

El reto de financiar las pensiones de la “Generación de Transición”

En julio de 1997, México llevó a cabo una reforma profunda a su sistema público de pensiones, administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la institución de seguridad social que cubre a los trabajadores formales del sector privado. La reforma migró el antiguo esquema pensionario de beneficio definido a uno de contribución definida.

La reforma no sólo modificó la forma como se determinan los beneficios de pensión, también redefinió la fuente de su financiamiento: se abandonó el antiguo sistema de reparto, en el que las contribuciones de los trabajadores activos financiaban el pago de los beneficios de los pensionados, sustituyéndolo por uno basado en cuentas individuales, administrado por empresas privadas especializadas en la gestión de fondos de retiro (AFORE).

A diferencia de otras reformas estructurales a los sistemas de pensiones llevadas a cabo en América Latina, la reforma del IMSS no contempló los denominados “bonos de reconocimiento” para los trabajadores que habían cotizado al esquema anterior (identificados como la Generación de Transición - GT); en lugar de ello, preservó sus derechos al amparo de la ley derogada (Ley de 1973) y permitió que siguiesen acumulando derechos, sin reformar los requisitos exigibles o el nivel de los beneficios.

Al momento de pensionarse, los trabajadores pertenecientes a la GT pueden elegir la pensión que más les convenga, entre la que alcancen con el saldo de su cuenta individual, conforme lo establece la Ley 97, y la que les correspondería de acuerdo con el beneficio definido en la Ley 73. Por su parte, los trabajadores que se afiliaron por primera vez al IMSS después del 1º de julio de 1997 (identificados como la Generación AFORE - GA), sólo pueden pensionarse bajo los beneficios establecidos en la Ley 97.

Aunque la reforma logró, entre otras cosas, contener el crecimiento del costo fiscal del sistema al cerrar el grupo poblacional con acceso a los desiguales beneficios del esquema anterior, permitió que la GT siguiese acumulando derechos bajo las reglas del anterior sistema, el cual se encontraba altamente subsidiado. Esto hace previsible dos cosas: 1) el gasto público por pensiones seguirá creciendo durante las siguientes décadas, principalmente por el pago de las pensiones de la Generación de Transición; 2) la Generación de Transición obtendrá pensiones mucho mayores que las de la Generación Afore no porque hubiesen aportado más para su pensión, sino por los beneficios altamente subsidiados que ofrece la Ley 73, mismos que están siendo pagados con impuestos generales.

Un pasivo de (muy) largo plazo

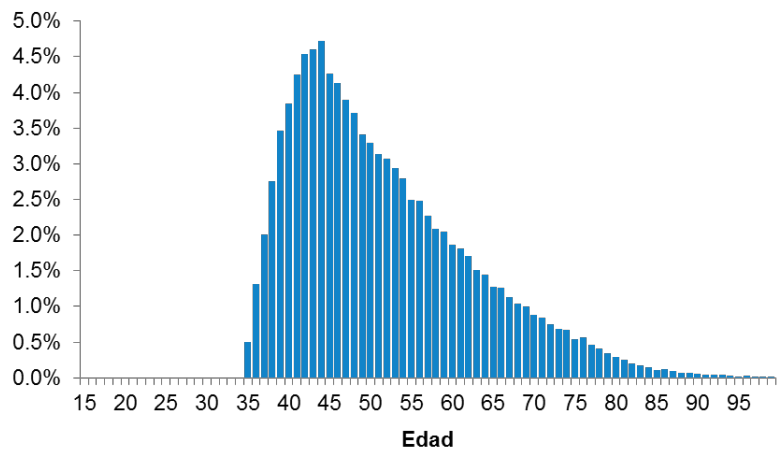
El monto del pasivo de pensiones de la generación de transición perdurará por varias décadas. Al cierre de 2016, la Base de Datos Nacional del SAR reportaba más de 20 millones de trabajadores que pertenecen a la GT. Si bien, no todos los trabajadores de la GT obtendrán una pensión, los bajos requisitos que contempla la Ley 73 (500 semanas de cotización) permiten prever que una proporción importante de ellos logrará pensionarse: les será suficiente haber realizado aportaciones durante una cuarta parte de su vida laboral promedio. Es decir, cualquier trabajador de la GT que presente una densidad de cotización mayor a 25% tiene altas probabilidades de lograr pensionarse.

