

Serie Propuestas

Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE
Estudios Económicos

Número 31
Marzo 2004



Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE

Marzo 2004

Introducción	3
I. Sistemas de Pensiones	5
II. Seguridad Social y Pensiones en México	8
III. Limitaciones al Bienestar de los Trabajadores con las Pensiones del ISSSTE	12
IV. Comparación con el Régimen de Pensiones del Sector Privado	14
V. Elementos para una Posible Solución	17
VI. La Experiencia de Chile	19
Propuestas	21
Conclusiones	24
Bibliografía	25

Puede consultar este documento en:
<http://www.bancomer.com/economica>

Introducción

Una de las previsiones más importantes que una persona puede hacer es asegurar los recursos suficientes para su bienestar, al quedar fuera de la actividad laboral. En particular, las pensiones son un importante mecanismo financiero de previsión que permite a los trabajadores obtener un ingreso y mantener un nivel de consumo posterior al retiro.

La provisión de pensiones se organiza a partir de entidades públicas o privadas en el sistema de seguridad social facultadas para recibir aportaciones de los trabajadores mientras son laboralmente activos y reintegrárselas como beneficios una vez retirados. De acuerdo con el esquema que operan para otorgar beneficios, los planes de pensiones se clasifican en dos tipos principales: de beneficio definido y de contribución definida, los cuales a su vez pueden combinarse y brindar derechos bajo un tercer esquema llamado mixto.

En el esquema de beneficio definido el monto de la pensión se fija al inicio del plan previsional como un porcentaje del salario del trabajador. En el de contribución definida la pensión se establece al momento del retiro, en función de las aportaciones que el trabajador efectúa y acumula en una cuenta individual de capitalización. Alternativamente, en un modelo mixto la pensión generalmente está determinada bajo un esquema de contribución definida, pero estipula también un nivel mínimo de pensión equivalente a un beneficio definido mínimo.

En México el aparato público de seguridad social se encuentra dividido en varios organismos que en su mayoría otorgan pensiones bajo el esquema de beneficio definido. En dichos organismos se incluyen instituciones federales, estatales y algunas empresas paraestatales y organismos sociales que como la banca de desarrollo y las universidades públicas ofrecen los servicios de protección social como parte de sus contratos laborales. En particular, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) son, por su número de derechohabientes, las principales instituciones públicas de seguridad social en el país. Además, estos organismos amparan con sus programas a un gran porcentaje de la población económicamente activa del sector formal.

Como parte de las prestaciones económicas que tanto IMSS como ISSSTE brindan a sus afiliados las pensiones ocupan un lugar central. Incluso durante varias décadas la operación de los fondos de pensiones en ambas instituciones fue similar. Sin embargo, su diseño bajo el esquema de beneficio definido resultó incompatible con la evolución demográfica y económica del país, lo cual les ocasionó problemas recurrentes de solvencia. Más aún, esas deficiencias se convirtieron en un factor de presión contra el equilibrio de las finanzas públicas.

En 1995 la reforma a la Ley del Seguro Social permitió sustituir el esquema de beneficio definido del plan de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS por otro mixto con contribución definida en un sistema de cuentas individuales y con una garantía de pensión o beneficio definido mínimo. El cambio al esquema de contribución definida permitió vincular de manera directa y transparente las aportaciones al plan de pensiones con los beneficios otorgados y a largo plazo garantizar su viabilidad financiera.

Además, la reforma otorgó derechos de propiedad sobre los recursos en las cuentas individuales a los trabajadores, y la capitalización de las aportaciones mediante Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (Siefores), operadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), permitió crear una importante fuente de ahorro en la economía. En 2003 el saldo acumulado de los recursos administrados por las Afores representó 5.9% del PIB.

Desafortunadamente la reforma al sistema de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS no se extendió al de otros organismos públicos ni al Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los trabajadores del mismo instituto. Por lo anterior, muchos de esos planes de pensiones continúan con un déficit actuarial (en valor presente sus contribuciones y activos son menores a sus beneficios) y los organismos que los administran sin las reservas necesarias para enfrentar posibles contingencias. En particular, en el ISSSTE la brecha entre los ingresos y los gastos del plan de pensiones ha tenido que ser cubierta por crecientes transferencias del gobierno federal. Entre 1990 y 2003 el monto acumulado total de los recursos fiscales empleados con ese propósito fue de 1.6% del PIB del 2003.

Más grave aún, la ausencia de una reforma a las pensiones del ISSSTE y a las de otros organismos públicos ha excluido a muchos trabajadores de las ventajas que puede brindar un modelo alternativo y similar al operado por el IMSS para sus afiliados. Entre otras puede mencionarse la capacidad de los trabajadores para elevar el monto de su pensión mediante aportaciones voluntarias.

El propósito de este trabajo es doble: identificar elementos para solucionar el problema de financiamiento del fondo de pensiones del ISSSTE y plantear propuestas para asegurar a los trabajadores al servicio del Estado una pensión. No obstante, el problema común que enfrentan los planes de pensiones bajo el esquema de beneficio definido permite pensar que el espíritu de lo aquí propuesto para el caso del ISSSTE puede extenderse en diferente medida a otros organismos públicos de seguridad social en el país.

El trabajo se organiza en seis capítulos. El capítulo I expone la importancia de las pensiones, describe los planes previsionales que existen de acuerdo con el esquema que operan para otorgar beneficios y comenta sus respectivas ventajas y desventajas. El capítulo II introduce una breve descripción del aparato público de seguridad social y de pensiones en México, y posteriormente aborda las causas e implicaciones del desequilibrio financiero del fondo de pensiones del ISSSTE. El capítulo III comenta las limitaciones que dicho plan previsional impone al bienestar de los trabajadores al servicio del Estado por operar con un esquema de beneficio definido.

En el capítulo IV se exponen las ventajas que un sistema de pensiones mixto ofrece a los trabajadores afiliados al IMSS. En el capítulo V, a partir de la experiencia de reforma a la Ley del Seguro Social en 1995, se aportan algunos elementos para resolver los problemas financieros del fondo de pensiones del ISSSTE. En el capítulo VI, con la experiencia de Chile, país precursor en la aplicación de modelos mixtos, se ejemplifica el proceso de transición del esquema de beneficio definido hacia el de contribución definida. Finalmente, se presentan nuestras principales propuestas de reforma al fondo de pensiones del ISSSTE, seguidas por las conclusiones del trabajo.

I. Sistemas de Pensiones

La pensión es un mecanismo financiero de previsión que permite a una persona obtener un ingreso y mantener un nivel de consumo posterior al retiro de la vida laboral¹. De esta manera, un plan de pensiones es un conjunto de reglas que establece el medio por el cual los trabajadores retirados y sus familias pueden disponer de recursos para preservar su bienestar.

La provisión de pensiones se organiza a partir de entidades públicas o privadas que desempeñan una importante función en la seguridad social y están facultadas para recibir aportaciones de los individuos mientras son laboralmente activos y pagarles beneficios a éstos una vez retirados.² Al recaudar y administrar los recursos de los trabajadores, dichas instituciones se convierten en importantes entidades de gasto en la economía y en determinadas circunstancias de ahorro e inversión.

Puesto que la mayor parte de las erogaciones en un plan de pensiones se realiza muchos años después, el diseño de su esquema para recibir aportaciones y otorgar beneficios debe garantizar su solvencia a largo plazo. Así, un mal diseño operativo, una mala administración de los recursos recaudados o las limitaciones del esquema para manejar posibles contingencias perjudican a los usuarios del plan previsional.

De acuerdo con el esquema que operan los planes de pensiones para otorgar beneficios, éstos se clasifican en dos tipos principales: de beneficio definido (BD) y de contribución definida (CD), los cuales pueden a su vez combinarse y brindar derechos bajo un tercer esquema llamado mixto. En el esquema de BD el monto de la pensión se fija al inicio del plan como un porcentaje del salario del trabajador. Para tener derecho a éste se exige un tiempo de cotización mínimo y/o una edad mínima. Con este modelo el pago de las pensiones a los retirados y jubilados se efectúa con las aportaciones que los trabajadores en activo hacen a un fondo o bolsa operada por una institución oficial de seguridad social.

Si el esquema de BD cuenta con reservas y el valor presente de las aportaciones futuras es suficiente para realizar sus pagos, se le considera total o parcialmente fondeado. Si las reservas no existen, al esquema de beneficio definido se le denomina de reparto y el pago de las pensiones se efectúa con las aportaciones corrientes de los trabajadores en activo. En un modelo de BD el trabajador no tiene derechos de propiedad sobre los recursos aportados al fondo sino sobre la pensión otorgada por la institución que lo opera.³

En el esquema de contribución definida, el cálculo de la pensión se determina al momento del retiro. Lo anterior en función de las aportaciones que a lo largo de su vida laboral el trabajador acumula en una cuenta individual de capitalización. La cuenta es administrada por una entidad especializada y los recursos obtienen un rendimiento de mercado neto de comisiones. En este esquema la capitalización de las aportaciones y de sus rendimientos es la que permite incrementar los fondos a lo largo del tiempo.

1 Otros eventos como invalidez y muerte son también objeto de pensiones. No obstante, el presente trabajo se centra en las otorgadas por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez por la importancia que tiene su financiamiento.

2 En los planes de pensiones ofrecidos por instituciones públicas es común también que el Estado y las empresas realicen contribuciones a los planes previsionales de los trabajadores.

3 En algunos casos existen cláusulas de salida dentro de las reglas de operación del plan de pensiones que permiten al afiliado salir del plan y recuperar el total o parte de sus aportaciones de acuerdo con el número de años de cotización.

Por otra parte, en un plan previsional con un esquema mixto de beneficios la pensión generalmente está determinada por un esquema de contribución definida, pero estipula un nivel mínimo de pensión equivalente a un beneficio definido mínimo. En estos casos, el plan de pensiones exige un tiempo mínimo de cotización o edad de retiro.

A diferencia del esquema de BD, el modelo de CD siempre está fundado, pues hay una correspondencia directa entre lo que el trabajador aporta a las cuentas individuales y lo que recibe posteriormente como beneficio. Además, los esquemas de CD pueden llegar a alentar la formación de ahorro de largo plazo en la economía, pues las instituciones administradoras de los fondos de retiro captan cuantiosos recursos que deben ser ahorrados e invertidos para su posterior desembolso.

a) Problemas de solvencia en planes de pensiones con esquemas de beneficio definido

Por su diseño, la solvencia financiera de los planes de pensiones con el esquema de beneficio definido depende en gran medida del número de trabajadores en activo por cada jubilado. Cuando el número en activo es relativamente grande, el fondo cuenta con recursos necesarios para enfrentar sus obligaciones. Por lo contrario, cuando ese número se reduce en relación con el de jubilados, el esquema genera un desequilibrio financiero entre las aportaciones recibidas y los beneficios otorgados por el plan.

