



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

EL MÉXICO
DEL 2024



La política pública en pensiones de retiro y la movilidad social

Autoras:

Carmen Fernández Reyes y Verónica González Vázquez
Socias de Pensar y Ver

Documento de
política pública

Número
07/2024

La política pública en pensiones de retiro y la movilidad social

Carmen Fernández Reyes y Verónica González Vázquez¹

Resumen

Existe una estrecha relación entre las pensiones de retiro y la movilidad social a lo largo de la vida productiva de las personas. El proceso de generación del patrimonio pensionario es un reflejo de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, la trayectoria salarial y la intervención de las finanzas públicas. En adición, en el periodo de desacumulación, el pago del retiro mide el éxito de los programas para que los jubilados mantengan su nivel socioeconómico o desciendan.

En este documento abordamos la evaluación del ecosistema pensionario en México compuesto por gran cantidad de esquemas que fraccionan a la población según el tipo de relación laboral, género y generaciones. Así mismo, analizamos los cambios realizados durante el sexenio 2018-2024 que mejoran las condiciones para la tercera parte de la población económicamente activa que cotiza en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Identificamos que los principales problemas de las pensiones de retiro en México son la falta de continuidad en los planteamientos de la política pública, donde antes de implementarlos, ya se plantean nuevos cambios, así como la falta de voluntad política para visualizar el retiro de forma holística y enfrentar las oportunidades y cambios fiscales requeridos, asumiendo los costos políticos que esto pudiera traer.

Establecemos recomendaciones y vías de acción para compensar el acceso a una vejez digna y segura para todos los mexicanos, y hacemos un llamado para definir políticas fiscales a fin de que las obligaciones de pensiones no compitan con los recursos públicos de otros rubros y lograr así enfrentar los retos de cobertura y suficiencia de beneficio.

¹ Actuarías con amplia experiencia en diversos ámbitos de la seguridad social, consultoras independientes y socias de Pensar y Ver.

Introducción y antecedentes

En México no existe un «sistema nacional de pensiones»; la palabra *sistema* implicaría que los procesos están articulados para dar un resultado, situación muy distinta a la fragmentación que vivimos en materia de pensiones para el retiro que implica la coexistencia, e incluso duplicidad, de esquemas que obedecen a coberturas, beneficios y parámetros sin interconexión, lo que impide la equidad de oportunidad de acumulación de ahorro y pone en riesgo de pobreza a una buena parte de la población.

Esquemas que operan actualmente:

- La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM) es una pensión universal no contributiva. Hay más de 14 programas similares de asistencia.
- El esquema del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con dos modalidades:
 - Transición entre el sistema anterior de beneficio definido (BD)² y el nuevo de contribuciones definidas (CD)³ para trabajadores afiliados antes de 1997.
 - Sistema de CD para los nuevos trabajadores,⁴ llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
- Esquema del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con dos modalidades:
 - BD para los trabajadores que eligieron este esquema en la reforma en 2008.

² En los sistemas de pensiones de beneficio definido la pensión se basa en los últimos salarios del trabajador, edad, y tiempo de servicio o de cotización, entre otros factores. El pasivo pensionario se determina a través de una valuación actuarial que considera diversas hipótesis financieras y demográficas.

³ En los sistemas de pensiones de contribuciones definidas la pensión se basa en el monto acumulado en la cuenta individual del trabajador a la fecha de pensión, y el valor de la prima de una renta vitalicia. Cuando hay una pensión garantizada, el pasivo que esta representa se calcula como un elemento de pensión de beneficio definido.

⁴ Que ahora incluye la reforma a la Ley del Seguro Social en 2020.

- CD (SAR) para los nuevos trabajadores y los que migraron a este voluntariamente.
- Institutos de pensiones estatales.
- Planes de pensiones para universidades, municipios y alcaldías.
- Planes de pensiones para empresas paraestatales (Pemex, CFE y el derivado del contrato colectivo de los trabajadores del IMSS).
- Pensiones para las fuerzas armadas.

Durante esta administración se realizaron ajustes a la PBPAM para compensar a quienes no acceden al SAR y se estructuró la reforma a la Ley del Seguro Social en 2020, mediante el incremento de las contribuciones a las cuentas individuales para mejorar las tasas de reemplazo, así como la disminución de las semanas de cotización para dar acceso a pensiones garantizadas para un mayor número de personas. Esto mejoró las condiciones para el 36 % de la población económicamente activa (PEA) que cotiza en el IMSS y proporciona, una vez cumplidos los requisitos a partir de 2030, una pensión equivalente a 90 meses de salario promedio de vida activa, cuyo propósito es cubrir 180 meses de vida en retiro. Los ajustes que se hicieron fueron económicos, cuidando los montos de aportación y el costo fiscal, sin considerar las condiciones de vida del adulto mayor, sus requerimientos de salud, vivienda, asistencia y su capacidad de ahorro en el tiempo; tampoco se atendió el mecanismo de pago de pensiones ni la adecuada comunicación de los cambios e implicaciones para las generaciones futuras a las que va dirigida. En adición, al solo modificar las cuentas individuales no se atiende la longevidad y la carga intergeneracional de la colectividad; por lo tanto, esto no resuelve varias de las problemáticas de pensiones que están identificadas y diagnosticadas:

- Baja cobertura porque los beneficios son exclusivos para la economía formal.
- Inequidad de género.
- Fragmentación y multiplicidad de programas de pensiones.
- Falta de solidaridad entre generaciones, salarios y género.
- Costo fiscal sostenible.
- Comunicación a la población participante.
- Operación con mejora de servicios.
- Esquema de protección social.

Metodología

Se compararon los documentos y artículos publicados⁵ que explican los cambios durante esta administración y establecen áreas de oportunidad, y se analizaron las leyes que

⁵ Zamarripa, Guillermo *et al.* (octubre de 2022), *Sistema de pensiones para trabajadores del sector privado*, México, Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, A. C.

OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, París, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2018), *El México del 2018, movilidad para el bienestar*, México, CEEY.

Banco de México (marzo de 2021), *La reforma del sistema de pensiones de México: posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas*, México, Banxico

CONSAR (octubre de 2022), *Equidad de género en pensiones. El caso de México*, México, CONSAR.

Tuesta, David *et al.* (2017), “Pensiones Para Todos: Propuestas para Sistemas de Pensiones más Inclusivos en Latinoamérica”, PinBox América Latina, <https://www.pinboxsolutions.com/resources/books/book-latin-america>

BBVA Corporate & Investment Banking (14 de marzo de 2023), *Mexico’s pension reform: a new paradigm for the financial system*, España, Global Strategy and Research LatAm.

Pliego, Iván (abril de 2023), “REFORMA 2020: PRIMEROS RESULTADOS”, presentación en la Semana de la Seguridad Social, CDMX, Cámara Diputados.

Levy, Santiago y López-Calva, Luis Felipe (agosto de 2023), “¿Qué Falló? México 1990-2023”, *Nexos*.

regulan los principales esquemas de pensiones para retiro en México y su viabilidad según las características del total de la población y su proyección.

- Ley del Seguro Social (LSS).⁶
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Ley del ISSSTE.
- Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (Ley SAR).

Utilizamos los lineamientos definidos por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)⁷ para valorar el ecosistema actual de pensiones en México. El modelo considera múltiples variables y establece objetivos de idoneidad para un sistema de pensiones, más allá de su aspecto financiero, tanto a nivel individual como de la sociedad. Esta evaluación es una herramienta que permite considerar los diferentes aspectos de la política en materia de jubilación y cómo se pone en práctica.

La metodología nos indica que estos parámetros no deben considerarse medidas definitivas, ni exhaustivas, y dependerán de la disponibilidad y la comparabilidad de los datos. El modelo de la AISS considera que el diseño, financiamiento, administración y pago de beneficios tienen que responder a objetivos diferentes. Estos objetivos incluyen: asegurar un ingreso suficiente al retiro; apoyar los objetivos de empleo; ser sostenibles y equitativos

CEFP (agosto de 2023), *Las pensiones y las finanzas públicas en México, 1997-2030*, México Cámara de Diputados-LXV Legislatura.

