

PLURALIDAD Y CONSENSO

Sistema de pensiones en México



REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

NUEVA ÉPOCA AÑO 10 NÚMERO 45 JULIO-SEPTIEMBRE 2020



PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del
Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Publicación a cargo de la Dirección General
de Difusión y Publicaciones

Presidente del IBD

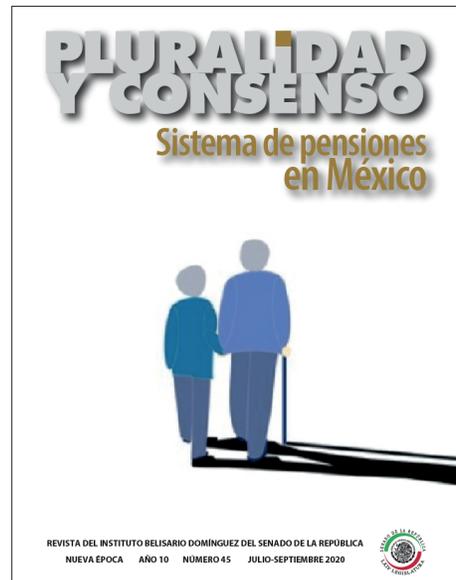
Senador Miguel Ángel Osorio Chong

Secretario Técnico del IBD

Rodrigo Ávila Barreiro

Directora General de Difusión y Publicaciones

Martha Patricia Patiño Fierro



Directora de PluralidadyConsenso

Martha Patricia Patiño Fierro

Coordinación editorial

Magda Olalde Martínez

Jefe de redacción

Gerardo Cruz Reyes

José Gerardo Ortega Moreno

PluralidadyConsenso, Año 10, No. 45, julio-septiembre 2020 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, www.ibd.senado.gob.mx; [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado), [IBDSenado](https://www.facebook.com/IBDSenado); pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

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.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Imagen de la portada proporcionada por el Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro.

Contenido

¿Cómo replantear el Sistema de Pensiones? María Ascensión Morales Ramírez	2	Las pensiones en México: algunos conceptos difusos y otros olvidados Horacio Enrique Cárdenas Zardoni	58
Los retos y desafíos de los Sistemas de Pensiones en México Iván H. Pliego Moreno	10	Sistema de Pensiones en México Margarita García García	66
La fragmentación de las pensiones en México y sus efectos desiguales Alejandra Macías Sánchez	18	Informalidad en México. Desafíos para la cobertura en pensiones y vulnerabilidad social Juan Pablo Aguirre Quezada	68
Las claves para pensar un cambio en el paradigma pensionario en México, ante el fracaso de la capitalización individual Gustavo Leal F. Odilia Ulloa Padilla Agustín Miguel Alonso Raya	26	Retos y desafíos de los Sistemas de Pensiones en México Teresa Lizeth Alanis Gutiérrez	82
Limitaciones legales en la ley del seguro social, para que los trabajadores mayores de sesenta años, inicien el trámite de su pensión extemporáneamente Ana María Rodríguez Ruiz	34	Los modelos de pensiones en América Latina Jorge Tonatiuh Martínez Aviña	90
¿Cómo enfrentar la crisis del sistema de pensiones en México? La propuesta de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social Gibrán Ramírez Reyes	40	Hacia la construcción de un nuevo sistema de pensiones en México Susana Cano González	98
Características, alcances y riesgos del proyecto de Reforma a la Ley del SAR Berenice Patricia Ramírez López	50	Sobre la reforma al sistema de pensiones en México José Luis Clavellina Miller	102
		Una generación destinada a la pobreza Angélica Guadarrama Barrera	112
		La importancia de contar con un ahorro para el retiro al final de la vida laboral Carlos Iván Islas Aguirre	122

¿Cómo replantear el Sistema de Pensiones?

Fotografía: ©Monet | AdobeStock

Introducción

2

Al pretender abordar el estudio de una institución y poder dar respuesta a la posible reforma o replanteamiento del sistema de pensiones, no se puede prescindir del análisis del panorama de lo que ello implica.

En México, el sistema general de pensiones sujeto al pago de cotizaciones (contributivo) se caracteriza por una fragmentación, desarticulación, duplicidad, carente de una institucionalidad en la materia y con gran carga fiscal, porque los esquemas pensionarios se crearon en forma independiente, con contribuciones, prestaciones y cálculos en el monto de las pensiones diferentes y sin vinculación entre dichos sistemas. Asimismo, en cada sistema no existe vinculación entre los beneficios y las cotizaciones y han carecido de reservas actuariales, lo que ha generado desequilibrios e inviabilidad financiera.

No se tiene certeza del número de sistemas pensionarios que existen en el país. La Auditoría Superior de la Federación afirma que son 105 (ASF, 2016), otras fuentes señalan que son más de 1000 (Aguirre, 2012), entre ellos el privado, el público,



María Ascensión
Morales Ramírez

Tiene los grados otorgados con Mención Honorífica de Maestra por la Facultad de Derecho y Doctora por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ambos, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es la Secretaria Ejecutiva de la Junta de Gobierno de la UNAM.

los estatales, los municipales, los universitarios, los regímenes especiales y los planes complementarios profesionales, sin embargo, el grueso de los afiliados se concentra en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que en conjunto cubren al 40% de la población económicamente activa.

Ante la baja cobertura de estos regímenes pensionarios, a principios del siglo XXI se crearon pensiones de corte asistencial (denominadas no contributivas) para los no afiliados a alguna institución de seguridad social. Dichas pensiones surgieron sin planificación, con un monto bajo, financiamiento incierto, en forma heterogénea en cuanto a cobertura, requisitos de edad, niveles de la prestación, forma y mecanismos de pago, y sin vinculación alguna con el sistema de pensiones contributivo,¹ es decir, en este tipo de pensiones la fórmula de la fragmentación se repitió.

Este abanico pensionario además de generar desigualdades y exclusiones ha provocado grandes costos financieros, que han llevado a reformas para encarar este problema, así como el fenómeno demográfico, entre otros temas.

Desde la perspectiva jurídica, dar respuesta a una posible reforma de pensiones obliga a analizar lo que se ha realizado, los resultados y las lecciones adquiridas en estas últimas décadas. El problema va más allá de la Ley del Seguro Social y las finanzas del instituto respectivo. Así, este trabajo tiene como objetivo proporcionar elementos para una reforma integral del sistema de pensiones en su conjunto.

Reformas pensionarias

Desde mediados de la década de los noventa se realizaron reformas a diversos sistemas pensionarios al ponerse en tela de juicio por la carga fiscal que representan ante el gradual envejecimiento de la población. Dichas reformas han aplicado soluciones jurídicas diferentes:

1 En 2001, se creó el “Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años” Distrito Federal (hoy la Ciudad de México), con un carácter focalizado y en 2003 se universalizó con la expedición de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70, residentes en el D.F. Por su parte, diversas entidades federativas crearon sus programas y en el 2007 el gobierno federal estableció el “Programa 70 y Más” (después lo denominó 65 y más).

La Ley del Seguro Social (LSS) en 1995 y la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) en 2007 fueron objeto de “reformas estructurales”, al cambiar al modelo de capitalización individual, el cual conlleva modificaciones en la concepción original de los sistemas de pensiones, en el financiamiento (ahorro en cuentas individuales), en los beneficios (indefinidos), en la administración y otorgamiento de las prestaciones (mediante la participación de administradoras especializadas, preferentemente, privadas), un rol subsidiario del Estado (se limita a la definición del marco regulatorio, la fiscalización y a la entrega de apoyo financiero a los trabajadores de menores ingresos) y el objetivo es contribuir al ahorro financiero y al desarrollo de los mercados de capitales (Diario de Debates, 1995 y Gaceta Parlamentaria 2007).

A pesar de que las dos leyes federales comparten los elementos esenciales del sistema, cada una reviste características específicas que denotan notables diferencias en el tratamiento de los afiliados, esto es, no existe una homologación entre dichos ordenamientos.

En 2021, se pensionará la primera generación de dicho sistema y los resultados no son nada favorables para ésta, según los informes oficiales.

Leyes Estatales ||

3

Veintiséis leyes de los sistemas pensionarios de las entidades federativas, en el periodo de 1993-2019 (Morales, 2016), han seguido diferentes modelos de reformas y, sobre la marcha, se presentaron diferentes modificaciones a dichas reformas:

- a) *Paramétricas*. Han realizado modificaciones a las *condiciones y requisitos* para adquirir la pensión (edades de retiro) y/o en los *parámetros financieros* (años y monto de las cotizaciones, cálculo para el monto de la pensión, límites de pago y actualización de las pensiones) con miras a mejorar la viabilidad financiera.²

2 Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

- b) *Mixtas*. Mantienen el sistema de reparto (perfeccionado sus parámetros) y han introducido el componente de capitalización individual como complemento, aunque sin la participación de administradoras privadas.³
- c) *Estructurales*. Han incorporado las cuentas individuales y otras bases del modelo de capitalización individual, pero la administración continúa siendo pública. El pago de la pensión considera la edad, tiempos de cotización y un *factor* ligado a la esperanza de vida.⁴

Independientemente del modelo adoptado, las diversas leyes estatales fijaron edades en las cuales no se exigía una edad determinada, aumentaron las edades en aquellas pensiones que ya se tenía un mínimo de edad para obtener la prestación, incrementaron las cotizaciones tanto del trabajador como de

3 Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Durango, Jalisco y Tabasco.
4 Chihuahua, Coahuila (para los trabajadores de Educación Pública del Estado), Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala.

la entidad pública y algunas homologaron los años de cotización para el hombre y la mujer.

Reformas de planes profesionales ||

Las reformas a los planes complementarios de la Comisión Federal de Electricidad, del Seguro Social, ambos en 2008, y Petróleos Mexicanos en 2016 han sido hacia esquemas de cotización definida. Estas son algunas de las más difundidas reformas pensionarias, aunque también se han dado en el ámbito de las universidades.

Evaluación de las reformas

La literatura internacional y nacional han analizado en forma específica el funcionamiento del sistema de capitalización individual mexicano en las leyes de los dos grandes institutos de seguridad social, con mayor atención a la LSS por el mayor tiempo de

4

Fotografía: © Reforma



la reforma. Los enfoques y consecuencias atribuidas son diferentes.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han señalado que el sistema de capitalización individual ha sido un éxito porque ha estabilizado la deuda gubernamental, el gasto público en pensiones y, además, ha contribuido con una mayor estabilidad macroeconómica, la profundización del mercado de capitales y a financiar inversiones productivas de largo plazo.

Sin embargo, reconocen que el sistema no mejoró la cobertura de la población en la etapa activa y el monto de las pensiones tenderá a ser bajo en el futuro, a pesar de la relación directa entre aportes y beneficios, así como la existencia de derechos de propiedad. Asimismo, entre otros aspectos, señalan que la administración continúa siendo costosa. (OCDE, 2016; BID, 2019).

Dichos organismos atribuyen la causa a que el sistema de capitalización individual se topó con la existencia de barreras estructurales: bajos niveles de ingreso promedio de los trabajadores, el tipo de empleo que dificulta la capacidad de ahorro y financiamiento adecuado, altas tasas de informalidad, la rotación entre tipos de ocupación, el desempleo, la inactividad, la regulación de los trabajadores independientes y los beneficios de los regímenes de transición.

Así, estos organismos confirman lo que la literatura señaló en 1995 al promulgarse la Ley del Seguro Social: la precipitación con la que se aprobó el cambio de sistema de pensiones no permitió una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y sobre el comportamiento del nuevo sistema frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos. El diseño institucional no tomó en cuenta las transformaciones del trabajo, la crisis económica, la participación femenina, el empleo informal y la precarización de las relaciones de laborales, entre otros riesgos. (Lomelí, 1999).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha afirmado que la privatización de las pensiones ha sido una estrategia fallida (OIT, 2018a). La cobertura se estancó o disminuyó; los niveles de beneficios se deterioraron; aumentó la desigualdad de género y de ingresos; los altos costos de transición crearon enormes presiones fiscales; los costos administrativos no se redujeron; no se eliminaron las deficiencias en la gobernanza; el sector financiero

se benefició de los ahorros de los trabajadores y éstos enfrentaron los riesgos demográficos y del mercado financiero y se deterioró el diálogo social, entre otras cosas. Respecto de los objetivos económicos, como movilizar el ahorro de las personas para estimular el ahorro nacional a largo plazo y desarrollar los mercados de capitales, han resultado limitados en los mercados de capitales y en el crecimiento en la mayoría de los países.

Por su parte, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) entidad que supervisa y fiscaliza a las administradoras de fondos para el retiro (Afore), reitera el éxito del sistema porque los activos netos representan el 16.2% del PIB (CONSAR, 2020). Sin embargo, respecto de la primera generación que se pensionará en 2021, el presidente de dicha Comisión informó que está integrada por 75 mil trabajadores, de los cuales sólo 750 (1%) alcanzarán una pensión y 74 250 (99%) no podrán recibirla, por lo tanto, tendrán que seguir cotizando hasta completar 1,250 semanas, o bien, podrán retirar sus ahorros en una sola exhibición (en este caso, el retiro causará impuesto de acuerdo a lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta). De los 750 afiliados con posibilidad de pensionarse, sólo 50 de ellos habrán ahorrado 700 mil pesos y los restantes 700 tendrán que recibir el apoyo del gobierno federal para obtener una pensión mínima garantizada (equivalente a un salario mínimo) (Becerra, 2020).

En suma, puede señalarse que no habrá pensión para el grueso de la generación y, aquellos que lo logren, la cuantía será muy baja. Además, es posible que la crisis sanitaria por covid-19 haya afectado también a esta generación por la caída del empleo. El artículo 191 de la LSS permite a los trabajadores realizar retiros parciales de su cuenta individual en caso de desempleo (después de 46 días de la baja), pero conlleva a dos tipos de afectaciones: a) directa: reducción en las semanas de cotización efectuadas por el equivalente del monto retirado (art. 198) y b) indirecta: disminución en total los activos que gestionan las Afore, con lo que se afecta a los demás trabajadores.⁵

De lo expuesto, pareciera que el sistema ha respondido a los objetivos económicos, pero no a los

5 1 300 000 trabajadores realizaron retiros parciales al cierre de junio de 2020. Los retiros continuarán incrementándose mientras dure la pandemia y la caída del empleo.

objetivos sociales que fueron la base para la creación de los mismos.

Propuestas de reforma

A la luz de la problemática del sistema de pensiones mexicano en general y, del sistema de capitalización individual en particular, la OCDE, el BID, la OIT (OIT, 2018b) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) han formulado propuestas de reforma integrales, las cuales, si bien tienen acercamientos en algunos aspectos, difieren en el enfoque de la columna contributiva del sistema.

Convergencias

Los organismos internacionales coinciden en la creación de un Sistema Nacional de Pensiones, en el establecimiento de una ley marco, en una institucionalidad rectora⁶ y en un organismo específico que con fundamentos técnicos pueden contribuir a la definición y actualización del sistema y su sostenibilidad financiera en el largo plazo, además de que con dichas instituciones especializadas se pretende fortalecer la capacidad de reacción de las instancias políticas encargadas de la toma de decisiones.

Igualmente, las propuestas comparten la idea de un modelo multipilar que permita combinar un conjunto de instrumentos de protección (no contributivos y contributivos) integrados y complementarios en donde cada uno desempeñe sus funciones a fin de garantizar toda la gama de objetivos del sistema nacional de pensiones para lograr una cobertura efectiva generalizada, el otorgamiento de pensiones dignas e incentivar la formalidad y, de esta manera, evitar duplicidades, el uso ineficiente de recursos públicos, así como posibles distorsiones en el empleo. La OIT señala que las experiencias internacionales evidencian que no es necesario que los sistemas de pensiones sean completamente públicos; pero tampoco exclusivamente privados, porque el entorno económico no ha demostrado una capacidad incluyente en térmi-

nos de generación de empleo, de trabajo decente ni de niveles contributivos.

También hay correspondencia en que el pilar no contributivo, al formar parte del sistema debe otorgar una pensión de un monto suficiente y estar respaldado con fuentes de recursos que lo haga sostenibles en el largo plazo.

Asimismo, las propuestas hacen hincapié en fomentar el ahorro voluntario tanto de tipo ocupacional como individual. Por último, todas las propuestas coinciden en que el buen desarrollo de las mismas involucra políticas de empleo y reformas tanto fiscales como laborales, a fin de evitar más problemas de orden social y financiero.

Divergencias

Los organismos internacionales difieren en cuál debe ser la columna hegemónica del sistema multipilar (pilar contributivo). Los organismos financieros se enfocan en la permanencia del modelo de capitalización individual, con las modificaciones en su diseño y funcionamiento que implicarán reformas a la LSS, LISSSTE y Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR).⁷

La OIT se pronuncia por el retorno del modelo de beneficios definidos (debidamente perfeccionado: en los niveles de beneficios, los elementos solidarios y redistributivos, edad para pensionarse, los techos y pisos de cotización, los criterios de elegibilidad relacionados con el período mínimo de cotización, la fórmula del cálculo de las pensiones, entre otros)

Este enfoque es compartido por la CISS (Martínez, 2019), pues dentro de su modelo multipilar, la base es el esquema de reparto (para todos los trabajadores) y la capitalización individual con el carácter complementario (para los de mayores ingresos).

En el contexto nacional, tiempo atrás se han realizado planteamientos sobre la necesidad de reformar el sistema de pensiones en general y el de capitalización individual en particular, pero los enfoques también han sido diferentes. La CONSAR, la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (AMAFORE) y la iniciativa privada han propuesto reformas parciales para la perma-

6 En la actualidad en materia pensionaria participan: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social), IMSS, ISSSTE, CONSAR, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, institutos estatales y universidades públicas, entre otros.

7 Este enfoque es compartido por The Aspen Institute. Cfr. Perspectivas futuras del sistema de pensiones en México. Una visión Plural en beneficio de los trabajadores, México, 2018.

nencia del sistema de capitalización con ajustes en el corto plazo, principalmente a la LSS y LSAR. La comunidad académica y organizaciones de trabajadores se pronuncian por un modelo mixto (reparto y capitalización individual).

Ante el panorama que se avisa en 2021 para la primera generación del sistema de capitalización individual y la difusión de la propuesta de la CISS, a inicios del 2020 empezaron a reiterarse con fuerza las iniciativas parciales privadas encabezadas por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).⁸

El 22 de julio de 2020 la propuesta del CCE adquirió carácter oficial al ser presentada en forma conjunta con el presidente del país.⁹ Falta la presentación de la iniciativa correspondiente y que se abra el debate, porque es una propuesta bastante

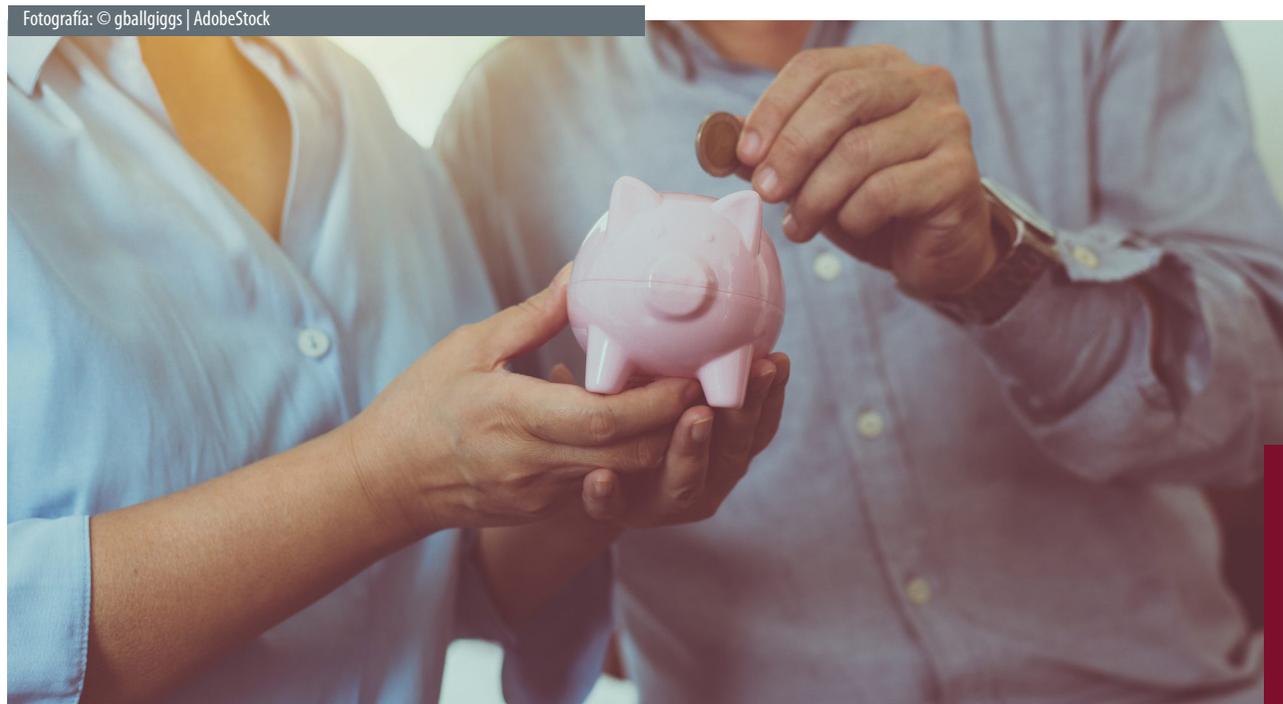
limitada ya que en el escenario nacional ha habido avances hacia una reforma integral del sistema pensionario y un replanteamiento del modelo contributivo.

Ya no se trata de suposiciones, los resultados y lecciones de más de dos décadas del sistema de capitalización en la LSS confirman el incumplimiento de los objetivos sociales. Asimismo, las reformas estatales no adoptaron dicho sistema y la experiencia internacional ha mostrado que no representa la tendencia de política pensional dominante en la actualidad, como lo confirman las reformas de los países que han revertido total o parcialmente la privatización (OIT, 2018a)

Conclusiones

Se requiere avanzar hacia una reforma integral, debidamente planeada para enfrentar en el corto, mediano y largo plazo la problemática del sistema de pensión en general (erradicar la fragmentación y la heterogeneidad y hacer frente a la carga fiscal y la transición demográfica) y establecer un modelo mixto contributivo (reparto, complementado con capitalización) dentro de un sistema multipilar acorde con los objetivos sociales de los sistemas de pensiones, con el avance de los derechos humanos

- 8 Fundación de Estudios Financieros (Fundef), Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), entre otros.
- 9 a) Aportación total del 15% del salario base de cotización (SBC): patrón, del 5.15% actual cotizará el 13.875% en forma gradual; trabajadores, quedarían con la misma cuota del 1.125% y el gobierno federal, aportaría por cuota social hasta 4 UMA para los de menores ingresos, b) *Pensión garantizada*. Tendrán derecho a esta pensión a partir de los 60 años quienes coticen al menos 750 semanas (con un aumento gradual para llegar a 1000 semanas en 10 años). El monto de la pensión será diferenciado en atención: a la edad, el salario y las semanas de cotización, oscilando entre 0.7 y 2.2 salarios mínimos (promedio 4,345 pesos).



en el país fruto de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y con pleno respeto a las normas y principios de la seguridad social, entre ellos el Convenio 102 Norma mínima de seguridad social de la OIT, que permitan cumplir en armonía con el derecho a la pensión, con la viabilidad financiera pensionaria y con el desarrollo económico.

Es un hecho que en la actualidad no es posible un sistema de un pilar único (reparto o capitalización individual) y si bien, los dos modelos no están exentos de las crisis económicas y de la pérdida de empleos, lo cierto es que las afectaciones son mayores en el sistema de capitalización individual porque el trabajador asume los riesgos.

Así, las tareas a realizar, para la reforma al sistema de pensiones en general y la conformación de un pilar contributivo mixto en el que tengan cabida lo mejor de los modelos (reparto y capitalización) dentro de un sistema multipilar, entre otras, son:

1. Realizar un inventario que permita tener certeza de todos los sistemas pensionarios del país con miras a conformar un Sistema Nacional de Pensiones (tema propuesto por la academia, algunas iniciativas privadas nacionales, los organismos internacionales de seguridad social y los financieros).
2. Crear la ley marco y las institucionalidades que los organismos internacionales (financieros y de seguridad social) y propuestas nacionales han aconsejado para definir las tasas de cotización y los requisitos de adquisición, de los beneficios, la fórmula para el cálculo de la pensión, la solidaridad generacional, la igualdad de género, las medidas transitorias y la gobernanza, esto es, establecer los derechos y obligaciones de todos los actores sociales, así como los mecanismos de control y armonización del sistema.
3. Consolidar un sistema multipilar con la plena integración de la pensión no contributiva (hoy denominada pensión para el bienestar de las personas adultas mayores), el pilar contributivo de beneficios definidos (reparto debidamente perfeccionado) como la columna hegemónica del sistema y su complementariedad con el de capitalización individual; además fomentar el pilar de ahorro voluntario de origen individual y/ o profesional, para que con el sistema multipilar se

atiendan los aspectos de cobertura, solidaridad y viabilidad financiera.

4. Perfeccionar los parámetros y las deficiencias de ambos modelos (reparto y capitalización individual) a fin de que permitan la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera para el pago de las pensiones contributivas, mediante los análisis actuariales precedentes.
5. Incorporar la dimensión de género para contrarrestar la desigualdad que se derive del empleo o la interrupción de éste como consecuencia de las funciones reproductivas o responsabilidades de cuidados.
6. Determinar las reglas de transición.
7. Continuar con la recuperación salarial.
8. Establecer una política urgente de creación de empleo.

Seguramente habrá otros temas más. Sin embargo, para entrar al fondo del asunto no se parte de cero. Se cuenta con la experiencia y resultados de más de dos décadas. Hay aspectos en los que hay avances porque han sido abordados por las diversas propuestas bajo el mismo enfoque, a pesar de existir divergencia en el modelo para el pilar contributivo.

Así, puede afirmarse que hay elementos para iniciar el diálogo social que permita llegar a acuerdos en favor de la protección a la vejez, las finanzas públicas y el desarrollo económico.

A la par del andamiaje jurídico general, lo conveniente sería iniciar con las leyes de los dos institutos de seguridad social más importantes (LSS y LSSSTE), a la brevedad, sobre todo, porque ya se conocen las consecuencias para la primera generación del sistema de capitalización individual.

Bibliografía

- Aguirre Farías, Francisco Miguel, (2012), *Pensiones, ¿y con qué?*, Edición Kindle.
- Auditoría Superior de la Federación, (ASF) (2016), *Política Pública de Pensiones y Jubilaciones*.
- Azuara, Oliver, et. al, (2019), *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Becerra, Jessika, (2020), Dará Afore pensión sólo a 1% en 2021, 5 de febrero de 2020, <https://bit.ly/3hg5Nhi>
- Carbajal, Braulio, (2020), Afina la IP reforma al sistema de pensiones, Jornada, 19 de febrero, 2020, <https://bit.ly/3gkNBBQ>
- Cámara de Diputados, (1995), *Diario de Debates*, No. 18, del 9 de noviembre.
- _____, (2007), *Gaceta Parlamentaria*, número 2214-I, 15 de marzo.
- CEPAL, (2006), *La protección social de cara al futuro*, Montevideo.
- Consar, (2020), *Informe al Congreso 1er. Trimestre 2020*, México.
- Forbes staff, (2020), Urge reformar el Sistema de pensiones, IMEF, 8 de marzo de 2020, <https://bit.ly/3aHOYt8>
- Lomelí Venegas, Leonardo, (2001), "Perspectiva de la seguridad social en México", México, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. 63, núm. 1.
- Martínez Aviña, Jorge Tonatiuh, (2019), *México: una propuesta para un nuevo sistema de pensiones*, Nota técnica No. 1, México, CISS.
- Morales Ramírez María Ascensión, (2016), "Las reformas a las pensiones de jubilación y vejez estatales", *Revista De Jure*, No. 2, México, Universidad de Colima.
- OCDE, (2016), *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. México, 2016.
- OIT, (2018a), *Reversión de la Privatización de las Pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de Pensiones*, Ginebra, 2018.
- _____, (2018b), *El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistema de pensiones equitativas y sostenibles*.
- The Aspen Institute, (2018), *Perspectivas futuras del sistema de pensiones en México. Una visión Plural en beneficio de los trabajadores*, México.



Fotografía: ©PhotographyByMK | AdobeStock

Los retos y desafíos de los Sistemas de Pensiones en México

Fotografía: ©Cuartoscuro

La seguridad del ingreso en la vejez es una necesidad universal que se resuelve de distintas maneras [...] Sin embargo, sólo una minoría de hombres y mujeres de edad avanzada gozan de seguridad del ingreso en la vejez [...] la vejez sigue constituyendo un importante riesgo de pobreza¹ (Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión, 2011. oit)

10

Antecedentes del Sistema de Pensiones en México

EN MÉXICO EL SISTEMA DE PENSIONES DESCANSA EN EL SISTEMA de Ahorro para el Retiro (SAR), un esquema de contribución definida que se maneja a través de cuentas individuales.

Tiene su origen con la reforma a la Ley del Seguro Social de 1992 y su objetivo radicó en que los trabajadores afiliados al Instituto tuvieran un ahorro complementario a la pensión de beneficio definido. Se integró por dos componentes: la subcuenta de retiro que equivale a 2% del Salario Base de Cotización (SBC), administrada por los bancos mediante las Instituciones de Crédito Especializa-

¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión, 2011. Informe VI. "Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa" oit



Iván H. Pliego Moreno

Licenciado en Sociología Política, egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Doctor en Historia Internacional por la London School of Economics and Political Science (LSE). Actualmente es Vocal Ejecutivo de Afore PENSIONISSSTE.

das en Fondos de Ahorro (ICEFAS) y la subcuenta de vivienda, que equivale a 5 % del SBC, administrada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Los esfuerzos realizados fueron un paliativo al problema de las pensiones, lo que hizo necesario la implementación de una nueva reforma para ayudar a redireccionar el funcionamiento del sistema. El 1° de diciembre de 1995 se aprobó la nueva reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1° de julio de 1997.

Con esta reforma se transitó de un esquema de beneficio definido a uno de capitalización total basado en cuentas individuales. Los cambios en el sistema buscaron solucionar la viabilidad financiera en el sistema de pensiones anterior, ajustarse a los cambios demográficos que venía presentando el país, fortalecer los niveles de ahorro nacional y el mercado laboral, además del desarrollo de un mercado financiero.

Si bien la reforma no contempló cambios que afectaran a los trabajadores ya pensionados o a los que continuaban cotizando, se respetaron los derechos adquiridos y los trabajadores tuvieron la oportunidad de escoger qué régimen optarían para pensionarse.

Con el paso del tiempo se han tenido avances importantes, pero en algunos objetivos todavía hay una asignatura pendiente por cumplir. El esquema de cuenta individual generará tasas de reemplazo inferiores al 35 % del salario debido a las densidades de cotización presentadas, la baja cobertura derivada de la dinámica laboral y los altos niveles de informalidad; ante este escenario, el Gobierno Federal tendría que participar con recursos para atender la figura de las Pensiones Mínimas Garantizadas.

Datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) revelan que aproximadamente 22 millones de estos trabajadores se jubilarán bajo el esquema de la denominada generación de transición.

En 2019, los recursos necesarios para el pago de las pensiones de beneficio definido representaron 1.8 % del Producto Interno Bruto (PIB), este gasto seguirá en aumento y ejerciendo presión sobre las finanzas públicas. Se estima que éste sea mayor al ingreso percibido por las cuotas patronales en 2024 y, de acuerdo con proyecciones del Instituto

Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 2027 alcanzará 615 mil 778 millones de pesos.

Los trabajadores que eligieron este régimen podrían contar con una mejor pensión que la generación AFORE, estos trabajadores podrían jubilarse con una tasa de remplazo de alrededor del 80 % (Serrano, 2016).

Para 2007, producto de un fuerte déficit actuarial en el sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, se hizo necesario el planteamiento de un nuevo esquema pensionario. Este esquema fue integrado en la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley ISSSTE) del 31 de marzo de 2007 adoptando el régimen de cuentas individuales. Los trabajadores pudieron optar por cualquiera de los dos sistemas. Para quienes eligieron el nuevo esquema se les otorgó un bono de reconocimiento por los derechos adquiridos, como resultado de su antigüedad en el esquema anterior. Es importante mencionar, que con la entrada en vigor de dicha Ley dio origen a la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (Afore PENSIONISSSTE) como un órgano público desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia.

Panorama actual del Sistema de Ahorro para el Retiro

11

Al cierre de junio el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) cuenta con diez Afore y administra 67.1 millones de cuentas, de las cuales 1.8 millones pertenecen a trabajadores al servicio del Estado.

Los recursos administrados por las Afore ascienden a 4 billones 307 millones de pesos, lo que representa 17.6 % del PIB, y 15 % del total de activos del sistema financiero. Los rendimientos obtenidos por los trabajadores desde que se creó el SAR ascienden a casi 2 billones de pesos, aproximadamente 47.2 % del total de recursos en las cuentas individuales de los trabajadores (CONSAR, 2020).

Se estima que solo una cuarta parte de los trabajadores con cuenta individual podrá contar con una pensión y el resto no tendrá derecho a una al llegar a la edad de retiro, la mayoría de aquellos con derecho a pensión obtendrían la mínima ga-

rantizada, aunque con tasa de reemplazo lejos de los estándares recomendados.

Uno de los elementos que contribuyen a mejorar la tasa de reemplazo recae en las aportaciones voluntarias. Éstas han tenido una evolución que ha sido importante, al pasar de 4 mil 364 millones de pesos a 105 mil 128 millones de pesos, de 2010 a junio de 2020. Las diversas campañas por parte de la CONSAR y las Afore, el mayor número de canales y las facilidades para la recepción del ahorro voluntario han allanado el camino para que los trabajadores obtengan una mejor pensión, sin embargo, son pocos los trabajadores quienes aportan de manera voluntaria. Esto hace indispensable continuar con el diseño y la implantación de programas masivos que alienten el ahorro adicional.

En el caso de los trabajadores del sector público, el mecanismo establecido como ahorro solidario ha permitido incrementar el saldo de su cuenta individual. Este esquema consiste en que, por cada peso que aporte el trabajador, la Dependencia deposita 3.25 pesos adicionales, limitado a un tope que no podrá exceder del 6.5% del Salario Básico. Implementar un plan de ahorro adicional a gran escala hará posible incrementar los recursos pensionarios con un efecto positivo en la tasa de reem-

plazo; es decir, acercar lo más posible el monto de la pensión al nivel de sueldo percibido.

En este sentido, PENSIONISSTE es la única Afore que organiza sorteos a lo largo del año, premiando a los cuentahabientes que realizan aportaciones voluntarias o solidarias mediante depósitos en las subcuentas de ahorro voluntario.

La puesta en marcha de este tipo de programas debe ser acompañada de estrategias basadas en la Educación Financiera, que involucre a los trabajadores en las decisiones sobre su pensión y que los sensibilice sobre la importancia de tener un ingreso suficiente al término de su vida laboral que les permita vivir dignamente.

Es importante recordar que, el ahorro y la inversión son la columna vertebral del crecimiento económico de los trabajadores y que la administración de los ahorros de pensión es una responsabilidad compartida.

Uno de los cuestionamientos constantes dentro del ámbito de las Afore, es el cobro de las comisiones por el servicio y la gestión de los recursos. A pesar de que en los últimos años se ha observado una disminución constante, al pasar de 1.89% en 2008 a 0.92% en 2020, su nivel se encuentra todavía por arriba de algunos países con un esquema similar al nuestro. En 2019, México se ubicó entre los países





Fotografía: ©<https://www.65ymas.com/>

de la OCDE que tenían la comisión más alta, con un promedio de 0.99 %, mientras que Chile contó con una comisión de 0.50 % (OCDE, 2018). El cobro de comisiones debe fundamentarse a evitar el deterioro del ahorro pensionario que afecte la tasa de reemplazo de los trabajadores al momento de su retiro.

La actual administración se ha propuesto disminuir gradualmente el nivel de comisiones, por lo cual estableció un acuerdo con las Afore para reducir las comisiones a un nivel promedio de 0.70 % para 2024, acorde con los estándares internacionales. La Administradora con la comisión más baja es Afore PENSIONISSSTE, con 0.79 % para 2020, y es un compromiso que ha cumplido desde su creación.

Por otro lado, los recursos de los trabajadores son invertidos en las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE), que en la actualidad son llamadas SIEFORE Generacionales, y tienen como objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores, al destinarlos a fomentar la actividad productiva nacional, la mayor generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura estratégica del país y el desarrollo regional, como lo establece la Ley del SAR.

El propósito es buscar el mejor rendimiento para maximizar los recursos pensionarios de los trabajadores a través de una estrategia que mini-

mice el riesgo y logre una tasa de reemplazo adecuada, toda vez que dichos recursos permanecen por largo tiempo. Es decir, las inversiones en las SIEFORE deben responder al horizonte de trayectoria laboral de los trabajadores, el Plazo Promedio Ponderado de las inversiones es de 3,208 días que es igual a 8.7 años (CONSAR, 2020).

El SAR ha tratado de fortalecer y flexibilizar el Régimen de Inversión, al mover los límites de inversión, incorporar nuevos instrumentos y ampliar el abanico de opciones para buscar la mejor diversificación de las carteras a largo plazo.

A pesar del avance en la diversificación de los portafolios, las inversiones siguen concentradas en instrumentos de Deuda Gubernamental (51.9 %) y Deuda Privada Nacional (15.9 %). El resto de los instrumentos se distribuye en Renta Variable Internacional (18.1 %), Instrumentos Estructurados (5.8 %), Renta Variable Nacional (4.7 %), FIBRAS (2 %), Deuda Internacional (1.1 %) y Mercancías (0.5 %). De 1997 a junio de 2020, el rendimiento histórico del sistema fue de 11.16 % nominal y 5.46 % en términos reales.

Lo anterior demuestra que las Afore mantienen sus inversiones en instrumentos más tradicionales. Entre los países de la OCDE, México es de los países que menos invierte en instrumentos de renta variable y acciones, con 15.9 % de la cartera, en compa-



Fotografía: ©Tiko | AdobeStock

14

ración con Chile que tiene el 38.1 % (2019), es decir, el régimen de inversión aún es conservador.

De contar con mayor apertura al régimen de inversiones las Afore podrían aprovechar los instrumentos financieros disponibles y traducirse en un mejor desempeño en materia de rendimientos para los ahorradores.

Problemáticas

El aumento de las expectativas de vida y la disminución de la tasa de natalidad hacen que la población mundial esté envejeciendo. Estos cambios demográficos afectan el financiamiento de los sistemas de pensiones y la situación será aún más difícil en el futuro. Nuestro país no escapa a esa situación y, por tanto, es necesario proveer de recursos suficientes a los trabajadores para que tengan una pensión digna.

La necesidad de llevar a cabo una Reforma Integral en materia de pensiones es cada vez más urgente, que estructure y organice los diferentes sistemas

de pensiones que operan en el país, donde converjan en una mayor cobertura, mayores niveles de beneficio y sostenibilidad financiera, con ello se hará posible que la población en edad de retiro afronte con mayor grado de certidumbre su vejez.

El problema de las pensiones es cada vez más complicado, pues la población de adultos mayores continúa aumentando. En la actualidad, uno de cada 10 mexicanos tiene 65 y más años. Para el año 2050, tres de cada 10 mexicanos tendrán la edad legal para retirarse y hacer uso de su pensión, de acuerdo con cifras de la OCDE (2019). Datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) reportan que la población de adultos mayores alcanzó 9.1 millones en 2018 y estiman que en 2050 alcanzará 24.4 millones, es decir, 17 de cada 100 personas serán adultos mayores.

Una de las características del Sistema de Pensiones en México es la diversidad de sus esquemas: no contributivo con financiamiento público, de contribución definida obligatoria a través de cuentas individuales que administran las afore y de beneficio definido público, planes especiales que se integran

por los estatales, federales, universidades públicas y empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como planes privados. Existen más de tres mil sistemas en México (CONSAR, 2020).