En casos extremos, las aportaciones corrientes son insuficientes para cubrir el flujo de egresos proveniente de las obligaciones acumuladas. Cuando sucede lo anterior, la operación del fondo de pensiones se torna deficitaria. En el caso de fondos de pensiones públicos la experiencia internacional muestra que las autoridades por lo común asumen el compromiso de garantizar el pago de las pensiones mediante transferencias de recursos fiscales a la entidad administradora del fondo. Sin embargo, esa aparente solución hace que el plan se convierta en una carga fiscal adicional para la sociedad.

Diversos factores demográficos y económicos tornan vulnerables los planes de pensiones con esquemas de beneficio definido o de reparto. Entre los primeros se encuentra el aumento en la esperanza de vida, la disminución en la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población derechohabiente. Entre los segundos, la evolución del ciclo económico y del empleo.

La disminución en la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población causan profundos desequilibrios porque, como proporción del total de la población, baja el número de trabajadores en activo y aumenta el de los jubilados. A su vez, una mayor esperanza de vida de los derechohabientes implica que las pensiones deben pagarse más tiempo, lo cual de no ser tomado en cuenta por el plan de pensiones en sus requisitos de años de cotización y/o edad mínimas genera un desequilibrio entre las aportaciones originales y los beneficios extendidos por más años.

Por otra parte, los esquemas de beneficio definido o de reparto son también muy sensibles a los ciclos económicos. Por ejemplo, en una etapa recesiva las empresas reducen su planta laboral. En el corto plazo, lo anterior se traduce en menos aportaciones del conjunto de trabajadores en activo para pagar las pensiones lo cual, por lo contrario, es independiente del ciclo económico. Si bien en una fase expansiva del ciclo los recursos pueden aumentar, lo anterior no evita que pos-

teriormente éstos esquemas muestren sus deficiencias.

b) Desventajas para los aportantes a un plan de pensiones bajo un esquema de reparto

Los esquemas de beneficio definido tienen varias desventajas para sus aportantes. En los modelos de ese tipo, en particular cuando son de reparto, se transfieren recursos de la generación activa de trabajadores hacia la otra de retirados. Así, cuando aparece un desequilibrio financiero en la operación del fondo de pensiones las posibles soluciones siempre implican menos bienestar para alguna generación. Sólo el poder de negociación de cada grupo define la distribución de los costos: menores beneficios para los pensionados en curso, mayores aportaciones para los trabajadores en activo, o bien mayores aportaciones y/o menores beneficios para las futuras generaciones de trabajadores. Por lo general, esta última es la opción adoptada.

A su vez, los planes de pensiones con esquemas de reparto se caracterizan por la ausencia de derechos de propiedad sobre las aportaciones al plan: éstas pasan a ser parte de la bolsa o fondo que administra la institución de seguridad social y en última instancia la institución es la propietaria de los recursos y no los afiliados que realizan las aportaciones. Además, el trabajador nunca conoce el monto de los recursos que aporta al fondo de pensiones durante su vida laboral, pues no se le entrega un estado de cuenta. Esta característica resta transparencia al sistema de pensiones y evita que el afiliado sea consciente de la correspondencia de sus aportaciones con los beneficios que recibe cuando se retira o jubila. Asimismo, la opacidad del sistema posibilita la existencia de subsidios cruzados entre distintos segmentos de trabajadores aportantes.

Por lo contrario, en los planes de pensiones con esquemas de contribución definida los trabajadores tienen claramente estipulados sus derechos de propiedad sobre las aportaciones realizadas. Una cuenta individual les permite identificar de manera transparente sus recursos y debido a que en la operación del sistema existen entidades profesionales especializadas en administrar los fondos de retiro, los afiliados reciben estados de cuenta donde se detallan aportaciones, saldos y rendimientos.

Además, el esquema de CD en un plan de pensiones es un vehículo apropiado para administrar recursos eficientemente porque no permite que los fondos de retiro sean asignados con otros fines distintos. Excepto algunos retiros parciales que el trabajador puede realizar en situaciones de desempleo, el esquema no posibilita la disposición de fondos antes del retiro pero sí efectuar, por ejemplo, aportaciones voluntarias y acrecentar así los recursos para la jubilación.

En distintos países la aplicación de planes de pensiones con esquemas de CD ha permitido constituir además una fuente de ahorro de largo plazo. El carácter obligatorio de las aportaciones y la capitalización de las mismas han facilitado la rápida acumulación de recursos. Así, no resulta extraño entonces que la proporción del saldo de los fondos acumulados para el retiro con respecto al PIB llegue a ser de gran magnitud.

Principales Instituciones Públicas de Seguridad Social, 2003 • Población derechohabiente

	Millones de personas
Federal	
IMSS como entidad de seguridad social	42.5
IMSS como patrón	1.2
ISSSTE	10.0
Entidades y sector paraestatal	
Empresas paraestatales	0.7
Universidades públicas	nd
Banca de desarrollo	0.02
Local y estatal	
Estados	2.8
Municipios	nd

nd no disponible

Fuente: BBVA Bancomer con datos de Convención Nacional Hacendaria (2004)

Principales Instituciones Públicas de Seguridad Social, 2003 • Trabajadores afiliados

	Número de personas
ISSSTE ¹	2,361,579
Dependencias federales	466,442
Empresas paraestatales	379,528
Gobiernos estatales	354,648
Organismos estatales	1,128,646
Gobiernos municipales	32,315
Fuerzas armadas	236,209
Pemex	137,464*
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	81,249
Luz y Fuerza del Centro (LyF)	nd
IMSS como patrón	350,495*
IMSS como entidad de seguridad social	12,334,430

¹ Excluye los trabajadores de Pemex, CFE, Luz y Fuerza del Centro y Fuerzas Armadas

* 2002

nd no disponible

Fuente: III Informe de Gobierno VFQ y páginas de Internet de CFE, Pemex, IMSS y STPS

II. Seguridad Social y Pensiones en México

La seguridad social es un conjunto de seguros que protegen la calidad de vida de los trabajadores ante eventos que pueden reducir de manera significativa sus ingresos o bienestar. Así, por lo general, los regímenes de seguridad social proporcionan los seguros de salud, riesgos de trabajo, invalidez, retiro y muerte.

En México el sistema público de seguridad social está dividido en varios organismos. Éstos incluyen instituciones federales, estatales, empresas paraestatales y otros organismos sociales. Por su población derechohabiente, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) son las entidades de seguridad social más importantes. Además, dichas instituciones con sus programas amparan a un gran porcentaje de la población económicamente activa (PEA) del sector formal.

Los beneficios que los organismos públicos de seguridad social otorgan a sus afiliados difieren tanto en su composición como en su cobertura. No obstante, la mayoría de las instituciones presta los seguros: médico, de retiro y de riesgos de trabajo. El ISSSTE es el organismo que ofrece el mayor número de prestaciones a sus derechohabientes. Entre los servicios adicionales que otorga se encuentran: préstamos personales, becas a hijos, gastos funerarios, servicios turísticos, de esparcimiento, culturales y de capacitación técnica.

En relación con los planes de pensiones, IMSS e ISSSTE también están a cargo de los más importantes pues amparan aproximadamente 37% de la PEA ocupada. Esto es porque para la prestación parcial o total de este servicio diversos organismos públicos y gobiernos locales celebran convenios de seguridad social con dichos institutos. No obstante, lo anterior no impide que algunas entidades federativas o gubernamentales tengan sus propios sistemas de seguridad social y de pensiones. Por ejemplo, los trabajadores de Pemex no cotizan al IMSS, pues tienen un plan de pensiones independiente. En cambio los trabajadores de la banca de desarrollo, CFE y LFC sí cotizan al IMSS, pero cuentan con un plan complementario al de ese instituto. Por su parte, la mayoría de los gobiernos locales contrata total o parcialmente su servicio con el ISSSTE.⁴

Dentro del sistema público de seguridad social los planes de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE de Nuevo León (ISSSTE-León) son los únicos que emplean dentro de un sistema mixto el esquema de contribución definida. Tanto el fondo de pensiones de los trabajadores del IMSS llamado Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) como los fondos de los demás organismos públicos de seguridad social utilizan esquemas de reparto.⁵ Así, en su mayoría dichos organismos registran un alto déficit actuarial y muchos ya tienen un déficit de caja.⁶ Por lo mismo, la inviabilidad financiera de los planes de pensiones con esquemas de reparto ejerce una fuerte presión en contra del equilibrio en las finanzas públicas a nivel federal y estatal.

⁴ Si bien los planes de pensiones públicos cubren una importante proporción de la PEA ocupada, aproximadamente 60% de la misma no cuenta con un plan formal de pensión.

⁵ A partir de 1997 se introdujo para los trabajadores afiliados al IMSS un plan de pensiones con un esquema de contribución definida en cuentas individuales. No obstante, el plan de pensiones con el esquema de reparto permanece vigente para los pensionados en curso y para los trabajadores de la generación de transición, los cuales pueden optar por pensionarse bajo ese esquema al momento del retiro. Además, el plan de pensiones con el esquema de reparto opera también para los trabajadores del IMSS en su Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

⁶ Véase Convención Nacional Hacendaria (2004)

Situación del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS

La reforma a la Ley del Seguro Social en 1995 no incluyó al plan de pensiones de los trabajadores del IMSS. Este plan, llamado Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), opera bajo un esquema de reparto.

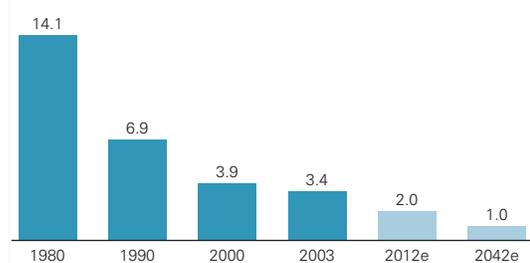
Como se ha discutido en el cuerpo del documento, un plan de pensiones bajo un esquema de reparto es viable siempre y cuando las aportaciones de los trabajadores en activo cubran las pensiones de los retirados. Sin embargo, la situación del RJP es diferente. Mientras en 1980 por cada pensionado existían 14.1 trabajadores en activo, en 2003 la cifra fue de 3.4. Además, de continuar las actuales tendencias demográficas la proporción se podría reducir a 2 en 2012 y a 1 en 2042. Esta situación genera un serio desequilibrio entre los gastos e ingresos del RJP.

