

SÍNTESIS

ESTUDIOS DE LA OCDE SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES MÉXICO





“ El nuevo sistema de contribución definida sólo tendrá éxito si incrementamos las contribuciones obligatorias e introducimos un mecanismo de pro-rata para allanar la transición del “viejo” al “nuevo” sistema de pensiones. ”

Angel Gurría, Secretario General de la OCDE

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL SISTEMA DE PENSIONES DE MÉXICO

EN EL ESTUDIO

- El sistema de pensiones Mexicano
- El sistema público
- Resolviendo el problema derivado del periodo transitorio y las bajas contribuciones
- Mejorando el diseño de la fase de acumulación
- Mejorando el diseño de la fase de pago o desacumulación

El estudio analiza en profundidad el sistema de pensiones mexicano en el marco de las mejores prácticas de la OCDE, y presenta diversas propuestas para mejorarlo y garantizar su funcionamiento en el largo plazo.

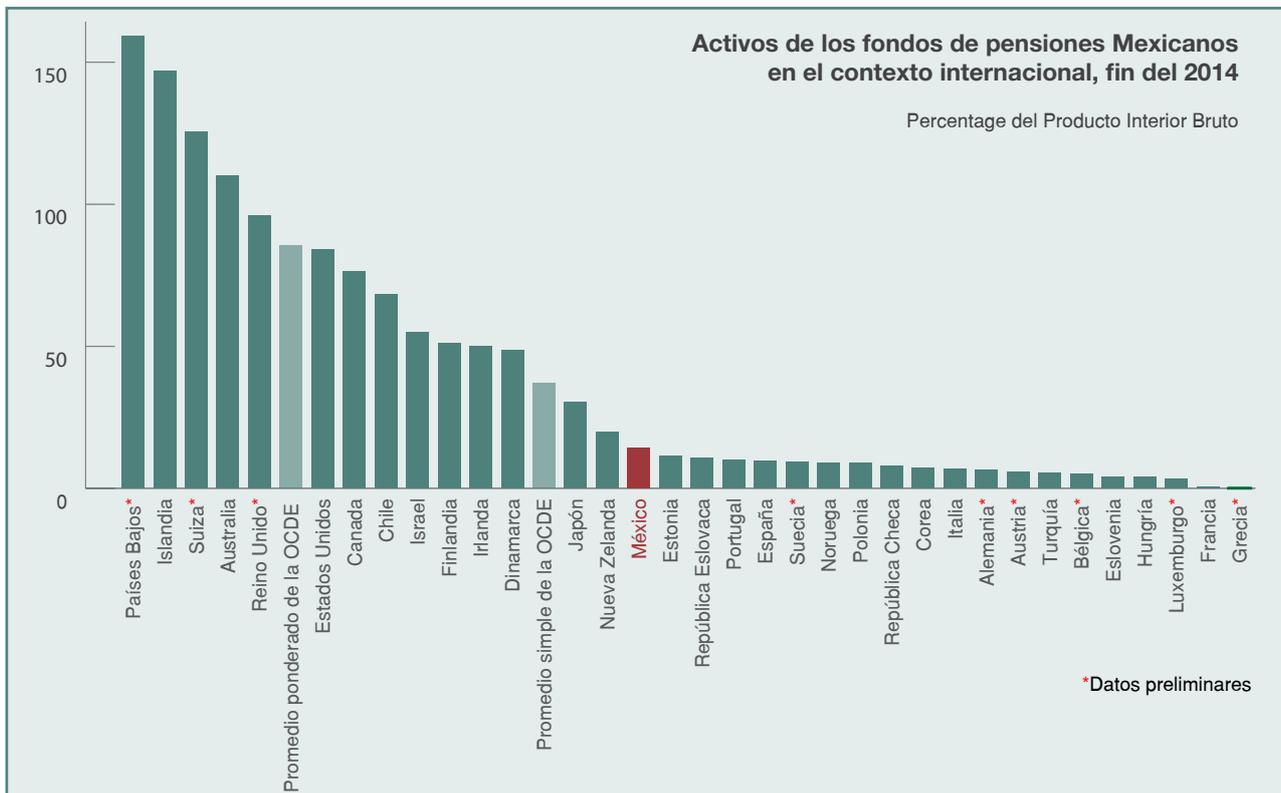
El sistema de cuentas individuales de contribución definida introducido en los años 90 ha sido un éxito