Actualmente, estos sistemas pensionarios muestran deficiencias importantes: pocos trabajadores tienen una pensión digna, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019), cuatro de cada 10 adultos mayores de 65 años viven en pobreza, esto significa que en esta condición se encuentran 4.3 millones de mexicanos; las tasas de reemplazo se ubican por debajo de los estándares internacionales; muchos de los sistemas pensionarios estatales no tienen los recursos suficientes para enfrentar los compromisos futuros, se encuentran técnicamente quebrados y, finalmente, un mercado laboral fuertemente informal; en México, cerca del 60 % de la población ocupada (cerca de 33 millones) no cotiza a la seguridad social y existe una amplia intermitencia entre el mercado laboral formal e informal (CONSAR, 2020).

Estos sistemas de pensiones se encuentran fragmentados, cada esquema tiene sus propias reglas, involucra distintas estructuras y beneficios pensionarios. Dicha situación genera incertidumbre a los trabajadores sobre las opciones pensionarias al transitar entre un empleo a otro (portabilidad), así como una ausencia de reconocimiento a los derechos adquiridos en otros esquemas. En térmi-

nos simples, el trabajador al final de su vida laboral puede terminar sin pensión.

Retos

El escenario planteado hace evidente que el sistema mexicano de pensiones enfrenta desafíos, como consecuencia del envejecimiento de la población, la fragmentación de los sistemas y las características del mercado laboral. Ante un sistema mejorable, es bienvenida una reforma para tener requisitos de jubilación acordes a las condiciones laborales en México, cuyo propósito esté enfocado a la mejora de los trabajadores al llegar a la etapa de retiro. De ahí que distintos sectores y opiniones académicas han manifestado el planteamiento de algunas propuestas, destacando las siguientes:

1. Reducción del requisito mínimo del número de semanas de cotización, a fin de beneficiar al 30% de trabajadores que mantienen actividades entre el mercado laboral formal e informal. Uno de los inconvenientes es la ausencia de incentivos para formalizar, por lo que en su formulación deberá considerarse la realidad del mercado laboral y del trabajador. Asimismo, conviene pensar en la inclusión de trabajadores informales para que no queden desprotegidos y se refleje un incremento en sus pensiones.



Fotografía: © andranik123 | AdobeStock

2. Se tienen pronunciamientos por un incremento de las contribuciones tripartitas a las cuentas individuales de los trabajadores. El promedio de estas contribuciones es de 15 % en los países miembros de la OCDE, mientras que el esquema de las aportaciones obligatorias es de 6.5% del salario en México. El efecto de esta propuesta sería el incremento del ahorro acumulado y, por ende, de la pensión que puede obtener un trabajador promedio. Con base en estimaciones de la CONSAR (2020), la tasa de reemplazo subiría en 8 puntos porcentuales.
3. Cabe anotar que el incremento se absorbería con una aportación patronal y no de los trabajadores, y que la propuesta sería viable si se implementa de manera gradual con un mayor impacto para quienes se retiran dentro de los próximos ocho años (periodo planteado por varios actores), en comparación con quienes lo harán de manera inmediata.
4. También, sería conveniente considerar la reducción de las comisiones que cobran las administradoras, a fin de incrementar los recursos que los trabajadores podrán disponer para su retiro. Asimismo, es prudente evaluar la ampliación del régimen de inversión.

Lo anterior permearía en un beneficio para la economía nacional y en un impacto tanto en el rendimiento como en la tasa de reemplazo.

5. Actualmente, los cuatro pilares que tienen los sistemas de pensiones no convergen. Una reforma que permita la comunicación entre ellos evitaría la duplicidad de los beneficios que éstos ofrecen. Como ya se mencionó anteriormente, existen más de 3 mil sistemas de pensiones y cada uno con sus propias reglas, pero sin una clara rectoría que permita tener una visión global o única. Ello impide un manejo adecuado de los activos y que los trabajadores que se mueven de un sector a otro aspiren a conservar los beneficios adquiridos y alcanzar una mayor tasa de reemplazo.
6. El impulso al ahorro voluntario es un factor clave para incrementar la tasa de retiro de los trabajadores y mejorar su calidad de vida. Sin duda, cualquier propuesta de reforma deberá considerar a la Educación Financiera desde temprana edad, con la intención de aumentar las contribuciones adicionales a lo estipulado como obligatorio. Además, se fortalece el fomento de la cultura de la pre-



visión, en combinación con incentivos para limitar el retiro de manera anticipada de los recursos con que cuentan los trabajadores.

Es evidente la urgencia de reformar el sistema de pensiones, reto que es mayor al pretender materializarlo con un sentido social y que beneficie a los trabajadores, con la participación de todos los sectores del país. Porque son ellos la figura central.

Anuncio de la Propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones

El pasado 22 de julio, se anunció la Iniciativa de Reforma al Sistema de Pensiones en un entorno de consenso social, económico y político entre los diferentes sectores involucrados.

El objetivo primordial de la reforma es mejorar la calidad de vida de los trabajadores en su edad de retiro, fortalecer pensión a los adultos e incrementar hasta un 40% el monto de su pensión de un trabajador promedio.

El fundamento principal de la Iniciativa se sustenta en el incremento de las aportaciones tripartitas de 6.5% a 15% siendo la aportación patronal la que absorba el incremento; la reducción de semanas de cotización como requisito para alcanzar una pensión garantizada para las primeras generaciones de 1 mil 250 a 750 semanas el requisito para obtener una pensión garantizada. Ésta se modificará posteriormente de manera gradual, en un periodo de 10 años, hasta llegar a mil semanas.

AFORE PENSIONISSSTE es la única Administradora pública del SAR, con la misión y visión de carácter social al colocar en el centro de los objetivos mejorar la pensión de los trabajadores mexicanos, al ofrecer las mejores condiciones en el mercado para la administración de las cuentas individuales de ahorro para el retiro.

Como parte de las diez participantes del sistema, AFORE PENSIONISSSTE celebra el anuncio de la Iniciativa que busca fortalecer al sistema de pensiones y beneficiar directamente la pensión de los

trabajadores, abriendo así un espacio para mejorar las condiciones de retiro, tema que en años anteriores había quedado rezagado.

Fuentes de consulta

Arenas, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf

Azuara, O., Bosch, M., Kaplan, D., García-Huitrón, M., Silva, M. (2019). *Diagnóstico del Sistema Previsional Mexicano y opciones de reforma*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_previsional_mexicano_y_opciones_de_reforma_Resumen_ejecutivo_es_es.pdf

CONSAR (2020). *Dimes y directes sobre las pensiones en México*. Apuntes sobre el SAR No. 4. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554558/4_AP-04-2020_Dimes_y_Directes_sobre_las_Pensiones_en_Mexico_VFF.pdf

CONSAR (2020). *El Sistema de Ahorro para el Retiro a 23 Años de su Creación*. Boletín de prensa No.10/20. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560741/BP_10_2020_El_SAR_23_an_os_VFF.pdf

CONSAR (2019). *Sistema de Ahorro para el Retiro. Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS*. Apuntes sobre el SAR No. 2. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagnostico_IMSS_GA.pdf

OCDE (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf

Serrano, C. (2016). *¿Qué hacer con el Sistema de Pensiones en México?* Artículo de prensa BBV.

La fragmentación de las pensiones en México y sus efectos desiguales



Fotografía: © Hyejin Kang | AdobeStock

El sistema de pensiones en México

18

EL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO ES UNO FRAGMENTADO en el que existen más de mil subsistemas de pensiones, considerando a las instituciones de seguridad social, a las empresas productivas del Estado, a institutos de seguridad social estatal, a universidades pública e incluso estados y municipios (Vázquez-Colmenares, 2012).

Además, actualmente y después de las reformas pensionarias que se llevaron a cabo a partir de 1997, así como la creación de la pensión no contributiva, el sistema de pensiones se compone de cuatro pilares:

Pilar cero.- Corresponde a una pensión mínima, otorgada a los adultos mayores, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad y pobreza, en una edad en la que ya no son económicamente tan productivos. Se le denomina pensión no contributiva y puede ser universal o focalizada (e.g., a grupos por edad o condición de pobreza). Este pilar es financiado con recursos públicos y en el caso de México está cargado a un programa presupuestario: Pensión para Adultos Mayores operado por SEDESOL (PAM)



Alejandra Macías Sánchez

Doctora en Políticas Públicas por el (ITESM). Tiene experiencia en evaluación de programas, evaluación de impacto, seguimiento y monitoreo. Ha trabajado en el programa Oportunidades y en la Secretaría de la Función Pública. Actualmente es Directora de investigación en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

[@maacias](https://twitter.com/maacias)

alejandramacias@ciep.mx

Pilar uno.- Denominado también como pensión de beneficio definido o pensión de reparto y es obligatorio. Los trabajadores bajo este régimen deben contribuir con cuotas establecidas en la ley correspondiente. En México, esto es financiado de manera tripartita (i.e., patrón, trabajador y federación) y es proporcional a un salario base. Las aportaciones de los trabajadores se depositan en una bolsa común de donde se toman los recursos para pagar las pensiones corrientes. Este pilar es afectado por los cambios demográficos y políticos. Se trata de las pensiones que se pagan a la generación de transición que resulta de las reformas a los sistemas de pensiones.

Pilar dos.- Llamado también como pensión de contribución definida o pensión de cuentas individuales y es igualmente obligatorio. Este pilar

establece derechos de propiedad sobre los recursos, donde cada individuo es dueño de sus ahorros que, junto con los rendimientos de las inversiones que se realicen, constituirán los beneficios de su pensión. Este es el sistema vigente para la mayoría de los trabajadores formales del país.

Pilar tres.- Se constituye por diferentes tipos de ahorro voluntario, como las cuentas individuales, planes de ahorro privados para pensiones y planes *ad hoc* de los empleadores. Son esquemas flexibles, discrecionales y distintos entre ellos.

Con estos dos elementos, la fragmentación del sistema en subsistemas y en pilares, el cuadro 1 presenta un mapa de las principales instituciones pagadoras de pensiones en el país y la interacción con cada uno de los pilares descritos.

Cuadro 1. Sistema de pensiones por subsistemas y pilares

	IMSS	ISSSTE	PEMEX	CFE	ISSSFAM	SHCP ¹	Secretaría del Bienestar ²
Pilar 0							Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores
Pilar 1	Ley 73	Décimo transitorio	Esquema de reparto hasta 2015	Esquema de reparto hasta 2008	Esquema de reparto	Pensiones de reparto a Luz y fuerza del Centro y Ferronales	
Pilar 2	Ley 97 Propuesta de reforma 2020	Contribución definida	Contribución definida	Contribución definida			
Pilar 3	Ahorro voluntario	Ahorro solidario		CIJUBILA			

Fuente: (CIEP, 2017).

Derivado de esta fragmentación se puede ver que el sistema de pensiones genera desigualdad, tanto para la presente generación pensionada, como para las siguientes generaciones. Además, existe una brecha de género en cuanto a la posibilidad de tener acceso a una pensión y el monto de ésta.

1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no es un instituto de seguridad social, administra los pasivos laborales de extintas Empresas Productivas del Estado (EPES), como Ferrocarriles Nacionales de México (Ferronales) y Luz y Fuerza del Centro (LFC).

2 Anteriormente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Pensiones desiguales

Debemos recordar que, en nuestro país, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) al primer trimestre de 2020, la población económicamente activa (PEA) ascendía a 57.3 millones de personas mayores de 15 años. De esta población, 55.3 millones se encuentra ocupada: 31 millones pertenecen al sector informal y 24.3 millones trabajan en el sector formal, es decir,

solo el 44% de la PEA contribuye, a través de las cuotas obrero- patronales, para su pensión (INEGI, 2020).

Lo anterior es relevante en el análisis del pago de pensiones porque la situación laboral define la pensión que una persona recibe al llegar a la edad de retiro. En 2020, la cobertura de las pensiones alcanza a aproximadamente 13.5 millones de personas, esto es, 8 millones de adultos mayores que reciben la pensión no contributiva o Pensión para el Bienestar de la Personas Adultas Mayores (PBAM), más 5 millones de pensionados contributivos, ya sea por pensión de reparto (46%) o por cuentas individuales (0.4%).

Generación actual

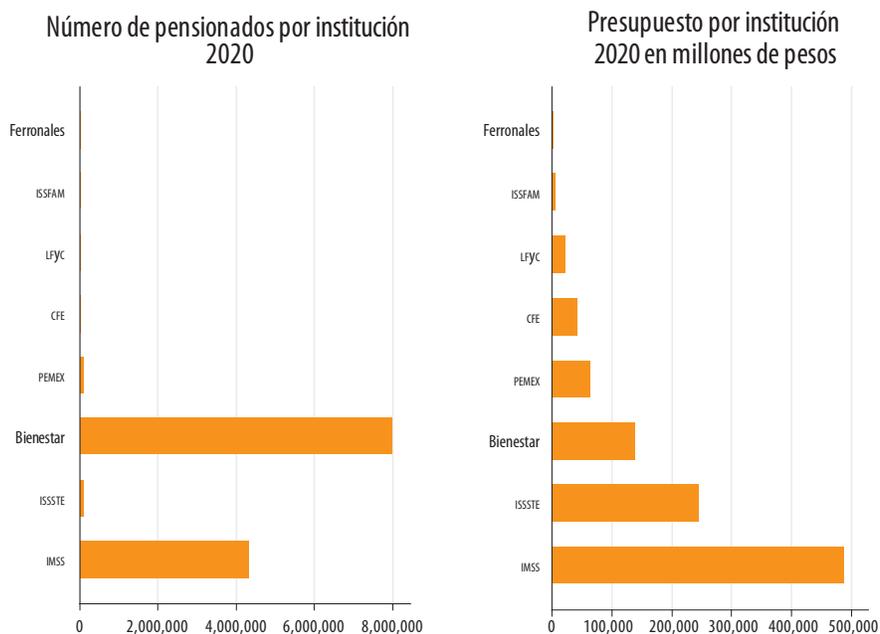
La manera en la que está conformado el sistema de pensiones deriva en un gasto por pensionado distinto entre subsistemas, dependiendo de los acuerdos a los que se llega con los sindicatos o lo establecido en las leyes de las instituciones de seguridad social.

La figura 1 muestra el número de pensionados por institución y el presupuesto que corresponde a cada una. Se observa que la institución con más recursos es el IMSS que tiene planeado gastar aproximadamente 500 mil mdp en 2020 para cerca de 5 millones de pensionados. Sin embargo, no es la institución que cubre a más personas adultas mayores, la Secretaría del Bienestar entrega la pensión no contributiva a 8 millones de adultos mayores, según ha reportado esta misma institución, pero cuenta con menos de un tercio del presupuesto del IMSS.

Al obtener un gasto promedio por pensionado, el cuadro 2 muestra que, a CFE, PEMEX, y LFC se les asigna 8.8, 6.7 y 11.3 veces más, respectivamente, que a un pensionado del IMSS. En el extremo de la distribución, los adultos mayores con la pensión no contributiva reciben cinco veces menos que un pensionado del IMSS.

Por tanto, el 50% de la población adulta mayor solo recibe una pensión de 2600 pesos, mientras que 3% de los pensionados, extrabajadores de PEMEX, CFE Y LFC, absorben 20% de todo el gasto público en pensiones, generando así desigualdad entre los adultos mayores retirados.

Figura 1. Presupuesto y número de pensionados por institución



Fuente: (CIEP, 2019), (CONSAR, 2016).

Siguientes generaciones

Pero la desigualdad no sólo se observa en la generación de pensionados actual, sino que las reglas actuales también van a transmitir esta desigualdad a las siguientes generaciones, aún con las reformas que varios de los subsistemas han realizado.

El cuadro 2 muestra la diferencia en las tasas de reemplazo que existen entre el esquema de reparto o beneficio definido y el esquema de cuentas individuales o contribución definida. El IMSS presenta una tasa de reemplazo de entre 75 y 100% del último sueldo, pero se espera que el esquema de cuentas individuales arroje una tasa de reemplazo de solamente 26%. Esto quiere decir que una persona pensionada actualmente, puede recibir 2.8 veces más como pensión que una persona que se pensione como generación afore.

Se pueden ver diferencias en los demás subsistemas, pero, por ejemplo, la CFE cuenta con un ahorro adicional llamado CIJUBILA que representa el 16% del sueldo mensual del trabajador y es financiado principalmente por CFE. La pregunta es ¿Por qué sigue habiendo diferencias entre esquemas? ¿Por qué algunos trabajadores cuentan con ahorros complementarios y la mayoría no?

Sí, es necesario hacer ajuste al sistema de cuentas individuales, pero también es necesario revisar el gasto tan desigual que se realiza actualmente, con la finalidad de hacer un sistema de pensiones más equitativo, con mejor cobertura que permita atender las necesidades de todos los adultos mayores del país.

Cuadro 2. Gasto promedio por pensionado y tasa de reemplazo por esquema

Instituciones	Gasto promedio por pensionado	Tasa de reemplazo (BD) %	Tasa de reemplazo (CI) %
IMSS	80,973.8	De 75 a 100 %	26 %
ISSSTE	167,081.7	De 40 a 100 %	40 %
PEMEX	639,022.8	De 80 a 100 %	En transición
CFE	803,115.7	De 60 a 100 %	26 % + CIJUBILA
PBAM	16,125.0	n.a.	n.a.

Fuente: (CIEP, 2017)

Pensiones para las mujeres

Como en otros ámbitos económicos y sociales, las mujeres se ven afectadas por distintas circunstancias sociales y reproductivas. Existen dos factores principales que incluyen en el acceso y el monto de una pensión para una mujer: la brecha salarial y la densidad de cotización.

Es bien conocido que existe una brecha salarial entre hombres y mujeres. La ONU indica que esta brecha a nivel mundial ronda el 20% y que para México es 15.6% (ONU, 2019), es decir que las mujeres que trabajan reciben 15.6% menos como ingreso que los hombres. Lo anterior sin tomar en cuenta que las mujeres participan menos en el mercado laboral, ya que se encargan de diversas

tareas no remuneradas como tener hijos, cuidarlos y también cuidar a los adultos mayores.

En cuanto a la densidad de cotización, la densidad de cotización de los trabajadores en 2005, en promedio, fue de 49.9% (Roldán, Domínguez, & Madero, 2006), lo que quiere decir que los trabajadores cotizaban cerca del 50% del tiempo que permanecían en el mercado laboral. Para 2015, el periodo de cotización en afores se redujo a 42.9% del tiempo que los trabajadores se encontraban en el mercado laboral (Castañón Ibarra & Ferreira Blando, 2017).

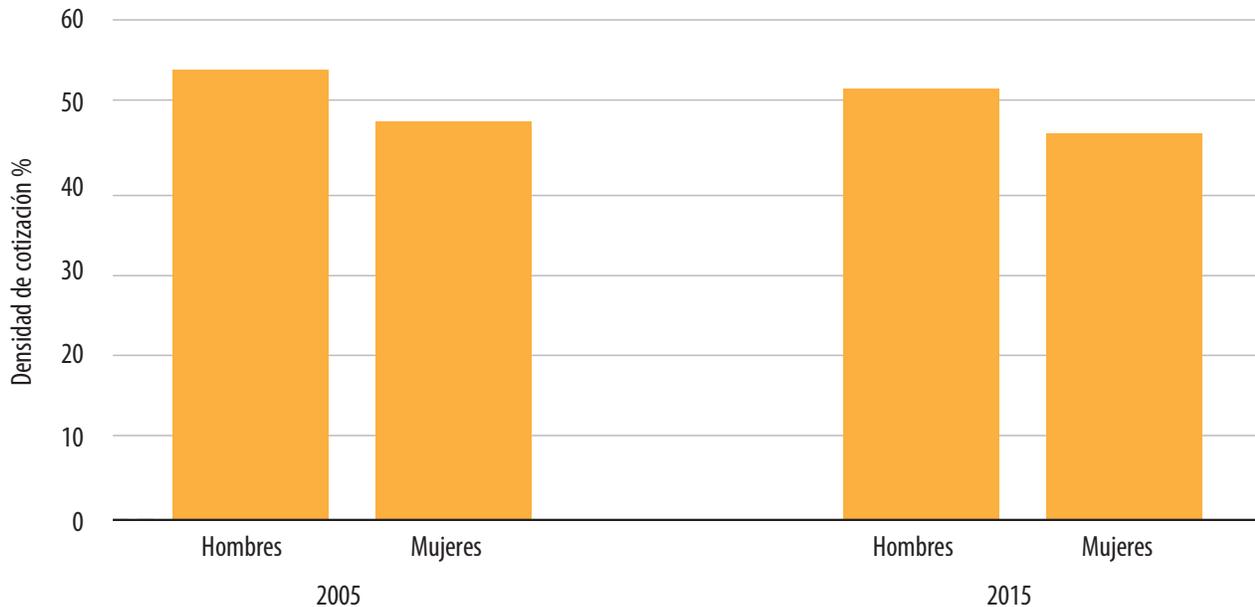
La densidad de cotización de hombres y mujeres es distinta y se muestra en la figura 2.

Este indicador es aproximadamente 12% menor para las mujeres que para los hombres, sin embargo, para los hombres cayó 2.2 puntos porcentuales (pp) de 2005 a 2015, mientras que para las mujeres lo hizo en 1.4 pp, lo que podría indicar que la movilidad en el mercado de trabajo es mayor para los

hombres que para las mujeres que se encuentran activas en el mercado laboral (CEPAL, 2020).

Tener menores salarios y cotizar menos tiempo en el mercado formal significa menor ahorro en las cuentas individuales que constituirán la pensión de las mujeres a la edad de su retiro.

Figura 2. Densidad de cotización por sexo 2005 y 2015



Fuente: Roldán, Domínguez, & Madero, 2006; Castañón Ibarra & Ferreira Blando, 2017.
Fuente: (CEPAL, 2020).

Pensiones no sostenibles

El esquema de reparto o pilar uno es el principal problema financiero del sistema de pensiones mexicano, ya que, como se mostró anteriormente, sus pensiones son más altas comparadas con las pensiones de las cuentas individuales y el gasto en conjunto de esta generación se distribuye de manera desigual entre los pensionados.

En 2020, se planea gastar 4.2% del PIB en pensiones contributivas y no contributivas, lo que representa más de un billón de pesos (CIEP, 2019). El gasto público en pensiones ha crecido entre 5 y 7%, en promedio, anualmente durante los últimos siete años y la tendencia seguirá siendo positiva debido a que la generación de transición, que

forma parte del esquema de reparto, alcanzará un punto máximo alrededor de 2040, igual que el gasto relacionado. La ASF estima que el último pago de reparto se realizará por el año 2120 (ASF, 2016).

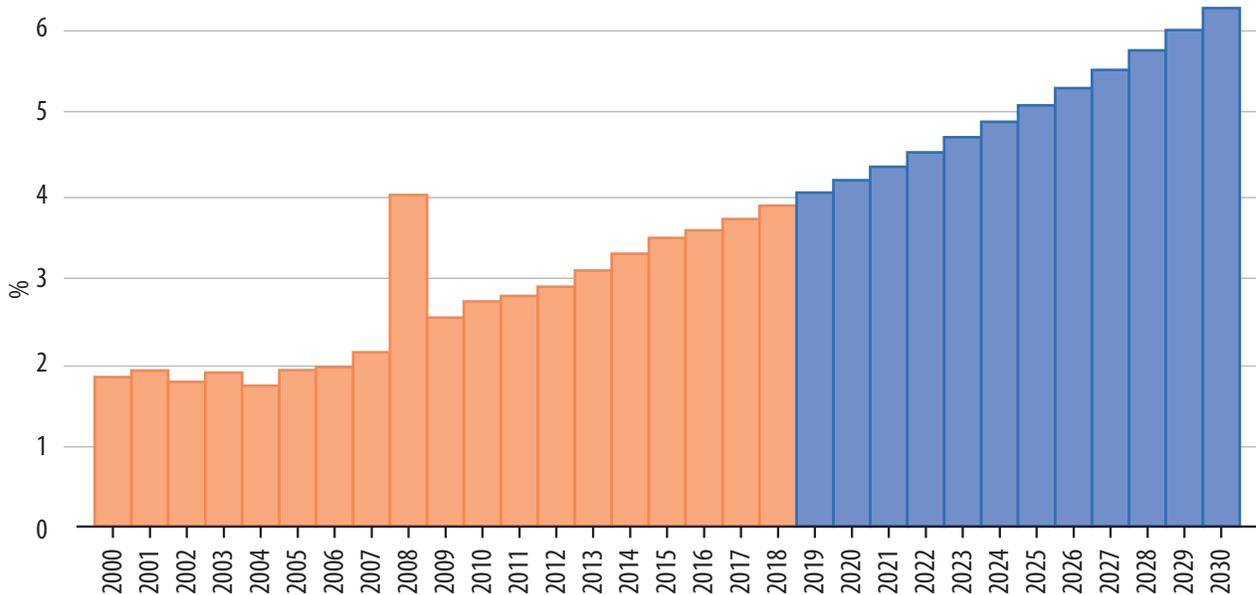
De acuerdo con proyecciones de la CEPAL, si el gasto público en pensiones sigue la tendencia esperada, este podría alcanzar el 6% del PIB en 2030 (CEPAL, 2020). Dicho gasto incluye el relacionado con el reparto y con las cuentas individuales, a través de las pensiones mínimas garantizadas. Una pensión mínima garantizada es aquella que reciben las personas retiradas, bajo el esquema de cuentas individuales, al cumplir los requisitos para recibir una pensión, pero no alcanzan el monto que les permi-

te acceder a un retiro programado o una pensión vitalicia en el mercado privado.

La mayor preocupación respecto al crecimiento del gasto en pensiones en esta magnitud, *ceteris paribus*, es que significa que el espacio fiscal se reducirá cada año, debido a que los ingresos públicos son limitados. Por tanto, al utilizarse más re-

ursos para pensiones, se destinan menos recursos para servicios educativos, médicos e infraestructura productiva, aspectos que deben ser fortalecidos para el crecimiento y desarrollo de un país. Por tanto, el gasto en pensiones no es financiera, ni socialmente sostenible.

**Figura 3. Proyecciones del gasto público en pensiones de México
Porcentaje del PIB, 2000-2030**



Elaboración propia con información de IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE, INEGI, CONSAR, CONAPO.
Fuente: (CEPAL, 2020).

Una reforma al sistema de pensiones

La sostenibilidad y equidad de un sistema de pensiones depende de los parámetros que definen la tasa de reemplazo como son la tasa de cotización, el tiempo de cotización y la edad de retiro. Estos parámetros se encuentran presentes tanto en los esquemas de reparto, como en los de contribución definida.

En julio de 2020, se presentó un acuerdo para reformar las pensiones del IMSS. La propuesta presentada se enfocó en tres aspectos principalmente:

Aumentar la tasa de cotización. La tasa de cotización vigente para la mayor parte de los trabajadores formales es 6.5% del salario base, la contribución tripartita del IMSS. Esta tasa de cotización resulta muy baja tanto para el esquema de reparto como para el de cuentas individuales, lo que no permite, para el primer caso, financiar las pensiones y, en el segundo caso, tener una pensión digna.

La propuesta es aumentar la tasa de cotización a 15% para los trabajadores privado del IMSS, lo que representa aproximadamente 30% de la PEA.

Se supone que este aumento se dará a través del aumento en la proporción que pagan los patrones.

Tiempo de cotización. Actualmente las personas deben cotizar a lo largo de 1,250 semanas (equivalentes a 25 años) y tener 60 o 65 años para poder acceder a una de las tres pensiones que ofrecen las Afores: renta vitalicia, retiro programado y pensión mínima garantizada.

Con la reforma, este tiempo de cotización se reduce a 750 semanas de cotización (equivalente a 15 años) sin modificar la edad de retiro, como respuesta a la alta movilidad entre sector formal e informal en el mercado laboral que no permite que 74% de los trabajadores alcancen 1 250 semanas de cotización.

Aumento de monto de pensión mínima garantizada. En 2020, el monto de la pensión mínima garantizada es 3 mil 289 pesos. La propuesta es aumentar la pensión garantizada promedio a 4 345 pesos, la cual se calculará de acuerdo con edad de retiro, salario base y semanas cotizadas, pudiendo alcanzar hasta 9 mil pesos aproximadamente.

Aunque se ha presentado este acuerdo, la propuesta, de ser aprobada, resulta de una reforma parcial a todo el sistema de pensiones. Primero, los cambios se aplicarían solamente a los trabajadores privados que cotizan al IMSS que representan a una tercera parte de la PEA, dejando fuera a los trabajadores del Estado y a los informales. Por tanto, no es una reforma integral que incluya a todos los subsistemas, ni a todos los pilares. Es necesario revisar el nivel de gasto público en pensiones porque, como se ha abordado en este artículo, genera desigualdad actual e intergeneracional, así como insostenibilidad.

Un segundo aspecto faltante en la propuesta es la creación de una ley marco para todo el sistema de pensiones que permita homologar obligaciones, reglas y beneficios para, al menos, todos los trabajadores formales. Asimismo, para tener acciones concretas para los trabajadores independientes e informales.

En tercer lugar, por un lado, se debe tener cuidado en los efectos que el cambio en estos parámetros puede generar en el mercado laboral, dado que el





Fotografía: ©Brian Jackson | AdobeStock

empleo formal se encarecería; por el otro, el costo fiscal pudiera incrementarse, ya que se plantea aumentar la cobertura y monto de las pensiones.

Concluyendo, para velar por la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones es urgente implementar una reforma integral que contemple cambios para los cuatro pilares y crear un marco normativo homologado para todos los subsistemas de pensiones.

Bibliografía

- ASF. (2016). *Sistema Nacional de Pensiones. Auditoría de Desempeño 15-0-06100-07-0068*. Obtenido de <https://bit.ly/2FQhsWg>
- Castañón Ibarra, V., & Ferreira Blando, O. F. (febrero de 2017). *Densidades de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México*. Recuperado el 15 de agosto de 2019, de CON SAR: <https://bit.ly/34z6UFo>
- CEPAL. (Julio de 2020). *El sistema de pensiones en México: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Obtenido de <https://bit.ly/31sn2Xd>
- CIEP. (2017). *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*. Recuperado el octubre de 2017, de <https://bit.ly/3lj9Vj6>
- CIEP. (2019). *Paquete económico 2020*. Obtenido de <https://bit.ly/31uO7t3>
- CON SAR. (2016). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones*. Recuperado el 2016 de septiembre de 2016, de <https://bit.ly/2FQhzkE>
- INEGI. (Abril de 2020). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Obtenido de Primer trimestre de 2020: <https://bit.ly/3aW57v5>
- ONU. (2019). *Igualdad salarial entre mujeres y hombres es clave para lograr los ODS de la Agenda 2030*. Obtenido de <https://bit.ly/31sDW8c>
- Roldán, O., Domínguez, E., & Madero, D. (2006). *Análisis del efecto sobre las pensiones de los trabajadores derivado de las reformas 1997-2005*. México D.F.
- Vázquez-Colmenares, P. (2012). *Pensiones en México: La Próxima Crisis*. México: Siglo Veintiuno.

Las claves para pensar un cambio en el paradigma pensionario en México, ante el fracaso de la capitalización individual

Fotografía: ©blende40 | AdobeStock

26

1. La capitalización individual como única *opción* para pagar pensiones ha fracasado rotundamente en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Con ella, los trabajadores no pueden enfrentar los gastos que impone la vejez y sobrellevar un retiro digno.
2. El nivel de las pensiones que entrega el SAR es *insuficiente*. Según Abraham Vela Dib, presidente de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), frente a las bajas pensiones, aclara, el erario federal “asumirá” la carga. Los recursos de la cuenta individual los “tomaría” el gobierno para fondear “parte” de la pensión mínima garantizada: hoy equivalente a 3 mil 289 pesos mensuales.
3. Más, claro, agrega, los recursos de la mal llamada “pensión” universal para adultos mayores —en verdad una *ayuda* o subsidio— que suman 1 275 pesos mensuales más. En total se pagarían entonces pensiones —con recursos públicos— por 4 mil 475 pesos mensuales (Yangali, 2019).

1 Este artículo fue elaborado antes del anuncio de la reforma pensionaria AMLO, 22 de julio, 2020.



Gustavo Leal F.

Es Doctor en Economía por la UNAM. Realizó estancias Posdoctorales en la Universidad de Innsbruck, Austria. Especialista en la política pública de salud y seguridad social desde 1979. Actualmente es Profesor-Investigador Titular C de Tiempo Completo de la UAM, Xochimilco, Departamento de Atención a la Salud. Área Salud y Sociedad.



Odilia Ulloa Padilla

Licenciada en Economía por la Escuela Superior de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Guerrero, tiene una Maestría en Economía. Vicepresidenta de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social (2011-2018). Actualmente integrante del Grupo de Estudios de Políticas Públicas de Salud y Seguridad Social, A.C. (GEPSS).



Agustín Miguel Alonso Raya

Licenciado en Derecho por el Instituto Universitario de Puebla (2003). Diplomados de Análisis Político en la Universidad Iberoamericana (1992) y en Relaciones Laborales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Diputado Federal en la Legislaturas LIII (1985-1988), LVII (1997-2000), LIX (2003-2006). Actualmente es integrante del Grupo de Estudios de Políticas Públicas de Salud y Seguridad Social, A.C. (GEPSS).

4. Y sobre la tasa de *reemplazo*, la misma CONSAR sostiene que en “promedio, para la generación Afore, se ubicaría en 49 por ciento en promedio” (CONSAR, 2019a).
5. Esa insuficiencia pensionaria tiene, además, *rostro de mujer*. El SAR reproduce las desigualdades de género del mercado de trabajo. La brecha salarial y la menor densidad de cotización reducen su capacidad de ahorro, además de que se las discrimina por su mayor expectativa de vida.
6. Ciertamente, la mal llamada “pensión” universal para adultos mayores ahora llamada “pensión no contributiva” —en realidad una ayuda, apoyo o subsidio— contribuye en algún grado a solventar esta situación para mujeres *indígenas* de 65 años y todas aquellas que han cumplido los 68. El monto suma 1,275 pesos mensuales pagaderos bimestralmente de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado (DOF, 2019).
7. Ante este saldo, no es casual que el electorado del proceso electoral correspondiente al año 2018 aguardara propuestas partidarias precisas. Lamentablemente no las hubo, e incluso, los primeros pronunciamientos del nuevo gobierno en la materia *no* resultan particularmente esperanzadores.
8. Recientemente, Abraham Vela Dib, responsable de la CONSAR, observó que “el sistema de ahorro en cuentas individuales es lo que *conviene* al país, así como fortalecer el ahorro voluntario (Cruz, 2020).
9. Lo cierto es que cualquier sistema de pensiones *refleja* la realidad en que viven quienes se benefician de él. Abandonados por el Estado y alejados de los principios del seguro social, gracias al modelo de capitalización individual, los mexicanos en el SAR autofinancian —de manera individual— sus pensiones desde hace 23 años.
10. Se trata de un severo choque entre una política pública sustentada en la *ficción ideológica*: la de la capitalización individual única para pagar pensiones y la cruda realidad de los beneficiarios del SAR.
11. Y hay que agregar a todos aquellos millones de trabajadores que *no han estado* en condiciones de participar en el sistema.
12. Lo cierto es, también, que con sus impuestos los afiliados y no afiliados al SAR han *financiado* el costo de transitar del sistema de beneficio definido al de capitalización individual impuesto por Ernesto Zedillo (PRI) al IMSS (1995) y Felipe Calderón (PAN) al ISSSTE (2007).
13. Ambos grupos ciertamente *afectados* por la crisis de deuda de los años ochenta y noventa e insertados en una tendencia de depauperación, subempleo y desempleo.
14. La lógica del SAR *no reconoce* todas estas limitaciones y castiga a sus afiliados por no haber ahorrado lo suficiente lanzándolos a una vejez en la pobreza.
15. Mientras tanto, la ciudadanía que se esperanzó por un cambio pensionario bajo la 4T exhibe los diversos trabajos que han desempeñado para sobrevivir, reclamando su derecho a la seguridad social por esa misma condición laboral y *no* por su exclusiva capacidad de ahorro.
16. Por ejemplo, para el presidente de la AMAFORE, Bernardo González:

sólo 30 por ciento de los trabajadores que tienen cuenta en alguna de las 10 Afores podrán obtener una pensión. Ello por cuanto presenta dificultades para cumplir con las mil 250 semanas de cotización requeridas por ley para obtener una pensión, ya que permanecen poco tiempo en la formalidad. Normalmente, mucha gente entra y sale de la formalidad. Por lo tanto, no logramos acumular las semanas de cotización. Lo que estamos proponiendo es una posible reforma al sistema de pensiones en la que los trabajadores puedan acceder a la pensión mínima garantizada con menos semanas de cotización. Es decir, que desde 750 semanas de cotización —aproximadamente 15 años— ya puedas tener acceso a la pensión mínima garantizada, no al 100 % pero sí quizá a un 80 %. Se puede permitir a los trabajadores retirarse con una pensión mínima garantizada y darles la posibilidad de comprar semanas de cotización con ahorro voluntario. Ello mediante el mecanismo Modalidad 40, con el cual se puede dejar de trabajar antes de cumplir los 65 años sin haber cotizado las mil 250 y comprar con

ahorro voluntario las semanas de cotización que les que falten (Becerra, 2020).

17. Carlos Ramírez Fuentes, exresponsable de CONSAR con Peña Nieto y actualmente contratado en la consultora *Integralia* (conducida por Luis Carlos Ugalde exconsejero presidente del entonces IFE), destacó que se trata de una propuesta “loable” pero que generará un costo fiscal (Carbajal, 2020). Y es que, para alcanzar la pensión mínima garantizada se requiere sumar mil 250 semanas de cotización. Lo cual supone acumular en la cuenta individual aproximadamente 700 mil pesos. Caso contrario, el gobierno federal asumiría la responsabilidad con recursos públicos.

18. Tal y como puntualiza Ana María Montes de la consultora Lockton México:

... cerca del 75 por ciento afiliados al IMSS cotizan con un salario menor a 12 mil 500 pesos, por lo que es muy probable que su pensión sea baja y requieran apoyo del Gobierno Federal para obtener la pensión mínima garantizada. El impacto no será inmediato, pero será importante una vez que la generación Afore comience a retirarse. Si lo que ahorró una persona a lo largo de su carrera laboral equivale a una pensión de 2 mil pesos mensuales, el Gobierno deberá aportar mil 746 pesos, dado que la pensión mínima garantizada es de 3 mil 746 (Carbajal, 2020).

19. En la opinión de Abraham Vela Dib (CONSAR): “hay propuestas de reforma que no le convienen a México. La AMAFORE propone reducir las semanas mínimas cotizadas. Nada más que esto implica recursos fiscales para cubrir esas pensiones mínimas, con los que hoy desafortunadamente, no cuenta el Estado (Zepeda, 2020).

20. En el documento *Apuntes sobre el SAR No. 4, Dimes y directes sobre las Pensiones en México* (CONSAR, 2020), el presidente de CONSAR, Abraham Vela Dib concluye que:

... algunas propuestas de reforma proponen reducir el requisito mínimo del número de semanas de cotización. Esta propuesta tiene dos inconvenientes: i) se acentuarían los incentivos para mantenerse en la informalidad, aumentando la exclusión de los mexicanos a los beneficios de la seguridad social y ii) los trabajadores que hoy se desempeñan en la

informalidad obtienen ingresos bajos y su ahorro en el SAR es bajo, lo que aumentaría el número de trabajadores con derecho a la Pensión Mínima Garantizada y, por tanto, generaría fuertes presiones sobre el gasto en pensiones en las finanzas públicas. Disminuir el requisito mínimo de semanas cotizadas a 500 semanas, por ejemplo, haría que el porcentaje de trabajadores que no cumplen con el requisito de semanas cotizadas se redujera a 42 %. Desde esta perspectiva, la reducción en el número de semanas cotizadas no resuelve de manera adecuada el problema de la baja densidad de cotización o cobertura pensionaria del SAR. El porcentaje de cuentahabientes que recibiría la Pensión Mínima Garantizada se incrementaría a 51 % de los afiliados al SAR, con un fuerte impacto sobre el erario público.

