

Segmentación del SAR por grupos socioeconómicos, los de bajos ingresos y los relativamente favorecidos (primera parte).

La estructura real de la economía mexicana implica que hay grandes segmentos de la población que trabajan en actividades informales y que nunca llegan a cotizar en el SAR. También hay otra gran proporción de la población que, durante su vida laboral, intercala periodos de trabajo formal e informal. Es solamente una proporción minoritaria de la fuerza de trabajo la que pasa de manera continua su vida productiva en el sector formal, cotizando constantemente en el SAR.

Esta situación es especialmente grave en el caso de las mujeres.

Este cuadro crítico desde el punto de vista del ahorro para el retiro, se complica aún más por el hecho de que los ingresos de la mayor parte de la población son muy bajos, permitiendo apenas la subsistencia de las familias.

Así pues, la combinación de estos factores da como resultado que una gran proporción de la población está completamente fuera de la cobertura del SAR, y otra, también muy grande, con tasas de reemplazo muy bajas. Esto significa un enorme pasivo contingente para el Estado que, de una manera u otra, tendrá que utilizar recursos fiscales para atender en la vejez tanto a los que cotizaron alguna vez como a los que nunca lo hicieron.

a) Estructura Ocupacional, Densidad y Salario de Cotización al SAR.

La dinámica de la demografía y la economía mexicanas resultaron en un crecimiento de casi 2% anual de la población ocupada entre los años 2000 y 2011. En términos absolutos, durante el mismo periodo, las personas ocupadas aumentaron en poco más de 770 mil en promedio anual; pasaron de 38 millones en el 2000 a 46.5 en el 2011 (véase cuadro 1). Asimismo, alrededor de un cuarto de millón de personas al año migraron a los Estados Unidos o, quedándose en México, no pudieron encontrar un trabajo y pasaron a engrosar la tasa de desocupación.

CUADRO 1				
POBLACION OCUPADA Y AFILIACIÓN AL IMSS E ISSSTE: 2000-2011 (millones de trabajadores)				
AÑO	POBLACION OCUPADA	ASEGURADOS IMSS	INCORPORADOS ISSSTE	TASA DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL
2000	38.0	12.4	2.3	38.7%
2005	40.8	13.0	2.4	37.7%
2010	44.6	14.5	2.6	38.3%
2011	46.5	15.0	2.7	38.1%

FUENTE: IMSS, ISSSTE E INEGI

En el agregado, el “bono demográfico” de que dispone, transitoriamente, el país, significó que un flujo medio anual de un millón de individuos se incorporó a la búsqueda de ocupación, en territorio nacional o en el del vecino del norte.

Una característica muy desfavorable de la estructura ocupacional de México, tanto desde la perspectiva económica como social, es la baja capacidad del aparato productivo para asimilar a la población en esquemas de empleo cabalmente formales, por su afiliación más o menos continua a la seguridad social y al sistema tributario. Entre el 2000 y el 2011, los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE apenas representaron 38% de la población ocupada (véase cuadro 1). Es decir, si se añade al gran vacío de cobertura a los desocupados y a los migrantes a los Estados Unidos, dos de cada tres personas ocupadas o en busca de ocupación quedaron fuera de la seguridad social.

Desde la óptica del retiro, esta estructura ocupacional plantea retos enormes. La proporción de la población que cotiza al SAR es muy baja en cualquier momento en que se mida. Adicionalmente, la rotación entre ocupaciones cubiertas por la seguridad social y no cubiertas, sobre todo en los estratos de menores ingresos, es muy alta, como se mostrará más adelante. Esta combinación, determinará que la densidad de cotización al SAR sea muy baja a los largo de la vida productiva de los trabajadores mexicanos de bajos ingresos que, desgraciadamente, son la mayoría.

El salario promedio de cotización al IMSS en diciembre de 2010 era de 242 pesos diarios, esto es, 7,260 pesos mensuales: algo más de 600 dólares norteamericanos. Así, el trabajador medio en México, cubierto por la seguridad social, recibía un ingreso muy bajo si se compara con los niveles de la OCDE.

Además, al analizar el comportamiento, en términos reales, del salario de cotización al IMSS, durante el intervalo 2000-2011 (véase cuadro 2), se observa un magro incremento medio anual, apenas superior a uno por ciento, aunque debe notarse un virtual estancamiento durante el último quinquenio. Así que no sólo se trata de ingresos relativamente bajos, sino también poco dinámicos. Esta realidad salarial, determinada por la competitividad general del país y por la compleja y desfavorable condición que guarda la economía global, difícilmente cambiará significativamente, para bien, en el mediano plazo.

CUADRO 2		
PROMEDIO DEL SALARIO REAL DE COTIZACION AL IMSS: 2000-2011		
AÑO	(DIC. 2010 = 100) PESOS DIARIOS	MULTIPLO DEL SALARIO MINIMO GENERAL
2000	210	3.7
2001	222	3.8
2002	229	3.9
2003	233	4.0
2004	236	4.1
2005	249	4.1
2006	244	4.3
2007	247	4.3
2008	247	4.5
2009	245	4.4
2010	242	4.3
2011	245	4.2

FUENTE: SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

El bajo nivel del salario vigente en México, aunado a la baja cobertura de la seguridad social y a la baja densidad de cotización para el retiro, definen un panorama complicado a la luz de una población que envejece con celeridad. Simplemente, como ejemplo, la pensión esperada del trabajador promedio, del privilegiado grupo de cotizantes que podrá aspirar a una pensión, dados los parámetros de ingreso de 2000- 2011 y una tasa de reemplazo del 40%, tendría

una pensión de alrededor de 250 dólares mensuales al jubilarse, tres mil dólares al año.

Y como ya se mencionó, este afiliado promedio, con un ingreso estimado equivalente al 30% del ingreso per cápita actual, sería un privilegiado, pues la situación es aún más difícil en la realidad por la distribución de los ingresos de los participantes en el SAR. Resulta que, en el 2011, casi tres cuartas partes de las cuentas con alguna actividad durante los tres años anteriores, corresponden a trabajadores con ingresos de tres salarios mínimos o menos (véase cuadro 3). Esto significa que solamente poco más de una cuarta parte de los afiliados ganaba más de cinco mil doscientos pesos al mes (menos de 400 dólares).

CUADRO 3	
PROPORCION DE CUENTAS EN EL SAR DE AFILIADOS CON MAS DE TRES Y CINCO SALARIOS MINIMOS DE INGRESO: 2011	
AFILIADOS CON INGRESO > 3 SALARIOS MINIMOS	AFILIADOS CON INGRESO > 5 SALARIOS MINIMOS
26.7 %	12.8%
TRABAJADORES QUE RECIBIERON AL MENOS UNA APORTACION DE RCV EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS, HASTA EL SEGUNDO BIMESTRE DE 2011. NO INCLUYE ISSSTE NI TRABAJADORES INDEPENDIENTES.	
FUENTE: CONSAR	

La estructura de la distribución de los salarios de los cotizantes al SAR, reproduce la estructura distributiva de la economía en general. Los datos del periodo 2000-2011 muestran que entre 70 y 75% de la población ocupada percibió un máximo de tres salarios mínimos de ingreso. (véase cuadro 4). Por otra parte, los ingresos mayores a cinco salarios mínimos solamente fueron accesibles a un 10% de los ocupados.

CUADRO 4		
POBLACION OCUPADA CON MAS DE TRES Y CINCO SALARIOS MINIMOS DE INGRESO: 2000-2011		
AÑO	PERSONAS CON > 3 SALARIOS MINIMOS	PERSONAS CON > 5 SALARIOS MINIMOS
2000	25.2%	10.8%
2005	30.1%	10.9%
2010	27.9%	9.5%
2011	26.9%	9.1%

FUENTE: INEGI

Esto quiere decir, en números gruesos, que de prevalecer esta estructura de salarios bajos y poco dinámicos, habría una muy alta probabilidad de que por lo menos 75% de los afiliados al SAR requieran de recursos fiscales para acceder a una pensión mínima garantizada, similar en términos reales a lo hoy vigente.¹

¹ La pensión mínima vigente en 2011 es de 2,326.50 pesos mensuales.

Desde luego, este cálculo debe ser realizado con información específica para estimar con precisión el pasivo fiscal implícito en el SAR. Sin embargo, estos números gruesos indican que la obligación contingente para el Estado será importante en magnitud. Y a esto debe sumarse el gran número de personas ocupadas que no tendrán derecho a una pensión del SAR por no cumplir con requisitos mínimos de cotización, pero que demandarán apoyo de la política social.

En economías como la mexicana, en las que las entradas y salidas de la formalidad son comunes y frecuentes a lo largo de la vida de los trabajadores, la densidad de cotización tiende a ser baja. La estimación de esta variable es fundamental para las proyecciones de los sistemas de retiro. En Chile, país líder en el desarrollo del sistema de pensiones, se ha invertido un gran esfuerzo para montar esquemas de información que cuantifiquen las variables relevantes para proyectar las pensiones esperadas de los afiliados y las obligaciones contingentes del estado.

“Los resultados se publicaron en 2004 y mostraron que, en promedio, un hombre cotiza seis de cada diez años de trabajo y una mujer cuatro de cada diez, por lo

que difícilmente el modelo de AFP les pagaría buenas pensiones con esa densidad de cotización”²

Al ponderar por las participaciones de hombres y mujeres en el mercado laboral, la densidad promedio de cotización en Chile era de 51%, este dato fue crucial para la reforma previsional del 2008.

En el caso de México todavía no se cuenta con sistemas de información como los chilenos pero con información de la CONSAR se puede concluir que a mediados de 2011 la densidad de cotización de las cuentas activas durante los últimos tres años era de 61% (véase cuadro 5).

² Arenas de Mesa Alberto, “Historia de la Reforma PENSIONAL Chilena”, OIT 2010, Santiago de Chile.