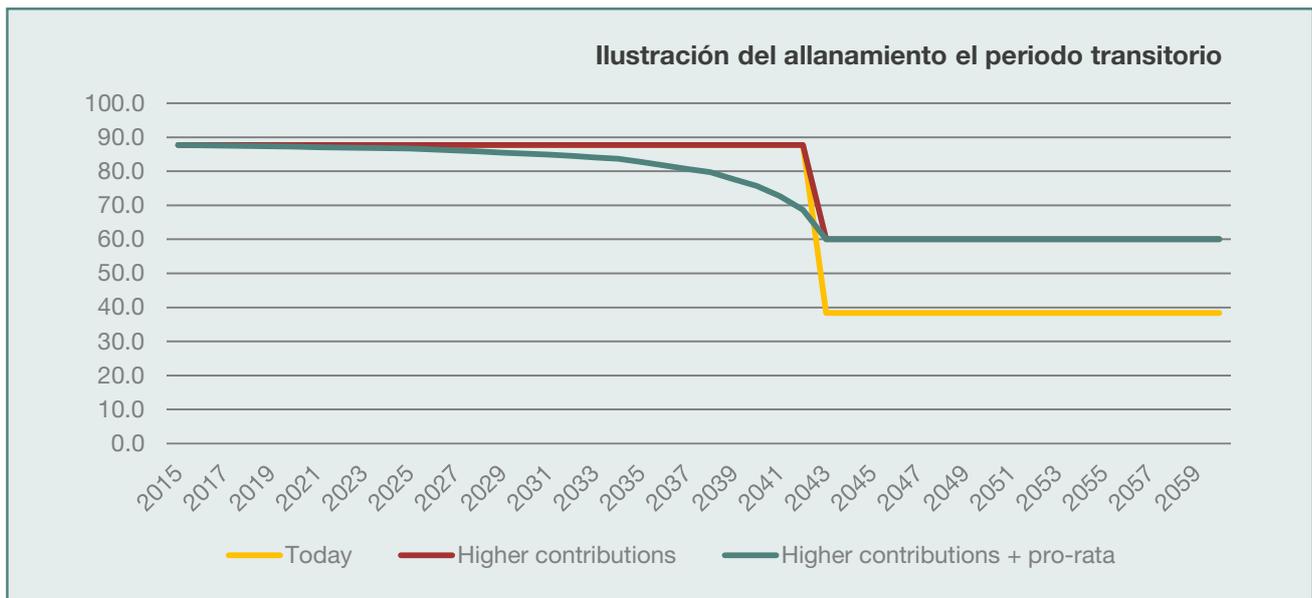
El nuevo sistema, introducido en 1997 (trabajadores sector privado) y 2007 (trabajadores sector público), de cuentas individuales de contribución definida (CD), ha sido un éxito al aumentar la capacidad de la economía mexicana para financiar las pensiones.

A finales del 2014, el sistema dispone de activos avalando las pensiones por un valor aproximado del 14.1% del PIB, lo que sitúa a México, en sólo 17 años, en el rango medio de la OCDE.

Además, los fondos de pensiones privados (AFORES), que manejan los ahorros de los trabajadores que financiarán su jubilación, han obtenido rendimientos del 12.53% como media anual desde su implantación (un 6.2% en términos reales).

Institucionalmente, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de los países de la OCDE, la regulación y supervisión del sistema por la CONSAR ha funcionado correctamente.





Pero necesita importantes mejoras

A pesar de esto, el estudio de la OCDE identifica varios aspectos que pueden y deben mejorarse. Los principales son:

- el proceso transitorio del sistema “antiguo” al “nuevo”;
- el nivel de cotizaciones;
- el sistema de protección social a la vejez; y
- la fragmentación del sistema.

