

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO 2020

SERIE: CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN FINANZAS PÚBLICAS

OCTUBRE 2020



**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

Comité Directivo

Sen. Miguén Ángel Osorio Chong
PRESIDENTE

Reforma al Sistema de Pensiones en México 2020

D. R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro,
Alcaldía Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

Dirección General de Finanzas

Autores:

Dr. José Luis Clavellina Miller

Colaborador:

Jorge Samuel Meneses Chico

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1875>

Información para consultar en la biblioteca digital:

Título: *Reforma al sistema de pensiones 2020*

Serie: Cuadernos de investigación en finanzas públicas

Número: 20

Fecha de publicación: Octubre 2020

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.
Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Reforma al sistema de pensiones en México 2020

Introducción.....	2
1. Cambio en la estructura poblacional.....	4
1.1 Evolución del sistema de pensiones.....	6
2. Algunos indicadores del sistema de ahorro para el retiro en México	10
2.1 Comparativo América Latina.....	12
3. Propuesta de Reforma al sistema de pensiones	17
a. Presentación de la SHCP.....	17
b. Presentación del Consejo Coordinador Empresarial.....	21
Recuadro 1. Iniciativa del Ejecutivo Federal.....	24
c. Otras propuestas	27
Consideraciones finales.....	29
Referencias	31

Reforma al sistema de pensiones en México 2020

Introducción

La seguridad social se refiere a la protección que la sociedad brinda a sus individuos y hogares para asegurar acceso a asistencia médica y garantizar un ingreso en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad, pérdida del sostén de familia y vejez (OIT, 2003).¹ Este último, cobra especial relevancia en México debido al proceso de envejecimiento poblacional por el que atraviesa.

La jubilación se alcanza al cumplir con la edad y el periodo de empleo determinados en las normas de cada país o sistema de seguridad social. En la mayoría de los casos la edad oscila entre los 60-65 años, y el periodo de empleo entre 30 y 40 años de servicio. Al alcanzar la edad y el periodo de empleo, se adquiere el derecho al pago de una pensión (Salas, 2019).

Dado el cambio en la estructura poblacional a nivel mundial, se requerirá modificar la forma de realizar políticas públicas, de planear los requerimientos de infraestructura médica en la atención de enfermedades crónico-degenerativas y del financiamiento de los distintos esquemas de pensiones.

De acuerdo con Vázquez (2012) y Ulloa (2017), el desarrollo de los sistemas de pensiones depende de las características económicas e institucionales de cada país, así como de su concepción jurídica, del tipo de cobertura, de su forma de financiamiento, beneficiarios, derechos, obligaciones, requisitos y costos de administración.

En el caso de México, un elemento importante a considerar es la Reforma al sistema de 1997, en la cual todos los nuevos trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se incorporarían a un sistema individual o de Contribución Definida (CD), en el que cada trabajador se encuentra obligado a cotizar para su retiro y es responsable, a través de sus aportaciones, del monto de su pensión.

No obstante, proyecciones de especialistas y organismos internacionales como la OCDE (2016) señalan que, la tasa de reemplazo que percibirán los trabajadores bajo este sistema será de aproximadamente del 26.0% de sus ingresos al momento de retirarse, lo cual es

¹ De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) la pensión corresponde al monto de dinero que recibe un trabajador de forma periódica al término de su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte.

inferior a la propuesta por la propia OCDE y la OIT, que apuntan a un porcentaje que debería oscilar entre el 50.0 y el 70.0%.² Lo anterior da cuenta de la necesidad de modificar los principales parámetros del sistema (contribuciones, edad de retiro, ahorro voluntario, cuotas, salario, prestaciones) con la finalidad de que los futuros pensionados alcancen una vida digna.³

El presente trabajo tiene como propósito analizar la reforma al sistema de pensiones anunciada en julio pasado, tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), así como señalar algunos elementos que quedan fuera de dicha reforma y que será necesario atender en el corto y mediano plazo.

En la primera sección se revisan brevemente algunos indicadores que muestran el proceso de envejecimiento de la población que experimenta el país, así como la evolución del sistema de pensiones en México, haciendo hincapié en el paso de un sistema de Beneficio Definido (BD) a uno de Contribución Definida (CD).

En la segunda sección, se presentan algunos indicadores sobre la situación del sistema de ahorro para el retiro (SAR) en la actualidad, y un comparativo de las principales características del SAR con el de algunos países de América Latina que también cuentan con un sistema de cuentas individuales (CI).

En la tercera sección, se hace referencia a las presentaciones hechas tanto por la SHCP como por el CCE el pasado 22 de julio en las que se detallan algunos puntos que contendrá la reforma. Se complementa esta información con algunas propuestas que han elaborado organismos internacionales como la OCDE y la CEPAL. En la quinta sección, se presentan las consideraciones finales.

Si bien la reforma propuesta beneficia a un número importante de trabajadores, que podrán obtener una pensión mínima garantizada, sigue pendiente la atención a las causas que originan las bajas tasas de cotización y las bajas pensiones, esto es, la elevada informalidad que prevalece en la economía nacional, así como los bajos salarios.

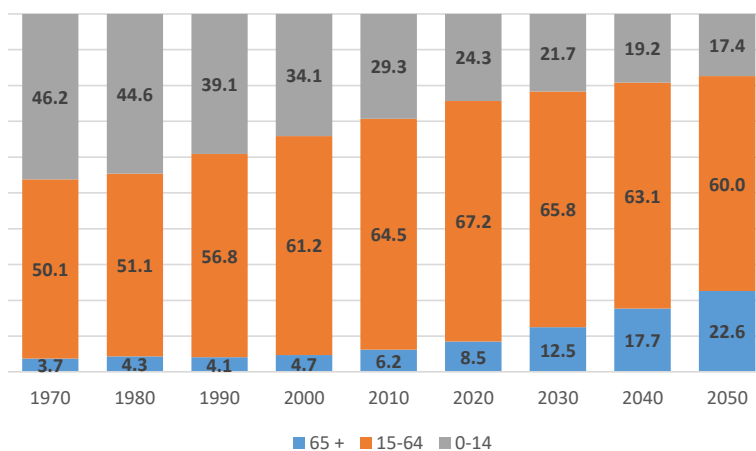
² Otros especialistas como Sánchez (2014) y Taphen (2017), proponen que la tasa de reemplazo debería ser de alrededor del 70.0% para mantener cierto nivel de bienestar en la vejez.

³ La tasa de reemplazo se refiere a la relación entre el nivel de pensión y el nivel de ingreso, es decir, es el porcentaje de la pensión respecto al ingreso del trabajador y depende de factores como la tasa de cotización, la densidad de cotización, la edad de retiro, los rendimientos del ahorro y las comisiones (CIEP, 2017).

1. Cambio en la estructura poblacional

Algunas de las características de la población en México es el incremento de la esperanza de vida y la reducción en la tasa de natalidad, que han generado un cambio en la estructura demográfica, en la que el grupo de edad de 65 años y más crecerá en mayor proporción que el resto de la población. De acuerdo con Ham (2011), la proporción de la población con 65 o más años será del 22.6% en 2050 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de la población por grandes grupos de edad en México, 1970 -2050 (Porcentajes)



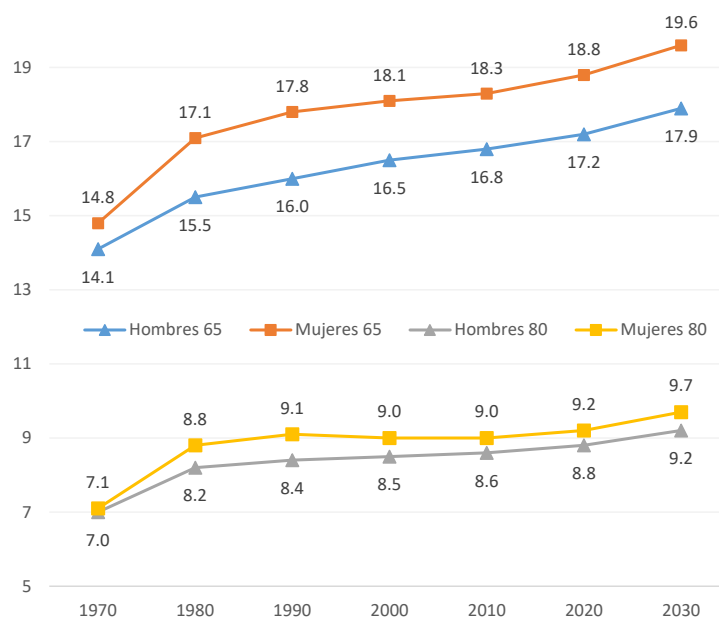
Fuente: Elaboración propia con datos de Ham (2011).

Siguiendo a Ham (2011), uno de los factores que explican el envejecimiento de la población se refiere al incremento en la esperanza de vida, la cual es “una estimación del promedio de años que le resta por vivir a un grupo de personas de una misma edad, calculada de acuerdo al patrón de mortalidad del año de referencia”. La más conocida de las estimaciones de la esperanza de vida es al nacimiento, cuyo crecimiento indica que cada vez más nacimientos alcanzan los 65 años y, de ellos, cada vez más llegan a edades mayores (como 80 años).

En la siguiente gráfica, se señala la esperanza de vida a edades 65 y 80 años en hombres y mujeres, de 1970 a 2010 y proyecciones a 2030. De acuerdo con Ham (2011), en 1970 las mujeres de 65 años tenían una esperanza de vida de 14.8 años y los hombres de 14.1, las cuales en 2010 suben a 18.3 y 16.5, y se proyecta que sean 19.6 y 17.9 en 2030. ⁴

⁴ Para el caso de la esperanza de vida, una vez alcanzados los 80 años de edad, las cifras indican también un crecimiento en el tiempo a un menor ritmo pues se llega a límites de longevidad.

