.48 | 3.43 | 22.9 |
| El Salvador | 8.1 | 1.02 | 0.88 | 1.90 | 23.4 |
| Colombia | 11.5 | 1.29 | 1.71 | 3 | 26.1 |
| Chile | 10 | 1.24 | 1.53 | 2.77 | 27.7 |
| Perú | 10 | 1.60 | 1.36 | 2.96 | 29.6 |

^a México carga una prima de 2.5%, la mayor entre todos los países.

Fuente: basado en AIOS (2020), para Bolivia en Mesa-Lago y Bonadona (2021).

viduales. En 2019 la utilidad sobre el patrimonio neto osciló entre 20 y 51% en cinco países y entre 12 y 16% en otros cuatro; en los duopolios de Bolivia y El Salvador, la utilidad era igual a la mitad del patrimonio neto. Durante la grave crisis financiera global de 2007-2008, las administradoras continuaron teniendo utilidad, y superaron en tres países el nivel anterior a dicha crisis. En 2019 cuatro administradoras tenían una utilidad mayor que antes de la crisis (cuadro 9). Aunque, teóricamente, los asegurados son los dueños de

CUADRO 9. *Utilidades de las administradoras sobre el patrimonio neto, 2004, crisis y 2019*

| Países ^a | Utilidad anual/patrimonio neto (%) | | |
|---------------------|------------------------------------|--------------------|------|
| | 2004 | Crisis (2007-2008) | 2019 |
| Colombia | 26.6 | 23.6 | 12.4 |
| Costa Rica | 12.8 | 6.6 | 13.9 |
| Chile | 19.5 | 2.1 | 16.4 |
| Perú | 38.9 | 0.5 | 16.7 |
| México | 25.2 | 6.5 | 19.5 |
| Uruguay | 39 | 39.6 | 32.5 |
| Rep. Dominicana | -5.8 | 15.8 | 38.4 |
| El Salvador | 30.8 | 36.5 | 47.8 |
| Bolivia | 43.6 | 33.3 | 51.2 |

^a Ordenados de menor a mayor por la última columna; excluye a Panamá por falta de información. FUENTE: basado en AIOS (2005 a 2020), para Bolivia en APS (2020).

las cuentas individuales, no tienen participación en su administración (tampoco los empleadores), como existe en los sistemas públicos.

V. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL

Los reformadores estructurales hicieron el mayor número de promesas en este principio: *a)* la propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema incentivarían a los asegurados a contribuir puntualmente a sus cuentas individuales, porque así aumentarían el capital en el fondo y sus pensiones; *b)* habría un crecimiento del fondo general y del capital invertido; *c)* la administración privada lograría una diversificación de la cartera (lo que beneficiaría especialmente a las acciones locales), y *d)* los rendimientos de la inversión serían muy altos.¹⁰ Cada una de estas promesas teóricas se contrasta a continuación con la evidencia estadística.

a) Opuesto a la promesa de que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada serían incentivos para cotizar, el porcentaje de afilia-

¹⁰ Otras promesas macroeconómicas fueron que la privatización contribuiría al crecimiento y al empleo. Este tema se sale del central sobre pensiones y no será tratado aquí.

CUADRO 10. *Porcentaje de los afiliados que contribuye activamente, 1999, cénit y 2019*

| <i>Países^a</i> | <i>1999</i> | <i>2001</i> | <i>2003</i> | <i>2012</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> | <i>2018</i> | <i>2019</i> |
|---------------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Uruguay | 58.7 | 53.7 | 52.7 | <i>63.1</i> | 55.2 | 59.4 | 58.9 | 58.6 | 57.5 |
| Costa Rica | ^b | ^b | <i>73.1</i> | 64.2 | 60.7 | 60.2 | 60.2 | 58.4 | 56.6 |
| Chile | 53.4 | 53.7 | 51.9 | 56.5 | 56 | 55.9 | <i>58.9</i> | 55.8 | 55.6 |
| Rep. Dominicana | ^b | ^b | <i>65.5</i> | 46.3 | 48.3 | 48.1 | 47.6 | 47.5 | 46.5 |
| Perú | 45.7 | 41.2 | 41.9 | <i>47.4</i> | 43.4 | 42.9 | 45.1 | 42.7 | 44 |
| Bolivia | ^b | <i>61.6</i> | 50.3 | 44 | 41.5 | 40.7 | 39.8 | 39 | 38.1 |
| México | <i>60.2</i> | 44.7 | 39.3 | 29.9 | 29.9 | 31.9 | 31.8 | 28.1 | 31.5 |
| El Salvador | <i>63.8</i> | 53.3 | 45.8 | 26.7 | 24.7 | 24.3 | 23.2 | 22.7 | 21.9 |

^a Ordenados de mayor a menor por la última columna; no hay cifras de Colombia y Panamá para todo el periodo.

^b El sistema no había comenzado a operar.

FUENTE: basado en AIOS (2000 a 2020), para Bolivia en APS (2020).

dos que contribuyó entre 1999 y 2019 declinó en todos los países después del cénit (marcado en cursivas en el cuadro 10), mientras que, con base en el primer año disponible, también mermó salvo en Chile. Las peores caídas fueron en El Salvador: de 64 a 22% (42 puntos porcentuales), y en México: de 60 a 32% (28 puntos porcentuales). En 2020, durante la pandemia ocurrió una aceleración en la caída de los afiliados que cotizan; la mayor fue en República Dominicana (-15%), seguida de México (-11.4%) (AIOS, 2021). Las verdaderas causas de la disminución en la cotización han sido: abandono de la fuerza del trabajo; pase del sector formal al informal; evasión y morosidad patronal; campañas publicitarias para afiliar a los ingresantes en el mercado laboral, para lo que basta el pago de una contribución para ser afiliado, aunque no se pague después.

b) La única promesa cumplida de los reformadores estructurales ha sido el crecimiento sustancial del capital en el fondo de pensiones, tanto en números absolutos, como en porcentaje del PIB (cuadro 11). El monto del fondo acumulado es resultado del número de asegurados, su ingreso per cápita, el rendimiento del capital invertido, el costo administrativo y el tiempo en operación del sistema. Así, Chile tiene un número de asegurados mediano, el ingreso per cápita mayor de la región, el rendimiento real promedio mayor desde la creación del sistema hasta 2019, y 37 años de operación del sistema;

CUADRO 11. *Capital acumulado en el fondo en miles de millones de dólares y porcentaje del PIB, 2004 y 2019*

| Países ^a | Miles de millones de dólares | | Países ^a | Fondo/PIB (%) | |
|---------------------|------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|-------------------|
| | 2004 | 2019 | | 2004 | 2019 |
| Chile | 60.8 | 215.4 | Chile | 59.1 | 80.8 |
| México | 42.5 | 211.3 | Bolivia | 28.9 ^c | 52.9 ^d |
| Colombia | 11.1 | 76.1 ^b | Uruguay | 16.1 | 29.1 |
| Perú | 7.8 | 52.3 | Colombia | 10.2 | 24.5 |
| Bolivia | 5 ^c | 20.6 ^d | Perú | 11 | 22.8 |
| Uruguay | 1.6 | 15.1 | Costa Rica | 4.8 | 18.8 |
| Costa Rica | 0.5 | 11.9 | México | 5.8 | 16.4 |
| El Salvador | 2.1 | 11.7 | El Salvador | 13.6 | 16.4 |
| Rep. Dominicana | 0.2 | 10.5 | Rep. Dominicana | 1 | 12.2 |
| Panamá | 0.6 | 1.4 | Panamá | | 1.2 |

^a Ordenados de mayor a menor por la segunda columna.