De este dato resulta evidente que los 3.8 millones de pensionados que reporta el Instituto, en su carácter de asegurador, en el *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017-2018*, crecerán sostenidamente en las próximas décadas.¹

¹ Adicionalmente, en su carácter de patrón, el IMSS reporta más de 260 mil pensionados (ex trabajadores del Instituto), cuyas pensiones son financiadas por las reservas del Instituto.

La velocidad con la que emergerá depende de la demografía que presenta la propia GT. Si bien, la edad promedio del grupo es de 52 años, los miembros más jóvenes de la GT tienen sólo 35 años (la moda de la población es de 44 años). En este sentido, es previsible que en las siguientes tres décadas se genere un número creciente de pensiones al amparo de la Ley 73.

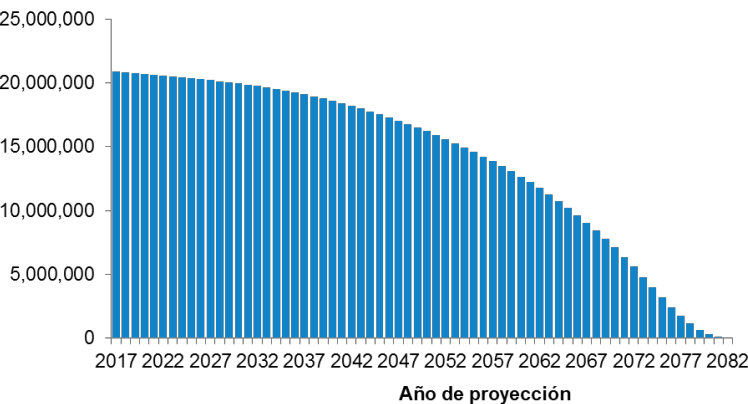
Edad de los trabajadores pertenecientes a la GT



Las pensiones otorgadas al amparo de la Ley 73 son financiadas por el Gobierno Federal y pagadas a través del IMSS, quien las registra bajo el concepto de “pensiones en curso de pago”. El IMSS debe otorgar servicio médico a los pensionados y a sus familiares (2.5 millones más de personas).² En este sentido, cada pensión generada bajo la Ley 73 representa para el Gobierno Federal un compromiso de pago que podría extenderse durante 40 años, tomando en consideración que debe solventar las pensiones durante el resto de la vida del pensionado así como las pensiones a las que tengan derecho sus beneficiarios.

Si se realiza una proyección demográfica de la población de la GT,³ es posible prever que dicha generación se cerrará hasta el 2080.

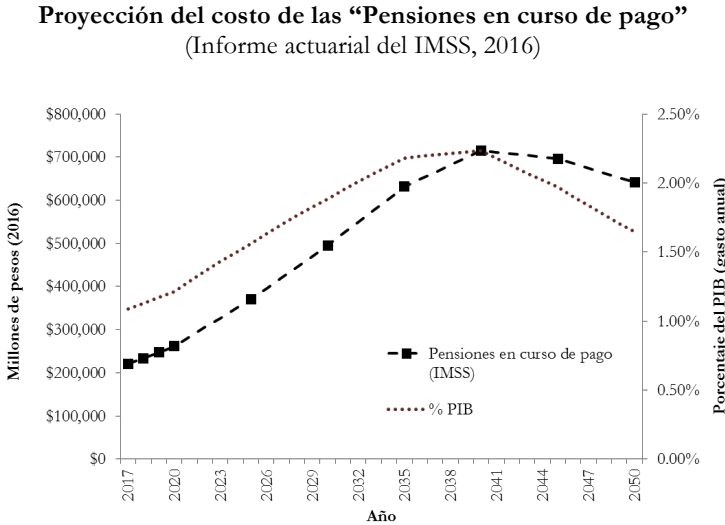
Proyección demográfica de los trabajadores pertenecientes a la GT