El estudio también aconseja reformas en el marco regulatorio de la CONSAR y la CNSF con respecto a las inversiones de las AFORES, y las rentas vitalicias.

El estudio también destaca otro problema esencial del sistema de pensiones mexicano, la falta de densidades de contribución, debido a la informalidad.

Reducir el tamaño del sector informal es un desafío que debe abordarse a través de reformas estructurales, del mercado de trabajo e impositivas, y por tanto queda fuera del ámbito de este estudio sobre las pensiones.

El proceso transitorio del sistema antiguo al nuevo debe allanarse para evitar el desprestigio del sistema.

El principal problema que enfrenta el sistema de pensiones mexicano proviene, no del sistema de cuentas individuales de contribución definida en

sí mismo, si no del proceso transitorio establecido para pasar del sistema antiguo de reparto y beneficio definido al nuevo sistema.

Este proceso transitorio establece que todos los individuos, que en el momento de la reforma estaban o habían trabajado y contribuido, tienen derecho cuando se jubilen a elegir si el monto de su pensión se establece con base en la fórmula del sistema antiguo o con base en el valor de los activos acumulados para financiar la jubilación en su cuenta individual del nuevo sistema.

Como muestra el estudio, la fórmula de beneficio definido del antiguo sistema proporciona un monto de pensión que no sólo no está relacionado directamente con las contribuciones del individuo, sino que es bastante mayor que el monto que los ahorros acumulados permiten cubrir.

Así pues, un individuo que haya trabajado y contribuido un mes antes de la introducción del nuevo sistema recibirá un monto de pensión bastante mayor que un individuo que entro un mes después, habiendo contribuido lo mismo y con la misma experiencia laboral.

Esto llevará, evidentemente a un desencanto y desprestigio del nuevo sistema.

El estudio propone resolver este problema mediante un esquema de pro-rata. Todos los derechos adquiridos por los trabajadores hasta el día de hoy quedarían garantizados y a partir de mañana todos los individuos acumulan pensiones en el nuevo sistema.



Así pues, el monto de la pensión de un individuo en el periodo transitorio comprendería un componente basado en los derechos adquiridos bajo la fórmula de beneficio definido y otro basado en los activos acumulados en la cuenta individual de contribución definida.

Esto permitiría allanar la convergencia entre el sistema antiguo (generoso y financieramente insostenible) y el nuevo sistema (equilibrado y financieramente sostenible).

Las cotizaciones al sistema deben aumentar

Las contribuciones al sistema son bajas para poder garantizar un nivel de ingreso de más del 50% del último salario de los trabajadores. De acuerdo con los cálculos de la OCDE una contribución del 6.5% en el mejor de los casos, para un asalariado medio, podría dar lugar a una tasa de remplazo de sólo el 26%.

Esta baja tasa de remplazo se debe principalmente a la baja tasa de contribución obligatoria. Cómo el estudio muestra, una tasa de remplazo del 50% se alcanzaría con una probabilidad del 75%-90% con una contribución media durante 40 años de alrededor del 13%-18%.

El estudio aconseja principalmente aumentar gradualmente la tasa de contribución obligatoria. Este aumento podría ligarse a los aumentos salariales de tal forma que el trabajador no experimente una reducción en su salario disponible.

Mejorar el sistema de protección social a la vejez integrándolo y expandiéndolo

El sistema mexicano de pensiones, como todos los sistemas de pensiones de los países de la OCDE, también tiene un componente asistencial, de protección social para aquellos individuos que por diversos motivos no han podido acumular derechos o activos para disponer de una pensión que los situé por encima de cierto umbral de renta.

El estudio propone aumentar el nivel asistencial a la vejez para luchar mejor así contra la pobreza. Además, destaca la importancia de mejorar la integración entre el nivel asistencial (pensión para adultos mayores) y la pensión mínima garantizada.