^b 2017.

^c 2010.

^d 2020.

FUENTE: basado en AIOS (2005 y 2020), para Bolivia en APS (2020).

por ello había acumulado 215 400 millones de dólares en 2019, equivalentes a 80.8% del PIB (las cifras superiores). México tiene el mayor número de asegurados y, aunque su tiempo de operación es 16 años menor que Chile, está cerrando la brecha y eventualmente excederá a dicho país; sin embargo, el fondo en relación con el PIB es el séptimo entre los 10 países (un cuarto de la proporción chilena), porque el PIB de México es mucho mayor. El sistema privado dominicano se inició con el menor capital del fondo, por eso ha crecido tanto. Panamá tiene el número inferior de asegurados en el pilar de capitalización, el tiempo más corto de operación del sistema y la menor acumulación absoluta (1 400 millones) y relativa al PIB (1.4%).

El poder económico de las administradoras es inmenso. En Chile, siete AFP controlan 88% del PIB; en México, cuatro afores concentran 71% de las cuentas (Ramírez, 2019).

c) Contrario a la promesa de la diversificación de la cartera de inversiones, el cuadro 12 muestra que en 2019 la concentración en los dos instrumentos mayores oscilaba entre 80 y 93% en cinco países, y entre 64 a 76% en los otros cinco. La menor concentración la tenía Chile con 64%, seguida de

CUADRO 12. *Distribución de la cartera de inversiones por instrumento, 2019*

| <i>Países^a</i> | <i>Deuda pública</i> | <i>Externa</i> | <i>Deuda de entes financieros</i> | <i>Deuda de entes no financieros</i> | <i>Acciones</i> | <i>Fondos de inversión</i> | <i>Otros</i> | <i>Dos mayores^b</i> |
|---------------------------|----------------------|----------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-----------------|----------------------------|--------------|--------------------------------|
| Chile | 19.4 | 43.3 | 20.5 | 6.4 | 7.1 | 2.5 | 0.8 | 63.8 |
| México | 53.8 | 14.4 | 5.3 | 11.9 | 5.8 | 5.9 | 2.9 | 68.2 |
| Perú | 23.1 | 44.8 | 7.5 | 7 | 11.5 | 3.1 | 3 | 67.9 |
| Colombia | 34.4 | 36.4 | 6.6 | 2 | 15.8 | 2.4 | 2.4 | 70.8 |
| Panamá | 7 | 6.7 | 6.3 | 13.5 | 6.4 | 3.4 | 0 | 76.5 |
| Costa Rica | 61.3 | 0 | 18.3 | 3.4 | 0 | 0 | 17 | 79.6 |
| Uruguay | 66 | 8 | 6.5 | 14.4 | 0.2 | 0 | 4.9 | 80.4 |
| Rep. Dominicana | 77.5 | 0 | 11.3 | 4.9 | 0 | 6.2 | 0.1 | 88.8 |
| El Salvador | 82.1 | 5.2 | 8.2 | 4.3 | 0 | 0.1 | 0.1 | 90.3 |
| Bolivia | 26.3 | 3.5 | 6.2 | 2.3 | 0 | 1.7 | 0 | 92.5 |

^a Ordenados de menor a mayor por la última columna.

^b Los instrumentos en las dos mayores inversiones están marcados en cursivas.

FUENTE: basado en AIOS (2020), para Bolivia en APS (2020).

México con 68%. La mayor inversión era en deuda pública, que fluctuaba entre 54 y 82% en cuatro países, lo cual era típico en los antiguos sistemas públicos y continúa en los privados (El Salvador, República Dominicana, Uruguay y Costa Rica), ya que son países pequeños que carecen de un mercado de valores desarrollado.¹¹ Los mayores países tienen una cartera algo más diversificada, pero no exenta de concentración. La segunda mayor inversión es en instrumentos extranjeros: de 36 a 45% en tres países; a pesar de que la Bolsa de Santiago fue establecida a fines del siglo XIX y se ha desarrollado después, aun así no hay suficientes instrumentos nacionales transados en dicha bolsa y 43% tiene que ser invertido fuera del país. La tercera inversión en importancia es en depósitos bancarios (deuda de entes no financieros), entre 20 y 66% en tres países (las mayores en Bolivia y Panamá), debido a la falta de alternativas. La cuarta inversión es en deuda de entes no financieros, entre 12 y 14% en tres países. La inversión en acciones nacionales

¹¹ El Salvador no tenía un mercado de valores al aprobarse la reforma estructural; la ley que regula dicho mercado fue promulgada casi simultáneamente y, debido al pobre desarrollo del mercado de capitales, 82% de la inversión está en deuda pública, la cual ha sido usada por el gobierno para financiar el costo de la transición al precio de pagar pensiones más bajas.

es la quinta, a pesar de que los reformadores estructurales pronosticaron que serían las más beneficiadas: es 0% en cinco países y oscila entre 6 y 16% en los otros cinco. Los fondos de inversión sólo participan entre 0 y 6 por ciento.

d) Por su parte, el cuadro 13 refuta la promesa de altos rendimientos de la inversión. En el periodo inicial entre la creación de los sistemas y 1999, el rendimiento bruto real (sin descontar el costo administrativo y ajustado a la inflación)¹² fue muy alto debido a una sobreestimación de los instrumentos por su alta demanda y una insuficiente oferta en el mercado de capitales. Durante la crisis financiera de 2007-2008 dicho rendimiento cayó en todos los países menos uno: entre 19 y 26% en tres; entre 6 y 9% en dos, y entre 2 y 2.7% en tres. El periodo de 2009 a 2019 fue el *boom* más prolongado y de mayor rendimiento histórico; sin embargo, todos los países tuvieron un rendimiento inferior al del periodo inicial.¹³ Un nuevo descenso ocurrió en 2020 debido a la covid-19 y a la crisis económica subsiguiente (AIOS, 2021).

CUADRO 13. *Rendimiento bruto real de la inversión, de la creación a 1999, 2008 y 2009-2019*

| <i>Países^a</i> | <i>De la creación a 1999</i> | <i>Crisis financiera de 2008</i> | <i>Últimos 10 años, 2009-2019</i> |
|---------------------------|------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| El Salvador | 12.8 | -2.3 | 2.8 |
| Chile | 11.2 | -18.9 | 4.8 |
| México | 9.6 | -6.5 | 4.1 |
| Uruguay | 7.9 | -21.5 | 2.7 |
| Perú | 7.3 | -26.7 | 3.9 |
| Bolivia | 7.3 | -1.9 | 4.6 ^c |
| Colombia | 6.9 | -2.7 | 6.1 ^d |
| Costa Rica | 6.7 | -9 | 6.1 |
| Rep. Dominicana | ^b | 8 | 7.3 |

^a Ordenados de menor a mayor por la tercera columna.

^b No se había creado el sistema.

^c De 2010 a 2019.

^d De 2007 a 2017.