CUADRO 5		
DENSIDAD DE COTIZACION AL SAR DE TRABAJADORES SEGÚN SU NIVEL DE INGRESO: 2011		
INGRESO	DENSIDAD DE COTIZACION	PROPORCION DE LOS AFILIADOS
HASTA 5 SALARIOS MIINIMOS	59.0%	87.2%
> DE 5 SALARIOS MINIMOS	75.0%	12.8%
TOTAL	61.0%	100.0%

TRABAJADORES QUE RECIBIERON AL MENOS UNA APORTACION DE RCV EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS, HASTA EL SEGUNDO BIMESTRE DE 2011. NO INCLUYE ISSSTE NI TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

FUENTE: ELABORADO CON CIFRAS CONSAR

Es clara la diferencia de las densidades de cotización de los afiliados con ingresos superiores a 5 salarios mínimos y los que se encuentran debajo de ese límite; en el primer caso es de 75% y en el segundo de 59%. La correlación entre ingreso y densidad de cotización es altamente positiva.

Estimaciones con información de la CONSAR para el período 1997-2007 indican que la densidad promedio de cotización fue de 45%.³ Este parámetro parece congruente con el 51% registrado para la economía chilena, que mostró, un mejor desempeño macroeconómico que la mexicana durante las últimas dos décadas.

³ Levy Santiago, "Buenas Intenciones Malos Resultados", Brooknigs Institution Press 2008, Washington, D. C.

A partir de estas consideraciones, se efectuarán simulaciones con distintos parámetros de tasas de rendimiento, tasas de contribución, densidades de acumulación, salarios de cotización, duración del periodo de acumulación, edad de jubilación, esperanza de vida remanente y demás variables relevantes para estimar la proporción de la población afiliada al SAR susceptible de recibir la pensión mínima garantizada.

a) Estructura Ocupacional, Densidad y Salario de Cotización al SAR.

La dinámica de la demografía y la economía mexicanas resultaron en un crecimiento de casi 2% anual de la población ocupada entre los años 2000 y 2011. En términos absolutos las personas ocupadas aumentaron en poco más de 770 mil en promedio anual, durante el mismo periodo; pasaron de 38 millones en el 2000 a 46.5 en el 2011 (véase cuadro 1). Asimismo, una media ubicada entre las 200 y las 250 mil personas al año migraron a los Estados Unidos y, también anualmente, otros 120 mil que permanecieron en México no pudieron encontrar un trabajo, y pasaron a engrosar las filas del desempleo abierto.

CUADRO 1				
POBLACION OCUPADA Y AFILIACIÓN AL IMSS E ISSSTE: 2000-2011 (millones de trabajadores)				
AÑO	POBLACION OCUPADA	ASEGURADOS IMSS	INCORPORADOS ISSSTE	TASA DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL
2000	38.0	12.4	2.3	38.7%
2005	40.8	13.0	2.4	37.7%
2010	44.6	14.5	2.6	38.3%
2011	46.5	15.0	2.7	38.1%

FUENTE: IMSS, ISSSTE E INEGI

En el agregado, el “bono demográfico” de que dispone, transitoriamente, el país, significó que, durante los últimos lustros, un flujo medio anual de más de un millón

cien mil individuos se incorporó a la búsqueda de ocupación, en territorio nacional o en el del vecino del norte.

Una característica muy desfavorable de la estructura ocupacional de México, tanto desde la perspectiva económica como social, es la baja capacidad del aparato productivo para asimilar a la población en esquemas de empleo cabalmente formales, por su afiliación más o menos continua a la seguridad social y al sistema tributario. Entre el 2000 y el 2011, los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE apenas representaron el 38% de la población ocupada (véase cuadro 1). Es decir, si se añade al gran vacío de cobertura a los desocupados y a los migrantes a los Estados Unidos, dos de cada tres mexicanos en edad de trabajar y, en busca de ocupación, quedaron fuera de la seguridad social.

Desde la perspectiva del retiro, esta estructura ocupacional plantea retos enormes. Como ya se mostró, la proporción de la población que cotiza al SAR es muy baja en cualquier momento en que se mida. Pero, adicionalmente, la rotación entre ocupaciones cubiertas por la seguridad social y no cubiertas, sobre todo en los estratos de menores ingresos es muy alta, como se ilustrará más adelante. Esta combinación, determina que la densidad de cotización al SAR sea muy baja a lo largo de la vida productiva de los trabajadores mexicanos, sobre todo en el segmento de bajos ingresos que, desgraciadamente, es el más amplio por mucho.

El salario promedio de cotización al IMSS en diciembre de 2010 era de 242 pesos diarios, esto es, 7,260 pesos mensuales: algo más de 600 dólares norteamericanos en ese momento. Así, el trabajador promedio en México, cubierto por la seguridad social, recibía un ingreso muy bajo si se compara con los niveles de la OCDE.

Además, al analizar el comportamiento, en términos reales, del salario de cotización al IMSS, durante el intervalo 2000-2011 (véase cuadro 2), se observa un magro incremento medio anual apenas superior al uno por ciento, aunque debe notarse un virtual estancamiento durante el último quinquenio. Así que no sólo se trata de ingresos relativamente bajos, sino también poco dinámicos. Esta realidad salarial, determinada por la competitividad general del país y por la compleja y desfavorable condición que guarda la economía global, difícilmente cambiará significativamente, para bien, en el mediano plazo.

El bajo salario medio de cotización al IMSS equivale en el 2011 a algo más de cuatro salarios mínimos (véase cuadro 2), y presenta una distribución muy desigual, lo que determina la existencia de grandes contingentes de trabajadores de muy bajos ingresos, entre los cuales la rotación entre empleos formales e informales es especialmente alta.

CUADRO 2

PROMEDIO DEL SALARIO REAL DE COTIZACION AL IMSS: 2000-2011

AÑO	(DIC. 2010 = 100) PESOS DIARIOS	MULTIPLO DEL SALARIO MINIMO GENERAL
2000	210	3.7
2001	222	3.8
2002	229	3.9
2003	233	4.0
2004	236	4.1
2005	249	4.1
2006	244	4.3
2007	247	4.3
2008	247	4.5
2009	245	4.4
2010	242	4.3
2011	245	4.2

FUENTE: SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

El bajo nivel del salario vigente en México, aunado a la baja cobertura de la seguridad social y a la baja densidad de cotización para el retiro, definen un panorama complicado a la luz de una población que envejece con celeridad. Simplemente, como ejemplo, la pensión esperada del trabajador promedio, del privilegiado grupo de cotizantes al IMSS que podrá aspirar a una pensión, dados los parámetros de ingreso medio de 2000- 2011 y un supuesto de tasa de

reemplazo del 40% (relativamente optimista), tendría una pensión de alrededor de 250 dólares mensuales del 2011 al jubilarse, tres mil dólares al año.

Y como ya se mencionó, este afiliado promedio, con un ingreso estimado al retirarse equivalente al 30% del ingreso per capita actual, sería un privilegiado. Pues la situación es aún más difícil en la realidad por la desigual distribución de los ingresos de los participantes en el SAR. Resulta que, en el 2011, casi tres cuartas partes de las cuentas con alguna actividad durante los tres años anteriores, corresponden a trabajadores con ingresos de tres salarios mínimos o menos (véase cuadro 3). Esto significa que solamente poco más de una cuarta parte de los afiliados ganaba más de cinco mil doscientos pesos al mes (menos de 400 dólares), o 5 salarios mínimos.

CUADRO 3	
PROPORCION DE CUENTAS EN EL SAR DE AFILIADOS CON MAS DE TRES Y CINCO SALARIOS MINIMOS DE INGRESO: 2011	
AFILIADOS CON INGRESO > 3 SALARIOS MINIMOS	AFILIADOS CON INGRESO > 5 SALARIOS MINIMOS
26.7 %	12.8%
TRABAJADORES QUE RECIBIERON AL MENOS UNA APORTACION DE RCV EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS, HASTA EL SEGUNDO BIMESTRE DE 2011. NO INCLUYE ISSSTE NI TRABAJADORES INDEPENDIENTES.	
FUENTE: CONSAR	

La estructura de la distribución de los salarios de los cotizantes al SAR, reproduce la estructura distributiva de la economía en general. Los datos del periodo 2000-2011 muestran que entre 70 y 75% de la población ocupada percibió un máximo de tres salarios mínimos de ingreso. (véase cuadro 4). Por otra parte, los ingresos mayores a cinco salarios mínimos solamente fueron accesibles a un 11% de los ocupados al principio de la década, aunque para 2011 la proporción era de apenas 9 por ciento.

CUADRO 4		
POBLACION OCUPADA CON MAS DE TRES Y CINCO SALARIOS MINIMOS DE INGRESO: 2000-2011		
AÑO	PERSONAS CON > 3 SALARIOS MINIMOS	PERSONAS CON > 5 SALARIOS MINIMOS
2000	25.2%	10.8%
2005	30.1%	10.9%
2010	27.9%	9.5%
2011	26.9%	9.1%

FUENTE: INEGI

Esto quiere decir, en números gruesos, que de prevalecer esta estructura de salarios bajos y poco dinámicos, habría una muy alta probabilidad de que por lo menos 75% de los afiliados al SAR requieran de recursos fiscales para acceder a una pensión mínima garantizada, similar en términos reales a lo hoy vigente.¹

¹ La pensión mínima vigente en 2011 es de 2,326.50 pesos mensuales.

Desde luego, este cálculo debe ser realizado con información específica para estimar con precisión las pensiones esperadas y el pasivo fiscal implícito en el SAR. Sin embargo, estos números gruesos indican que la obligación contingente para el Estado será importante en magnitud. Y a esto debe sumarse el gran número de personas ocupadas que no tendrán derecho a una pensión del SAR por no cumplir con requisitos mínimos de cotización, pero que demandarán apoyo de la política social.

En economías como la mexicana, en las que las entradas y salidas de la formalidad son comunes y frecuentes a lo largo de la vida de los trabajadores, la densidad de cotización tiende a ser baja. La estimación de esta variable es fundamental para las proyecciones de los sistemas de retiro. En Chile, país líder en el desarrollo del sistema de pensiones, se ha invertido un gran esfuerzo para montar esquemas de información que cuantifiquen las variables relevantes para proyectar el valor esperado de las pensiones de los afiliados y de las obligaciones contingentes del Estado. “Los resultados se publicaron en 2004 y mostraron que en promedio un hombre cotiza seis de cada diez años de trabajo y una mujer cuatro de cada diez, por lo que difícilmente el modelo de AFP les pagaría buenas pensiones con esa densidad de cotización”². Al ponderar por las participaciones de hombres y mujeres en el mercado laboral, la densidad promedio de cotización

² Arenas de Mesa Alberto, “Historia de la Reforma Previsional Chilena”, OIT 2010, Santiago de Chile, pag. 44.

en Chile era de 51%, y esta información fue crucial para la reforma previsional que realizó ese país en el 2008.