Gráfica 2. Esperanza de vida a los 60 y 80 años en México, 1970 - 2030



Fuente: Tomado de Ham (2011).

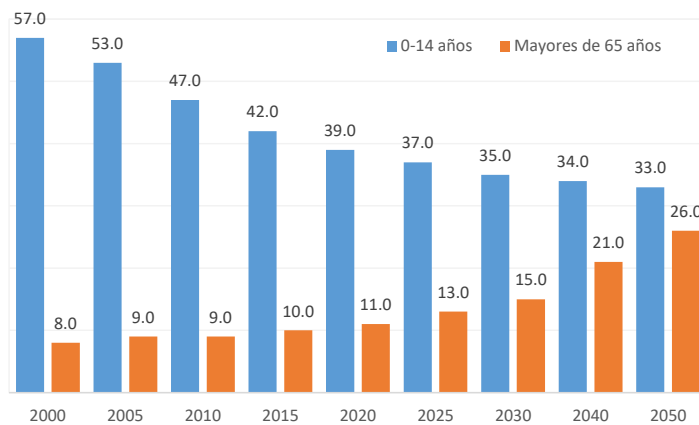
De acuerdo con Salas (2019), otro indicador que ejemplifica el proceso de envejecimiento de la población es la tasa de dependencia demográfica, la cual se refiere a la relación que mide las necesidades sociales de la población envejecida entre la población en edades activas (grupos de 0 – 14 años y 15 – 64).

Al comparar la tasa de dependencia demográfica entre la población menor a 15 años y la población que supera los 64 años en México, es posible observar que la tasa de dependencia de la población joven va disminuyendo; para el año 2000, por cada 100 mexicanos en edad de trabajar, existían 8 adultos de más de 64 años y 57 jóvenes menores de 15 años, sin embargo, para el año 2050 esta tasa pasará a 26 adultos de más de 64 años y 33 jóvenes menores de 15 años. Esto implicaría que la población de niños y jóvenes se reducirá en casi 42%, mientras que la tasa de dependencia de los adultos mayores se incrementará en 225% en el período referido (ver Gráfica 3).

Para Clavellina y Herrera (2018), la reducción de las tasas de fecundidad y de mortalidad generará cambios importantes en la pirámide poblacional; por lo que el envejecimiento de la población traerá consigo crecientes presiones de gasto público en rubros como salud y pensiones. Además, los sistemas de salud y seguridad social deberán adaptarse a

enfermedades características de una población con una mayor proporción de adultos y ancianos.⁵

Gráfica 3. Tasa de dependencia de la población joven (0-14 años) y envejecida (65 años y más)



Fuente: Tomado de Salas (2019).

1.1 Evolución del sistema de pensiones

De acuerdo con Vázquez (2012) y Ulloa (2017), los sistemas de pensiones surgieron como un instrumento de protección de la clase obrera a finales siglo XIX, y se desarrollaron durante todo el siglo XX. Dichos sistemas dependen del desarrollo institucional de cada país, y presentan diferentes características relacionadas a su concepción jurídica, tipo de cobertura, forma de financiamiento, beneficiarios, derechos, obligaciones, requisitos y costos de administración.

En México, durante el siglo XX la Seguridad Social estuvo asociada a los acuerdos establecidos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del cual, el país es miembro desde 1945. El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las directrices y bases mínimas de derechos laborales y sienta las bases para la creación de Instituciones como el IMSS, el ISSSTE y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), entre otras (Salas, 2019).

En enero de 1943 se fundó el IMSS, en ese entonces contaba con cuatro seguros: 1) accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; 2) enfermedades no profesionales; 3) invalidez, vejez y muerte y 4) cesantía en edad avanzada. Se reconoció que la seguridad

⁵ Este cambio poblacional tendrá repercusiones en los bienes y servicios públicos que la población demandará, lo cual ejercerá presiones al gasto público en sectores como el educativo, salud y de seguridad social, particularmente para pensiones y jubilaciones (ídem).

social estaría financiada de forma tripartita, es decir, por el empleador, el trabajador y el Estado. Adicionalmente, se estableció un sistema de pensiones de Beneficio Definido (BD), cuya administración y supervisión estaría a cargo del Instituto (ídem).⁶

En 1973 se reformó la Ley del Seguro Social, se mejoraron las prestaciones existentes e introdujeron otras como las guarderías, y se mantuvo el sistema de pensiones de BD. Posteriormente, en 1992 se elaboraron modificaciones al sistema de pensiones con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), se establecieron cuentas individuales para los trabajadores y sus patrones acreditarían las cuotas respectivas al seguro de retiro. Más adelante, con base en la nueva Ley del SAR, se promulgó la nueva Ley del Seguro Social (1995), en ella se establecieron el sistema de Contribuciones Definidas (CD) obligatorio para todos los nuevos trabajadores.⁷ Finalmente, en julio de 1997 entró en vigor dicha ley, dejando atrás el sistema de BD para los nuevos trabajadores formales.⁸

Por último, en 2007 a nivel Federal se puso en marcha un programa de pensiones no contributivas, es decir, aquellas que se otorgan a individuos que no cotizaron a alguna institución de seguridad social.

La ASF (2014) indica que ante la inviabilidad actuarial de los regímenes pensionarios administrados por el IMSS (por desequilibrios entre ingresos, obligaciones de pago y, ante el envejecimiento poblacional), se requería de crecientes recursos fiscales para el pago de pensiones. Por lo que en julio de 1997, entró en vigor una reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) en la que se cambió el sistema de pensiones de BD a un sistema de cuentas individuales. En 1996 se expidió la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR) con el objetivo de regular y supervisar dicho sistema, a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Posteriormente, en 2007 la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) fue reformada para cambiar el sistema de reparto de BD al sistema de cuentas individuales o de CD.

⁶ En 1959, se añadió un apartado en la Constitución para garantizar los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, los cuales no estaban considerados en el Art. 123.

⁷ Los objetivos principales eran ampliar la cobertura del sistema, los beneficios al final de la vida productiva, restaurar la viabilidad financiera, lograr la equidad, garantizar una cuantía mínima de ingresos al asegurado y la libertad de ahorrar el monto deseado (ídem).

⁸ Diez años después, una reforma similar ocurrió para los trabajadores del Estado, ya que se modificó la ley del ISSSTE y se migró de un sistema de BD a uno de CD o de cuentas individuales para los nuevos trabajadores (a los que cotizaron anteriormente se les otorgó la libertad de decidir en cual régimen pertenecer) (Ídem).

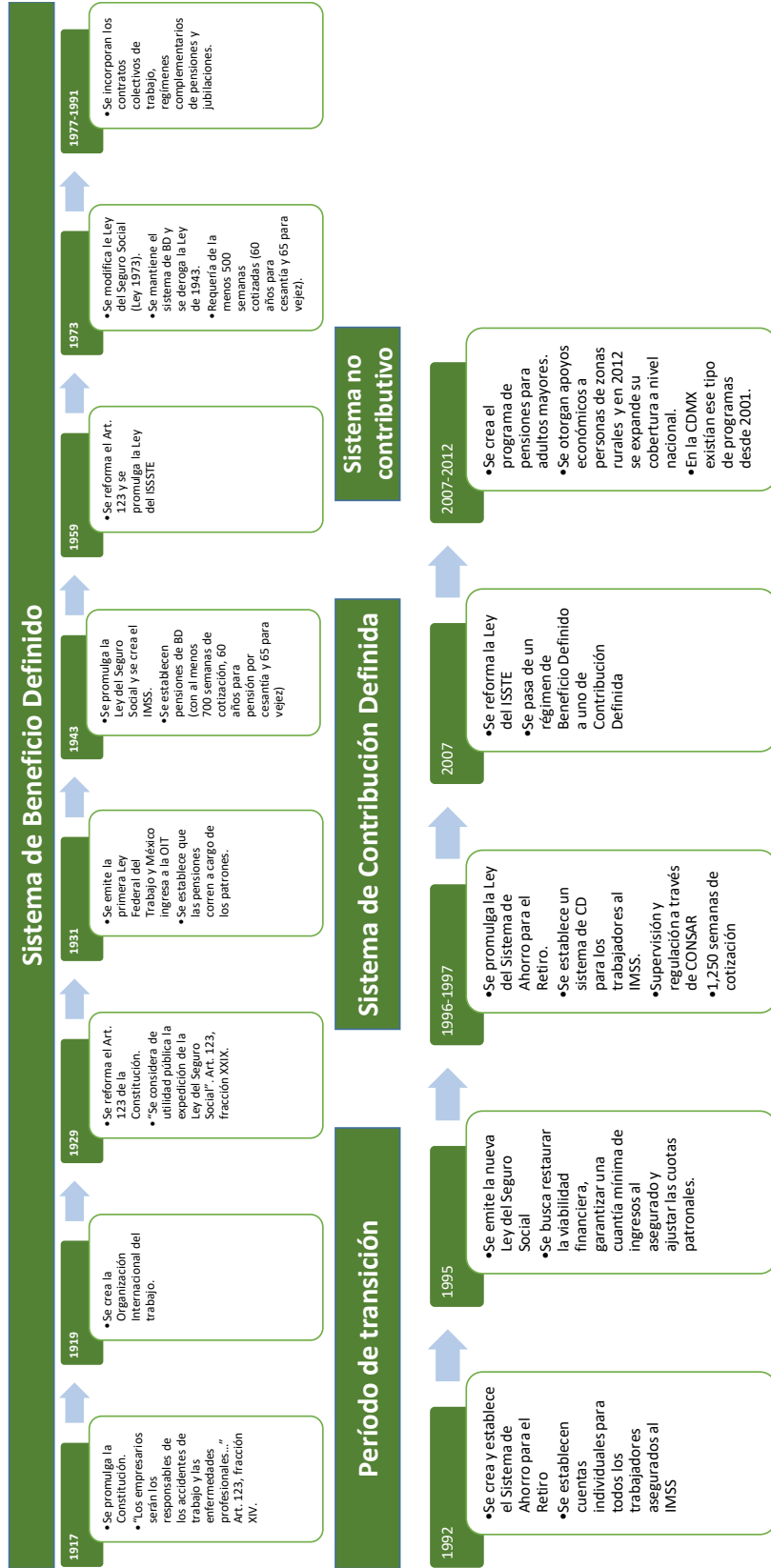
En la actualidad, se encuentran funcionando dos esquemas pensionarios de forma simultánea: i) el antiguo sistema de BD, cuyos pagos corren a cargo del Gobierno Federal (aplicable a los trabajadores afiliados antes de las reformas) y; ii) el nuevo sistema de CD basado en cuentas individuales, aplicable a los trabajadores incorporados al mercado laboral después de las reformas (Clavellina y Herrera, 2018). Para estos últimos, las aportaciones están a cargo de los trabajadores y son canalizadas a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) por medio del IMSS y del ISSSTE.⁹