FUENTE: basado en AIOS (2000 a 2020), para Bolivia en APS (2020).

¹² El rendimiento “neto” (menos el costo administrativo) es menor al bruto, pero la AIOS no lo publica y, por ello, sobreestima el rendimiento.

¹³ Otras razones del descenso en el rendimiento son: las bajas tasas de interés en los países con alta concentración en deuda pública y depósitos bancarios, y el declive mundial en la tasa de interés en el último decenio.

En México el rendimiento real entre 1997 y 2016 promedió 1.3% anual (Ramírez, 2019).

Contrario a las alegaciones de los reformadores, el “costo fiscal de la transición” de hacer explícita la deuda implícita al convertir los sistemas públicos en privados ha sido considerablemente mayor que el proyectado inicialmente; ha tomado más tiempo que el anticipado, y crecerá en los próximos años en la mayoría de los países, lo que generará severos problemas fiscales. El costo de la transición mexicana, que originalmente se estimó en 0.4% del PIB hasta una cima de 0.8%, era de 1.5% en 2017; se proyecta que crecerá a 3% en 2035 y 90% de las pensiones se financiará con recursos públicos. Dicho costo toma 85% del gasto total en pensiones (Mesa-Lago, 2008; Ramírez, 2019; Consejo Coordinador Empresarial [CCE], 2020).

Con base en un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el cuadro 14 resume los indicadores principales del sostenimiento financiero-actuarial de las pensiones mexicanas (Arenas de Mesa, 2020). El grado de “compromiso” sobre la sostenibilidad financiera de las pensiones públicas —el cual se interpreta como “presión en la sostenibilidad financiera actuarial” del sistema— se mide con base en cinco variables donde México se compara con otros países en la región: *a*) el gasto de pensiones como porcentaje del PIB en un año dado; *b*) el crecimiento real anual promedio de dicho gasto menos el crecimiento real anual promedio del PIB en un periodo determinado; *c*) el nivel de cobertura de los pasivos (población adulta de 65 y más años) y el costo de las pensiones no contributivas que cubre a dicho grupo; *d*) el nivel de envejecimiento demográfico, y *e*) el déficit actuarial del sistema. Mientras mayores sean las cinco variables, mayor será el grado de presión y viceversa.

Según el cuadro 14, en 2017 México tenía un gasto de pensiones sobre el PIB inferior en 1.1 puntos porcentuales al promedio regional, y se colocaba en 11° lugar entre 17 países latinoamericanos (o sea, 10 tenían un gasto superior y seis un gasto inferior), por lo que se calificaba como “medio”. El crecimiento real anual promedio del gasto de pensiones mexicanas en 2000-2017 excedió en 4.8 puntos porcentuales al crecimiento real anual promedio del PIB, en comparación con un excedente promedio de sólo 0.8 puntos en ocho países de la región (excedido sólo por dos, con cuatro países en que el excedente oscilaba entre 1.5 y 3.6 puntos y uno en que era negativo en 0.5 puntos). Además, el gasto de pensiones mexicano como porcentaje del PIB se duplicó entre 2000 y 2017 (de 1.4 a 3.1%) y se proyectaba que crecería a 5%

CUADRO 14. *Indicadores de la sostenibilidad financiera-actuarial de México, 2017*

| <i>Indicadores</i> | |
|---|------------------|
| <i>Gasto en pensiones públicas (porcentaje del PIB) 2017</i> | |
| México | 3.1 ^a |
| Promedio de la región (17 países) | 4.2 |
| Ordenamiento México en la región (de mayor a menor) | 11 |
| Calificación (superior, medio, bajo) de México | Medio |
| <i>Crecimiento real anual promedio de gasto en pensiones 2000-2017 (porcentaje)</i> | |
| México | 6.8 |
| Región, ocho países | 4.2 |
| <i>Crecimiento real anual promedio PIB (porcentaje)</i> | |
| México | 2 |
| Región, ocho países | 3.4 |
| <i>Diferencia, crecimiento pensión – crecimiento PIB</i> | |
| México | 4.8 |
| Región | 0.8 |
| <i>Gasto, pensión/PIB (porcentaje)</i> | |
| México 2000 | 1.4 |
| México 2017 | 3.1 |
| México proyección 2030 | 5 |
| <i>Cobertura de pasivos (porcentaje) 2017</i> | |
| México | 58.4 |
| Región promedio (15 países) | 22.7 |
| Ordenamiento, México en la región (mayor a menor) | 2 |
| <i>Gasto, pensiones no contributivas/PIB 2017 (porcentaje)</i> | |
| México | 0.17 |
| Región promedio (15 países) | 0.39 |
| Ordenamiento, México en la región (mayor a menor) | 9 |
| Calificación de protección de pasivos (superior, medio, inferior) de México | Medio |
| <i>Envejecimiento: muy avanzado, avanzado, moderado-avanzado, moderado, incipiente México</i> | Moderado |
| <i>Déficit actuarial México (porcentaje del PIB)</i> | |
| IMSS antes de la reforma 1997 | 61.4 |
| IMSS después de la reforma 1997 | 44.1 |
| ISSSTE antes de la reforma 2007 | 45.6 |
| ISSSTE después de la reforma 2007 | 23 |
| <i>Grado de compromiso, sostenibilidad de pensiones (alto, moderado, bajo), México</i> | Moderado |

^a En 2015 fue de 1.7% en México y de 3.6% en la región (18 países).

FUENTE: basado en Arenas de Mesa (2020).

en 2030. La CEPAL no califica esta variable, pero parece ser “alta” (entre tres niveles). La cobertura de pasivos de México en 2017 era de más del doble que la cobertura promedio en 15 países en la región (la segunda mayor), pero el costo de las pensiones no contributivas para cubrir a dicho grupo representaba la mitad que el promedio regional (entre las nueve inferiores), o sea que la cobertura era alta, pero la pensión era baja, de ahí que la CEPAL calificara el costo de la protección social mexicana como “medio” (entre tres niveles). Respecto del grado de envejecimiento, México se ordenaba en el cuarto nivel (de cinco) y la CEPAL lo calificaba como “moderado”.¹⁴ El déficit actuarial como porcentaje del PIB, después de las reducciones que lograron las reformas de pensiones en el IMSS (para trabajadores privados) y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE) (en 1997 y 2007, respectivamente), aún era considerable en el primero (44.1%) pero inferior en el segundo (23%).¹⁵ El grado de presión de México se calificaba como “moderado” (entre tres niveles).

La calificación de presión moderada sobre el sostenimiento financiero-actuarial se refuerza porque el sistema de pensiones mexicano aún no ha madurado; en 2019 se estimó que 58% de los asegurados no recibiría pensión contributiva, salvo la mínima garantizada si lograba reunir el periodo de contribuciones requerido, y la pensión no contributiva mensual era de 58 dólares, menor al valor de la canasta alimentaria (Ramírez, 2019). Por el contrario, el sistema de pensiones es uno de los más fragmentados de la región: además de los dos regímenes generales privatizados (IMSS e ISSSTE), con mejores condiciones de acceso y prestaciones más generosas en el segundo que en el primero, existen más de 1 000 programas de pensiones contributivas y no contributivas que incluyen regímenes especiales para fuerzas armadas, estados y múltiples organismos autónomos (petróleo, bancos estatales, ministerio de hacienda, universidades públicas, etc.) —sin contar los regímenes municipales—. Muchos de estos programas gozan de prestaciones más generosas que las del IMSS y el ISSSTE, y reciben subsidios

¹⁴ Respecto a la calificación de envejecimiento “moderado”, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 proyecta que la esperanza de vida a los 65 años aumentará de 18 a 24 años entre 2020-2025 y 2090-2095, el segmento de mayor crecimiento será el de 65 y más años, y la relación del segmento productivo de 15 a 64 años respecto al segmento de 65 años y más se reducirá de 7.8 en 2019 a 3.5 en 2095 (Secretaría de Gobernación, 2020).