Algunos elementos adicionales acentúan los desequilibrios entre gastos e ingresos. Por el lado de las erogaciones, el RJP otorga amplios beneficios. Por ejemplo, no establece una edad mínima de jubilación. En 2002 la edad promedio de jubilación fue de 53 años lo cual significó que el trabajador del IMSS reciba una pensión por 23 años pues la esperanza de vida en el país es de 76 años. Además, dado que la nómina del instituto corresponde a personal con alta especialización (médicos y personal de enfermería) sus pensiones son más elevadas a las de otros grupos. Ello sin mencionar que en promedio su pensión es 20% superior al sueldo base de cotización (SBC) del trabajador en activo y a la vez se complementan con tres prestaciones: aguinaldo mensual (25% del monto de la pensión), fondo de ahorro (45 días al año) y aguinaldo anual (15 días). Dichas prestaciones incrementan el monto de la pensión 41% en promedio.

Por el lado del financiamiento al RJP, los trabajadores contribuyen con 3% de su salario base de cotización y el IMSS aporta la diferencia, calculada en 12% de la nómina. Sin embargo, las contribuciones han sido insuficientes. Por ejemplo, en 2003 los ingresos propios del instituto sólo cubrieron 50% del costo total anual de las pensiones. El resto tuvo que solventarse mediante recursos asignados a otras cuentas y aportaciones del gobierno federal. Lo anterior ha puesto en peligro la viabilidad del plan de pensiones y la operatividad del instituto, pues de continuar con estas tendencias en 2020 el IMSS tendrá ingresos sólo para cubrir salarios y pensiones de jubilados. Así, la presión sobre el equilibrio en las finanzas públicas irá en aumento. El IMSS ha estimado que el valor presente neto del RJP como un pasivo contingente es de 5.7% del PIB de 2003.

Por lo anterior, en 2003 el IMSS pidió a sus trabajadores una modificación integral de su plan de jubilaciones y pensiones, incluyendo entre otras medidas: incrementar inmediatamente sus cuotas de 3 a 6% del SBC y luego, gradualmente hasta alcanzar 15% del SBC en 2012, ampliar la edad de jubilación a 60 años (mujeres) y 65 años (hombres); y modificar el salario de jubilación. En marzo de 2004 el sindicato de trabajadores del IMSS rechazó la propuesta patronal, excepto que la aportación del trabajador se incrementará gradualmente hasta 6% en 2006.

IMSS: Trabajadores Activos / Pensionados del RJP



e estimado

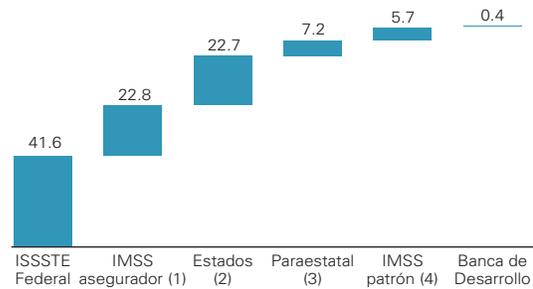
Fuente: BBVA Bancomer con datos de IMSS

Gasto Estimado en RJP % de los ingresos del IMSS



Fuente: BBVA Bancomer con datos de IMSS

Pasivo del Sistema Público de Seguridad Social para el Pago de Pensiones y Jubilaciones* • Principales instituciones, % del PIB de 2003



* Las cifras presentadas son sólo indicativas. Las fuentes emplean diferentes metodologías para su cálculo
 1 Monto de los pasivos laborales de los derechohabientes del IMSS que no cotizan en el nuevo sistema de Ahorro para el Retiro
 2 Pasivos de los sistemas de pensiones en los estados
 3 Incluye Pemex, CFE y LFC
 4 Pasivos laborales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los empleados del IMSS

Fuente: BBVA Bancomer con datos la Convención Nacional Hacendaria (2004) e IMSS

La última información disponible revela que con planes de pensiones bajo el esquema de BD y en particular de reparto, los pasivos contingentes por ese concepto ascienden a cerca de 100% del PIB de 2003.⁷ Del total, los del IMSS representaron 28.5% y los del ISSSTE a nivel federal 41.6%.⁸ Adicionalmente, los pasivos de Pemex, LFC y CFE sumaron en conjunto 7.2% de la producción total.

Por la importante cobertura y el elevado monto de su pasivo contingente, este trabajo se enfoca al fondo de pensiones del ISSSTE. No obstante, el problema común que enfrentan los planes de pensiones operados bajo esquemas de beneficio definido, o bien de reparto cuando no cuentan con reservas, permite pensar que lo expuesto para el caso del ISSSTE puede en menor o mayor medida extenderse a otros organismos públicos de seguridad social en el país.

El Problema Fiscal del Fondo de Pensiones del ISSSTE

En 1959 el ISSSTE fue fundado para proveer servicios de salud y seguridad social a los trabajadores pertenecientes al apartado B del artículo 123 constitucional. Sus derechohabientes son pues servidores públicos, pensionistas y familiares de ambos.⁹

El instituto cubre de manera obligatoria un conjunto de 21 prestaciones, tres de ellas médicas, seis sociales y doce económicas, las cuales abarcan servicios médicos, riesgos del trabajo, pensiones, ahorro para el retiro, préstamos, vivienda y servicios sociales y culturales. Estas prestaciones se financian mediante un sistema integrado por cuotas de los trabajadores y aportaciones de las dependencias o entidades del Estado.

7 A nivel nacional no existe información integrada sobre los pasivos contingentes de los diferentes planes de pensiones y mucho menos bajo una misma metodología. La información proporcionada por IMSS e ISSSTE es la más confiable, pero la disponibilidad y calidad de información del resto de los planes es heterogénea.
 8 En el caso del IMSS la cifra incluye a los trabajadores afiliados en transición y a los trabajadores del instituto.
 9 No todos los servidores públicos cotizan en el ISSSTE. Para una mayor precisión véase el apartado B del artículo 123 constitucional.

Beneficios de Seguridad Social por Institución

ISSSTE Federal	ISSSTE estatal*	IMSS	Pemex	CFE	ISSFAM
<ul style="list-style-type: none"> Servicios médicos Seguro de riesgos de trabajo Seguro de invalidez y por causa de muerte Seguro de jubilación, por retiro por edad y tiempo de servicios Seguro de cesantía en edad avanzada Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas Indemnización global Préstamos hipotecarios Préstamos a mediano plazo Préstamos a corto plazo Servicios funerarios Aportación al SAR Guarderías Prestaciones sociales Venta y arrendamiento de casas habitación 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios médicos Seguro de riesgos de trabajo Seguro por accidentes de trabajo Seguro por enfermedad no profesional Préstamos por jubilación Pensión por invalidez, causa de muerte Seguro de vida Préstamos de corto plazo Préstamos de largo plazo Préstamos para la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios médicos Riesgos de trabajo Invalidez y vida Retiro por tiempo de servicios y cesantía en edad avanzada (trabajadores del instituto) Préstamos para vivienda Sistema de ahorro para el retiro (SAR) (derechohabientes) Guarderías Prestaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Servicio médico integral Riesgos de trabajo Indemnizaciones Jubilaciones Seguro de vida Préstamos para vivienda Préstamos administrativos Gastos funerarios del trabajador y derechohabientes Becas para hijos de trabajadores Aportación al SAR 	<ul style="list-style-type: none"> Seguro por muerte natural Seguro por accidente de trabajo Aportación al SAR Fondo para la vivienda CFE IMSS: <ul style="list-style-type: none"> Servicios médicos Riesgos de trabajo Invalidez y vida Prestaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Servicio médico integral Pensión vitalicia por retiro Pensiones vitalicias a familiares de militares Seguro de retiro Seguro de vida militar Compensación económica única Gastos funerarios del asegurado y familiares Fondo de Trabajo Fondo de Ahorro Préstamos hipotecarios Ayuda a militares retirados Becas a hijos Prestaciones sociales Venta y arrendamiento de casas habitación

* Se tomó en cuenta a ISSSTELEON, ISSTAB, ISSTEY e ISSSEMOR

Fuente: Legislación correspondiente en cada institución

La aplicación de cuotas y aportaciones tiene como referencia el sueldo básico de cotización (SBC) del afiliado. Así, como porcentaje de ese sueldo el trabajador debe cubrir al instituto una cuota fija de 3.5% y las dependencias y entidades otro tanto para el pago de jubilaciones y pensiones. Adicionalmente, las dependencias y entidades deben notificar al instituto las contribuciones al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) realizadas en bancos, cuyo importe es equivalente a 2% del SBC. Por tanto, el trabajador afiliado al ISSSTE cuenta con el plan de pensión institucional y con el SAR como su complemento.

No obstante, las fuentes de financiamiento para el plan institucional han sido insuficientes para solventar sus amplias obligaciones. El desequilibrio obedece a una operación primero bajo un esquema de beneficio definido y luego de reparto, la cual ha sido muy vulnerable a los movimientos en el cociente de trabajadores en activo a pensionados.

Por ejemplo, en 1975 existían 20 trabajadores en activo por cada pensionado en el instituto, pero la cifra ha disminuido constantemente, hasta llegar a 4.4 en 2003. Lo anterior ha significado que las aportaciones necesarias para pagar los beneficios de los retirados y jubilados han sido cada vez menores y ello explica porque el fondo de pensiones de la institución se ha vuelto deficitario. Además, la situación anterior se ha agravado por otros elementos que han distanciado la evolución de los gastos de la de los ingresos del plan.

Por el lado del gasto dos factores han explicado su creciente evolución. El primero consiste en el incremento en la esperanza de vida de los afiliados del instituto, pero no en su edad de jubilación. Mientras en 1975 la edad promedio de jubilación era de 62 años y la esperanza de vida de 64 años, en 2002 estas fueron de 55 y 76 años respectivamente. Así, el periodo promedio de la pensión se incrementó de 2 a 21 años aumentando con ello la carga financiera para el fondo de pensiones.