Santana Suárez, Héctor (septiembre de 2023), “Sistema Nacional de Pensiones: avances, desafíos y oportunidades”, presentación en el Seminario de Retiro y Salud, CDMX, AMAC.

Ham, Roberto (septiembre de 2023), “¿Prospectivas actuariales del retiro y salud al inicio de un sexenio?”, presentación en el Seminario de Retiro y Salud, CDMX, AMAC.

⁶ Que fue motivo de la reforma LSS2020.

⁷ La Asociación Internacional de la Seguridad Social es la organización líder a nivel mundial que reúne a instituciones de seguridad social, ministerios y entidades gubernamentales. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de normas profesionales, conocimientos, servicios y apoyo de expertos para permitir que sus miembros desarrollen políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo. Fue creada en 1927 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo.

entre generaciones y género; ser eficientes en cuanto su administración, comunicación y pago; asegurar su articulación con otros programas para evitar duplicidades; y cubrir al mayor número de población posible.

Ejecutamos también el planteamiento numérico que demuestra que, aún con el incremento en el porcentaje de aportación, la variable de densidad de cotización⁸ interviene acotando la acumulación de ahorro en el tiempo, lo que deriva en pago de pensiones garantizadas, cuya sostenibilidad representa un costo fiscal incremental al de la PBPAM.

Estado de la cuestión

Cada reforma de pensiones ha creado diferencias entre la población, entre quienes ya se pensionaron, quienes tienen derechos adquiridos, y los nuevos participantes en cada esquema. Los cambios implican diferencias de requisitos, aportaciones y beneficios, aún y cuando los componentes de nivel de reemplazo y de costo fiscal de los grandes sistemas del IMSS y del ISSSTE han sido sobrediagnosticados.⁹

⁸ Este indicador se refiere a la proporción del año en que el trabajador afiliado tiene cotizaciones a la seguridad social. En otras palabras, es la proporción de empleo formal del trabajador durante su vida laboral.

⁹ Azuara, Oliver *et al.* (marzo de 2019), *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (agosto de 2018), *Diagnóstico del Sistema de Ahorro para el Retiro en México: Funcionamiento, beneficios y retos*, CONSAR.

Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (noviembre de 2021), *El camino hacia adelante para el sistema de ahorro para el retiro en México*.

OECD (2022), *Pensions Outlook*.

Martínez, J. T. (2020), “México. Propuesta para un nuevo sistema de pensiones”, nota técnica 1 Documento de trabajo CISS.

CONSAR (2018), *Diagnóstico del Sistema de Ahorro para el Retiro en México: funcionamiento, beneficios y retos*, México, CONSAR.

CONSAR (2020), *Dimes y Diretes del SAR* (Ensayo 4 de Apuntes), México, CONSAR.

El ecosistema de pensiones ya reformado se mantiene fragmentado y desarticulado en su operación, aunque se mejorarán los pagos de los afiliados al IMSS desde su incorporación en el año 2030 usando como principal componente el SAR.

Los activos netos administrados por el SAR representan el 18 % del producto interno bruto (PIB); las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afore) son el segundo inversor más importante del sector financiero.¹⁰ La proyección realizada por las autoridades para 2050 determina el valor del SAR en el 53 % del PIB, como producto del incremento en la aportación y la eficiente operación de las Afore en la inversión de los recursos.

La Tabla 1, presentada por el titular de la Unidad de Pensiones y Seguros de la Secretaría de Hacienda (SHCP), muestra la relevancia del valor del costo fiscal y cobertura de trabajadores y pensionados de varios de los esquemas pensionarios. Se observa que, si bien los esquemas con mayor costo fiscal son los correspondientes a los sistemas de seguridad social del IMSS y del ISSSTE, el costo per cápita es mayor en los programas de pensiones de empresas paraestatales.

¹⁰ CONSAR (2023), Informe al Congreso de la Unión-julio, agosto, septiembre 2023.

Tabla 1. Costo fiscal de sistemas de pensiones federales, como porcentaje del PIB, 2021-2070¹¹

Esquema	% del PIB	Cobertura¹²
IMSS Seguridad Social	99.0	25 millones
ISSSTE	23.1	3 millones
PEMEX	3.1	250 000
CFE	2.4	140 600
IMSS Régimen de Jubilaciones y Pensiones	12.5	459 352
Ramo 19 ¹³	11.3	No disponible
Otras entidades de la administración pública en general	0.4	No disponible
PBPAM	153.4	10.8 millones
Total	305.2	

El impacto proyectado del costo fiscal será tres veces el PIB; incluso puede ser mayor considerando que los análisis y reformas han dejado del lado otros elementos importantes sobre la idoneidad de los esquemas de pensiones.¹⁴

A continuación, se valoran los tres factores que impactan la movilidad social con respecto a los cambios realizados.

Primero, en cuanto a la ampliación de la cobertura, no aumentó el número de personas con acceso al SAR, ya que para ello debe ocurrir un cambio en el mercado laboral, situación que no depende del esquema de pensiones. En el caso de la PBPAM se podría pensar que la cobertura aumentó al modificar la edad de retiro, pero considerando que anteriormente se había usado la política pública para aumentar este requisito, revertirlo no genera cambio, sino

¹¹ Santana Suárez, Héctor (septiembre de 2023), “Sistema Nacional de Pensiones: avances, desafíos y oportunidades”, presentación en el Seminario de Retiro y Salud, CDMX, AMAC.

¹² Incluye trabajadores activos, pensionados y pensiones derivadas (por viudez, orfandad y ascendencia).

¹³ Agrupa los mecanismos presupuestarios relativos a la provisión de recursos para atender las obligaciones del Gobierno Federal establecidas por las leyes y disposiciones jurídicas aplicables en materia de seguridad social (ISSFAM, Luz y Fuerza del Centro, FERRONALES, etc.).

¹⁴ Véase la sección «Análisis de hallazgos o pruebas».

ajuste. En materia de pensiones la cobertura se refiere al porcentaje de la población elegible que recibe el beneficio y al monto de pensión que se otorga.

En segundo lugar, no se reduce la inequidad en los beneficios. Se equilibró el monto de aportación en todos los rangos salariales de cotización del IMSS, siendo que antes de la última reforma, como argumento de solidaridad, se aportaba más para los trabajadores con rangos salariales inferiores debido a la distribución de la cuota social.¹⁵ Las nuevas cuotas acotan la participación gubernamental para los asegurados de menos ingresos y eliminan la aportación tripartita para el resto de los trabajadores. Además, el SAR mantiene una diferencia de parámetros entre los trabajadores afiliados al IMSS, los trabajadores al servicio del Estado y los de otros esquemas existentes.

El tercer factor que provoca la movilidad social es la mejora de los servicios que permiten obtener el beneficio. Los cambios no simplificaron la operación; por el contrario, se incluyó un nuevo factor para el cobro de la PBPAM que anteriormente se realizaba junto con la pensión del IMSS y dos bancos con cobertura nacional. Ahora obliga el uso de una tarjeta del Banco del Bienestar, por lo que requiere de la población otros conocimientos o educación financiera.

¹⁵ La cuota social que aporta el Gobierno Federal por cada día laborado depende del nivel salarial de los trabajadores (Art. 168-IV, y tercero transitorio de la LSS). Antes de esta reforma la cuota social se distribuía por nivel salarial hasta los trabajadores con salario base de cotización de 15 UMA. La tabla actual es la siguiente:

Salario base de cotización	Cuota social
1 SM	\$10.75
1.01 SM A 1.5 UMA	\$10.00
1.51 a 2.0 UMA	\$9.25
2.01 A 2.5 UMA	\$8.50
2.51 a 3.0 UMA	\$7.75
3.01 a 3.5 UMA	\$7.00
3.51 a 4.0 UMA	\$6.25

Hablar de equidad en pensiones se refiere a que los trabajadores con condiciones similares de salarios, tiempo de cotización y aportaciones a la seguridad social reciban una pensión similar, y al mismo tiempo implica una redistribución solidaria de recursos disponibles para nivelar diferencias entre la población que esté en desventaja, ya sea por género o diferencia salarial. El diseño de los sistemas de CD no prevé esta redistribución, ya que la pensión se basa en el saldo de la cuenta individual de cada participante y se consideran tablas de mortalidad por género. Es por esto por lo que para México la equidad es para los trabajadores formales que reciban la pensión garantizada.