También aconseja mejorar la coordinación de la protección mínima a la vejez entre los distintos niveles de gobierno a través de transferencias financieras y mejorando el monitoreo.

Eliminar la fragmentación del sistema

Finalmente, el estudio recomienda armonizar las reglas de todos los planes de pensiones con el objetivo de establecer un sistema de pensiones realmente nacional e igual para todos los mexicanos. Tanto, las reglas entre los planes de pensiones del sector privado y del sector público, como con las reglas de los planes de pensiones especiales (gobiernos federales, locales, y universidades entre otros).



PRINCIPALES HALLAZGOS

- Los principales sistemas de pensiones en México se reformaron al transformarlos de esquemas de beneficio definido (BD) a cuentas individuales de contribución definida (CD). Estas reformas, hasta ahora, incluyen a trabajadores del sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), a empleados del gobierno federal (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE) y a algunas otras agencias gubernamentales. Las reformas estuvieron orientadas a mitigar los pasivos crecientes del sistema de BD dadas las promesas de pensiones y las tasas de contribución al sistema. Sin embargo, el ajuste fiscal se ha pospuesto, ya que, por un lado, se permite que los trabajadores de transición puedan elegir entre jubilarse con pensiones determinadas por la vieja fórmula de BD o con la acumulación de recursos en sus cuentas individuales bajo CD; y por otro lado, las tasas de contribución del nuevo sistema de CD siguen siendo tan bajas como las preexistentes antes de la reforma.
- Los rápidos y significativos cambios demográficos, el largo periodo de transición de las reformas y los numerosos esquemas de pensiones que no se han reformado todavía, pueden provocar una fuerte presión fiscal durante un largo periodo, lo que puede requerir un gran esfuerzo financiero a partir de mediados de la década de 2030.
- La fragmentación del sistema de pensiones mexicano está profundamente arraigada y va más allá de la notable diferencia entre los esquemas del sector público y los del sector privado. Existen grandes diferencias entre el esquema de pensiones de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE y aquél de los trabajadores del sector privado cotizantes al IMSS, en lo concerniente a las condiciones de retiro, los beneficios, las tasas de contribución, las cuotas sociales y las contribuciones compartidas del gobierno. Por otra parte, todavía persisten muchos esquemas de pensiones de BD que tienen condiciones de retiro y beneficios muy diferentes, tales como los de los gobiernos estatales y otros planes ocupacionales como los de PEMEX y los planes de pensiones de los empleados de las universidades públicas. Lo anterior es una fuente de gran inequidad.
- La combinación de una pensión mínima relativamente elevada, en relación con las contribuciones pagadas y las condiciones salariales, con un periodo de cotización relativamente corto, otorgan pocos incentivos para contribuir más allá del periodo de elegibilidad, especialmente para los trabajadores de salarios bajos.