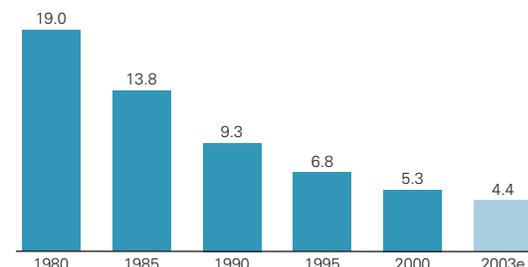
El segundo factor lo constituye el constante aumento de beneficios para los retirados y jubilados. Desde 1983 se les han añadido prerrogativas entre las que destaca establecer la pensión por jubilación hasta en 100% del sueldo básico promedio del último año y un aumento anual en el monto de sus pensiones en la misma proporción que la inflación o el incremento salarial de los trabajadores en activo.

Además, en comparación con el IMSS los beneficios para los pensionados del ISSSTE son mayores. Por ejemplo, en 2003 la pensión promedio por persona fue tres veces mayor (61,790 vs. 20,098 pesos anuales) y la edad mínima para una jubilación por edad fue menor (55 vs. 60 años).

Por el lado de los ingresos, éstos han sido afectados negativamente por tres factores principales. En primer lugar, con una edad promedio de jubilación de 55 años los empleados cotizan poco tiempo en relación con el periodo promedio que permanecen recibiendo beneficios por jubilación. Lo anterior hace que las aportaciones del trabajador sean bajas respecto a los beneficios que reciben.

En segundo lugar, las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias y entidades gubernamentales prácticamente no se han modificado desde la fundación del instituto. Ello ha restringido severamente la obtención de ingresos para el fondo de pensiones. Finalmente, la incapacidad de fiscalización del ISSSTE también ha limitado los ingresos. A diferencia del IMSS —el cual cuenta con capacidad de cobro a los patrones— el ISSSTE no puede por ejemplo

ISSSTE: Número de Trabajadores en Activo por Pensionado



Fuente: BBVA Bancomer con datos del III Informe de Gobierno VFO

Ingresos y Gastos del Sistema de Pensiones del ISSSTE • % del PIB



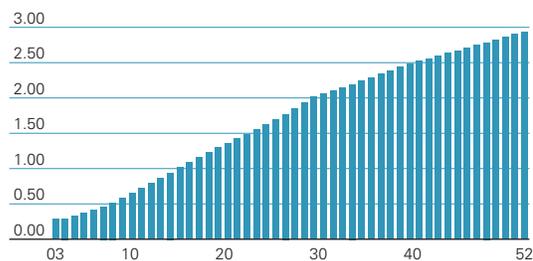
Fuente: BBVA Bancomer con datos del III Informe de Gobierno VFO

Beneficios de los Sistemas de Pensiones del ISSSTE e IMSS • 2003

Concepto	ISSSTE Federal	IMSS*
Pensión anual promedio por trabajador	\$ 61,790	\$ 20,098
Pensión por vejez	Hasta el 100% del sueldo base de cotización	Depende del saldo acumulado de la cuenta individual
Edad para recibir pensión por jubilación necesaria	55 años de edad y 15 años de cotización y servicio	60 años de edad y 24 años de cotización
Edad para recibir pensión por antigüedad	30/28 años hombres/mujeres, respectivamente de servicio y cotización. No importa la edad	65 años de edad y 24 años de cotización
Edad para recibir pensión por cesantía en edad avanzada	60 años de edad y 10 de cotizaciones	No existe
Pensiones por invalidez y fallecimiento	15 años de servicio y 15 años de cotización	Incapacidad < 75%: 5 años de cotización. Incapacidad > 75%: 3 años de cotización
Salario pensionable	Promedio del último año del SBC	Promedio de los últimos 10 años del SBC
Aguinaldo	Igual que los trabajadores activos	Riesgos de trabajo: 15 días de pensión. Otros: 35 días de pensión

SBC Salario básico de cotización
 * IMSS como entidad de seguridad social
 Fuente: BBVA Bancomer con datos de Consar y III Informe de Gobierno VFO

Déficit Anual del Sistema de Pensiones del ISSSTE • % del PIB de 2003, 2003 - 2052



Fuente: Estimaciones de BBVA Bancomer con datos de ISSSTE, 2003

hacer sujeto de embargos a las entidades y dependencias gubernamentales que en su calidad de patrones incumplen en sus aportaciones a la seguridad social.

Por lo anterior no resulta extraño que el fondo de pensiones del instituto no cuente con reservas, opere en la práctica bajo un esquema de reparto y registre profundos desequilibrios financieros. En particular, de 1990 a 2003 su déficit anual aumentó 19 veces en términos reales, al pasar de 0.02 a 0.28% del PIB. Ello tiene gran relevancia para todos los contribuyentes del país toda vez que la Ley del ISSSTE obliga al gobierno federal a cubrir las obligaciones que el instituto no puede solventar.

Tan sólo en 2003 la aportación del gobierno federal para pagar las pensiones del ISSSTE fue de alrededor de 65% de su monto total. Por supuesto, esos recursos tienen un gran costo de oportunidad social. Por ejemplo, en 2003 ese subsidio anual al instituto fue equivalente a los recursos presupuestados para el Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades y al de Ciencia y Tecnología.¹⁰

De no corregirse el desequilibrio del esquema de reparto en el plan de pensiones, las transferencias anuales del gobierno federal a los pensionistas del ISSSTE serán crecientes y de proporciones desmedidas. Por ejemplo, una proyección con base en las valuaciones actuariales de ese instituto indica que, en relación con las cifras de 2003, el monto anual del déficit podría duplicarse en 2010 y en cincuenta años ser diez veces mayor al pasar de 0.3 a 2.9% del PIB de 2003.¹¹ De manera acumulada, en ese mismo periodo el déficit del plan de pensiones (traído a valor presente) equivaldría a 28.3% del PIB de 2003.¹²

III. Limitaciones al Bienestar de los Trabajadores con las Pensiones del ISSSTE

El esquema de reparto en el plan de pensiones del ISSSTE limita los beneficios de esta prestación económica a los trabajadores. Su diseño impide que el afiliado tenga conocimiento sobre cómo o en qué se invierten sus recursos y, limita además su capacidad de supervisar y vigilar la administración de los mismos.

A su vez, el plan de pensiones no ofrece al trabajador la posibilidad de aumentar el monto de la pensión que puede recibir al momento de su retiro. Dicha prestación económica se encuentra siempre acotada con un porcentaje fijo del sueldo que le sirve de referencia.

Por otra parte, el afiliado no tiene derechos de propiedad explícitos sobre los recursos aportados al fondo. Con excepción de las contribuciones a las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las cuales pertenecen al trabajador y desde 1992 son un recurso complementario a su pensión (SAR-92), el resto de sus cuotas y las aportaciones de las dependencias y entidades gubernamentales para seguros, prestaciones y servicios del ISSSTE no le pertenecen y no se encuentran individualizadas. Esta ausencia de derechos de propiedad actúa en perjuicio de los afiliados al permitir que sus recursos puedan ser asignados a propósitos distintos para los cuales fueron recaudados.

10 Véase Roaro (2003).
 11 Véase ISSSTE (2003).
 12 Las valuaciones actuariales tienen como propósito determinar la evolución futura de una variable como puede ser el déficit del fondo de pensiones. Para ello se realizan supuestos a partir de elementos que impactan dicha evolución, por ejemplo: crecimiento de los salarios reales, ingresos, gastos, número de trabajadores activos, jubilados, pirámide poblacional, etc.

Cuando inició el fondo de pensiones del ISSSTE las aportaciones al mismo fueron más que suficientes para pagar las pensiones y generar reservas. No obstante, al no encontrarse individualizados los recursos, las reservas fueron asignadas a otros fines, entre los cuales se puede mencionar el financiamiento de infraestructura hospitalaria y el pago de otros seguros como los de maternidad y enfermedades.¹³ Independientemente de los beneficios que pudieran haberse generado con tales acciones, el resultado para el fondo de pensiones fue su descapitalización.

Por otra parte, el plan de pensiones del instituto limita la movilidad profesional de los trabajadores del sector público hacia opciones laborales en el sector privado, pues al no estar definidos los derechos de propiedad en las aportaciones al fondo, tales recursos no pueden ser reconocidos o trasladados al sistema de pensiones del sector privado. Así, resulta costoso para el trabajador abandonar el servicio público e incluso muchas personas que cotizan una parte de su vida laboral en el ISSSTE y otra en el IMSS pueden quedar sin pensión por no cumplir con un número mínimo de años de cotización.

Además, en el fondo de pensiones del ISSSTE existen múltiples posibilidades de subsidios cruzados entre trabajadores y generaciones que ocasionan inequidades. El esquema de reparto permite que afiliados con bajas aportaciones al fondo durante la mayor parte de su vida laboral puedan al final de la misma recibir beneficios mayores a los correspondientes cuando obtienen un ascenso en los años previos

¹³ Véase versión estenográfica de la comparecencia del director del ISSSTE ante la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados del día 23 de octubre de 2003.

Sistemas de Ahorro para el Retiro, SAR-92

ISSSTE	IMSS
Se aplica el SAR como seguro complementario a las pensiones otorgadas	Ídem
La entidad o dependencia debe abrir una cuenta individual para cada trabajador en el banco de su preferencia	El patrón debe abrir una cuenta individual para cada trabajador en el banco de su preferencia
Se crean dos subcuentas: <ul style="list-style-type: none"> Ahorro para el Retiro (2% del sueldo base) Fondo de la Vivienda (5% del sueldo base) Las aportaciones las cubre el patrón exclusivamente	Ídem
<ul style="list-style-type: none"> El límite máximo del SBC para el cálculo de las aportaciones para la subcuenta de Ahorro para el Retiro es de 25 SMVDF El límite máximo del SBC para el cálculo de las aportaciones para la subcuenta de Fondo de la Vivienda es de 10 SMVDF 	<ul style="list-style-type: none"> El límite máximo del SBC para el cálculo de las aportaciones para la subcuenta de Ahorro para el Retiro es de 25 SMVDF El límite máximo del SBC para el cálculo de las aportaciones para la subcuenta de Fondo de Vivienda es de 25 SMVDF
<ul style="list-style-type: none"> Los bancos llevan la contabilidad y los estados financieros. Los fondos de las aportaciones son enviados a Banxico en el caso de la subcuenta de retiro, y al Fovissste en el de la subcuenta de vivienda. El rendimiento mensual de la subcuenta de Ahorro para el Retiro no será inferior a 2% real anual. Este rendimiento proviene de préstamos directos al gobierno federal. El rendimiento de la subcuenta de vivienda depende del remanente de operación del Fovissste en el año correspondiente. 	Ídem
	Ídem
<ul style="list-style-type: none"> La subcuenta de la vivienda es administrada directamente por el Infonavit y los rendimientos dependen de su desempeño 	
<ul style="list-style-type: none"> Los recursos acumulados en las cuentas individuales se entregarán al trabajador al cumplir 65 años o cuando tenga derecho a recibir una pensión por parte del Instituto de Seguridad Social. 	Ídem

al retiro, pues el plan otorga la pensión con base en el último sueldo básico de cotización y no conforme a una carrera salarial. A su vez, al no estar representados los intereses de cada grupo de trabajadores en el tiempo, el esquema de reparto permite que ante un desequilibrio financiero los costos del ajuste —ya sea incrementando cuotas o reduciendo beneficios— se trasladen siempre hacia las nuevas generaciones.