El gasto público destinado al pago de pensiones incrementó su relevancia dentro de las finanzas públicas, al pasar de 0.9% del PIB en 1995 a 2.6% en 2010 y 3.6% en 2019. De acuerdo con datos presentados en los CGPE-2018, el sistema de pensiones del ISSSTE tiene un pasivo pensionario que asciende al 27.7% del PIB; en tanto que el del IMSS ascendía a 12.7% del PIB. El pasivo pensionario de Pemex representó el 6.2% del PIB; el de CFE 2.6% del PIB; y el del resto de las entidades de la Administración Pública Federal 1.6% del PIB.¹⁰

⁹ La propia SHCP (2015) señala que, si bien la transformación de los esquemas de reparto en sistemas de cuentas individuales buscó garantizar la sostenibilidad del sistema del sistema de pensiones en México, el proceso de transición impone importantes presiones de gasto, pues el Gobierno debe sufragar el pago de las pensiones del sistema anterior sin poder fondearlas con los recursos de los aportados por los trabajadores en activo.

¹⁰ De acuerdo con la ASF (2014), los pasivos pensionarios de las Universidades Públicas Estatales (UPES), las entidades en proceso de liquidación (Luz y Fuerza del Centro y Ferrocarriles Nacionales), Banco de México y el Poder Judicial concentrarán 7.3% del total del pasivo a cargo del gobierno federal y determinó que en los próximos 100 años se requerirán recursos equivalentes al 66.5% del PIB de 2014.

Figura 1. Evolución del sistema de pensiones en México

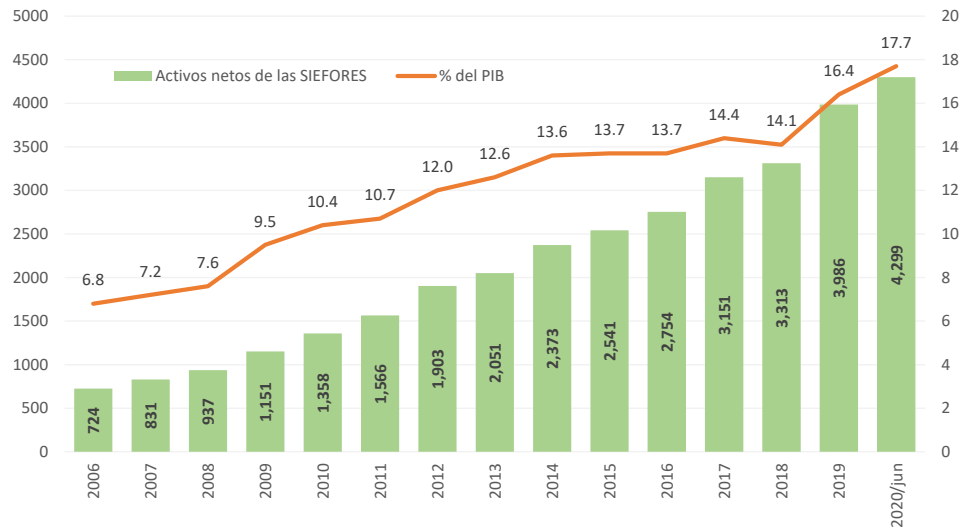


Fuente: Elaboración propia con datos de Salas (2019), ASF (2015), CIEP (2017) y CCE (2020).

2. Algunos indicadores del sistema de ahorro para el retiro en México

De acuerdo con el segundo informe trimestral de la CONSAR (2020), al cierre de junio de 2020 los Activos Netos del Sistema sumaron 4 billones 299,350 millones de pesos (mdp), esto es, 607 mil mdp más respecto de junio de 2019, lo que implicó un incremento real de 12.7%. Los activos netos de sistema representaron el 17.7% del PIB (ver Gráfica 4).¹¹

Gráfica 4. Activos netos de las SIEFORE
(Miles de millones de pesos y porcentajes del PIB)



Fuente: CONSAR (2020).

Por otro lado, el SAR alcanzó 67.1 millones de cuentas, de las cuales 48.1 millones son cuentas registradas, 9.9 millones son cuentas asignadas con recursos en SIEFORE y el resto cuentas asignadas con recursos depositados en Banco de México (ver Cuadro 1).

¹¹ Al cierre del segundo trimestre de 2020 se registraron plusvalías por 220,035 mdp, equivalente al 5.1% de los recursos administrados por las AFORE (CONSAR, 2020).

Cuadro 1. Cuentas administradas por las AFORE, junio de 2020

AFORE	Trabajadores registrados	Trabajadores asignados		Total de cuentas administradas por las AFORE	Participación de mercado ¹
		Con recursos depositados en SIEFORES	Con recursos depositados en BANXICO		
Azteca	5,224,433	40,861	9,121,811	14,387,105	9.09
Citibanamex	9,175,967	2,954,299	-	12,130,266	20.94
Coppel	11,094,854	681,691	-	11,776,545	20.33
Inbursa	1,032,960	11,793	-	1,044,753	1.8
Invercap	1,799,539	260,843	-	2,060,382	3.56
PensionISSSTE	1,708,005	440,007	-	2,148,012	3.71
Principal	2,452,649	499,001	-	2,951,650	5.09
Profuturo	3,155,483	1,246,137	-	4,401,620	7.6
SURA	4,351,403	3,245,870	-	7,597,273	13.11
XXI Banorte	8,068,263	492,190	-	8,560,453	14.78
Total	48,063,556	9,872,692	9,121,811	67,058,059	100
% del total	71.67	14.72	13.6	100	

1/ No incluye a las cuentas de trabajadores asignados con recursos depositados en Banco de México, que son administradas por la Prestadora de Servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR (2020).

En lo que se refiere a la composición de la cartera de las SIEFORE, esta se distribuyó de la siguiente forma: 51.9% se mantuvo en deuda gubernamental, 15.9% en deuda privada nacional, 18.1% en renta variable internacional, 4.7% en renta variable nacional, 5.8% en estructurados, 2.0% en FIBRAS, 1.1% en deuda internacional y 0.5% en mercancías (ver Cuadro 2).

La CONSAR señaló que, al primer semestre de 2020 se registraron retiros parciales por desempleo por 8,570 mdp, esto es 3,216 mdp más respecto de lo acumulado el mismo mes del año anterior. Este comportamiento fue ocasionado por la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19.

En cuanto al ahorro voluntario, a junio 2020, se alcanzaron 105,128 mdp, lo que representa un incremento real con respecto al año anterior de 26.5%.

Cuadro 2. Composición de las carteras de inversión de las SIEFORE
(Porcentaje del valor de las carteras administradas, a junio de 2020)

Tipo de instrumento			TOTAL
	Deuda gubernamental	Pesos	50.5
		Divisas	1.4
Valores nacionales	No gubernamental	Aerolíneas	0.0
		Alimentos	0.8
		Automotriz	0.2
		Banca de Desarrollo	1.1
		Bancario	1.3
		Bebidas	0.5
		Cemento	-
		Centros Comerciales	0.1
		Consumo	0.4
		Deuda CP	-
		Empresas Productivas del Estado	1.7
		Estados	0.3
		Eurobonos	2.4
		Grupos Industriales	0.3
		Infraestructura	3.5
		Inmobiliario	0.1
		OTROS	0.5
		Papel	0.1
		Serv. Financieros	0.3
		Siderúrgica	0.0
		Telecom	0.8
Transporte	0.6		
Vivienda	1.0		
Estructurados	5.8		
FIBRAS	2.0		
Renta Variable	4.7		
Valores internacionales	Deuda	1.1	
	Renta Variable	18.1	
Mercancías			0.5
Total			100

Fuente: Elaboración propia con datos de CONSAR (2020).