21. Por su parte, Iván Pliego, vocal ejecutivo de PENSIONISSSTE, estimó que:

... al reducir las semanas de cotización desde luego se ofrecen mejores condiciones a los trabajadores para que puedan acceder a su retiro, pero esto tendría que estar en equilibrio con montos, cuotas y aportaciones, porque no se trata de un tema de reducir las semanas cotizadas, sino los montos que resulten adecuados para tener una jubilación digna.

22. Todo lo anterior, por supuesto, sin remodelar el esquema de capitalización individual. Es decir, incrementando la carga fiscal sin ajustes al modelo de capitalización individual. Sin innovación alguna a la altura de la 4T.

23. Entonces ¿qué se puede hacer? Respecto a las alternativas ya puestas sobre la mesa del proceso decisorio convendría considerar que lo que aparece en el horizonte es 1) *apuntalar* un apoyo “universal” financiado con recursos públicos, la mal llamada *pensión para el bienestar de las personas adultas mayores*, ya en curso y 2) la oferta patronal para incrementar sus aportaciones, pero en la caja de capitalización.

24. Por ejemplo, en febrero 2020, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) anticipó estar dispuesto a ampliar la aportación patronal a la cuenta individual de sus trabajadores en Afore durante un período de 8 años. Hoy, con base tripartita (Estado, 0.225 %; trabajadores, 1.125 % y patrones, 5.15 %), la aporta-



Fotografía: ©thodonal | AdobeStock

ción obligatoria suma 6.5 % del salario base de cotización (SBC). El CCE —que presume contar con el consenso de todos sus agremiados Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro— ofrece elevarla hasta 13.65 %, iniciando el primer año con 1.5 % puntos porcentuales y, posteriormente, un punto anual durante siete años. El incremento sería puramente patronal y sumado a las aportaciones del Estado y trabajadores llegaría al 15 % del SBC (Gascón, 2020).

25. La ruta señalada por el CCE contempla presentar la propuesta al presidente López Obrador luego de que, a su vez, el presidente del CCE Carlos Salazar, la revise con el secretario de Hacienda Arturo Herrera. Ella incorpora también fomentar las aportaciones voluntarias de los trabajadores a su Afore (vía descuentos directos al salario pactados entre trabajadores y patrones); que los empleados independientes dispongan de ahorro para el retiro; reducir de mil 250 a 750 las semanas de cotización; elevar la pensión mínima garantizada de 1 a 1.5 salarios mínimos para aquellos que alcancen las semanas de cotización pero no cuenten con suficiente ahorro en Afore y, frente a cualquier subida salarial, destinar un punto porcentual al ahorro para el retiro. En cuanto a la equidad de

género se considera tomar en cuenta para el ahorro las semanas en las que las trabajadoras se ausenten por motivo de maternidad (Gascón, 2020).

26. Por su parte, COPARMEX (Gustavo de Hoyos) declara que una vida de “trabajo” y esfuerzo no merece ser concluida con una pensión “insuficiente”, mientras 57 % labora en la “economía informal”. La novedad para reformar el sistema es colocar al trabajador en el “centro”. ¿Cómo? En primer lugar, una reforma para “todos”. En segundo, garantizar un retiro “digno” con aportaciones de todos: trabajador, patrón y gobierno; “duplicar” la aportación obligatoria. En tercero, recursos “suficientes” para un nuevo modelo. Y, en cuarto, “homogeneizar” los sistemas. Hay, además, que “flexibilizar” el número de semanas trabajadas, reduciéndolas de las mil 250 actuales en un 40 % e impulsar fuertemente el ahorro “voluntario” (deducible de impuestos). Para los trabajadores “informales” se deben establecer esquemas de aportaciones obligatorias (plan personal de retiro). Para de Hoyos, se trata de ganar bienestar sin “elevar” el costo fiscal. ¿Cómo sería eso posible? (2020).



Fotografía: ©Proxima Studio | AdobeStock

27. Estas alternativas no tocan en su esencia el actual sistema ni resuelven de fondo el sistema de capitalización individual. Hasta ahora, la 4T no muestra disposición para modificar la matriz de fondo, el corazón del sistema de capitalización individual. Lo preserva. Incluso la mal llamada “pensión” es otro subsidio más que compensa, parcialmente, la inequidad de género y la longevidad pero que opera dentro de la lógica del sistema de capitalización.
28. De tal suerte que, hasta ahora, la 4T hace más de lo mismo esperando resultados diferentes. Y hace oídos sordos frente a la reiterada observación de que el desafío pensionario no se resuelve dentro de los límites del sistema de capitalización individual.
29. Debe también subrayarse que la presencia de la Afore PENSIONISSSTE, como tal Afore, no mueve un milímetro la aguja de las pensiones.
30. Cualquier incremento en la aportación patronal, como la que ya anticipa el CCE, debería destinarse a *fortalecer* el beneficio definido toda vez que está comprobada la incapacidad estructural de la capitalización individual para pagar pensiones dignas.
31. Toda nueva aportación a cuentas individuales del SAR se termina restando del necesario fortalecimiento del beneficio definido. Ello porque el horizonte del pago pensionario de la capitalización individual dependerá de la densidad de la cotización, rentabilidad de los fondos, expectativa de vida y edad de retiro.
32. El tema abierto y pendiente, entonces, es cómo establecer la *complementariedad* de esa capitalización individual *hacia* el beneficio definido *reforzado* (véase propuesta GEPPSS-2020, por aparecer).
33. Aunque, sin duda, convendría mantener la cuenta individual como complementaria al beneficio definido, con una baja aportación del Salario Base de Cotización: digamos 2%, para que esta masa de recursos fuera administrada por PENSIONISSSTE o una Afore y que, al momento del retiro esos recursos mejoren, complementariamente, el retiro del trabajador. Se trata, en efecto, de poner al sistema pensionario en una perspectiva de realidad posible y *no* de ficción.

34. En el México de la 4T hay también algunos sectores *menos* críticos con el sistema de capitalización y que no ven grandes inconvenientes en reorientar, de manera generalizada, las ofrecidas nuevas aportaciones patronales a las cuentas individuales del SAR apostando al comportamiento de los rendimientos financieros.
35. Algunos de ellos, incluso, se refieren a la presencia de aparatos independientes que velen por la sustentabilidad financiera (de largo plazo) del sistema como un todo, revisando periódicamente sus parámetros y, en ocasiones —aunque con poca frecuencia y cierta timidez—, llegan hasta contemplar que esos aparatos independientes administren un *nunca* bien definido fondo solidario para suplir las insuficiencias más ostentosas del sistema.
36. Se trata, sin duda, de posiciones *híbridas*, frecuentemente empleando el mismo cuerpo conceptual de los organismos internacionales que han impuesto las reformas pensionarias neoliberales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo; posiciones más teóricas que portadoras de evidencias probadas en casos concretos y que siguen siendo, en lo fundamental, básicamente discursivas.
37. Por su parte, las propuestas verdaderamente *alternativas* frente a las antes presentadas, aún no cristalizan en una postura común. La labor aún está concentrada en alcanzar consensos básicos y, lamentablemente, con notable ausencia de equipos técnicos capacitados.
38. Para el caso específico de las propuestas verdaderamente alternativas se trata de establecer con *precisión* que (véase propuesta GEPPSS-2020, por aparecer):
 - a) el trabajo de remodelaje demanda la presencia de equipos técnicamente competentes que se sirven de apoyos actuales capacitados, pero *nunca* relegando a ellos la proyección estructural del remodelaje. Tal como ocurriera, con toda frecuencia, durante el período neoliberal y, en ocasiones, con el propósito explícito de afectar a la baja los derechos pensionarios de los trabajadores.
 - b) *Fortalecer* el beneficio definido implica reubicar en él aquél excedente de flujos



que genera el SAR por la diferencia entre las pensiones que paga y las cotizaciones que recauda. Ese excedente —sin sumar el rendimiento del fondo— serviría para remodelar el beneficio definido garantizando, al cumplir la Ley, los derechos pensionarios de los trabajadores. Resultado de la estructura y alcance de los beneficios que diseñara ese remodelaje, ese mismo excedente podría constituirse una reserva técnica para soportar el financiamiento de largo plazo.

- c) Debe *desaparecer* la lógica de mercado en el sistema pensionario y fortalecer el Seguro Social tripartito, dotado de esquemas colectivos de ahorro que facilite mutualizar los riesgos por la ruta de la solidaridad inter e intra generacional.
- d) El *propósito* principal del sistema pensionario debe ser la certeza en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores de suerte tal que su retiro no dependa de las volatilidades financieras, precariedades del mercado laboral, inequidades de género, “riesgo” de longevidad ni de cualquier otro factor que pudiera escapar al control de las generaciones de futuros pensionados. En suma: un cambio real de paradigma.
- e) En su calidad de subsidio, el derecho ciudadano a un apoyo universal financiado con recursos fiscales —que beneficie a todos los pensionados sin distinción alguna de género, condición socioeconómica ni el ahorro que logran acumular en su cuenta individual— invariablemente será bienvenido, *previniendo*, eventualmente, su remodelación progresiva teniendo en cuenta la desigualdad de ingresos en la vejez. Siempre y cuando, también, no se lo equipare nunca con el derecho laboral a una pensión propiamente dicha (seguro social) que se adquiere con contribuciones por determinado número de años de trabajo formal, productivo; y siempre que no se lo utilice para presumir incrementos pensionarios sumándolo automáticamente a las bajas pensiones del régimen de capitalización individual (SAR).

Para plantearlo en el lenguaje del presidente de la CONSAR, Abraham Vela Dib:

- ... uno de los mayores retos que deberá enfrentar la reforma de este sexenio es generar una línea mínima de bienestar para los adultos mayores. Con el programa de pensión para adultos mayores el gobierno aspira a que se convierta en una pensión universal. Este esquema podría complementarse con el esquema de cuentas individuales. El SAR debe ser un complemento de la pensión universal. Juntas pueden llevar a cabo los cambios que sean necesarios para que todos los trabajadores puedan aspirar a una vida digna en la vejez. Veo con buenos ojos la posibilidad de que coexista un régimen de reparto o beneficio definido con el sistema de ahorro para el retiro (Albarrán, 2020).
- f) Pero el verdadero remodelaje del sistema *inicia* con el reforzamiento del beneficio definido —vía un seguro social en pensiones constituido en fondo solidario— con los ofrecidos aportes patronales, más los de trabajadores y el Estado, con vistas a que ese beneficio definido compense real y efectivamente las desigualdades inherentes al sistema de capitalización individual, abriendo simultáneamente un nuevo horizonte de estabilidad financiera del seguro social tripartito.
- g) El *centro* de ese fortalecimiento del beneficio definido gira en torno al respectivo fortalecimiento del salario base de cotización (SBC) y la fragilidad estructural en que lo heredaron a la 4T los 36 años del ciclo neoliberal. Para ello hay que considerar la evolución de la fuerza de trabajo y, por supuesto, las necesidades de financiamiento de los beneficios.
- h) Hay que agregar que, dada la baja capacidad de ahorro de quienes actualmente cotizan al SAR y que impide financiar pensiones razonables —en especial aquellos de ingresos medios— es claro que la pensión mínima garantizada *podría* ser ajustada al alza. Debe recordarse que esa pensión la autofinancian los que cotizan al SAR y complementariamente el gobierno federal (o, mejor dicho, el Estado).

Así que las propuestas verdaderamente alternativas están ya sobre la mesa y activan un *cambio de paradigma* para enfrentar de raíz el desafío pensionario mexicano (véase propuesta GEPPSS-2020, por aparecer).

Referencias

- Albarrán, E. (05 de febrero de 2020). Hace falta un instituto que homologue los sistemas de pensiones existentes: Consar. *El Economista*.
- Becerra, J. (20 de enero de 2020). Tendrán pensión sólo 30% de aforados. *Reforma*.
- Carbajal, B. (24 de enero de 2020). Disminuir a 750 las semanas de cotización generaría un impacto fiscal: especialistas. *La Jornada*.
- CONSAR. (2019a). *Sistema de Ahorro para el Retiro. Diagnóstico de la Generación Afore IMSS*. Apuntes sobre el SAR No. 2. CDMX.
- CONSAR. (2020). Apuntes sobre el SAR no. 4. Dimes Directes sobre las Pensiones en México. *Gobierno de México*.
- Cruz, A. (21 de enero de 2020). Niega la Consar que busque subir la edad de jubilación o bajar semanas cotizadas. *La Jornada*.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019. <https://bit.ly/2ChzUWy>
- Gascón, V. (14 de febrero de 2020). Duplicarán empresas aportación a pensiones. *Reforma*.
- Hoyos, G. (04 de febrero de 2020). Por una reforma al sistema de pensiones. *El Financiero*.
- Zepeda, C. (20 de enero de 2020). Apuran reforma al sistema de pensiones en México. *El Financiero*.
- Yangali, M. (29 de junio de 2019). Afores, el tsunami pensionario a las finanzas públicas. *Contralínea*.



Fotografía: ©Caroline Hernandez | Unsplash

Limitaciones legales en la ley del Seguro Social, para que las y los trabajadores mayores de sesenta años, inicien el trámite de su pensión extemporáneamente

Fotografía: ©owlpostbkca | Flickr

Propuesta de reforma

EL CRECIENTE ENVEJECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL EN EL país, las raquíticas pensiones que tienen los trabajadores de menos de cinco salarios mínimos, los requisitos legales excesivos para iniciar el trámite de la pensión, y los trámites burocráticos para acceder a la pensión después de haber cumplido con las semanas cotizadas, son algunos problemas torales de los trabajadores que llegan a los sesenta años en la vida productiva en nuestro país, y a los que se les dificulta garantizar su vejez con una pensión suficiente y digna.

El 22 de julio del año 2020, el Gobierno Federal a través del titular del Poder Ejecutivo Federal, licenciado Andrés Manuel López Obrador, propuso cambios legales al Sistema de Pensiones y de las AFORE, manifestando que:

El proyecto de reforma al sistema de pensiones pretende corregir las inconsistencias actuales que cancelaban la posibilidad de un retiro justo para los trabajadores... Si eso no se corrige, al pensionarse los trabajadores recibirían menos de la mitad de su salario, y esto se iría agravando con el tiempo. Por ello se trata de un buen



Ana María Rodríguez Ruiz

Diputada federal por la LXIV Legislatura.

@AnaMariaRodriguez15

acuerdo, pero no se agota, en adelante seguirá su revisión, añadió.¹

En el comunicado número 061 de fecha 22 de julio del 2020 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Gobierno de México anuncia la reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones de todos los trabajadores del país, por lo que se enviará una iniciativa tripartita de reforma a la Ley del Seguro Social. Dicha reforma tiene como propósito mejorar la calidad de vida de todos los trabajadores mexicanos mediante el aumento de las pensiones de los trabajadores del país y aumentar en más del doble el porcentaje de trabajadores que alcancen una pensión garantizada, lo que contribuirá a mejorar su bienestar en la etapa de retiro. Esta iniciativa se construye sobre la reforma al artículo cuarto constitucional que establece el derecho a recibir una pensión a los adultos mayores. Se propone incrementar las aportaciones tripartitas de 6.5 % a 15 % siendo la aportación patronal la que absorba el incremento, y se reduce de 1 250 a 750 semanas el requisito para alcanzar una pensión garantizada para las primeras generaciones.²

Siendo la anterior propuesta de reforma un importante avance para resarcir el esfuerzo realizado por millones de trabajadores que han llegado a la vejez y aún tienen dificultades para pensionarse. Sin duda, éste es el primer avance en el tema de la seguridad social, después de la reforma de la Ley del IMSS de año 1997, que incrementó de 500 a 1250 semanas de cotización para pensionarse o jubilarse. Pero es un paso significativo para los trabajadores que ganan hasta cinco salarios mínimos, y que no tendrán que hacer más aportaciones.

Todo parece indicar que será una reforma de gran calado, que viene a darle mayor certidumbre a los trabajadores de más de sesenta años y a elevar sustancialmente, hasta un 40 por ciento, su pensión garantizada.

Aún falta, que dicha iniciativa sea analizada, discutida y aprobada por Poder Legislativo Federal, para que se haga una realidad, pero es un avance importante en el asunto de las pensiones a los tra-

bajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, quedando pendiente lo relacionado con las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. No obstante, es esperanzador que, el día 23 de julio del año 2020, el Titular del Poder Ejecutivo se comprometiera a:

... impulsar una reforma al sistema de pensiones para los trabajadores del Estado... (aunque) les pidió que nos den tiempo para que salgamos un poco de la crisis económica, porque nos va a implicar destinar más recursos... resaltó que la modificación a Pensionisste es una demanda, sobre todo de los maestros, pero se hará más adelante, es un compromiso, subrayó.³

Pero en el tema sobre el que versará este documento es lo relacionado con los trabajadores mayores de sesenta años, que han trabajado por muchos años en las empresas y han tenido problemas para tramitar su pensión por las limitaciones legales que les establece la Ley del Seguro Social; pues es violatorio de sus derechos laborales que a los trabajadores que ya han completado sus semanas cotizadas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se les impongan requisitos que limitan su derecho a pensionarse o jubilarse; uno de ellos es volver a obtener un trabajo remunerado por un tiempo determinado, que le permita completar sus semanas de cotización; lo que considero una violación a sus derechos humanos y laborales, porque dichos trabajadores ya han cumplido con lo que establece la normatividad para proceder a su pensión.

Por lo anterior, es importante reformar la Ley en la materia para eliminar los obstáculos que impiden que personas de más de sesenta años accedan al derecho de gozar de la pensión que se han ganado al haber trabajado el lapso que la Ley le establece. A ese respecto, aclaro que presenté en la tribuna de la Cámara de Diputados, el pasado mes de marzo del año en curso, una iniciativa de reforma que busca ser de gran utilidad para los trabajadores que he mencionado, con el objetivo de que se les disminuya el número de semanas cotizadas de 1250 a 750.

1 Urrutia A. y Muñoz A. E. (jueves 23 de julio del 2020). **Un cambio relevante es reducir comisiones de las Afore, señala AMLO.** *Periódico La Jornada*, p. 5

2 <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-061-gobierno-de-mexico-anuncia-reforma-para-fortalecer-el-sistema-de-pensiones>

3 Urrutia A. (viernes 24 de julio del 2020) **Promete AMLO una reforma para pensiones del ISSSTE.** *Periódico La Jornada*, p. 10

Antecedentes

Según Jorge Bravo,⁴ experto del CELADE-División de Población, en Población CEPAL, considera que las personas de 60 años —sobre todo en América Latina y el Caribe— se contaban en unos pocos millones en las primeras décadas del siglo, aunque han superado los 40 millones en la actualidad, cifra que se duplicará en sólo veinte años. A principios del año 2000, esta población representaba el 8 por ciento del total de la población, y en los países más desarrollados y envejecidos del mundo, alcanza niveles entre 16 y 23 por ciento. Pero las tendencias nos indican que, en nuestro continente Latinoamericano, el envejecimiento aumentará más rápido que en el resto del mundo.

Asimismo, el experto de Población de la CEPAL, considera que, desde su creación, la seguridad social ha expandido su cobertura y ha provisto importantes beneficios a una fracción significativa de las personas mayores. Pero se han encontrado serias dificultades en alcanzar una cobertura universal y una uniformización de contribuciones y beneficios, en asegurar una buena recaudación de las contribuciones, en proteger el valor real de los fondos de reserva y en realizar ajustes en las contribuciones y los beneficios requeridas por el envejecimiento de la población y la maduración de sistemas.

Los gastos de las pensiones aumentan cuando la población comienza a envejecer, el gasto regional promedio de las pensiones en América Latina es cercano al 2 por ciento del PIB, y en los países desarrollados es del 8 al 10 por ciento.

El envejecimiento en los países nos lleva a preguntarnos acerca de la solvencia y adecuación presente y futura de los esquemas de transferencias que financian los gastos de las personas mayores.

La población económicamente envejece en nuestro país, en América Latina y todo el mundo. La pirámide poblacional sufre cambios importantes, ensanchándose en la población mayor de sesenta años. La edad promedio de vida, por los avances médicos, se amplía hasta los setenta y cinco años. La presión sobre esta población mayor de sesenta años, por pensiones, jubilaciones y atención médica, se incrementa exponencialmente.

Según un estudio de Elba Ramos,⁵ de la Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva del Consejo Nacional de Población, se estima que la población de 60 años y más, en términos absolutos, casi se duplicó, pasando de 7.5 millones a 12.1 millones de personas, produciéndose el desplazamiento de la edad mediana en el año 2000, de 23 años y en el año 2015 se ubicó en 27 años.

Considera la especialista que en el año 1990 la esperanza de vida se ubicaba en 70 años promedio para ambos sexos y estima que para el año 2030, se espera llegue a 77 años, lo cual da muestras de los logros alcanzados en materia de salud, aunado a aspectos de empleo, vivienda, salud y servicios públicos.

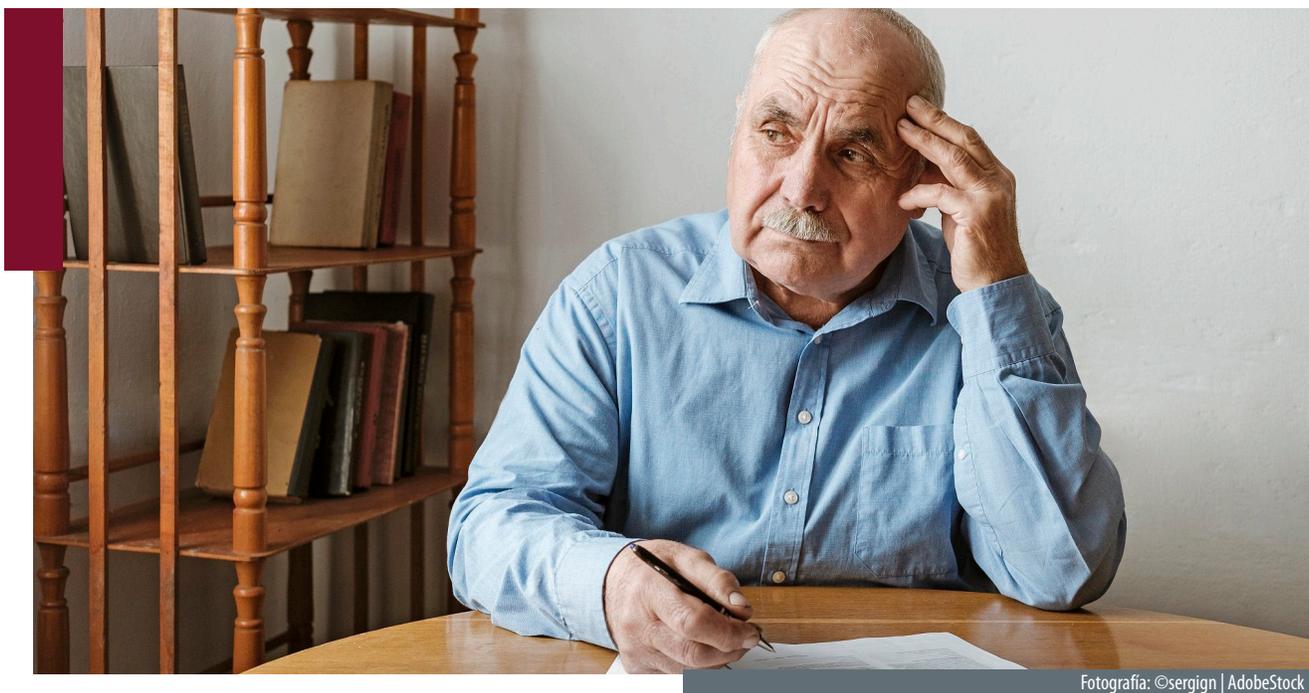
Se estima que la población de 60 años y más, según la Encuesta Intercensal del año 2015, representó el 10.4 por ciento de la población total, proyectando que, en el año 2030, llegará a 20.4 millones de personas. Destacando que la población de 60 años y más tiene un rasgo femenino, ya que por cada 100 mujeres hay 86 hombres. Proyectando que en el año 2030 se hará más evidente el envejecimiento de la población, pues el grupo de jóvenes y adultos reflejará una disminución, permitiendo el ensanchamiento de la cúspide de la pirámide, por tanto, contendrá un contingente mayor de población de 60 años y más.

Refiere la analista que la Encuesta Intercensal 2015, muestra que del total de la población de 60 años y más, 27.2 por ciento corresponde a personas económicamente activas (PEA), en tanto que 72.4 por ciento son no económicamente activas (PNEA); mientras que por sexo destaca que los hombres representan el 43.5 por ciento del PEA y el 13.1 lo representan las mujeres.

Destaca que en la población de los adultos mayores el 82.7 por ciento de la PEA no recibe ingresos por jubilación o pensión, en tanto que en la PNEA 60.2 por ciento no presenta esta característica. También señala que, entre las personas de 60 años y más no económicamente activas, 38.7 por ciento reporta que en su hogar algún integrante recibe pensión o jubilación, proporción menor a

4 Bravo Jorge, *et al.* Envejecimiento de la Población y Sistemas de Pensiones en América Latina. Encuentro Latinoamericano y caribeño sobre Personas de Edad, Seminario Técnico. Santiago de Chile, 1999

5 Ramos Elba, *et al.* Análisis de la participación laboral de los adultos mayores con base en un modelo logit, en La Situación Demográfica de México 2016. Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 2017.



la de quienes mencionaron no contar con alguna de estas prestaciones (60.2), es decir que las condiciones económicas en las que se encuentra la población adulta mayor la obliga a seguir inserta en el mercado de trabajo como una estrategia de sobrevivencia.

Concluye, que el aumento de la esperanza de vida ha tenido como una de sus consecuencias extender la vida laboral de las personas, es decir, que se aumenta la edad para poder retirarse del trabajo. En México las leyes establecen que la edad de la cesantía en el trabajo es entre los 60 y 65 años, pero este sector no se retira de las actividades productivas, manteniéndose en el empleo por más tiempo, o incorporándose al trabajo informal o en negocios familiares, debido a que los apoyos de los sistemas de protección social son insuficientes y no garantizan la subsistencia de los beneficiarios.

Los resultados revelan que las causas de que este sector poblacional se encuentre en el mercado laboral, es ocasionado por la desventaja que tienen por cuestiones de bajos niveles educativos, falta de ingresos por pensiones o jubilaciones, así como la responsabilidad de ser aún jefes de familia.

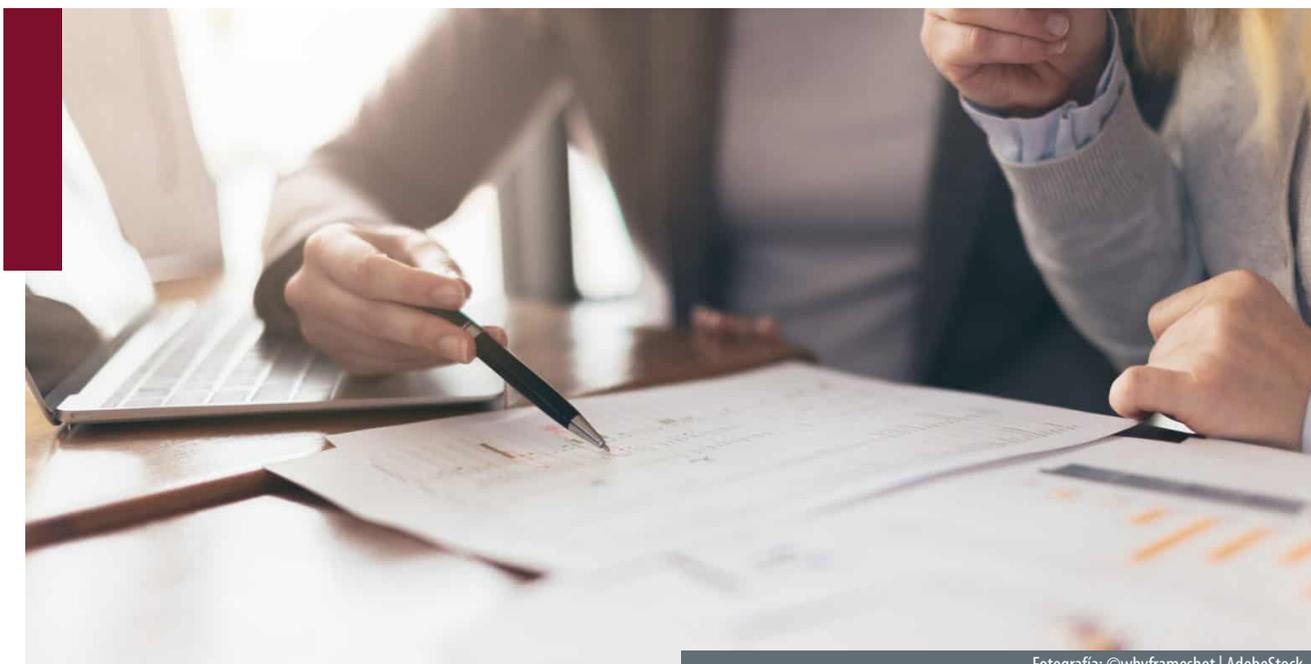
Es de destacar que la falta de ingresos por pensión o jubilación, influye de manera significativa en la incorporación al mercado laboral de la persona adulta mayor. Así mientras el envejecimiento de la

población avanza, el sistema de seguridad social aún no se encuentra preparado para resolver los problemas de exclusión y desprotección que se origina en el mercado laboral.

Mientras la población adulta mayor se encuentre inserta en las actividades económicas, se le debe proveer de un espacio de protección social que le permita tomar la decisión de su permanencia como individuos que contribuyen al sector productivo de la sociedad.

En recientes datos del año 2020, emitidos tanto por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y que aparecen publicados por el periódico *La Jornada*,⁶ se manifiesta que en el sector informal y formal existen 5.5 millones de trabajadores que tienen más de 60 años, y que representan el diez por ciento de los 55 millones 352 mil 304 trabajadores en el país, los cuales requerirán algún sistema de pensiones. Sin embargo, es un hecho que sólo el 44 por ciento de los trabajadores del país, 20.5 millones, podrán acceder a algún tipo de pensión, quedando sin este derecho el 56 por ciento de los trabajadores que laboran en la informalidad.

6 Jiménez N. (Sábado 25 de julio de 2020). "Tienen 5.5 millones de trabajadores más de 60 años; la mitad sin seguridad social". Periódico *La Jornada*, p. 12.



Fotografía: ©whyframeshot | AdobeStock

Análisis y propuestas de reformas legislativas

38

Los anteriores datos y diagnósticos nos muestran una tendencia creciente al envejecimiento de la población en nuestro país, situación que implica que las necesidades médicas y los recursos para la manutención se incrementen. Por su parte, un porcentaje de la población que llegó a los sesenta años, a pesar de contar con sus cotizaciones completas —de acuerdo con las leyes del IMSS de año 1973 o 1996— para proceder a jubilarse, ha dejado pasar mucho tiempo, por problemas legales en sus documentales personales, relativas al nombre, fecha de nacimiento, corrección de actas de nacimiento, diversos problemas del orden de la salud, cuestiones personales o por abulia o desintereses por finalizar el procedimiento administrativo complejo para obtener su jubilación o pensión.

También se presenta la situación de que por factores de ignorancia o problemas relacionados con la documentación que acredite su personalidad e interés jurídico, las personas que han cumplido con las semanas cotizadas —que la Ley de 1973 o la de 1996 les exige— no puedan pensionarse o jubilarse en lo inmediato porque han dejado pasar varios años, por lo que la Ley actual del IMSS, sin importar que hayan cumplido las semanas cotizadas,

establece como requisitos que sigan cotizando por medio año o un año: para que las cotizaciones que se hicieron en años anteriores puedan actualizarse.

Lo anterior, a pesar de que las personas de la tercera edad tengan las semanas cotizadas necesarias para proceder a jubilarse o pensionarse; por lo que es una limitante, principalmente en el caso de las personas que son mayores de sesenta años, que no pueden conseguir un empleo para restablecer sus semanas cotizadas, o que, en su caso, tampoco tengan recursos para pagar las cuotas con un patrón que acceda a realizar sus aportaciones al IMSS.

Por lo anterior, considero que dicho requisito es limitativo de los derechos humanos laborales de los trabajadores y es anticonstitucional, debido a que dichas personas mayores de edad han realizado sus cotizaciones, y jurídicamente pertenecen a ellos; por lo que la administración del IMSS debería, automáticamente, reconocer el derecho que tienen a jubilarse o pensionarse, o, inclusive, reducir las semanas cotizadas para que el trabajador, pueda darle continuidad a sus cotizaciones; y principalmente en el caso de aquellas personas de la tercera edad que ya cumplieron con las cotiza-

ciones que establece la Ley y que, por esa taxativa legal, no pueden jubilarse o pensionarse, situación que vulnera sus derechos laborales; impidiendo que dichas personas mayores de edad disfruten de este derecho y, asimismo, se vean limitadas para acceder a los servicios médicos y los recursos económicos que por Ley les pertenecen.

Lo anterior es contradictorio, debido a que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), tiene actualizadas las cotizaciones que cada trabajador ha realizado en su vida laboral, siendo sencillo ingresar al sistema de semanas cotizadas del IMSS, y por vía electrónica se emite el estado de las cotizaciones que el trabajador ha acumulado en su vida laboral; por lo que es ilegal que el IMSS solicite hasta un año de cotizaciones, para poder acceder a las que se tiene a la fecha, y ese mismo requisito le aplica a los que ya cumplieron con sus semanas cotizadas según la Ley del IMSS, por lo que debería proceder inmediatamente a jubilarse o pensionarse.

Por lo que manifiesto que el IMSS violenta los derechos laborales de los trabajadores, al limitar a cotizar medio año o un año, como condición para poder jubilarse o pensionarse; aunque en el caso de los trabajadores que aún no tienen las semanas cotizadas, no tendría una afectación inmediata, porque tendrán que seguir laborando y aportando para llegar la edad de su jubilación; pero, insisto, es un derecho que tienen los trabajadores que ya cubren sus semanas cotizadas para proceder a jubilarse o pensionarse, porque legalmente le han dado cumplimiento a la Ley.

Por ello, he propuesto una reforma a la Ley del Seguro Social en su artículo 151, reduciendo las semanas cotizadas de veintiséis a cuatro, y de cincuenta y dos a seis, para que solamente **el trabajador asegurado trabaje un mes, y mes y medio**, de manera que, **en automático**, pueda acceder a sus semanas cotizadas. Considero que dicha reducción de las semanas cotizadas es necesaria, para que el IMSS advierta que el trabajador reanudó sus cotizaciones y, por ese hecho, tenga actualizado sus derechos para proceder en su caso a jubilarse, o para reanudar sus nuevas semanas cotizadas; asimismo, para que de inmediato la Institución comience a realizar los trámites y procedimientos necesarios para la jubilación o pensión de la persona que ha reiniciado las cotizaciones.

Con lo anterior, queremos atender una problemática que se presenta en personas mayores

de edad, que no pueden jubilarse o pensionarse, debido a que no les resulta posible conseguir un trabajo que les permita tener más semanas cotizadas, a pesar de que, en su reporte, cuentan con las necesarias para jubilarse o pensionarse; situación que consideramos afecta a este sector vulnerable de la sociedad, que nada más tiene su pensión o jubilación como alternativa para garantizar su servicio médico y los recursos económicos para atender sus necesidades básicas en la vejez.

Por lo anterior, he propuesto reformar las fracciones II y III del Artículo 151 de la Ley del Seguro Social, reduciendo los periodo de cotizaciones de las personas que reingresen a laboral y a cotizar al Instituto; por ello propongo que para los que reingresen después de **tres años**, con **cuatro semanas de cotización**, queden restablecidos todos sus derechos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de **seis semanas de cotización** para los que reingresen después de **seis años**, de no haber cotizado al Instituto.

Con esta reforma se atendería a un sector de trabajadores mayores de sesenta años, que tienen sus semanas cotizadas en base a la Ley del IMSS del año 1997, y que les aplicará también la reforma propuesta por el Gobierno Federal, que ha propuesto reducir de 1250 a 750 las semanas cotizadas para proceder a pensionarse, reduciendo en un porcentaje importante las semanas que tendrán que laborar para restablecer sus semanas cotizadas, e iniciar el procedimiento para acceder a su pensión garantizada.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal ha insistido en que existe un Estado reumático, pesado e ineficiente, que no atiende las necesidades de la población que exige sin dilación el cumplimiento de sus derechos laborales y de seguridad social, como es el caso que he expuesto. Siendo el hecho de que no se puede violentar un derecho humano y laboral consagrado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales, signados por el Gobierno Mexicano, de que los trabajadores que han llegado a la vejez puedan acceder a su pensión o jubilación, sin retardo alguno, considerando que un gran porcentaje de dichos trabajadores solo tendrían dichos ingresos para sus alimentos, medicinas y servicio médico.

Por lo demás, la reforma a la Ley del Seguro Social que he propuesto, ante la H. Cámara de Diputados, está en consonancia con las reformas propuestas recientemente por el Gobierno Federal.

¿Cómo enfrentar la crisis del sistema de pensiones en México? La propuesta de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Fotografía: ©IMSS

Introducción

40 **L**A CRISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESTÁ A LA VUELTA DE LA esquina. El sistema actual no sirve: compromete la viabilidad financiera del Estado, tiene un enfoque que favorece a los intereses privados sobre los públicos y en gran medida no cumple con el objetivo de brindar tranquilidad económica en la última etapa de vida a las personas trabajadoras y, con ello, no se garantiza el derecho humano a la seguridad social. Esto empeorará a partir de 2021, cuando se intente pensionar la primera generación del modelo de cuentas individuales, mejor conocida como la generación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore). La mayoría de las personas trabajadoras de esta generación no podrán acceder a una pensión y, si lo logran, lo harán en condiciones precarias.

Recientemente, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha enviado una propuesta de reforma al sistema de pensiones que no resuelve el problema de fondo. No atiende sus principales problemas, es decir, que es fragmentado, desigual, excluyente, empobrecedor, costoso y sin que el Estado tenga las facultades administrativas para ser garante de las pensiones. Pero, sobre todo, man-



Gibrán Ramírez Reyes

Es Doctor en Ciencia Política, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Realizó su licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, también en la UNAM, institución donde obtuvo la Medalla Gabino Barreda en 2012 al mérito universitario por mejor aprovechamiento. Además, cuenta con estudios en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del gobierno de España.

Hoy en día se desempeña como Secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

 @gibranrr

 @gibranramirezr

 Gibran Ramírez Reyes

tiene el mismo enfoque que se realizó durante el período neoliberal y que, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha revertido en prácticamente todo el mundo: el de privilegiar los intereses privados sobre los públicos, es decir, sobre el bienestar de la gente.

En el presente artículo desarrollo un análisis del sistema de pensiones y describo la propuesta de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social para solucionar sus principales problemas. En el primer apartado doy cuenta de las principales fallas del sistema actual; en el segundo, muestro cómo la propuesta del gobierno federal significa la continuidad de los problemas históricos y del modelo de pensiones que se construyó durante el neoliberalismo.

En el último describo, brevemente, los elementos que debería tener una propuesta que ponga en el centro el bienestar de las personas.

La crisis del sistema de pensiones

Como ya mencioné, el actual sistema de pensiones no funciona y tiene al país al borde de una crisis social y económica. Esto se debe, fundamentalmente, a su fragmentación, la desigualdad y exclusión; los costos fiscales de la generación de transición, la desigualdad entre los pensionados y la implementación de las cuentas individuales. Todos estos problemas se agravan debido a la crisis derivada de la pandemia del Coronavirus.

Fragmentación

La fragmentación del sistema de pensiones México se originó en la creación de varios microsistemas de seguridad social durante la construcción del Estado postrevolucionario. Éste caminó en la construcción de varios microsistemas de seguridad social, permitiendo la administración de los fondos de pensiones en varias entidades. Algunos ejemplos de esto son el surgimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social con el objetivo de asegurar a la población trabajadora del sector privado de la economía, en 1943; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para cubrir a los trabajadores del sector público, en 1953; y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), en 1976.