- México se encuentra entre los tres países de la OCDE que ofrecen la menor protección de seguridad social en la vejez para aquellos individuos que no están cubiertos por el sistema de pensiones contributivas.
- Existe un traslape entre la pensión federal no contributiva y las pensiones no contributivas o programas asistenciales adicionales ofrecidos por muchos gobiernos estatales que no cuentan con recursos fiscales que los respalden.
- Se anticipa una caída significativa en los beneficios pensionarios una vez concluido el período de transición del viejo sistema BD al nuevo sistema CD, lo que puede llevar al desprestigio del sistema de pensiones de cuentas individuales. Esta abrupta caída sería el resultado de las bajas tasas de contribución, que son similares a las del viejo sistema, y a las elevadas pensiones de los trabajadores de transición basadas en los beneficios de la vieja fórmula de BD. Por otra parte, la baja tasa de cobertura así como períodos cortos de cotización (la densidad de cotización) agravan este problema.
- El actual régimen de inversión de las SIEFORE es demasiado restrictivo. Los trabajadores tienen opciones muy limitadas bajo el sistema de multifondos. A pesar de la mayor diversificación de las carteras, los fondos de pensiones en México todavía se concentran principalmente en deuda cuando se compara con otros países de la OCDE. Los límites de inversión para renta variable y valores extranjeros son restrictivos para las SIEFORE y evitan la diversificación y la correlación negativa entre las inversiones.
- Los mecanismos actuales no fomentan la competencia entre las AFORE. Aunque las comisiones cobradas por la AFORE han disminuido en más de 70 puntos base en la última década, éstas siguen siendo elevadas bajo el contexto internacional. Los incentivos en los procesos de registro, asignación y traspaso de cuentas individuales son insuficientes para fomentar la competencia.
- En el sistema de cuentas individuales, al momento del retiro, se pueden retirar sumas importantes de recursos en una sola exhibición en lugar de ser utilizados como parte del financiamiento de la pensión, lo cual afecta negativamente a la suficiencia de ingresos de jubilación y aumenta el pasivo pensionario público.
- La falta de un mercado de rentas vitalicias desarrollado se debe a la escasez de la demanda. Ésta aumentará conforme el período de transición llegue a su fin.
- Los oferentes de rentas vitalicias son filiales aisladas dentro de las compañías de seguros. Estos no pueden diversificar riesgos (por ejemplo, de mortalidad) con otros productos ni usar los instrumentos normales del negocio de seguros de vida de la compañía matriz, ya que están sujetos a un régimen de inversión más restrictivo. Lo anterior incrementa el costo de las rentas vitalicias y reduce los pagos de pensiones para las personas. Sin embargo, aislar a estos proveedores de rentas vitalicias incrementa la seguridad de que serán capaces de cumplir sus promesas y obligaciones. La seguridad tiene un costo.
- Las compañías de seguros sólo pueden ofrecer la renta vitalicia tradicional.
- Las tablas de mortalidad utilizadas por los oferentes de rentas vitalicias incluyen provisiones suficientes ante mejoras en la mortalidad esperada. Sin embargo, últimamente las mejoras en mortalidad han disminuido y México presenta una baja esperanza de vida en comparación con otros países de la OCDE. Si esto fuera a cambiar y la esperanza de vida empieza a converger hacia los niveles de otros países de la OCDE, el riesgo de longevidad podría convertirse en un problema serio.
- Los planes ocupacionales de pensiones de BD no están sujetos a ningún requisito mínimo de mortalidad, ni al uso de tablas que incluyan mejoras futuras en la mortalidad.



PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Mejorar el diseño de los sistemas públicos de pensiones

- Mejorar la sostenibilidad financiera.
 1. Implementar cambios paramétricos: aumentar las tasas de contribución; reducir la contribución compartida gubernamental para los trabajadores del sector público; disminuir el límite máximo salarial para los trabajadores del sector privado de 25 a 10 veces el salario mínimo; y disminuir la pensión a sobrevivientes.
 2. Incrementar la edad efectiva de retiro: relacionar la edad de jubilación obligatoria a los incrementos en la esperanza de vida; seguir restringiendo los esquemas de retiro anticipado; aumentar el período de cotización requerido para obtener una pensión completa en el viejo esquema de BD del sector público y cerrar la brecha de género en el período de contribución; así como seguir aumentando, más rápidamente y más allá del 2028, el límite de edad para obtener una pensión completa en el sector público. Se debería considerar que los individuos de medio y bajos ingresos, así como los individuos con bajo nivel educativo, tienen una menor esperanza de vida al retiro y sus mejoras tienden a ser menores
 3. Armonizar las condiciones de retiro y garantizar la portabilidad entre los regímenes de pensiones especiales (por ejemplo, las empresas estatales, planes de pensiones de los estados y universidades públicas) con el objetivo final de establecer un verdadero sistema nacional de pensiones. Condicionar parte de las transferencias a los gobiernos locales a la sustitución de los esquemas existentes y adoptar un plan nacional de pensiones. Hacer que converja la pensión mínima bajo la ley IMSS 1973 con la pensión mínima contributiva (Pensión Mínima Garantizada, PMG, en el sistema de DC) y deslindarla del salario mínimo.
- Aumentar el nivel de la protección social a adultos mayores y relacionar de una mejor manera los componentes no contributivos (incluyendo la Pensión para Adultos Mayores, PAM) con la pensión mínima contributiva, la PMG:
 4. El nivel de la pensión no contributiva es demasiado bajo para combatir la pobreza de ingresos en los adultos mayores de una manera eficiente.
 5. La relación entre la pensión no contributiva PAM y la pensión mínima contributiva PMG debe ser más estrecha. La PAM se debe incrementar a través de una nueva pensión mínima fondeada; la pensión mínima debe