Contexto político

La política pública actual se fundamenta en considerar a todos los mexicanos por igual para efectos de la PBPAM, pero segmentándolos para el resto de los esquemas de pensiones, dependiendo del medio laboral en que se desempeñen. Se hace responsable a parte de la población del ahorro del monto de su pensión y se deja sin resolver el problema de la pobreza en la vejez, al mismo tiempo que falta una comunicación eficiente que concientice y acompañe a la persona en su ruta de creación de condiciones para su retiro. Esto es porque, dependiendo del sector laboral al que pertenezca, cada persona tendrá requisitos y beneficios particulares que no podrán ser comparados con sus compatriotas; es más, la dificultad se incrementa con la movilidad laboral.

En el debate sobre las pensiones, el enfoque generalmente se centra en la etapa de acumulación de recursos en las Afores y en el monto de pensión que podrán generar como afiliados al IMSS o al ISSSTE; sin embargo, se deja fuera del análisis al sector informal que

representa el 55 % de la PEA¹⁶ a la que no se le puede obligar a abrir una cuenta individual, pero sí tendrá derecho a la PBPAM, la cual ha tenido múltiples ajustes en este sexenio.

La visión exclusiva de ahorro individual deja del lado los ajustes necesarios a otros componentes del ecosistema, tales como las pensiones de empresas paraestatales, la compatibilidad entre esquemas, el ahorro voluntario, el esfuerzo adicional de las mujeres, o las pensiones para trabajadores independientes. Asimismo, el incremento de los beneficios (PBPAM y pensión garantizada) sin una definición de política pública o estrategia afecta los costos fiscales y en movilidad social que no se han evaluado, o bien no se han publicado los estudios correspondientes.

Un buen ejemplo es el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la cual revirtió en 2020 la reforma al Contrato Colectivo de Trabajo del 2016-2018, que era parte de los acuerdos para reducir el pasivo laboral. Esta reversión redujo el número de años de servicios y la edad de jubilación, a 25 y 55 años, respectivamente, y da oportunidad de jubilarse con 30 años de servicio, independientemente de la edad. Con esto, para junio de 2023 el pasivo por obligaciones laborales ascendía a 429.2 mmdp, equivalentes al 57 % de su patrimonio, y que representa un incremento del 19 % respecto al mismo indicador para el cierre de 2017.¹⁷ Los trabajadores de la CFE también cotizan en el IMSS, por lo que, además de las pensiones derivadas de su contrato de trabajo, pueden recibir la pensión del IMSS (SAR o transición), además de la PBPAM. Esta reversión y falta de articulación es inequitativa respecto a las pensiones del resto de los trabajadores del sector formal. Asimismo, no responde a la tendencia de envejecimiento poblacional, lo cual impacta en la

¹⁶ INEGI (febrero de 2023), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, Comunicado de prensa núm. 173/23.

¹⁷ <https://www.cfe.mx/finanzas/reportes-financieros/pages/estados-financieros.aspx>

equidad intergeneracional. Por otra parte, el costo fiscal de este programa de pensiones, así como el de otros similares, reduce los recursos disponibles para otros rubros.

Otro ejemplo es el caso de las pensiones derivadas del contrato colectivo de los trabajadores del IMSS. Este programa complementa las pensiones de los trabajadores como afiliados, de forma que, a la obtenida bajo el contrato colectivo, se le debe restar la alcanzada bajo la LSS. Al otorgarse la pensión bajo el esquema de BD consignado en la ley anterior, el saldo en la subcuenta de retiro, cesantía y vejez se transfiere al Gobierno Federal para el pago de las pensiones. Existe jurisprudencia en el sentido de que no se debe devolver el saldo de esta subcuenta a los trabajadores en este supuesto.¹⁸ Aun así, los miembros del sindicato del IMSS continuamente se manifiestan y exigen la devolución de estos montos.^{19, 20}

En otras palabras, las reformas de pensiones se han quedado en la etapa legal y de evaluación de costos fiscales, dejando a un lado el seguimiento de la implementación, modernización de sistemas, inversión de reservas, adecuación de operación, servicio y comunicación. Por otra parte, la falta de disponibilidad de los estudios realizados sobre el costo fiscal de estas reformas no permite analizar el impacto de los cambios y la competencia de recursos presupuestales entre el pago de pensiones y otros rubros, como salud, educación, o infraestructura.

Entonces, el entorno político pone en riesgo la viabilidad de los esquemas de pensiones, ya que se atienden las presiones con el afán de ganar votos, sin considerar

¹⁸ Jurisprudencia 185/2008, de rubro: “Instituto Mexicano del Seguro Social. sus trabajadores jubilados por años de servicios conforme al régimen de jubilaciones y pensiones no tienen derecho a la devolución de los recursos relativos al rubro de cesantía en edad avanzada y vejez acumulados en su cuenta individual”, 12 de noviembre de 2008.

¹⁹ *Milenio Diario* (6 de julio de 2021), <https://www.milenio.com/politica/comunidad/cdmx-jubilados-pensionados-exigen-pago-cesantia-vejez>

²⁰ *El Economista* (27 de abril de 2023), <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Decision-de-la-SCJN-aun-genera-descontento-en-jubilados-del-IMSS-20230427-0103.html>

inequidades, solidaridad, costos, sostenibilidad, operación y otros elementos sobre la idoneidad de un sistema de pensiones.

Análisis de hallazgos o pruebas

Con base en la herramienta emitida por la AISS para definir y evaluar la idoneidad de un sistema de pensiones,²¹ se presentan los principales elementos del ecosistema de pensiones en México. Esto implica todo un reto por la fragmentación de esquemas de pensiones. En 2014, el censo era superior al millar de programas de pensiones,²² de los cuales en 2012 existían más de 105 esquemas públicos.²³ Esta evaluación multivariada permite detectar líneas de acción viables y de fácil implementación que permitirán optimizar el otorgamiento de pensiones y mejorar la percepción de la ciudadanía, además de que no necesariamente requieren de reformas de gran magnitud. Se presentan los siete objetivos de evaluación utilizada y se indican los hallazgos en cada variable.

Nivel de beneficios

El nivel de prestaciones considera el cálculo de la tasa de reemplazo del salario y la proporción de personas propietarias de sus viviendas de un país.

²¹ International Social Security Association (2013), *Retirement Benefit Provision - Measuring multivariable adequacy and the implications for social security institutions*.

²² Aguirre, Francisco Miguel (2013), *Pensiones ¿con qué?*, México, FINEO.

²³ Vásquez Colmenares, Pedro (2012), *Pensiones en México la próxima crisis*, México, Siglo XXI.

Destaca la inequidad de prestaciones según el esquema de pensiones al que estén adscritos los trabajadores. Al mismo tiempo, hay trabajadores que no alcanzarán pensión por no cubrir los requisitos de tiempo de servicio, lo cual es particularmente prevalente en el caso de las mujeres, mientras que otros trabajadores podrán tener doble o triple pensión, por haber participado en varios esquemas de pensiones a lo largo de su vida laboral.²⁴ Al mismo tiempo, una gran parte de la población dependerá de la siguiente generación de sus familias para solventar sus gastos.

La AISS incluye en este indicador al porcentaje de personas propietarias entre la población adulta. En la Encuesta Nacional de Vivienda de 2020 se identifica que el 57.1 % de las viviendas son propias.²⁵ El saldo en la subcuenta de vivienda se transfiere para complementar el pago de la pensión.

Salida del mercado de trabajo a una edad adecuada

Evalúa el papel que desempeña el esquema de jubilación en el logro de los objetivos de las políticas del mercado de trabajo; en particular, si los empleados dejan de trabajar a una edad adecuada.