Además, entre estas décadas, entidades federativas, algunos gobiernos municipales y universidades públicas, fueron también diseñando sus esquemas de aseguramiento. En todos los casos, la administración de los fondos de pensiones se adecuó a cada institución, pero nunca se desarrolló un marco normativo que limitara el tipo de pensiones que se podían otorgar, que asegurara el financiamiento de dichos esquemas y que sirviera como herramienta de supervisión a nivel nacional y subnacional. Como resultado, actualmente tenemos un sistema de pensiones fragmentado con aproximadamente 1000 esquemas de pensiones. La única constante de estos microsistemas fue que la jubilación de los trabajadores estaría respaldada en un mecanismo de beneficio definido. Es decir, cada individuo que estuviera contratado por alguna persona empleadora y con contratos de trabajo que obligaran una relación de seguridad social podrían, al final de algún plazo establecido, obtener una pensión de alguna proporción de su sueldo y así tener bienestar durante la vejez.

Como consecuencia de la fragmentación hay dos situaciones críticas. Primero, que los beneficios entre cada grupo de trabajadores son diferenciados, habiendo instituciones separadas para la administración de estos beneficios por grandes grupos de la población. Segundo, que la falta de un marco regulatorio ha generado que diferentes entidades gasten discrecionalmente en pensiones y estén al borde de una crisis. La administración actual no ha reparado en pensar qué pasaría si todas las entidades que administran fondos previsionales se declararan en quiebra. Si esto ocurre, se compromete el presupuesto de egresos de cada año, generando que el gobierno tenga que incrementar la deuda pública, subir impuestos o reajustar otras partidas del gasto. Un ejemplo reciente es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEON), que recién anunció una serie de reformas a su esquema de pensiones por la endeble situación que persiste en la institución (Flores, 2020).

Desigualdad y exclusión

Además de tener un sistema fragmentado, también tenemos uno históricamente desigual y excluyente. En cuanto a la desigualdad, hay personas con pensiones miserables, que no alcanzan la línea de



Fotografía: © tanu | AdobeStock

pobreza por ingresos, pero al mismo tiempo hay pensionados que reciben más de medio millón de pesos al mes. La ASF (2019) señala que, sobre el universo de pensionados que analizó (5 063 323 del IMSS, ISSSTE, PEMEX Y CFE), comprobó que, al cierre de 2018, el 53.0% (2 684,383) de las pensiones otorgadas por IMSS, ISSSTE Y PEMEX estuvo entre los mil y los 5 mil de pesos. Pero que hubo pagos a pensionados superiores a 120 y 200 mil pesos, para un universo reducido de 6 019 personas. Una situación inaudita.

Encima, es desigual con las mujeres. No contempla que la brecha salarial condiciona la situación pensionaria de las mujeres, Pues al percibir menores sueldos que los hombres, su pensión es también menor. Peor aún, dada la asignación de roles, cuando las mujeres ejercen su maternidad salen del mercado de trabajo, mermando su trayectoria laboral. Tampoco se ha tenido alguna atención a los trabajadores informales, que no tienen un mecanismo de pensión fuera de la pensión universal. Su exclusión de los mecanismos del Estado es reflejo de la invisibilidad por la que atraviesan las políticas públicas de hace décadas.

Por otra parte, es excluyente de los trabajadores informales informal. Como el sistema de seguridad social se construyó con la base del trabajo formal, excluye a gran parte de la población que se desempeña en trabajos independientes o informales, y no contempla que gran parte de los trabajadores y trabajadoras en el país fluctúan del mercado formal y el informal muchas veces y por mucho tiempo.

La implementación de las cuentas individuales y sus consecuencias

Ahora bien, uno de los principales problemas del sistema actual es el modelo de contribución definida, que funciona desde 1997 para el IMSS, y 2007 para el ISSSTE. Aquí vale la pena una aclaración. El modelo que hasta antes de las reformas teníamos era perfectible, sin duda, pero cumplía su fin último: garantizar el bienestar en la vejez a partir de una pensión. Sin embargo, a partir de las reformas se dejó de cumplir este objetivo y tampoco se solucionaron los problemas anteriores. Como resultado, el Estado

perdió sus facultades para garantizar una pensión, dejándonos con un sistema caro y que no sirve para que las personas se retiren dignamente.

Fue Carlos Salinas de Gortari quien impulsó la creación de las cuentas individuales y la institución del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Salinas planteó que la banca, recién (re)privatizada, recibiera el 2% del salario de los trabajadores en cuentas individualizadas a su nombre, así como el 5% relativo al Infonavit para el fondo de financiamiento a la vivienda. La idea era que el monto acumulado en estas cuentas se regresara a las personas trabajadoras una vez que ejercieran su derecho a la jubilación.

Este proceso sentó las bases para que Ernesto Zedillo avanzara en la promulgación de la nueva ley del seguro social, que eliminó el modelo de beneficio definido, y permitió que la totalidad (y no sólo el 2%) de los recursos destinados a la cuenta para el retiro fueran a parar a una cuenta a nombre de cada trabajador. Se incrementó el número mínimo de semanas para acceder a una pensión, de 500 semanas (10 años) a 1 250 semanas (24 años). Eliminó la administración pública de los recursos previsionales, dando paso a la administración privada de los recursos, creando la figura de Administradora de Fondos para el Retiro.

La idea de este modelo es que las personas acumulen recursos a lo largo del tiempo. La literatura en la materia considera que este modelo es completamente fondeado, pues lo que tenga cada individuo en su cuenta será lo que ocupe para adquirir una pensión. ¿De qué depende entonces que las personas puedan jubilarse? De que tengan un monto de dinero suficiente para poder comprar una renta vitalicia. ¿Una renta vitalicia? Este es el nombre que tiene el mecanismo establecido como pensión en el modelo de cuentas individuales. ¿Por qué debemos comprarla? ¿Quién las vende? Con las reformas en materia de pensiones, se estableció que las personas debían ahorrar para su retiro, y el dinero que cada quién tuviera en su cuenta debía alcanzar para comprar la pensión a las compañías aseguradoras.

Es evidente que con todo esto se dejó de hablar de derechos y se establecieron productos de mercado, es decir, que supeditamos los intereses privados sobre los públicos. La adquisición de estas rentas vitalicias depende de varios factores: la edad de las personas, composición familiar, género (a partir del cual se elige una tabla de mortalidad), una tasa

técnica y por supuesto que cada persona tenga un monto suficiente para adquirir este producto.

Por ejemplo, dos varones con el mismo monto ahorrado, la misma edad y que soliciten la pensión en el mismo momento recibirán pensiones diferentes. En este ejemplo uno está casado y tiene hijas menores, el otro es soltero y sin descendencia. Aquel que tiene hijas recibiría una pensión menor, pues para la compañía aseguradora representa un mayor riesgo en virtud de que podría tener que transmitir parte de la pensión sus hijas o pareja.

O si comparamos a una mujer con un hombre, ambos sin familiares, con el mismo monto ahorrado en su cuenta individual, la misma edad, y que soliciten la pensión el mismo día. La compañía aseguradora daría una pensión menor a la mujer porque incrementa su riesgo de sobrevivencia dada la esperanza de vida diferenciada.

Podría ser incluso que un trabajador llegó a los 65 años, pero no tiene el monto mínimo de recursos en su cuenta individual para comprar la pensión. ¿Qué pasa en estos casos? La legislación estipuló que se le regresaran sus recursos. Sin nada más, sin pensión. ¿Cuál es el monto al que hay que llegar? No es un monto fijo, cambia en función a los factores enunciados, pero sabemos que, de la generación afore que cotiza en el IMSS, únicamente 9 personas de cada 100, alcanzará el monto necesario para comprar una renta vitalicia (Consar, 2019).

74 de cada 100 personas de la generación Afore que cotizan en el IMSS no podrán pensionarse (Consar, 2019). Las que lo hagan se dividen en las que llegaron a las 1 250 semanas con un monto para adquirir una renta vitalicia mayor a una pensión garantizada y las que sólo llegaron a las 1 250 semanas. El primer grupo corresponde únicamente a 9 de cada 100 personas, quienes tendrán en su cuenta individual un monto para adquirir una renta vitalicia mayor a la pensión garantizada, estos recibirían en promedio 5 500 pesos equivalentes a una tasa de reemplazo de 24%. El segundo grupo recibiría una pensión garantizada equivalente a 3 200 pesos y que corresponde a 17 de cada 100 personas de la generación afore (Consar, 2019).¹

En los hechos se individualizó el riesgo de empobrecimiento en la vejez. Las Afore ahora administran los recursos de los trabajadores que entran

¹ La pensión garantizada es equivalente a un salario mínimo de 1997 actualizado anualmente, en el mes de febrero, por el Índice Nacional de Precios al Consumidor. En caso de que los recursos

y salen del mercado formal, cobran cuantiosas utilidades cada año y al final tenemos un saldo donde el 43 % de la generación afore (6.5 millones de personas), no tienen un su cuenta individual ni 9 000 pesos, al menos así lo estableció el actual presidente de Consar.²

En síntesis: se pasó de pensar la pensión como un instrumento para enfrentar los riesgos sociales y se consideró como un instrumento que debe comprar el trabajador y que es otorgado dependiendo el riesgo financiero que esto signifique para las aseguradoras.

La fecha fatídica para que parte del problema previsional llegue es el 15 de julio de 2021, momento en que se cumplirían las primeras 1 250 semanas desde inició su vigencia y que es cuando los primeros trabajadores de esta generación Afore se darán cuenta que no tienen una pensión para retirarse.

Costos fiscales de la generación de transición³

Por otra parte, el cambio del modelo de beneficio definido al modelo de cuentas individuales sigue representando un gran costo para el Estado. Con este cambio, el gobierno federal asumió todos los pagos de pensiones de los trabajadores que cotizaban antes de la implementación. Sin embargo, nunca se estableció un mecanismo claro de financiamiento. Es común que estas reformas vengan acompañadas con reformas fiscales que incrementen el flujo de ingresos para el pago de pensiones o mediante la emisión de deuda pública etiquetada con este fin. No obstante, este parte del proceso no se discutió. Por tanto, cada año, se incrementa el gasto que el gobierno federal debe hacer para cubrir el pago de pensiones.

De 2013 a 2017, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) registró una tasa de crecimiento

promedio anual de 3.8%, mientras que el crecimiento del presupuesto destinado como pago a pensiones aumentó a una tasa promedio en ese mismo lapso de 13 % (Ramírez, 2019). Esto quiere decir que en 10 años el PEF habrá crecido 38 % mientras que el presupuesto de pensiones lo hará en 130 % (Martínez, 2020).

El quiebre llega en el peor momento

Lamentablemente, la pandemia vino a agravar el ya de por sí complicado panorama del sistema de pensiones. El mundo está apuntando todas sus baterías a administrar la adversidad generada por la pandemia. La tarea no es fácil, pues debe equilibrar la desaceleración en la propagación del número de contagios con la dura labor de mantener la economía a flote. El parón casi por completo de las actividades productivas ha distorsionado los mercados de trabajo en todo el planeta. A principios de julio, el Fondo Monetario Internacional (2020) estimó que casi 100 millones de empleos en treinta y cinco países avanzados y emergentes (de los 189 miembros del FMI) presentan una elevada probabilidad de perderse, ya que no pueden realizarse de forma remota. Esta cifra equivale al 15 % de fuerza laboral.

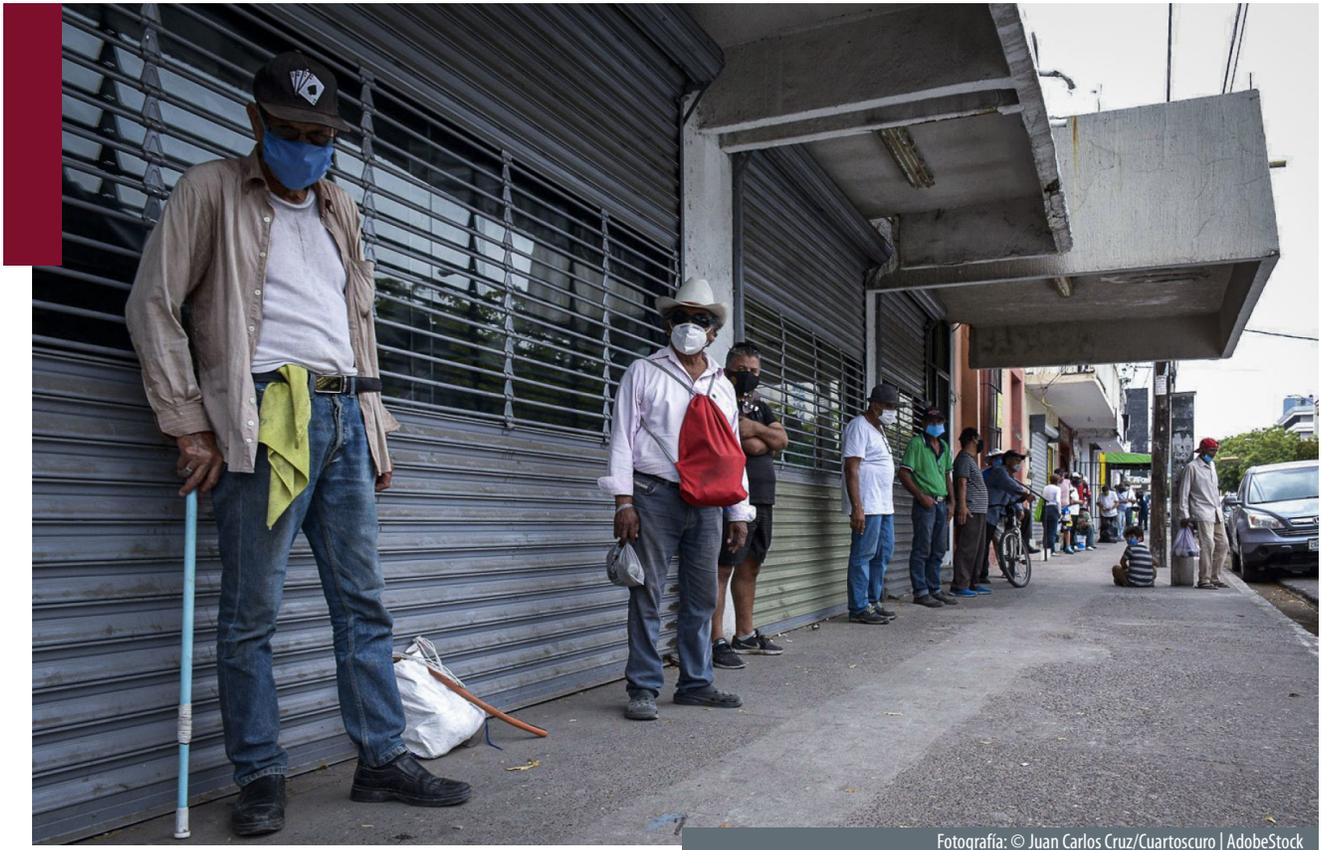
En nuestro país, la tasa de desempleo abierto saltó de 12.0 % en marzo a 33.8 % en abril de 2020 (Heath, 2020). Esto es algo nunca visto, pues las estadísticas a disposición no reflejan una situación como ésta en el pasado. Se espera que, con el paso de los meses, la creación de empleo comience a ser positiva y la recuperación económica se dé. No obstante, ¿qué pasa si a esta desafortunada situación le agregamos que para el próximo año habrá cerca de 75 mil personas que cumplen 65 años, que pertenecen al modelo de pensiones de cuentas individuales administradas por las Afore y que a pesar de haber ahorrado en el modelo instaurado en 1997 no podrán acceder a una pensión? Además, de que, en los próximos 6 años, habrá más de medio millón de personas (Rodríguez, 2020) en esta misma disyuntiva. Personas que trabajaron, ahorraron, pero simplemente no tendrán una pensión.

A esta población habría que agregar a los más de 2 277 621 personas que en 2018 recibieron pensiones por debajo de la línea de pobreza por ingresos establecida por el Consejo Nacional de Evaluación

acumulados en la cuenta individual resulten insuficientes para la contratación de una pensión garantizada, el gobierno federal realizará la aportación complementaria (artículo 171 de la Ley del Seguro Social).

2 <https://twitter.com/VelaDib/status/1283890164163653634>

3 Lo correcto es hablar de generaciones en transición, fueron varias entidades las que hicieron reformas a sus esquemas de pensiones en distintos momentos, comenzando por el IMSS en 1997, pero continuó el ISSSTE, quien además tiene varias generaciones de transición en su haber. Pero para manifestar la implementación del modelo de capitalización individual, se habla de una generación de transición.



Fotografía: © Juan Carlos Cruz/Cuartoscuro | AdobeStock

de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyo valor, fue de 3,089.3 pesos;⁴ y a toda la población que no está cotizando en la seguridad social, como los trabajadores informales. Si se consideran los datos proporcionados por el INEGI al último trimestre de 2018, en los que la tasa de informalidad laboral (TIL1)⁵ fue del 56.6%, hay potencialmente 30 millones de trabajadores que no tendrán acceso a una pensión. Esto quiere decir, que la mayoría de los mexicanos están en riesgo de vivir empobrecidos cuando lleguen a la tercera edad.

Una falsa salida

El 22 de julio del año en curso, se anunció en la Conferencia de prensa matutina de Palacio Nacio-

- 4 Estas cifras corresponden únicamente al universo revisado por la ASF sobre la situación de los jubilados y pensionados del IMSS-Asegurador, IMSS-Patrón, ISSSTE, Pemex y CFE.
- 5 Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. (Glosario INEGI)

nal una reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) y la continuación del proceso legislativo de las reformas presentadas el año pasado a la Ley de los Sistemas del Ahorro para el Retiro (LSAR).

En términos generales, la propuesta plantea incrementar el porcentaje de aportación total sobre el salario base de cotización (SBC) de 6.5% a 15%. Los patrones aumentarán de 5.15% hasta 13.87%, en función al salario de los trabajadores. Mientras más gana una persona trabajadora, más aportará la persona empleadora. Los trabajadores mantienen su aportación como hasta hoy, 1.225% sobre el SBC. La aportación del gobierno cambia en términos de composición, pero no en porcentaje. Actualmente el gobierno aporta 0.225% sobre el SBC, así como una cuota social para todos los trabajadores de hasta 15 salarios mínimos (SM). Se plantea acotar la cuota social en un rango de 0 a 4 SM y se impuso un plazo de 8 años para incrementar este porcentaje.

Por otra parte, la propuesta señala una disminución en las semanas obligadas para alcanzar la pensión mínima garantizada. De acuerdo con la información presentada, las semanas obligadas

serían 750 de inicio, pero en un plazo de 10 años se elevarán hasta 1,000. La propuesta implica que la pensión garantizada no tenga un valor fijo, sino que se mueva en un rango. A partir de las 750 semanas se asegura una pensión de 0.6 SM, que irá en aumento a medida que se alcancen más semanas de cotización. El tope de la PG será de 2.2 veces el salario mínimo (actual).

La reforma tiene algunos aciertos. La tasa de contribución se incrementa, se disminuyen las semanas para adquirir una pensión para que las personas se jubilen, las Afore cobrarán una menor cuantía en comisiones. Sin embargo, estas medidas son mero paliativo y no atacan todos los problemas enmarcados en materia previsional.

Primero, sólo se dirige a los trabajadores que cotizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual evidencia la falta de visión sobre la fragmentación. No se atiende con una seria regulación la posible insolvencia de universidades públicas, entidades federativas y gobiernos municipales y, además, se deja sin cambio la ley del ISSSTE.

En segundo lugar, no atiende los problemas de exclusión y desigualdad. Dejando fuera de la *gran reforma* al mercado más grande de trabajadores: el informal. Perdiendo una oportunidad histórica para incluirlos y dotarlos de bienestar. Como por ejemplo a través de regímenes especiales obligatorios. Se mencionó que habría una mejora inclusiva para las mujeres que decidieran ejercer su maternidad, pero no se conoce el fondo de ésta.

46

Por otra parte, se incrementan los costos fiscales que deberá cubrir el gobierno a lo largo de los años. Esta debe ser la principal preocupación, pues, como ya mencioné, la sustitución del modelo de pensiones en 1997 aseguró que la carga fiscal sería cercana a 0 al crear las cuentas individuales. Este es un punto nodal en la discusión. Dado que los cambios comprometen al gobierno a garantizar una pensión con 15 a 20 años de antigüedad si el trabajador no alcanza el monto suficiente para adquirir una pensión autofinanciada, se convertirá en un pasivo para el Estado.

También hay que contemplar que el gobierno paga las pensiones de la generación de transición, lo que representa un monto creciente del presupuesto de egresos de la federación de cada año. Esta cantidad irá en aumento, pero no por los nuevos jubilados de generación de transición, sino por los nuevos jubilados de la generación afore. Si la

predicción del estancamiento de sueldos se hace patente, el presupuesto destinado a la cuota social de trabajadores de entre 0 y 4 SM irá al alza, presionando todavía más las finanzas públicas.

Además, el discurso es engañoso en cuanto a lo que las personas empleadoras aportaran en mayor medida. La tasa de aportación máxima es de 13.87 % para los trabajadores de mayores ingresos (25 SM) y partir de ahí es decreciente y llega a 5.515 % para personas cuyos ingresos sean de hasta 1 SM. Para las personas de menores ingresos la aportación del gobierno será de 8.724 % y de ahí en adelante irá decreciendo. Dicha gradualidad puede generar distorsiones importantes en los mercados de trabajo, pues las personas empleadoras podrían topár los sueldos para aportar menos, ahorrando costos tanto en sueldos como en aportaciones.

Pero quizás lo más negativo de la propuesta es que no modifica en absoluto el modelo de contribución definida, yendo en contra de la inercia internacional. Se hacen algunas modificaciones para que el modelo Afore continúe y se mantiene el énfasis de lo privado en el diseño institucional. Esta reforma está diseñada para no cambiar absolutamente nada de fondo y no tocar los intereses de las administradoras. Definitivamente no es una propuesta a favor del bienestar de las personas.

Una verdadera salida al problema pensional

La reforma al sistema de pensiones debe contemplar los problemas en su conjunto, poner en el centro el bienestar de las personas, considerar su desigualdad y exclusión histórica y transformar el modelo de contribución definida que sólo ha beneficiado a las Afore y que en todo el mundo ya se está haciendo. Así pues, se debe caminar a la construcción de un sistema de pensiones nacional que sea solidario, equitativo y universal.

Para lograr lo anterior, desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social hemos propuesto la creación de una ley marco que permita la regulación de los múltiples modelos de pensiones que hay en el país y que contemple la implementación de *un modelo mixto de pensiones*, la Administradora Nacional de Pensiones y la Comisión Nacional de Pensiones. Todo esto para garantizar el acceso a una pensión con un monto suficiente

para vivir de manera digna, así como que el Estado tenga nuevamente la rectoría en la administración de las pensiones.

El modelo mixto de pensiones ||

El modelo mixto de pensiones se basa en el beneficio definido de capitalización colectiva con equilibrio financiero - actuarial y tiene las siguientes características: a) un esquema en el que el mecanismo de beneficio definido se mantiene para la población que cotiza en la seguridad social; b) hay rectoría del Estado en materia pensionaria y se complementa con mecanismos de ahorro obligatorio y/o voluntario administrado por entidades privadas o públicas; c) tanto los trabajadores, como las empresas y el gobierno, aportan para el pago de pensiones en una reserva técnica, pero además un grupo de la población, el de mayores ingresos, destina un porcentaje a sus cuentas individuales de capitalización individual, las cuales pueden ser de gestión pública o privada.

Dicho modelo es considerado como el más adecuado para las economías de Latinoamérica, como señalan los más recientes estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶ y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁷ pues mantiene un fuerte componente redistributivo, es menos oneroso que los modelos basados únicamente en el beneficio definido, y entrega tasas de reemplazo suficientes. Además, es un modelo redistributivo, pues los trabajadores de mayores ingresos siguen aportando a la seguridad social de todos los trabajadores.

Por este motivo, planteo la eliminación del régimen de capitalización individual como pilar principal, y su sustitución por un modelo mixto de pensiones, con un mecanismo de financiación de capitalización colectiva para la nueva generación de trabajadores, así como para todas aquellas personas pertenecientes a las generaciones Afore y que decidan migrar al nuevo modelo de forma voluntaria y explícita.

6 OIT, "Reversing Pension Privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)", OIT, Ginebra. Disponible en: <https://cutt.ly/bfT4Y8z>

7 Arenas de Mesa, Alberto (2019). "Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina", CEPAL.

Administradora Nacional de Pensiones ||

Con el firme objetivo de recuperar la rectoría del Estado en la administración de pensiones, propongo la formación de un sólo órgano desconcentrado que administre y gestione las aportaciones para el retiro de los trabajadores. Dicha entidad deberá gozar de autonomía técnica y entregar los mejores resultados posibles en beneficio de los trabajadores. La gestión de los recursos debe considerar a un ente especializado en inversiones de gran calado, con un comité técnico de inversiones.

Este organismo dependerá de una Junta de Gobierno encabezada por la Secretaría de Hacienda, con la participación de la Secretaría del Bienestar, la Secretaría del Trabajo, representantes de los trabajadores y los empleadores. Además, es pertinente incluir como consejeros independientes a representantes de tres universidades que den certeza sobre las decisiones que ahí se tomen.

Comisión Nacional de Pensiones ||

Actualmente, la Consar se dedica a regular el sistema de contribución definida y supervisar los de tipo ocupacional. Propongo su desaparición y la creación de la CONAPE, cuya función sería la regulación, supervisión y sanción de todos los esquemas de pensiones del país, enmarcados en la nueva Ley General de Pensiones. Supervisará a todas las entidades que manejen recursos para el pago de pensiones, a fin de hacer respetar los parámetros de la nueva ley.

En síntesis, no podrá haber pensiones inferiores al 40% del Salario Regulador de cada trabajador o menores a dos salarios mínimos de 2021, actualizando el valor por la inflación anual al momento de la jubilación. El tope de las pensiones será de 80% del Salario Regulador o hasta 15 salarios mínimos al año de jubilación. El Salario Regulador equivale al promedio de los últimos 15 años de sueldo de los trabajadores. Las personas que coticen al menos durante 15 años tendrán derecho a pensionarse a partir de los 60 años. A partir de ese mínimo, la pensión irá incrementando porcentualmente cada año adicional de cotización, hasta un máximo de 80% con veinte años de cotización y 65 de edad.



Pilares del nuevo sistema de pensiones

Todo lo anterior derivaría en un sistema de pensiones con cuatro pilares principales:

48

Pilar 1. Pensión Básica Universal (PBU)

Este se caracterizaría por una pensión universal suficiente, con la que al menos se pudiera comprar una canasta de bienes y servicios básicos. En este sentido, el valor de la PBU tendría el valor de un salario mínimo (con relación al vigente de ese año) y se actualizaría en febrero de cada año en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), publicado en enero del mismo año y correspondiente al año previo. El objetivo es cubrir a quienes no cuenten con una pensión y, lo más importante, a quienes estando en la vejez no cuenten con un mecanismo de ingresos constante: personas trabajadoras informales, formales independientes, del campo y trabajadoras del hogar no remuneradas.

Pilar II. Beneficio Definido (BD)

Se trata de un esquema de beneficio definido obligatorio para todas las personas trabajadoras formales. Para la implementación de este pilar se contemplan las siguientes características: a) misma edad de retiro, independientemente del tipo de empleador, entre los 60 y los 65 años. b) Es deseable que el tiempo de trabajo no sea el factor determinante en la jubilación, sino la edad. El tiempo de cotización serviría solamente para saber los rangos de pensión a los que se puede llegar. Se plantea un total de entre 15 y 20 años cotizados para acceder a la pensión de beneficio definido. c) Una tasa de remplazo mínima asegurada de 40%, ni mayor al 80% de un salario regulador que considere la carrera salarial de la persona trabajadora, siempre y cuando se mantenga un piso mínimo de dos salarios mínimos y un techo máximo de 15. d) Una pensión mínima garantizada para todos los trabajadores de al menos 2 salarios mínimos de la entrada en vigencia de la norma, actualizados al momento de su cálculo conforme a la INPC. e) Prima media general con ajustes periódicos. Las cuotas y aportaciones para financiar la pensión de beneficio

definido serán tripartitas. En virtud del reporte actuarial realizado por la CISS, éstas deben llegar en un plazo de 10 años a un monto de 15.1 %

Pilar III. Ahorro Individual

Un pilar individual dividido de la siguiente forma: a) las personas trabajadoras con ingresos menores a tres salarios mínimos podrán realizar aportaciones de 1% a sus cuentas individuales. En este supuesto el empleador, deberá realizar aportaciones del 1% a su cuenta individual. b) Las personas trabajadoras con más de tres salarios mínimos generarán aportaciones obligatorias del 2%, de las cuales un punto porcentual correrá a cargo de la propia persona trabajadora y el otro punto porcentual a cargo del empleador. c) Asimismo, existirá en todo momento la posibilidad de realizar aportaciones voluntarias complementarias.

Pilar IV. Planes de previsión social

Este se compone por fondos de previsión social establecidos voluntariamente por los empleadores en beneficio de sus trabajadores. Este pilar será complementario de los otros tres.

Conclusiones

En conclusión, el sistema actual nos tiene al borde de la crisis social y económica. Esto fue provocado por varios problemas históricos, como la fragmentación, la desigualdad y la exclusión, pero, sobre todo, por el cambio de modelo producto del modelo neoliberal. El modelo de contribución definida fue hecho desde una perspectiva de lo privado, que dejó de poner énfasis en los riesgos sociales que las personas se enfrentan en la vejez, para enfocarse en los del mercado. Con ello condenó a miles de trabajadores a no tener pensión cuando se jubilen o, si lo logran, a hacerlo en condiciones de pobreza.

La propuesta realizada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador sigue la misma tendencia que las reformas del neoliberalismo. No atiende los problemas de fondo, mantiene el modelo de contribución definida y genera algunas medidas para paliar la crisis inmediata, pero no para evitarla. Más tarde que temprano se vivirán las consecuencias económicas y sociales de no plantearse un cambio estructural que contemple el bienestar de las personas como prioridad.

En la Conferencia Interamericana de Seguridad Social seguimos firmes en la convicción de que es indispensable atender el problema de raíz y generar un cambio total al sistema de pensiones. Por ello proponemos la creación una Ley General de Pensiones, la creación de la Administradora Nacional de Pensiones y la Comisión Nacional de Pensiones; y sustituir el modelo de contribución definida por uno mixto, que, desde un enfoque de lo público, le devuelva al Estado la rectoría sobre la administración de pensiones pero, sobre todo, garantice el derecho humano al acceso a la seguridad social, brindándole a las personas trabajadoras la seguridad de que, al final de su vida laboral, tendrán un flujo constante de recursos, para enfrentar los riesgos sociales de la vejez.

Bibliografía

- En 2021 se retirará la primera generación con Afores: sólo el 1% recibirá pensión. (2020). Recuperado 25 julio de 2020, de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/06/en-2021-se-retirara-la-primera-generacion-con-afores-solo-el-1-recibira-pension/>
- ASF (2019). Pensiones bajo el Régimen de Beneficio Definido (evaluación núm.: 2018-0-06100-07-0047-2019). México: ASF. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/748_Infografias/AED_-_Pensiones_Auditorias_CP_047_-_057.pdf
- CONSAR. (2019). Diagnóstico de la generación afore IMSS. julio 25, 2007, de CONSAR Sitio web:https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagno_stico_IMSS_GA.pdf3
- Flores, L. (14 de julio de 2020). El Economista. Recuperado el 20 de julio de 2020, de <https://www.economista.com.mx/estados/Congreso-de-Nuevo-Leon-aprobo-nueva-ley-de-SSSTELEON-20200714-0067.html>
- Ortiz, I., Durán, F., Urban, F., Wodsak, V., & Yo, Z. (2019). La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2019), Documento de trabajo núm.63, OIT.
- Sánchez, A. (2012). Principales modelos de seguridad social y protección social. En La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización (5-23). Ciudad de México: UNAM/IIJ.
- Sanchez-Belmont, M., Ramírez, M. & Romero, F. (2019). Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS. Ciudad de México: CISS
- Martínez, J. (2020). Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México: CISS
- Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana, El Trimestre Económico. FCE.

Características, alcances y riesgos del proyecto de Reforma a la Ley del SAR

Fotografía: ©guy2men | AdobeStock

Palabras Claves: Reformas al Sar, Pensiones, Mercados Laborales, Desigualdad

Introducción

50

EL PASADO 22 DE JULIO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Mexicana, presentó y firmó el Proyecto para la Reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro, denominado Fortalecimiento del Sistema de Pensiones, avalado por: la Secretaría de Hacienda, el representante del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el representante de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), los coordinadores del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. El proyecto, fue resultado de la propuesta del CCE, orientado a “mejorar” las pensiones de los trabajadores del sector privado, que se derivarían de la capitalización individual de administración privada. La urgencia del mismo, diseñado sin diálogo social, pareciera pretender adelantarse a la reacción que causará el desastre de la reforma del IMSS de 1995, que inició vigencia el 1 de julio de 1997 y que prometió mejores pensiones para todos. A partir de la segunda mitad de 2021, los trabajadores que ingresaron al mundo laboral en el sector privado, cotizando en una cuenta individual,



Berenice P.
Ramírez López

Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la UNAM. Profesora y Tutora de los Programas de Posgrados en Estudios Latinoamericanos y en Economía de la UNAM. Coordinadora junto con Sergio Carpenter del Grupo de Trabajo de CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

Socióloga, Maestra en Estudios Latinoamericanos, con doctorado en Ciencias Sociales por la UNAM. Posgrado en Desarrollo Económico, Planificación y Políticas Públicas en América Latina (ILPES-Chile).

🐦 @BereRamUNAM

✉ berenice@unam.mx

🌐 https://www.researchgate.net/profile/Berenice_Ramirez-Lopez

la generación AFORE, podrán constatar que menos del 10% (Consar, 2020)¹; de los que debieran pensionarse por cuentas individuales, podrán obtener pensión, mientras el resto, continuará trabajando hasta cumplir los requisitos (1250 semanas de cotización) o le dictaminarán negativa de pensión, recibiendo sólo el monto de su ahorro. A ello se suma, que quienes reciban pensión, representará una tasa promedio del 17% de su salario base de cotización (ASF, 2018) y que quienes obtengan mejores pensiones, se derivará de su mayor tiempo de permanencia laboral y de una carrera salarial continuamente en ascenso, que hayan escogido la Afore que tenga mejores rendimientos y con menos comisiones, ya que en el trayecto de la administración de la cuenta individual, 24.03 años, puede significar, lo cobrado en comisiones, hasta el 28% del ahorro total (Aguirre, 2012; Valencia, 2017).

Discutir los contenidos y alcances de esta propuesta, principalmente los resultados de la capitalización individual de administración privada, en un contexto de precariedad laboral y de bajos salarios, así como de desigualdades económicas y sociales, es el objetivo del presente artículo.

Diagnóstico de los Sistemas de Pensiones en México

La desigualdad, la exclusión y la fragmentación son los adjetivos que identifican a la seguridad social mexicana y, consecuentemente, a los sistemas de pensiones, característica que corresponde con los marcados contrastes socioeconómicos que el país presenta y que han sido profundizados en los últimos cuarenta años. Son notorios los elementos de exclusión y desigualdad, si observamos, por ejemplo, que antes de los efectos de la pandemia, 56% de la población ocupada se encontraba en condiciones de informalidad (ENOE, 2020/T1), es decir sin acceso a pensiones y 70% de las personas en edades de 65 años y más, no cuentan con una pensión de retiro, por jubilación o vejez. La brecha de género se manifiesta, ya que reciben pensiones derivadas de contribuciones, 41% de los hombres y 23% de las mujeres y la mayoría de las que reci-

ben las mujeres, son de viudez por lo que el monto es menor (ENSANUT, 2018).

Los primeros antecedentes de la seguridad social en México se ubican a inicios del siglo XX, momento a partir del cual se van construyendo a nivel nacional tres Institutos de Seguro Social: el Instituto Mexicanos del Seguro Social (IMSS) en 1943; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959 y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) en 1961. A estos tres Institutos de Seguro Social Nacional se suman regímenes de pensiones específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la administración pública federal que tienen contratos de trabajo colectivos con beneficios particulares en seguridad social y que dan lugar a la diversidad, desigualdad y fragmentación que presenta la seguridad social mexicana, por lo que se identifican más de 1000 planes de pensiones, tomando en cuenta estados, universidades y municipios.

El rasgo más distintivo de las reformas a la Ley del Seguro Social vigente desde 1997 y la Ley del ISSSTE de 2007 fue la reforma estructural a los sistemas de pensiones, que reafirmaba su carácter laboral y contributivo. Sustituyeron el sistema de reparto, solidario, de beneficios definidos, por uno de cuenta individual y administración privada. Al mismo tiempo, se incorporan cambios paramétricos que modifican los requisitos para tener derecho a los seguros sociales, como aumento en el tiempo de aportación que se transforma en aumento en la edad de retiro y mayor tiempo de trabajo. En 2014 se reformó el sistema de pensiones de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y en 2015 el de Petróleos Mexicanos Pemex. En ambos casos, el Gobierno Federal asumió el costo de las pensiones en curso de pago y los compromisos que derivan de la conservación de derechos con cargo a las finanzas públicas (Ramírez, Nava y Badillo, 2018). Sólo se replicó lo realizado con la reforma estructural del IMSS de 1995, que rompió la solidaridad, cerró el modelo de beneficios definidos, dejando al Gobierno el costo de los pensionados de la Ley 73 del IMSS y los que se pensionaran amparados en esta Ley y en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, más otros sistemas de pensiones públicos, por lo que el costo fiscal de la transición, representa hoy día el 4% del PIB.

Entre los aspectos que se consideraron exógenos en el diseño de las reformas de pensiones se encuentra la dinámica del salario y el comporta-

1 En 2016, Consar mediante el Módulo de Tramas Laborales, señaló que sólo el 21% de los trabajadores cubrirían requisitos para pensionarse por capitalización individual, en 2018, su previsión fue de 24% y en 2020, señaló que 1 de cada 1000 (CONSAR, 2016; INEGI, 2016)

miento del mercado de trabajo, dos de los determinantes de la situación por la que atraviesan las pensiones de los trabajadores y que fueron puestos al límite mediante el modelo de capitalización plena, porque si bien mantiene el equilibrio actuarial entre aportaciones y beneficio, este último fue sumamente recortado, por la correspondencia entre aportaciones del salario base de cotización, rentabilidad que se ha obtenido y el cobro de comisiones que el sector privado ha realizado.

El modelo de financiamiento no sólo mantiene las inequidades salariales, sino que las profundiza por el costo tan alto de administración.

Además, la precariedad laboral se agudizó en las últimas 4 décadas, la informalidad por condición laboral fue la que más aumentó, en buena parte, por la permisibilidad en las contrataciones realizadas por las empresas formales que no registran ante el IMSS a sus trabajadores. Para finales de 2019, siete millones 755 mil trabajadores tenían condición de informalidad trabajando en unidades económicas formales; empresas, instituciones y sector gobierno, lo que representa 14% de la ocupación informal (ENOE,2020/T1). Ha contribuido a esta situación, el crecimiento anual del outsourcing o subcontratación, que fue de 14.3% en el periodo 2004-2009, 5.5% de 2009-2014 y de 5.5% de 2014-2018. En números absolutos pasó de, 1 399

264 ocupados en 2004 a 4 685 356 en 2018 (Censos Empresariales, INEGI, 2019).

Por otra parte, cabe recordar la estructura empresarial en México, 94.4% de los más de 6 millones de establecimientos, son MICRO con menos de 10 ocupados, absorben al 37% de los ocupados y han crecido al 8% entre 2014 y 2018. Las denominadas PYMES representan el 4.9% de los establecimientos, ocupan al 30.7% de los ocupados en empresas o negocios de 11 a 250 trabajadores y en el periodo 2014-2018, crecieron al 10%, mientras las GRANDES EMPRESAS, con más de 250 trabajadores, representan el 0.2% de los establecimientos, generan el 32.1% de las ocupaciones, y su tasa de crecimiento en el periodo señalado fue de 3.4%. (Censos Empresariales, INEGI, 2019).