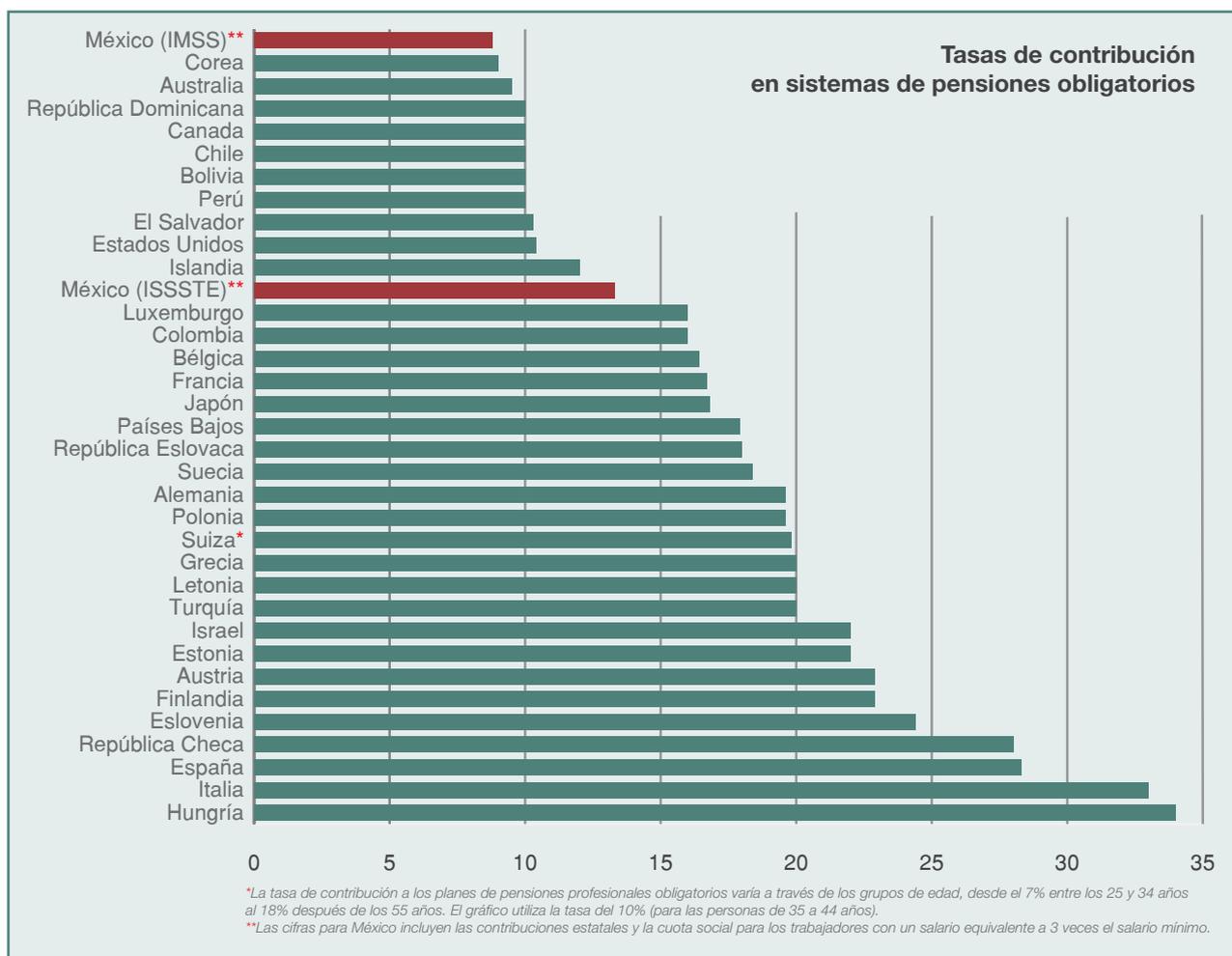
ser pagada proporcionalmente en función de las contribuciones o del periodo de contribución – la pensión mínima completa debe alcanzarse con un período de contribución mayor a las 1,250 semanas; los recursos acumulados en la cuenta individual deben utilizarse para financiar esta nueva pensión en lugar de permitir que se retiren recursos en una sola exhibición; y reducir de manera progresiva esta pensión mínima hasta que los recursos en la cuenta individual sean suficientes para financiar el máximo de la pensión mínima contributiva. El porcentaje de reducción debe ser relativamente bajo para limitar los desincentivos para contribuir.