La diversidad de esquemas de pensiones en México ocasiona que, por un lado, existan esquemas que no consideran una edad mínima para obtener el derecho a pensionarse y al

²⁴ En el esquema del IMSS y el nuevo esquema del ISSSTE, el ahorro de vivienda se incluye para incrementar el monto de la pensión para los trabajadores que no utilizaron el crédito.

²⁵ INEGI (2020), *Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI)*, <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/>

mismo tiempo haya otros cuyo requisito para jubilarse es una combinación de edad y tiempo de servicio, u otros factores.

Ahora bien, la edad de jubilación en la LSS es la misma desde su primera publicación en 1943 (60 años para pensión por cesantía en edad avanzada, y 65 años para pensión de vejez), sin considerar la edad de expulsión del mercado laboral, ni la esperanza de vida al nacer de los mexicanos, que ha aumentado de 48.7 años para las mujeres y 45.1 años para los hombres en 1950 a 78.4 años y 72.6 años, respectivamente, en 2022.²⁶

Administración adecuada

Refleja la facilidad para acceder a las prestaciones y si estas se proporcionan de forma eficaz.

Uno de los componentes de esta métrica es la información que se les proporciona a las personas para facilitar la planeación de la vejez. Las Afores entregan estados de cuenta cuatrimestrales que muestran exclusivamente la acumulación de recursos, más no una estimación de beneficios, lo cual deja de lado elementos valiosos para la toma de decisiones, por ejemplo:

- ¿Cómo aprovechar las opciones de aseguramiento, como la continuación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, o la modalidad de trabajador independiente, que acumulan periodos de cotización?
- ¿Cómo transferir los periodos de cotización entre los institutos?

²⁶ INEGI (2022), *Cuéntame de México*, <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P#:~:text=En%20M%C3%A9xico%2C%20la%20esperanza%20de,poco%20m%C3%A1s%20de%2075%20a%C3%B1os>.

- ¿Qué esperar de un esquema de aportaciones voluntarias?
- ¿Qué sucede si el trabajador utiliza derechos de retiro parcial o de crédito de vivienda?

Aunque los portales de internet de los institutos de seguridad social señalan que los trámites se pueden hacer en línea, el trabajador debe acudir a las ventanillas, ya que se requieren múltiples candados de seguridad para obtener los beneficios. La complejidad y falta de consistencia en estos trámites facilitan la incursión de gestores, que implican un costo adicional para el individuo. Ejercer el cobro de la pensión implica generar trámites en la Secretaría de Bienestar, los Institutos, la Afores y el INFONAVIT, y en algunos casos con varias reiteraciones de procesos.

Interacción con otras prestaciones

Es la medida en la que las prestaciones de la seguridad social son compatibles con otras prestaciones de jubilación.

La calificación para esta variable es muy baja para el caso de México, porque los esquemas de pensiones no se articulan. De hecho, un mismo estado en el país puede tener hasta cinco programas diferentes, que no interactúan entre sí²⁷. Además, se deben considerar otras prestaciones, tales como salud, cuidados a adultos mayores y vivienda. En el caso de la vivienda, incluso hay un paradigma, ya que este ahorro se suma a la pensión, sin que exista

²⁷ Por ejemplo, los trabajadores al servicio del estado en cuestión tienen su propio sistema. Además, existen programas para trabajadores de los ayuntamientos o municipios. En algunos casos hay esquemas de pensión para policías y bomberos, o bien del servicio de agua y alcantarillado. Por su parte, la universidad estatal puede tener otro esquema de pensiones para sus trabajadores.

un comparativo claro de la conveniencia de haber ejercido el crédito hipotecario para gozar de vivienda propia en la vejez o sumar el ahorro de vivienda para lograr una mejor pensión.

Equidad intergeneracional y sostenibilidad

Evalúa la consistencia demográfica y económica de los sistemas de pensiones entre diferentes generaciones.

Los esquemas de transición a cargo del Estado ocasionan que las generaciones jóvenes de contribuyentes tengan que cargar con mayores pasivos que las generaciones de pensionados actuales, o quienes están próximos a pensionarse.²⁸ Además, bajo los esquemas de CD cada uno es responsable del ahorro individual que financiará su pensión; sin embargo, la pensión garantizada y la PBPAM tendrán un impacto en el costo fiscal futuro y, por lo tanto, en los contribuyentes.

El esquema de cuentas individuales cubre el mayor número de trabajadores. Aún y cuando representan un gran beneficio en materia de transparencia, su diseño no se basa en transferencias entre las generaciones de trabajadores y de pensionados.

²⁸ El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 estima que las pensiones y jubilaciones tengan un presupuesto de 1.333 billones de pesos, lo que representa un aumento del 8.4 % respecto al aprobado en 2022. Este componente de gasto considera las pensiones que se otorgan a los jubilados del IMSS y el ISSSTE, así como de empresas productivas del Estado (Pemex y CFE). Este concepto representa el 16 % del presupuesto proyectado. A este rubro habrá que sumarle el costo de la PBPAM, que asciende a \$465 049 millones de pesos.

Seguridad de la idoneidad

Mide el nivel de seguridad de las prestaciones y servicios proporcionados. Este componente se complica por los altos costos de las prestaciones por jubilación y la falta de visión multifactorial en su análisis.

Lo anterior, adicionado con el discurso político en torno a ellas, pone en riesgo los avances que se han logrado en los últimos 30 años, con un alto peligro de revertirlos, como fue el caso de la CFE o la transición de la reforma del ISSSTE.

La falta de transparencia y políticas públicas para el financiamiento de pensiones ocasiona que otros aspectos de la seguridad económica en la vejez, como cuidados a adultos mayores y salud, queden vulnerables y compitan por recursos fiscales con el gasto en pensiones.

Niveles de cobertura

Se mide tanto a través de la cobertura legal de los trabajadores activos como de la cobertura efectiva.²⁹ La PBPAM cubre el pago a los mexicanos a partir de los 65 años. Según datos de la Secretaría de Bienestar, se tiene una cobertura de 10.8 millones de personas al cierre de marzo de 2023, lo que significa el 104 % de la población objetivo que la misma Secretaría definió, y aproximadamente el 83 % de la población mayor de 65 años.³⁰

²⁹ Cotizantes activos respecto de la PEA y el porcentaje de personas en edad de jubilación que reciben prestaciones.

³⁰ INEGI (2023), *Reporte de primer trimestre de 2023*.

Los asegurados del IMSS representan 21.8 millones de personas activas (36 % de la PEA³¹) y el ISSSTE reporta 3.15 millones de trabajadores afiliados al cierre de 2022 (5 % de la PEA).³²

Por lo tanto, considerando los dos institutos y la pensión universal, existe una población sin cobertura del 17 % del total de adultos mayores; en adición, el 65 % de la PEA difícilmente tendrá acceso a un beneficio adecuado.

Ejemplos de casos prácticos y buenas prácticas

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), «la seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia».³³ Así se identifica tanto la responsabilidad social como la individual.

Los objetivos para un sistema de pensiones equitativo son:

- No diferenciar entre mexicanos.
- Reconocer el esfuerzo personal.
- Reconocer la permanencia en el trabajo formal.
- Mejorar la pensión integrando más pilares de pensiones.

³¹ Se dividen en dos grupos: a) Generación de Transición, inscritos al IMSS antes del 1 de julio de 1997: 6 millones de activos y poco más de 17.7 millones de personas con cuenta individual; b) Generación Afore: 31 millones de personas con cuenta individual, de los cuales el 41 % es activo.

³² ISSSTE (2023), *Informe Financiero y Actuarial*.

³³ Organización Internacional del Trabajo (2001), *Hechos concretos de seguridad social*, Suiza, OIT.

- Comunicación sobre el valor esperado de la pensión y las posibles acciones de la población para mejorarla.
- Garantizar el servicio médico y de cuidados en la vejez.
- Tener certeza del costo fiscal y de la posible la provisión de este.
- Generar sostenibilidad financiera a través de reservas y administración de fondos.