En el caso de México todavía no se cuenta con sistemas de información como los chilenos, pero con datos parciales de la CONSAR se puede concluir que a mediados de 2011 la densidad de cotización de las cuentas activas durante los últimos tres años era de 61% (véase cuadro 5). Desde luego, este parámetro sobrestima la densidad de cotización de toda la población, pues deja fuera a aquellos afiliados que dejaron de aportar por más de 18 bimestres. Sin embargo, es útil para ubicar rangos.

CUADRO 5		
DENSIDAD DE COTIZACION AL SAR DE TRABAJADORES SEGÚN SU NIVEL DE INGRESO: 2011		
INGRESO	DENSIDAD DE COTIZACION	PROPORCION DE LOS AFILIADOS
HASTA 5 SALARIOS MIINIMOS	59.0%	87.2%
> DE 5 SALARIOS MINIMOS	75.0%	12.8%
TOTAL	61.0%	100.0%

TRABAJADORES QUE RECIBIERON AL MENOS UNA APORTACION DE RCV EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS, HASTA EL SEGUNDO BIMESTRE DE 2011. NO INCLUYE ISSSTE NI TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

FUENTE: ELABORADO CON CIFRAS CONSAR

Además, permite ver que es clara la diferencia de las densidades de cotización de los afiliados con ingresos superiores a 5 salarios mínimos y los que se encuentran debajo de ese límite; en el primer caso es de 75% y en el segundo de 59%. La correlación entre ingreso y densidad de cotización es altamente positiva.

Una diferencia importante entre los afiliados a los sistemas de retiro chileno y el mexicano es la participación por género. En Chile se observa una ligera ventaja de la fracción masculina, mientras que en México, según datos de la CONSAR, la relación es de 61% de hombres y 39% de mujeres, para los trabajadores incorporados al IMSS. En el caso de ISSSTE las proporciones son de 51% hombres y 49% mujeres, parecidas al agregado chileno, pero su participación en el total de las cuentas administradas por las AFORES es muy baja.

Otro aspecto importante de los cálculos que se pueden hacer con información parcial en México, a diferencia del caso chileno, es que la estimación de las densidades de cotización por género, con los datos de las cuentas activas en los últimos tres años de la CONSAR³, no arrojan diferencias significativas. Esto puede explicarse, probablemente, por ausencias más prolongadas de las mujeres en el mercado laboral cubierto por la seguridad social. Es probable que de utilizarse períodos más largos con al menos una contribución, digamos 5 o 7 años, en lugar de 3, los diferenciales de las densidades de cotización se harían

³ Las cifras al segundo bimestre de 2011, correspondientes a las cuentas que recibieron por lo menos una aportación durante los últimos tres años.

evidentes. No se diga con información completa de la vida productiva. En todo caso, se hace patente la necesidad de contar con un sistema de información adecuada para medir las densidades de cotización, pues pudiese haber sesgos importantes en el SAR en contra de las mujeres, dado su papel fundamental en la maternidad y el cuidado de los hijos, y el consecuente alejamiento del mercado laboral que se da en muchos casos.

Por otra parte, estimaciones de movilidad laboral con alguna información de la misma CONSAR, para el período 1997-2006, indican que la densidad promedio de cotización fue de 45%.⁴ Este parámetro parece congruente con el 51% registrado para la economía chilena, que mostró un mejor desempeño en términos de crecimiento y generación de empleo que la mexicana, durante las últimas dos décadas.

Para abundar aún más sobre el fundamental tema de la alta rotación entre la formalidad y la informalidad, basta señalar que, aunque en 2011 solamente hay algo más de 17 millones de trabajadores incorporados al IMSS y al ISSSTE, en el SAR se administran más de 42 millones de cuentas. Suprimiendo posibles duplicaciones, que la CONSAR estima no superan un 5%, quedan alrededor de 40 millones de cuentas; esto significa que, más de 20 millones corresponden a

⁴ Levy Santiago, "Good Intentions, Bad Outcomes", Brookings Institution Press 2008, Washington, D. C., pag. 11.

individuos que actualmente no están incorporados a la seguridad social pero que lo estuvieron en el pasado.

Estos datos permiten vislumbrar que la mayor parte de la fuerza laboral mexicana toca en algún momento la formalidad, pero la permanencia en ella tiende a ser breve y la rotación alta.

Dado este esquema de entradas y salidas de la seguridad social, podría pensarse que los afiliados valorarían el mantener la cotización al SAR como trabajadores independientes en las etapas en que no cuentan con cobertura. Sin embargo, hay apenas 200 mil cuentas, de 42 millones, de afiliados independientes, menos de un medio de punto porcentual del universo.

Así pues, como conclusiones inequívocas de una revisión somera a la estructura ocupacional en México, queda claro que: 1) hay una baja cobertura del sistema de retiro; 2) la densidad de cotización de los trabajadores es también baja; 3) los salarios de cotización son apenas de subsistencia para, por lo menos, tres cuartas partes de los afiliados, y 4) todo esto implica grandes pasivos contingentes para el Estado.

b) Segmentación de la población afiliada al SAR

De las conclusiones del apartado anterior, se desprende la conveniencia de identificar distintos segmentos dentro de la población afiliada al SAR, dada la heterogeneidad de la misma y su concentración en bajos niveles salariales.

En el presente apartado se realizan algunas simulaciones que arrojan datos útiles para una primera segmentación de la población afiliada al SAR. En estos ejercicios se consideraron los siguientes parámetros y supuestos:

1. Salario Mínimo General (SM): \$59.82/día; \$1,794.60/mes.
2. El promedio de la Unidad de Renta Vitalicia del 5 de enero al 31 de octubre de 2011.⁵
3. Una pensión mínima garantizada de \$2,326.50.⁶
4. Los afiliados hacen uso de su cuenta de vivienda.

El trabajador representativo

Este escenario describe las condiciones mínimas que tendría que cumplir el trabajador representativo del SAR para alcanzar, mediante los fondos acumulados en su cuenta individual de ahorro para el retiro, una pensión equivalente a la pensión mínima garantizada por la Ley del SAR para trabajadores afiliados al IMSS.⁷ Bajo supuestos sumamente restrictivos, estos trabajadores serían

⁵ Según tablas publicadas en http://www.consar.gob.mx/principal/valores_uni_renta_vitalicia.shtml

⁶ De acuerdo con Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre, 2011, p. 21

⁷ Se consideran para estos escenarios los trabajadores afiliados al IMSS por ser los más representativos, ya que constituyen 90 por ciento de los afiliados al SAR.

indiferentes entre recibir la pensión mínima garantizada y la que obtendría a partir del saldo de su cuenta de ahorro individual.

Para identificar al trabajador representativo del SAR se considera en esta sección a la mediana de la distribución de los trabajadores activos en el sistema, que se ubica en el nivel de dos salarios mínimos. En este caso se encuentran 42.7 por ciento de los trabajadores activos en el Sistema, mientras que 11.1 por ciento ganan un salario mínimo.⁸

Se considera que la mediana es el mejor indicador del nivel de ingreso del trabajador típico, pues la media presenta un sesgo hacia arriba, ya que la distribución de salarios de cotización se concentra en los salarios bajos y se trunca al nivel de un salario mínimo, como puede apreciarse en la gráfica Número 1.

⁸ Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre 2011, Cuadro 1.12, p. 18.

Gráfica No. 1



Para que el trabajador de 2 salarios mínimos pudiera alcanzar en su cuenta de ahorro individual el saldo necesario para recibir una pensión superior a la mínima garantizada, tendría que cotizar ininterrumpidamente durante cuarenta años y obtener una tasa real de rendimiento neto de cinco por ciento anual, como muestra el cuadro No. 6.

Como se ve, dadas las bajas densidades de cotización descritas en el apartado anterior, se tendrían que cumplir condiciones a todas luces inusuales para que el afiliado típico del SAR pudiera acumular un fondo de ahorro individual suficiente para entregar una pensión igual o superior a la mínima garantizada. Se aprecia también que, por el sólo hecho de ser más longevas, a igual saldo acumulado en

su cuenta individual, a las mujeres correspondería una pensión menor que a los hombres.

Cuadro No. 6: 2 salarios mínimos, 40 años de cotización

Supuestos		
Pensión Mínima Garantizada	\$ 2,326.50	
Salario Mínimo General	\$ 59.82	
Número de Salarios Mínimos	2	
Salario Base de Cotización	\$ 3,589.20	
Densidad de cotización	100%	
Tasa de rendimiento real anual	5.00%	
Años de cotización	40	
Unidad de Renta Vitalicia		
Hombres	Mujeres	
17.05671175	18.34333315	
URV: promedio anual 05/01/11-31/10/11		
Fuente: Consar		
Resultados		
	Hombres	Mujeres
Pensión Esperada	\$ 2,360.51	\$ 2,194.94
Tasa de reemplazo	65.8%	61.2%
Diferencia con pensión mínima	\$34.01	-\$131.56

Volviendo a los supuestos del escenario comentado, parece difícil alcanzar una tasa de rendimiento real de cinco por ciento anual. Por su parte, como ya se señaló, la densidad de cotización esperada para el trabajador representativo no es de cien por ciento, sino de alrededor de 45 por ciento; aun la optimista cifra de 59 por ciento, correspondiente a la densidad de cotización de los afiliados activos, se

queda corta.⁹ Considerando una vida laboral promedio de 42 años, esta densidad de cotización equivale a un periodo de acumulación de 25 años, aproximadamente. Es decir, bajo supuestos optimistas, los trabajadores con este nivel de ingreso cotizarían, en promedio, durante un periodo un poco superior al necesario para ser sujetos de recibir la pensión mínima garantizada, que es de poco más de 24 años. Sin embargo, más de 40 por ciento de estos trabajadores presenta una densidad de cotización menor a 50 por ciento, lo que los dejaría fuera de la cobertura de las pensiones del SAR. Desde luego, este escenario es aún más negativo si se utilizan supuestos de densidad de cotización a lo largo de la vida, que probablemente se acercan a 45 por ciento.¹⁰

En general, se observa una correlación positiva entre densidad de aportación y salario de cotización. Esto significa que los trabajadores de menores ingresos tienen una participación menos constante en el SAR. En efecto, dada la estructura del mercado laboral mexicano, mientras menos gana un trabajador es más susceptible de alternar, a lo largo de su vida, periodos de participación en la economía formal – es decir, periodos de cotización – con lapsos de actividad informal.