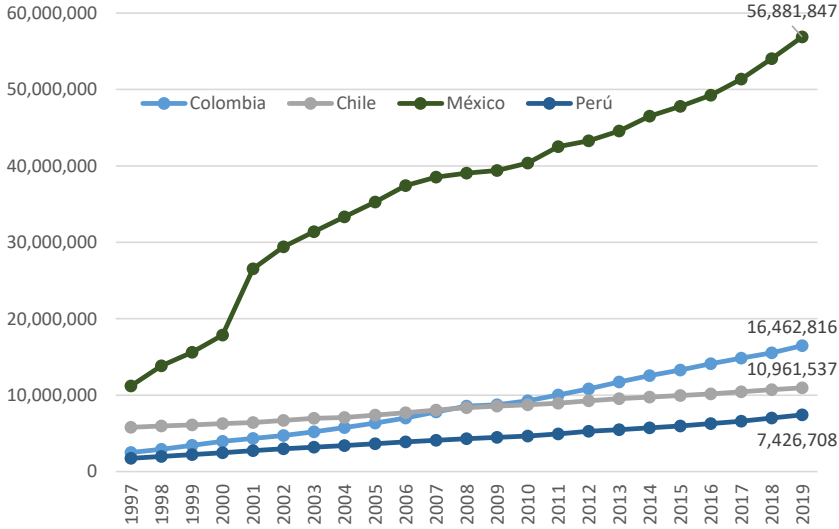
2.1 Comparativo América Latina

A continuación, se presenta un comparativo de algunos indicadores representativos de los sistemas de ahorro para el retiro basados en contribuciones definidas y cuentas individuales en América Latina. En particular, se presenta información sobre el número de cuentas, cotizantes, tasas de cotización, fondos administrados, composición de la cartera de inversión y comisiones. Los datos provienen de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

En lo referente al número de afiliados, la FIAP señala que México, al cierre de 2019, contaba con 56.9 millones, lo anterior da cuenta del potencial que podría llegar a tener el

sistema de ahorro para el retiro en el país. En segundo lugar se encuentra Colombia con poco más de 16.4 millones de afiliados al sistema.

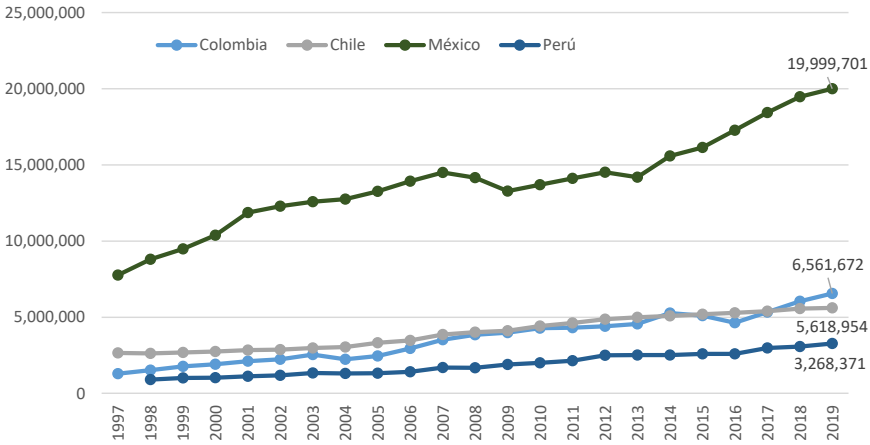
Gráfica 5. Afiliados. América Latina, países seleccionados.



Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

El número de afiliados (o cuentas) contrasta con el número de cotizantes. La diferencia permite tener una idea de las cuentas que no se encuentran activas y del porqué la densidad de cotizaciones en el país es baja. En América Latina, México es el país con más cotizantes al sistema de ahorro para pensiones, con cerca de 20 millones de trabajadores. Colombia y Chile le siguen con alrededor de 6.5 y 5.6 millones, respectivamente. Perú contaba con alrededor de 3.3 millones de cotizantes al cierre de 2019.

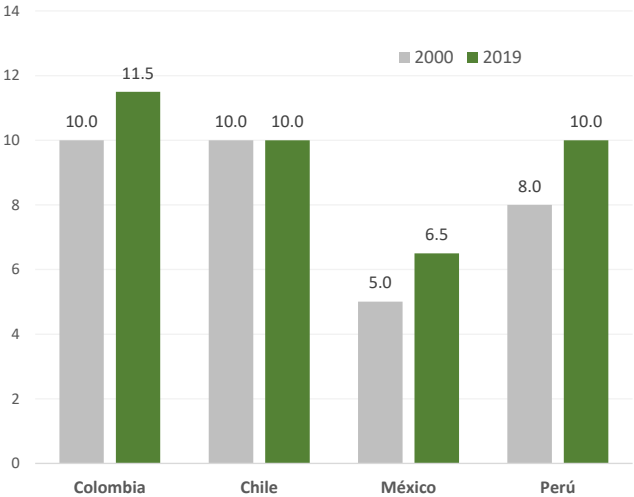
Gráfica 6. Cotizantes en América Latina, Países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

Aunque México es el país con mayor número de cotizantes dentro de los países de la muestra, también se trata del que tiene las menores tasas de cotización, apenas 6.5% para los trabajadores afiliados al IMSS. En tanto, Chile y Perú tienen tasas de cotización del 10.0% y Colombia de 11.0%.

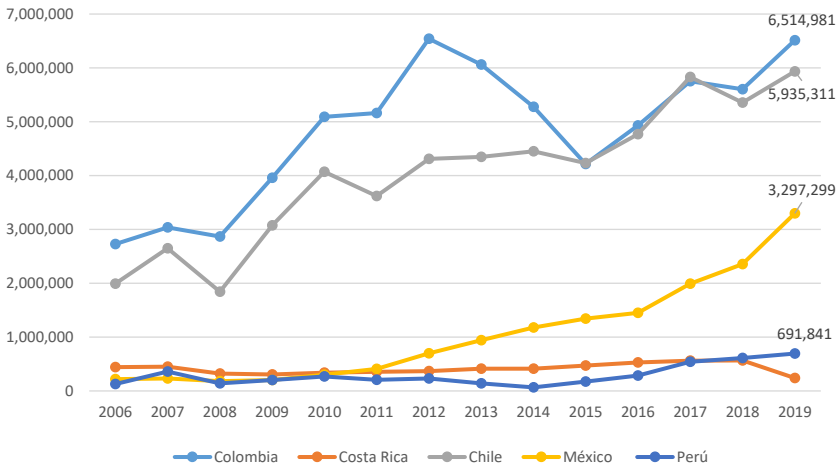
Gráfica 7. Tasa cotización al sistema de capitalización individual: Porcentaje de la Renta Imponible



Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

De acuerdo con datos de la FIAP, en América Latina, Colombia es el país que cuenta con una mayor cantidad de fondos administrados para el retiro, con cerca de 6.5 miles de millones de dólares al cierre de 2019. Chile se ubicaba en segundo lugar con 5.9 mil millones de dólares y México en tercer lugar con alrededor de 3.3 miles de millones de dólares.

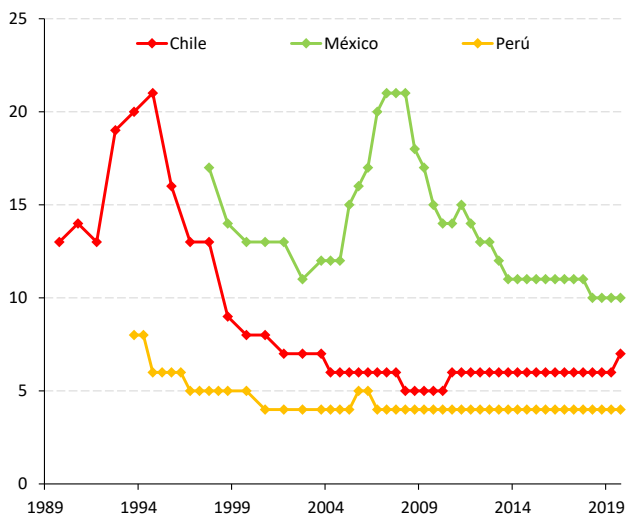
Gráfica 8. Fondos administrados para el Retiro (Miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

En cuanto al número de administradoras de fondos para el retiro, este se ha ido consolidando en los países de la muestra. En México actualmente existen 10 administradoras de fondos, en tanto que en Chile al cierre de 2019 eran 7 administradoras y en Perú 5.

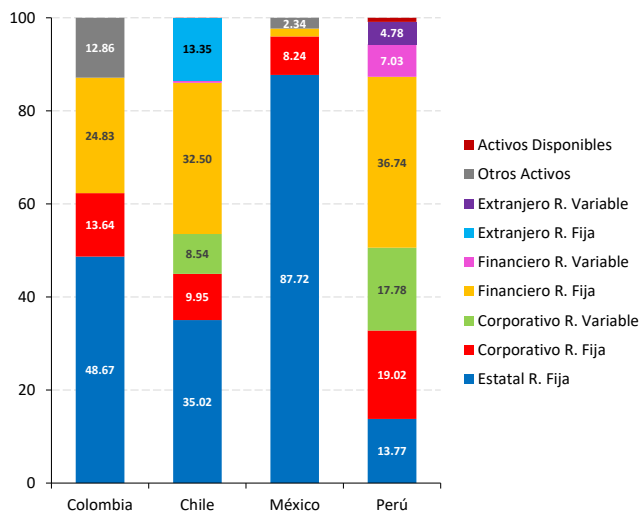
Gráfica 9. Número de administradoras de fondos para el retiro. México, Chile y Perú.



Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

Por otro lado, aunque la estructura de la cartera de inversiones en el país ha cambiado en el tiempo. México se mantiene como uno de los países de América Latina donde la deuda pública participa con un mayor porcentaje dentro de la cartera. Para 2001, dicho porcentaje se ubicaba en 87.7%, mientras que para 2019 era de 50.9%.

