

ARTICULO PUBLICADO EN LA REVISTA CONSULTORIO FISCAL, No. 630 FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION, UNAM. NOVIEMBRE DE 2015.

Iniciativa de Reforma a PENSIONISSSTE, qué cambiaría y en qué dirección.

Berenice Ramírez¹ y Cruz Alvarez².

El 8 de septiembre de 2015, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados, la iniciativa de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La iniciativa contiene como principal aspecto la transformación de la Afore PENSIONISSSTE de órgano público desconcentrado a empresa de participación estatal mayoritaria.

Para conocer los posibles alcances, este artículo desarrollará tres apartados:

1) Argumentos de la Iniciativa; 2) Qué cambiaría y en qué dirección y 3) Perspectivas

Argumentos de la Iniciativa

El principal argumento de la Iniciativa es el de mostrar que el PENSIONISSSTE al no contar con autonomía operativa que le permita competir en igualdad de circunstancias, se ha enfrentado a la disminución de sus afiliados ya que emigraron a otras AFORES a pesar de la baja comisión y del buen rendimiento. Recuerda que el PENSIONISSSTE se creó como “órgano de carácter social, sin fines de lucro y dada su naturaleza de órgano público, con el beneficio adicional de que la utilidad que se obtuviera no se destinaría al pago de dividendos sino se canalizaría para fortalecer el ahorro de los trabajadores una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas” [Gaceta Parlamentaria; 4358-4, 1] En la argumentación encontramos las siguientes contradicciones:

Celebra que haya ayudado en la instrumentación de la migración del antiguo sistema al de capitalización individual; que sus comisiones sean las más bajas iniciando en 1% en 2008 y que para 2015 sean de 0.92%; que el rendimiento neto que registra la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR) ubique a las Sociedades Especializadas de Inversión (SIEFORES) de PENSIONISSSTE en los primeros lugares de rendimiento [Gráfico 1].

Elementos que demuestran que la administración pública de estos recursos ha resultado con costos administrativos menores, mayor rendimiento y mayores

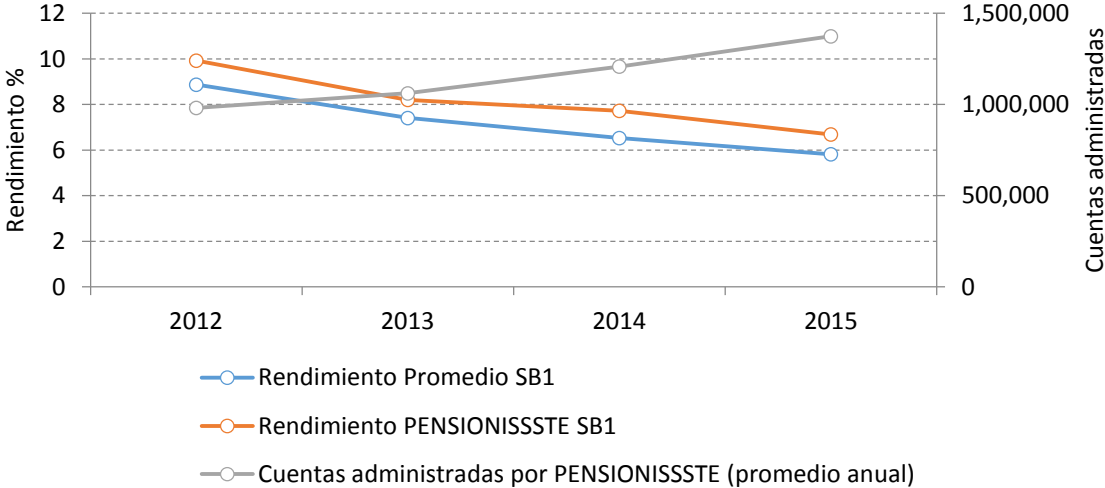
¹ Investigadora Titular en la Unidad de Investigación en Desarrollo y Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas berenice@unam.mx

² Técnico Académico en la Unidad de Investigación en Desarrollo y Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas calvarez@unam.mx

ventajas para los trabajadores. Pese a ello destaca que al ser un órgano desconcentrado limita su operación como prestador de servicios financieros. Aquí está el meollo del asunto, es una entidad con buenos resultados y por ello hay que transformar las utilidades en rentabilidad para un administrador diferente.