Además, la desigualdad que se observa actualmente en la sociedad mexicana, tiene correspondencia con el comportamiento macroeconómico y del mercado laboral. Por una parte, creciente concentración y centralización de la economía, por la otra, informalidad y precariedad. En 111 clases de actividad económica, 4 o menos establecimientos generan más del 80% de la producción bruta total, mientras 62.6% de los establecimientos califican como informales por su condición y organización, aunque generan el 18.9% del empleo, pero el 3% del valor agregado. Asimismo, en el periodo 2014-



2018, crecieron más los ocupados que las remuneraciones, ya que la tasa de crecimiento del personal remunerado, fue de 5.9% anual, mientras el de las remuneraciones de 4.1%. Consecuentemente la remuneración por persona disminuyó, en las MICRO -0.1, en las PYMES -0.5% y en las GRANDES -3.0 (Censos Empresariales, INEGI, 2019).

Otros aspectos que se registran en los cambios en el mercado laboral, además del crecimiento del trabajo no asalariado, es el de los trabajadores autónomos e independientes, así como los que trabajan para las diversas plataformas tecnológicas. Además, se ha empezado a visibilizar el trabajo no remunerado del cuidado, realizado principalmente por mujeres. Todos estos elementos, más las transiciones laborales que se registran en los trabajadores, en un contexto de bajo crecimiento económico, impiden, al promedio de los trabajadores, cubrir los requisitos de la Ley del IMSS de cotizar por 1250 semanas o 25 años como en el caso de los trabajadores afiliados al ISSSTE. El resultado han sido bajas densidades de cotización², la densidad de cotización promedio que registran quienes empezaron a cotizar al sistema en 1997 es de 31% (Consar, 2014), mostrando con ello la imposibilidad de pensionarse; así, quienes lo logren será con una pensión mínima garantizada y quienes sólo obtengan negativa de pensión, recibirán sólo el monto total de lo ahorrado. A estos trabajadores va dirigido el proyecto de reforma a la Ley del SAR que se presentó.

Ya se anticipaba, con el Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL) que el INEGI levantó en 2015, que sólo 21% de la población que en ese momento cotizaba alcanzaría los requisitos para obtener una pensión, además de que confirmaba lo que analizábamos desde que se realizó la reforma (Ham, Ramírez, Valencia; 2008) y que fue reconocido hasta que lo señaló la OCDE (OCDE, 2015), que la tasa de reemplazo o la relación entre monto de la pensión y salario sería menor al 26%.

Otra de las promesas que la Reforma de 1995, no cumplió, es la de ampliar la cobertura para otorgar cada vez más a un mayor número de trabajadores, pensiones de retiro y de vejez derivadas de contribuciones. Al no modificar el cariz laborista de la Seguridad Social, orientada solamente a los trabajadores asalariados subordinados, la cobertura

2 Número o porcentaje de cotizaciones derivadas de tiempo de trabajo, en relación con los requisitos que las leyes de seguridad social definen para tener derecho a una pensión vitalicia.

del 35% del PIB que cubría en 1994, continuaba en el mismo porcentaje a finales de 2019. En cuanto a población beneficiada de la Seguridad Social y de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENES, 2018), en 2018, 56.6% de la población reportó afiliación a los Institutos Nacionales de Seguro Social, porcentaje menor al registrado en 2012 en que declararon afiliación, 61.1% de la población mexicana.

Características, Alcances y Riesgos del Proyecto de Reforma a la Ley del SAR

Contenidos principales del Proyecto de Reforma (no han presentado la Iniciativa de Ley):

- a) Reducción a 750 semanas de cotización para el derecho a una Pensión Garantizada (con un crecimiento gradual y posterior para alcanzar 1,000 semanas) (SHCP, 2020; CCE, 2020). Cabe recordar que por Ley la Pensión Mínima Garantizada es equivalente a un salario mínimo de 1997 actualizado por IPC (LSS, 1995; ART. 170). La pensión garantizada es responsabilidad del Gobierno Federal quien con recursos propios complementarios a los de la cuenta individual correspondiente, cubrirá la pensión garantizada, por conducto del IMSS (LSS, 1995; ART. 172).

Alcance: Para 2018 (ASF), se contabilizaban más de 15 millones de trabajadores cotizando al IMSS en cuenta individual (24% de la Pea). La densidad promedio de cotización que registró la CONSAR fue de 43% en 2015 y 31% en 2019. Así que, reduciendo 500 semanas de cotización, para favorecer a más trabajadores y que puedan obtener una pensión, las proyecciones subirían del 21% con posibilidad de alcanzar las 1250 semanas de cotización al 37% considerando que para alcanzarlas la mayoría de los trabajadores hubieran requerido al menos 30 años de trabajo para cumplir los requisitos.

Riesgo: Que, de todas formas, una buena cantidad de trabajadores no obtengan pensión. Si no cotizan más años, calculamos que más de 60%, a pesar de esta propuesta, no obtendrán pensión y los que obtengan la pensión



Fotografía: © pikselstock | AdobeStock

mínima garantizada impactará en el costo fiscal que tenderá a subir y a presionar más a las finanzas públicas, condicionando aún más el gasto social fundamental para el desarrollo del país, además de agudizar la situación de pobreza en la vejez, en un país con rápida transición demográfica al envejecimiento.

- b) Se eleva la tasa de reemplazo 40% en promedio, alcanzando 103% para trabajadores con un ingreso de 1 Unidad de Medida (UMA) y 54% para trabajadores con un ingreso de 5 UMAs (CCE, 2020). Para alcanzar esta tasa de reemplazo, la iniciativa se construye sobre la reciente reforma al artículo cuarto constitucional que establece el derecho a recibir una pensión a las personas mayores de 68 años y de 65 si forman parte de población originaria o afro mexicana o discapacitada en condiciones de vulnerabilidad (SHCP, 2020). Cabe recordar que, con el objetivo de instrumentar la política de recuperación salarial, en 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establece la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Así

se sustituyó la referencia al salario mínimo como medida, índice o unidad de cuenta en las leyes y disposiciones jurídicas locales y federales. Pero por ley de 1994, la pensión no puede ser inferior al Salario Mínimo. Además, la Suprema Corte de Justicia (SCJ), ya dictó jurisprudencia laboral y señala “no implica que esta unidad de cuenta deba ser utilizada en materia de seguridad social y para el incremento de las pensiones otorgadas, en virtud de que el legislador distinguió que existen casos en los que debe atenderse al concepto de salario mínimo por disposición expresa de la ley, en concreto, en materia de seguridad social y de pensiones” (Tribunales Superiores de Circuito, 2019^a) “el salario mínimo y no la unidad de medida y actualización (UMA) el indicador económico aplicable a las prestaciones de seguridad social, como parámetro para determinar el monto máximo del salario base de cotización, para fijar la cuota diaria de pensión no implica que esta unidad de cuenta deba ser utilizada en materia de seguridad social y para el incre-

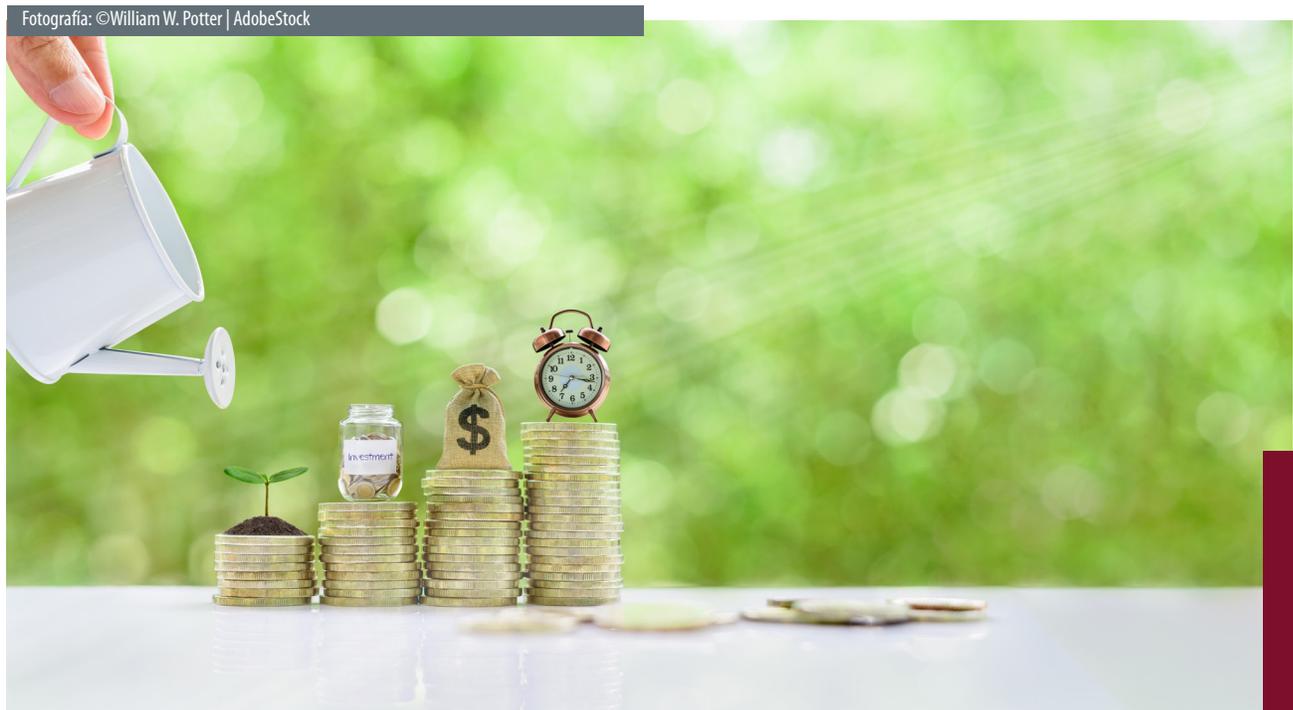
mento de las pensiones otorgadas, en virtud de que el legislador distinguió que existen casos en los que debe atenderse al concepto de salario mínimo por disposición expresa” (Tribunales Superiores de Circuito, 2019^b)

Alcance: El comportamiento que han tenido las tasas de reemplazo de los trabajadores afiliados al IMSS que hasta el momento ya se han pensionado por cuenta individual, registraron para 2018 un rango de pensión que va de 2 749 pesos mensuales como mínima a 3 051 como pensión máxima (ASF, 2019). Este monto corresponde con la situación salarial del país. Si la tasa de reemplazo es menor a 30% y la media de salario base de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS que cotizan para cuenta individual, son 3 salarios mínimos y el 70% de los ocupados, declaran ganar hasta ese monto (ENOE, 2019), hay correspondencia con la información y con el hecho de que se concentren en mejorar las pensiones hasta 4 UMAS.

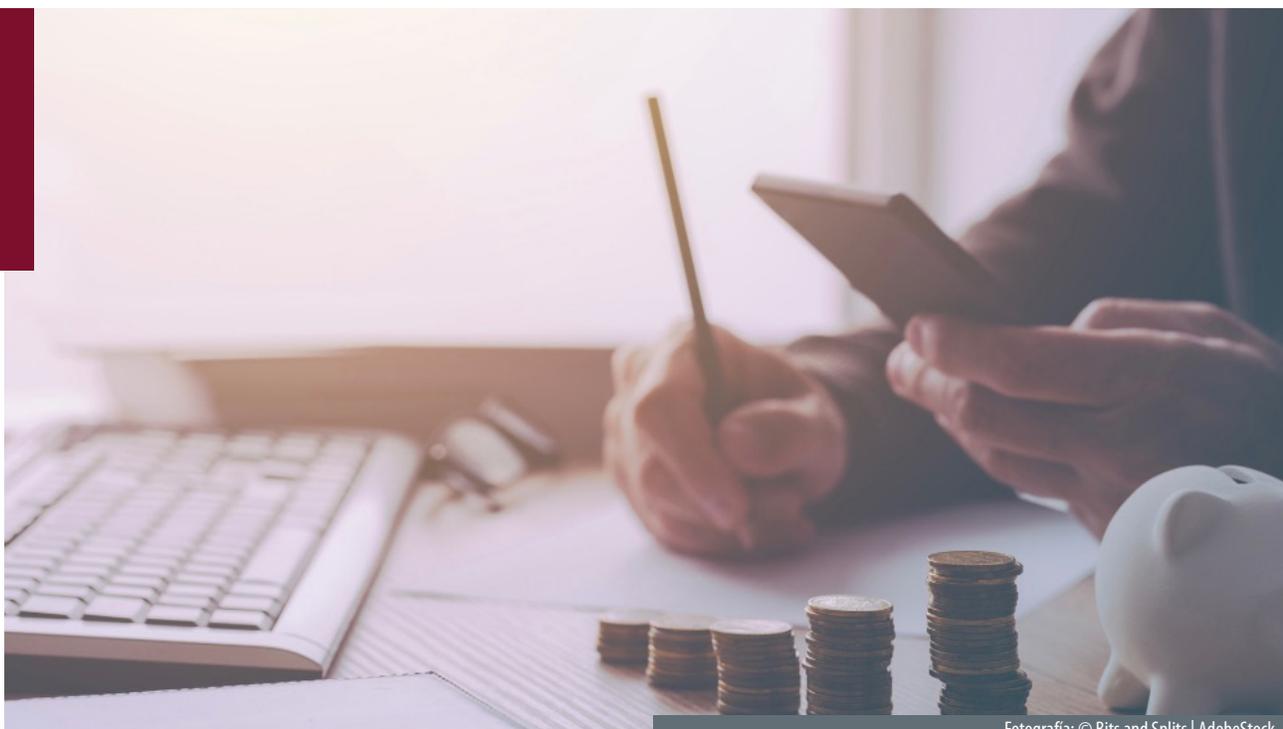
Riesgo: La Tasa de reemplazo que se reporta para un salario mínimo con la Ley del SAR actual es de 68% y con la reforma subiría a 69%. La posible mejoría es insignificante. Hay que considerar que 25% de la población ocupada declara ganar hasta un salario mínimo (ENOE, 2020) y de los afiliados al IMSS,

de acuerdo con elaboración de Gabriel Badillo, para junio de 2020, 1.3% se encuentran en un salario mínimo, pero 48.4% cotizan en rango hasta 2 salarios mínimos (IMSS, 2020). Además, presentar una mejor tasa de reemplazo tomando en cuenta la pensión de bienestar que representa menos del 40% del salario mínimo, requiere recordar que esta se otorgará hasta los 68 años, mientras que la pensión por cesantía en edad avanzada es a partir de los 60 años y la de vejez a partir de los 65. La mostrada virtud del aumento de la tasa de reemplazo debe tomar en cuenta estas diferencias que obligarán a más años de trabajo o de cotización para no perder derechos por lo que deban considerarse estas diferencias. Otra situación de grave cuidado, es que están calculando las tasas de reemplazo considerando una tasa de rentabilidad real de 4%. Cuando la que registra la trayectoria de la capitalización individual desde su instrumentación en 1997, es menor a 3% y el panorama de la economía mundial no anuncia en el corto plazo una reactivación dinámica que influya en el aumento de las tasas de interés.

- c) Se incrementará la contribución tripartita total de 6.5% del salario base de cotización a



Fotografía: ©William W. Potter | AdobeStock



Fotografía: © Bits and Splits | AdobeStock

15% de manera gradual, durante ocho años empezando en el año 2023. La aportación patronal se eleva de 5.15% a 13.87% (SHCP, 2020; CCE, 2020). Las aportaciones serán diferenciadas dependiendo del nivel salarial de cada trabajador. Para una persona de un salario mínimo la aportación no cambia, mientras que para una persona de cinco salarios mínimos la aportación llegará al 15%. La aportación de los trabajadores no se incrementa. La aportación del Estado modifica su composición para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos, pero sin incrementar su monto total.

Alcance. El Estado al redistribuir la cuota social en las primeras 4 UMAS, está admitiendo el costo de otorgar la Pensión Garantizada, salva la ineficiencia y voracidad del sector privado e intenta componer de forma muy limitada y cara, un sistema de pensiones sin futuro. Asume todos los costos, aunque el sector patronal se presente como el que más apoya. Su aumento es 1% anual, distribuido en ocho años y los puede absorber limitando el aumento salarial, con más productividad o con aumento de precios.

Consideraciones finales

La presentación de esta propuesta está generando adhesiones, interrogantes y un sin número de críticas y abre la posibilidad, si el Legislativo lo permite, de un debate profundo, que considere los siguientes puntos:

La capitalización individual fracasó en un contexto laboral y salarial con las disposiciones iniciales que marcó la Ley en 1995. Pone en evidencia que el resultado de ser administrado por la iniciativa privada es observable en la alta rentabilidad que los ahorros de los trabajadores representan hoy día, 16% del PIB y que 40% de ese monto, proviene de las comisiones y de la rentabilidad, pero que, a pesar de ello, los que logren obtener una pensión y que hasta el momento será 1 de cada 100 (Vela; 2020), lograrán pensiones de muy bajo monto ya que la mayoría, no obtendrá más que sus magros ahorros.

A pesar de haber transformado las pensiones de un sistema de seguridad social a uno de ahorro forzoso, la propuesta, trata de evitar lo que ha sucedido en dieciocho de los treinta países que privatizaron pensiones y que han reformado y hasta revertido total o parcialmente la privatización. Es una forma que inhibe procesos de reformas pro-

fundas que podría sentar nuevas y diferentes bases para la construcción de un modelo de bienestar, acorde a los principios del actual gobierno.

Con este proyecto de reforma, la cobertura seguirá siendo baja y cada vez menor, si no se reconoce todo tipo de trabajo con derecho a la seguridad social y no sólo al asalariado subordinado.

Va orientada solo a los trabajadores del sector privado, afiliados al IMSS después del primero de julio de 1997 y que se identifica como generación Afore. Pretende mostrar su lado positivo, atendiendo en parte la crisis social que se profundizará, pero no resuelve el problema de fondo, más y mejores pensiones para todos los trabajadores a partir de un nuevo diseño de Seguridad Social y no sólo de Ahorro para el Retiro.

No revisa ni toca el creciente costo fiscal de la generación en transición, ni el problema fundamental que es el modelo de financiamiento. La capitalización plena con administración privada que acentúa el individualismo, la ausencia de solidaridad y profundiza la desigualdad económica, social y de género.

La aspiración de una Reforma o de un Fortalecimiento del Modelo actual no debe bajar las aspiraciones de construir bienestar ya que parecería que sólo se aspira a la construcción de una mínima pensión.

No se expresan obligaciones ni responsabilidades para los tomadores de decisiones, para quien invierte si hace mal su trabajo, para el regulador si no vigila el interés real de los futuros pensionados. Sólo se deberían cobrar comisiones si hay una rentabilidad garantizada y debiera construirse un regulador autónomo.

Referencias bibliográficas

Aguirre Farías Francisco M. (2012) *Pensiones ¿y con qué?*, México, Editorial Fineo, 2003 pp.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2020), *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018*, Auditoría de Desempeño: CONSAR 2018-5-06D00-07-0057-2019 57-GB, México, ASF, 168 pp.

Censos Económicos (2020). Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (2019), *Diagnóstico de la Generación Afore IMSS*, Apuntes sobre el SAR no. 2, México, CONSAR

Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (2016), *Encuesta de Trayectorias laborales 2015*, Resultados (Diapositivas de PowerPoint), México, CONSAR.

Consejo Coordinador Empresarial (2020) Acuerdo para el Fortalecimiento de las Pensiones de los Trabajadores del Sector Privado, 17 diapositivas, México, CCE.

Ham, Ramírez, Valencia (2008) *Evaluación y Tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de la Frontera Norte, UNAM, 291 pp.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE, primer trimestre de 2020, Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2018). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx

Ley del Seguro Social (1995), consultada el 20 de julio de 2020 en: www.ordenjuridico.nacional.org.mx

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 2020), consultado el 25 de agosto de 2020 en <http://imss.gob.mx/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015) Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, OCDE-CONSAR, 174 pp.

Ramírez, Berenice et. al., "Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño", en Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro (coord.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, 2018, pp. 143- 171.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHYCP (2020), Fortalecimiento del Sistema de Pensiones, México, 9 diapositivas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHYCP (2020) Comunicado No. 061 Ciudad de México, 3 pp.

Tribunales Superiores de Circuito (2019^a) I.6o.T.170 L (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, mayo, Tomo III, pp.2825

Tribunales Superiores de Circuito (2019^b) I.1o.A.212 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, mayo, Tomo III, pp. 2709

Valencia Alberto (2017) Prospectiva del costo fiscal de las pensiones, Informe interno. 25 pp.

Vela Dibb (2020) Entrevista <https://notipress.mx/economia/sistema-pensiones-en-mexico-resultado-insuficiente-e-insostenible-futuro-3177>

Las pensiones en México: algunos conceptos difusos y otros olvidados

Fotografía: ©sergign | AdobeStock

Resumen

UN SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES OBEDECE A LA POLÍTICA laboral, la de bienestar social y, finalmente, a la política económica del gobierno. Por su relevancia, más allá de los límites sexenales, la política pensionaria debe estar pensada y aplicarse teniendo en mente generaciones de ciudadanos, poniéndose por encima de concepciones ideológicas; en todo caso debe afinarse el modelo para hacerlo más eficiente, más funcional y de mayor beneficio para las partes interesadas.

El sistema pensionario mexicano adolece de suficientes elementos conceptuales para normar un esquema que satisfaga los objetivos del trabajador activo y del trabajador en retiro. La legislación en la materia es difusa, en el mejor de los casos, y da la impresión de estar diseñada para perpetuar un estado de cosas que, conforme pasa el tiempo, va haciendo crisis, haciendo cada vez más urgente la necesidad de una reforma que parta de objetivos centrados en los derechohabientes, más que en otros actores económicos o políticos.



Horacio Enrique
Cárdenas Zardoni

Licenciado en Administración Educacional por la Universidad Anáhuac, Maestro y Doctor en Bibliotecología y Estudios de la Información por la UNAM. Actualmente es responsable de Fomento y Difusión del Sistema de Infotecas Centrales de la Universidad Autónoma de Coahuila y Cotitular del programa radiofónico semanal *Invítame a Leer*, transmitido por Radio Universidad Autónoma de Coahuila.

Abstract

A national pension system is a part of the government's labor, social, and ultimately economic policies. Due to its relevance, it transcends administration time limitations, the pension policy should consider generations of citizens, beyond ideological conceptions, which in any case should enforce the most effective, model for all interested parts.

The Mexican pension system lacks enough conceptual elements to orient a scheme that satisfies the objectives of the active and retired worker. Legislation in the matter is diffuse, in most cases, it appears designed to perpetuate a state of affairs that is already in crisis, making a reform urgent. One with objectives centered on the workers, more than on any other economic or political actors.

Introducción

Pensión es un término de uso común en nuestra sociedad; como tantas otras palabras, tiene una interpretación contextual, si no es que cada individuo la utiliza de acuerdo a su conveniencia y, de hecho, entiende por ella algo muy específico, que no necesariamente es el significado que otras personas y, más importante, que otras instituciones públicas y privadas, le conceden.

Joan Corominas señala, en su Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, que Pensión es una palabra que se utiliza en su acepción actual desde el siglo xvii, propiamente “pesada de una mercancía que se da a alguno”, indicando que está tomada del latín *pensio*, “pago” (Corominas, 1987, p. 450).

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, tiene como primera acepción para pensión “Cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad”,¹ definición en la que ya se involucra a una entidad social como la encargada de efectuar el pago a las personas beneficiarias, con las características de periodicidad y temporalidad, típicas de los sistemas pensionarios modernos.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales establece que Pensión es la “cantidad periódica (corrientemente mensual o anual) que se asigna a una persona por méritos o servicios propios o extraños, o bien por pura gracia del que la

concede” (Ossorio, 1986), definición que, de entrada, considera el propio autor que es deficiente, sin embargo se complementa con la introducción de los conceptos de pensión no contributiva, entendida como aquella a cuya formación no han contribuido ni los beneficiarios ni terceras personas, pensiones a las cuales se tiene un derecho legalmente establecido. Por otro lado, la pensión contributiva es la que se constituye mediante aportes de los beneficiarios, o de éstos y sus empleadores y, a veces, también con los aportes del Estado, siendo estas pensiones contributivas las que integran los regímenes jubilatorios y que se perciben por razón de la edad o de la invalidez para el trabajo, en tanto que las pensiones no contributivas representan una carga económica que el Estado asume por decisión propia por una amplia variedad de razones, y que al no tener un origen en la aportación de las partes interesadas, su sostenimiento recae en el gobierno y, por extensión, en la propia sociedad.

En otro apartado el propio Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales orienta que, en lo canónico, la pensión es el derecho a percibir frutos de un beneficio en vida de quien lo goza. En este sentido, examinando la legislación mexicana vigente, es posible localizar referencias al tema de las pensiones, sin embargo, éstas son más de orden aplicativo que de filosofía, política social o política pública, relativas más bien al funcionamiento de los sistemas de pensiones.

Así tenemos, por ejemplo, que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 277 señala que:

En los contratos colectivos *podrá* estipularse que los patrones cubran un porcentaje sobre los salarios, a fin de que se constituya un fondo de pensiones de jubilación o de invalidez que no sea consecuencia de un riesgo de trabajo. En los estatutos del sindicato o en un reglamento especial aprobado por la asamblea, se determinarán los requisitos para el otorgamiento de las pensiones ...

Se trata de una providencia de importancia innegable que, sin embargo, deja fuera de la protección de la ley a aquellas empresas en las que no existe un contrato colectivo, además de que el uso del verbo poder en la redacción, en vez de, por ejemplo, deber u otro, le quita un poco del impacto de la obligatoriedad al tema, aquellas entidades públicas o empresas que no cuenten con un contrato

1 <https://dle.rae.es/pensi%C3%B3n>

colectivo en el que se especifique la existencia de un fondo de pensiones, tendrán que apegarse a los mecanismos de Estado previstos por otros ordenamientos jurídicos.

Por su importancia en cuanto a cobertura y extensión, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social es o debería ser el instrumento orientador de la política pública en materia de pensiones, lo que se entiende por ellas y lo que es la aspiración del Estado para con ellas, pero no ocurre así. La Ley no asume una definición de lo que el IMSS entiende por pensión, sin embargo, desde su Artículo 2, en el que conceptualiza el gran tema que es la seguridad social, establece que ésta:

... tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado (Presidencia de la República, 1995).

Esa mención puntualiza la relevancia que tiene la pensión dentro de la política del Estado Mexicano hacia la seguridad social, al equipararla con elementos como la salud, la asistencia, los medios de subsistencia, entre otros.

Aclarando un poco el punto de interés de este artículo, el Artículo 5 A. numeral XIV de la Ley del Seguro Social, como parte del glosario, establece que:

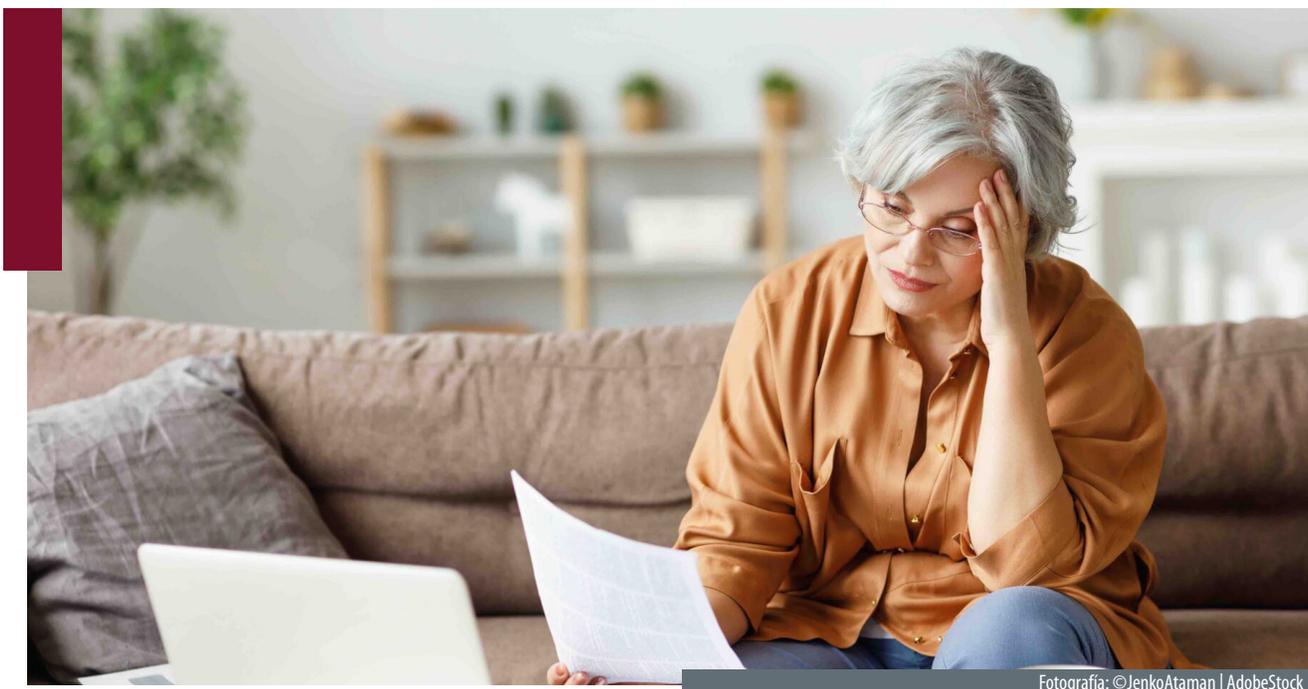
Pensionados o pensionado: [es] el asegurado que por resolución del Instituto tiene otorgada pensión por: incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento o en su caso incapacidad permanente parcial entre el veinticinco y el cincuenta por ciento; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez, así como los beneficiarios de aquél cuando por resolución del Instituto tengan otorgada pensión de viudez, orfandad, o de ascendencia ...

Esto es un avance, pero sería mucho más útil como elemento orientador contar con una definición clara de lo que se debe entender por pensión.

En otra vertiente de la misma política pública, se encuentra la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual tampoco se puede localizar una definición del término pensión en cuanto a sus alcances y limitaciones, pero de forma muy pragmática plantea que los trabajadores de gobierno "tendrán derecho a una Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios", procediendo a establecer los montos que

Fotografía: ©Khongtham | AdobeStock





Fotografía: ©JenkoAtaman | AdobeStock

PENSIONISSSTE pagará conforme a una tabla creada para el efecto.

En una de las acciones más recientes en torno a la política pública sobre el tema de las pensiones, el 8 de mayo de 2020, se publicó el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se especifica qué: “Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad” (Presidencia de la República, 2020), sobre el que se establece en el tercer transitorio que:

El monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para ... [las] pensiones para personas adultas mayores, ... no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior (Presidencia de la República, 2020).

La operatividad de la política nacional en materia de pensiones corresponde al Sistema de Aho-

rro para el Retiro (SAR) desde su creación en el año 1992, esta entidad declara estar constituida por “las cuentas individuales a las que contribuyen el trabajador, el patrón y el Gobierno Federal. La acumulación de estos recursos hace acreedores a los trabajadores a una pensión, misma que disfrutarán al final de su vida laboral (...) Su motor principal es el bienestar de los trabajadores”² Sobre todo en los últimos años han sido muchos los comentarios del propio SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro 2015, p. 25), de dependencias gubernamentales, de académicos y analistas en torno a que el esquema de funcionamiento del Sistema no permite acercarse, ni remotamente, al objetivo de proporcionar una pensión decorosa para los trabajadores que se retiran, oscilando según las estimaciones entre el 24 y el 28% del último ingreso,³ en lo que es el eslabón final del complejo entramado del sistema de seguridad social mexicano que, salvo en la Ley del ISSSTE, en ningún otro ordenamiento jurídico se establecen las características, los ideales o, cuando menos, las características mínimas que debe tener una pensión.

2 “Sistema de Ahorro para el Retiro – SAR. Definición, Objetivos y Participantes”, en <https://bit.ly/2OWeYqx>

3 <https://bit.ly/3jAVh63>



Fotografía: ©Minerva Studio | AdobeStock

La psicología de la pensión

Cuando las personas comienzan su actividad productiva formal, por lo general tienen poca conciencia de que esta sea un proceso, una etapa que eventualmente pueda concluir, todavía menos se piensa en lo que ocurrirá al traspasar el horizonte de los treinta años de vida laboral. La explicación de esto es simple, al iniciarse en la actividad productiva, a la mayoría de las personas se les abre un universo desconocido, para muchos significa madurar, nuevas responsabilidades, hacerse cargo de la parte económica de su vida, aunque también es cierto que los primeros empleos no son precisamente bien remunerados, con lo que la realidad es que efectivamente se adquiere un ingreso, pero este no suele ser suficiente, con lo que la inmediatez de las necesidades relega a un segundo plano el ocuparse de las providencias para un eventual retiro.

Normalmente en las condiciones de contratación, sea en el sector público o en el sector privado, se le comunica al nuevo empleado su incorporación al ISSSTE y su régimen de pensiones, se le da la oportunidad de elegir una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore), o se le inscribe en algún otro esquema pensionario, si es que la organización es de las que cuenta con él. Pero esto contribuye a que la persona deje en manos de la organización un elemento trascendental para su futuro.

Conforme va transcurriendo el tiempo, el trabajador va generando antigüedad en el empleo, va ampliando automáticamente su cuenta individual de retiro, y va adquiriendo una creciente conciencia de la realidad eventual de concluir su vida laboral activa, sin embargo, lo cierto es que la gran mayoría de los trabajadores no tienen una idea clara de lo que ocurrirá en el momento de retirarse, específicamente respecto al monto de su pensión.

Para la persona en el tránsito de dejar de ser trabajador activo para ser retirado, la perspectiva

ideal, casi subconsciente, es que su ingreso como pensionado será equivalente a su último ingreso como trabajador, y a excepción de unos pocos sistemas pensionarios en México, esto no es así.

La situación más crítica se ha venido presentando en los últimos meses, cuando el propio SAR dio a conocer que del universo de trabajadores de lo que se ha dado en llamar la “Generación Afore”, solamente un 24% del total podrá aspirar a una pensión de parte del Sistema, siendo el dato más grave que el 17% de los trabajadores que pasan a retiro, disponen de tan pocos recursos en sus cuenta individuales, que se verán obligados a solicitar la Pensión Mínima Garantizada, que para cualquier persona que haya cumplido el número de años estipulado por la ley y por la organización para la que labora, representa un duro golpe, uno que afecta gravemente su autoestima, que le deprime anímicamente y que es susceptible de calificar como una falta de respeto, cuando no un engaño de parte de la autoridad laboral y la empresa, que debiendo y pudiendo hacerlo, no tomó las medidas necesarias para que pudiera retirarse en condiciones ventajosas.⁴

Un documento de PENSIONISSSTE, que desafortunadamente no tiene carácter normativo, dice a la letra “La previsión para el retiro consiste en que las personas se anticipen a las necesidades futuras para ir construyendo en el presente la estabilidad económica que gozarán durante su vejez. Gran parte de los trabajadores desean que después de toda una

vida de trabajo puedan contar con un patrimonio sólido que les permita retirarse y tener una vejez tranquila y sin contratiempos. Cada persona tiene expectativas y necesidades distintas, pero lo que nadie quiere es tener que reducir su nivel de vida al llegar a la vejez. A pesar de lo anterior, muy pocos mexicanos se preguntan cómo hacer de este sueño una realidad y desgraciadamente, muchos menos toman acciones efectivas que les garanticen una vejez cómoda. Muchas personas cuando son empleados creen que su vejez está asegurada con su pensión, sin embargo, esa pensión apenas será de un 30% de su promedio de ingresos como trabajador. Por ello, “... es importante que mientras más pronto una persona inicie su ahorro para el retiro podrá mejorar su pensión”.⁵

Podrían adelantarse muchas teorías respecto a cómo o porqué se llegó a un estado de cosas tan crítico como el que amenaza al sistema pensionario mexicano, no es el objetivo de este trabajo. Lo que sí importa decir es que puede hablarse de fallas de origen, cuando se creó el actual Sistema de Ahorro para el Retiro en 1995, como solución a una situación que la administración pública federal visualizaba como explosivo en el mediano plazo, se reemplazó por un esquema de contribuciones que efectivamente era superior a lo existente hasta el momento, pero que no representó la solución de fondo de un problema que solo se retrasó en el tiempo. Lo que debió hacerse en el inicio era

4 <https://bit.ly/3hijdti>

5 <https://bit.ly/2OWeYqx>



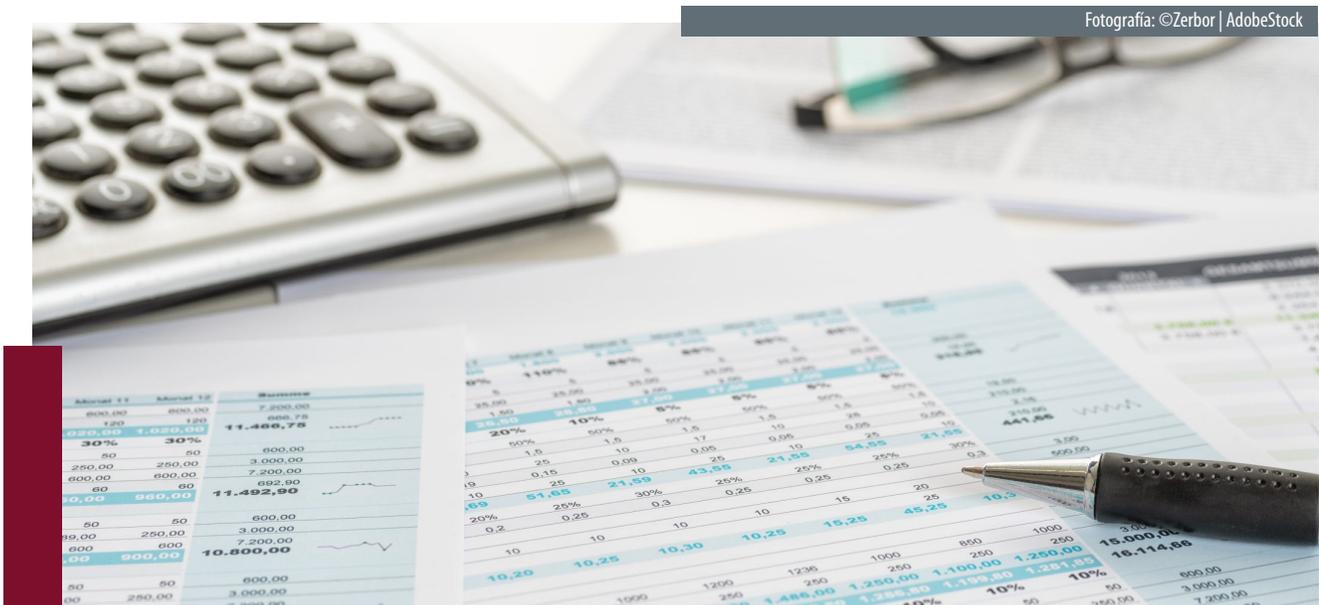
formular un sistema pensionario que cumpliera con las siguientes características: 1) no dejar fuera a ningún trabajador en función, como se plantea en estos momentos, de que muchos no alcanzan un monto en su cuenta individual que haga viable para las Afores administrarlas en forma de pensión; 2) garantizar que la persona que cumple con las aportaciones requeridas y, sobre todo, pactadas desde el principio, pueda retirarse con una pensión equivalente a su último ingreso como trabajador activo; 3) tener viabilidad financiera para resultar atractivo como para interesar a los actores del sistema financiero a querer participar; y 4) que no terminar convirtiéndose en una carga para el gobierno, que suficiente merma tiene ya con la cobertura de las pensiones no contributivas, como para adicionalmente tener que cubrir la Pensión Mínima Garantizada, de la que, además, se puede decir que, al estar asociada al monto del Salario Mínimo, difícilmente puede considerarse como una cantidad que satisfaga las necesidades de una, dos o más personas en un momento de la vida en que no pueden obtener otro ingreso.