Para cubrir estos objetivos, atendemos a la publicación del Banco Mundial (2005) *Soporte del Ingreso en la Vejez del Siglo XXI*,³⁴ en donde los autores identifican que «todo sistema de pensiones debería, en principio, tener elementos que provean la seguridad de un ingreso básico y el alivio de la pobreza en todo el espectro de la distribución del ingreso». Con el análisis de los elementos, definieron pilares para las pensiones y una de sus conclusiones es: «la experiencia ha demostrado que el diseño multipilar aumenta la capacidad de tratar con múltiples objetivos». Incluso existe la hipótesis que establece que utilizar múltiples pilares pensionarios complementarios, en lugar de depender exclusivamente del componente de cuenta individual, en donde el Estado responde por la pensión garantizada, puede bajar el costo de la deuda pública de pensiones.

Los sistemas pensionarios son la combinación de cinco posibilidades:

- Un pilar no contributivo o pilar cero (en forma de un beneficio universal o pensión social) que provee un nivel mínimo de protección.
- Un primer pilar contributivo solidario vinculado con los ingresos y que trata de sustituir alguna parte del ingreso.

³⁴ Holzman, Robert y Hinz, Richard (2005), *Soporte del Ingreso en la Vejez del Siglo XXI*, Washington DC, Banco Mundial.

- Un segundo pilar obligatorio complementario, que es esencialmente una cuenta de ahorro individual.
- Los esquemas voluntarios del tercer pilar, que pueden tomar muchas formas, pero que son esencialmente flexibles y de naturaleza discrecional.
- Un cuarto pilar con las fuentes intrafamiliares o intergeneracionales informales de apoyo para los adultos mayores, tanto financiero como no financiero, que incluye el acceso a la atención sanitaria y vivienda.

La importancia de los pilares es que cada elemento aborda un tipo especial de riesgo, y que al integrarse tienen la facultad de resolver el problema de la población total. Cuando los esquemas se enfocan en un solo pilar, como es el caso de México, no soportan todos los riesgos y en el tiempo pueden deteriorar las condiciones de acumulación para el retiro. Por ejemplo, en México, el segundo pilar, aún y cuando sea obligatorio, depende de la participación individual en la economía formal y de la incapacidad de acumulación de ahorros individuales significativos.

Algunas naciones como Islandia, Países Bajos y Dinamarca están integrando multipilares a sus esquemas de pensión de retiro y resolviendo la mayoría de los retos ante la población. Otros países como Australia, Noruega, Singapur, Suecia y Gran Bretaña, que ya tienen esquemas multipilar, continúan desarrollando cambios a sus esquemas que mejoran las condiciones de los futuros pensionados.³⁵

³⁵ Knox, David (2022), *Mercer CFA Institute Global Pension Index 2022*, www.mercer.com/global-pension-index

Opciones de política y recomendaciones

Después del análisis, es claro que no sirve para mucho seguir generando reformas que no atienden las áreas de oportunidad detectadas. La situación del adulto mayor y las necesidades que enfrentará determinan las características para reducir la desigualdad de género, cotización y generación. Es evidente que hace falta desarrollar una industria que soporte la correcta implementación de propuestas distintas, así como su continuidad en el tiempo.

En los sistemas de CD hay dos elementos básicos para pensionarse: la edad y el periodo de cotizaciones. Este último es un factor que limita el saldo que la cuenta individual puede acumular, ya que el individuo cumple estrictamente con las cotizaciones mínimas necesarias para pensionarse y, en consecuencia, el ahorro en su cuenta individual no es suficiente para pagar una pensión, por lo que se le asignará una pensión garantizada que refiere un costo fiscal adicional al PBPAM.

Derivado de esto, proponemos integrar los esquemas que ya existen en uno solo: el Sistema Nacional de Pensiones de México (SNPMx); para lograrlo se requieren acciones y opciones de políticas integradas en un plan de trabajo en el cual se establezca la prioridad y viabilidad de implementación, como el siguiente:

1. Formular la Ley Marco de Pensiones de Retiro que articulará el funcionamiento del sistema nacional estableciendo los requisitos mínimos para todos y las características generales del beneficio mínimo a entregar.³⁶ Esto resuelve el problema de nivel de

³⁶ Esta iniciativa ya tiene un trabajo hecho por parte de varios analistas e investigadores; destacan las propuestas del Act. Francisco Miguel Aguirre y sus colaboradores.

beneficios y de la articulación de programas de pensiones. La formulación de la ley marco implica separar de los institutos de seguridad social los temas de pensión para retiro, y articularla junto con la Ley SAR y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Este es el primer paso para alinear los parámetros de la fragmentación de los sistemas y por lo tanto establecer la entrega de pensiones por una sola vía a cada mexicano.

2. Crear el Instituto Nacional de Pensiones de Retiro (INPR) con la autonomía y las facultades para atraer a la población del sector informal a registrarse y participar en el sistema para obtener como mínimo la pensión universal. Esto es importante, ya que no hay fundamento para obligar al sector informal a ahorrar en el SAR. También se busca que los individuos entiendan la ventaja de registrarse formalmente para obtener un mejor retiro, lo que resuelve la problemática de administración, seguridad de servicios y articulación de sistemas. El INPR en adición será responsable de lo siguiente:
 - Registro y administración de la base de datos nacional de retiro, que tiene un avance en la base de datos nacional del SAR.
 - Regulación y supervisión de todos los esquemas obligatorios.
 - Inventario, valuación de esquemas en operación y coordinación con los institutos de jubilaciones y pensiones existentes.
 - Registro y administración de cuentas nocionales³⁷ para las aportaciones de las pensiones básicas.

³⁷ Las cuentas nocionales son un sistema de cuentas virtuales individuales en el que se va registrando las cotizaciones realizadas y se le añaden los rendimientos virtuales que se generan en función de la tasa nacional aplicada en cada periodo, lo que da transparencia a las aportaciones y su inversión.

- Inversión de los fondos de pensiones mediante esquemas de concesión, mandato y subrogación en el sector financiero, bajo el régimen de inversión que se establezca.
 - Dictamen y pago de las pensiones a través del sector asegurador, las Afores o directamente.
 - Atención a pensionados, así como la canalización a esquemas de salud y asistencia.
 - Investigación y análisis de las características demográficas, las necesidades del adulto mayor, monto de cotización y las mejores prácticas que deriven en políticas públicas futuras.
3. Transformar los esquemas existentes, lo que elimina el problema de fragmentación empleando las siguientes características:
- El pilar universal no contributivo (PBPAM) sustituye cualquier otra ayuda asistencial de los estados, dependencias o municipios. Se requiere una reforma fiscal para que sea fondeado en el tiempo y no dependa del presupuesto anual. El monto deberá ser revisado por el INPR para incentivar a los individuos a complementarlo con otro esquema; esta es la participación relevante de solidaridad fiscal.
 - Es necesario que uno de los componentes del sistema de pensiones sea de carácter mutualista, ya que es la forma de redistribuir saldos derivados del riesgo de longevidad a fin de equilibrar de forma solidaria las diferencias de género, intergeneracionales y de pensiones garantizadas, evitando con ello la caída en la movilidad social. Entonces, el pilar básico contributivo deberá homologar parámetros, revisar y valorar la viabilidad de los institutos y esquemas existentes.

Si financieramente no son viables, se deberá establecer el esquema de reestructuración y, si no es posible, se integrarán al fondo solidario.

Este pilar incluye la creación del fondo solidario que se sugiere administre el 6 %³⁸ de los ingresos mensuales de cada uno de los mexicanos inscritos independientemente del sector laboral al que pertenezcan (formal, informal, privado y público). Se administra bajo el concepto de cuentas nocionales para conservar la transparencia ya ganada y la inversión debe ser bajo concesión al sector financiero.

Con este pilar se pagará la pensión garantizada y, en su caso, el beneficio básico que tendrá un tope máximo. Ambos, junto con el pilar universal, serán suficientes y dignos para los salarios promedios menores de 3 salarios mínimos.

El funcionamiento detallado del fondo es facultad del plan de trabajo del INPR porque deberá tener suficiencia; recibirá aportaciones y transferencias que se invierten, según un régimen de inversión y otras reglas aplicables.