Gráfico1

SB1 a 36 meses: Rendimiento y cuentas administradas, promedio ponderado anual del sistema y PENSIONISSSTE, 2012-2015

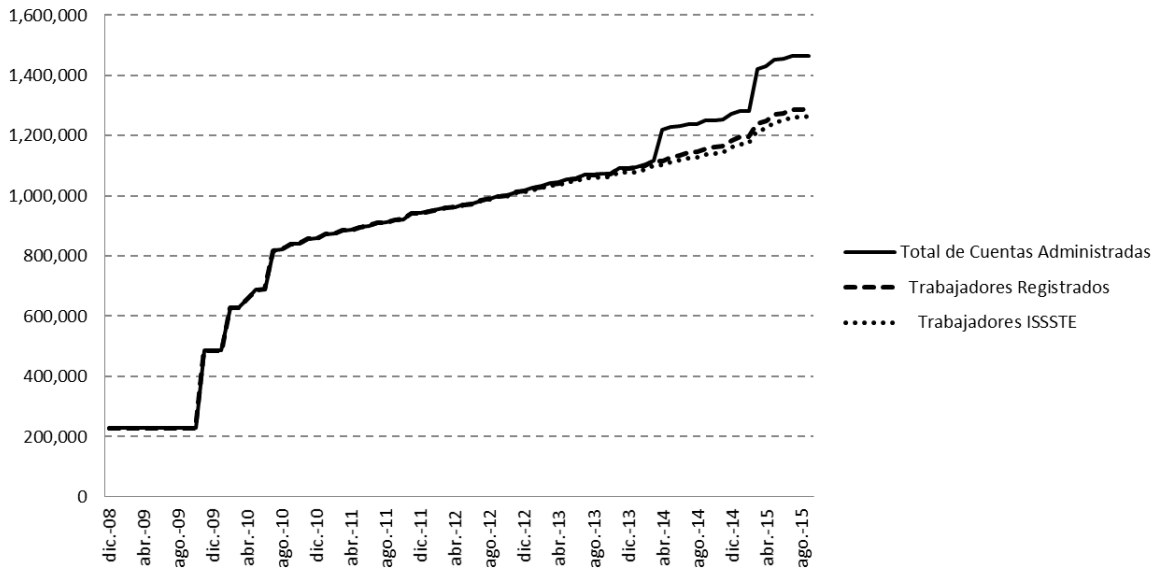


Nota: el promedio de 2015 corresponde de enero a mayo
 Fuente: CONSAR, disponible en www.consar.gob.mx

Para apoyar la necesidad de las modificaciones que están proponiendo señalan el número de cuentas que han perdido y lo que representan en montos de dinero. La comparación no incluye los parámetros con los que tendríamos una real comprensión del fenómeno. Por ejemplo señalan una migración neta de 39 718 cuentas individuales equivalentes a 51 232 millones de pesos que representarían el 45% de los activos administrados actualmente por el PENSIONISSSTE. Omiten señalar que PENSIONISSSTE ha mostrado un constante crecimiento de las cuentas que administra desde el 2008 (Gráfico 2),

Gráfico 2

Cuentas administradas por PENSIONISSSTE 2008-2015



En el periodo 2012-2014 al que hace referencia la Iniciativa, las cuentas administradas pasaron de 948 796 en enero de 2012 a 1 271 636 en diciembre de 2014, aumentando en 322 840 cuentas. En cuanto a los trabajadores registrados en PENSIONISSSTE, pasaron de enero de 2012 de 948 796 a 1 183 803 en diciembre de 2014, representando el 78% del total de afiliados al ISSSTE que para 2014 era de 1 512 725.