Por otra parte, los trabajadores al servicio del Estado también enfrentan restricciones en los beneficios de sus cuentas individuales del SAR-92. Estas se conforman por una cuenta individual con dos subcuentas: ahorro para el retiro y fondo de la vivienda. A diferencia del sistema que opera por ejemplo en el IMSS, las cuentas individuales del SAR-92 son administradas por las instituciones de crédito en las cuales haya realizado su apertura la entidad o dependencia gubernamental donde el afiliado labora y no donde éste lo elige.

Además, con el sistema del SAR-92 los recursos en las subcuentas de retiro no obtienen los rendimientos de mercado que ofrecen una amplia variedad de instrumentos de inversión, pues los recursos son concentrados en una cuenta del Banco de México y luego invertidos en créditos a cargo del gobierno federal, quien sólo está obligado a pagar por ellos una tasa de interés real no inferior a 2% anual.

IV. Comparación con el Régimen de Pensiones del Sector Privado

Hasta junio de 1997 el IMSS administró su plan de pensiones bajo un esquema de beneficio definido. El plan llamado IVCM (por las siglas de los seguros que cubría: invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte), operó de manera similar a el fondo de pensiones del ISSSTE y de igual forma registró desequilibrios financieros. Sin embargo, una reforma a la Ley del Seguro Social en 1995 permitió que a partir del 1º de julio de 1997 entrara en vigor una nueva estructura de financiamiento a los ramos de aseguramiento de ese instituto y funcionara un nuevo sistema de pensiones con beneficio mixto.

Con la reforma a la Ley del Seguro Social, el IMSS quedó como responsable de los seguros de invalidez y vida, pero trasladó la administración de los recursos para los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) a instituciones especializadas en manejar fondos para el retiro, llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), las cuales podían tener una o más Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (Siefores) para invertir los recursos de los trabajadores con distintas opciones de riesgo y rendimiento.

La intención de la reforma fue que con las cuotas y aportaciones invertidas en las Siefores el trabajador pudiera, al momento del retiro, contar con recursos suficientes para ser acreedor a una pensión vitalicia en una compañía aseguradora o bien recibir sus fondos de las Afores en retiros programados. Además, la reforma a la Ley del Seguro Social previó que en caso de que el trabajador no acumulara los recursos necesarios para obtener una pensión y adquirir un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, tuviera garantizada una pensión mínima equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal.

Las cuentas individuales del SAR-92 fueron la base para reformar operativamente el sistema de pensiones del IMSS. A partir de julio de 1997 la subcuenta de retiro fue sustituida por una nueva de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), SAR-92-97, con las siguientes fuentes de financiamiento: las anteriores aportaciones patronales de 2% del SBC a la subcuenta de retiro del SAR-92 para el seguro de retiro y una nueva aportación tripartita de trabajadores, patrones y el Estado de 1.125, 3.150 y 0.225% respectivamente del SBC para el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez. Asimismo, el Estado incorporó a la cuenta individual de cada trabajador una cuota social de 5.5% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

La reforma a la Ley del Seguro Social permitió capitalizar los recursos en la subcuenta RCV. Lo anterior desligó la acumulación de fondos para las pensiones de la proporción de trabajadores en activo a pensionados, tal y como ocurría en el antiguo plan del IMSS. Así, con el SAR-92-97 las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS se determinan con los fondos acumulados por concepto de aportaciones obligatorias más los rendimientos generados por las Siefores en las Afores. Adicionalmente, los trabajadores o patrones fueron facultados para realizar aportaciones voluntarias a las cuentas individuales, las cuales puede el afiliado retirar de manera regular después de un determinado plazo.

Con la reforma a la Ley del Seguro Social los trabajadores afiliados al IMSS obtuvieron un nuevo sistema de pensiones con amplios beneficios: la certidumbre de que los fondos en la subcuenta de RCV son de su propiedad, la capacidad de acumular fondos para el retiro mediante aportaciones voluntarias, la posibilidad de elegir la Afore de su preferencia y con ello beneficiarse de la competencia en precio y calidad de los servicios de tales instituciones financieras, y obtener información oportuna sobre el saldo de su cuenta individual.

Reforma a la Ley del Seguro Social y Nueva Estructura de Cuotas de los Ramos de Aseguramiento*

Ramo de seguro	Cuota sobre salario base de cotización	Estructura de aportaciones (%)	
Invalidez y vida Protege al trabajador contra riesgos no laborales	2.5%	Patrón	1.750
		Trabajador	0.625
		Gobierno	0.125
Reserva para gastos médicos de pensionados	1.5%	Patrón	1.050
		Trabajador	0.375
		Gobierno	0.075
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez Garantiza una pensión mínima con recursos del Estado	6.5% Cuota social (equivalente a 5.5 veces el SMGDF) ¹	Patrón	5.150
		Trabajador	1.125
		Gobierno	0.225
		Gobierno	cuota fija ²
Enfermedades y maternidad Aumenta en casi siete veces las cuotas del Estado	13.9% de un SMGDF Cuota obrero-patronal de 8% sobre el excedente de 3 SMGDF ⁴ (para trabajadores que perciben más de 3 salarios mínimos) 1% para prestaciones en dinero	Gobierno	cuota fija ²
		Patrón	cuota fija ³
		Patrón	6.0
		Trabajador	2.0
		Patrón	0.70
		Trabajador	0.25
Riesgos de trabajo Otorga un subsidio por el tiempo de incapacidad y una pensión	Varía de acuerdo con el índice de siniestralidad de cada empresa	Gobierno	0.05
		Patrón	
		Patrón	
		Patrón	
Guarderías y prestaciones sociales Amplía la cobertura de servicios	1%	Patrón	80% se destina a guarderías y hasta 20% a prestaciones sociales

1 Salario mínimo general vigente en el Distrito Federal
2 Se actualiza trimestralmente conforme a la variación del INPC

3 Se incrementará el 1o. de julio de cada año 65 centésimas de punto porcentual a partir de 1998 hasta el año 2007
4 Se reducirá gradualmente hasta llegar a 1.5 por ciento del salario base de cotización en el año 2007
* En vigor a partir del 1o. de julio de 1997

Fuente: Ley del Seguro Social

La experiencia del IMSS indica que un sistema similar debería sustituir al del fondo de pensiones del ISSSTE. De hecho, en 2002, se realizó una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Ley del SAR) para fortalecer la acumulación de recursos para el retiro de los trabajadores afiliados al ISSSTE. Los trabajadores adquirieron el derecho de abrir de manera voluntaria una cuenta individual en la Afore de su elección con tres subcuentas: ahorro para el retiro, fondo de vivienda, y aportaciones voluntarias.¹² Además, con esta reforma, el afiliado puede en principio solicitar que los recursos acumulados en su subcuenta de ahorro para el retiro del SAR-92 sean traspasados a la Afore que lleve su cuenta individual y luego sean invertidos en sociedades de inversión de su preferencia.

No obstante, a pesar de los nuevos derechos que brinda la reforma a la Ley del SAR, éstos no han podido ejercerse en la práctica por la falta de sistemas operativos y disposiciones de carácter general en la regulación. Así, los derechos de libre elección para el trabajador al servicio del Estado en el manejo exclusivo de sus recursos del SAR-92 se encuentran limitados y sus fondos continuarán administrándose según el antiguo sistema hasta que se emitan las disposiciones de carácter general referidas.

Sin embargo, cabe señalar que aun cuando los nuevos derechos previstos por la ley fueran ejercidos, éstos serían insuficientes para resolver el problema de las pensiones del ISSSTE. Lo anterior debido a que en el instituto el SAR sólo es un complemento a la pensión. Así, el esquema de reparto en el plan de pensiones es el que debe modificarse para eliminar el desequilibrio entre las contribuciones y los beneficios y asegurar la viabilidad financiera a las pensiones de los afiliados.

14 Adicionalmente, la reforma incorporó a la cuenta individual de los trabajadores afiliados al IMSS una nueva subcuenta de aportaciones complementarias. En dicha subcuenta se pueden realizar aportaciones voluntarias, pero el monto de éstas sólo puede retirarse al momento del retiro.

Reforma a la Ley del Seguro Social y Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR-92-97

ISSSTE	IMSS
<ul style="list-style-type: none"> Continuó con el esquema SAR-92 	<ul style="list-style-type: none"> Se modifica el sistema de pensiones. El seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM) se sustituye por el de retiro, cesantía y vejez (RCV) en el IMSS y los recursos se administran en la cuenta individual del SAR. Las aportaciones bimestrales a la subcuenta de RCV la realizan los patrones, trabajadores y gobierno federal en las siguientes proporciones: Patrones: <ul style="list-style-type: none"> Retiro: 2% del salario base de cotización (SBC) Cesantía en edad avanzada y vejez: 3.15% del SBC Trabajador: <ul style="list-style-type: none"> 1.125% del SBC Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> Cuota social: 5.5% del salario mínimo general para el D.F. por cada día cotizado Cesantía en edad avanzada y vejez: 0.225% del SBC <p>(La subcuenta de Fondo de Vivienda continúa igual, 5% del SBC pagados por el patrón y es administrada por el Infonavit, la Afore sólo lleva el registro)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Se crean las Afore y Siefore. El trabajador puede elegir la Afore de su preferencia. Los rendimientos en la cuenta de Ahorro para el Retiro dependen del desempeño de la cartera de las Siefore. El Sistema opera con una Siefore básica en cada Afore. Se crea una subcuenta de aportaciones voluntarias para el trabajador

V. Elementos para una Posible Solución

El plan de pensiones del ISSSTE presenta problemas estructurales que lo han hecho deficitario e inviable a largo plazo. No obstante, su operación podría aún prolongarse por dos vías: aumentando las contribuciones de los trabajadores en activo o bien reduciendo los beneficios para los pensionados. Por supuesto, la aplicación de tales medidas tendría necesariamente un límite y no resolvería la incapacidad del esquema de reparto para vincular las contribuciones con los beneficios. Así, la permanencia del actual esquema de operación no es una solución. Ello sólo prolongaría las pérdidas de bienestar para los trabajadores y generaría mayores costos fiscales para la sociedad.