Primer segmento: 1 a 5 salarios mínimos

El cuadro Número 7 ilustra el caso de un trabajador con ingresos equivalentes a 3 salarios mínimos. Para que este trabajador acumule el saldo necesario para obtener una pensión superior a la mínima garantizada, tendría que cotizar al SAR

⁹ El dato corresponde a trabajadores que recibieron al menos una aportación de RCV en los 18 bimestres previos al segundo de 2011 (Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre, 2011).

¹⁰ Levy, op.cit.

durante 40 años y obtener un rendimiento neto real de 3.5 por ciento en su cuenta individual.

Cuadro No. 7: 3 salarios mínimos, 40 años de cotización

Supuestos	
Pensión Mínima Garantizada	\$ 2,326.50
Salario Mínimo General	\$ 59.82
Número de Salarios Mínimos	3
Salario Base de Cotización	\$ 5,383.80
Densidad de cotización	100%
Tasa de rendimiento real anual	3.50%
Años de cotización	40

Unidad de Renta Vitalicia	
Hombres	Mujeres
17.05671175	18.34333315

URV: promedio anual 05/01/11-31/10/11
Fuente: Consar

Resultados

	Hombres	Mujeres
Pensión Esperada	\$2,418.09	\$2,248.48
Tasa de reemplazo	44.9%	41.8%
Diferencia para pensión mínima	\$91.59	-\$78.02

Una vez más, ambos supuestos podrían parecer optimistas, dadas las condiciones actuales de los mercados financieros y laborales. En cuanto a la densidad de cotización, como ya quedó asentado en el apartado (a) de este documento, entre trabajadores cuyo ingreso equivale a tres salarios mínimos, la densidad promedio de cotización es muy probablemente inferior a 45%, con una proporción muy baja de los trabajadores alcanzando una densidad promedio de cotización superior a 75 por ciento. Todo esto sugiere que sólo en contados casos – si acaso – se cumpliría el supuesto de una densidad de cotización de cien por ciento.

Igualmente, la tasa de rendimiento neto real utilizada en los cálculos del cuadro Número 7 parece optimista ante las condiciones que hoy prevalecen en los mercados financieros, mismas que no parece razonable prever que mejoren en el futuro mediato.¹¹

Una de las principales lecciones de este ejercicio es que, para que un trabajador con ingresos menores a 3 salarios mínimos pueda alcanzar una pensión equivalente a la pensión mínima garantizada mediante su ahorro individual, es necesario que se cumplan condiciones que, en la práctica, serían excepcionales. Dicho de otro modo, un trabajador que gane hasta 3 salarios mínimos, muy difícilmente será acreedor a una pensión superior a la mínima garantizada.

Una segunda lección es que el SAR no genera incentivos, por sí mismo, para que los trabajadores que ganan tres salarios mínimos o menos, que son casi tres cuartas partes de los afiliados al Sistema, procuren cotizar en el SAT más allá de lo estrictamente necesario para acceder a la pensión mínima garantizada, es decir, durante 1250 semanas, equivalentes a poco más de 24 años.¹²

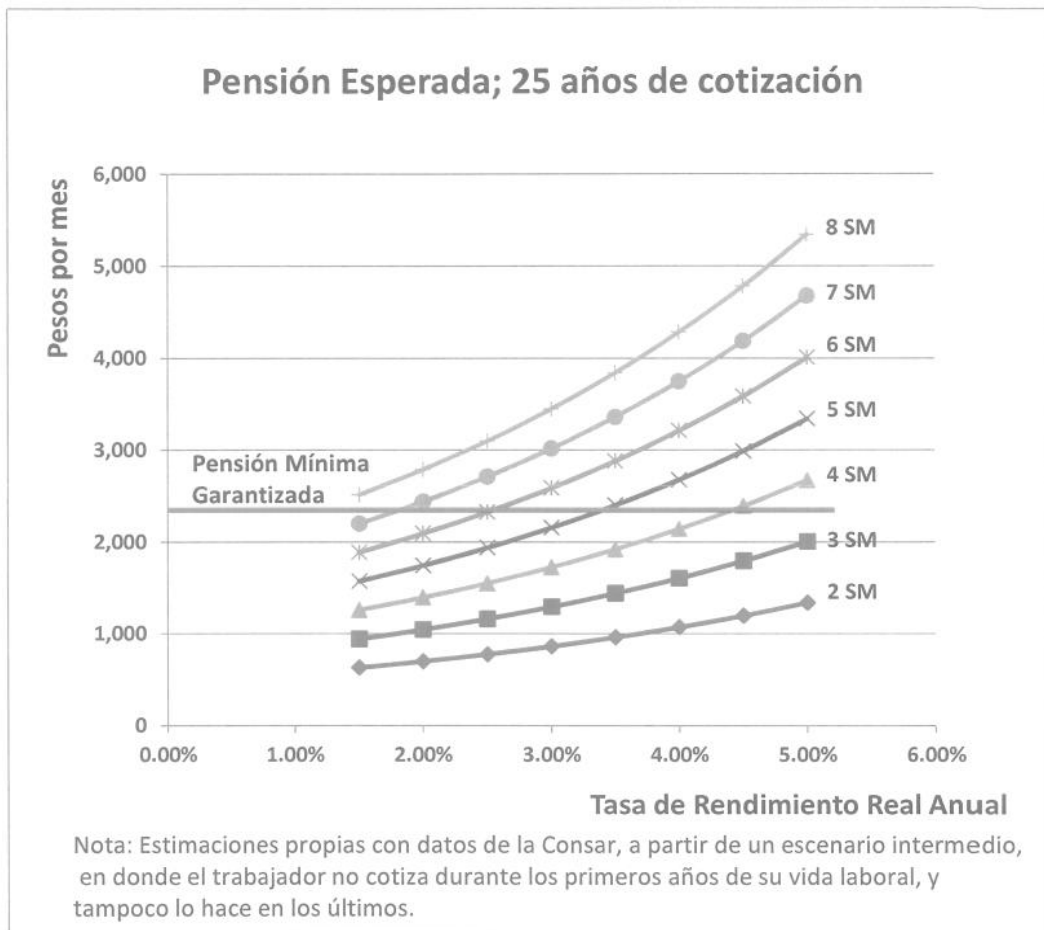
Como conclusión preliminar de este apartado, se puede apuntar que 80 y 90 por ciento de los afiliados al SAR terminarán recibiendo la pensión mínima garantizada casi con toda seguridad.

¹¹ De acuerdo con Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre 2011, el rendimiento real histórico de los fondos de ahorro para el retiro ha sido de 6 por ciento; considerando esta cifra, una vez descontada la comisión de las Afores por la gestión de dichos fondos, se puede estimar que el rendimiento real histórico ha sido de alrededor de 3.5 por ciento.

¹² Desde luego, la decisión de participar en la economía formal, no depende sólo de los trabajadores, que en muchos casos no encuentran una oferta de empleo razonable dentro de ese sector del mercado laboral. Por otra parte, todo lo demás igual, aún cuando no tenga sentido desde el punto de vista del ahorro para el retiro la participación del trabajador en la economía formal, sí lo tendrá cuando se consideran otras prestaciones, como el ahorro para la vivienda y, principalmente, el acceso a servicios públicos de salud.

Para los trabajadores que ganan 4 y 5 salarios mínimos, conviene ver la gráfica No. 2, en la que se muestra cuáles serían las pensiones esperadas para trabajadores que cotizan durante 25 años, considerando distintas tasas de rendimiento real anual y distintos niveles de ingreso. Según se ve en la gráfica, los trabajadores que ganan 4 salarios mínimos muy difícilmente superarían el umbral de la pensión mínima garantizada, y los que ganan 5 salarios mínimos lo lograrían sólo si los rendimientos de los fondos de ahorro superan el 3.5 por ciento anual que, como ya se ha comentado, parece improbable dadas las condiciones que imperan, y que se anticipa prevalecerán por mucho tiempo, en los mercados financieros.

Gráfica Número 2



Los sistemas de aportación definida, como es el caso del SAR, se distinguen de los de beneficio definido por quién es el sujeto de riesgo de última instancia. Así, en el caso de los sistemas de beneficio definido, como lo fue el los trabajadores afiliados al IMSS hasta 1997, en caso de insuficiente fondeo para el pago de las pensiones, el pagador de última instancia sería el erario. En contraste, uno de los rasgos distintivos de los sistemas de pensiones de aportación definida, es que el trabajador individual es quien absorbe el riesgo derivado de una insuficiente acumulación en su fondo de retiro. En el diseño del SAR, esto no ocurre cuando el trabajador no acumula lo necesario para fondear una pensión superior a la mínima

garantizada, por lo que el sujeto de riesgo en caso de insuficiente acumulación son las finanzas públicas.¹³

Esto, sumado a los costos que conlleva la administración de un gran número de cuentas pequeñas por parte de las Afores, lleva a preguntarse sobre la idoneidad del esquema institucional vigente de administración de los fondos para el retiro en el caso mayoritario de los trabajadores que ganan cinco o menos salarios mínimos, y que representan 87.2 por ciento del total de cuentas activas del SAR.

Segundo segmento: 6 a 10 salarios mínimos

Un segundo segmento de trabajadores lo constituyen los que ganan entre 6 y 10 salarios mínimos, correspondientes a 8.2 por ciento de las cuentas activas del SAR. Se trata de un grupo que, en un mayor número de casos, acumulará fondos suficientes para recibir una pensión superior a la mínima garantizada.

A partir de la observación de las Gráfica 2 se puede concluir que quienes ganan más de 6 salarios mínimos tienen mayor probabilidad de alcanzar una pensión superior a la mínima garantizada. Más aún si se considera que entre el grupo de ingresos de 6 a 10 salarios mínimos la densidad de cotización aumenta considerablemente respecto de los trabajadores de menores ingresos.

Sin embargo, las tasas de reemplazo esperadas para este segmento de ingresos pueden ser inaceptablemente bajas, excepto que el ahorro obligatorio se

¹³ En el apartado xxx de este documento se presentan estimaciones del costo fiscal contingente asociado al pago de la pensión mínima garantizada.

complemente con aportaciones voluntarias que, por el nivel de ingreso de que se trata, serán muy improbables.