La urgencia de una planeación reversa

Los medios de comunicación recogen periódicamente opiniones expertas que hablan del Sistema de Pensiones, el cual vive una situación contradic-

toria, por un lado, tiene recursos económicos por cantidades nunca vistas en la historia del país, y, por el otro, se reconoce a sí mismo como hallarse al borde del colapso. El mejor ejemplo se dio en ocasión de la pandemia de covid-19, cuando cada vez más trabajadores recurrieron a retirar recursos de sus cuentas individuales para solventar sus gastos al haber quedado desempleados o haber visto reducidos sus ingresos. En una absoluta falta de sensibilidad del SAR y de las Afores, advirtieron en primera instancia que, si se rebasaba cierto límite, el sistema no podría cubrir los retiros por falta de liquidez; además, se advirtió a los trabajadores que estaban poniendo en riesgo sus posibilidades de obtener una pensión, al quedar por debajo del límite establecido.

Es claro que el sistema pensionario mexicano funciona como un negocio, cuyas ganancias sólo en una mínima proporción van a suplementar los ahorros de los trabajadores. Con apenas una quinta parte de los inscritos con posibilidades reales de recibir una pensión, y éstas por un monto que no rebasa la cuarta parte del último ingreso, temas sobre los que apenas el SAR comenzó a sensibilizar a la población apenas el año 2019, antes de lo cual la expectativa universal era que todo aquel trabajador que hubiera cotizado a una Afore durante el tiempo estipulado, tendría derecho y podría disfrutar de una pensión, ya retirado de la vida laboral, en lo que es una demostración más de que el modelo pensionario mexicano es un fracaso.



Fotografía: ©Zerbor | AdobeStock

¿Cuánto tiempo puede sostenerse esta situación, un sistema con fondos que para el año 2025 se estima que represente el 25 % del PIB del país, al tiempo que a los derechohabientes se les escatiman ingresos que tienen que ser suplementados por el gobierno para alcanzar el nivel del salario mínimo?, la especulación es redundante, lo que se requiere es un replanteamiento urgente del sistema, en función de otros objetivos.

¿Cuáles podrían ser éstos?, ya se esbozaron líneas arriba, pero por su relevancia merecen ser planteados como tales: un sistema de ahorro para el retiro, que contemple para cualquiera y todos los trabajadores una pensión equivalente al 100 % de su último ingreso; y que en función de esta expectativa formule el modelo de aportaciones de las partes involucradas, para el propio beneficiario, la entidad para la que preste sus servicios y, finalmente, el gobierno, en su papel de rescatador solidario, a un costo elevadísimo de esquemas poco funcionales anteriores.

El modelo planteado debe seguir siendo visto como negocio, pero con los derechohabientes como socios que reciban la mayor parte de las utilidades, pues no es necesario recordar que ellos son quienes aportan el capital de riesgo. Las inversiones del nuevo modelo deben orientarse a proyectos productivos de rentabilidad garantizada, pudiendo contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales, lo cual no equivale a ser la fuente ciega de financiamiento de la administración pública, pues lamentable es decirlo, es mala paga.

¿Qué tan urgente es un replanteamiento de esta magnitud?, para quien se está retirando en este momento con una pensión que lo pone por debajo de la línea de la pobreza, no hay nada más urgente, y por demás está decir que cada día son más los trabajadores que llegan a la edad de la jubilación. La urgencia está dada, falta la voluntad nacional para hacerlo, a la voz de ya.

Recién en el mes de julio el gobierno de la República, con el respaldo entusiasta del sector patronal y del sector obrero organizado, planteó una reforma integral al Sistema de Pensiones, al cual se le fijaron lo que se publicitó como importantes avances, respecto del modelo actual. Al proyecto lopezobradorista le queda mucho camino por recorrer, primero en el Congreso de la Unión y después en la parte de operativización. Entre las

grandes distinciones que tendrá se manejan dos prioritarias, la de la elevación de la tasa de reemplazo del actual 25 %, a un 40 %, y la reducción del número de semanas cotizadas para poder acceder a una pensión. Respecto a la primera, y según el sentir de este artículo, un 40 % dista todavía mucho de ser el 100 % del último ingreso percibido por el trabajador y, en el segundo, con menos semanas cotizadas, será menor la reserva para alcanzar una pensión, que se anticipa desde el proyecto, que será cubierta por el gobierno a través de la pensión mínima garantizada.

Se puede concluir que sí, el nuevo modelo será un avance, pero no el avance que resuelve el problema de los trabajadores mexicanos, para los que la perspectiva del retiro es de un empobrecimiento súbito.

Bibliografía

- Albarrán, E. (2017) Afores representarán 25 % del PIB en el 2024 <https://bit.ly/3l3LndD>
- Albarrán, E. (2019) Sólo 24 % de la generación afore obtendrá una pensión <https://bit.ly/3hijdti>
- Albarrán, E. (2019) Pensión por afores será de 24.3 % del último salario: ASF <https://bit.ly/3jAVh63>
- Corominas, J. (1987) Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana
- Ossorio, M. (1986) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Obra Grande, Montevideo
- Presidencia de la República (1995) Ley del Seguro Social <https://bit.ly/32b9aQl>
- Presidencia de la República (1970) Ley Federal del Trabajo, <https://bit.ly/2EkZAlF>
- Presidencia de la República (2007) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado <https://bit.ly/31hj97G>
- Presidencia de la República (2020) Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://bit.ly/3l3sqYE>
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, consultado 9/8/20
- Sistema de Ahorro para el Retiro (2015) Diagnóstico del Sistema de Pensiones <https://bit.ly/34IFRNS>
- Sistema de Ahorro para el Retiro – SAR, Definición, Objetivos y Participantes <https://bit.ly/2OWeYqx>

Sistema de Pensiones en México

Fotografía: ©kai | Adobe Stock

66

A PARTIR DE 1943 SE CREA EL SISTEMA DE PENSIONES OPERADO por Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con participación tripartita, es decir contribución de trabajadores, empresas y gobierno, para 1959 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con su propio sistema de pensiones; sin embargo, debido al mal manejo de recursos por parte del gobierno, se tuvo que replantear una nueva forma de manejar las pensiones.

Con la reforma a la Ley del Seguro Social que se publica en diciembre de 1995 se establecen los nuevos procedimientos de pensiones de los trabajadores garantizándole fuertes ganancias al capital de los bancos, con el argumento de dar viabilidad financiera a la seguridad social por lo que se opta por la privatización o capitalización individual obligatoria en un sistema de jubilaciones y pensiones¹ que se conoce como las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore).

Las Afores son fondos para el retiro que administra una institución financiera privada para los nuevos trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, en las

¹ Rosario Ortiz Magallón (Coordinadora) (2008). *Diez años de reformas a la seguridad social en México*, Centro de Producción Editorial, pp. 15-20.



Margarita García García

Diputada Federal por la LXIV Legislatura.

@magogarciag

que se depositan aportaciones hechas a lo largo de su vida laboral, se crearon con la finalidad de quitarle cargos financieros al gobierno, como esta administración se hace a través de cuentas bancarias utilizando el número de afiliación al IMSS y al ISSSTE, quienes ganan con la administración de estas cuentas son los bancos, aunque en su momento se argumentó también que con esto se generarían altos rendimientos para los trabajadores; como si no fuera suficiente estar pagando la deuda del (Fondo Bancario de Protección al Ahorro) del FOBAPROA que ha tenido fuertes consecuencias sobre las finanzas públicas de nuestro país hasta nuestros días y hasta 2070 que se termine de pagar la deuda que nos dejaron a los ciudadanos.²

Como se estableció este nuevo sistema de pensiones para el retiro de los jubilados depende de:

1. Las aportaciones,
2. El salario y su Crecimiento,
3. Los Rendimientos de las Inversiones,
4. Edad a la fecha de pensionarse, y
5. Comisiones Cobradas

Con lo anterior se dejó a muchos trabajadores en estado de vulnerabilidad, debido al aumento de empleo informal y a los bajos salarios, entre otros factores.

Las Afores representan casi un 15% del PIB y su tasa es del 31.4%, informó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Banco de México, por lo que el rendimiento no ha sido mejor para el trabajador, sino que es mejor para los administradores de las Afores, ya que el margen de ganancia que éstas representan no se transfiere al trabajador.

En el mes de noviembre de 2018 en el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo presentamos una iniciativa que plantea la creación de la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por

Vejez, ya que se observó la necesidad de reformar el sistema de pensiones que amplié el número de beneficiarios y el monto otorgado.

Primero se necesita terminar con el sistema de cuentas individuales y que se regrese a un sistema de pensión único como estaba antes de la reforma de 1995, pero que la institución financiera pública administre todo los fondos de pensión invirtiéndolos en el sector industrial nacional y en la generación de empleos otorgando mejores rendimientos para los trabajadores cuando concluyan su vida laboral.³

Esta iniciativa también contempla a personas de la tercera edad que no cuentan con una pensión contributiva por no haberse incorporado al trabajo formal, por lo que el Estado tiene la obligación de garantizarles una pensión por vejez que permita cubrir sus necesidades básicas.

La propuesta que se hace establece que las pensiones se financiarán a través de un fondo de aportaciones tripartita, del trabajador, del patrón y del Estado, la cual se registrará en una cuenta individual por trabajador, y cuyas aportaciones deberán ser del 15% del salario base de cotización registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las aportaciones se harán de la siguiente manera: trabajador 6%, patrón 6% y Estado 3%. Las pensiones garantizadas por vejez se financiarán a través de un fondo establecido por el gobierno federal.

Sabemos que el Ejecutivo también acaba de presentar su propia iniciativa que sabemos que no va tan alejada de la que presentamos hace 2 años, por lo que estaremos al pendiente en la Cámara de Diputados y, sobre todo, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social a la cual pertenecemos, para realizar las observaciones al respecto y ser garantes de que las propuestas más viables y que más apoyen a la ciudadanía sean las que enriquezcan esta nueva reforma.

2 González González Mario Antonio (enero de 2000). FOBAPROA y SUS Consecuencias Económicas, Políticas, Sociales y Jurídicas (Tesis para obtener el grado de Maestría, UANL, pp. 35-37.

3 Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, Cámara de Diputados LXIV Legislatura, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez.

Informalidad en México. Desafíos para la cobertura en pensiones y vulnerabilidad social

Fotografía: ©centrourbano.com

Introducción

EL SECTOR DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN MÉXICO REPRESENTA un gran desafío para la seguridad social. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) arrojó que 15.3 millones de personas estaban ocupadas en el sector informal en el trimestre octubre–diciembre de 2019 (INEGI, 2020); es decir, la Tasa de Informalidad Laboral se ubicó en 56.2%. Esta situación genera una menor captación de impuestos para el Estado, menor monto de recursos para la seguridad social, alto porcentaje de la población sin ahorros para el retiro, competitividad limitada, vulnerabilidad de pobreza, riesgos de gastos catastróficos en salud familiar, entre otros problemas.

Los altos indicadores de empleos informales en México generan el riesgo de que gran parte de la población de adultos mayores enfrenten un destino sin acceso a pensiones, ingresos monetarios o servicios de salud públicos; además de reducir las aportaciones que permitan el manejo del sistema de pensiones nacional. Si bien la recién aprobada reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ahora garantiza



Juan Pablo Aguirre Quezada

Investigador “C” del Instituto Belisario Domínguez

Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas. Universidad de Alcalá. Articulista, investigador, politólogo e historiador.

[@realjpaguirre](https://twitter.com/realjpaguirre)

que “las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afro-mexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad” (DOF, 2020); el reto será generar los recursos que permitan la continuidad del pago para una población que aumentará su edad promedio en los próximos años.

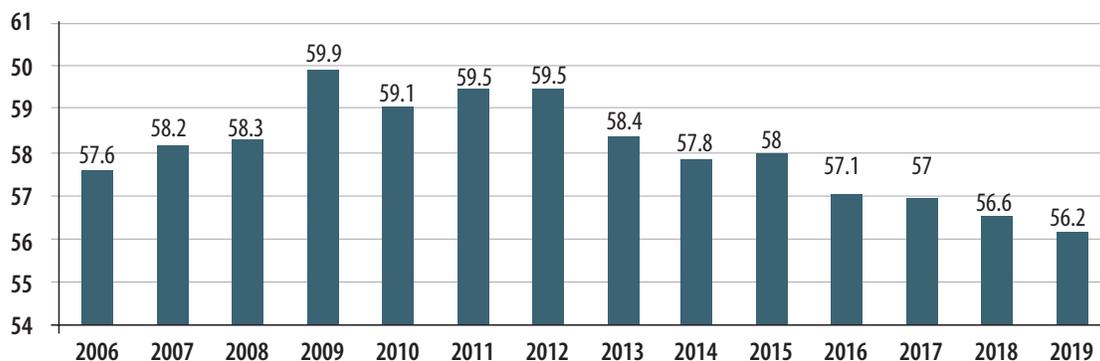
El presente estudio reflexiona acerca de los desafíos de la economía informal para garantizar la viabilidad de pagos de pensiones a futuro, a fin de evitar el empobrecimiento de los adultos mayores ante una posible crisis en la distribución de estos ingresos. Está dividido en tres apartados: *Características sociales de las y los trabajadores informales en México*, a fin de dimensionar la magnitud de dicha fuerza de trabajo, así como los desafíos que puede enfrentar el sector ante la ausencia de seguridad social. Posteriormente, la sección *Ahorro y aportación voluntaria de las y los trabajadores informales*, señala las alternativas y oportunidades que pue-

den existir mediante las previsiones individuales para el retiro. Y, finalmente, en las *Propuestas para la incorporación de las y los trabajadores informales a la seguridad social* se analizan diferentes ideas a fin de afrontar este problema.

Características sociales de las y los trabajadores informales en México

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó en 56.2 % la tasa de informalidad laboral durante el cuarto trimestre de 2019. Si bien es la cifra más baja desde 2006, dicho porcentaje ha fluctuado entre este indicador como mínimo hasta 59.9 % como máximo registrado a finales de 2009 (INEGI, 2020.a), tal como lo muestra la gráfica 1. Por lo que en casi quince años este indicador ha presentado mínimos cambios, los cuales afectan las posibilidades de pensionar a un amplio sector de trabajadores que no cuentan con seguridad social.

Gráfica 1. Tasa de informalidad laboral. Cuarto trimestre de cada año. 2006-2019



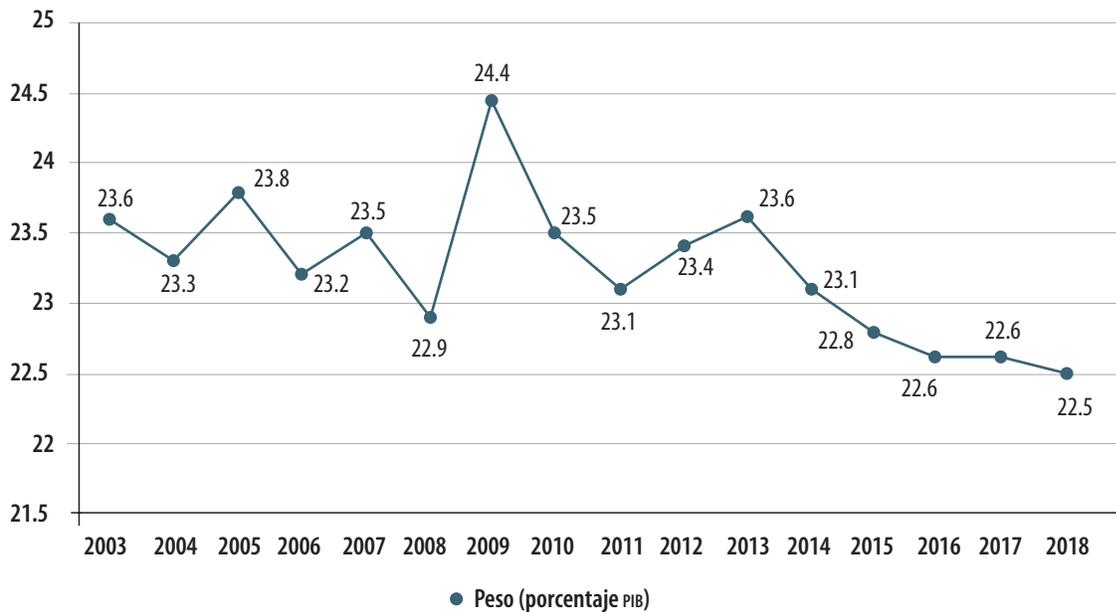
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Tasa de Informalidad laboral*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/> (Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020).



La economía informal aportó 22.5 % del total del Producto Interno Bruto en 2018 (Inegi, 2020.b). Cabe destacar que este fue el menor porcentaje desde 2003 (Gráfica 2). Pese a ello, es una caracte-

rística importante de un gran sector poblacional que no tiene acceso a la seguridad social, y cuyos esfuerzos para contar con una pensión podrían resultar limitados.

Gráfica 2. Peso relativo en la participación de la economía informal (Base 2013)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Medición de la informalidad*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

70

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) refirió en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018* los efectos negativos de la informalidad en la productividad de la economía nacional, lo que repercute en los sistemas de pensiones. Esta institución afirmó que “en México, la mayoría de las empresas son pequeñas e informales y absorben una gran parte del empleo. Durante el periodo 2009 a 2017 se observó una disminución en la proporción de empleos informales, que pasó de 60 por ciento a 57.0 por ciento. Sin embargo, este tipo de empleo continúa siendo el que prevalece en el país” (Coneval, 2018). Por lo que en el tema de pensiones, la mayoría de los trabajadores presentan vulnerabilidad al acceso a la seguridad social, lo que representa un riesgo para este sector poblacional, debido a que esta carencia es un factor de pobreza.

El Coneval define los indicadores de acceso a la seguridad social las siguientes características (Tabla 1).



Tabla 1. Indicadores y características del acceso a la seguridad social según el Coneval.

Indicadores	Características
Que la población económicamente activa (PEA) asalariada tenga todas y cada una de las siguientes prestaciones laborales:	* Servicio médico en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX; * Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o inscripción a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), e Incapacidad laboral con goce de sueldo.
Que la población trabajadora no asalariada o independiente tenga como prestación laboral o contratación voluntaria los siguientes dos beneficios:	* Servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX, y * Disponga de SAR o inscripción a una AFORE.
Que la persona reciba jubilación o pensión, independientemente de su edad.	
Que las personas de 65 años y más sean beneficiarias de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias.	
Que las siguientes personas con parentesco directo con algún familiar, con acceso a la seguridad social, tengan derecho a recibir servicios médicos:	* Jefe de hogar o cónyuge que no pertenezca a la PEA * Ascendientes: padre, madre o suegros del jefe de hogar o cónyuge que no pertenezcan a la PEA. * Descendientes: hijos menores de dieciséis años, o hijos entre dieciséis y veinticinco años que estén estudiando. * Las personas que gozan de alguna jubilación, pensión o que reciben servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX por parte de algún familiar, o como consecuencia de muerte de una persona asegurada o por contratación propia.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Indicadores de la carencia social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx> (fecha de consulta: 12 de mayo de 2020).

La información incluida en la tabla 1 muestra que no tienen acceso a jubilación o pensión, por parte de las instituciones de seguridad social, las que están en situación de carencia y, por tanto, en riesgo de situarse en pobreza. Lo que afecta a gran parte de las y los trabajadores que se desempeñan en la economía informal.

Por su parte, el sistema de pensiones actual tiene “un alcance limitado a los patrones y trabajadores del sector formal de la economía, mientras que el sector informal se ve excluido del sistema” (Gómez, 2012:85). Asimismo, una menor participación de las y los empleados también genera una menor bolsa general que dé viabilidad y fortaleza al total del ahorro aportado en un país. Otras voces hablan de las condiciones que agravan la situación:

... las condiciones de precariedad e inseguridad en el trabajo con las que se asocia a quienes desarrollan estas actividades debido a la falta de oportunidades, como también al bajo nivel de

bienestar que observan el trabajador y su familia derivado de ingresos precarios que perciben, la falta de protección social permanente en la que viven junto con sus familias y un futuro incierto por no ser parte de un sistema de pensiones (Camberos, 2018: 48).

Por ello, que existe un grave riesgo que, ante el envejecimiento de la actual población económicamente activa, parte de este sector no tenga las condiciones económicas para afrontar los desafíos y cambios que se presentan en la vejez.

Un estudio realizado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore) destaca que “41 % de la población en edad de retiro continúa trabajando. Si bien algunas de estas personas lo hacen para mantenerse activas (16%), la mayoría (83%) trabaja porque necesita un ingreso” (Conapo /Amafore, 2017:100). Estos da-

tos muestran la carestía que tiene un amplio sector de la población de adultos mayores para garantizar su subsistencia, debido a la ausencia de una pensión. Otro elemento que resalta es la importancia del ahorro para este fin, es que “el sistema de pensiones depende críticamente de las decisiones que toma la población para su jubilación. Entre ellas, la más importante es la generación de un ahorro suficiente que le permita tener un ingreso durante su retiro acorde con sus expectativas” (Conapo / Amafore, 2017:126). Por lo que la falta de éstos, o los resultados de las campañas de cultura del ahorro para el retiro, son elementos que pueden influir para el monto de las pensiones que pueden recibir las y los trabajadores al concluir su ciclo laboral.

Otras opiniones coinciden con la necesidad de realizar ajustes a los sistemas de pensiones, no sólo en México, sino de toda América Latina debido a que las y los trabajadores informales están en riesgo de no contar con una pensión por cesantía o vejez. Al respecto, el vicepresidente de sectores y conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago Levy Algazi, señaló que “la solución de los sistemas de pensiones requerirá mucho más que un simple ajuste. Exigirá cambios estructurales, empezando por la necesidad de abordar el problema de la informalidad laboral y sus desastrosas consecuencias” (Levy, 2016). Esto, debido a que en su apreciación la modalidad de cuentas individuales para pensionados no funcionó como se esperaba.

En tanto, otras ideas relacionan la falta de cobertura en las pensiones con las características de la informalidad, en términos:

... no sólo [de] un reflejo del subdesarrollo, sino que podría también ser la fuente de un mayor atraso económico. Implica la distribución inadecuada de los recursos y trae consigo la pérdida de las ventajas de la legalidad, como son la protección policiaca y judicial, el acceso a las instituciones crediticias formales y la participación en los mercados internacionales” (Loayza y Sugawara, 2009).

Dicha situación es una limitante a fin de generar condiciones que permitan que todas las y los trabajadores, sin importar su condición, puedan acceder a una pensión digna.

En adición a esto, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) expuso que “aproximadamente 2 de cada 10 trabajadores for-

males abandona esta categoría en el corto plazo” (Consar, 2018). Estas condiciones afectan de diferente forma a las y los empleados que buscan acceder a una pensión, tanto en el tiempo para lograrla, en el monto ahorrado, como en la cifra que se puede obtener al final del ciclo laboral. Por lo que, la inestabilidad laboral, así como el cambio entre los tipos formales-informales son un desafío más para las y los jornaleros y con ello lograr la cobertura deseada en el rubro de seguridad social.

Cabe destacar que algunos expertos consideran que los trabajadores independientes, al no estar obligados a realizar aportaciones a sus cuentas de retiro, no acumulan ahorros para la vejez o una discapacidad, por lo que una de sus propuestas es: “para mitigar este problema México podría transitar hacia un esquema de cotización obligatoria para independientes, aprovechando el uso de esquemas tecnológicos que facilitan las aportaciones a la cuenta individual” (BID, 2019. XII). A continuación se analizan diferentes opciones y propuestas que las y los trabajadores que no cuentan con un ahorro para pensiones puedan fortalecer sus alternativas.

Ahorro y aportación voluntaria de las y los trabajadores informales

El ahorro es la mejor forma para afrontar los gastos inesperados o catastróficos, lo cual también es importante para el retiro, por lo que una de las soluciones es fortalecer esta práctica. Algunas voces refieren que:

... la fuerte propensión al ahorro en el sector informal queda patente por el hecho de que en la mayoría de las instituciones microfinancieras basadas en los ahorros, como las mutualidades de crédito, bancos de pueblo o cooperativas de ahorro y crédito, el número de personas que hacen depósitos, en cualquier momento, es seis veces mayor que el número de personas que contrata préstamos (OIT, 2002.133).

Al respecto, el sistema de pensiones en México ofrece diferentes alternativas para que las y los trabajadores independientes o informales puedan realizar ahorros para el acceso a una pensión.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) brinda información a fin de

que los trabajadores independientes puedan prevenir y aportar para una pensión; mediante pasos sencillos como elegir la Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) de su preferencia y el uso de una calculadora disponible en su página de internet. Por su parte, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) refiere que en estos casos “también puedes acercarte a una Afore y abrir una cuenta individual, aunque los recursos que aportes deben ser mediante aportaciones voluntarias y eres el único responsable de la cantidad depositada en tu cuenta” (Proteja su dinero, 2016). Por lo que, de optar por esta opción, existen diferentes beneficios al abrir una cuenta para ahorrar en una afore, tal como recibir rendimientos; pero también se deberán pagar comisiones.

Otras ventajas que ofrece el ahorro en una cuenta afore para las y los jornaleros independientes son: la deducibilidad de impuestos, posibilidad de retiro de saldos, aportaciones flexibles, posibilidad de heredar los recursos, además de tener “la seguridad de que tus recursos están protegidos y te pertenecen, pues la Consar se encarga de supervisar a las Afore, la inversión y manejo de recursos” (Proteja su dinero, 2016). Sin embargo, esta solución no siempre es una alternativa para las y los

trabajadores de la economía informal, debido a factores como no estar dados de alta ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) o el origen y destino de los productos y servicios que ofrecen.

En tanto, la situación por la que pasan diferentes personas que laboran en el sector informal hace que busquen otras opciones de ahorro, que no son afores pero pueden generar un monto que les permita administrar durante su retiro. En ese sentido, existen en el mercado algunos fondos de inversión para el retiro con diferentes opciones y oportunidades para atraer los ahorros de las y los trabajadores, a fin de potenciar sus recursos para pensiones de vejez o cesantía. Cabe destacar que, a diferencia de las aportaciones patronales al IMSS o el ISSSTE para los empleados formales, en el caso de las y los independientes, sólo tienen opción a sus aportaciones y los intereses que generen sus cuentas.

Un riesgo para las personas que se desempeñan en la economía informal es el desconocimiento de las opciones de ahorro o inversión a las que pueden acceder para un retiro digno. En ese sentido, la Condusef alertó que “menos del 50 % de los mexicanos utiliza servicios bancarios. Por tanto, desconoce los beneficios que podría obtener al ahorrar, invertir y administrar de mejor manera su dinero” (Proteja su dinero, 2014). Por lo que aún existe



Fotografía: © Martín Rosenzveig

un nicho de alternativas para la formación de estrategias que permitan, a quienes trabajan por su cuenta, acceder a un fondo que les ayude solventar gastos una vez concluido el ciclo laboral.

Esta institución también alerta que la mayoría de las y los mexicanos juntan recursos para gastos inmediatos o emergencias, por lo que sus planes de ahorro son a corto plazo. Al respecto, “casi la mitad de los mexicanos siguen pensando que no es necesario ahorrar para cuando sean viejos, y confían en que sean sus hijos quienes se ocupen de sus necesidades en el futuro” (Proteja su dinero, 2014). Por lo que las consecuencias de estas decisiones personales en suma pueden generar una grave crisis a futuro, con el riesgo de incrementar las carencias y pobreza en la población adulta y de sus familias.

Existen otras formas de ahorro, denominadas informales, las cuales están al alcance de casi toda la población, por lo que algunas personas que trabajan por su cuenta utilizan estos medios para prevenirse en gastos que pudiesen tener en un futuro. En ese sentido, la Condusef brinda algunos datos para dimensionar el impacto de este tipo de ahorro, entre los que destacan “el ahorro en casa y el uso de tandas son los dos mecanismos más utilizados por los ahorradores informales (28% y 14% respectivamente). El 44% (31 millones) de la po-

blación adulta ahorra en el mercado informal, 29% de las mujeres utilizan el ahorro en casa y 16% en las tandas en mayor proporción que los hombres, mientras que el 10% de éstos utilizan en gran medida el préstamo entre particulares...” (Proteja su dinero, 2019). Por lo que, si bien están generalizadas modalidades como tandas, pirámides o ahorros en casa, no son soluciones para un ahorro para el retiro debido a los plazos que contienen.

Además, el ahorro informal, como una posibilidad para el retiro, cuenta con diferentes riesgos, tales como fraudes (pirámides); incumplimientos de aportaciones que afecta nuestra meta (tandas); devaluaciones o impacto por inflación; riesgos de robos o extravíos al interior del hogar; además de que no genera rendimientos. Por tanto, si bien existen diferentes modalidades de prevención, no todas son seguras.

Otra posibilidad de uso de las Afores es que sean usadas como un medio de ahorro para imprevistos; o que debido a alguna necesidad las y los usuarios tengan que retirar recursos para afrontar la contingencia. En este sentido se puede tramitar el “retiro parcial de su cuenta individual por situación de desempleo que, según la modalidad que aplique” (Consar, 2020a). Sin embargo, los trabajadores independientes tienen ciertas limitaciones para poder acceder a estos recursos debido a



que no cuentan con una aportación patronal; por lo que entran en la categoría “B”, en la que pueden disponer de lo “que resulte menor entre 90 días del Salario Base de Cotización del trabajador en las últimas 250 semanas o las que tuviere y el 11.5 % de los recursos acumulados en la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez ()” (Consar, 2020a). Por lo que, situaciones como desempleo, emergencia médica o desastre natural generan vulnerabilidad de diferente índole a las personas que ahorran para su retiro, incluidas las que se desempeñan en la economía informal.

Otras opiniones señalan que el volumen de ahorro para el retiro es el ahorro más grande en la historia nacional, pero no alcanzará a cubrir las necesidades de las y los trabajadores. En ese sentido, las personas que laboran por su propia cuenta enfrentan desafíos mayores pese al gran esfuerzo realizado por tantos años de servicio. De acuerdo con Jorge López “nunca un mexicano había tenido tanto dinero en su propiedad en toda la historia. Desafortunadamente, la informalidad y el entrar y salir del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la baja recaudación hacen mucho más complicado que en un país se obligue a que todo el mundo ahorre” (El Financiero, 2020). Por lo que la constancia en el ahorro dentro del sistema es el factor que puede hacer la diferencia para los trabajadores independientes.

Quienes laboran en la economía informal prácticamente tienen la opción de acceder a las cuentas individuales para acceder a una pensión, además de otras opciones de ahorro personal o negocios que puedan ofrecerles un ingreso en la edad adulta. En ese sentido, si la persona ha estado laborando de forma intermitente entre la cotización a una afore y por su cuenta, tiene la posibilidad de unificar sus cuentas, es decir, identifican los recursos depositados en las cuentas individuales que pertenecen a un mismo trabajador y se unifican para que se le acrediten los recursos que le corresponden (Consar, 2020b). Por lo que este proceso es una forma que permite fortalecer el empleo y replantear el esquema para alcanzar una pensión en caso de movilidad laboral.

Además, el Centro de Estudios y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (Cesop) señaló en una de sus investigaciones acerca del derecho a una vejez digna para las y los trabajadores independientes. Por otro lado, quienes tienen acceso

a “las pensiones no contributivas, por ejemplo: el programa de Pensión para Adultos Mayores que en 2017 tiene un presupuesto de 39 mil 100 millones de pesos; equivalente al 37 % de todo el presupuesto destinado al desarrollo social en México” (Cesop, 2017). En este sentido cabe destacar dos detalles: el alto costo de las pensiones no contributivas, lo cual tendrá que aumentar conforme pase el tiempo, en gran medida por la dinámica poblacional que ocasionará un mayor número de adultos mayores en el futuro en México, muchos de los cuales carecerán de pensiones generadas por afores.

Por otra parte, los apoyos sociales para adultos mayores son una solución para las personas que no alcanzaron a cubrir una jubilación dentro de un empleo formal. Al respecto, si bien existen diferentes posibilidades de ahorro para el retiro, la reforma al artículo 4 constitucional de abril de 2020 prevé las pensiones como un derecho para las personas mayores de 68 años, aunque en el caso de las personas que viven en comunidades indígenas será de 65 años. Si bien el Gobierno Federal prevé que “como lo establece el artículo transitorio, cada vez tiene que ser más el dinero, nunca va a ser menos de lo ejercido un año anterior” (Presidencia, 2020); el reto será que todas las personas adultas mayores tengan recursos que le permitan afrontar los gastos propios de su edad y características. Pese a esto, otros expertos alertan de “muchas personas que no cumplan con las 1,250 semanas, pero tengan la edad de jubilación y en consecuencia «una negativa de pensión», pues se les negará y solo se les dará un pago único de lo que tengan acumulado en su fondo para el retiro, que será una cantidad muy baja” (IDC, 2020). Por lo que además del derecho constitucional y el ahorro para el retiro, las y los trabajadores tienen el desafío de procurarse de opciones que les permitan obtener ingresos para su vejez.

Propuestas para la incorporación de las y los trabajadores informales a la seguridad social

Diferentes sectores han planteado la necesidad de realizar una reforma en el tema de pensiones en México a corto plazo. Ejemplo de esto es lo propuesto por el Instituto Mexicano de Ejecutivos de



Fotografía: Cuartoscuro

Finanzas (IMEF) al proponer “integrar todos los sistemas que hay en el país —alrededor de nueve mil sistemas de pensiones, entre municipales, estatales, universidades públicas, sector paraestatal, IMSS, ISSSTE— para que sólo exista uno, bajo una ley marco con un Instituto de Pensiones” (IDC, 2020). Por lo que esta institución considera importante la fortaleza institucional, la cual deber ser mayor a la que cuenta la Consar actualmente.

Por su parte, el presidente nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Gustavo de Hoyos Walther, propuso mejorar el bienestar de quienes reciben una pensión sin afectar el costo fiscal mediante el fortalecimiento del ahorro obligatorio mediante la idea de:

... duplicar la aportación implicará un gran esfuerzo, especialmente para las empresas, pero el país debe dar ese paso. Asimismo, será necesario flexibilizar el número de semanas trabajadas para poder obtener una pensión, reduciéndose de las mil 250 actuales en un 40 por ciento aproximadamente. Esto permitirá que los trabajadores que

ganen entre 1.5 y 5 salarios mínimos no queden desprotegidos (Coparmex, 2020).

Por lo que dicha idea es una aportación desde la iniciativa privada a fin de afrontar los desafíos existentes en el sistema de pensiones.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS–Bienestar) ofrece algunos argumentos centrales para acceder a un nuevo sistema de pensiones para México, los cuales consisten en:

- Se propone un modelo mixto de pensiones que eleve su monto y le devuelva al Estado la rectoría del sistema.
- Se sugiere etiquetar y gravar ciertas actividades con el objetivo de fortalecer las finanzas del Estado, a fin de elevar el monto de la pensión universal y hacer sostenible la pensión contributiva.
- Se considera necesaria la creación de una entidad que regule y otra que supervise todos los esquemas pensionarios del país, permitiendo su heterogeneidad bajo normas

que permitan la sostenibilidad financiera de las distintas instituciones (Martínez, 2020. 2). Esto, debido a que, en su análisis, la CISS- Bienestar considera que el alto costo de las pensiones es uno de los problemas nacionales más importantes que se debe resolver.

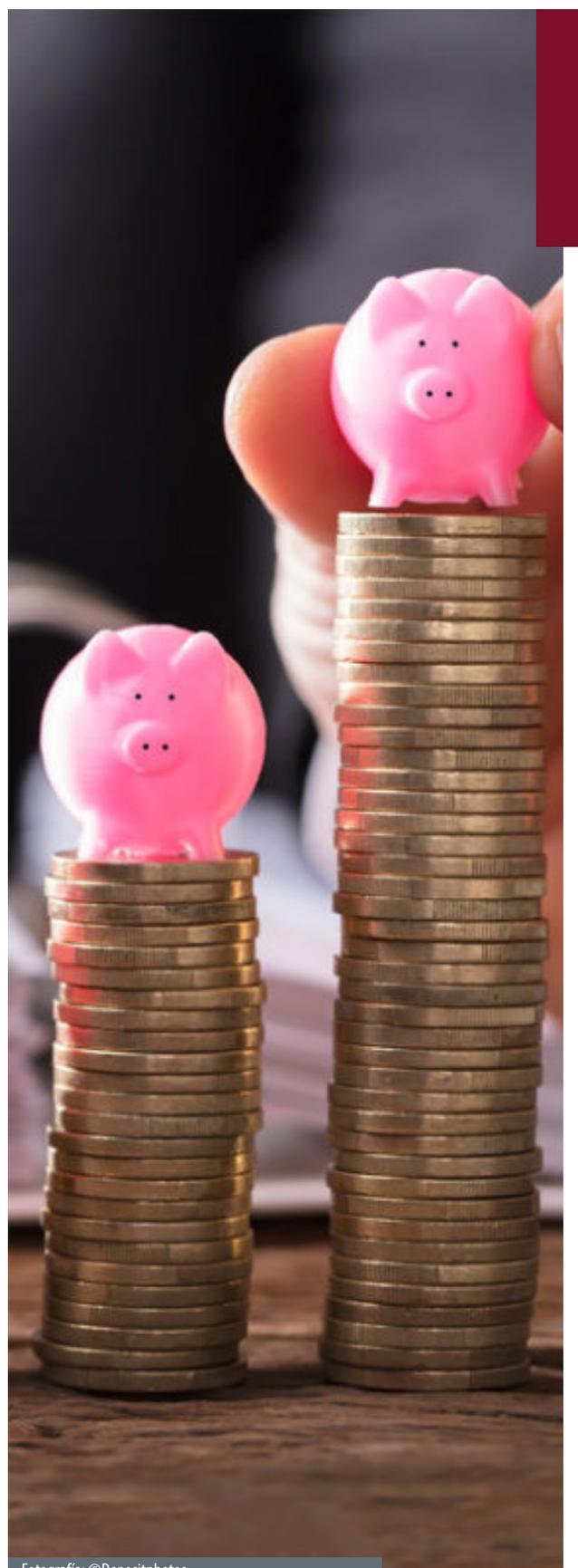
En tanto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) planteó propuestas de reformas a la estructura actual del Sistema de Ahorro para el Retiro, consistentes en:

- Cambio al esquema de comisiones.
- Adopción de un nuevo modelos de traspasos
- Incentivos al ahorro Voluntario
- Fortalecimiento del gobierno corporativo de las Afore
- Facilidades para la designación de beneficiarios
- Mayor diversificación del Régimen de Inversión
- Mayor promoción y difusión del ahorro para el retiro
- Mejor atención y servicio para los trabajadores (ASF, 2016:31-33).

En tanto, un estudio publicado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) señala el problema para las personas que trabajaron en diferentes entidades federativas y cotizaron para el IMSS y el ISSSTE; y que pese a cumplir 30 años no pueden recibir una pensión por los requisitos solicitados. Al respecto, el autor sugiere la creación de una Ley General de Pensiones, entre cuyas propuestas se encuentra:

... portabilidad total entre los sistemas de seguridad social públicos existentes en el país; la incorporación de todos los sistemas de seguridad social públicos al sistema basado en Afores...; la estimación de pasivos laborales y medidas para hacerles frente; y lineamientos generales para sistemas de pensiones de empresas privadas y/o paraestatales (Ibarra, s/f, 18).

Otras voces observan una necesidad apremiante de realizar reformas que den certeza al sistema de pensiones en nuestro país, debido a la existencia de "muchos temas pendientes por resolver para lograr un adecuado funcionamiento del sistema de pensiones en México. El tiempo es poco, la cantidad de temas es abundante, la investigación para el caso de México no es concluyente y la implementación de políticas tampoco ha sido muy efi-



Fotografía: ©Depositphotos

ciente” (Martínez y Rositas, 2016:3020). Por lo que el debate en este tema probablemente se realice en el corto plazo, debido a las soluciones que se requerirán debido al inicio de las jubilaciones de las y los trabajadores que adoptaron las afores como sistema de ahorro para el retiro.