En cambio la reforma del sistema de pensiones del IMSS ofrece una importante experiencia para guiar la transformación del fondo de pensiones del ISSSTE. Dicha experiencia implicó pasar de un esquema de beneficio definido hacia otro mixto con un importante apoyo en el modelo de contribución definida en cuentas individuales y con mecanismos adecuados para la capitalización de aportaciones. Así, la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 eliminó los subsidios cruzados entre trabajadores e hizo responsable de su pensión a cada afiliado.

a) Completar la capitalización

La manera práctica en que la reforma del IMSS reconoció los derechos de propiedad de los trabajadores sobre las cuotas y aportaciones necesarias para el pago de las pensiones fue individualizándolas. El vehículo apropiado para ello fue la cuenta individual del SAR que desde 1992 todo trabajador afiliado al IMSS tenía como complemento de su pensión.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen una cuenta individual del SAR-92. Por lo mismo, al igual que con el IMSS, trasladar las contribuciones obligatorias a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) a las cuentas individuales del SAR sería un primer paso para solucionar el problema del fondo de pensiones del instituto. A la vez, la medida debería ser fortalecida por algunas facultades de fiscalización para el instituto o para otra entidad de darse el caso, pues a diferencia del IMSS las dependencias y entidades gubernamentales son inembargables cuando existe incumplimiento en sus aportaciones.

b) Manejo competitivo de las cuentas individuales

Para capitalizar las cuotas y aportaciones y así acumular los máximos recursos para cubrir el seguro RCV, en la reforma de 1995 a la Ley del Seguro Social y en 1996 con la Ley del SAR, se previó crear instituciones con instrumentos de inversión adecuados para manejar los fondos de retiro (Afore y Siefore), pero sobre todo la libertad del trabajador para elegir o cambiar a la entidad administradora de su preferencia. Esta condición ha promovido la competencia entre las Afores para ofrecer mejores rendimientos, aumentar la calidad del servicio y cobrar bajas comisiones.

Con la reforma a la Ley del SAR en 2002, se previó que las Afores puedan manejar los recursos del SAR-92 de los trabajadores al servicio del Estado. Otro elemento para solucionar los problemas del ISSSTE sería entonces que una vez trasladadas las contribuciones de los seguros de retiro, cesantía y vejez a la subcuenta de RCV, el total de los recursos fuera administrado por las Afores para asegurar rendimientos de mercado y que los trabajadores se beneficien de los servicios de orientación e información previsional que otorgan tales entidades financieras.

c) Esquema de transición

El modelo de contribución definida ha sido aplicado por diversos países para sustituir al esquema de beneficio definido. En general, la transición

de un sistema de pensiones a otro ha requerido de tres reglas básicas: la primera es incorporar inmediatamente a las personas que ingresan a la fuerza laboral al sistema de cuentas individuales para cerrar así la operación futura del plan de pensiones bajo el esquema de beneficio definido o de reparto. La segunda es respetar los derechos de los trabajadores ya pensionados. La tercera es proporcionar a los trabajadores que estén cotizando bajo el esquema de beneficio definido la opción de permanecer en éste o bien de cambiarse al nuevo sistema.

En la experiencia internacional a los trabajadores que dejan el sistema antiguo para entrar al nuevo se les otorga un “bono de reconocimiento”, el cual cuantifica sus derechos adquiridos en el plan de pensiones bajo el esquema de beneficio definido. Ese bono lo paga el gobierno cuando el trabajador se retira o jubila. Dependiendo de la madurez de los mercados financieros, los bonos de reconocimiento pueden intercambiarse o no en los mercados secundarios para proporcionar una jubilación adelantada.

En México la reforma del sistema de pensiones del IMSS en 1995 incorporó las anteriores reglas con una variante para los trabajadores en transición. A éstos se les dio la opción de recibir su pensión bajo cualquiera de los dos esquemas: beneficio definido o contribución definida. En el primer caso la ley dispuso que los recursos del SAR-92 en las subcuentas de retiro y vivienda fueran entregadas al trabajador en una sola exhibición así como el 2% del saldo acumulado de retiro en la subcuenta RCV bajo el nuevo sistema, entendiéndose que los recursos acumulados por concepto de cesantía en edad avanzada y vejez se transfieren al gobierno federal para pagar la pensión por conducto del IMSS.

En el segundo caso la ley dispuso que se entregara al trabajador en una sola exhibición los recursos del SAR-92 en las subcuentas de retiro y vivienda, y que el saldo de la subcuenta RCV y vivienda con el nuevo sistema fuera utilizado para contratar una pensión vitalicia o ser pagado al trabajador de manera programada. En el caso de que los recursos en la cuenta individual fueran insuficientes para asegurar una pensión al trabajador se le otorga una pensión mínima.

La diferencia entre la alternativa de dar un bono de reconocimiento a los trabajadores en transición (como en la experiencia internacional) y la de retirarlos conforme a su elección entre el viejo o el nuevo sistema de pensiones (como en el caso mexicano), es que la segunda opción es más costosa, pues los trabajadores tienen incentivos para tomar mayores riesgos con sus cuentas individuales de capitalización, sabiendo que siempre pueden recibir los beneficios del antiguo sistema. Además de que no se pueden anticipar con certidumbre los costos fiscales de la transición.

No obstante, el cambio a un esquema mixto con un importante apoyo de contribución definida permitió en el caso del IMSS terminar con los crecientes desequilibrios financieros y costos fiscales asociados con el plan IVCM. Esto porque los costos quedaron acotados sólo a la generación de trabajadores en transición entre los dos sistemas.¹⁵ Además, la capitalización de las aportaciones en el sistema de cuentas individuales con contribución definida ha permitido acumular importantes recursos en las Afores. Sin duda, una reforma al plan de pensiones del ISSSTE bajo el anterior esquema permitiría también realizar una asignación eficiente de los recursos de retiro en beneficio del crecimiento económico.

¹⁵ Excepto en el caso de los trabajadores que aun bajo el esquema de contribución definida reciben la pensión mínima garantizada, la cual está a cargo del gobierno federal. No obstante, dicha pensión cuenta con un fondeo parcial debido a que el plan de pensiones tiene requisitos de edad mínima y/o un mínimo de años de cotización para otorgarla.

VI. La Experiencia de Chile

El 1° de mayo de 1981 Chile inició un nuevo sistema de pensiones bajo un esquema mixto (contribución definida y pensión mínima). Este sustituyó al plan operado por el gobierno bajo un esquema de reparto. Con ello, las pensiones dejaron de ser una carga fiscal y se permitió a los trabajadores tener más control sobre sus ingresos para el retiro.

Con el apoyo en el modelo de contribución definida, lo que determina la pensión de un trabajador al momento del retiro es el capital que éste ahorra durante su vida laboral. Para ello, de manera obligatoria el trabajador ahorra 10% de su sueldo y el patrón deposita mensualmente esa cantidad, libre de gravamen, en una cuenta de capitalización individual. Además, el afiliado puede contribuir de manera adicional hasta con 10% de su salario mensual, el cual también está exento de impuestos, a una cuenta de ahorro voluntaria si desea incrementar el saldo de su cuenta.

Para administrar los recursos en la cuenta individual, el trabajador debe elegir a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). Estas compañías privadas no pueden realizar ningún otro tipo de actividades y están sujetas a estricta vigilancia por parte de la Superintendencia de AFP a fin de prevenir fraudes y garantizar una cartera diversificada de bajo riesgo. Además, para otorgar a los trabajadores servicios competitivos en la administración de sus recursos se permitió el ingreso libre de AFP a la industria.

Cabe señalar que con excepción de los miembros de la policía y de las fuerzas armadas la reforma chilena incluyó a todos los trabajadores de los sectores público y privado. El proceso de transición del viejo esquema de beneficio definido al nuevo de contribución definida fue fundamental para operar el nuevo sistema de pensiones. Para llevarlo a cabo se definieron tres reglas básicas:

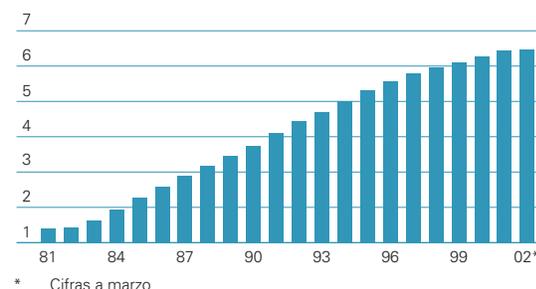
1. El gobierno garantizó a los retirados y jubilados que sus pensiones no serían afectadas por la reforma.
2. Todo trabajador cotizando en el plan de pensiones bajo el esquema de reparto tuvo la opción de quedarse en ese esquema o bien cambiarse al nuevo con cuentas individuales y contribución definida.
3. Las personas incorporadas a partir de 1981 a la actividad laboral ingresaron directamente al sistema de cuentas individuales sin la opción de cotizar en el anterior.

La segunda regla implicó mantener dos sistemas de pensiones de manera simultánea durante un periodo de transición, pues los trabajadores sólo podían cambiarse de uno a otro de manera voluntaria. Así, para facilitar la transición se aplicaron dos medidas principales: reconocer las cotizaciones efectuadas con el antiguo sistema y crear incentivos económicos al traspaso.

A quienes decidieron cambiar del viejo al nuevo sistema de pensiones, les fueron reconocidas sus cotizaciones al esquema de reparto mediante "bonos de reconocimiento". El valor de estos bonos se calculó como el capital necesario para que el trabajador en transición obtuviera una pensión vitalicia de hasta 80% la remuneración promedio percibida por éste entre junio de 1978 y junio de 1980, dependiendo de su número de años de cotización. Los bonos se depositaron en las cuentas individuales y el gobierno los paga al momento del retiro del trabajador con una tasa de rendimiento anual de 4%.