La gráfica Número 3 muestra la relación entre tasa de rendimiento y tasa de reemplazo para trabajadores con 25 y 40 años de cotización. Ahí se aprecia que, aún en el muy optimista supuesto de que se pudiera mantener una tasa de rendimiento real anual de 3.5 por ciento durante todo el periodo de acumulación de los trabajadores, la tasa de reemplazo sería, en el primer caso, de sólo 27 por ciento y, en el segundo, de 45 por ciento.¹⁴ Se trata, como ya se dijo, de tasas insuficientes para que este tipo de asalariados pueda mantener su nivel de vida. Esto, eventualmente, puede dar lugar a presiones sociales que terminen por recaer sobre las finanzas públicas.

Gráfica No. 3



¹⁴ La tasa de reemplazo para el asalariado mediano en los países de la OCDE es de 72 por ciento (OCDE, *Pensions at a Glance*, 2011).

Segmento 3: más de 10 salarios mínimos.

Los trabajadores ubicados en este segmento de ingreso son los que tienen una mayor densidad de cotización y representan 4.3 por ciento del total de cuentas del SAR. Por su nivel de ingreso, es razonable esperar que todos estos trabajadores alcancen una pensión superior a la mínima garantizada aunque, al igual que con los trabajadores del segmento 2, las tasas de reemplazo serán inaceptablemente bajas. Sin embargo, en el caso de estos trabajadores, cabe esperar que sí tengan alguna capacidad de ahorro voluntario, el cual seguramente se complementa con la acumulación de activos no financieros a lo largo de la vida. El tratamiento para este segmento requiere énfasis en la educación financiera y la generación de opciones de ahorro e inversión idóneas, pero no necesariamente representa un pasivo contingente para las finanzas públicas.

Conclusiones

En el presente apartado se han aportado elementos que permiten un primer acercamiento a la segmentación de la población afiliada al SAR.

Un primer segmento lo constituyen los trabajadores que ganan entre 1 y 5 salarios mínimos, y que constituyen 87.2 por ciento de las cuentas activas del SAR. Estos trabajadores, casi con toda seguridad, habrán de recibir la pensión mínima garantizada, en caso de cumplir con las semanas de cotización necesarias para tener ese derecho. La abundancia de trabajadores que habrán de recibir la pensión mínima constituye un pasivo contingente considerable para las finanzas

públicas, por lo que es necesaria su estimación precisa para una adecuada previsión.

Un segundo segmento lo constituyen los trabajadores que ganan entre 6 y 10 salarios mínimos, que representan 8.2 por ciento de las cuentas activas del Sistema. Estos trabajadores podrán recibir una pensión del SAR superior a la mínima garantizada, pero con un nivel de reemplazo inaceptablemente bajo, lo que eventualmente podrá traducirse en presiones sociales y, en consecuencia, constituyen un eventual gravamen para las finanzas públicas.

El tercer y último segmento lo constituyen los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos, los cuales casi con seguridad tendrán acceso a una pensión del SAR por encima de la mínima garantizada pero, al igual que los que integran el segundo segmento, con bajas tasas de reemplazo. Estos trabajadores, con más posibilidades para realizar ahorro voluntario y acumular activos, requieren un tratamiento específico, que enfatice la educación financiera y el desarrollo de una oferta de vehículos de ahorro e inversión apropiados.

ESTUDIO SOBRE TRATAMIENTO DIFERENCIADO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO ENTRE LOS DISTINTOS SEGMENTOS DEL MERCADO LABORAL MEXICANO (entrega parcial 30/12/2011)

Introducción: alcances y límites del Sistema de Ahorro para el Retiro hasta la fecha.

La estructura real de la economía mexicana implica que hay grandes segmentos de la población que trabajan en actividades informales y que nunca llegan a cotizar en el SAR. También hay otra gran proporción de la población que, durante su vida laboral, intercala periodos de trabajo formal e informal. Es solamente una proporción minoritaria de la fuerza de trabajo la que pasa de manera continua su vida productiva en el sector formal, cotizando constantemente en el SAR.

Esta situación es especialmente grave en el caso de las mujeres.

Este cuadro, crítico desde el punto de vista del ahorro para el retiro, se complica aún más por el hecho de que los ingresos de la mayor parte de la población son muy bajos, permitiendo apenas la subsistencia de las familias.

Así pues, la combinación de estos factores da como resultado que una gran proporción de la población está completamente fuera de la cobertura del SAR, y otra, también muy grande, con tasas de reemplazo muy bajas. Esto significa un enorme pasivo contingente para el Estado que, de una manera u otra, tendrá que utilizar recursos fiscales para atender en la vejez tanto a los que cotizaron alguna vez como a los que nunca lo hicieron.

Esta realidad hace indispensable el planteamiento transparente de la situación y el análisis de posibles formas de enfrentar el problema.

Actualmente, los afiliados al SAR, cuando son de bajos ingresos, y/o con entradas y salidas de la formalidad, dependerán de la pensión mínima garantizada por el Estado, lo que requerirá de la aplicación de recursos fiscales.

Por otro lado, los de mayores ingresos y alta permanencia en la formalidad (alta densidad de cotización), recibirán, probablemente, tasas de reemplazo que difícilmente excederán un tercio de su ingreso de los años previos al retiro, debido a lo reducido del ahorro obligatorio y a los bajos rendimientos que ofrecen los mercados financieros.

En el primer caso, el recurso fiscal que será necesario para cubrir las pensiones de los menos favorecidos, no está claramente estimado en su tendencia de largo plazo. En el segundo, pareciera que los afiliados no están conscientes del esfuerzo de ahorro voluntario que tendrían que estar realizando para garantizar un retiro digno.

De no menor importancia es lo que ocurre con los sectores informales, de bajos y altos ingresos, que impondrán también esfuerzos fiscales significativos y que deberían estar generando flujos de ahorro voluntario elevados.

El hecho de que el SAR contemple un tratamiento uniforme para los distintos tipos de trabajadores dificulta el entendimiento y solución de la problemática descrita. En el presente documento se ofrecen elementos para la caracterización del problema, así como algunas sugerencias de solución para alinear tanto la política

pública como las decisiones privadas de ahorro con las distintas realidades de cada segmento.

1. Segmentación del SAR por grupos socioeconómicos, los de bajos ingresos y los relativamente favorecidos.

Estructura Ocupacional, Densidad y Salario de Cotización al SAR.

La dinámica de la demografía y la economía mexicanas resultaron en un crecimiento de casi 2% anual de la población ocupada entre los años 2000 y 2011. En términos absolutos las personas ocupadas aumentaron en poco más de 770 mil en promedio anual, durante el mismo periodo; pasaron de 38 millones en el 2000 a 46.5 en el 2011 (véase cuadro 1). Asimismo, una media ubicada entre las 200 y las 250 mil personas al año migraron a los Estados Unidos y, también anualmente, otros 120 mil que permanecieron en México no pudieron encontrar un trabajo, y pasaron a engrosar las filas del desempleo abierto.

CUADRO 1				
POBLACION OCUPADA Y AFILIACIÓN AL IMSS E ISSSTE: 2000-2011				
(millones de trabajadores)				
AÑO	POBLACION OCUPADA	ASEGURADOS IMSS	INCORPORADOS ISSSTE	TASA DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL
2000	38.0	12.4	2.3	38.7%
2005	40.8	13.0	2.4	37.7%
2010	44.6	14.5	2.6	38.3%
2011	46.5	15.0	2.7	38.1%

FUENTE: IMSS, ISSSTE E INEGI

En el agregado, el “bono demográfico” de que dispone, transitoriamente, el país, significó que, durante los últimos lustros, un flujo medio anual de más de un millón cien mil individuos se incorporó a la búsqueda de ocupación, en territorio nacional o en el del vecino del norte.

Una característica muy desfavorable de la estructura ocupacional de México, tanto desde la perspectiva económica como social, es la baja capacidad del aparato productivo para asimilar a la población en esquemas de empleo cabalmente formales, por su afiliación más o menos continua a la seguridad social y al sistema tributario. Entre el 2000 y el 2011, los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE apenas representaron el 38% de la población ocupada (véase cuadro 1). Es decir, si se añade al gran vacío de cobertura a los desocupados y a los migrantes a los Estados Unidos, dos de cada tres mexicanos en edad de trabajar y, en busca de ocupación, quedaron fuera de la seguridad social.

Desde la perspectiva del retiro, esta estructura ocupacional plantea retos enormes. Como ya se mostró, la proporción de la población que cotiza al SAR es muy baja en cualquier momento en que se mida. Pero, adicionalmente, la rotación entre ocupaciones cubiertas por la seguridad social y no cubiertas, sobre todo en los estratos de menores ingresos es muy alta, como se ilustrará más adelante. Esta combinación, determina que la densidad de cotización al SAR sea muy baja a lo largo de la vida productiva de los trabajadores mexicanos, sobre todo en el segmento de bajos ingresos que, desgraciadamente, es el más amplio por mucho.

El salario promedio de cotización al IMSS en diciembre de 2010 era de 242 pesos diarios, esto es, 7,260 pesos mensuales: algo más de 600 dólares norteamericanos en ese momento. Así, el trabajador promedio en México, cubierto por la seguridad social, recibía un ingreso muy bajo si se compara con los niveles de la OCDE.

Además, al analizar el comportamiento, en términos reales, del salario de cotización al IMSS, durante el intervalo 2000-2011 (véase cuadro 2), se observa un magro incremento medio anual apenas superior al uno por ciento, aunque debe notarse un virtual estancamiento durante el último quinquenio. Así que no sólo se trata de ingresos relativamente bajos, sino también poco dinámicos. Esta realidad salarial, determinada por la competitividad general del país y por la compleja y desfavorable condición que guarda la economía global, difícilmente cambiará significativamente, para bien, en el mediano plazo.

El bajo salario medio de cotización al IMSS equivale en el 2011 a algo más de cuatro salarios mínimos (véase cuadro 2), y presenta una distribución muy desigual, lo que determina la existencia de grandes contingentes de trabajadores de muy bajos ingresos, entre los cuales la rotación entre empleos formales e informales es especialmente alta.