¹⁵ Sin embargo, en proporción al número de asegurados, el costo fiscal de las pensiones del ISSSTE es mayor que el del IMSS, debido a condiciones de acceso y prestaciones más generosas en el primero (CCE, 2020).

fiscales, a pesar de lo cual probablemente la mayoría sufre déficit actuarial (OCDE, 2015; Azuara et al., 2019; Ramírez, 2019; Arenas de Mesa, 2020; Mesa-Lago, 2020). Además, el asegurado que está afiliado a uno de estos dos sistemas en el momento del retiro puede escoger entre una pensión basada en la fórmula del sistema público cerrado de BD (TR de 107%) y la pensión resultante de lo acumulado en la cuenta individual de CD (TR de 44%) (cuadro 5), por lo cual la enorme mayoría escogerá la primera, que será muy difícil de sostener. Finalmente, los afiliados que cotizan declinaron de 60.2 a 31.5% entre 1999 y 2019, el segundo descenso mayor entre los 10 países, y 49% de los asegurados en el IMSS y 19% en el ISSSTE no hicieron aportes en 2017-2019 (cuadro 10; Ramírez, 2019). En la siguiente sección se analizará cómo las reformas de 2020 pueden haber afectado la sostenibilidad financiera-actuarial del sistema general (IMSS, ISSSTE y pensiones no contributivas).

VI. LAS REFORMAS MEXICANAS DE PENSIONES EN 2020

Carlos Ramírez, expresidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), y otros expertos reconocieron en 2017 que el sistema sufriría severos problemas cuando en 2021 comenzase a retirarse la primera generación de asegurados: más de cinco millones de ellos, al llegar a la edad de retiro de 65 años, no cumplirían con los 24 años de cotizaciones requeridos para recibir una pensión; 70% de los cotizantes cobraría una pensión menor a un salario mínimo, y la tasa de contribución obligatoria de 6.5% sería la más baja entre todos los países de la OCDE e insuficiente para garantizar una pensión digna, por lo que habría que duplicar la contribución; los programas públicos de pensiones separados son financieramente insostenibles (Consar, 2017; Saldívar, 2017).

La administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha aprobado dos reformas importantes al sistema sustitutivo de pensiones mexicano. El Decreto del 8 de mayo de 2020 estableció el derecho de las personas mayores de 68 años (65 si son indígenas o afromexicanos) a una pensión no contributiva, aproximadamente de 66 dólares mensuales (superior a la anterior pensión no contributiva), debido al alto porcentaje de la PEA no cubierta por las pensiones contributivas; se estima que dicha pensión la recibirán 8.5 millones de adultos mayores a un costo de 0.8% del PIB, el

doble del costo actual (*El Universal*, 2018). El 25 de septiembre de 2020 la Secretaría de Gobernación envió al Congreso el proyecto de reforma al sistema de pensiones del sector privado, el cual reconoció que dos promesas de la reforma estructural no se cumplieron debido a “falencias” del sistema privado: la falta de acceso a la pensión mínima por la mayoría de los asegurados y una TR menor a la esperada —27.7%, la más baja entre los miembros de la OCDE (2015)—. Además, notó que el costo administrativo es superior al nivel internacional, en general, y al de cuatro países, en particular; sugirió que el proceso de envejecimiento afecta el sistema privado y dejó implícito que la contribución definida requiere aumentarse como en el sistema de beneficio definido, aun antes de que haya madurado el sistema de pensiones mexicano. A esto añadió que el Estado hace aportes (junto con los empleadores) para mitigar los fallos de dicho sistema (Decreto por el que se..., 2020; Banco de México, 2021). Estos cambios, si bien mantienen el sistema privado, lo modifican en aspectos fundamentales. El decreto entró en vigor el 1° de enero de 2021, pero los cambios principales se introducirán gradualmente entre 2023 y 2030, para esperar a que pase la pandemia. La OCDE (2021) juzga la reforma mexicana como la más importante en 2020 entre todos los países miembros de dicho organismo. A continuación se resumen los puntos principales de la reforma:

- 1) Reducción de 24 a 14.4 (de 1 250 a 750 semanas) en los años de cotización requeridos para obtener una pensión mínima, a fin de aumentar el porcentaje de los asegurados que acceden a dicha pensión (enfrenta un serio problema previo); en un periodo de 10 años la contribución crece de nuevo gradualmente hasta 19.2 años. Con la reducción de los años de cotización, sólo 5% de los trabajadores estaría excluido de recibir una pensión, pero con el aumento de los años posterior a 2030 crecería a 55%, sólo un poco mejor que 58% antes de la reforma (Banco de México, 2021).
- 2) Aumento del monto de la pensión mínima garantizada por el Estado en un porcentaje promedio de 32% (de 3 289 pesos, equivalente a 80% de al menos un salario mínimo, en promedio de 4 345 pesos, respectivamente, 157 y 208 dólares). El cálculo se hace con base en tres factores: las semanas de cotización (que se han reducido), el promedio del salario base de cotización durante la vida laboral y la edad del asegurado. La pensión se ajusta anualmente según el IPC (como antes en el IMSS).

- 3) Otorgamiento de un seguro de sobrevivencia financiado por el Estado que permite continuar el pago de la pensión mínima garantizada cuando se agote la cuenta individual del pensionado; además, el Estado pagará la diferencia para comprar una renta vitalicia, cuando la referida pensión sea menor a un salario mínimo y el beneficiario tenga 60 años de edad. En el tiempo de retiro se combinan una renta vitalicia y un retiro programado (antes había que escoger entre las dos).
- 4) Incremento de las TR respecto de las anteriores, pero que declina según crece el salario base de cotización (SBC).¹⁶ Se anunció una TR promedio de 40%, inferior al mínimo de 45% establecido por la OIT. No obstante, la OCDE (2021) observa que para un asegurado de 65 años que ganó el salario promedio y contribuyó al menos por 24 años, la pensión mínima se ha doblado de 30 a 63% del salario bruto promedio, mientras que en los otros países de la OCDE la pensión mínima no excede de 40% del salario promedio.
- 5) Ajuste de las comisiones que los asegurados pagan a las administradoras, las cuales son muy altas, a parámetros internacionales con base en un promedio de las comisiones de los Estados Unidos, Colombia y Chile. Si éstas disminuyen, también deben ser reducidas en México. Sin embargo, las comisiones que se cobran en dichos países son diferentes a las que se cobran en México: Chile y Colombia cargan una comisión neta administrativa sobre el salario que no se cobra en México, donde hay comisiones sobre el saldo y los aportes. En los Estados Unidos lo que se cobra a los asegurados es una prima por el seguro de salud (Medic Care) que no existe en los otros países. Por otro lado, la prima por invalidez y sobrevivencia se carga en los 10 sistemas privados, pero no en los Estados Unidos, y la prima mexicana es la mayor. Por todo ello se ignora cómo el promedio de las comisiones en los tres países de referencia se compara con las comisiones mexicanas.
- 6) Aumento gradual de la contribución del empleador de 5.15 a 13.875%, según el salario base de cotización; ausencia de cambio en la contribución del trabajador de 1.125%, y derogación de la contribución del Estado federal de 0.225%. La cotización total crece en 8.52 puntos porcentuales: de 6.5 a 15% (todo el aumento en la contribución se carga al empleador y el Estado elimina su aporte).