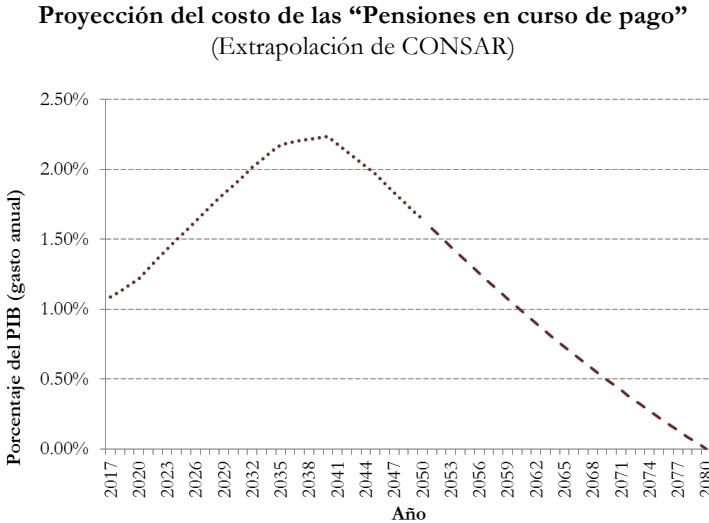
² Cifras al cierre de 2015.

³ Tabla de mortalidad de activos para la seguridad social, 2009 (EMSSA 09), para hombres.

En el Informe ya mencionado, el IMSS proyecta el gasto en que incurrirá el Gobierno Federal derivado de financiar las pensiones otorgadas al amparo de la Ley 73. En la siguiente gráfica se muestra la dinámica que prevé el Instituto, con un desglose anual para el periodo 2016-2020 y un desglose quinquenal para el periodo 2025-2050 (marcadores en la línea negra). Para 2017, el IMSS estima un costo de 221 mil millones de pesos, lo que equivaldrá a 1.1% del PIB.⁴ Este gasto llegaría a triplicarse en términos reales para 2040, alcanzando los 715 mil millones de pesos. Si se supone un crecimiento real del PIB del 2%, el gasto anual en pensiones derivadas de la Ley 73 alcanzaría el 2.2%, en 20 años.



Si bien, el IMSS sólo proyecta el gasto en pensiones hasta 2050, es posible extender dicha proyección hasta el año 2080, fecha en que se prevé cesarán los pagos a la GT.



En resumen, hacia adelante, el Gobierno Federal seguirá enfrentando el reto de financiar un gasto creciente en las pensiones de las Generación de Transición del IMSS A este reto debe sumarse los compromisos

⁴ Las cifras están expresadas en pesos de 2016. El PIB estimado para 2017 en los Criterios Generales de Política Económica 2016 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de 20,300,300 millones de pesos.

financieros que representan los sistemas de beneficio definido que forman parte de la Administración Pública Federal: ISSSTE, IMSS-RJP, PEMEX, CFE, Banca de Desarrollo, Fuerzas Armadas, etc. A pesar de que la mayoría de ellos ya han sido reformados, en las siguientes décadas generarán una importante presión fiscal derivada del creciente flujo de pensionados y de los (generosos) beneficios que estos sistemas siguen ofreciendo a las generaciones de transición. Aún más, existe un cúmulo de sistemas de pensiones a nivel local, patrocinadas por gobiernos estatales y universidades autónomas, de los cuales pocos cuentan con las reservas necesarias para hacer frente a sus pasivos contingentes.