Por su parte, el economista Gerardo Esquivel (Subgobernador del Banco de México) propuso diferentes reformas al sistema de pensiones en el marco de la crisis generada por la pandemia del covid-19, al referir que esta situación dejará “expuesto las condiciones laborales de los trabajadores debido a que no todos cuentan con seguridad social como el IMSS, que en caso de ser despedido te protege por 60 días más después del despido. Los trabajadores que tienen seguridad social también pueden acceder a su seguro de desempleo vía las Afores” (Marcos, 2020). Por lo que la vulnerabilidad en la cotización por parte de todas y todos los trabajadores es un riesgo para acceder a una pensión en nuestro país, situación que puede ser más grave para aquellos que laboran de forma independiente.

Por su parte el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) señaló dos propuestas en este rubro, las cuales consisten en: “dar marcha atrás al sistema de cuentas individuales y regresar al sistema de reparto; (y) hacer obligatorio el ahorro solidario, a fin de que por cada peso que aporte el trabajador, el gobierno aporte 3.25 (SNTE, 2019). Con lo cual dicho organismo busca fortalecer las pensiones para las y los trabajadores. Pese a ello, el gasto gubernamental podría elevarse en caso de incluir a los empleados independientes.

En tanto, el equipo de investigadores del BID citado propone una serie de reformas clasificadas “tres ejes estratégicos: (i) mejorar la gobernanza del sistema; (ii) incrementar la cobertura y el nivel de las pensiones presentes y futuras; y (iii) reducir los desequilibrios de la transición entre sistemas” (BID, 2019). Por lo que las y los trabajadores independientes estarían en la posibilidad de acceder en el segundo punto, con todos los desafíos que implica un ahorro voluntario y no contar con un ingreso para el ahorro del retiro proporcionado por una empresa o institución.

En este estudio, las y los autores señalan que no existe un modelo que solucione todos los problemas relacionados a las pensiones en México; pero que una alternativa que marcaría una diferencia es “construir la institucionalidad que permite el sistema mexicano de pensiones e implementación

los ajustes necesarios en un contexto de envejecimiento acelerado” (BID, 2019. 59). La edad y el tiempo es un riesgo para las y los trabajadores para acumular recursos que les permita acceder a una pensión digna; lo cual es mayor para quienes se desempeñan en la informalidad.

En un esfuerzo por incentivar la cultura del ahorro voluntario en las y los trabajadores, la Consar generó una campaña a fin de incrementar los saldos en las afores, mediante mayores facilidades con el fin de destinar recursos para las cuentas para el retiro. Bajo el lema “ahorrar ya no te cuesta” ahora se permiten que las transacciones digitales otorguen “un porcentaje del costo habitual se transfiera directamente a la subcuenta de Ahorro Voluntario de la Cuenta Afore. De esta manera se fusiona la satisfacción que produce consumir en el presente con la acción de ahorrar para el futuro” (Consar, 2019). Por lo que estas acciones son soluciones para mejorar los fondos de las personas que cuentan con una Afore, aunque aún existen desafíos importantes que resolver en cuanto a la cobertura y el alcance de las pensiones.

En una ponencia presentada en la semana de la Seguridad Social en la Cámara de Diputados, un experto consideró que:

[El] problema de las cuentas individuales es, que no se han dado cuenta que los países emergentes, los mercados de capitales, no pueden soportar el desarrollo de los sistemas de pensiones de las cuentas individuales, pues estos fondos crecen a mayor velocidad que crecen las economías nacionales y los mercados financieros (Hazas, 2018).

En ese sentido, el experto considera que deben plantearse diferentes iniciativas a fin de garantizar el pago de pensiones a todas las personas que aportaron sus recursos para el ahorro. No obstante, entornos de crisis financieras como la que actualmente padece México, derivado de la pandemia del covid-19, agudizan los problemas del ahorro para el retiro, con mayor impacto para quienes se desempeñan en la economía informal.

Finalmente, algunas opiniones consideran que, más allá de cambiar el sistema de pensiones, la siguiente reforma debe avanzar para reformar la seguridad social en México y brindar oportunidades para las y los trabajadores independientes. Al respecto, Santiago Levy alerta de la informalidad y precariedad en la que se encuentran millones de mexicanos y su imposibilidad actual de acceder a



esas prestaciones, al referir que “las expectativas se frustran y los esfuerzos son mal recompensados. En ese mundo es difícil que los mexicanos tengan un sentido profundo de ciudadanía, una valoración alta de lo que el Estado hace por ellos, y un reconocimiento de sus obligaciones cívicas y fiscales” (Levy, 2019). Por lo que existe una deuda histórica para las y los trabajadores nacionales que se han empeñado con su dedicación para sacar adelante a sus familias y contribuir al progreso nacional.

Comentarios finales

Las pensiones en México afrontan el gran desafío de ofrecer pagos puntuales a las y los jubilados o quienes accedan a una cesantía, acorde a cubrir sus necesidades de manutención. Esta situación es más delicada para aquellas personas que no alcanzan a cubrir los requisitos para cotizar en el sistema de seguridad social, y titánica para aquellos que laboran por su cuenta. En ese sentido, la economía informal genera ingresos para la mayoría de las y los mexicanos ocupados, pero no logran un ahorro para el retiro, además de afectar la tributación.

El riesgo de que las y los trabajadores independientes no accedan a una afores es que en el futuro afronten condiciones de vulnerabilidad social por falta de ingresos que les permitan solventar sus necesidades económicas; es decir, se puede generar una pobreza severa en la población de adultos mayores a futuro, que impactará negativamente en el desarrollo nacional.

Si bien existen alternativas para fomentar el ahorro para el retiro en las y los empleados independientes, la realidad es que al no contar con un patrón que ofrezca entre sus prestaciones una aportación, dificulta aún más las posibilidades para formar un ahorro para el retiro que les permita obtener una pensión justa para afrontar los gastos ante una lesión permanente que les impida laborar o una situación de vejez. Asimismo, muchos trabajadores transitan entre ambos esquemas (formal-informal); por lo que es difícil alcanzar los periodos para cotizar y jubilarse de acuerdo con los lineamientos actuales. Existen propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones —tal como se señaló en la presente investigación—; por lo que el debate para mejorar la situación está vigente.

Referencias documentales

- Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2016). *Las reformas estructurales. Hacia una seguridad social universal*. Disponible en: <https://bit.ly/2MsN7NG> (fecha de consulta: 3 de junio de 2020).
- Azuara, Oliver; Bosch, Mariano; García-Huitrón, Manuel; Kaplan, David; Silva Porto, María Teresa (BID, 2019). *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/2MoKCvB> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2020).
- Camberos Castro, Mario (Camberos, 2018). "La informalidad en las entidades de México: ¿voluntaria?, ¿institucional?" En: Rivera-Huerta, Rene; Nidia López Lira y Luz Marina Sánchez Rodríguez (coord.). *Economía informal y otras formas de producción y trabajo atípico Estudios para el caso de México*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2Xv324s> (fecha de consulta: 13 de mayo de 2020).
- Centro de Estudios y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (Cesop, 2017). "Sistema de pensiones en México, finanzas públicas y mercado de trabajo: Pensión digna para quienes trabajaron toda su vida". En contexto. No. 82. Junio de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2MDMPDT> (fecha de consulta: 29 de mayo de 2020).
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Proteja su dinero, 2019). "Evita el ahorro informal". *Revista Proteja su Dinero*. Disponible en: <https://bit.ly/2Mnz9fU> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2020).
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Proteja su dinero, 2016). "¿Eres trabajador independiente?". *Revista Proteja su Dinero*. Disponible en: <https://bit.ly/3eYSMYb> (fecha de consulta: 21 de mayo de 2020).
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Proteja su dinero, 2014). "¿Cómo ahorramos los mexicanos?". *Revista Proteja su Dinero*. 12 de febrero. Disponible en: <https://bit.ly/2AFuD9O> (fecha de consulta: 25 de mayo de 2020).
- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex, 2020). *Por una reforma al sistema de pensiones*. Disponible en: <https://bit.ly/301PuPv> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2020).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2018). Publicación de twitter. 10 de agosto. Disponible en: <https://bit.ly/3eNCq4u> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2020.a). *Retiro parcial de desempleo IMSS*. Disponible en: <https://bit.ly/3eNCq4u> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2020).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2020b). *Unificación de Cuentas*. Disponible en: <https://bit.ly/2Mt0FZm> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2020).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2019). "Consar lanza su campaña: con GanAhorro de Aforemóvil ¡Ahorrar ya no te cuesta!. 19 de noviembre. Disponible en: <https://bit.ly/2AAEmhP> (fecha de consulta: 8 de junio de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Indicadores de la carencia social. Disponible en: <https://bit.ly/3eNPre6> (fecha de consulta: 12 de mayo de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2018). *Principales hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social 2018*. Disponible en: <https://bit.ly/3eZ76zV> (Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020).
- Consejo Nacional de Población y Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Conapo/Amafore, 2017). *Vejez y pensiones en México*. Disponible en: <https://bit.ly/2XvVqPe> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2020).
- El Financiero* (El Financiero, 2020). "Con las Afores, mexicanos tienen el ahorro más grande de su historia... pero no para una vejez digna". 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2zXUSsh> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2020).
- Gobierno de la República (Presidencia, 2020). Histórica reforma al artículo 4º constitucional, afirma presidente; convoca a personal médico para atender COVID-19. 4 de abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3dwPz1w> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2020).
- Gómez Rodríguez, Juan Manuel (Gómez, 2012). *Los efectos de la economía informal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/2AZsJaT> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020).
- Hazas, Alejandro (Hazas, 2018). *Nuevas soluciones a los problemas de las pensiones de la Seguridad Social*. Disponible en: <https://bit.ly/3gUZAb2> (fecha de consulta: 3 de junio de 2020).
- Ibarra, Darío (Ibarra, s/f). *Propuestas para reducir los riesgos del sistema de pensiones basados en Afores*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Disponible en: <https://bit.ly/2z0Yidf> (fecha de consulta: 3 de junio de 2020).
- IDC (IDC, 2020) "Urge Ley de reforma al sistema de pensiones: IMEF". 9 de marzo. Disponible en: <https://bit.ly/2U8nQMR> (Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020.a). *Tasa de Informalidad laboral*. Disponible en: <https://bit.ly/3eL2jBS> (Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020). *Medición de la informalidad*. Disponible en: <https://bit.ly/30critA> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

Levy, Santiago (Levy, 2016). *La informalidad laboral y el desastre de las pensiones*. 22 de julio. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://bit.ly/3eNUprw> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2020).

Levy, Santiago (Levy, 2019). "Propuesta para transformar la seguridad social en México". *Nexos*. 1 de octubre. Disponible en: <https://bit.ly/373ZhGa> (fecha de consulta: 9 de junio de 2020).

Loayza, Norman; y Sugawara, Naotaka (Loayza y Sugawara, 2009). "El sector informal en México. Hechos y explicaciones fundamentales". *El trimestre económico*. Fondo de Cultura Económica (FCE). México. Vol. 76. Núm. 304. Disponible en: <https://bit.ly/2Mp5ZNI> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2020).

Marcos Mendez, Luz Elena (Marcos, 2020). "Gerardo Esquivel plantea reformar las pensiones y el sistema fiscal". *Expansión*. 27 de abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/36XiARv> (Fecha de consulta: 4 de junio de 2020).

Martínez Álvarez, Karina; y Rositas Martínez, Juan (Martínez y Rositas, 2016). *Agenda pendiente del sistema de pensiones en México: un esquema de clasificación a las propuestas de reforma del sistema mexicano de pensiones*. Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Julio 2015- junio 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3c-t5PPB> (Fecha de consulta: 4 de junio de 2020).

Martínez Aviña; Jorge Tonatiuh (Martínez, 2020). *México, propuesta para un nuevo sistema de pensiones*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS-Bienestar). Disponible en: <https://bit.ly/2XWVxSO> (Fecha de consulta: 3 de junio de 2020).

Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Disponible en: <https://bit.ly/2XQNCGo> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2020).

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación* (D.O.F, 2020). 8 de mayo. Disponible en: <https://bit.ly/2U7aAYW> (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2020).

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE, 2019). *2 propuestas de tu sindicato para fortalecer las pensiones*. 5 de octubre. Disponible en: <https://bit.ly/2z1wuph> (Fecha de consulta: 4 de junio de 2020).



Fotografía: ©adragan | AdobeStock

Retos y desafíos de los Sistemas de Pensiones en México



Fotografía: ©Comugnero Silvana | Adobe Stock

Resumen

82 **L**AS ÚLTIMAS DÉCADAS SE HAN CARACTERIZADO POR EL predominio neoliberal y la profundización del proceso de globalización y auge financiero, lo cual ha implicado inestabilidad, crisis financieras y productivas, que a su vez generan incertidumbre en el mercado laboral, lo que se traduce en el aumento del desempleo, informalidad, desigualdad y precariedad.

En este contexto, la seguridad social se ha visto transformada, en particular, el sistema de pensiones mexicano que se enfrenta a retos y limitantes cada vez más apremiantes. Este trabajo forma parte de una investigación doctoral y tiene por objetivo explicar los principales desafíos que afronta el sistema de pensiones en el corto y largo plazo, los cuales no han permitido que la mayoría de la clase trabajadora aspire a un retiro digno, y deja en evidencia el fracaso del sistema privado de pensiones.

Palabras clave: seguridad social; sistema de pensiones; mercado laboral; desigualdades



Teresa Lizeth Alanis Gutiérrez

Doctora en Estudios del Desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas y Maestra en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Zacatecas.



Fotografía: ©TartagaAIDía

Introducción

Como resultado de las continuas reformas estructurales se observa una reducción de la regulación laboral, la seguridad social y el ingreso de los trabajadores, agudizando las brechas de desigualdad económica, social y de género, donde las clases trabajadoras laboran cada vez jornadas más largas y durante más tiempo, pero paradójicamente su consumo es menor y, en muchos casos, no logran adquirir la canasta básica, ubicándose por debajo de la línea de bienestar y en los sectores en situación de pobreza del país.

Bajo este panorama se tiene que, en el 2018, 52.4 millones de mexicanos se encontraban en condición de pobreza (41.9 por ciento), de los cuales 9.3 millones estaban en situación de pobreza extrema (7.4 por ciento). Además, 71.7 millones de personas (57.3 por ciento) no acceden a la seguridad social y 61.1 millones de personas (48.8 por ciento) tuvieron un ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos¹ (CONEVAL, 2019: 20).

En ese sentido, el mercado laboral en el periodo neoliberal se caracteriza por la precarización de los empleos y los salarios, la subcontratación

—*outsourcing*—, informalidad y flexibilidad laboral. Estas formas de ocupación han funcionado como sustituto o, en algunos casos, complemento del empleo formal, pero en condiciones de precarización, bajos salarios y ausencia de seguridad social.

En los últimos años, la informalidad ha sido superior al 50 por ciento, y para el primer trimestre de 2020 representó el 56.1 por ciento de los trabajadores (INEGI, 2020: 11).

El comportamiento del mercado laboral guarda una estrecha relación con la seguridad social, en concreto con el sistema de pensiones, por ello es fundamental analizar su evolución en el contexto de la dinámica cambiante del mundo laboral.

Este artículo busca explicar los retos y limitantes que enfrenta el sistema de pensiones mexicano que se profundizan en la era neoliberal. Se observa la transformación del papel de la seguridad social, que ha dejado de garantizar una pensión suficiente y las condiciones para que el trabajador logre acceder a un retiro digno. Ya que se trata de un sistema desigual e insuficiente, que crea incertidumbre al finalizar la vida laboral de los trabajadores.

¹ Según el CONEVAL, la línea de pobreza por ingresos es equivalente al valor mensual total de la suma de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona.



Fotografía: ©CREDILIKEME

Sistema de pensiones en México

84

El sistema de pensiones mexicano ha pasado por diferentes etapas, desde su constitución y diferentes reformas. De acuerdo a la ONU & CEPAL (2006) la seguridad social se concibe como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes, enfermedades, vejez o embarazo. La falta de acceso a los servicios de protección social vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias que pueden afectar su nivel de vida y el de sus familias.

La seguridad social, además de ser un derecho humano, promueve el desarrollo económico y social, permite reducir las asimetrías y evitar la situación de pobreza en el retiro. Se trata de una conquista laboral que surge como resultado de las luchas obreras.

En el caso mexicano los antecedentes a la seguridad social se encuentran en la Ley del Seguro Social —LSS— de 1943, en el marco de un modelo de desarrollo económico que favorecía la industrialización. Sin embargo, durante el periodo de inestabilidad y desregulación de la década de los setenta, gran parte de las conquistas obreras se perdieron.

Aunado a ello, el aumento de la esperanza de vida y el descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad favorecieron el envejecimiento de la población. Impactando en el desarrollo de los sistemas públicos de pensiones y amenazado su sostenibilidad.

En ese sentido, Ramírez (2019: 975) señala que la principal razón de la privatización de las pensiones fue disminuir el costo fiscal del sistema de reparto, el cual depende en mayor medida del financiamiento público. No obstante, los costos de transición de la administración privada también han sido altos.

Reforma del sistema de pensiones

Las dos principales instituciones de seguridad social en el país son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mientras la primera asegura a los trabajadores del sector privado, la segunda a los del Estado.²

² Las principales reformas hacia un sistema privado de pensiones corresponden a la Ley de Seguridad Social para el IMSS (implementada en 1997), y la Ley del ISSSTE (2007).

Destacan también el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y Petróleos Mexicanos (Pemex) (CIEP, 2017: 9). En el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 2008 transitó a un régimen de cuentas individuales, mientras que Pemex lo hizo en 2016.

La reforma del sistema de pensiones entró en vigor el 1 de julio de 1997 transformando el antiguo régimen de beneficio definido del IMSS en uno de cuotas definidas o capitalización, además se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR (OCDE, 1998: 80). Este sistema privado se centra en la formación de cuentas individuales manejadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) que, posteriormente, las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE) invertirán³. El Cuadro 1 muestra los diversos esquemas que integran el sistema de pensiones en el país.

Cuadro 1. Componentes del sistema de pensiones

- a) Esquemas de pensiones sociales no contributivas federales y estatales
- b) SAR de contribución definida obligatoria
- c) Esquemas de pensiones especiales para ciertos empleados estatales y universidades públicas
- d) Planes voluntarios de pensiones individuales y ocupacionales

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (2016: 30).

Señala la CONSAR (2020) que el sistema de pensiones ha sido fundamental en el fortalecimiento del sistema financiero nacional; donde los activos netos de las SIEFORE conforman el 30.33 por ciento del ahorro interno del país y el ahorro voluntario sumaba —al cierre de mayo de 2020— 102 mil 495.5 millones de pesos.

Mientras que los activos administrados por las Afore se ubican en el segundo lugar del sistema financiero (18.64 por ciento), solo detrás de los bancos (49.94 por ciento). El ahorro en las Afore representa el segundo pilar patrimonial de los mexicanos, después de la vivienda, y el primer inversionista institucional (CONSAR, 2020).

³ En este esquema la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es la encargada de supervisar todos los procedimientos relacionados.

Según la CONSAR (2020) en la última década el ahorro de los trabajadores que administran las Afore se ha triplicado, acumulando en junio de 2020, 4.3 billones de pesos, equivalentes al 17.6 por ciento del PIB, el cual es administrado por diez empresas.

Este incremento resulta del aumento en el número de cuentas individuales administradas por las AFORE, que suman 66.8 millones, la acumulación de las cuotas y aportaciones tripartitas y los rendimientos netos obtenidos por las Afore.

La privatización de las pensiones ha reducido los derechos de la clase trabajadora y desvalorizado el trabajo. Ya que bajo este esquema disminuye el monto de las cotizaciones de las empresas, y se extiende el periodo laboral de los trabajadores.

Retos del sistema de pensiones

La seguridad social en México ha atravesado por distintas etapas y desafíos, pero es en las últimas décadas, con la privatización del sistema de pensiones, que se profundizan y se tornan más urgentes los retos y limitantes del sistema, tales como la desigualdad y fragmentación de las pensiones, baja cobertura y falta de universalidad, suficiencia y sostenibilidad, el envejecimiento de la población, la informalidad laboral, bajos salarios que limitan la capacidad de ahorro del trabajador, aportaciones insuficientes, baja tasa de reemplazo y, en consecuencia, bajas pensiones, pérdida de la solidaridad intergeneracional y mala administración de los ahorros.

La seguridad social surge como una responsabilidad pública para que el trabajador logre afrontar los riesgos que supone el ciclo vital, a partir de un principio de justicia social. Sin embargo, en su diseño es excluyente, debido a que parte del vínculo con el trabajo formal como condición para acceder a este derecho.

Ante este panorama resulta evidente la desconexión entre el mercado laboral y la seguridad social, ya que otras formas de ocupaciones informales, no asalariadas carecen de seguridad social, en concreto, sólo el 40 por ciento de los mexicanos aspira a tener una pensión y el 60 por ciento restante no logran acceder a este derecho.

Mencionan Ortiz, *et al.* (2019: 12) que la privatización de las pensiones rompe el contrato social inherente a la seguridad social, así como la solida-

ridad intra e intergeneracional, ya que el sistema privado de pensiones es injusto, desigual y elimina el componente redistributivo, dando como resultado que aquellos con bajos ingresos acumulan bajos niveles de ahorro y, en consecuencia reciben bajas pensiones, aumentando las desigualdades. La falta de universalidad, suficiencia y sostenibilidad ha generado una diferenciación en el acceso y beneficios de la seguridad social, en particular, de las pensiones (Ramírez, *et al.*, 2018: 146).

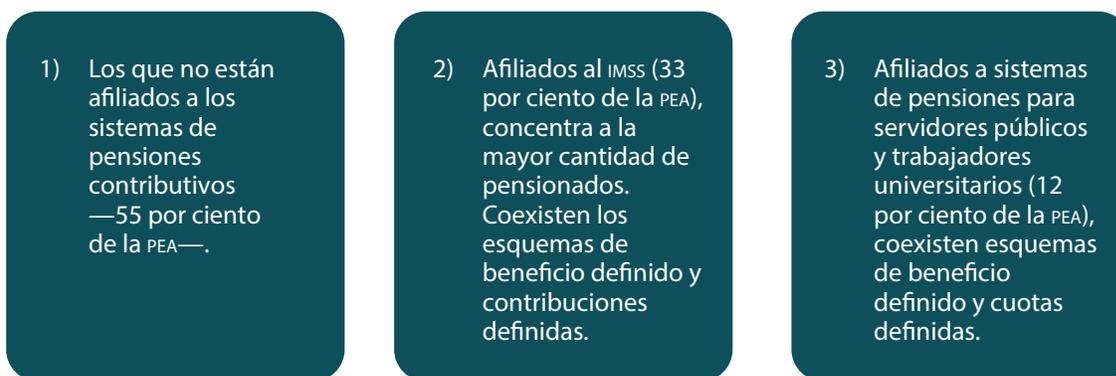
En ese sentido, Ortiz, Urban, *et al.*, (2019: 12) destacan la desigualdad de género y la de ingresos. Respecto a la primera, las mujeres generalmente tienen periodos de cotización más cortos o

se interrumpen sus trayectorias y, en cuanto a los ingresos, los de las mujeres suelen ser menores a los de los hombres y, por ende, acumulan menores contribuciones.

Además, gran parte de la población percibe menos de 3 salarios mínimos, mientras que un reducido grupo de trabajadores gana más de 5 salarios mínimos, es decir la distribución de la riqueza es sumamente desigual. Aunado a lo anterior, la tasa de reemplazo de México es una de las más bajas, pues apenas representa el 26 por ciento.

En el Cuadro 2 se puede observar la distribución de la población de acuerdo a su acceso a la seguridad social y afiliación.

Cuadro 2. Distribución de la población según su acceso a la seguridad social



Fuente: Elaboración propia con datos del CIEP (2017).

86

Los trabajadores pueden acceder a la seguridad social ya sea de manera directa, a través de núcleos familiares, contratación voluntaria o programas sociales de pensiones para adultos mayores.

El sistema de pensiones también se caracteriza por su desigualdad y fragmentación, donde destacan las diferencias entre los esquemas públicos y privados, además de las asimetrías entre sistemas de pensiones, tal es el caso de las Empresas Productivas del Estado (EPES) o el de las universidades públicas que se ven privilegiados respecto a los demás con pensiones de montos mayores (CIEP, 2017: 9). El gasto público asignado para cubrir las pensiones es desigual entre instituciones, tipos de pensión y generaciones. Y a nivel Estados, cinco concentran el 57 por ciento del gasto público en pensiones.

Otra importante limitante de las pensiones es la cobertura insuficiente, lo cual obedece a razones de tipo estructural vinculadas a la dinámica del

mercado laboral. Como se ha señalado, México enfrenta una tasa de informalidad laboral de 56.1 por ciento, lo que imposibilita a este sector de trabajadores afiliarse a la seguridad social (INEGI, 2020: 11). Lo anterior se traduce en una baja cobertura en el país, menor al 43 por ciento.

Generación Afore

Uno de los retos más apremiantes es el del retiro de la denominada generación Afore, es decir, aquellos que cotizaron a partir de 1997. En el año 2021 se espera que se pensione la primera generación de trabajadores bajo el esquema de Afore.

Según la CONSAR (2019: 1) sólo el 24 por ciento logrará cumplir con las 1 250 semanas requeridas para obtener una pensión. De los cuales, al menos dos terceras partes serán con un monto equivalen-



Fotografía: <https://www.65ymas.com/>

te a la Pensión Mínima Garantizada (3 696.6 pesos mensuales).

Visto desde una perspectiva de género, sólo el 30 por ciento de las mujeres acumulará el tiempo necesario para pensionarse, mientras que el 43 por ciento de los hombres alcanzará una pensión (CONSAR, 2019: 1).

Cerca de la mitad de la fuerza de trabajo mexicana se encuentra cotizando en cuentas individuales, en general se trata de los más jóvenes, quienes enfrentan un futuro aún más incierto tanto en el mercado laboral como en sus perspectivas de retiro.

Considerando los bajos salarios que reciben los trabajadores resulta imposible acumular suficiente densidad de cotización para jubilarse. Es evidente la enorme desigualdad de ingresos, donde el 69 por ciento de la generación Afore gana de 1 a 3 salarios mínimos, en contraste con una minoría que gana más de 5 salarios mínimos, además la cobertura promedio de los trabajadores registrados apenas es del 38 por ciento.

Conclusiones

Cumplir el objetivo de un retiro digno enfrenta restricciones debido a las políticas neoliberales que reducen las posibilidades de desarrollo y los beneficios sociales. Donde el envejecimiento poblacional, las bajas contribuciones patronales, la mala administración de los sistemas de seguridad y la concentración de la riqueza son algunos de los obstáculos a superar por el sistema de pensiones.

Como se analiza a lo largo de este trabajo, buscar soluciones y alternativas para los retos que enfrenta el sistema de pensiones es de suma importancia para que los trabajadores puedan acceder a pensiones dignas que les permitan afrontar el retiro laboral en las mejores condiciones, lo anterior en el marco de inestabilidad laboral y desregulación financiera descrita, y a ello se suma la incertidumbre generada por la crisis actual de covid-19 que está transformando todos los aspectos de la vida. De ahí la importancia de fortalecer la seguridad social del país.



Fotografía: ©Forbes México

El sistema de capitalización individual ha tenido consecuencias contradictorias para los trabajadores, ya que se tiene un número creciente de pensionados en condición de pobreza, que deben buscar alternativas de subsistencia, ya sea mediante programas asistenciales, apoyo familiar, prolongar su vida laboral —aunque no cuente con las condiciones para ello—, o adherirse al mercado informal.

Las asimetrías en la distribución del ingreso afectan sobre todo a los sectores más vulnerables, como los jóvenes, mujeres y adultos mayores; excluidos de la acumulación y dinámicas laborales, por tanto, de la seguridad social.

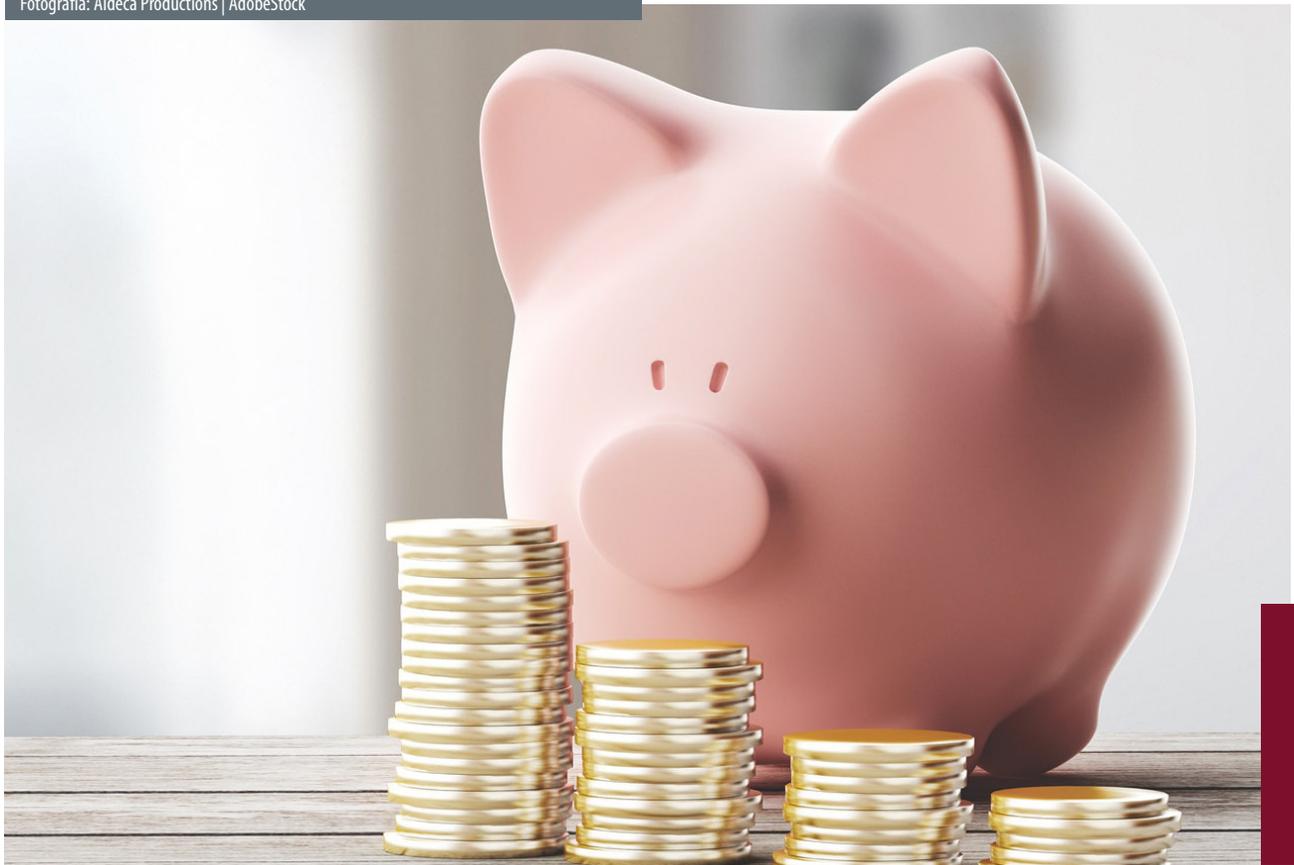
De acuerdo a la OIT, ante el fracaso de la reforma neoliberal de pensiones cerca de la mitad de los países que reformaron sus sistemas de seguridad social en América Latina y Europa del Este, para el 2018 habían regresado al modelo de reparto solidario o introdujeron modelos mixtos; actualmente pocos países en el mundo conservan los sistemas de capitalización individual, entre ellos México (Ortiz *et al.*, 2019).

Bajo el panorama descrito, se vuelve necesario reformar el sistema de pensiones del país para hacer frente a los desafíos demográficos y garantizar la sostenibilidad financiera de las pensiones. Es fundamental construir un sistema de pensiones fuerte, solidario y equitativo que permita asegurar un nivel mínimo de ingresos para los trabajadores y prevenir la situación de pobreza en la vejez.

Referencias

- CIEP. (2017). "Pensiones en México: 100 años de desigualdad". Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (CIEP). <https://bit.ly/32cRy6D>
- CONEVAL. (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: Avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018* (Medición de la pobreza, p. 66). Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://bit.ly/3hmdlty>
- CONSAR. (2019). *Sistema de ahorro para el retiro. Diagnóstico de la generación Afore IMSS* (Núm. 2; Apuntes sobre el SAR No. 2, p. 19). Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. <https://bit.ly/34jNEeX>
- CONSAR. (2020). *El SAR en números. Cifras al cierre de junio de 2020* (El SAR en números, p. 3). CONSAR.
- INEGI. (2020). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2020* (Trimestral Núm. 219/20; Comunicado de prensa, p. 20). INEGI. <https://bit.ly/2QeHqVA>
- OCDE. (1998). *Études économiques de l'OCDE: Mexique 1998* (Vol. 1998). Éditions OCDE. <https://bit.ly/34r1cVQ>
- OCDE. (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México*.
- ONU, & CEPAL. (2006). *Panorama social de América Latina*. CEPAL.
- Ortiz, I., Urban, S., Wodsak, V., Yu, Z., & Durán-Valverde, F. (2019). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). *ESS – Extensión de La Seguridad Social*, 63, 77. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>
- Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. *El Trimestre Económico*, 86(344), 967. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.982>
- Ramírez López, B., Nava Bolaños, I., & Badillo González, G. (2018). Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: Propuesta para su rediseño. En *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (1a ed., pp. 143–172). CLACSO-CLATE. <https://doi.org/10.2307/j.ctvfp62vr>

Fotografía: Aldeca Productions | AdobeStock



Los modelos de pensiones en América Latina

Fotografía: ©harvepino | Adobe Stock

Introducción

90

PARA TENER UNA VEJEZ DIGNA SON NECESARIOS DISTINTOS niveles de seguridad, y uno fundamental es la seguridad económica, la cual implica tener una cantidad constante y suficiente de recursos monetarios para poder adquirir bienes y servicios que permitan a la población, que ya no está laborando, vivir con tranquilidad y con bienestar en la última etapa de vida. No contar con ello pone a los adultos mayores en un contexto de riesgo permanente y de angustia.

La solución que gobiernos de distintas partes del mundo dieron a esta problemática fue establecer un mecanismo de aseguramiento (un seguro), que previniera el riesgo de empobrecimiento en la vejez de los trabajadores: esto es una pensión. En América Latina existen cuatro grandes modelos de pensión que buscan dotar a una parte de la población con el mecanismo que mitigue el riesgo descrito y que históricamente han estado ligados al trabajo formal. Por ende, su extensión en la región se ha visto detenida por el crecimiento del mercado informal.¹

¹ Con cifras al 2016, el 53% de los trabajadores de la región de América Latina se ocupaba en los mercados informales (oit, 2018).



Jorge Tonatiuh Martínez Aviña

Consejero económico de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Economista por la UNAM con posgrados en economía monetaria y financiera y microfinanzas por la misma casa de estudios.

La razón es que el trabajador asalariado era el eje de la política pública, relegando todo trabajo que no implicaba una condición de dependencia.

El presente documento es fundamentalmente descriptivo. Se centra en brindar un análisis general de los modelos de pensiones que hay en América Latina. Aunque se considera que es de suma importancia explorar modelos que busquen dotar de pensiones a trabajadores que no las obtengan vía el mercado formal, se plantea estudiar específicamente los modelos que se vinculan a este mercado.²

De inicio se desarrolla brevemente el contexto en el que surgieron las pensiones y las condiciones que propiciaron sus modificaciones a finales del siglo xx. Después se da cuenta del proceso de institucionalización de los primeros modelos de pensiones, donde la diferenciación por tipo de aseguramiento tiene un rol fundamental. Luego se describen las características del modelo de pensiones originario, es decir, el modelo de beneficio definido. Posteriormente se muestra cómo se implementó el modelo de capitalización individual. Casi al final, se describe el modelo paralelo que se originó en Perú, en donde no se pudo consolidar del todo el cambio de beneficio definido a cuentas individuales. Por último, se muestra el modelo mixto como la salida ideal para emprender en América Latina un modelo que cumpla con el objetivo de brindar una pensión y que sea viable financieramente.

Contexto histórico

Nacimiento, auge y transformación de los modelos de pensiones a nivel global

Antes de avanzar en el objetivo central del artículo es pertinente exponer que los procesos históricos

La situación económica actual obliga a pensar que el tamaño de la informalidad crecerá de manera importante en los próximos meses y que su disminución a los niveles previos a la pandemia implicará un esfuerzo de años.

- Entendiendo que la informalidad es un reto para los modelos de seguridad social de corte laborista, los gobiernos de distintas partes del mundo implementaron modelos de pensiones no contributivas. Es decir, que no se basan en la aportación realizada a la seguridad social, sino que se financian mediante impuestos generales.

en los que nacieron y se cultivaron los modelos de pensiones en el mundo fueron de una elevada participación estatal. Recordemos que, a partir de la segunda guerra mundial, el tamaño del Estado fue creciendo y tomó un lugar preponderante, no sólo en países desarrollados, sino también en aquellos en vías de desarrollo, situación que duraría hasta los años setenta. Es aquí donde los modelos de pensiones fueron progresando de la mano de un Estado dominante y se diseñaron, como veremos después, con una lógica de bienestar. En estos años, la economía global se define por tres características generales: producción mundial promedio superior al crecimiento promedio de la población, inflación controlada e involucramiento profundo del Estado en la economía, donde el sector público fue determinante, generando bienestar y estabilidad social (Aparicio, 2014).

Iniciando los setentas, el mundo vivió una fuerte turbulencia política, social y económica. Se estableció una nueva división internacional del trabajo que derivó en el crecimiento manufacturero de los países menos desarrollados, se desintegró el sistema Bretton Woods en 1971 y se transformó el comercio internacional. A principios de la década se comenzó a difundir la idea de que el tamaño del sector público era el problema de la elevada inflación, el bajo crecimiento económico y alto nivel del desempleo, señalamientos esgrimidos por economistas populares como Milton Friedman (Mares, 2010). Los llamamientos a un giro en el timón sobre la visión con la que debía administrarse la crisis encontraron eco con Augusto Pinochet en Chile (1973), Margaret Thatcher en Reino Unido (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos de América (1981). Jefes de estado que iniciaron un cambio en la política reinante, disminuyendo la actividad estatal en los ámbitos de la vida pública (Munck, 2005). A ellos le seguirán buena parte del mundo occidental, con cambios que mermaban la influencia del gobierno en su economía y que disminuían su política social, buscando que los mecanismos de mercado tomarán su lugar.

Una de las principales banderas de las políticas neoliberales enarboladas en la América Latina fue la privatización de los sistemas de pensiones hasta entonces de administración pública (Huber & Bogliaccini, 2010). Esta serie de transformaciones tuvieron una gran oportunidad de implementación en Chile, como veremos adelante, lo cual marcó

un rompimiento con el paradigma reinante de las pensiones conseguido hasta entonces, con graves consecuencias sobre el bienestar de las personas del resto de los países de la región.

Institucionalización de las pensiones en América Latina

En las primeras décadas del siglo xx en América Latina, tomó fuerza la legislación en materia de seguros sociales, continuando los esfuerzos del siglo anterior en donde se legisló sobre los riesgos de trabajo y pensiones por vejez, y posteriormente se abordó lo relativo a seguros de enfermedad, pensiones de invalidez y maternidad (Mesa-Lago, 2019).

Un personaje fundamental en el andamiaje y planeación de la seguridad social institucional en América Latina fue Emil Schoenbaum, checoslovaco que desarrolló los esquemas de pensiones (también llamados de cesantía en edad avanzada y vejez) en su país natal y en Grecia, quien fuera miembro del comité de expertos en seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ayudara en la preparación, entre 1939 y 1943, de los seguros sociales en Ecuador, Bolivia, Chile, Paraguay, Costa Rica y México, país en el que decidió pasar los últimos veinte años de su vida (Aguilar, 2004).