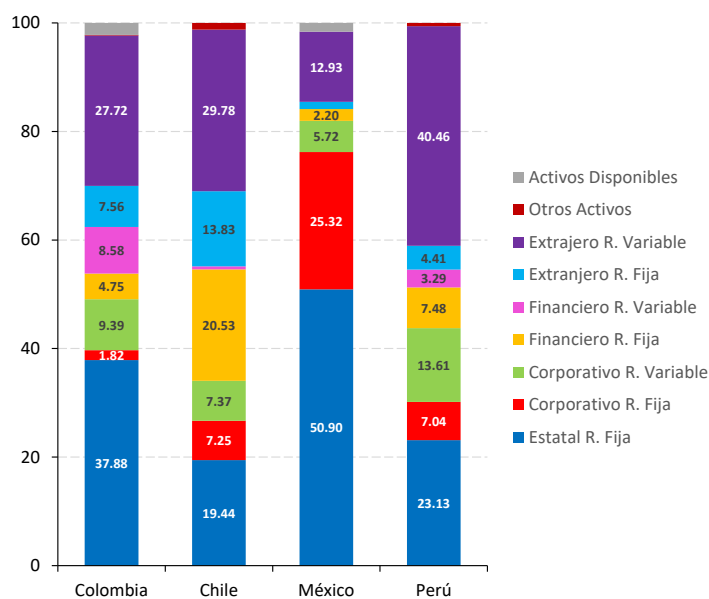
Gráfica 10. Cartera de Inversiones 2001 por sector y tipo de inversión (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

Para los mismos años, en Chile el porcentaje de la cartera colocada en deuda pública fue de 35.0% y 19.4%, respectivamente. Mientras que para Colombia las mismas participaciones fueron de 48.7% y 37.9%, en cada caso.

Gráfica 11. Cartera de Inversiones 2019 por sector y tipo de inversión (porcentaje)

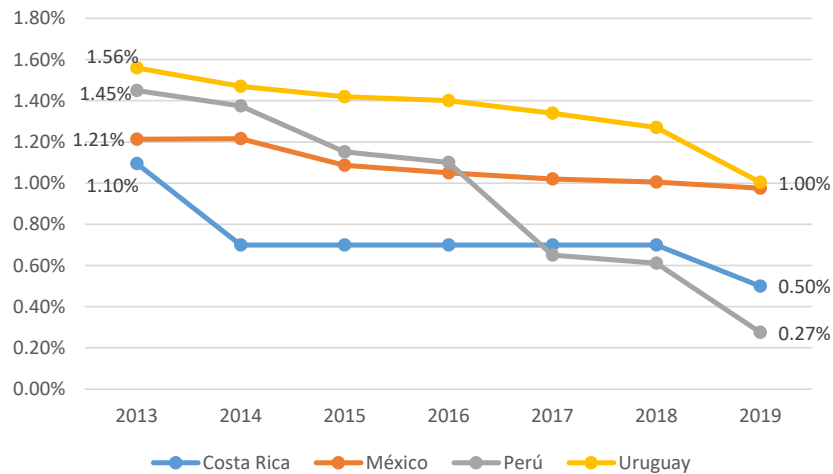


Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

Finalmente, en lo que se refiere a las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro respecto de los fondos administrados, estas se ubicaron en cerca de 1.0% para el caso de México y Uruguay (en promedio) y en 0.27% para el caso de Perú (aunque para este último se aplica también una comisión sobre la rentabilidad).¹²

¹² En otros países se aplica una comisión como porcentaje del salario y/o de la rentabilidad del fondo.

Gráfica 12. Comisiones ponderadas a diciembre de cada año (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del FIAP (2020).

3. Propuesta de Reforma al sistema de pensiones

a. Presentación de la SHCP

El pasado 22 de julio de 2020, la SHCP (2020) anunció una reforma para fortalecer el sistema de pensiones que se enfocaba en los siguientes puntos:

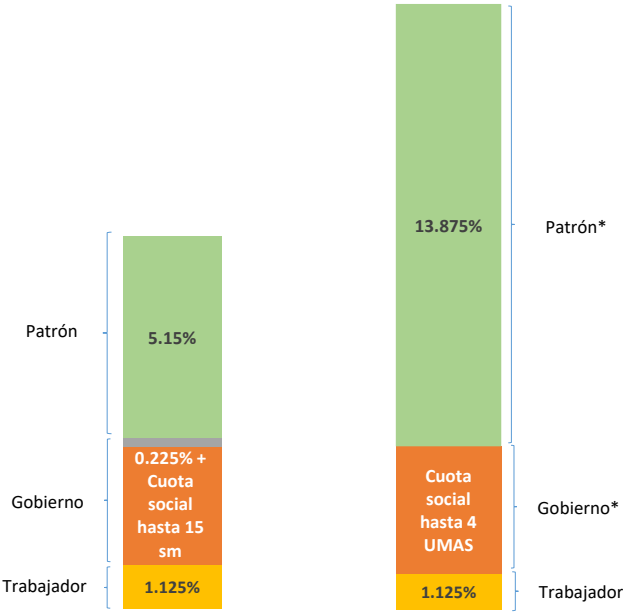
- Una iniciativa tripartita de reforma a la Ley del Seguro Social.
- Mejorar la calidad de vida de los trabajadores mediante el aumento de las pensiones y elevar en más del doble el porcentaje de trabajadores que alcancen una pensión garantizada.
- Reformar el Artículo 4to Constitucional que establece el derecho a recibir una pensión a los adultos mayores.
- Incrementar las aportaciones tripartitas de 6.5% a 15.0% siendo la aportación patronal la que absorba el incremento.
- Reducir de 1,250 a 750 semanas el requisito para alcanzar una pensión garantizada para las primeras generaciones.

De acuerdo con la SHCP, esta iniciativa complementa la reforma al artículo 4to constitucional, en el que se estableció el derecho a una pensión a los adultos mayores; y su objetivo es aumentar la pensión que ofrece el SAR a los trabajadores afiliados al IMSS. La Secretaría prevé un incremento promedio de 42.0% para la pensión que alcancen los trabajadores objeto de la reforma. Así, las acciones principales a implementar se refieren a:

el aumento en las aportaciones para el retiro; la disminución del requisito de semanas de cotización para alcanzar el derecho a la pensión y el incremento en el valor de la pensión mínima garantizada.

La SHCP reconoció que la aportación tripartita vigente (6.5% del salario más la cuota social que aporta el estado) no es suficiente para obtener una pensión digna, por lo que se requiere elevar la proporción del salario destinado al retiro.¹³ La reforma propone que esta aportación total aumente, sin afectar el ingreso de los trabajadores, y que pase de 6.5% a 15.0% en un periodo de 8 años. Para ello, la contribución patronal se incrementará de 5.15% actual, hasta 13.875%. En tanto que la aportación del Estado (0.225% del salario más una cuota social) se modificaría en beneficio de los trabajadores con ingresos de hasta cuatro veces la Unidad de Medida y Actualización (UMAs). La SHCP argumenta que, de esta forma, se genera un estímulo para la formalización del empleo.

Gráfica 13. Recursos aportados
(Porcentajes del salario)



*Depende del ingreso de cada trabajador.
 En el caso del patrón la aportación puede ir desde 5.151% para trabajadores con un ingreso de 1.0 SM, hasta 13.875% para trabajadores con ingreso de 25 UMA. Para el caso del Gobierno, la cuota social propuesta va de 8.724% para trabajadores con un ingreso de 1 SM, a 1.798% para los de 4 UMA.
 Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2020b).

¹³ De acuerdo con la SHCP (2020), el bajo nivel de aportaciones genera tasas de reemplazo insuficientes (30.0% para ingresos 4 veces el salario mínimo).

La iniciativa propone, además, reducir de 1,250 semanas a 750 semanas el requisito para obtener una pensión garantizada, este requisito se elevaría gradualmente en un periodo de 10 años hasta alcanzar 1,000 semanas. La SHCP reconoce que la elevada incidencia de informalidad en el mercado laboral dificulta a una gran mayoría de trabajadores alcanzar la antigüedad necesaria para obtener el derecho a una pensión garantizada, y que la reforma permitiría incrementar el porcentaje de trabajadores que alcancen esta pensión.

De acuerdo con la SHCP (2020), con la reforma la pensión garantizada pasaría de 3,289 pesos (80.0% de un salario mínimo) a un promedio de 4,345 pesos, otorgados en función de la edad, las semanas cotizadas y el salario base de cotización. Lo anterior permitiría que la tasa de reemplazo “porcentaje que representa la pensión respecto del último salario recibido por el trabajador antes del retiro”, sea en promedio 40.0% superior respecto de su nivel actual.

14

Cuadro 3. Incremento en las tasas de reemplazo propuesto en la reforma

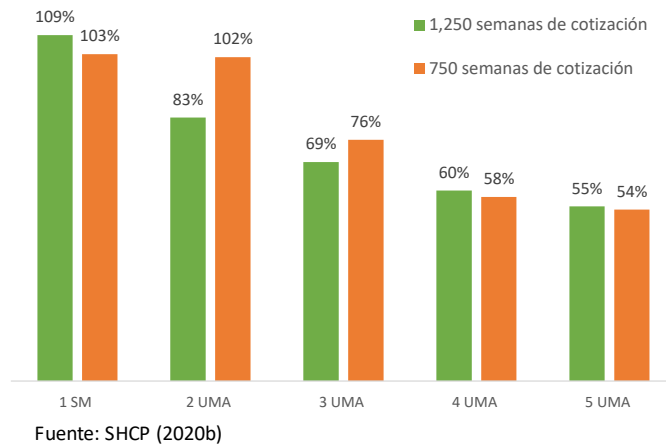
	Tasa de reemplazo Ley Vigente					Tasa de reemplazo reforma				
	1 SM	2 UMA	3 UMA	4 UMA	5 UMA	1 SM	2 UMA	3 UMA	4 UMA	5 UMA
1,250 semanas de cotización	68%	40%	30%	23%	21%	69%	78%	60%	46%	44%
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	34%	24%	16%	12%	10%	34%	24%	16%	12%	10%
Total 1,250	102%	64%	46%	35%	31%	103%	102%	76%	58%	54%

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2020b).