En el caso del IMSS en esos años, aumentaron en 1,100 000 los trabajadores afiliados. Lo que llama la atención son las grandes diferencias con el número de cuentas que registra CONSAR. Para esos años, las cuentas administradas por las AFORES pasaron de 46 551 279 a 53 297 578, es decir que aumentaron en 6 746 299 cuentas, crecimiento que CONSAR debería de explicar. Supera en más de dos veces el crecimiento de la población mexicana que en esos dos años fue de 2 659 454. Cabe recordar que los que podrían adscribirse a una AFORE, representan sólo el 35% de la población económicamente activa, que suman alrededor de 22 millones, que son los trabajadores que cuentan con empleo formal y protegido.

En sus primeros tres años de operación, PENSIONISSSTE tuvo la exclusividad en el manejo de cuentas individuales de los trabajadores que aceptaron cambiarse al nuevo sistema, así como de los que se incorporaron al sector público, a partir del primero de abril de 2007. A partir de 2011, estos trabajadores han tenido la

libertad de permanecer en el PENSIONISSSTE o traspasar su cuenta a otra administradora, siempre y cuando cumpla con los lineamientos de la CONSAR en cuanto a que esta sea una administradora con mejores rendimientos netos. Con la pérdida de la exclusividad entró a la competencia en la atracción de cuentas individuales. Pero ¿quiénes son los que pueden ejercer su cambio de AFORE?, 16 710 cuentas del régimen de capitalización individual, [Cuadro 1] los 39 718 que reportan como cuentas que migraron pertenecen a trabajadores con afiliación diferente al ISSSTE.

Cuadro 1

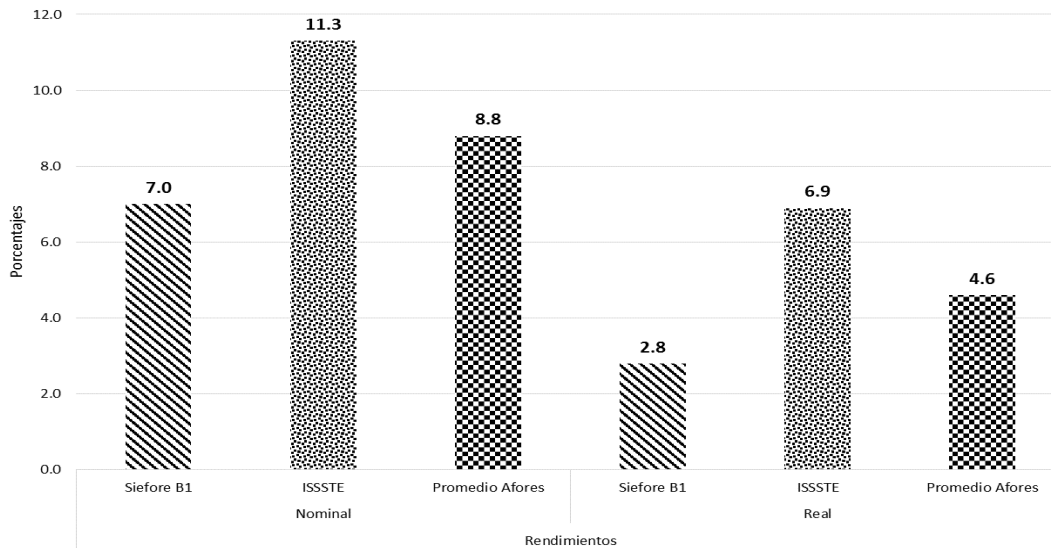
Pensiones por tipo de régimen, 2014		
Régimen	2014	Porcentajes
Cuentas individuales	16,710	1.7
Décimo transitorio	408,398	42.4
Ley abrogada	536,967	55.8
Total	962,075	100.0