¹⁶ El Banco de México (2021) estima que la TR sube de 88 a 100% con 1 SBC, pero de 19 a 44% con 25 SBC.

- 7) Incremento de la cuota social del gobierno (con el propósito de mejorar las pensiones más bajas) de 8.724% para los que ganan un salario mínimo, el cual declina a 1.798% para los que ganan cuatro salarios mínimos, y después no se otorga. Se estima la cuota mensual en 322 pesos para los que ganan un salario mínimo, y hasta 188 pesos para los que reciben entre cuatro y ocho salarios mínimos, respectivamente 15.40 y 9 dólares.
- 8) Monitoreo de los resultados de la reforma mediante una evaluación anual por la Consar, así como una valoración que se deberá enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) después de 10 años de aprobada la reforma. El proyecto no prevé destinos específicos de gastos en el presupuesto del gobierno (Decreto..., 2020; SHCP, 2020; CCE, 2020; Secretaría de Gobernación, 2020).
- 9) Al parecer, no se realizó un estudio actuarial para validar tanto la nueva TR como el equilibrio entre las nuevas prestaciones y el incremento de contribuciones de los empleadores y de la cuota social del Estado, así como para determinar el costo y garantizar el pago de la pensión no contributiva.

Según la OCDE (2021: 42-45), el sistema sustitutivo de México ha pasado a ser mixto: debido a las normas de la nueva pensión mínima garantizada que parcialmente financia el fisco, el modelo de CD se transforma en BD, en parte financiado por las cuentas individuales y en parte por el Estado. Además, las dos reformas de 2020 han mejorado la mayoría de los principios de la seguridad social, como se resume a continuación:

- 1) Extienden la cobertura de las pensiones no contributivas, así como el acceso a la pensión mínima contributiva garantizada por el Estado.
- 2) Expanden la solidaridad social, porque la cuota social del Estado se aumenta y se reasigna a fin de mejorar la pensión mínima de los asegurados de menor ingreso; además, aumentan en 8.52 puntos porcentuales la contribución del empleador para mejorar el acceso y el monto de las pensiones, pero se derogó la contribución del gobierno federal.
- 3) Aunque no hay disposiciones específicas sobre género, las medidas anteriores favorecerán a las mujeres mediante las pensiones no contributivas y el aumento de las pensiones más bajas.¹⁷

¹⁷ Un documento público recomendó la condonación de semanas de cotización a las mujeres cuando

- 4) Mejoran la suficiencia de las prestaciones con un proyectado incremento de la tasa promedio de remplazo a 40%, aunque inferior al mínimo de la OIT.
- 5) Reducen la comisión a las afores de acuerdo con referentes internacionales.
- 6) Respecto del sostenimiento financiero, establecen la obligación de la Consar de enviar informes anuales y 10 años después de la implantación de la reforma, pero no se ha publicado o hecho referencia al necesario estudio actuarial para garantizar la sostenibilidad financiera-actuarial de las nuevas prestaciones con base en los nuevos ingresos estipulados, y persiste la costosa selección por quienes en el tiempo de la reforma estructural estaban en el IMSS y el ISSSTE, entre la pensión con base en la fórmula de BD y la basada en lo acumulado en la cuenta individual.

Hay predicciones diversas sobre los efectos que tendría la reforma de 2021 en el mercado de capitales, el gasto fiscal y la sostenibilidad financiera-actuarial. Según el Banco de México (2021), éstos implican que: *a*) el incremento de la contribución en 8.52 puntos resultará en un aumento del capital en el fondo desde 35% que hay en la actualidad hasta 56%; *b*) la eliminación de la contribución del Estado federal de 0.225% más que compensará el aumento de la cuota social y generará un excedente fiscal de 5.2% del PIB entre 2023 y 2030; *c*) el costo del aumento en la pensión mínima garantizada inducirá un gasto fiscal de 9.1% del PIB entre 2021 y 2100, pero hasta 2045 será de 1.3%; *d*) en la opción que tienen los asegurados para escoger la pensión resultante entre el beneficio definido del sistema cerrado y las cuentas individuales, harán la primera pero el gobierno capturaré el fondo acumulado en sus cuentas y el resultado neto será beneficioso para el Estado (no se estima en cuánto), y *e*) el impacto total de la reforma representará un costo fiscal de 0.3% del PIB de 2020 durante el periodo 2021-2100, pero un excedente de 4.6% del PIB para 2023 a 2045, así como un costo fiscal de 5% del PIB para 2046 a 2100.

Por el contrario, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) asegura que la reforma tendrá un costo fiscal más alto en el mediano

dejan el trabajo para criar a los hijos, siempre que regresen al trabajo a los seis meses; esta disposición no aparece en el decreto final.

y el largo plazos debido al aumento del número de asegurados que accederá a la pensión mínima garantizada y el nuevo seguro de sobrevivencia (Pérez Pacheco, 2020).

Por su parte, la OCDE (2021: 42) resalta dos impactos importantes en el sostenimiento financiero derivado del alto nivel de la pensión mínima garantizada:

Primero, para muchos pensionados, el nivel de la pensión mínima no dependerá ya de los ahorros acumulados financiados por las contribuciones previas, porque el Estado proveerá un suplemento. A menores los retornos financieros futuros, mayor será el costo fiscal, el cual se hará visible sólo a lo largo del tiempo, porque el Estado financia la pensión mínima una vez que las cuentas individuales se agotan.

Segundo, de acuerdo con el mismo documento de la OCDE (2021), “las sanciones de alrededor de 1.3% por cada año de solicitar la pensión mínima antes de la edad legal de retiro están lejos de tener neutralidad actuarial; ellas pueden incentivar el éxito temprano del mercado laboral y crear un costo neto para las finanzas públicas”.

También se alega, con base en Escobar (2021), que los supuestos del estudio del Banco de México no son razonables; esto se debe a que en el periodo de 80 años proyectado no hay ninguna certidumbre sobre el comportamiento de los salarios, el empleo y el crecimiento, además de que la mayoría de los trabajadores (73%) se ubica en los salarios más bajos, y porque el supuesto beneficio de ahorro por la absorción de las cuentas individuales del Estado supondría que desaparecería el costo de transición del sistema cerrado. El debate anterior podría haberse ahorrado si se hubiese hecho un estudio actuarial previo a la reforma que validase el equilibrio entre las nuevas prestaciones de una parte y el incremento de la contribución de los empleadores y de la cuota social del Estado más la eliminación de su contribución, por la otra.