CUADRO 2		
PROMEDIO DEL SALARIO REAL DE COTIZACION AL IMSS: 2000-2011		
AÑO	(DIC. 2010 = 100) PESOS DIARIOS	MULTIPLO DEL SALARIO MINIMO GENERAL
2000	210	3.7
2001	222	3.8
2002	229	3.9
2003	233	4.0
2004	236	4.1
2005	249	4.1
2006	244	4.3
2007	247	4.3
2008	247	4.5
2009	245	4.4
2010	242	4.3
2011	245	4.2

FUENTE: SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

El bajo nivel del salario vigente en México, aunado a la baja cobertura de la seguridad social y a la baja densidad de cotización para el retiro, definen un panorama complicado a la luz de una población que envejece con celeridad. Simplemente, como ejemplo, la pensión esperada del trabajador promedio, del privilegiado grupo de cotizantes al IMSS que podrá aspirar a una pensión, dados los parámetros de ingreso medio de 2000- 2011 y un supuesto de tasa de

reemplazo del 40% (relativamente optimista), tendría una pensión de alrededor de 250 dólares mensuales del 2011 al jubilarse, tres mil dólares al año.

Y como ya se mencionó, este afiliado promedio, con un ingreso estimado al retirarse equivalente al 30% del ingreso per capita actual, sería un privilegiado. Pues la situación es aún más difícil en la realidad por la desigual distribución de los ingresos de los participantes en el SAR. Resulta que, en el 2011, casi tres cuartas partes de las cuentas con alguna actividad durante los tres años anteriores, corresponden a trabajadores con ingresos de tres salarios mínimos o menos (véase cuadro 3). Esto significa que solamente poco más de una cuarta parte de los afiliados ganaba más de cinco mil doscientos pesos al mes (menos de 400 dólares), o 5 salarios mínimos.

CUADRO 3	
PROPORCION DE CUENTAS EN EL SAR DE AFILIADOS CON MAS DE TRES Y CINCO SALARIOS MINIMOS DE INGRESO: 2011	
AFILIADOS CON INGRESO > 3 SALARIOS MINIMOS	AFILIADOS CON INGRESO > 5 SALARIOS MINIMOS
26.7 %	12.8%
TRABAJADORES QUE RECIBIERON AL MENOS UNA APORTACION DE RCV EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS, HASTA EL SEGUNDO BIMESTRE DE 2011. NO INCLUYE ISSSTE NI TRABAJADORES INDEPENDIENTES.	
FUENTE: CONSAR	

La estructura de la distribución de los salarios de los cotizantes al SAR, reproduce la estructura distributiva de la economía en general. Los datos del periodo 2000-2011 muestran que entre 70 y 75% de la población ocupada percibió un máximo

de tres salarios mínimos de ingreso. (véase cuadro 4). Por otra parte, los ingresos mayores a cinco salarios mínimos solamente fueron accesibles a un 11% de los ocupados al principio de la década, aunque para 2011 la proporción era de apenas 9 por ciento.

CUADRO 4		
POBLACION OCUPADA CON MAS DE TRES Y CINCO SALARIOS MINIMOS DE INGRESO: 2000-2011		
AÑO	PERSONAS CON > 3 SALARIOS MINIMOS	PERSONAS CON > 5 SALARIOS MINIMOS
2000	25.2%	10.8%
2005	30.1%	10.9%
2010	27.9%	9.5%
2011	26.9%	9.1%

FUENTE: INEGI

Esto quiere decir, en números gruesos, que de prevalecer esta estructura de salarios bajos y poco dinámicos, habría una muy alta probabilidad de que por lo menos 75% de los afiliados al SAR requieran de recursos fiscales para acceder a una pensión mínima garantizada, similar en términos reales a lo hoy vigente.¹

Desde luego, este cálculo debe ser realizado con información específica para estimar con precisión las pensiones esperadas y el pasivo fiscal implícito en el SAR. Sin embargo, estos números gruesos indican que la obligación contingente

¹ La pensión mínima vigente en 2011 es de 2,326.50 pesos mensuales.

para el Estado será importante en magnitud. Y a esto debe sumarse el gran número de personas ocupadas que no tendrán derecho a una pensión del SAR por no cumplir con requisitos mínimos de cotización, pero que demandarán apoyo de la política social.

En economías como la mexicana, en las que las entradas y salidas de la formalidad son comunes y frecuentes a lo largo de la vida de los trabajadores, la densidad de cotización tiende a ser baja. La estimación de esta variable es fundamental para las proyecciones de los sistemas de retiro. En Chile, país líder en el desarrollo del sistema de pensiones, se ha invertido un gran esfuerzo para montar esquemas de información que cuantifiquen las variables relevantes para proyectar el valor esperado de las pensiones de los afiliados y de las obligaciones contingentes del Estado. “Los resultados se publicaron en 2004 y mostraron que en promedio un hombre cotiza seis de cada diez años de trabajo y una mujer cuatro de cada diez, por lo que difícilmente el modelo de AFP les pagaría buenas pensiones con esa densidad de cotización”². Al ponderar por las participaciones de hombres y mujeres en el mercado laboral, la densidad promedio de cotización en Chile era de 51%, y esta información fue crucial para la reforma previsional que realizó ese país en el 2008.

En el caso de México todavía no se cuenta con sistemas de información como los chilenos, pero con datos parciales de la CONSAR se puede concluir que a mediados de 2011 la densidad de cotización de las cuentas activas durante los

² Arenas de Mesa Alberto, “Historia de la Reforma Previsional Chilena”, OIT 2010, Santiago de Chile, pag. 44.

últimos tres años era de 61% (véase cuadro 5). Desde luego, este parámetro sobrestima la densidad de cotización de toda la población, pues deja fuera a aquellos afiliados que dejaron de aportar por más de 18 bimestres. Sin embargo, es útil para ubicar rangos.

CUADRO 5		
DENSIDAD DE COTIZACION AL SAR DE TRABAJADORES SEGÚN SU NIVEL DE INGRESO: 2011		
INGRESO	DENSIDAD DE COTIZACION	PROPORCION DE LOS AFILIADOS
HASTA 5 SALARIOS MIINIMOS	59.0%	87.2%
> DE 5 SALARIOS MINIMOS	75.0%	12.8%
TOTAL	61.0%	100.0%

TRABAJADORES QUE RECIBIERON AL MENOS UNA APORTACION DE RCV EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS, HASTA EL SEGUNDO BIMESTREDE 2011. NO INCLUYE ISSSTE NI TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

FUENTE: ELABORADO CON CIFRAS CONSAR

Además, permite ver que es clara la diferencia de las densidades de cotización de los afiliados con ingresos superiores a 5 salarios mínimos y los que se encuentran debajo de ese límite; en el primer caso es de 75% y en el segundo de 59%. La correlación entre ingreso y densidad de cotización es altamente positiva.

Una diferencia importante entre los afiliados a los sistemas de retiro chileno y el mexicano es la participación por género. En Chile se observa una ligera ventaja de la fracción masculina, mientras que en México, según datos de la CONSAR, la relación es de 61% de hombres y 39% de mujeres, para los trabajadores

incorporados al IMSS. En el caso de ISSSTE las proporciones son de 51% hombres y 49% mujeres, parecidas al agregado chileno, pero su participación en el total de las cuentas administradas por las AFORES es muy baja.

Otro aspecto importante de los cálculos que se pueden hacer con información parcial en México, a diferencia del caso chileno, es que la estimación de las densidades de cotización por género, con los datos de las cuentas activas en los últimos tres años de la CONSAR³, no arrojan diferencias significativas. Esto puede explicarse, probablemente, por ausencias más prolongadas de las mujeres en el mercado laboral cubierto por la seguridad social. Es probable que de utilizarse períodos más largos con al menos una contribución, digamos 5 o 7 años, en lugar de 3, los diferenciales de las densidades de cotización se harían evidentes. No se diga con información completa de la vida productiva. En todo caso, se hace patente la necesidad de contar con un sistema de información adecuada para medir las densidades de cotización, pues pudiese haber sesgos importantes en el SAR en contra de las mujeres, dado su papel fundamental en la maternidad y el cuidado de los hijos, y el consecuente alejamiento del mercado laboral que se da en muchos casos.

Por otra parte, estimaciones de movilidad laboral con alguna información de la misma CONSAR, para el período 1997-2006, indican que la densidad promedio de cotización fue de 45%.⁴ Este parámetro parece congruente con el 51% registrado para la economía chilena, que mostró un mejor desempeño en términos

³ Las cifras al segundo bimestre de 2011, correspondientes a las cuentas que recibieron por lo menos una aportación durante los últimos tres años.

⁴ Levy Santiago, "Good Intentions, Bad Outcomes", Brookings Institution Press 2008, Washington, D. C., pag. 11.

de crecimiento y generación de empleo que la mexicana, durante las últimas dos décadas.

Para abundar aún más sobre el fundamental tema de la alta rotación entre la formalidad y la informalidad, basta señalar que, aunque en 2011 solamente hay algo más de 17 millones de trabajadores incorporados al IMSS y al ISSSTE, en el SAR se administran más de 42 millones de cuentas. Suprimiendo posibles duplicaciones, que la CONSAR estima no superan un 5%, quedan alrededor de 40 millones de cuentas; esto significa que, más de 20 millones corresponden a individuos que actualmente no están incorporados a la seguridad social pero que lo estuvieron en el pasado.

Estos datos permiten vislumbrar que la mayor parte de la fuerza laboral mexicana toca en algún momento la formalidad, pero la permanencia en ella tiende a ser breve y la rotación alta.

Dado este esquema de entradas y salidas de la seguridad social, podría pensarse que los afiliados valorarían el mantener la cotización al SAR como trabajadores independientes en las etapas en que no cuentan con cobertura. Sin embargo, hay apenas 200 mil cuentas, de 42 millones, de afiliados independientes, menos de un medio de punto porcentual del universo.

Así pues, como conclusiones inequívocas de una revisión somera a la estructura ocupacional en México, queda claro que: 1) hay una baja cobertura del sistema de retiro; 2) la densidad de cotización de los trabajadores es también baja; 3) los salarios de cotización son apenas de subsistencia para, por lo menos, tres cuartas

partes de los afiliados, y 4) todo esto implica grandes pasivos contingentes para el Estado.