Fuente: ISSSTE, Jefatura de Servicios de Estadística Institucional, 2014

No hay información suficiente para saber si realmente los trabajadores que salieron de PENSIONISSSTE se fueron a una de mejor rendimiento, pero es posible que haya sucedido lo mismo que con el grueso de los traspasos, se van a una Afore que cobra más comisión y otorga menos rentabilidad. No es una falla de PENSIONISSSTE, sino del Regulador cuya función recae en CONSAR. Y mientras no actúe como tal, la reforma de PENSIONISSSTE no corregirá esta situación que venimos registrando desde el 2008, porque los trabajadores no conocen a fondo el sistema, sujeto primordialmente a la variación de precios de las acciones y al nivel de comisiones; responden a lo que les ofrecen los promotores de las AFORES y éstos sólo buscan su ingreso salarial por el número de trabajadores cambiados de Administradora. Además de que tenemos décadas que se ha esparcido el mito de la deficiente administración pública. Los resultados de los rendimientos de las reservas de PENSIONISSSTE frente a las AFORES [Gráfico 3], desmienten el mito y muestra que en estas últimas sobresale principalmente el afán de la ganancia, del crecimiento del ahorro financiero, aunque la ética, la transparencia y la rendición de cuentas no lo practiquen.

Gráfico 3

Rendimientos de las reservas contra las Afores 2014



Fuente: ISSSTE. subdirección de Inversiones, 2014.

En la iniciativa se dice que PENSIONISSSTE no se ha consolidado como las otras AFORE, pues evidentemente que no, porque es una Afore pública aunque sometida a la normatividad de la CONSAR y del Mercado de Valores, principalmente. También señala la Iniciativa que debido a las restricciones administrativas y operativas impuestas por ser un órgano desconcentrado, no le ha permitido: grandes campañas publicitarias de sus beneficios, tener una infraestructura de atención de sus afiliados y no contar con oficinas ad hoc para su funcionamiento. Lo anterior, señala, ha sido un obstáculo para crecer al ritmo de sus competidoras y mejorar sus servicios a sus afiliados, situándola en una posición de desventaja que la puede conducir a una situación insostenible. Es por ello, que se requiere fortalecerla a fin de ser una administradora sustentable.

Aunque pase esta iniciativa en la Cámara de Diputados y en la de Senadores y se reforme PENSIONISSSTE, con los lineamientos de la CONSAR, las grandes campañas publicitarias que ahora si podrá instrumentar, la trasformarán en una AFORE con altos costos administrativos, posiblemente ya pueda contar con algunos recursos para mejorar sus sistemas de comunicación electrónica, comprar equipo moderno de cómputo y tal vez pueda facilitar escáneres a sus empleados, los que en la actualidad son contratados, algunos por honorarios, exigiéndoles contar con teléfonos con conexión a internet para que puedan mediante fotografías escanear los documentos de sus clientes y hacerlos llegar a las

oficinas centrales, pero esto es una falta en la organización del trabajo de algunas oficinas públicas que se puede superar con una buena administración, adecuación tecnológica y sentido de servicio.

Qué cambiará y en qué dirección?

El Ejecutivo, propone hacer de PENSIONISSSTE una competidora más en la industria de administradoras **privadas**, propone transfórmala en una empresa de carácter social con flexibilidad administrativa y financiera en su gestión. Es por ello que en la iniciativa enviada al Congreso denominada Anexo 4, se plantea escindirla del ISSSTE, con las siguientes bases:

- ✓ Crear una empresa de participación estatal mayoritaria que tendrá por objeto administrar las cuentas individuales de los trabajadores afiliados
- ✓ Los bienes, derechos, obligaciones y presupuesto del PENSIONISSSTE se traspasarán a la nueva administradora sin generar costos adicionales
- ✓ Iniciará sus operaciones bajo la normatividad de la Ley de Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás disposiciones jurídicas aplicables, a partir del 1 de julio de 2016
- ✓ Esta administradora seguirá siendo de carácter social y realizara esfuerzos para mejorar los servicios prestados a los afiliados
- ✓ Los trabajadores adscritos al PENSIONISSSTE serán parte de la nueva administradora, respetando en todo momento sus derechos laborales
- ✓ Se plantea un régimen especial en materia de control interno y servicios personales similares a las instituciones de banca de desarrollo enmarcadas en la reforma financiera de 2013.