La administración de este fondo también estará a cargo del mismo instituto, y es indispensable que sea concesionado al sector financiero. Con esto se aprovecharán las experiencias como la de la tesorería del INFONAVIT.

- El pilar complementario que hoy es el SAR administra las cuentas individuales con la aportación al momento de constituir el fondo solidario. Se buscará actualizar continuamente el régimen de inversión que generará el ahorro suficiente para que los trabajadores del sector formal incrementen el monto de la

³⁸ El 6 % corresponde al excedente de las cuotas ya comprometidas por parte los patrones en la reforma de 2020 a la LSS.

pensión. Se necesita simplificar la cuenta individual, dejar a las Afores competir en servicio, costo y rendimiento, así como permitir que generen la comunicación eficiente con sus clientes.

- El fondo solidario es un esquema colectivo, por lo que no puede heredarse.
 - Las aportaciones patronales se mantienen según la reforma y se individualizan: una parte en inversión de la SIEFORE correspondiente y otra parte en el fondo solidario; con registro en las cuentas nocionales.
4. Revisar si el esquema fiscal aporta al nivel de beneficios y a la seguridad de los servicios para garantizar la contribución del sector informal y el financiamiento paulatino del componente no contributivo y de la pensión garantizada. En adición, se motiva la generación y promoción de los esquemas de ahorro voluntario, a través del sector financiero con todos sus participantes: Afores, aseguradoras, bancos y financieras, dando libertad a la creación de productos como planes privados de pensiones, seguros de retiro, cuentas de ahorro y otros.

Será conveniente establecer esquemas de seguro de desempleo independiente al SAR, para evitar las experiencias vividas en el escenario de pandemia covid-19, con detrimento en el ahorro y los periodos de cotización de los trabajadores.

5. Ampliar la operación de las aseguradoras de pensiones, que contribuye a la cobertura y seguridad de servicios. Las aseguradoras de pensiones solamente pueden vender seguros de rentas vitalicias relacionados con las Leyes de Seguridad Social³⁹ y actualmente solo operan para el IMSS y el ISSSTE. Los seguros de rentas vitalicias deberán operar para el SNPMx, por lo que sería oportuno evaluar si son aseguradoras de giro exclusivo o si

³⁹ Artículo 26 Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas.

pueden operarse a través de compañías del ramo de vida o las propias Afores; con esto habría más aseguradoras interesadas en participar en este ramo de seguros.

Un ejemplo interesante lo constituyen las empresas en liquidación administradas por el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado,⁴⁰ que tenían importantes programas de pensiones.⁴¹ Esta institución dedica una parte de sus recursos a administrar estos programas, así como a desarrollar las valuaciones actuariales para determinar el valor de sus pasivos. Al permitir que las aseguradoras de rentas vitalicias ofrezcan sus servicios para todo el sistema, incluidas las pensiones privadas, se podrán trasladar estas obligaciones a las aseguradoras, con lo cual se tendría un ahorro en su administración y se transferiría el riesgo al sector asegurador.

6. Como parte integral de la reestructura del pilar básico, se requiere aplicar la complementariedad de los esquemas de pensiones, lo que contribuye a la articulación de sistemas. Se han llevado a cabo reformas a los planes de pensiones otorgados por entidades paraestatales; sin embargo, no se ha aplicado la complementariedad de estos con los beneficios de seguridad social ni de la PBPAM, de modo que se están otorgando pensiones adicionales, en vez de restar la proporción de la seguridad social.

Por ejemplo, en el caso del Banco de México, existe un convenio con el IMSS para que el organismo efectúe el pago de contribuciones bajo el esquema de continuación voluntaria en el régimen obligatorio, y que una vez que el trabajador cumpla con los requisitos de pensión bajo la LSS, se reduzca la pensión. Así, el organismo cubre la

⁴⁰ Antes, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

⁴¹ Algunas de estas empresas son: Banco Nacional de Crédito Rural; Azúcar, SA de CV; Banco Nacional Pesquero y Portuario; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Ferrocarriles Nacionales de México; Luz y Fuerza del Centro.

diferencia entre el plan de pensiones de este y la de la seguridad social. Esto también debería aplicarse con el beneficio de la PBPAM.

En algunos casos, como los de la CFE, Pemex y el Contrato Colectivo de Trabajo del IMSS, no existe un convenio de enlace entre la seguridad social y las prestaciones del plan de pensiones privado, de modo que el trabajador pensionado bajo un plan de pensiones complementario a la seguridad social, pero sin cumplir los requisitos de edad de esta última, puede darse de alta después en el régimen obligatorio y llegar a obtener una pensión de la seguridad social adicional, en vez de complementaria, a la que obtuvo anteriormente, con la injusticia que esto representa.

Estas situaciones se pueden controlar, a través del INPR ya mencionado, para que permita:

- Hacer un inventario y revisar todos los textos de los planes de pensiones de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal para determinar cuáles son adicionales a la seguridad social y cuáles son complementarias, y alinearlos a la Ley Marco de Pensiones.
 - Establecer mecanismos para registrar en la base de datos nacional de retiro las nóminas de pensionados por estos planes para evitar duplicidad de pensiones.
 - Normar la exigencia de valuaciones actuariales de estos esquemas de pensiones.
 - Vigilar que las pensiones pagadas observen el patrón de complementariedad una vez que los trabajadores alcancen la edad y el tiempo de servicio para obtener la pensión de los institutos de seguridad social.
7. De la misma forma, se motiva la creación de una industria especializada en la vejez, dentro del sector formal económico, que atienda las diferentes necesidades relacionadas

con vivienda, alimentación, salud física y mental, farmacéutica, movilidad, entretenimiento, actividades, cuidado y acompañamiento.

Aplicación y próximos pasos

Como señalamos, ya existen numerosos diagnósticos sobre las pensiones. Tomando estos como base, se pueden llevar a cabo acciones que no requieren de reformas y que favorecerán el debate, además de que mejorarán el servicio y beneficios a los trabajadores y pensionados. Sería ideal para México que en el par de décadas que nos faltan para iniciar a un decrecimiento poblacional lográramos envejecer con solidez de las instituciones y mejores esquemas de protección social.⁴²

La deficiente implementación para dar continuidad es resultado de la falta de un plan de trabajo, lo cual se ha agravado más con la alta rotación de funcionarios que se observó en esta administración. Tener pautas y premisas para su desarrollo utilizando una hoja de ruta, objetivos, hitos, institución responsable y métricas para coordinar las acciones sobre los esquemas actuales será el éxito de la integración. Este proyecto corresponde al INPR y, mientras se establece, debe ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda. Este plan será el eje rector durante toda la administración y debe incluir mecanismos de rendición de cuentas, tanto a nivel técnico y especializado como a nivel de comunicación a la población en general, a partir de las siguientes líneas de acción:

⁴² En la década de 1960, se observó el punto más alto en la tasa de crecimiento total del país, que se situó en niveles del 3.5 % anual. Dicha tasa ha disminuido de manera gradual, hasta el 0.7 % en 2011. Se espera que, a partir de 2042, comience a ser negativa. Fuente: Maya Bautista, Jorge Eduardo (2012), *El cambio demográfico en México*, México, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, <https://ciep.mx/pKdg>