Suavizar el período de transición y aumentar la cobertura, los niveles de contribución y los períodos de cotización

- El primer paso para atenuar la fuerte caída en las tasas de reemplazo una vez que el último trabajador de transición se retire, es incrementar

las tasas de contribución, al menos para los trabajadores del sector privado. Dejando todo lo demás constante, este incremento aumentaría los ingresos de pensiones de los trabajadores que se jubilen con el sistema de CD. Este objetivo puede lograrse: i) aumentando la tasa de contribución obligatoria; (ii) destinando parte de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) al retiro; (iii) introduciendo contribuciones voluntarias automáticas con opción de salida; y/o (iv) mejorando los incentivos para el ahorro voluntario previsional. La última opción depende del margen fiscal disponible.

- Para evitar que el aumento de la contribución obligatoria traiga consigo una reducción del ingreso disponible, lo cual puede afectar desproporcionadamente a los trabajadores de bajos ingresos, el incremento en las tasas de contribución obligatoria pueden vincularse a los aumentos en salarios.



- La caída en las tasas de reemplazo puede suavizarse aún más si se aplica un sistema proporcional a partir de hoy para aquellos trabajadores en transición que se pueden retirar bajo la vieja ley de BD. Todos los derechos pensionarios devengados bajo la vieja ley de DB se mantienen, pero desde hoy en adelante, los trabajadores sólo acumularán beneficios pensionarios en sus cuentas individuales de CD, por lo que sus beneficios de retiro incluirían dos componentes, BD y CD.
- Considerar la introducción de contribuciones obligatorias para los trabajadores independientes, para así aumentar la cobertura e incrementar los períodos de contribución, ya que, en parte, la informalidad es el resultado de trabajadores independientes entrando y saliendo del autoempleo. Una de las principales fuentes de la baja cobertura es la informalidad en el mercado laboral.
- La confianza y comprensión del público en el sistema de pensiones pueden aumentar a través de: alinear mejor las pensiones del sector público con las del sector privado, mejorar la información proporcionada en los estados de cuenta de las AFORE; y organizar “Campañas de Comunicación Nacionales de Pensiones” bien diseñadas para promover el ahorro previsional y aumentar la educación financiera.

Mejorar el diseño de la fase de acumulación

- Permitir mayor elección en las estrategias de inversión manteniendo la opción de ciclo de vida predeterminado para proteger a quienes se encuentran cerca del retiro contra resultados negativos extremos (por ejemplo, grandes caídas en los mercados de renta variable).
- Solucionar el problema de las elevadas comisiones e incrementar la competencia entre las AFORE a través de mejorar los incentivos en los procesos de registro, asignación y traspaso de cuentas individuales. Considerar otros mecanismos para introducir mayor competencia y reducir costos como son los esquemas de licitación y subasta; como por

ejemplo, asignar a los nuevos participantes a aquellas AFORE de bajo costo.