Para la SHCP (2020b), con la reforma, la pensión garantizada se otorgaría a partir de los 60 años con 750 semanas de cotización, con lo que aumentará el número de personas beneficiadas; el monto de la pensión estará en función de la edad, el salario y las semanas de cotización (entre 0.7 y 2.2 salarios mínimos, en promedio sería de 4,345 pesos).

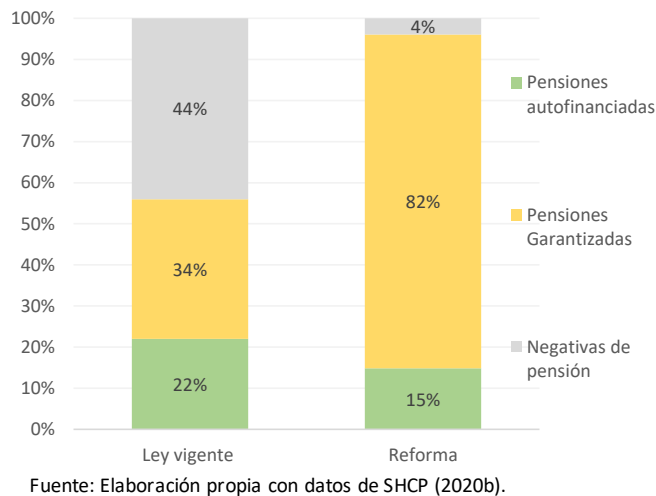
¹⁴ De acuerdo con la SHCP (2020), la reforma permitiría elevar la tasa de reemplazo 40% en promedio, alcanzando 103% para trabajadores con un ingreso de 1 salario mínimo y 54% para trabajadores con un ingreso de 5 salarios mínimos.

Gráfica 14. Incremento en las tasas de reemplazo tras la reforma (Porcentajes)



Con las modificaciones mencionadas, la SHCP apunta que el porcentaje de trabajadores con derecho a una pensión garantizada pasaría de 56.0% a 97.0%, y que dicha pensión incrementaría su cobertura del 34.0% al 82.0% de los trabajadores.

Gráfica 15. Trabajadores con pensión garantizada (Porcentajes)



Otros elementos que incluye la iniciativa se refieren a la posibilidad de combinar esquemas de rentas vitalicias con retiros programados, con el propósito de poder hacer retiros del ahorro voluntario sin requerir un periodo de espera (de 6 meses en la actualidad); también se eliminaría la prescripción de derechos para que los titulares de la cuenta individual o sus

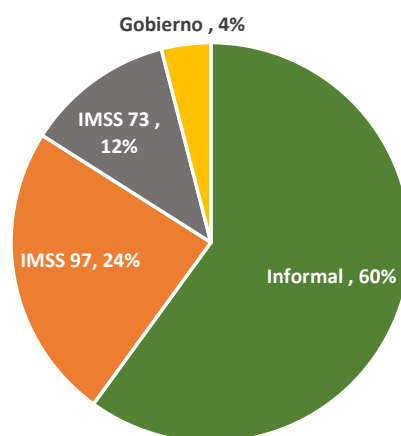
beneficiarios recuperen el saldo remanente en dicha cuenta aún después de 10 años de obtener el derecho a la pensión.¹⁵

La SHCP espera que con la aprobación de la reforma que se reduzca el cobro de comisiones por parte de las Afores y que éste se ubique en niveles cercanos a estándares internacionales. Asimismo, señala que se reformaría el régimen de inversión de los recursos de los trabajadores para permitir la inversión en proyectos de inversión en infraestructura.

b. Presentación del Consejo Coordinador Empresarial

De acuerdo con el CCE (2020), la reforma privilegia a los trabajadores de menores ingresos pues busca que tengan una mejor jubilación atendiendo el problema de los bajos niveles de semanas cotizadas, y brinda una pensión a aquellos que cuenten con al menos 750 semanas de cotización. Reconoce, además, que la reforma se concentra en los trabajadores del sector privado asegurados al IMSS bajo la Ley de 1973 y que la mayor parte de los trabajadores (60.0% del total) se encuentran en la informalidad.

Gráfica 16. Estructura de la Población Económicamente Activa (Porcentajes)



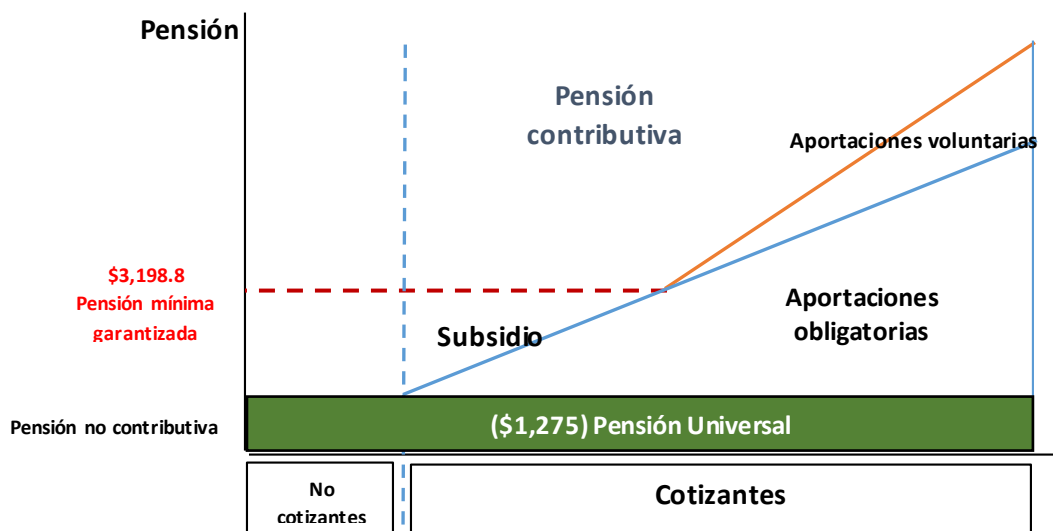
Fuente: CCE (2020).

De acuerdo con el CCE (2020), la propuesta articula el pilar no contributivo con los pilares contributivos del sistema, pues la pensión universal sería un piso, y los pilares contributivos

¹⁵ La SHCP recordó que en México el trabajador retirado tiene acceso a una vivienda y a una pensión por haber estado afiliado al IMSS, además de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y a la atención a la salud.

(aportaciones voluntarias y obligatorias) se sumarían a la primera. El CCE señaló, que la reforma se concentra en el pilar contributivo obligatorio para los trabajadores del sector privado.

Figura 2. Estructura del sistema de pensiones propuesto



Fuente: Elaboración propia con información del CCE (2020).

Para el CCE, el aumento en la proporción del salario que se destina al ahorro pensionario (que pasa de 6.5% a 15%), haría que las tasas de reemplazo se ubiquen en niveles cercanos a estándares internacionales. Además, este aumento sería gradual en un período de 8 años, el primer aumento de 1.0% ocurriría en 2023 y el último en 2030. De este aumento, los empleadores asumirían la totalidad del incremento. En tanto, la aportación de 0.225% del gobierno se redistribuiría para aumentar la cuota social en trabajadores con ingresos de hasta 4 UMAS.¹⁶

Cuadro 4. Contribución entre empresas y gobierno

Ingreso	% Gobierno	% Empresa
1 SM	100%	0%
4 UMAS	21%	79%

Fuente: CCE (2020).

El CCE apuntó que una baja proporción de trabajadores cumpliría con el requisito de 1,250 semanas de cotización para alcanzar una pensión, por lo que está de acuerdo con su flexibilización a 750 semanas en un inicio para aumentarlas gradualmente a 1000 semanas.

¹⁶ El monto de la cuota social diaria sería de 10.75 pesos para los trabajadores que ganan un salario mínimo y se reduciría gradualmente a 6.25 pesos diarios para los trabajadores con ingresos de 4 UMAS.

De forma que, para alcanzar una pensión mínima garantizada (PMG) se requeriría tener al menos 60 años de edad y 750 semanas cotizadas (el rango de dicha pensión estaría entre 0.7 y 2.2 salarios mínimos). Los trabajadores también estarían impedidos de retirar sus recursos en una sola exhibición sino que lo harían de forma diferida.

El propio CCE señala que, existen algunos aspectos a considerar a fin de que la aprobación de la reforma incentive la formalidad. El primero de ellos es que el costo laboral de contratar a trabajadores que perciban entre 1 y 2 salarios mínimos sería absorbido mayormente por el Estado.

Lo anterior, si bien puede beneficiar principalmente a las Mipymes que son quienes contratan este tipo de trabajadores, podría incentivar que, al ser más barato contratar trabajadores en este rango de ingresos, se precarice la formalidad del empleo en el país. También puede ocasionar que los trabajadores estén registrados ante el IMSS con un salario menor al que realmente perciben, con el propósito de representar un menor costo laboral para las empresas en donde trabajan.