1. **Transparencia:** las entidades públicas ya llevan a cabo valuaciones actuariales anuales sobre sus pasivos de pensiones; sin embargo, no todos estos estudios son públicos. La transparencia apoyará al inventario de planes y la correcta adecuación a la complementariedad con la PBPAM y el SAR.
2. **Digitalizar y completar bases de datos de trabajadores:** gran parte de los trámites se realizan a través de ventanillas y basados en papel; en cambio, se deben facilitar los trámites por internet o digitalizando documentos, para evitar la recolección de estos en cada servicio. En adición, en algunos casos las bases de datos no están completas y tienen un componente importante en archivos físicos.⁴³ Esto ocasiona que algunos trabajadores no tengan datos completos de su historia laboral en las bases de datos, con el consecuente papeleo al momento de pensionarse, o bien la pérdida de derechos.
3. **Simplificación administrativa:** revisar los documentos que se les solicitan a los trabajadores y pensionados para ejercer sus derechos, y eliminar las redundancias. Se deberá permitir que las Afores determinen sus propios procesos de servicio.
4. **Requisitos para jubilación:** las condiciones de edad y tiempo de cotización para obtener la pensión deben reflejar los incrementos en la esperanza de vida de la población y el entorno laboral; estas condiciones son las que se establecerán en la Ley Marco. El INPR deberá determinar cualquier cambio, junto con el análisis del mercado laboral.
5. **Convenios entre instituciones:** establecer un marco de convenios que le permitan al trabajador cambiar de empleo sin que pierda sus derechos de jubilación; esto previo a que todos los esquemas sean identificados dentro del SNPMx. Dichos convenios deben

⁴³ Este es el caso de los trabajadores afiliados al IMSS antes de 1990, cuyos periodos de cotización anteriores a este año no están en la base de datos del instituto, de tal forma que para completar los periodos de cotización, el Instituto utiliza un «cálculo probabilístico».

permitir el traspaso de las reservas actuariales entre los distintos esquemas. Asimismo, deben hacerse públicos para que los derechohabientes puedan consultarlos.

6. Rentas vitalicias: en el debate sobre pensiones siempre se deja del lado el tema de las aseguradoras de rentas vitalicias y la etapa de desacumulación o pago de pensiones. Se debe revisar la regulación de este componente para fortalecerlo e intensificar la competencia. En todo caso, conviene evaluar si se requiere que sean aseguradoras de giro exclusivo de rentas vitalicias, o si este producto se puede ofertar a través de aseguradoras que operan el ramo de seguro de vida o incluso las Afores.
7. Comunicación: generar una comunicación eficiente que permita planear la vejez, así como abordar los diferentes malentendidos y mitos sobre las pensiones. En este rubro, debe darse libertad a los participantes, como Afores y compañías de seguros, de tener estrategias de comunicación conforme a sus clientes objetivo, e incentivar su competencia al difundir la importancia de que los recursos en las cuentas individuales son propiedad de los trabajadores y su uso final se destina al pago de sus pensiones.
8. Planes privados de pensiones: la regulación fiscal de los planes privados de pensiones está diseñada considerando el modelo de pensiones de BD. Se debe ajustar esta normatividad para que sea compatible con los esquemas de CD y los híbridos. Asimismo, conviene revisar la regulación, para incentivar a los patrones a otorgarlos.
9. Servicios para la vejez: se debe generar una industria para la vejez en el sector formal para proporcionar los servicios y cuidados relacionados con la diversidad de necesidades del envejecimiento. Esta industria se plantea con certificaciones adecuadas para brindar servicio.
10. INPR y Ley Marco: la forma de estructurar el SNPMx sin requerir reformas es la creación de la ley específica que sustituya a las de seguridad social incorporando todos sus

componentes y decretando la creación del INPR, el cual puede alojar a los actuales funcionarios de la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y las áreas responsables en los institutos de seguridad social (IMSS e ISSSTE), y aprovechar la experiencia y trayectoria de los funcionarios, sin incrementar la burocracia.

Las primeras acciones del INPR serían:

- Crear la base de datos nacional de participantes en el sistema de pensiones de retiro identificando la diferencia entre ahorradores y pensionados.⁴⁴ Se puede constituir en una obligación la inscripción al INPR, situación que no se puede hacer con las Afores.
- Inventario, revisión y vigilancia integral de todos los esquemas e institutos a través de valuaciones actuariales bajo hipótesis de valuación estandarizadas e iniciar los procesos de su transformación para ser sostenible o su adecuación al pilar básico con sus correspondientes valuaciones actuariales, conociendo el monto de los pasivos actuariales que estos representan.
- Supervisar la creación del fondo solidario para recibir aportaciones solidarias, recursos de la PBPAM, operar las actuales pensiones en curso de pago con cargo a la Tesorería de la Federación, así como administrar las pensiones garantizadas. El fondo deberá ser concesionado al sector financiero.
- Reestructurar las pensiones de invalidez o incapacidad, así como las derivadas, es decir, de viudez, orfandad y ascendencia, en cuanto a su relación con la cuenta

⁴⁴ Ya existe un avance con la base de datos nacional del SAR.

individual;⁴⁵ esto por el enfoque holístico que ya hemos señalado, además de la importancia que tiene en la movilidad social.

Conclusión

De entre los derechos personales, hay dos que resaltan en importancia durante la vejez: independencia y salud. Ambos constituyen factores determinantes de cómo el individuo terminará su vida buscando que sea con dignidad, sin deterioro de su movilidad social. La independencia se refiere no solo a la económica, sino también a la física y mental. El retiro no es solo pagar pensiones, implica que el pago sea suficiente para el acceso a la salud y asistencia de forma vitalicia, desde que el individuo se pensiona.

En México los componentes, también llamados pilares, funcionan como únicos para ciertas poblaciones, segmentando a los mexicanos en diferentes tipos con una incipiente colaboración del componente universal o pilar cero, que busca resolver el tema de pobreza en la vejez.

⁴⁵ Para el pago de las pensiones que se otorguen con carácter definitivo, el IMSS paga a una aseguradora de pensiones la prima necesaria para contratar una renta vitalicia y, en su caso, el seguro de sobrevivencia. A la prima necesaria se le resta el saldo acumulado en la cuenta individual de la persona asegurada y la diferencia positiva es la suma asegurada que el Instituto debe entregarle a la aseguradora. Una vez que el IMSS paga la suma asegurada correspondiente, el pago de las pensiones corre a cargo de la compañía aseguradora, por lo que el pago de la renta vitalicia deja de representar un gasto para el IMSS. La reforma a la LSS en 2020 incrementó las contribuciones a las cuentas individuales, y con ello los saldos en las cuentas individuales, pero no previó un ajuste a la baja a las cuotas de los seguros de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo. Con esto, ambos seguros tienen un superávit en sus balances actuariales al cierre de 2022, como se muestra en la siguiente tabla, según datos del *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS, 2022-2023*:

Seguro	Riesgos de trabajo	Invalidez y vida
Aportaciones % del Valor Presente de los Salarios Futuros	1.79 %	2.50 %
Superávit actuarial % del Valor Presente de los Salarios Futuros	0.53 %	1.29 %
Proporción de superávit respecto a las aportaciones actuales	29 %	52 %

Siendo conscientes de que la pensión por retiro depende de varios factores que se asumen para diseñar el futuro, como son las tendencias demográficas, la inflación, los tipos de interés, y el valor de la deuda pública que soportará el pago de las pensiones a cargo del Estado, se puede asegurar que un sistema de pensiones bien estructurado requiere considerar sus implicaciones para la movilidad social y debe ser ajustado constantemente en el tiempo. Asimismo, necesita equipos de investigadores y profesionales interdisciplinarios que evalúen, propongan las adecuaciones y den seguimiento a las políticas. La propuesta realizada implica que, independientemente del género y la labor que desempeñe cada uno de los mexicanos, el SNPMx cubra a la totalidad de las próximas generaciones.

Si bien fue un gran avance considerar que exista la PBPAM en el cálculo de la tasa de reemplazo, la integración con las pensiones de la seguridad social es complicada, debido a que, en estas, la edad de jubilación es menor; por lo tanto, el reto será dar continuidad a las acciones e integrar los componentes propuestos.

Seguir parchando los sistemas generará más confusión, no permitirá la aceptación y entendimiento de la población y, por lo tanto, limitarán su articulación. Un ejemplo son los problemas que se han visto en países como Chile,⁴⁶ donde el sistema depende prioritariamente de un pilar y la población no logra identificar que el problema no es de quien administra los recursos (en este caso las Administradoras de Fondos de Pensiones), sino de la estructura fundamental del sistema.