Las reformas dejaron intacta la enorme fragmentación de las pensiones contributivas y no contributivas en México. El CIEP estimó que el costo total de pensiones absorbía 4.9% del PIB en 2021 y proyecta que subirá a 6.5% en 2024. Los programas separados que afilian a una exigua minoría de los jubilados representan para el gobierno un costo de 2% del PIB (Zaragoza, 2021).

VII. RECOMENDACIONES PARA MÉXICO

Esta sección sugiere políticas para mejorar los problemas pendientes del sistema de pensiones mexicano ordenándolas por su importancia.

1. *Integrar los regímenes especiales separados*

México es uno de dos países en la región con la mayor fragmentación del sistema de pensiones tanto contributivas como no contributivas (el otro es Argentina). La mayoría de los regímenes contributivos goza de condiciones de acceso laxas y prestaciones generosas, a la par que reciben subsidios fiscales, lo cual tiene un impacto regresivo en la distribución, es muy costoso para el Estado y crea un efecto de demostración para que otros grupos poderosos presionen a fin de obtener sus propios regímenes separados. El Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria (constituido por ocho organizaciones de la sociedad civil y legisladores de varios partidos) ha elaborado un documento de *Reforma al Sistema Universal de Pensiones*, el cual recomienda aglutinar todos los programas públicos de cuentas individuales en uno solo, a su vez integrado a un sistema universal de seguridad social que se construiría gradualmente y enfrentaría los retos de insostenibilidad financiera, reducida cobertura y otras fallas; también aconseja la imposición de un tope a las pensiones de los sistemas separados (Pension Policy International, 2021). Ese proceso podría seguir los pasos siguientes: *a*) integrar los dos programas principales para el sector privado y el público (IMSS e ISSSTE; el último tiene mejores condiciones que el primero); *b*) equipar las condiciones y las prestaciones de todos los regímenes separados al sistema general y que sean totalmente financiados por los asegurados sin subsidios fiscales; *c*) hacer financieramente viable la integración requeriría cotizaciones altísimas, por lo que habría que endurecer las condiciones de acceso y reducir las prestaciones; *d*) con la integración “sería posible aumentar las pensiones netas [...] reducir los costos de administración [...] obtener un ahorro importante de los recursos fiscales y disminuir los incentivos perversos en el mercado laboral” (Azuara et al., 2019: v), y *e*) crear una entidad unificada e independiente sobre todo el sistema de pensiones, que lo regule y supervise.

2. Realizar un estudio actuarial

La sostenibilidad financiera-actuarial es fundamental para garantizar el cumplimiento de todos los principios clave del sistema de pensiones. La reforma mexicana de 2020 es positiva, pero se han presentado opiniones de entidades internacionales y nacionales, así como de expertos, que plantean dudas sobre su equilibrio actuarial (como la alta pensión mínima garantizada, la opción de escoger entre la fórmula de pensión del sistema de BD cerrado y la que resulte del fondo acumulado en la cuenta individual, etc.), por lo que es urgente realizar un estudio actuarial, preferiblemente por una entidad internacional como la OIT o la OCDE, que dé confianza por su independencia. Además, todos los regímenes especiales separados requieren estudios actuariales con el fin de integrarlos y reforzar el equilibrio del sistema previsional. Todo esto es necesario para determinar el costo del sistema de pensiones y asignar en los presupuestos del gobierno federal las partidas necesarias a fin de financiar las prestaciones.

3. Ampliar la cobertura contributiva

En México la cobertura contributiva de la PEA era menor a 30% en 2018, inferior a 50% recomendado por la OIT (dicha cobertura será extendida por la reforma de 2020 y es necesario hacer un nuevo cálculo a fines de 2022). La baja cobertura se debe en parte al tamaño del sector informal, pero existen prácticas exitosas para expandirla: *a)* establecer la afiliación legal obligatoria de manera gradual, comenzando con los trabajadores autónomos profesionales contratados con un ingreso mínimo (como en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay), a éstos seguirían otros autónomos sindicalizados, como taxistas, etc.; *b)* la obligatoriedad legal, por sí sola, no necesariamente extendería la cobertura, por lo que se aconseja igualar el porcentaje que pagan los autónomos al de los asalariados y ajustar sus pensiones actuarialmente, u otorgar un subsidio estatal o un aporte solidario como un incentivo (*matching*) a la inscripción, además del pago de la cotización a los autónomos de bajo ingreso (como en Bolivia, Costa Rica y Perú), lo cual tendría menor costo que concederles una pensión no contributiva al final de su vida laboral; *c)* las empleadas domésticas tienen cobertura obligatoria, pero no se cumple; para lograrlo, hay que regular sus condiciones de trabajo, promover su sindicalización y negociación colectiva, fijar una base mínima contributiva,

desarrollar la inspección domiciliaria e imponer sanciones a los evasores, especialmente a los empleadores (como en Costa Rica y Uruguay); *d*) los trabajadores agrícolas asalariados (especialmente en grandes plantaciones) o miembros de cooperativas deben también tener afiliación obligatoria (como en Costa Rica y Uruguay); *e*) ligar la cobertura de pensiones con la de salud, porque la segunda es usualmente más importante para estos grupos que la primera; *f*) diseñar planes *ad hoc* para los trabajadores informales con cotizaciones y prestaciones de acuerdo con su capacidad de pago y ajustadas actuarialmente; *g*) otras medidas adicionales para incorporar a los informales serían: simplificar los trámites del registro, flexibilizar los periodos y formas de pago, establecer el monotributo (como en Argentina y Uruguay), y ofrecerles a los trabajadores familiares no remunerados afiliación voluntaria con incentivos como los citados.¹⁸

4. Mejorar la equidad de género

La rerreforma de 2020 no tomó medidas específicas para mejorar la equidad de género, aunque algunas políticas como la expansión de las pensiones no contributivas y la reducción de los años de cotización requeridos para ganar el derecho a las pensiones mínimas favorecen a las mujeres. Pero se ha visto que los indicadores de equidad de género mexicanos son relativamente bajos dentro de los sistemas privados (la cobertura contributiva de la PEA, total y femenina, decrecieron), por lo cual se necesitan medidas específicas a fin de reducir las inequidades de este tipo. Como ya se explicó, éstas surgen del mercado laboral y del sistema privado mismo. Respecto del primero, se aconseja: *a*) el pago de igual salario a mujeres y hombres por el mismo trabajo y la ejecución de la norma legal, imponiendo fuertes sanciones a los violadores; *b*) el fomento de una mayor participación femenina en la fuerza laboral mediante una mejor capacitación; *c*) la expansión de las guarderías infantiles públicas gratuitas o subsidiadas, a fin de que la mujer pueda incre-

¹⁸ Las pensiones no contributivas han aumentado la cobertura de los adultos mayores, reducido la pobreza, reforzado la solidaridad social y mejorado la equidad de género, con un costo inferior a 1% del PIB. La referida cobertura en México era de 75% en 2018 y se ha dado un paso importante para expandirla con la rerreforma de 2020; habría que estimar la cobertura no contributiva a fines de 2022 con el fin de medir el impacto de la rerreforma. Para ampliar la cobertura al nivel máximo existente en la región (entre 87 y 97% en Bolivia, Chile y Uruguay), así como evitar duplicaciones y fraudes, se recomienda coordinar estrechamente las pensiones contributivas y las no contributivas (como hacen Chile, Costa Rica y Uruguay).

mentar su participación en la fuerza laboral, y *d*) la formalización de los contratos de trabajo a las trabajadoras domésticas.