Mejorar el diseño de la fase de pago o desacumulación

- Se debe evitar el acceso anticipado a los ahorros para el retiro. Cualquier excepción solo debe permitirse bajo circunstancias excepcionales y específicas. La práctica general, en la mayoría de los países de la OCDE, es permitir el uso anticipado de los ahorros para el retiro en situaciones de extremas dificultades financieras, como desempleo de largo plazo, y no una vez cada cinco años, como es el caso en México. Todos los activos acumulados en el sistema de pensiones deben combinarse con otros activos para el retiro y así comprar una renta vitalicia o un retiro programado o una combinación de ambos.
- El funcionamiento del mercado de rentas vitalicias debe mejorarse. Ello mediante la provisión de nuevos productos que provean diferentes tipos de garantías, como por ejemplo rentas vitalicias diferidas. Los distintos tipos de rentas vitalicias implican diferentes niveles de riesgos. En este contexto, el marco regulatorio debe alinear los requisitos de reserva y capital con los diferentes niveles de riesgo, de tal forma que mayores riesgos para cumplir con la promesa requieren mayores reservas.
- Promover la compra de rentas vitalicias como una protección frente al riesgo de longevidad. De acuerdo con la publicación de la OCDE Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans, se sugiere combinar retiros programados con rentas vitalicias diferidas adquiridas al momento del retiro, al menos como opción predeterminada, y así lograr tanto una mayor flexibilidad y liquidez como una protección contra el riesgo de longevidad; siempre y cuando existan suficientes activos acumulados para obtener una renta vitalicia por encima del umbral de pobreza.

- Establecer un marco regulatorio específico, en el caso de las pensiones por discapacidad y supervivencia, que regule la elección por parte de los pensionados de las compañías aseguradoras oferentes, de tal forma que se equilibren las primas a pagar (por los institutos de seguridad social) con la cobertura proporcionada. Como resultado, los pensionados no podrán elegir las compañías de seguros que ofrezcan la misma protección a un costo mayor.
- Evaluar los costos y beneficios de que los oferentes de rentas vitalicias sean subsidiarias separadas de su casa matriz.
- Los planes ocupacionales de BD deben estar sujetos a requisitos mínimos de mortalidad y deben utilizar tablas de mortalidad que tomen en cuenta las mejoras futuras en mortalidad. Como mínimo, deberían utilizar las mismas tablas que los oferentes de rentas vitalicias e idealmente ajustarse a su población específica.
- Actualizar regularmente las tablas de mortalidad y monitorear las experiencias para detectar el cambio de patrones y especialmente las mejoras, de tal manera que se asegure que las tablas de mortalidad utilizadas por la industria sean las adecuadas.
- Tomar en cuenta mejoras futuras en la mortalidad y en la esperanza de vida y mejorar la gestión del riesgo de longevidad siguiendo las recomendaciones del documento de la OCDE *Mortality Assumptions and Longevity Risk*.

PARA MÁS INFORMACIÓN, FAVOR DE CONTACTAR A :

Mr. Pablo ANTOLIN Economista principal y jefe del equipo sobre las pensiones privadas,
División de Asuntos Financieros, Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE

✉ Pablo.ANTOLIN@oecd.org

Ms. Stéphanie PAYET Analista de pensiones privadas, División de Asuntos Financieros,
Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE

✉ Stephanie.PAYET@oecd.org

Mr. Hervé BOULHOL Economista senior, pensiones y envejecimiento de la población,
Dirección del Empleo, del Trabajo y de los Asuntos Sociales de la OCDE

✉ Herve.BOULHOL@oecd.org

Créditos de las fotos: Thinkstock

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados son únicamente los de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la OCDE o el de sus países miembros, las Partes en la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales ni del Grupo de Trabajo Anticorrupción de los países miembros del G20. Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Este folleto sintetiza el informe de la OCDE de 2015 sobre los sistemas de pensiones en México. El estudio analiza en profundidad el sistema de pensiones mexicano en el marco de las mejores prácticas de la OCDE, y presenta diversas propuestas para mejorarlo y garantizar su funcionamiento en el largo plazo.

www.oecd.org/pensions