Los cambios propuestos tendrán, según la iniciativa, las siguientes ventajas:

- ❖ De acuerdo con la Ley de Entidades Paraestatales esta administradora tendrá personalidad jurídica, patrimonio propia y autonomía para la gestión operativa. No dependerá del Presupuesto de Egresos de la Federación sino de su operación propia
- ❖ Su funcionamiento, las atribuciones de los comités y órganos colegiados se ajustará y regirán a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a sus estatutos sociales y demás normativas de operación
- ❖ Las SIEFORES no serán consideradas entidades paraestatales, y continuarán rigiéndose por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Es importante señalar que La Ley de las Entidades Federativas en su Capítulo III, que comprende los artículos 28 a 39, se refiere a las Empresas de participación mayoritaria, de ellos, destacan los siguientes:

En el artículo 29 se dice que las empresas de participación mayoritaria son aquellas que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En dicha Ley en su Título Tercer “De la Administración Pública Paraestatal” en su Capítulo único. En el artículo 46 se plantean los siguientes requisitos para ser considerados de participación mayoritaria:

- ❖ Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. La pregunta obligada es quién puede ser el propietario del otro 49%
- ❖ Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- ❖ Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Requisito que parece ser el seleccionado para esta Reforma.³

Mientras que en el artículo 50 referido a las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, se dice que para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la dependencia coordinadora del sector correspondiente. Es decir, se hace explícita la relación de la nueva Afore con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pero el Gobierno Federal se deslinda de sus obligaciones

En los artículos transitorios se plantea lo siguiente:

- ❖ La SHCP, con opinión de la CONSAR, establecerá el monto de las reservas del PENSIONISSSTE que será el capital constitutivo de la nueva administradora. Además la SHCP determinará el destino de los recursos remanentes de dichas reservas.
- ❖ El Gobierno Federal no responderá por las obligaciones a cargo de la nueva administradora, ni por cualquier minusvalía en valor de la sociedad

³ La ley faculta al ejecutivo para determinar a los servidores públicos con facultades para representarlo (artículo 33). Los Consejos de Administración se integrarán de acuerdo a sus estatutos y los órganos de gobierno serán designados por el propio Ejecutivo Federal, a través del Coordinador del Sector. Deberán constituir en todo momento más de la mitad de los miembros del Consejo y serán servidores públicos o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades de la empresa de que se trate (artículo 34)

En los artículos transitorios se plantea que la sociedad que va a sustituir al PENSIONISSSTE va ser una administradora de fondos para el retiro bajo la normatividad de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás disposiciones jurídicas aplicables. Para cumplir con la norma de la Ley de Entidades Paraestatales se hacen las siguientes previsiones: El Consejo de Administración estará integrado por cuatro representantes del Gobierno Federal: tres de la SHCP y uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; tres representantes de los trabajadores al servicio del Estado, siendo la STyPS quien determinara las bases para su designación; y, seis consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal

Todos los bienes, derechos, obligaciones y presupuesto asignado vía ISSSTE del PENSIONISSSTE corresponderán a la nueva administradora. Al no ser considerada como enajenación esta transmisión no quedará gravada por impuesto federal alguno. Y no requerirá escritura pública, por lo que las actas de entrega y recepción que al efecto deberá suscribirse, hará las veces de título de propiedad o traslativo de dominio.

de inversión especializadas en fondos para el retiro. Lo anterior, se deberá especificar en los documentos corporativos respectivos.