Chile: Número de Afiliados al Sistema de Pensiones de Capitalización Individual

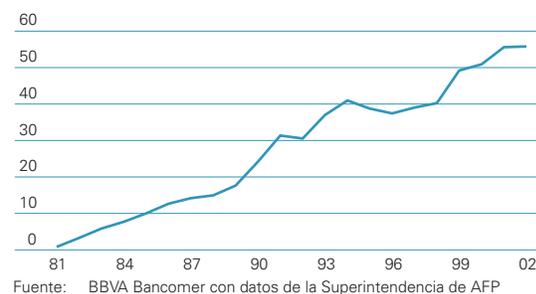
Millones de afiliados a diciembre de cada año



Fuente: BBVA Bancomer con datos de la Superintendencia de AFP

Chile: Valor de los Fondos de Pensión

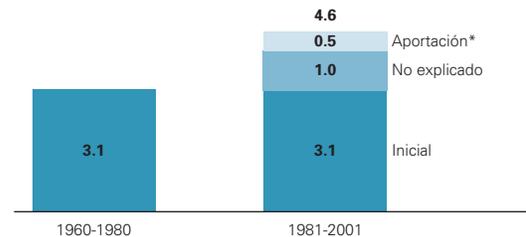
% del PIB, a diciembre de cada año



Fuente: BBVA Bancomer con datos de la Superintendencia de AFP

Chile: Impacto de la Reforma de Pensiones en el Crecimiento del PIB

Tasa media anual de crecimiento, %

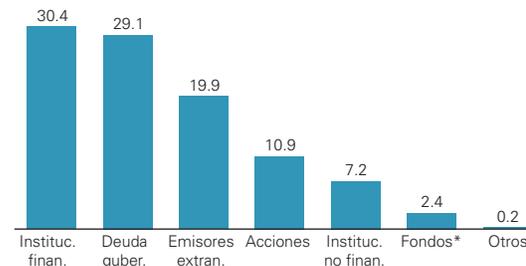


* Aportación con la Reforma de Pensiones

Fuente: Asociación de AFP de Chile

Chile: Composición de la Cartera de los Fondos de Pensiones

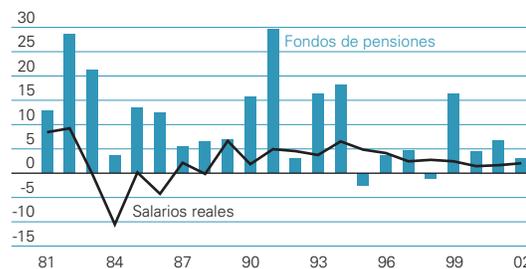
% de la cartera, a junio de 2003



* Fondos mutuos y de inversión

Fuente: BBVA Bancomer con datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones

Tasa de Retorno Real de los Fondos de Pensiones y Crecimiento de Salarios Reales • %



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Corbo et al. (2003)

Por otra parte, para incentivar el cambio se redujeron las contribuciones relativas del nuevo sistema de pensiones. Los trabajadores que optaron por trasladarse al nuevo plan solamente debían aportar 10% de su salario en la AFP y un promedio de 2.66% por concepto de comisiones (12.66% en total). Sin embargo, quienes permanecieron en el esquema de reparto debían aportar 22.44% de su salario al fondo de pensiones. Así, quien realizó el cambio al nuevo sistema recibió un aumento en su ingreso líquido equivalente a 12.6% de su salario. Estas estrategias de transición resultaron en una migración masiva de trabajadores.

Luego de 21 años de operación, el sistema de pensiones en Chile con base a cuentas individuales en un esquema de contribución definida ha evolucionado positivamente. Los recursos administrados por las AFP se han incrementado notablemente pasando de 0.84% del PIB en 1981 a 55.8% en 2002. Más aún, con el nuevo sistema de pensiones mejoró el funcionamiento de los mercados laborales por la portabilidad de beneficios, el ahorro aumentó, la inversión se elevó y la economía registró una tasa de crecimiento más alta. La Asociación de AFP estima que la reforma aportó 0.5 puntos porcentuales a la tasa promedio anual de crecimiento del PIB en los últimos 22 años (4.6%). Es decir, en ese periodo el cambio en el sistema de pensiones explicó más de 10% del crecimiento anual de la economía.¹⁴

La disponibilidad de ahorro a largo plazo (el saldo de los recursos administrados por las AFP) no sólo ayudó a fomentar el crecimiento económico, sino también estimuló el desarrollo de instituciones y mercados más eficientes. Las AFP han promovido la creación de nuevos instrumentos financieros y han apoyado el financiamiento de diversos sectores económicos al mantener una cartera diversificada. Otra de las ventajas del plan de pensiones con cuentas individuales y contribución definida ha sido el crear una industria interna de calificación de riesgo y mejorar el gobierno corporativo, lo cual ha permitido la operación solvente y transparente de los mercados de capital.

En lo que se refiere a bienestar para los trabajadores, desde que el nuevo sistema empezó a operar en Chile, la rentabilidad de las cuentas individuales ha sido de 10.7% anual en términos reales en promedio (2.7 veces mayor al rendimiento de 4% estimado cuando inició la reforma). Adicionalmente, en casi toda su historia, la tasa de retorno de las inversiones en las AFP ha sido superior a la tasa de crecimiento de los salarios reales. Así, las pensiones con el sistema de cuentas individuales bajo el esquema de contribución definida son más competitivas que las del antiguo plan de beneficio definido que administraba el gobierno, las cuales tenían como referencia para su crecimiento al dinamismo de los salarios.

Propuestas

El fondo de pensiones del ISSSTE presenta serios desequilibrios financieros inherentes a su operación bajo un esquema de reparto. Su principal problema es la falta de correspondencia entre aportaciones y beneficios. Por lo anterior, nuestras propuestas buscan establecer una relación directa entre las obligaciones y los derechos de los trabajadores como base para un plan de pensiones financieramente viable y con grandes ventajas para los pensionados del ISSSTE. Por lo anterior se propone:

Depositar en las cuentas individuales existentes del SAR las cuotas y aportaciones de trabajadores y entidades gubernamentales a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV)

El ISSSTE debe sustituir el esquema de reparto de su plan de pensiones por otro mixto de cuentas individuales con contribución definida y con una pensión mínima garantizada. Se propone trasladar los recursos que trabajadores y dependencias aportan al instituto para financiar los seguros de retiro, vejez y cesantía en edad avanzada a las cuentas individuales que tiene cada trabajador en el SAR. Por lo mismo, la subcuenta de ahorro para el retiro del SAR-92 deberá ser modificada por otra que acumule los recursos por concepto de retiro, vejez y cesantía. Dichos recursos deberán ser inembargables y legalmente reconocidos como de propiedad exclusiva del trabajador.

El sistema de cuentas individuales permitirá establecer un claro vínculo entre las aportaciones para los seguros de retiro, vejez y cesantía y la pensión que recibe el trabajador. El monto de la misma no será acotado al inicio del plan previsional sino que se determinará en función del ahorro en la cuenta individual. Asimismo, este nuevo sistema eliminará las inequidades derivadas de subsidios cruzados y los trabajadores tendrán plena certidumbre del uso y monto de sus recursos.

Los derechos de propiedad en los fondos y el registro transparente de éstos permitirá trasladar los beneficios del plan de pensiones del ISSSTE hacia otros sistemas similares. Esto facilitará a los trabajadores tener plena libertad para desarrollar una carrera laboral tanto en el sector público como en el privado sin el riesgo de perder sus derechos.

Permitir que el titular de una cuenta individual elija la institución financiera especializada que administrará sus recursos por concepto de RCV

Los recursos para financiar los seguros de retiro, vejez y cesantía en edad avanzada deben contar con un mecanismo eficiente y confiable de capitalización. Se propone que el titular de la cuenta individual pueda elegir en todo momento la institución financiera especializada en administrar esos recursos además de seleccionar entre diversos tipos de sociedades de inversión con diferentes alternativas de capitalización. Se sugiere que por su experiencia y la legislación en la materia, las Afores sean dichas instituciones y las Siefiores los mecanismos de capitalización.

La acumulación de cuotas y aportaciones junto con la capitalización de sus rendimientos en las Siefiores permitirán al trabajador afiliado al ISSSTE acrecentar con el tiempo los recursos disponibles para su pensión. Además, la administración de esos recursos en las Afores permitirá fortalecer y aumentar la generación de ahorro de largo plazo en la economía.

Otorgar un bono de reconocimiento a los trabajadores que dejan el plan de pensiones operado bajo el esquema de reparto para incorporarse al de cuentas individuales con contribución definida

Al trabajador en la transición del plan de pensiones operado bajo el esquema de reparto hacia el de cuentas individuales con contribución definida se le deben reconocer sus derechos adquiridos con el primer plan. Para ello se propone otorgar un bono de reconocimiento equivalente al capital necesario para que el trabajador en transición obtenga una pensión vitalicia de hasta 100% su remuneración al momento de la reforma, dependiendo del número de años cotizados en el sistema y su edad de retiro como lo establece la Ley del ISSSTE. El bono deberá depositarse en la cuenta individual de cada trabajador, generar intereses y pagarse al momento del retiro.

La transición al esquema de contribución definida no afectará el bienestar de los trabajadores. Por lo contrario, el bono de reconocimiento les otorgará derechos por las aportaciones efectuadas bajo el esquema de reparto y su liquidación al momento del retiro permitirá que con esos recursos y con los saldos acumulados en la cuenta individual más sus intereses devengados, los afiliados puedan adquirir una renta vitalicia o bien realizar retiros programados.

Permitir la integración de aportaciones voluntarias a la cuenta individual

El trabajador debe acrecentar su ahorro para el financiamiento de los seguros de retiro, vejez y cesantía y obtener así mayores beneficios de su pensión. Se propone que éste pueda realizar aportaciones voluntarias en la cuenta individual.¹⁷

Las aportaciones voluntarias permitirán a los trabajadores al servicio del Estado tener un mayor control sobre el monto de recursos para su pensión. El mecanismo dotará al esquema de una mayor flexibilidad para que los trabajadores puedan ajustar sus planes de ahorro a sus propias necesidades.

Ampliar las alternativas de sociedades de inversión en las Afores

La capitalización de las aportaciones debe asegurar una creciente acumulación de recursos para el pago de las pensiones. Se propone crear en las Afores nuevas opciones de sociedades de inversión (Siefores) con distintas ofertas de riesgo-rendimiento.¹⁸ A su vez, el trabajador debe tener libertad de elegir y cambiar de Siefore en todo momento.