2. Características de cada uno de los grupos

De las conclusiones del apartado anterior, se desprende la conveniencia de identificar distintos segmentos dentro de la población afiliada al SAR, dada la heterogeneidad de la misma y su concentración en bajos niveles salariales.

En el presente apartado se realizan algunas simulaciones que arrojan datos útiles para una primera segmentación de la población afiliada al SAR. En estos ejercicios se consideraron los siguientes parámetros y supuestos:

1. Salario Mínimo General (SM): \$59.82/día; \$1,794.60/mes.
2. El promedio de la Unidad de Renta Vitalicia del 5 de enero al 31 de octubre de 2011.⁵
3. Una pensión mínima garantizada de \$2,326.50.⁶
4. Los afiliados hacen uso de su cuenta de vivienda

a) El trabajador representativo

Este escenario describe las condiciones mínimas que tendría que cumplir el trabajador representativo del SAR para alcanzar, mediante los fondos acumulados en su cuenta individual de ahorro para el retiro, una pensión equivalente a la pensión mínima garantizada por la Ley del SAR para trabajadores afiliados al

⁵ Según tablas publicadas en http://www.consar.gob.mx/principal/valores_uni_renta_vitalicia.shtml

⁶ De acuerdo con Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre, 2011, p. 21

IMSS.⁷ Bajo supuestos sumamente restrictivos, estos trabajadores serían indiferentes entre recibir la pensión mínima garantizada y la que obtendría a partir del saldo de su cuenta de ahorro individual.

Para identificar al trabajador representativo del SAR se considera en esta sección a la mediana de la distribución de los trabajadores activos en el sistema, que se ubica en el nivel de dos salarios mínimos. En este caso se encuentran 42.7 por ciento de los trabajadores activos en el Sistema, mientras que 11.1 por ciento ganan un salario mínimo.⁸

Se considera que la mediana es el mejor indicador del nivel de ingreso del trabajador típico, pues la media presenta un sesgo hacia arriba, ya que la distribución de salarios de cotización se concentra en los salarios bajos y se trunca al nivel de un salario mínimo, como puede apreciarse en la gráfica Número 1.

⁷ Se consideran para estos escenarios los trabajadores afiliados al IMSS por ser los más representativos, ya que constituyen 90 por ciento de los afiliados al SAR.

⁸ Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre 2011, Cuadro 1.12, p. 18.

Gráfica No. 1



Para que el trabajador de 2 salarios mínimos pudiera alcanzar en su cuenta de ahorro individual el saldo necesario para recibir una pensión superior a la mínima garantizada, tendría que cotizar ininterrumpidamente durante cuarenta años y obtener una tasa real de rendimiento neto de cinco por ciento anual, como muestra el cuadro No. 6.

Como se ve, dadas las bajas densidades de cotización descritas en el apartado anterior, se tendrían que cumplir condiciones a todas luces inusuales para que el afiliado típico del SAR pudiera acumular un fondo de ahorro individual suficiente para entregar una pensión igual o superior a la mínima garantizada. Se aprecia también que, por el sólo hecho de ser más longevas, a igual saldo acumulado en

su cuenta individual, a las mujeres correspondería una pensión menor que a los hombres.

Cuadro No. 6: 2 salarios mínimos, 40 años de cotización

Supuestos	
Pensión Mínima Garantizada	\$ 2,326.50
Salario Mínimo General	\$ 59.82
Número de Salarios Mínimos	2
Salario Base de Cotización	\$ 3,589.20
Densidad de cotización	100%
Tasa de rendimiento real anual	5.00%
Años de cotización	40
Unidad de Renta Vitalicia	
Hombres	Mujeres
17.05671175	18.34333315

URV: promedio anual 05/01/11-31/10/11

Fuente: Consar

Resultados		
	Hombres	Mujeres
Pensión Esperada	\$ 2,360.51	\$ 2,194.94
Tasa de reemplazo	65.8%	61.2%
Diferencia con pensión mínima	\$34.01	-\$131.56

Volviendo a los supuestos del escenario comentado, parece difícil alcanzar una tasa de rendimiento real de cinco por ciento anual. Por su parte, como ya se señaló, la densidad de cotización esperada para el trabajador representativo no es de cien por ciento, sino de alrededor de 45 por ciento; aun la optimista cifra de 59 por ciento, correspondiente a la densidad de cotización de los afiliados activos, se

queda corta.⁹ Considerando una vida laboral promedio de 42 años, esta densidad de cotización equivale a un periodo de acumulación de 25 años, aproximadamente. Es decir, bajo supuestos optimistas, los trabajadores con este nivel de ingreso cotizarían, en promedio, durante un periodo un poco superior al necesario para ser sujetos de recibir la pensión mínima garantizada, que es de poco más de 24 años. Sin embargo, más de 40 por ciento de estos trabajadores presenta una densidad de cotización menor a 50 por ciento, lo que los dejaría fuera de la cobertura de las pensiones del SAR. Desde luego, este escenario es aún más negativo si se utilizan supuestos de densidad de cotización a lo largo de la vida, que probablemente se acercan a 45 por ciento.¹⁰

En general, se observa una correlación positiva entre densidad de aportación y salario de cotización. Esto significa que los trabajadores de menores ingresos tienen una participación menos constante en el SAR. En efecto, dada la estructura del mercado laboral mexicano, mientras menos gana un trabajador es más susceptible de alternar, a lo largo de su vida, periodos de participación en la economía formal – es decir, periodos de cotización – con lapsos de actividad informal.

b) Primer segmento: 1 a 5 salarios mínimos

El cuadro Número 7 ilustra el caso de un trabajador con ingresos equivalentes a 3 salarios mínimos. Para que este trabajador acumule el saldo necesario para obtener una pensión superior a la mínima garantizada, tendría que cotizar al SAR

⁹ El dato corresponde a trabajadores que recibieron al menos una aportación de RCV en los 18 bimestres previos al segundo de 2011 (Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre, 2011).

¹⁰ Levy, op.cit.

durante 40 años y obtener un rendimiento neto real de 3.5 por ciento en su cuenta individual.

Cuadro No. 7: 3 salarios mínimos, 40 años de cotización

Supuestos

Pensión Mínima Garantizada	\$	2,326.50
Salario Mínimo General	\$	59.82
Número de Salarios Mínimos		3
Salario Base de Cotización	\$	5,383.80
Densidad de cotización		100%
Tasa de rendimiento real anual		3.50%
Años de cotización		40

Unidad de Renta Vitalicia

Hombres	Mujeres
17.05671175	18.34333315

URV: promedio anual 05/01/11-31/10/11

Fuente: Consar

Resultados

	Hombres	Mujeres
Pensión Esperada	\$2,418.09	\$2,248.48
Tasa de reemplazo	44.9%	41.8%
Diferencia para pensión mínima	\$91.59	-\$78.02

Una vez más, ambos supuestos podrían parecer optimistas, dadas las condiciones actuales de los mercados financieros y laborales. En cuanto a la densidad de cotización, como ya quedó asentado en el apartado (a) de este documento, entre trabajadores cuyo ingreso equivale a tres salarios mínimos, la densidad promedio de cotización es muy probablemente inferior a 45%, con una proporción muy baja de los trabajadores alcanzando una densidad promedio de cotización superior a

75 por ciento. Todo esto sugiere que sólo en contados casos – si acaso – se cumpliría el supuesto de una densidad de cotización de cien por ciento.

Igualmente, la tasa de rendimiento neto real utilizada en los cálculos del cuadro Número 7 parece optimista ante las condiciones que hoy prevalecen en los mercados financieros, mismas que no parece razonable prever que mejoren en el futuro mediato.¹¹

Una de las principales lecciones de este ejercicio es que, para que un trabajador con ingresos menores a 3 salarios mínimos pueda alcanzar una pensión equivalente a la pensión mínima garantizada mediante su ahorro individual, es necesario que se cumplan condiciones que, en la práctica, serían excepcionales. Dicho de otro modo, un trabajador que gane hasta 3 salarios mínimos, muy difícilmente será acreedor a una pensión superior a la mínima garantizada.

Una segunda lección es que el SAR no genera incentivos, por sí mismo, para que los trabajadores que ganan tres salarios mínimos o menos, que son casi tres cuartas partes de los afiliados al Sistema, procuren cotizar en el SAT más allá de lo estrictamente necesario para acceder a la pensión mínima garantizada, es decir, durante 1250 semanas, equivalentes a poco más de 24 años.¹²

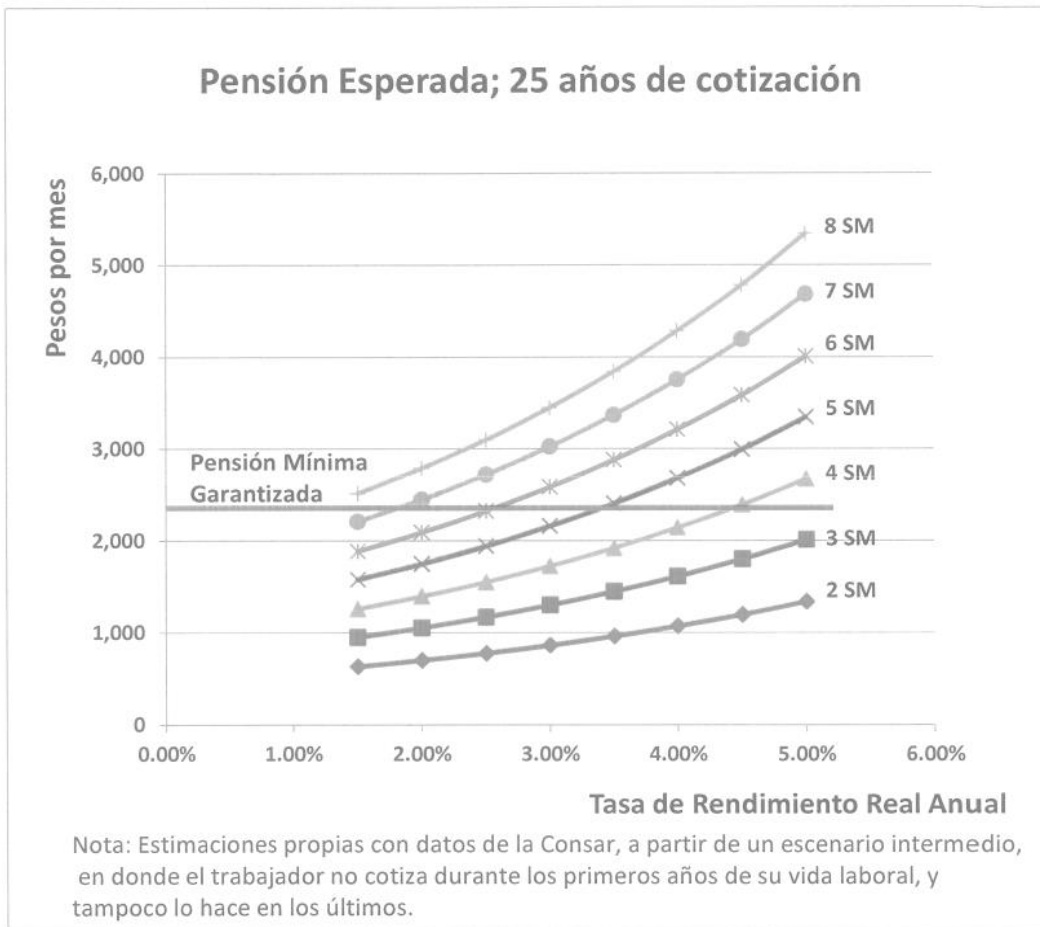
¹¹ De acuerdo con Consar, Informe al Congreso, 2do Trimestre 2011, el rendimiento real histórico de los fondos de ahorro para el retiro ha sido de 6 por ciento; considerando esta cifra, una vez descontada la comisión de las Afores por la gestión de dichos fondos, se puede estimar que el rendimiento real histórico ha sido de alrededor de 3.5 por ciento.