Para corregir las inequidades resultantes del sistema privado mismo, se requieren otras políticas: *a*) expandir la cobertura femenina de la PEA, que era de sólo 28% en 2017, la cuarta inferior en los 10 sistemas privados (menor que el mínimo de 50% fijado por la OIT), y que se redujo en un promedio de 0.56 anual entre 2010 y 2017 (uno de dos sistemas privados en que esto ocurrió: en los otros ocho se expandió); *b*) la cobertura de las empleadas domésticas es voluntaria en México y una de las inferiores en los 10 sistemas privados, por lo que se aconseja hacerla obligatoria y monitorear su cumplimiento con medidas como las implementadas en Costa Rica y Uruguay; *c*) ofrecer afiliación voluntaria a las trabajadoras del hogar (amas de casa); *d*) remplazar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas unisexo (como se ha hecho en Bolivia y El Salvador); *e*) igualar la prima de invalidez y sobrevivientes para ambos sexos (como en Chile); *f*) compensar a las mujeres por el tiempo que dedican a cuidar a los hijos otorgándoles un año de cotización o un bono por cada hijo nacido vivo (como han hecho Bolivia, Chile y Uruguay); *g*) compartir 50% de la cuenta individual con el cónyuge, cuando el titular de dicha cuenta (usualmente hombre) se divorcia, y *h*) las medidas recomendadas para extender la cobertura de los trabajadores autónomos favorecerían a las mujeres, porque están sobrerrepresentadas en ese tipo de trabajo.

5. Perfeccionar la administración y la competencia, y reducir los costos

Aunque no pudo compararse el costo administrativo de México respecto de los otros sistemas privados, se analizó que la única comisión igual entre ellos (la prima del seguro de invalidez y muerte) es la más alta entre todos los países, y otras dos comisiones, que son diferentes, se ordenan como las segundas superiores. La rerreforma de 2020 intenta relacionar la comisión administrativa mexicana con el promedio de Chile, Colombia y los Estados Unidos, pero se explicó que las comisiones en México son diferentes a las de esos tres países, por ello se recomienda que se hagan los cálculos necesarios para homologar las comisiones en los cuatro países a fin de aplicar la ley. Además, hay que tomar medidas para reducir la prima de invalidez y sobrevivencia.

Hay otras políticas que podrían incrementar la competencia en el sistema privado: *a)* hacer licitaciones cada dos años en que la afore que ofrezca la comisión más baja se lleve los nuevos afiliados (como en Chile y Perú); *b)* revisar e integrar las comisiones y considerar una comisión sobre la rentabilidad (que ya existe en varios países), a fin de remplazar a las existentes para ofrecer mayores incentivos a las afores y mejorar su desempeño; *c)* conectar a las afores con el riesgo de volatilidad del mercado de valores mediante la creación de un fondo con aportes de aquéllas cuando haya ganancias en dicho mercado, a fin de devolver comisiones o asistir a los asegurados si hay pérdidas o crisis económicas; *d)* imponer medidas estrictas para evitar que altos funcionarios de la Consar acepten puestos en las directivas de las afores (por ejemplo, inhabilitándolos mientras están en el cargo y por un periodo después de terminado); *e)* restringir las utilidades excesivas de las afores sobre su patrimonio neto, las cuales se ordenan entre las cinco más altas entre los sistemas privados (por ejemplo, son de 19.5% en México y de 12.4% en Colombia); *f)* publicar indicadores comparativos del desempeño de las afores de manera sencilla y entendible en los medios de comunicación, a fin de que los asegurados puedan hacer una selección informada. Por último, los trabajadores son los dueños de las cuentas individuales, pero no tienen representación en la administración de las mismas por las afores (como existe en los sistemas públicos) ni en la Consar, por lo que se sugiere que los trabajadores tengan representación en el directorio de las afores; en su defecto, habría que crear consejos consultivos con representación de los trabajadores y empleadores que asesoren a la Consar.

6. Mejorar la información y el conocimiento

Las encuestas tomadas en varios países latinoamericanos demuestran el escaso o nulo conocimiento que existe del sistema de pensiones entre los asegurados y la población, además de que los trabajadores no suelen escoger a las administradoras por sus menores comisiones y la mayor rentabilidad de sus inversiones, sino por efecto de la publicidad y de la labor de vendedores que cobran una comisión por cada afiliado que enrolan. Con el propósito de aliviar estos problemas, se aconseja: *a)* simplificar la información sobre el desempeño de las administradoras y de la Consar, ajustándola al nivel educativo de la mayoría de los asegurados; *b)* obligar a las AFP a financiar programas

de educación previsional para todos sus asegurados y también ofrecer más información para hacer una mejor selección de los multifondos y cambiar entre ellos; *c*) crear en la Consar una unidad para dar ayuda a los asegurados en su selección de multifondos, rentas vitalicias o retiros programados y otras consultas, y *d*) crear un fondo de educación previsional con financiamiento público para educar a los asegurados y la población, así como desarrollar cursos de previsión en el currículo escolar (como han hecho Chile y Costa Rica).

7. Reforzar el cumplimiento

En México la proporción de afiliados que contribuye se redujo en 29 puntos porcentuales entre 1999 y 2019 (el segundo declive mayor entre los 10 sistemas privados). Esto se debe, entre otras causas, a la evasión y la mora patronal. Dicho incumplimiento contribuye a una menor acumulación en las cuentas individuales y del monto de las pensiones. Para reducir este problema, se recomienda: *a*) investigar qué parte de la baja y declinante aportación de los afiliados se debe a evasión y mora y qué parte a otras causas; *b*) cruzar la información del sistema tributario con el de pensiones, y detectar mejor a los patronos incumplidores; *c*) incentivar al asegurado para que desempeñe un papel más activo en la detección de la mora en el pago de la cotización del empleador al verificar el informe periódico enviado por la afore, y que ésta notifique sin demora a los trabajadores de dicho retraso —se necesita educación del asegurado para lograr esto—; *d*) introducir el monotributo que unifica todas las contribuciones y los impuestos en un solo pago (como ya se ha recomendado); *e*) exigir el pago al día de las contribuciones de los empleadores para constatar con el Estado, obtener certificados del registro público y recibir incentivos fiscales (como en Costa Rica); *f*) imponer fuertes sanciones a aquellos que infringen la ley (Costa Rica creó “el delito de seguridad social”), incluyendo penas de prisión que se ejecuten y publicidad en los medios de comunicación de las empresas privadas y entes estatales evasores o morosos; *g*) fortalecer la inspección e introducir incentivos monetarios para la inspección de empresas medianas y pequeñas, y *h*) crear instancias judiciales especializadas encargadas de conocer los delitos de incumplimiento, a fin de reducir la acumulación de casos y la demora en su solución (la reforma laboral en México ha creado centros de conciliación laboral para reducir los casos que van a juicio).