⁴⁶ <https://elpais.com/chile/2023-07-24/una-reforma-en-compas-de-espera-seis-rostros-de-la-crisis-de-las-pensiones-en-chile.html>

Orientar a que los individuos realicen esfuerzos adicionales de ahorro a lo largo de su vida productiva requiere considerar que es difícil mantenerse ahorrando cuando se presentan incrementos en el costo de la vida derivados de la inflación o el desempleo.

Se debe considerar que la manipulación continua de los parámetros de pensión seguirá abriendo brechas entre generaciones, géneros y nivel socioeconómico. Por tal razón, la propuesta básica es reconstruir el pilar de seguridad social contributivo con beneficios definidos y bajo esquemas que consideren la creación del fondo solidario. Esto no significa revertir lo realizado a partir de 1997, sino establecer la complementariedad que provoque la solvencia financiera, sin cargar la totalidad del riesgo de pensiones en los individuos y usando el concepto de solidaridad en el que se basan los planes de BD, al habilitar nuevamente la mutualidad del sistema.

La integración de un solo sistema nacional de retiro tiene posibilidades para reconstruir el esquema de mutualidad del riesgo de vejez. En lugar de establecer que las generaciones futuras se hagan cargo de los pensionados actuales, podemos pasar a un esquema de autofinanciamiento, como ya se había pretendido con las cuentas individuales, manteniéndolas como complementarias, pero utilizando garantías y redistribuciones que eliminen la disparidad de beneficios y colaboren con la solidaridad de género, de generación y de salario.

Estos cambios requerirán de una reforma hacendaria, basada en estudios y estrategias que vayan más allá de la duración de un par de administraciones, para que el pago de pensiones no compita por recursos fiscales para la salud, educación o infraestructura, en perjuicio de la movilidad social.

Con esta propuesta damos respuesta a los objetivos planteados para construir el SNPMx, con un enfoque de movilidad social y diseñado específicamente para las

características demográficas, sociales, culturales y económicas de México, bajo fundamentos de equidad:

- No diferenciar entre mexicanos.
- Reconocer el esfuerzo personal.
- Reconocer la permanencia en el trabajo formal.
- Mejorar la pensión integrando más pilares de pensiones.
- Generar una comunicación sobre el valor esperado de la pensión y las posibles acciones de la población para mejorarla.
- Simplificar la operación y la forma de gestionar el pago de la pensión.
- Garantizar el servicio médico y de asistencia en la vejez.
- Tener certeza del costo fiscal y de la posible provisión de este.
- Desarrollar la sostenibilidad financiera a través de reservas y administración de fondos.

Lo anterior, sin obviar que las pensiones pueden contener la movilidad social descendiente en la etapa de retiro de los ciudadanos siempre que se vinculen con otros elementos, como el crecimiento económico, la formalidad laboral y la certeza jurídica.

Referencias

- Aguirre, Francisco Miguel (2013), *Pensiones ¿con qué?*, México, FINEO.
- Azuara, Oliver *et al.* (marzo de 2019), *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco de México (marzo de 2021), *La reforma del sistema de pensiones de México: posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas*, México, Banxico.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis*, Washington DC, Banco Mundial,
<https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/182691468325209319/envejecimiento-sin-crisis-pohticas-para-la-proteccion-de-los-ancianos-y-la-promocion-del-crecimiento-resumen>
- BBVA Corporate & Investment Banking (14 de marzo de 2023), *Mexico's pension reform: a new paradigm for the financial system*, España, Global Strategy and Research LatAm.
- Bernardini, Diego (2019), *La segunda mitad- Los 50+ vivir una nueva longevidad*, México, Aguilar.
- CEFP (agosto de 2023), *Las pensiones y las finanzas públicas en México, 1997-2030*, México Cámara de Diputados-LXV Legislatura.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2018), *El México del 2018, movilidad para el bienestar*, México, CEEY.
- CFE (s. f.), *Reportes financieros*, <https://www.cfe.mx/finanzas/reportes-financieros/pages/estados-financieros.aspx>

CONSAR (2018), *Diagnóstico del Sistema de Ahorro para el Retiro en México: funcionamiento, beneficios y retos*, México, CONSAR.

CONSAR (2020), *Dimes y Diretes del SAR* (Ensayo 4 de Apuntes), México, CONSAR.

CONSAR (octubre de 2022), *Equidad de género en pensiones. El caso de México*, México, CONSAR.

CONSAR (2023), *Informe al Congreso de la Unión-julio, agosto, septiembre 2023*.

El Economista (27 de abril de 2023),

<https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Decision-de-la-SCJN-aun-genera-descontento-en-jubilados-del-IMSS-20230427-0103.html>

Enríquez, Rocío (coord.) (2023), *Cuidado colectivo y personas mayores: estudios de caso en México, España y Uruguay*, Jalisco, ITESO.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (agosto de 2018), *Diagnóstico del Sistema de Ahorro para el Retiro en México: Funcionamiento, beneficios y retos*, CONSAR.

Ham, Roberto (septiembre de 2023), “¿Prospectivas actuariales del retiro y salud al inicio de un sexenio?”, presentación en el Seminario de Retiro y Salud, CDMX, AMAC.

Holzman, Robert y Hinz, Richard (2005), *Soporte del Ingreso en la Vejez del Siglo XXI*, Washington DC, Banco Mundial.

IMSS (2022-2023), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*.

INEGI (2020), *Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI)*,
<https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/>

INEGI (2022), *Cuéntame de México*,
<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P#:~:text=En%20M>

[%C3%A9xico%2C%20la%20esperanza%20de.poco%20m%C3%A1s%20de%2075%20a%C3%B1os](#)

INEGI (febrero de 2023), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, Comunicado de prensa núm. 173/23.

INEGI (2023), *Reporte de primer trimestre de 2023*.

Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (noviembre de 2021), *El camino hacia adelante para el sistema de ahorro para el retiro en México*.

International Social Security Association (2013), *Retirement Benefit Provision - Measuring multivariable adequacy and the implications for social security institutions*.

ISSSTE (2023), *Informe Financiero y Actuarial*.

Jurisprudencia 185/2008, de rubro: “Instituto Mexicano del Seguro Social. sus trabajadores jubilados por años de servicios conforme al régimen de jubilaciones y pensiones no tienen derecho a la devolución de los recursos relativos al rubro de cesantía en edad avanzada y vejez acumulados en su cuenta individual”, 12 de noviembre de 2008.

Knox, David (2022) *Mercer CFA Institute Global Pension Index 2022*, www.mercer.com/global-pension-index

Levy, Santiago y López-Calva, Luis Felipe (agosto de 2023), “¿Qué Falló? México 1990-2023”, *Nexos*.

Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado.

Ley del Seguro Social (reforma 2020).

Martínez, J. T. (2020), “México. Propuesta para un nuevo sistema de pensiones”, nota técnica

1 Documento de trabajo CISS.

Maya Bautista, Jorge Eduardo (2012), *El cambio demográfico en México*, México, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, <https://ciep.mx/pKdg>

Milenio Diario (6 de julio de 2021), <https://www.milenio.com/politica/comunidad/cdmx-jubilados-pensionados-exigen-pago-cesantia-vejez>

OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, París, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>

OECD (2022), *Pensions Outlook*.

Organización Internacional del Trabajo (2001), *Hechos concretos de seguridad social*, Suiza, OIT, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

Pliego, Iván (abril de 2023), “REFORMA 2020: PRIMEROS RESULTADOS”, presentación en la Semana de la Seguridad Social, CDMX, Cámara Diputados.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023.

Santana Suárez, Héctor (septiembre de 2023), “Sistema Nacional de Pensiones: avances, desafíos y oportunidades”, presentación en el Seminario de Retiro y Salud, CDMX, AMAC.

Tuesta, David *et al.* (2017), “Pensiones Para Todos: Propuestas para Sistemas de Pensiones más Inclusivos en Latinoamérica”, PinBox América Latina, <https://www.pinboxsolutions.com/resources/books/book-latin-america>

Vásquez Colmenares, Pedro (2012), *Pensiones en México la próxima crisis*, México, Siglo XXI.

Zamarripa, Guillermo *et al.* (octubre de 2022), *Sistema de pensiones para trabajadores del sector privado*, México, Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, A. C.