¹² Desde luego, la decisión de participar en la economía formal, no depende sólo de los trabajadores, que en muchos casos no encuentran una oferta de empleo razonable dentro de ese sector del mercado laboral. Por otra parte, todo lo demás igual, aún cuando no tenga sentido desde el punto de vista del ahorro para el retiro la participación del trabajador en la economía formal, sí lo tendrá cuando se consideran otras prestaciones, como el ahorro para la vivienda y, principalmente, el acceso a servicios públicos de salud.

Como conclusión preliminar de este apartado, se puede apuntar que 80 y 90 por ciento de los afiliados al SAR terminarán recibiendo la pensión mínima garantizada casi con toda seguridad.

Para los trabajadores que ganan 4 y 5 salarios mínimos, conviene ver la gráfica No. 2, en la que se muestra cuáles serían las pensiones esperadas para trabajadores que cotizan durante 25 años, considerando distintas tasas de rendimiento real anual y distintos niveles de ingreso. Según se ve en la gráfica, los trabajadores que ganan 4 salarios mínimos muy difícilmente superarían el umbral de la pensión mínima garantizada, y los que ganan 5 salarios mínimos lo lograrían sólo si los rendimientos de los fondos de ahorro superan el 3.5 por ciento anual que, como ya se ha comentado, parece improbable dadas las condiciones que imperan, y que se anticipa prevalecerán por mucho tiempo, en los mercados financieros.

Gráfica Número 2



Los sistemas de aportación definida, como es el caso del SAR, se distinguen de los de beneficio definido por quién es el sujeto de riesgo de última instancia. Así, en el caso de los sistemas de beneficio definido, como lo fue el los trabajadores afiliados al IMSS hasta 1997, en caso de insuficiente fondeo para el pago de las pensiones, el pagador de última instancia sería el erario. En contraste, uno de los rasgos distintivos de los sistemas de pensiones de aportación definida, es que el trabajador individual es quien absorbe el riesgo derivado de una insuficiente acumulación en su fondo de retiro. En el diseño del SAR, esto no ocurre cuando el trabajador no acumula lo necesario para fondear una pensión superior a la mínima

garantizada, por lo que el sujeto de riesgo en caso de insuficiente acumulación son las finanzas públicas.¹³

Esto, sumado a los costos que conlleva la administración de un gran número de cuentas pequeñas por parte de las Afores, lleva a preguntarse sobre la idoneidad del esquema institucional vigente de administración de los fondos para el retiro en el caso mayoritario de los trabajadores que ganan cinco o menos salarios mínimos, y que representan 87.2 por ciento del total de cuentas activas del SAR.

c) Segundo segmento: 6 a 10 salarios mínimos

Un segundo segmento de trabajadores lo constituyen los que ganan entre 6 y 10 salarios mínimos, correspondientes a 8.2 por ciento de las cuentas activas del SAR. Se trata de un grupo que, en un mayor número de casos, acumulará fondos suficientes para recibir una pensión superior a la mínima garantizada.

A partir de la observación de las Gráfica 2 se puede concluir que quienes ganan más de 6 salarios mínimos tienen mayor probabilidad de alcanzar una pensión superior a la mínima garantizada. Más aún si se considera que entre el grupo de ingresos de 6 a 10 salarios mínimos la densidad de cotización aumenta considerablemente respecto de los trabajadores de menores ingresos.

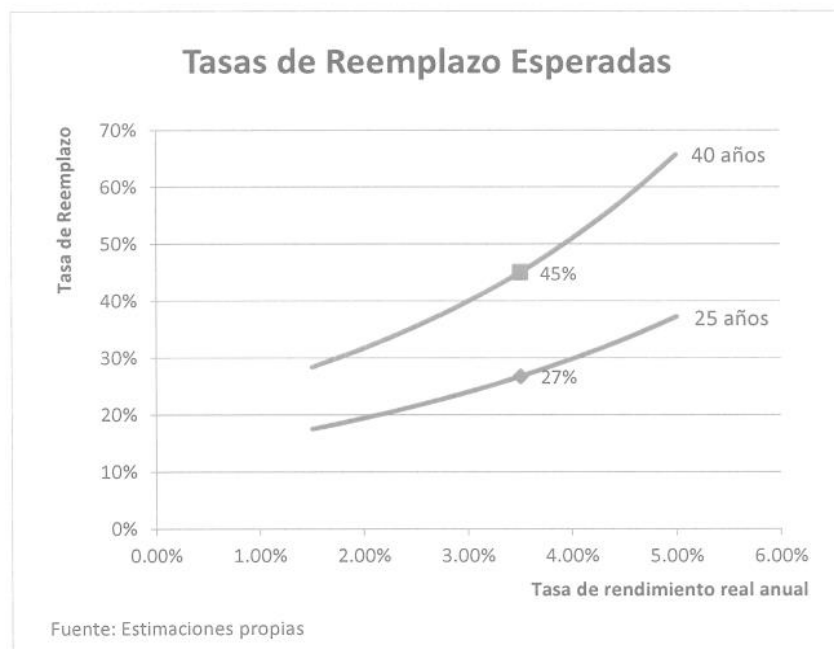
Sin embargo, las tasas de reemplazo esperadas para este segmento de ingresos pueden ser inaceptablemente bajas, excepto que el ahorro obligatorio se

¹³ En el apartado xxx de este documento se presentan estimaciones del costo fiscal contingente asociado al pago de la pensión mínima garantizada.

complemente con aportaciones voluntarias que, por el nivel de ingreso de que se trata, serán muy improbables.

La gráfica Número 3 muestra la relación entre tasa de rendimiento y tasa de reemplazo para trabajadores con 25 y 40 años de cotización. Ahí se aprecia que, aún en el muy optimista supuesto de que se pudiera mantener una tasa de rendimiento real anual de 3.5 por ciento durante todo el periodo de acumulación de los trabajadores, la tasa de reemplazo sería, en el primer caso, de sólo 27 por ciento y, en el segundo, de 45 por ciento.¹⁴ Se trata, como ya se dijo, de tasas insuficientes para que este tipo de asalariados pueda mantener su nivel de vida. Esto, eventualmente, puede dar lugar a presiones sociales que terminen por recaer sobre las finanzas públicas.

Gráfica No. 3



¹⁴ La tasa de reemplazo para el asalariado mediano en los países de la OCDE es de 72 por ciento (OCDE, *Pensions at a Glance*, 2011).

Segmento 3: más de 10 salarios mínimos.

Los trabajadores ubicados en este segmento de ingreso son los que tienen una mayor densidad de cotización y representan 4.3 por ciento del total de cuentas del SAR. Por su nivel de ingreso, es razonable esperar que todos estos trabajadores alcancen una pensión superior a la mínima garantizada aunque, al igual que con los trabajadores del segmento 2, las tasas de reemplazo serán inaceptablemente bajas. Sin embargo, en el caso de estos trabajadores, cabe esperar que sí tengan alguna capacidad de ahorro voluntario, el cual seguramente se complementa con la acumulación de activos no financieros a lo largo de la vida. El tratamiento para este segmento requiere énfasis en la educación financiera y la generación de opciones de ahorro e inversión idóneas, pero no necesariamente representa un pasivo contingente para las finanzas públicas.

d) Conclusiones

En el presente apartado se han aportado elementos que permiten un primer acercamiento a la segmentación de la población afiliada al SAR.

Un primer segmento lo constituyen los trabajadores que ganan entre 1 y 5 salarios mínimos, y que constituyen 87.2 por ciento de las cuentas activas del SAR. Estos trabajadores, casi con toda seguridad, habrán de recibir la pensión mínima garantizada, en caso de cumplir con las semanas de cotización necesarias para tener ese derecho. La abundancia de trabajadores que habrán de recibir la pensión mínima constituye un pasivo contingente considerable para las finanzas

públicas, por lo que es necesaria su estimación precisa para una adecuada previsión.

Un segundo segmento lo constituyen los trabajadores que ganan entre 6 y 10 salarios mínimos, que representan 8.2 por ciento de las cuentas activas del Sistema. Estos trabajadores podrán recibir una pensión del SAR superior a la mínima garantizada, pero con un nivel de reemplazo inaceptablemente bajo, lo que eventualmente podrá traducirse en presiones sociales y, en consecuencia, constituyen un eventual gravamen para las finanzas públicas.

El tercer y último segmento lo constituyen los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos, los cuales casi con seguridad tendrán acceso a una pensión del SAR por encima de la mínima garantizada pero, al igual que los que integran el segundo segmento, con bajas tasas de reemplazo. Estos trabajadores, con más posibilidades para realizar ahorro voluntario y acumular activos, requieren un tratamiento específico, que enfatice la educación financiera y el desarrollo de una oferta de vehículos de ahorro e inversión apropiados.