De acuerdo con el CCE, la reforma elevaría de forma importante la tasa de reemplazo para los trabajadores que ganan hasta 5 salarios mínimos, pero para trabajadores con ingresos mayores se deberán diseñar esquemas que permitan impulsar el ahorro voluntario.

Para el CCE, algunos puntos que quedaron fuera del Acuerdo pero que es necesario atender se refieren a incentivar las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro facilitando su deducibilidad de impuestos; así como incluir a los trabajadores independientes en este esquema (e incluso los informales que decidan ahorrar para su retiro). También propone que exista flexibilidad para las personas que salen temporalmente del mercado laboral por cuidado infantil; condonar las aportaciones de la empresa a los trabajadores que sigan cotizando después de los 65 años y reducir los impuestos que se cobran a estos trabajadores; propone además la deducibilidad fiscal del 100% a los planes privados de pensión y que el Estado asuma el riesgo de longevidad mediante un seguro de sobrevivencia a partir de una edad determinada (90 años, por ejemplo).

Finalmente, el CCE aclara que la propuesta no resuelve el problema de la informalidad del mercado laboral, las bajas pensiones por la subdeclaración del salario base de cotización

ni los problemas de otros esquemas de pensiones (como las pensiones estatales, municipales, de universidades, entre otros).

Cabe señalar que, la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2020) considera que la reforma va en la dirección adecuada, pues incrementará la cantidad de ahorro que pueden acumular los trabajadores en su cuenta individual, permitiéndoles obtener una mejor pensión a futuro; y que el Estado concentraría sus recursos en mejorar la situación de aquellos trabajadores que no han podido acumular los suficientes recursos para obtener una pensión adecuada.

Recuadro 1. Iniciativa del Ejecutivo Federal

De acuerdo con esta Iniciativa, la seguridad social constituye un elemento fundamental para la redistribución de la riqueza y para abatir la pobreza en el país, por lo que la población debe tener garantizado el acceso a seguros de invalidez, vejez y cesantía.¹⁷

Asimismo, señala que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND-2019-2024), tiene como uno de sus principales mandatos que las personas adultas mayores reciban pensiones justas, y que la Reforma al Artículo 4 de la Constitución publicada en el DOF el 4 de mayo de 2020 estableció el derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva. En adición a lo anterior, la Iniciativa tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los trabajadores sujetos al régimen de pensiones de la Ley del Seguro Social mediante un incremento de dicha pensión, un aumento en el porcentaje de trabajadores que perciban una pensión garantizada y ubicar el cobro de comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro en niveles similares a las mejores prácticas internacionales.

La iniciativa reconoce que el país atraviesa por una transición demográfica en la que, ante el envejecimiento poblacional, una mayor proporción de la población dejará de percibir ingresos, lo que plantea retos para las políticas de bienestar y a la estrategia de crecimiento económico. También reconoce que, ante el incremento en la esperanza de vida, el esquema de pensiones pasó de un modelo de mancomunación de riesgo a uno de auto aseguramiento con cuentas individuales de capitalización. Sin embargo, este último no ha alcanzado los resultados esperados debido a que el número de trabajadores con acceso a una pensión ha

¹⁷ Se trata de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, presentada ante la Cámara de Diputados el 25 de septiembre de 2020.

sido menor al anticipado y, para los que sí la alcanzan, ésta ha sido menor a la esperada. Dichos problemas tienen su origen en la baja densidad de cotización (es decir, que muchos trabajadores no alcanzan las 1,250 semanas mínimas para acceder a una pensión), y en la baja proporción del salario que se destina al ahorro pensionario.¹⁸

El requisito de las 1,250 semanas de cotización deja sin acceso al derecho a una pensión a una parte muy importante de los trabajadores y el porcentaje de ahorro que establece la Ley del Seguro Social de 6.5% del salario ha resultado insuficiente para obtener una pensión.

En lo que se refiere a las comisiones que cobran las AFORES, la Iniciativa señala que pese a haber disminuido paulatinamente, estas siguen siendo superiores a las observadas en otros países. Señala además que, las comisiones que cobran otros fondos de inversión administrados son menores, por lo que su reducción es fundamental e inaplazable. Ante ello, la iniciativa propone que el cobro de comisiones en el país sea similar al promedio de lo que se cobra en Estados Unidos, Colombia y Chile.

De esta forma, entre los cambios que propone la Iniciativa se encuentran:

- Reducir el número de semanas de cotización que se requieren para tener derecho a las prestaciones de cesantía en edad avanzada y vejez, de 1,250 semanas a 1,000 semanas. Esta disminución sería paulatina e iniciaría con un requisito de 750 semanas de cotización y se irían incrementando hasta alcanzar las 1,000 semanas en 2031.
- A partir de 2023, la aportación total a la cuenta individual de trabajador pasaría de 6.5% del salario más la cuota social a 15.0% (incluyendo dicha cuota). Destaca que, la aportación del trabajador se mantiene en sus términos, que la aportación patronal pasa de 5.15% a 13.87%, y que la aportación del Estado modifica su estructura para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos. El incremento de la aportación patronal se realizaría gradualmente de 2023 a 2030.
- Se modifica la forma para determinar el monto de la pensión mínima garantizada (de 3,289 pesos actualmente) para que considere la reducción en las semanas de cotización objeto de la reforma, el promedio del salario base de cotización y la edad del trabajador.

¹⁸ La iniciativa señala que bajo las condiciones actuales únicamente 56% de los trabajadores alcanzaría una pensión vitalicia, de los cuales 22% sería autofinanciada con recursos de su cuenta individual y 34% con una pensión garantizada; en tanto que el 44% restante recibiría su ahorro al momento de retiro en una sola exhibición.

- Los trabajadores podrían optar tanto por contratar una renta vitalicia o mantener los recursos en una AFORE, y con cargo al saldo efectuar retiros programados.
- Se propone además que, en caso de fallecimiento del trabajador o pensionado, los beneficiarios designados no tengan que acudir a una instancia jurisdiccional para acceder a sus derechos.
- Se daría además mayor agilidad al pago de las pensiones a cargo del Gobierno Federal a través de la Tesorería de la Federación.
- Como se mencionó anteriormente, se propone que las comisiones que las AFORES cobren sean el promedio aritmético entre las que se cobran en Chile, Colombia y Estados Unidos; y que en caso de que este promedio se eleve, se mantenga el promedio anterior.

De acuerdo con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) la Iniciativa contiene un apartado que plantea un control de precios en las AFORES, lo cual se aparta de lo negociado con el sector privado y viola el TMEC. De acuerdo con esta Confederación, el límite a las comisiones cobradas que se pretende instaurar pondría en riesgo la viabilidad de Administradoras, las cuales representan el segundo participante más importante del sector financiero mexicano. Se señala además que, la propuesta consensuada ya incluía un compromiso en torno a la reducción gradual en las dichas comisiones.

Por su parte, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF, 2020), indicó que, el límite que se pretende imponer a las comisiones cobradas constituye un control de precios a niveles definidos por condiciones de mercado prevalecientes en otros países, lo que genera distorsiones a la libre competencia y establece controles sujetos a condiciones ajenas a la realidad mexicana (el IMEF apunta que la reducción de comisiones debe ser el resultado de una mayor competencia). El propio IMEF señala que, la Iniciativa no resuelve de forma integral la problemática nacional en materia de pensiones y que se debe tratar de un paso inicial a una reforma de gran calado que culmine con un sistema de pensiones único con cobertura universal, que no esté fragmentado, que sea financieramente viable y genere pensiones suficientes.

En cuanto a una reforma integral al sistema de pensiones, conviene señalar que, de acuerdo con Martínez y Cabestany (2018), una reforma estructural del sistema de seguridad social es una de las decisiones más importantes en materia de política pública, pues tiene la capacidad

de incidir en la desigualdad, pobreza, salud informalidad laboral y desarrollo económico, en caso de que se instrumente de forma articulada con la política fiscal, laboral y de salud pública. Para estos autores, uno de los temas más apremiantes a atender, en el caso de que las reformas tengan como propósito avanzar hacia un sistema de seguridad social universal, es el del financiamiento público; pues se requiere sufragar el gasto en servicios básicos de salud, seguros de invalidez y vida; la instrumentación de una pensión mínima; costos de operación; un eventual seguro de desempleo y el fortalecimiento institucional del propio sistema.¹⁹

c. Otras propuestas

De acuerdo con la OCDE (2014), la regulación y supervisión del sistema de ahorro para el retiro por parte de la CONSAR ha funcionado correctamente y de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, identifica algunos aspectos que deben mejorarse, entre ellos: el proceso de transición del “antiguo” al “nuevo” sistema; el nivel de cotizaciones; el sistema de protección social a la vejez y la fragmentación del sistema.

La OCDE (2014), también propone reformar los esquemas de inversiones de las AFORES y las rentas vitalicias, así como mejorar el problema de la falta de densidades de contribución ocasionado por la elevada informalidad prevaleciente en la economía mexicana.

De acuerdo con este organismo, uno de los principales problemas del sistema de pensiones en el país se encuentra en el proceso de transición del sistema de Beneficio Definido (BD) al de Contribución Definida (CD); ya que el sistema anterior proporciona un monto de pensión que no tiene relación con las contribuciones del trabajador, por lo que tiende a superar lo que el ahorro permitiría cubrir. Ante ello, propone un sistema *pro-rata* en el que el monto de las pensiones en el período transitorio comprenda un componente basado en los derechos adquiridos bajo el sistema de BD y otro basado en los activos acumulados en la cuenta individual. Lo anterior, de acuerdo con la OCDE (2014), permitiría la congruencia entre el sistema antiguo (financieramente insostenible) y el nuevo sistema.