- ❖ La Secretaría de la Función Pública y el órgano interno de la nueva administradora sólo tendrán competencia para realizar el control, evaluación y vigilancia de las disposiciones administrativas y no podrán realizar auditorías o investigaciones encaminadas a revisar aspectos distintos a los señalados; así como tampoco podrán ejercer, en ningún caso, las facultades en materia de control, revisión, verificación, comprobación, evaluación y vigilancia que las disposiciones jurídicas aplicables conceden a la CONSAR, al Banco de México, a los órganos que deban establecerse en cumplimiento de la normatividad emitida por dichas instituciones, ni de las disposiciones jurídicas emitidas por las mismas, por el consejo de administración o los órganos señalados
- ❖ La contratación de los servicios de agentes promotores no estará sujeta a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público sino se sujetaran a los lineamientos que apruebe el consejo de administración
- ❖ Las comisiones que cobre se determinarán por su consejo de administración conforme a lo establecido en la ley del SAR
- ❖ La asamblea general ordinaria de accionistas, a propuesta del consejo de administración, podrá ordenar que se reinvierta, en la proporción que dicho consejo establezca, el remanente de operación en las Cuentas Individuales que la sociedad administre, una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas
- ❖ El presupuesto de la nueva administradora buscare que los costos de administración sean cubiertos solamente por las comisiones cobradas por la administración de las cuentas individuales
- ❖ Los recursos correspondientes a la aportación del dos por ciento de retiro de los trabajadores que hayan optado por el Décimo Transitorio de la Nueva ley del ISSSTE continuarán depositándose en la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales de estos trabajadores
- ❖ Los trabajadores que optaron por el régimen del décimo Transitorio de la Nueva Ley del ISSSTE cuyos recursos correspondientes a la aportación del dos por ciento de retiro, se encuentran en la subcuenta de ahorro para el retiro que administra el PENSIONISSSTE, conservan el derecho de elegir entre: I.) Mantener dichos recursos en la sociedad a que se refiere el Segundo Transitorio de este Decreto, invertidos en créditos a cargo de Gobierno Federal en el Banco de México; II.) Que estos recursos sean invertidos en las sociedades de inversión que opere dicha sociedad, o III.) Que sean transferidos a la Administradora de su elección para ser invertidos en las sociedades de inversión que opere ésta. El mecanismo de elección y traspaso será establecido por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Perspectivas.

Se ha dicho que una de las características del acontecer nacional se asimila con el gatopardismo, que todo cambie para mantener todo igual, pero en este caso consideramos que no es así.

La figura de entidad de participación mayoritaria lleva el riesgo de que se pueda concretar el requisito de que el 49% de la propiedad se asigne a un competidor privado.

Si prevalece la perspectiva de informar el desempeño de la nueva entidad mostrando sólo los malos números y no los buenos que ha demostrado, pudiera dejar de ser de interés público.

En el artículo 32 de La Ley de las Entidades Paraestatales se plantea que toda empresa de participación mayoritaria que no cumpla con sus objetivos o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaria de Hacienda y Crédito atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al ejecutivo la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. La enajenación se hará en términos del artículo 68 de la misma ley.

El gobierno mexicano va nuevamente en sentido inverso, mientras 13 países de 22 a nivel mundial que se cambiaron al sistema de capitalización individual de administración privada están reformado sus sistemas y regresando al de beneficios definidos [OIT, 2015] o mientras en Chile está por constituirse una Afore Pública, el gobierno mexicano sigue transfiriendo los recursos de los trabajadores y los recursos de la nación a entidades privadas.

Referencias Bibliográficas:

CONSAR, Información estadística, www.consar.gob.mx

Iniciativa del Ejecutivo Federal. Anexo 4, Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, número 4358-4, 8 de septiembre de 2015, 17 pp.

ISSSTE, Valuación Actuarial de 2014.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, México, Diario Oficial de la Federación, texto vigente última reforma publicada, 11 de agosto de 2014, 40 pp
OIT

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Diario Oficial de la Federación, , texto vigente última reforma publicada, 13 de mayo de 2015, 110 pp
OIT

OIT, Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional, ppt. junio de 2015.