Una oferta más amplia de Siefores permitirá que los trabajadores cuenten con más alternativas de rendimiento para capitalizar sus recursos para el retiro. Así, éstos podrán elegir la alternativa con la combinación de riesgo y rendimiento más apropiada para su persona y adaptarla a las necesidades en su plan previsional. Una gama más amplia de Siefores posibilitará también el desarrollo de nuevos instrumentos de ahorro a largo plazo, un mayor financiamiento a la actividad productiva y el fortalecimiento de la tasa de crecimiento económico.

17 Actualmente la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro considera que los trabajadores afiliados al ISSSTE puedan abrir una cuenta en una Afore y depositar en éstas sólo sus aportaciones de retiro del SAR-92. Asimismo, el ordenamiento legal prevé la posibilidad de la subcuenta de aportaciones voluntarias.

18 La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro prevé que las Afores puedan operar varias sociedades de inversión con una distinta composición de su cartera atendiendo los diversos grados de riesgo, plazos, orígenes y destinos de los recursos invertidos en ellas. No obstante, en la práctica sólo opera una Sociedad de Inversión Básica, cuya cartera tiene el propósito de preservar el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores y que por lo mismo en su mayor parte se encuentra compuesta por valores gubernamentales de bajo riesgo.

La libertad del trabajador para elegir y cambiar de Siefore robustecerá la competencia entre las Siefores y las Afores, lo cual aumentará la eficiencia en la asignación de los recursos de retiro. También permitirá que los mercados financieros y el público en general puedan desempeñar una función más activa en la supervisión y vigilancia de los recursos administrados.

Cancelar el plan de pensiones del ISSSTE bajo el esquema de reparto

El plan de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado debe ser siempre financieramente viable. Se propone cerrar inmediatamente la operación del esquema de reparto incorporando de manera obligatoria a todos los trabajadores al sistema mixto de cuentas individuales con contribución definida y con pensión mínima garantizada.

El esquema de cuentas individuales con contribución definida asegurará planes de pensiones financieramente viables a largo plazo. Su operación es independiente de la evolución demográfica y siempre está fondeada dado que los beneficios del plan dependen directamente de su ahorro en las cuentas individuales de capitalización.

El nuevo sistema de pensiones eliminará cualquier posible desequilibrio actuarial y con ello una eventual transferencia de recursos gubernamentales. Por su parte, el costo fiscal del cambio de un sistema a otro estará acotado sólo a la generación de trabajadores en la transición. Dicho costo es menor al alternativo de operar indefinidamente el plan de pensiones bajo el esquema de reparto.

Extender el esquema de cuentas individuales con contribución definida al resto del sistema público de pensiones

Todo trabajador debe tener certidumbre y seguridad jurídica de recibir su pensión. Por lo anterior, en adición al ISSSTE, se propone extender el sistema de cuentas individuales con contribución definida al resto del sistema público de pensiones. No obstante, lo anterior no significa que los planes de pensiones del país deban ser homogéneos, pues por ejemplo podrían existir diferencias en los tiempos de retiro, cuotas o en el salario base de cotización de referencia de cada organismo público.

Establecer el sistema de cuentas individuales con contribución definida en el sistema público de pensiones permitirá asegurar a los afiliados una pensión. Esto es por la viabilidad financiera del sistema a largo plazo. Además de que el trabajador puede elevar el monto de la pensión con el cual desea retirarse mediante contribuciones voluntarias.

Lo anterior sería particularmente provechoso para los trabajadores que cotizan fuera del IMSS e ISSSTE ya sea en los sistemas de seguridad social de gobiernos locales o en diversas entidades y dependencias gubernamentales, incluyendo también a los trabajadores del IMSS bajo el Régimen de Jubilaciones y Pensiones, pues en adición a restablecer la solvencia financiera para muchos de esos organismos y evitar costos fiscales a la sociedad, el sistema de cuentas individuales permitiría la plena portabilidad de beneficios entre planes de pensiones en beneficio de la movilidad laboral del trabajador.

Un sistema de cuentas individuales con contribución definida en los distintos regímenes de pensiones potenciaría además el ahorro en el país por la acumulación de recursos que la capitalización de aportaciones induciría. Ello permitiría más profundización del sistema financiero en beneficio del fondeo de proyectos productivos y una asignación de recursos en la economía más eficiente. A largo plazo, lo anterior contribuirá a una expansión de la producción y a una más elevada tasa de crecimiento del ingreso por habitante.

Conclusiones

El fondo de pensiones del ISSSTE presenta graves desequilibrios financieros inherentes a su operación bajo un esquema de reparto. Así, el gobierno federal ha ido cubriendo la creciente brecha entre sus aportaciones y erogaciones para evitar el incumplimiento de las obligaciones del instituto. Por lo anterior, continuar con ese esquema impone un alto costo social sobre el uso de los recursos públicos, el cual tanto en monto como proporción del PIB está en aumento.

Si bien a mediano plazo algunas medidas correctivas como el aumento en la edad de retiro y en las contribuciones de los afiliados podrían atenuar en parte el desequilibrio financiero. A largo plazo éstas no resolverían el problema, pues la principal falla en un esquema de reparto reside en la falta de una correspondencia entre aportaciones y beneficios. Sin mencionar que diversos factores demográficos y económicos lo tornan muy vulnerable.

Por lo anterior, no resulta extraño que diversos países estén sustituyendo los planes de pensiones bajo esquemas de reparto por otros de cuentas individuales con contribución definida y con capitalización de las aportaciones. Planes que por su diseño son independientes de la evolución demográfica y al estar siempre fondeados no representan una carga fiscal para la sociedad. Con la ventaja de que otorgan derechos de propiedad a los trabajadores sobre sus aportaciones y les permiten tener el control de sus recursos para el retiro.

En México existe una experiencia exitosa respecto al sistema de cuentas individuales con contribución definida para los trabajadores afiliados al IMSS. En 1995 la reforma a la Ley del Seguro Social trasladó la administración de los recursos para los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y muerte a las Afores. Los trabajadores lograron entre otros beneficios adquirir derechos de propiedad sobre sus aportaciones, incrementar el monto de su pensión con base en contribuciones voluntarias, elegir la Afore de su preferencia y tomar ventaja de los servicios de administración e información en dichas instituciones en un entorno competitivo.

La experiencia del IMSS indica que un modelo similar debería sustituir al fondo de pensiones del ISSSTE. De hecho, en 2002 se realizó una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para fortalecer la acumulación de recursos para el retiro de los trabajadores afiliados al ISSSTE. No obstante, los nuevos derechos que brindó la reforma a la Ley del SAR son insuficientes para resolver el problema de las pensiones del ISSSTE. Lo anterior debido a que en el instituto el SAR sólo es un complemento a la pensión. Así, el esquema de reparto en el plan previsional del instituto es el que debe sustituirse para asegurar la viabilidad financiera de las pensiones a los trabajadores.

Nuestras propuestas buscan establecer una relación directa entre las obligaciones y los derechos de los trabajadores como la base para un sistema de pensiones financieramente viable y con grandes beneficios para los afiliados del ISSSTE. No obstante, el problema común que enfrentan todos los esquemas de beneficio definido o de reparto permite pensar que el espíritu de lo aquí propuesto para el caso del ISSSTE puede extenderse en diferente medida a otros organismos públicos de seguridad social y de pensiones en el país.

Bibliografía

Consar (2004), "Sistemas Pensionarios en México", *Infoconsar*, núm. 3, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, 21 de marzo.

Convención Nacional Hacendaria (2004), "Panorama general de la seguridad social en México", Presentación Mesa 3: Deuda Pública, 18 de marzo.

Corbo, Vittorio, y Klaus Schmidt-Hebbel (2003), "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile", Asociación de AFP de Chile, septiembre.

ISSSTE (2003), "Valuación financiera y actuarial al 31 de diciembre de 2002", Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en www.issste.gob.mx

Piñera, José (2003), "La revolución de las pensiones en Chile", en http://www.josepinera.com/pag/pag_tex_penschile.htm

Queisser, Monika (1999), "Pension Reform: Lessons from Latin America", *Nota de Política*, Centro de Desarrollo Económico OCDE, núm. 15, París.

Roaro González, Benjamín (2003), "Comparecencia del Director del Instituto del Seguro Social y Servicios para los Trabajadores del Estado", LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 23 de octubre.

Sales Carlos, Fernando Solís y Alejandro Villagómez (1996), "Pension System Reform: The Mexican Case", National Bureau of Economic Research, *Documento de Trabajo*, núm. 5780, Cambridge, Massachusetts, septiembre.

Solís, Fernando (2000), "El sistema de pensiones en México: la agenda pendiente", *Una agenda para las finanzas públicas de México*, Centro de Economía Aplicada y de Políticas Públicas, ITAM, México.

Serie Propuestas

Núm.	Título	Fecha
1	Política Económica para una Transición Sexenal Estable	Febrero 1999
2	Cómo Separar la Política de la Economía	Abril 1999
3	Educación para el Crecimiento Económico	Junio 1999
4	Gasto Público para el Bienestar Social	Agosto 1999
5	Competencia en el Mercado Laboral	Octubre 1999
6	Reforma Tributaria Federal	Diciembre 1999
7	Los Ingresos Estatales y Municipales	Febrero 2000
8	Bases para un Programa de Gobierno	Abril 2000
9	Estado de Derecho y Financiamiento Bancario	Junio 2000
10	La Regulación y Supervisión Bancarias	Agosto 2000
11	Elementos para una Política Industrial	Octubre 2000
12	Banca Popular y Microcréditos	Diciembre 2000
13	Reducción de Pasivos Gubernamentales	Febrero 2001
14	Combate a la Pobreza	Abril 2001
15	Desregulación de la Actividad Económica	Junio 2001
16	Infraestructura Energética y de Comunicaciones	Agosto 2001
17	Desarrollo Económico Regional	Octubre 2001
18	Seguridad Pública	Diciembre 2001
19	Calidad de los Servicios de Salud Pública	Febrero 2002
20	Protección de los Derechos de Propiedad	Abril 2002
21	Apertura del Sector Eléctrico	Junio 2002
22	Competencia en Telecomunicaciones	Agosto 2002
23	El Imperativo del Superávit Fiscal	Octubre 2002
24	Hacia la Estabilidad Permanente de los Precios	Diciembre 2002
25	Racionalización del Gasto Público Laboral	Febrero 2003
26	Calidad en los Servicios de Educación Básica	Abril 2003
27	Flexibilización del Mercado Laboral	Junio 2003
28	Desarrollo del Campo	Agosto 2003
29	Una Reforma Fiscal Federal	Octubre 2003
30	Liberación de la Industria del Gas Natural	Diciembre 2003
31	Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE	Marzo 2004