8. *Diversificar la cartera de inversión*

Para este fin se propone: *a)* que la Consar desempeñe un papel más activo con el objetivo de evitar la concentración de los fondos invertidos; *b)* fomentar inversiones en nuevos instrumentos como infraestructura, bonos hipotecarios emitidos y garantizados por bancos especializados (pero no en préstamos personales o inversión directa en la construcción de viviendas, lo que ha tenido resultados adversos) y bonos de desarrollo nacional igualmente emitidos y garantizados por bancos para el fomento de la industria, la agricultura, el turismo y la tecnología; *c)* en México casi 54% de la inversión está concentrada en deuda pública y es esencial diversificarla; *d)* una participación moderada en instrumentos extranjeros (sólo hay 14% en México) puede ayudar a la diversificación y la rentabilidad a largo plazo, pero la concentración muy alta en Perú y Chile en dichos instrumentos expone a altos riesgos y pérdidas cuando ocurren crisis globales, por lo que deben imponerse topes más equilibrados entre el objetivo de incrementar la rentabilidad y el de disminuir el riesgo, y *e)* permitir mayor elección en las estrategias de inversión manteniendo la opción de ciclo de vida predeterminado a fin de proteger a los que se encuentran cerca del retiro para prevenir grandes caídas en los mercados de valores o de renta vitalicia.

9. *Evaluar mejor la rentabilidad para incrementarla*

La comparación de la rentabilidad es muy difícil entre los países, las actuales series son a corto plazo y brutas, y, generalmente, no hay información asequible sobre la rentabilidad de instrumentos específicos. Por todo ello es necesario: *a)* desarrollar series estadísticas históricas homologadas sobre la rentabilidad *neta* real (descontando el costo administrativo y ajustada a la inflación), y *b)* publicar la rentabilidad *neta* real por instrumento a fin de que los asegurados y la Consar puedan juzgar si la inversión está dando resultados adecuados.

10. *La necesidad de un diálogo social*

Por último, pero no menos importante, la reforma estructural de 1997 se llevó a cabo sin un previo diálogo social amplio, transparente y con partici-

pación de todos los sectores involucrados, y lo mismo ocurrió con la rerreforma de 2020. Las futuras reformas, cualquiera que sea su naturaleza, deberían ser precedidas de dicho diálogo. A ese efecto, el gobierno designaría una comisión técnica independiente con representación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno), así como académicos, jubilados y pensionados, además de otros grupos relevantes, a fin de desarrollar un diagnóstico que sea la base para recomendaciones sobre qué tipo de reforma hacer y sus lineamientos fundamentales, los cuales deberían incorporarse en el proyecto de ley de reforma.

La comisión tendría acceso a todos los documentos y las estadísticas generadas por ministerios y entidades autónomas, y se financiaría por el presupuesto. Debería llevar a cabo encuestas de opinión y reuniones con federaciones de trabajadores y empleadores para obtener insumos importantes en su labor. También debería solicitar un estudio interno del costo de las reformas propuestas, así como una valuación actuarial *ex post* en que se simulen los resultados y los costos de propuestas alternativas y su sostenibilidad a largo plazo. Todos los documentos de la comisión deberían ser públicos a los efectos de transparencia y discusión ciudadana. Modelos para la comisión son la de Costa Rica, creada en 1998 para la reforma estructural, y la de Chile, para la rerreforma de 2008. El diálogo descrito no sólo enriquecería la reforma, sino que también le daría legitimidad. Debería considerarse la aprobación por un referéndum o plebiscito de las reformas de todo tipo propuestas (como se ha hecho en Uruguay).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIOS (2000 a 2021). *Boletín Estadístico*. Recuperado de: <https://www.aiosfp.org/estadisticas/boletin-estadistico-aios.html>
- APS (2020). *Boletín Informativo Estadístico. Junio*. La Paz: APS.
- Arenas de Mesa, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del covid-19*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Azuara, O., Bosch, M., García-Huitrón, M., Kaplan, D., y Silva, M. T. (2019). *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*. Washington, D. C.: BID.

- Banco de México (2021). *La reforma del sistema de pensiones en México: Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas* (informe trimestral). México: Banco de México.
- Becker, U., Mesa-Lago, C., Hohnerlein, E., Ossio, L., y Simonovits, A. (2013). Re-reformas de pensiones privatizadas en el mundo: Estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. *Revista Trabajo*, 10(7), 43-209.
- BID (2019). *Base de datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>
- Bosch, M., Oliveri, M. L., Berstein, S., García-Huitrón, M., y Altamirano, Á. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.
- CAPSP (2015). *Informe final*. Santiago de Chile: CAPSP.
- CCE (2020). *Acuerdo para el fortalecimiento de las pensiones de los trabajadores del sector privado*. México: CCE.
- Consar (2017 a 2021). *Información Estadística*. Recuperado de: <https://www.consar.gob.mx/>
- Cruz-Saco, M. A., Seminario, B., Leiva, F., Moreno, C., y Zagarra, M. A. (2018). *El porvenir de la vejez. Demografía, empleo y ahorro*. Lima: Universidad del Pacífico Press.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. *Diario Oficial de la Federación*, México (16 de diciembre de 2020).
- El Universal* (2018, 16 de agosto). ¿Cuánto dará AMLO de pensión a los adultos mayores al mes? Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/cuanto-dara-amlo-de-pension-los-adultos-mayores-al-mes>
- Escobar, S. (2021, 9 octubre). *Los sistemas privados de pensiones y el modelo multipilar de pensiones de la OIT* (ponencia). Seminario de la Fundación Friedrich Ebert, México.
- Forteza, Á., y Ourens, G. (2012). Redistribution, insurance and incentives to work in Latin-American pension programs. *Journal of Pension Economics and Finance*, (11), 337-364.

- Mesa-Lago, C. (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*. México: Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, C., y Bonadona, A. (2021). *Los principios de la seguridad social y las promesas incumplidas por la capitalización individual en América Latina: comentarios sobre el sistema boliviano*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- OCDE (2015). *Estudios de la OECD sobre los sistemas de pensiones: México*. París: OCDE.
- OCDE (2020). *Retirement Savings in the Time of COVID-19*. París: OCDE.
- OCDE (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. París: OCDE.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., y Wodsak, V. (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*. Ginebra: OIT.
- Pension Policy International (2021, 10 de agosto). Proponen revisar la edad de retiro y agrupar sistemas públicos en México. Recuperado de: <https://www.pensionpolicyinternational.com/proponen-revisar-la-edad-de-retiro-y-agrupar-sistemas-publicos-en-mexico/>
- Pérez Pacheco, F. A. (2020). Reforma al sistema de pensiones: Impacto presupuestario. CIEP. Recuperado de: <https://ciep.mx/QsPL>
- Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. *El Trimestre Económico*, 86(344), 967-1001. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.982>
- Saldívar, B. (2017, 7 de noviembre). Reforma a pensiones, reto para el próximo gobierno. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Reforma-a-pensiones-reto-para-el-proximo-gobierno-20171107-0165.html>
- Secretaría de Gobernación (2020). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*. México: Secretaría de Gobernación.

SHCP (2020). Comunicado No. 061, Gobierno Anuncia Reforma al Sistema de Pensiones. Recuperado de: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-061-gobierno-de-mexico-anuncia-reforma-para-fortalecer-el-sistema-de-pensiones>

Zaragoza, Y. (2021, 9 de agosto). Urge topar pensiones de élite para despresurizar sistema, dice centro de investigación. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/08/09/urge-topar-pensiones-de-elite-para-despresurizar-sistema-dice-centro-de-investigacion/>