¹⁹ El tránsito hacia un sistema de seguridad social universal no sólo incluye una pensión universal, sino también un seguro de salud universal, seguros de invalidez y vida, seguro de riesgos de trabajo, seguro de desempleo, servicio de guardería y crédito a la vivienda (Martínez y Rosales (2018)).

Otra propuesta es elevar las cotizaciones, pues el 6.5% sólo garantizaría, para un trabajador medio, una tasa de reemplazo de 26.0%. Para alcanzar una tasa de reemplazo del 50.0% se requeriría una contribución media durante 40 años de entre 13.0% y 18.0%. Por ello, propone aumentar gradualmente la contribución obligatoria, ligada a aumentos salariales a fin de que el trabajador no vea reducido su salario disponible.

La propia OCDE (2014) propone además aumentar el nivel asistencial a la vejez para mejorar la lucha contra la pobreza e integrarlo con la pensión mínima garantizada. Aconseja mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en lo referente a las transferencias monetarias y su monitoreo. Una propuesta adicional es eliminar la fragmentación del sistema, armonizando las reglas de todos los planes de pensiones y estableciendo un sistema nacional que unifique reglas tanto del sector privado como el público y otros planes especiales (gobierno federal, locales y universidades, entre otros).

Otros de los problemas identificados por la OCDE son: una alta concentración de los recursos de las SIEFORES en instrumentos de deuda pública, elevadas comisiones cobradas y la falta de un mercado de rentas vitalicias.

En resumen, entre las propuestas de la OCDE se encuentran: elevar las tasas de contribución, elevar la edad de retiro, armonizar las condiciones de retiro y garantizar la portabilidad entre los regímenes; elevar la pensión no contributiva, introducir contribuciones voluntarias automáticas con opción de salida; mejorar los incentivos de ahorro voluntario previsional; mejorar la competencia entre las AFORES y mejorar el funcionamiento del mercado de rentas vitalicias frente al riesgo de longevidad (e incorporar mejoras futuras de la tasa de mortalidad).

En el mismo sentido, Villareal et al., (2020), señala que para velar por la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, es necesario reformar el sistema de 1973 el cual absorbe casi el 90.0% del gasto en pensiones (y cuya tendencia seguirá aumentando hasta 2040-2045), imponiendo un límite máximo a las pensiones de reparto. Se requiere además, elevar la tasa de cotización (teniendo en cuenta que se trata de aportaciones tripartitas); incentivar el ahorro

voluntario (incluyendo incentivos fiscales si el espacio fiscal lo permite); elevar el monto de la pensión universal e integrarla al sistema de pensiones como un monto complementario.²⁰

Cabe señalar que, ante la pandemia por COVID-19 y la crisis económica que ha generado, los sistemas de ahorro para el retiro basados en cuentas individuales, así como los esquemas de ahorro, los reguladores y supervisores se están viendo afectados y con ello, el monto de las pensiones en el futuro puede verse disminuido. De acuerdo con la OCDE (2020), algunos de los principales impactos que identifica son: un menor valor de los activos que financiarán las pensiones (por la caída en los mercados financieros); un mayor endeudamiento público para financiar el pago de pensiones; menor capacidad para contribuir al ahorro para el retiro y planes individuales (por la pérdida de empleos y menores salarios) y ciberataques y fraudes dirigidos tanto a individuos como a fondos de pensiones.

Entre las políticas que algunos países han aplicado para enfrentar estos problemas destacan (OCDE, 2020): límites a la materialización de pérdidas a corto plazo; asegurar la solvencia de los proveedores de pensiones; subsidiar las contribuciones de ahorro para el retiro; facilitar protección ante ciberataques y apoyo financiero de corto plazo a individuos y empresas.

Consideraciones finales

La elevada informalidad, la baja densidad de cotizaciones y los bajos salarios, son problemas de fondo que enfrenta la economía mexicana y que resulta necesario atender para dar una solución de largo plazo al problema de las bajas tasas de cotización y reemplazo que enfrentarán muchos de los trabajadores bajo el sistema de cuentas individuales.

Si bien la reforma representa la posibilidad para un gran número de trabajadores de acceder a una pensión mínima garantizada, destaca el hecho de que las contribuciones de los trabajadores de más bajos ingresos correrían a cargo del Estado. Lo anterior, puede contribuir a la formalización del empleo pero deberá tenerse cuidado de que no fomente la creación de empleos precarios, o bien, el sub registro del salario base de cotización al IMSS por parte de

²⁰ También considera importante mejorar la educación financiera reforzando la relevancia del ahorro previsional y conceptos como inversiones, rendimientos, comisiones, etc. (Villarreal et al., 2020).

las empresas. Posiblemente, el cruce de información entre el SAT y el IMSS ayude a evitar esta situación.

Como se señaló anteriormente, aunque los trabajadores asegurados al IMSS (bajo la Ley de 1997) se beneficiarán al contar con mayores probabilidades de acceder a una pensión mínima garantizada y un menor número de semanas de cotización, es posible que esto represente un mayor gasto en pensiones por parte del Estado.

Algunos estudios señalan que, otros factores que deben tenerse en consideración en una reforma al sistema de pensiones son: la edad de jubilación, la tasa de cotización de los trabajadores (ligada a incrementos salariales); la promoción del ahorro voluntario, o bien, que éste sea automático con opciones de salida; reducir la fragmentación del sistema; elevar la competencia en el mercado de AFORES y de rentas vitalicias, reducir el cobro de comisiones e imponer límites a las pensiones de reparto, entre otras.

Finalmente, ante la crisis económica actual, algunos países han implementado políticas tendientes a mantener el valor de los fondos de pensiones de los trabajadores con medidas como subsidios a las cotizaciones y el apoyo directo tanto a trabajadores como empresas.

Ante el cambio en la estructura de la población las finanzas públicas tienen ante sí el reto de financiar no sólo las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los trabajadores del IMSS, sino también las de los gobiernos locales, de las universidades públicas, de las fuerzas armadas, de las Empresas Productivas del Estado, el Poder Judicial, entre otros. La reforma propuesta sólo se enfoca en un segmento de trabajadores, por lo que en el futuro serán necesarias nuevas reformas que atiendan al problema de las pensiones y su viabilidad financiera de forma integral.

Referencias

- ASF (Auditorio Superior de la Federación). Auditoría de Desempeño: 15-0-06100-07-0068. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema Nacional de Pensiones.
- Auditoría Superior de la Federación, (2014), Evaluación número 1203 “Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones”. Disponible en: <https://bit.ly/2F2oS81>
- CCE (2020), Acuerdo para el Fortalecimiento de las Pensiones de los Trabajadores del Sector Privado. Presentación, Julio 2020.
- CEPAL (2017), Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones en América Latina. Presentación del seminario Avances y desafíos para una Seguridad Social universal e igualitaria. Disponible en: <https://bit.ly/2YZOQAM>
- CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria), (2017). “Pensiones en México, 100 años de desigualdad”. Disponible en: <https://bit.ly/3jK0jft>
- CONSAR (2020), Segundo Informe Trimestral 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3gTirSv>
- COPARMEX (2020), Iniciativa de pensiones del ejecutivo pretende controlar precio de comisiones que cobran afores y se alejan de lo pactado con la IP en beneficio de los trabajadores, Comunicado COPARMEX, 26 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/34SfYnr>
- Clavellina, J.L. y Herrera, V., (2018). Principales presiones de gasto público en México. En Panorama de la sostenibilidad fiscal en México, Pérez, N., (2019), coordinador.
- FIAP (2020), Gobierno Mexicano anuncia reforma al sistema de pensiones que permitirá mejores condiciones de jubilación para los trabajadores. Comunicado FIAP, 23 de julio de 2020.
- Ham Chande, R. (2011), Diagnóstico sociodemográfico del envejecimiento en México. Disponible en: <https://bit.ly/3gTEN6f>
- IMEF (2020), Comunicado, 28 de septiembre de 2020.
- Martínez, J. y Cabestany, G., (2018), ¿Cómo avanzar en la transformación de la seguridad social en México? Aportes al debate parlamentario. No. 10, IBD. Senado de la República.
- Martínez, J. y Rosales, M., (2018), Propuestas estratégicas para el desarrollo de la seguridad social (Colaboración con el PUED, UNAM).
- OCDE (2014), Síntesis de estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones en México.
- OCDE (2016). Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones MÉXICO. Disponible en: <https://bit.ly/31P2EzQ>
- OCDE (2020), Retirement savings in the time of COVID-19

- OIT (2003). Hechos concretos sobre la seguridad social. Disponible en: <https://bit.ly/34VtOah>
- Salas, Jesús (2019). Sistema de Pensiones Mexicano, antecedentes, evolución y perspectivas. UNAM. Noviembre de 2019.
- SHCP (2015), Criterios Generales de Política Económica, Paquete Económico 2016, enlace: <https://bit.ly/3jDkL1J>
- SHCP (2017) Criterios Generales de Política Económica 2018, enlace: <https://bit.ly/2GeYR6r>
- SHCP (2020), Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones, Comunicado No. 061, 22 de julio de 2020.
- SHCP (2020b), Presentación Fortalecimiento del sistema de pensiones, julio 22, 2020.
- Ulloa, P. (2017). “Reforma de pensiones en México: diseño, promesas y evidencias”. El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México.
- Vázquez, P. (2012). “Pensiones en México: La próxima crisis”. Siglo Veintiuno Editores. Primera edición. México, Distrito Federal.
- Villareal, H., y Macías, A., (2020), El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo 210.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.