Uno de sus principales legados abarca los tipos de financiación diferenciada para las diferentes clases de seguros que conforman la seguridad social. No hay que perder de vista que hablamos de seguros, por lo que es indispensable tener claro el método con que se financian.

Por ejemplo, nadie sabe con antelación cuándo sucederá un accidente en una empresa, o cuándo la salud menguará y se necesite atención que requiera gasto en medicinas. O en qué momento se perderá el empleo, o cuándo sucederá un incidente que deje impedido al trabajador para mantener sus labores permanentemente. No obstante, es posible tener una programación financiera y métodos de financiamiento diferenciados para cada tipo de seguro. Eso fue lo que instauró Schoenbaum en los distintos países que visitó y en virtud de los equipos de los que formó parte, teniendo siempre como bandera el equilibrio financiero.

Tener a disposición de las instituciones de seguridad social distintos mecanismos de financia-

miento posibilita la solidez administrativa de los gobiernos para brindar a la población de los beneficios que la seguridad social enmarca. Por ejemplo, la ventaja que tiene el seguro de vejez es que, a partir de que se instaura, tiene definido un horizonte de décadas para que sea por primera vez utilizado. Esto se debe al proceso natural de acumulación propio al seguro de vejez, y aunque no es materia de este artículo, no sobra decir que es una ventaja que algunos gobiernos supieron aprovechar para generar crecimiento y desarrollo económico.

Modelo de Beneficio Definido (BD). El modelo original

Durante las primeras décadas del siglo XX es cuando se implementó el modelo primigenio de pensiones, en el que el Estado tiene una relevancia preponderante en la vida de la sociedad. Este modelo de pensiones dominó las primeras ocho décadas del siglo. Se trata de un modelo que pugna por el bienestar, pues cumple la función de mitigar el riesgo de empobrecimiento en la vejez a través de un mecanismo de aseguramiento.

Este modelo se nombró beneficio definido en virtud de que, con antelación al retiro, los trabajadores saben el monto de la pensión, pues la legislación en la materia norma la cantidad a recibir en función al promedio del sueldo de cierta cantidad de años cotizados y la edad del trabajador.

El modelo de financiamiento base era la capitalización colectiva mediante el pago de primas, cuya contraprestación era el otorgamiento de las pensiones. El pago recibido sería periódico y vitalicio, susceptible de ser transferido a los sobrevivientes del pensionado una vez que éste falleciera.

La gestión de los recursos tocaba a cada institución de seguridad social, quien se encargaba de invertir las aportaciones y también de pagar las pensiones de los trabajadores. El conjunto de las aportaciones se acumulaba en un único fondo para todos los trabajadores, conocido en la literatura como reserva técnica. El método considera la conservación y realización del equilibrio financiero y asocia los ingresos por cotización con los gastos futuros probables (Thullen, 1995).

Un rasgo fundamental de la seguridad social y las pensiones es su carácter solidario y redistribu-



butivo (Barr & Diamond, 2010; Sánchez-Belmont, Ramírez & Romero, 2019). En su arista previsional y hablando del modelo de beneficio definido, la solidaridad sucede cuando se conforma la reserva técnica. Al acumular en un sólo fondo los recursos de todas las personas trabajadoras se comparten:

- a) los riesgos financieros.
- b) los que tocan a los mercados de trabajo.
- c) los de gestión y administración.

En el primer caso, suponiendo malas decisiones de inversión o problemas en los proyectos desarrollados con los recursos, el fondo podría sufrir pérdidas para toda la generación de trabajadores, sin distinción se comparten los riesgos. En el segundo caso, los trabajadores con carreras salariales de mayor estabilidad aportarán al fortalecimiento del fondo, respaldando a aquellas personas que no puedan mantener un trabajo con la misma constancia. El tercer caso sólo sucede si los niveles de la reserva son insuficientes; aquí las pensiones de los jubilados son financiadas por los trabajadores activos, lo cual se conoce como *solidaridad intergeneracional*. Las personas trabajadoras aceptan el arreglo, en el entendido de que, cuando llegue el momento de su retiro, la población de trabajadores jóvenes los financiará.

¿Pero qué pasa si un modelo de pensiones de beneficio definido agota sus reservas y por ende la

solidaridad intergeneracional se activa? En este caso toma el nombre de beneficio definido de reparto. Es en este punto en el que se pone en tela de juicio la viabilidad financiera del modelo. Mientras la razón de dependencia³ permanezca constante, el modelo cuenta con estabilidad, siempre y cuando se considere la relación de trabajadores activos a pensionados. Pero a medida que la relación caiga, la presión se hará más grande, lo cual ha venido sucediendo en prácticamente todos los países de la región que tienen este modelo. Esto se explica por el nulo crecimiento del mercado formal, más que por la caída de la fecundidad, como comúnmente se dice.

Retomando el hilo, la redistribución toma lugar al momento de pagar las pensiones y corresponde a las leyes adecuar la mejor forma de hacerlo, pensando en reparar, aunque sea parcialmente, las imperfecciones y desigualdades de los mercados de trabajo. Dotando de mejores pensiones, en proporción a su último sueldo, a personas trabajadoras de menores recursos o comúnmente excluidas, como las mujeres. Además, y esto debe subrayarse, los gobiernos garantizan mecanismos de Estado, que bien administrados tienen cargas fiscales mínimas.

³ Es un indicador de dependencia económica potencial. Mide la población en edades "teóricamente" inactivas en relación a la población en edades "teóricamente" activas: Cepal, s.f.

En general, hasta la década de los ochenta, el modelo de BD fue utilizado por toda la región, donde los institutos u organismos encargados de la seguridad social administraban las aportaciones tripartitas (o bipartitas si sólo aportaba la persona trabajadora y la empleadora), y la legislación o normativa en turno delimitaba el cálculo para otorgar el beneficio de la pensión a los diversos trabajos formales. Sin embargo, el proceso que vivió la economía mundial a finales del siglo XX resultó en un crecimiento desmedido del mercado informal, de la precarización laboral y la disminución acelerada del Estado en la actividad económica. Esta situación se dio en el marco del establecimiento de las políticas neoliberales.

Capitalización individual. Cambio en el paradigma de la seguridad social

A comienzos de la década de los ochenta tomaron fuerza las ideas gestadas desde el Coloquio Lippmann⁴ sobre un cambio en el modelo político económico. El cuadro de estas ideas y su implementación generó en los países del continente un proceso de re-mercantilización de la sociedad, ocasionando una reducción de beneficios y políticas sociales del bienestar, así como el repliegue del Estado y sus servicios. A esto se le sumó una desaparición casi total de la negociación colectiva y un crecimiento exponencial de la desregulación y de la flexibilización del mercado laboral (Standing, 2014). Lo anterior afectó de forma directa a los trabajadores formales y los niveles de informalidad agregada de los países.

En este sentido, se tomaron también decisiones que transformaron el paradigma de la seguridad social, en particular el de las pensiones. En 1980,⁵ en el marco de un proceso de liberalización de la economía internacional, el gobierno chileno de Pinochet privatizó las pensiones de la mayoría de los trabajadores y sustituyó el modelo de pensiones

basado en el BD ⁶ por un modelo de capitalización individual (CI) administrado por empresas privadas. La sustitución del modelo enfocado a la mayoría de la población implica la invariable creación de una generación de transición, que mantiene los derechos adquiridos del modelo de pensiones previo (Ruezga, 2009). Se consideró a casi todos los trabajadores, con excepción de los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden, quienes mantuvieron sus pensiones sin cambios (Mejías & Panes, 2018).

En términos generales, el modelo de CI disminuye la responsabilidad del Estado sobre las pensiones, relegando su papel al de una entidad reguladora y supervisora de las empresas privadas que serían las encargadas de administrar e invertir los recursos aportados. Estas empresas, ligadas al sector financiero, se denominaron Administradoras de Fondos de Pensiones (nombre que mantienen en Chile, República Dominicana y El Salvador; en México son conocidas como Afore), donde también se incluyó la participación de las compañías aseguradoras, las que, en última instancia, serían las que venderían productos financieros que representan un pago periódico de por vida. En México se conocen como rentas vitalicias, tratando de hacer las veces de una pensión (Martínez, 2020).

Este modelo tiene la particularidad de que el trabajador desconoce el monto de su pensión hasta el momento de solicitarla. Lo que conoce es a cuánto asciende la contribución periódica, de ahí que sea comúnmente conocido como modelo de contribución definida. Una característica que lo envuelve es que los recursos se individualizaron en una cuenta a nombre de cada trabajador, con el propósito de que durante su vida laboral "ahorre" lo necesario para poder comprar una renta vitalicia. Con esto se eliminó la redistribución y solidaridad que todo modelo de pensiones debe tener. Los recursos aportados serían invertidos en los mercados financieros nacionales e internacionales, con la promesa de conseguir rendimientos para los trabajadores. El tamaño o magnitud de estos últimos dependían de la capacidad de inversión de los nuevos administradores, de las comisiones cobradas y de la volatilidad de los instrumentos financieros conformados en el portafolio.

4 Para leer sobre los albores del neoliberalismo como conjunto de ideas se recomienda: Escalante, 2018; Escalante, 2015.

5 La ley que establece el nuevo sistema de pensiones (L° 3500) se promulgó el 4 de noviembre de 1980 y se le dio un margen de dos años a los trabajadores en activo para decidir si querían cambiar al nuevo modelo o permanecer en el viejo. Todos los trabajadores que comenzaran a cotizar después del 31 de diciembre de 1982, estuvieron obligados a incorporarse al nuevo modelo (CIEEDES, 1992).

6 Las modificaciones abarcaron las pensiones de vejez e invalidez. Así como para las de sobrevivencia, pues al momento de jubilarse los trabajadores debían adquirir un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

En resumen, se trató de la privatización de las aportaciones de los trabajadores y, en los hechos, el Estado transfirió los riesgos de empobrecimiento en la vejez a los trabajadores formales (Martínez, 2020). En Chile se decidió que ni el gobierno, ni las empresas aportarían al pago de sus pensiones, sólo lo harían los trabajadores. En México, la característica tripartita no desapareció.

A partir de la privatización de las pensiones en Chile, trece países de la región y dieciséis del resto del mundo incluyeron parcial o totalmente modelos de cuentas individuales de administración privada en sus sistemas de pensiones, a saber: Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Estado Plurinacional de Bolivia, México y República Bolivariana de Venezuela (1997), El Salvador (1999), Nicaragua (2000), Costa Rica, Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008).⁷

A pesar de la vehemencia con la que algunos gobiernos privatizaron parte o la gran mayoría de su sistema de pensiones, el último estudio en la materia realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) muestra su rotundo fracaso, pues el 60% de los países que transitaron por estas políticas, han dado marcha atrás.

A la fecha, en la región sólo cuatro países mantienen este modelo de cobertura para la gran parte de su población trabajadora: Chile, México, El Salvador y República Dominicana.

Modelo Paralelo. La semiprivatización del sistema de pensiones

El proceso de implementación de políticas de corte neoliberal que se llevaron a cabo en Perú, no implicó una privatización total del sistema de pensiones.⁸ En cambio, se generó un tercer tipo de modelo denominado paralelo, en el que convive el modelo de beneficio definido de administración pública con el modelo de cuentas individuales de administración privada. La coexistencia de éstos no es complementaria, en el sentido de que compiten

7 El resto de los países son: Hungría y Kazajstán (1998), Croacia y Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria, Estonia y Federación de Rusia (2002), Lituania, Rumania y Nigeria (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), Ghana (2010), República Checa (2013) y Armenia (2014) (OIT, 2019).

8 Para mayor información sobre las políticas neoliberales que llevó a cabo Perú, véase Crabtree & Thomas, 2000.

para que los trabajadores elijan uno u otro modelo para pensionarse.

En 1991, el presidente Alberto Fujimori realizó el primer intento para transformar el sistema con el Decreto N° 724. En la relatoría de hechos o antecedentes se señala la obligación del Estado de proveer de seguridad social a todos, pero a la par indica que, por sí mismo, no puede cumplir con la tarea, por lo que es su obligación comprometer a otros sectores de la sociedad. Sin embargo, fue hasta 1992⁹ que el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional publicó el Decreto de Ley 25897, con el cual se instauró el modelo paralelo. En éste convivirían la administración del modelo estatal, eliminando la autonomía del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS)¹⁰ que, hasta antes de las reformas fujimoristas, administraba la seguridad social; y autorizó la creación del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones (SPP) conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) (Ruezga, 2009).

La gran diferencia con el sistema de capitalización individual chileno fue que la incorporación al SPP fue voluntaria, por lo que los trabajadores decidirían si querían mudar de sistema o preferían mantenerse en el modelo de beneficio. Incluso podían decidir cambiar de esquema de jubilación y, antes de cierto tiempo, regresar al modelo administrado por el Estado. Así fue como se creó el tercer tipo de modelo de pensiones en América Latina, en el cual coexisten el Estado y el sector privado y que sólo otro país asimiló, con sus propios contrastes, Colombia.¹¹

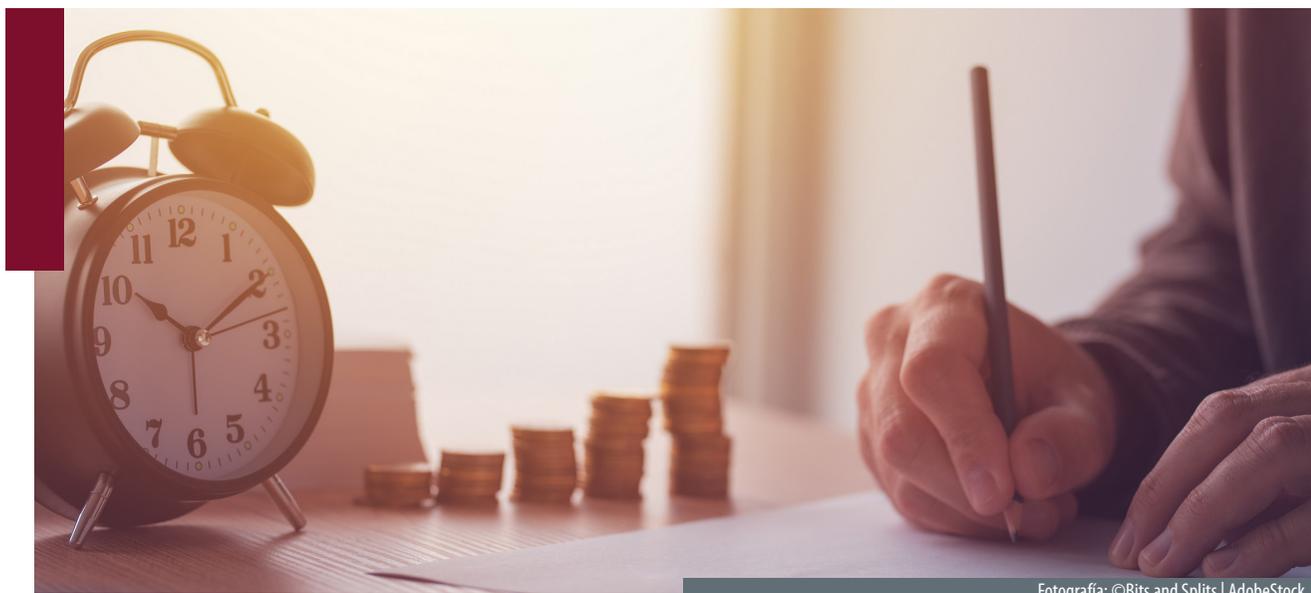
El modelo mixto de pensiones. El Estado como rector y la participación de las empresas privadas

Uruguay es considerado por muchos un país pionero en el establecimiento y desarrollo de mecanismos de seguridad social. A lo largo de su historia

9 Que entraría en vigor hasta 1993.

10 Posterior a 1994, se creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP), para administrar el Sistema Nacional de Pensiones (SNP): Ley N° 25967 / N°26323

11 De acuerdo con Juan Manuel Santos, Colombia buscó la sustitución de su modelo de pensiones por uno de capitalización individual. Sin embargo, el Congreso de Colombia se opuso y la reforma previsional de 1993 dio como resultado la adopción de un modelo paralelo (Santos, 2010).



Fotografía: ©Bits and Splits | AdobeStock

ha mantenido una política pública dinámica en términos de innovación y procesos que involucran el bienestar de sus habitantes.

En 1995, Uruguay decretó la transformación de su sistema de pensiones mediante la publicación de la Ley 16.173, pasando de un modelo de beneficio definido a un modelo mixto de pensiones. Con ello, surgieron las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), empresas privadas que reciben parte de las aportaciones de los trabajadores para su inversión en los mercados financieros, buscando entregar rendimientos que, sumados a las aportaciones, permitan a los trabajadores adquirir una pensión (Ruezga, 2009).

La particularidad de este modelo es que estas empresas no compiten con el Estado, como en el caso del modelo paralelo, o lo sustituyen completamente como en el caso del modelo de contribución individual, sino que conviven con él. Además de que la solidaridad intergeneracional puede mantenerse. En Uruguay, la ley estableció que, tanto las aportaciones bipartitas, los impuestos y la asistencia financiera estatal, serán las que financien las pensiones de los jubilados.

El trasfondo financiero es el siguiente, las aportaciones al seguro de vejez y cesantía son divididas en tres, considerando niveles de ingresos. El primer nivel, cuyas aportaciones serían tripartitas, comprendió el régimen de solidaridad intergeneracional, agrupando a todos los afiliados con ingresos de hasta cinco mil pesos uruguayos. El segundo nivel

estableció el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, que comprendió el tramo de ingresos superiores a cinco mil y hasta quince mil pesos uruguayos. Su administración estaría a cargo de entidades propiedad de instituciones públicas o de personas u organizaciones privadas. El tercer nivel considera a las personas con ingresos que excedan los quince mil pesos uruguayos, cuyas aportaciones son voluntarias y van a cualquiera de las entidades administradoras referidas anteriormente. Los dos últimos niveles se financian exclusivamente con aportaciones personales (Ley N° 16,173, 1995).

Ahora bien, este modelo también toma en cuenta una contraprestación. A todos los trabajadores se les dará una pensión de beneficio definido por las aportaciones realizadas en el primer nivel, complementada con otra pensión adquirida por los fondos ahorrados en la cuenta individual generados por los niveles dos y tres.

Este cuarto modelo complementa los tipos de modelos de pensiones en América Latina. En síntesis, el Estado mantiene un modelo de beneficio definido, donde agrega un canal de ahorro obligatorio para todos los trabajadores que superen cierto umbral de ingresos, además estos trabajadores con mejores salarios también aportan a los fondos que son utilizados para financiar las pensiones de beneficio definido, manteniendo la solidaridad intergeneracional. De esta forma, todas las personas que se jubilen tendrán una pensión bajo el BD y complementarán su pensión con una pensión ge-

nerada a partir de sus aportaciones al ahorro individual obligatorio y/o voluntario.

En este sentido, se tiene un modelo que asegura un nivel mínimo de ingresos en la vejez para todos los trabajadores formales, se apoya de la solidaridad intergeneracional y redistribución de las aportaciones de las personas de mayores ingresos y, muy importante, limita las desigualdades en el ejercicio del gasto gubernamental destinado al pago de las pensiones más onerosas, habilitando un esquema de ahorro obligatorio para los trabajadores de mayores ingresos.

Los otros dos países en la región que comparten este régimen de pensiones para la mayor parte de su población son Costa Rica (2001) y Panamá (2008), con características diferenciadas pero que entregan pensiones de beneficio definido complementadas con pensiones generadas a partir del ahorro individual.

Bibliografía

- Aparicio, A. (2014). Historia Económica Mundial 1950–1990. *Economía Informa*, 385, 70-83
- Aguilar, A. (2004). Professor Emil Schoenbaum. *Revista CISS*, núm. 7, 9-32
- Barr, N. & Diamond, P. (2010). *Pension Reform*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press
- Crabtree, J. & Thomas, J. (2000). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico; IEP.
- CIEDES (1992). *12 años de modernización de la seguridad social en Chile. Evaluación crítica y proyecciones*. Santiago. Chile: CIEDES.
- Decreto Legislativo N° 724 (1991). Lima, Perú. Recuperado en 27 de julio de 2020, de: <https://bit.ly/3hh2Z3m>
- Decreto Legislativo N° 25897 (1992). Lima, Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado en 27 de julio de 2020, de: <https://bit.ly/31im1kG>
- Escalante, F. (2018). *Así comenzó todo. Orígenes del Neoliberalismo*. Ciudad de México, México: Cal y Arena
- _____ (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- Huber, E. & Bogliaccini, J. (2010). Latin America. En Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J. Obinger, H. & Pierson, C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 645-655). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Kuhnle, S. & Sander, A. (2010). The Oxford handbook of The Welfare State. En Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J. Obinger, H. & Pierson, C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 62-80). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Ley N° 16.173. (1995). Gobierno de la República de Uruguay. Recuperado en 27 de julio de 2020, de: <https://bit.ly/3iVxn3K>
- Mares, I. (2010) Macroeconomic outcomes. En Castles, F., Leibfried, S., Lewis, J. Obinger, H. & Pierson, C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 539-552). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Mejías, S. & Panes, D. (2018). Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile. En Rodríguez, I & Vommaro, P. (coords). *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (pp. 47-83). Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- Mesas-Lago, C. (2019). *Social Security in Latin America. Pressure Groups, stratification and inequality*, Pittsburg, EUA: University of Pittsburg Press.
- Munck, R. (2005). Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism. En Saad-Filho, A & Jonhston (eds). *Neoliberalism A critical Reader* (pp. 60-69), Londres, Reino Unido: Pluto Press.
- Ortiz, I., Durán, F., Urban, S., Wodsak, V., & Yo, Z. (2019) *La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Documento de trabajo núm.63. Ginebra, Suiza Organización Internacional del Trabajo.
- Ruezga, A. (2006). La seguridad social y sus antecedentes. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 2, ene-jun, 283-340
- _____ (2009). *Seguridad social. Una visión latinoamericana*. Ciudad de México, México: CISS
- Salazar-Xirinachs, J. & Chacaltana, J. (2018). *Políticas de formalización en América Latina. Avances y Desafíos*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima, Perú: FORLAC.
- Sanchez-Belmont, M., Ramírez, M. & Romero, F. (2019). Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS. Ciudad de México, México: CISS.
- Santos, J. (2010). Cómo se creó el sistema de capitalización en Colombia. José Pinera. Recuperado en 27 de julio de 2020. Disponible en: http://www.josepinera.org/josepinera/Jp_ABC_ref_pen_col.htm
- Standing, G. (2014). *The Precariat. The new dangerous class*. Londres, Reino Unido: Bloomsbury Academic.
- Thullen, P. *Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivencias*. Madrid, España: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Hacia la construcción de un nuevo sistema de pensiones en México

Fotografía: ©snowing12| AdobeStock

98

EL ESTADO MEXICANO ES RESPONSABLE DEL DISEÑO, implementación, ejecución y sostenimiento de las políticas públicas necesarias para brindar a su población una adecuada seguridad social, la cual, tiene como principal objetivo combatir las diversas condiciones de vulnerabilidad que impiden el adecuado desarrollo de la población en los ámbitos laboral, económico, educativo y cultural.

La realidad de nuestro país es dinámica, por lo que las instituciones encargadas de garantizar la seguridad social se enfrentan a cambios tecnológicos, demográficos, económicos, sociales y políticos (Hernández, 2019), que generan retos que hacen necesaria la permanente actualización de las estrategias implementadas con la finalidad de que los derechohabientes gocen de las prestaciones mínimas indispensables para que ellos y sus familias se vean libres de condición de vulnerabilidad.

Uno de los principales retos que enfrenta la seguridad social en México lo encontramos en el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que a la letra dice:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y



Susana Cano González

Secretaría de la Comisión de Seguridad Social en la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura .

los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. (Trabajo, 2018)

Si se atiende este artículo adecuadamente, se verá que la seguridad social es un derecho que se debe garantizar a toda la población y no sólo a aquellas personas que laboran en la formalidad o sus familiares. Esta perspectiva está fundamentada en el principio de universalidad (Calvo, 1998), que pretende paliar definitivamente las brechas económicas que generan condiciones de marginación que impiden que buena parte de los mexicanos vivan dignamente y con todos sus medios de subsistencia satisfechos.

A este respecto la Organización Internacional del Trabajo (de la cual México es miembro desde 1931) refiere que sólo una de cada cinco personas en el mundo cuenta con una cobertura adecuada de seguridad social (OIT, 2003), por ello, desde 2003, ha puesto en marcha una campaña a nivel mundial, encaminada a animar y asistir a los Estados miembros, para que éstos extiendan la cobertura de seguridad social para la totalidad de sus ciudadanos.

Este es un reto más en la búsqueda de brindar una adecuada seguridad social para todos los mexicanos pues debe considerarse que 6 de cada 10 trabajadores en nuestro país labora en la informalidad (García, 2018), teniendo un impacto directo en la economía nacional pues el 22% del PIB nacional proviene de esas fuentes informales.

La situación descrita anteriormente hace evidente que millones de personas en el país laboran y generan riqueza sin que esto signifique para ellos el goce de los derechos que trae consigo la seguridad social, viviendo constantemente ante los peligros de vulnerabilidad resultado de no gozar de servicios de salud o prestaciones mínimas que garanticen su subsistencia. Ello, naturalmente, los mantiene en una situación de discriminación que no sólo los margina social y económicamente hablando, sino que tiene severas repercusiones democráticas.

Por otro lado, que la población mexicana goce de derechohabencia en alguna de las instituciones rectoras, en términos históricos, se debe a que México estuvo a la vanguardia al incluir los derechos de los trabajadores en la Constitución de 1917 y reforzó los esfuerzos en esa materia al crear instituciones encargadas de la seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943

o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959.

Y en lo que compete a su participación en los esfuerzos internacionales en idéntica materia, el Estado mexicano ha diseñado e implementado su normatividad sobre seguridad social con profunda influencia de la OIT, de la cual, como miembro, ha ratificado 78 de los 188 convenios aceptados por dicha institución. (OIT, 2013)

Naturalmente todos los convenios ratificados han sido de suma importancia en el diseño legal e institucional de la seguridad social en México. Sin embargo, es de vital importancia que se destaque la influencia del *Convenio No. 102. Sobre la Seguridad Social (Norma Mínima)* celebrado el 28 de junio de 1952, pues establece fundamentos internacionalmente aceptados que promueven la garantía de diversos derechos que a continuación se presentan:

1. Asistencia médica (Parte II).
2. Prestaciones Monetarias de Enfermedad (Parte III).
3. Prestaciones de desempleo (Parte IV).
4. Prestaciones de vejez (Parte V).
5. Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional (Parte VI).
6. Prestaciones familiares (Parte VII).
7. Prestaciones de Maternidad (Parte VIII).
8. Prestaciones de Invalidez (Parte IX).
9. Prestaciones de Sobrevivientes (Parte X).
10. Igualdad de Trato a los Residentes no Nacionales.

La ratificación por parte del Estado mexicano de este Convenio perfila a la seguridad social como el conjunto de derechos que previenen la situación de vulnerabilidad por falta de atención médica para el trabajador y su familia, además de crear las condiciones mínimas necesarias para garantizar un ingreso que sirva como sostén familiar en caso de pérdida del empleo, maternidad, accidente laboral o enfermedad. Además de que contempla la atención de personas de la tercera edad para evitar la condición de abandono y atender enfermedades o padecimientos.

A pesar de todos los esfuerzos hasta ahora mencionados, debe destacarse que el número de derechohabientes en México sigue siendo muy bajo, respecto de la cantidad de personas que viven en

condiciones de vulnerabilidad. Además de que debe atenderse con seriedad el hecho de que estar afiliado a alguna institución de seguridad social no significa que todas las necesidades personales, familiares, sociales o económicas sean adecuadamente atendidas.

En otras palabras, aun contando con derecho-habienencia, es bastante probable que los derechos a los que se tiene acceso no estén garantizados adecuadamente, trayendo como resultado una mala administración de la seguridad social que impacta no sólo la economía nacional, sino las condiciones en que viven millones de familias mexicanas.

A todo lo hasta ahora mencionado debe agregarse la urgencia de reorganizar la estrategia de recaudación para que esté debidamente fundamentada en el principio de solidaridad (Calvo, 1998), pieza clave de los sistemas exitosos de seguridad social pues prevé que las personas que se encuentren en condiciones de hacerlo, aporten con sus contribuciones los recursos requeridos para coadyuvar a la mejora de las condiciones en que viven personas con mala o nula atención de su seguridad social.

En resumen, para que la seguridad social en México mejore su calidad considerablemente es necesario que las instituciones rectoras se mantengan en constante actualización respecto de los cambios demográficos, económicos, sociales y culturales que se viven en el país; que se diseñen estrategias eficaces que coadyuven a la consolidación del principio de universalidad en lo que respecta al goce de estos derechos; que exista una adecuada vinculación entre los derechos que gozan los derechohabientes y las realidades económicas con las que se enfrentan ellos y sus familias; además de que las recaudaciones estén fincadas en el principio de solidaridad.

La experiencia internacional ha mostrado que ahí donde existen diversas instituciones encargadas de la seguridad social, es necesario que existan estrategias de vinculación que promuevan la actividad estatal homogénea con la finalidad de que la distribución de los recursos se ejecute priorizando a las personas más necesitadas y considerando un aumento gradual de los beneficios que gozan. (Calvo, 1998)

El caso francés, que garantiza la seguridad social en su artículo 34 constitucional, es un buen ejemplo de la implementación de un sistema inte-

gral que ayude a garantizar estos derechos, pues a través de las contribuciones de los empleadores y empleados se han creado diversos regímenes que pretenden extender la protección social a tantas personas como sea posible.

El sistema de la Seguridad Social en Francia consta de cinco grandes apartados:

1. El régimen general, que cubre a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, así como a otras categorías de personas (estudiantes, beneficiarios de determinadas prestaciones, residentes) que, a lo largo de los años, han estado afiliados;
2. Los regímenes especiales de los trabajadores por cuenta ajena de los cuales algunos cubren todos los riesgos y otros solo el seguro de vejez (los nacionales dependen en dicho caso del régimen general para cubrir los demás riesgos);
3. El régimen agrícola, que engloba todos los riesgos, pero en dos líneas distintas: los agricultores autónomos y los trabajadores agrícolas por cuenta ajena;
4. Los regímenes de trabajadores autónomos no agrícolas: existen tres regímenes para el seguro de vejez de los trabajadores autónomos (artesanos, comerciantes e industriales, así como profesiones liberales) y un régimen del seguro de enfermedad;
5. Los regímenes del desempleo y los regímenes obligatorios de las pensiones complementarias.

El régimen general, como puede verse, es el más amplio de los que componen el sistema de seguridad social francés, por lo que es necesario que se exponga cuáles son las ramas que lo componen:

- La rama de enfermedad, maternidad, invalidez y fallecimiento;
- La rama de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- La rama de vejez;
- La rama de la familia. (Europea, 2012).

Como puede apreciarse, este sistema integral de seguridad social se divide en diversos apartados que contemplan a grupos sociales diferentes, así



Fotografía: © lovelyday12 | AdobeStock

como ramas de atención que se manifiestan a través de la garantía de derechos específicos en función de las necesidades de esos grupos.

Esto sólo puede ser posible a través del trabajo coordinado de las instituciones y ministerios involucrados en la atención de la población en situación de vulnerabilidad en el país en cuestión.

Sirva este ejemplo para hacer aún más evidente la necesidad de la creación de un sistema que vincule a las diversas instituciones de los niveles y órdenes de gobierno mexicano con la finalidad de constituir un eje rector que proponga medidas homogéneas que ayuden a paliar definitivamente los retos que enfrenta la seguridad social en México, expuestos anteriormente.

La planificación adecuada en esa materia requiere de la vinculación interinstitucional en la que los esfuerzos conjuntos generen información suficiente que promueva la retroalimentación necesaria para dar continuidad a las estrategias exitosas y subsanar o suspender aquellas que presentan resultados negativos; generando así, responsabilidades compartidas en las que la atención a los derechohabientes contemple las condiciones reales en que viven ellos y sus familias.

Es por todo lo anterior, y teniendo como principal objetivo la erradicación de las condiciones de vulne-

rabilidad, discriminación, desigualdad económica y marginación social en que viven millones de familias en nuestro país, por lo que observo y trabajo en una nueva Ley con la finalidad de crear el Sistema Nacional de Coordinación de la Seguridad Social.

Fuentes

Hernández, A. B. (2019). La seguridad social y los desafíos de la Inclusión juvenil en América. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado el 2020, de <https://bit.ly/3aLoVBC>

Calvo León, Jorge Iván. "Principios de seguridad social". Publicado en *Revista Jurídica de Seguridad Social*. No. 8, enero 1998. Disponible en: <https://bit.ly/31TeveO>

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2003). "Un reto universal: seguridad social para el mundo". *Revista Trabajo* No.49. Recuperado el 2020, de <https://bit.ly/34qfvKF>

García, A. K. (2018). *El Economista*. Recuperado el 2020, de <https://bit.ly/2CMfjtH>

https://www.ilo.org/mexico/la-oficina/WCMS_209748/lang-es/index.htm

Toda la información contenida en este documento referente al sistema de seguridad social francés fue consultada en Comisión Europea (2012). *La seguridad social en Francia*. Disponible en: <https://bit.ly/3fSHG73>

Sobre la reforma al sistema de pensiones en México

Fotografía: © rawpixel.com | Freepik

Introducción

EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN IMPLICARÁ la modificación de la forma de realizar políticas públicas, de planear los requerimientos de infraestructura médica en la atención de enfermedades crónico-degenerativas y el financiamiento de los distintos esquemas de pensiones.

La seguridad social se refiere a la protección que la sociedad brinda a sus individuos y hogares para asegurar asistencia médica y un ingreso en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad, pérdida del sostén de familia y vejez (OIT, 2003). Este último caso cobra especial relevancia para 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 y 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).

De acuerdo con Vázquez (2012) y Ulloa (2017) el desarrollo de los sistemas de pensiones depende de las características económicas e institucionales



José Luis Clavellina Miller

Investigador "C" en la Dirección General de Finanzas del IBD. Doctor en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

[@JLCLMILLER](#)

de cada país, y dependen además 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 aspecto importante a considerar es la Reforma implementada al sistema de pensiones que entró en vigor en 1997, según 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); de forma que cada trabajador está obligado a cotizar para su retiro y es responsable, a través de sus aportaciones, del monto de su pensión.

Sin embargo, proyecciones de organismos internacionales como la OCDE (2016) señalan que la tasa de reemplazo que percibirán los trabajadores bajo este sistema será de aproximadamente del 26% de sus ingresos al momento de retirarse, lo cual está por debajo de lo que la misma OCDE y la OIT recomiendan (esto es, un porcentaje que debería oscilar entre el 50 y el 70%).¹ Lo anterior da cuenta de la necesidad de modificar los principales parámetros del sistema de ahorro para el retiro (contribuciones, edad de retiro, ahorro voluntario, cuotas, salario, prestaciones) con la finalidad de que los futuros pensionados alcancen un nivel de vida digno.²

El presente artículo tiene como propósito analizar la reforma al sistema de pensiones en el país anunciada en julio pasado tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Asimismo, se incorporan algunos elementos que algunos organismos internacionales como la OCDE y la CEPAL han hecho con el propósito de mejorar la viabilidad del sistema de cuentas individuales.

1 Otros especialistas como Sánchez (2014) y Taphen (2017), proponen que la tasa de reemplazo debería ser de alrededor del 70% para mantener cierto nivel de bienestar en la vejez.

2 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).

Propuesta de Reforma al sistema de pensiones

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:

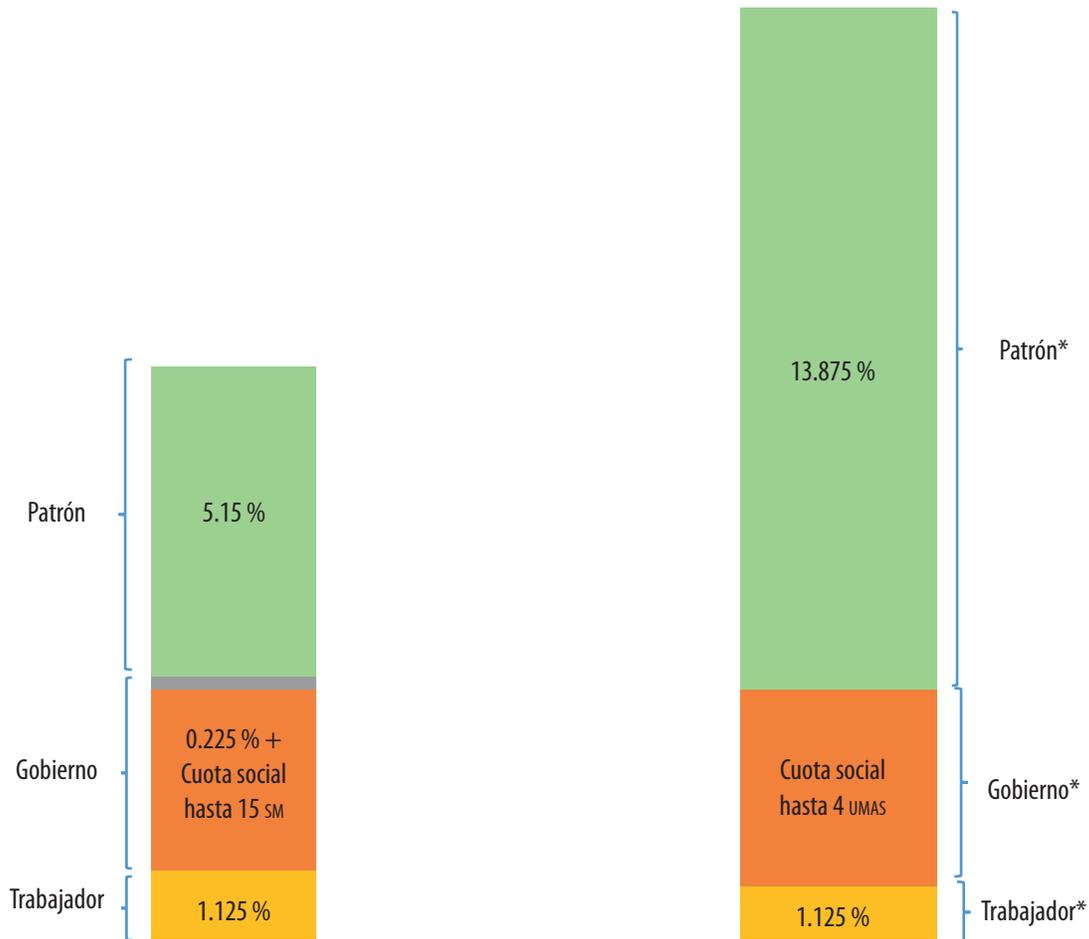
- Una iniciativa tripartita de reforma a la Ley del Seguro Social.
- Mejorar la calidad de vida de los trabajadores mediante el aumento de las pensiones y el incremento de más del doble en el porcentaje de trabajadores que alcancen una pensión mínima garantizada.
- Reformar el Artículo 4to Constitucional que establece el derecho a recibir una pensión a los adultos mayores.
- Incrementar las aportaciones tripartitas de 6.5% a 15%, 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% para la pensión que alcancen los trabajadores objeto de la reforma.

La SHCP reconoció que la aportación tripartita vigente (6.5% del salario más la cuota social que aporta el Estado) no es suficiente para cubrir una pensión digna para los trabajadores, por lo que se requiere elevar la proporción del salario destinado al retiro.³ La reforma propone que esta aportación total aumente, sin afectar el ingreso de los trabajadores, y que pase de 6.5% a 15% en un periodo de 8 años. Para ello, la contribución patronal se incrementará de 5.15% 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 (UMA). La SHCP argumenta que de esta forma, se genera un estímulo para la formalización del empleo.

3 De acuerdo con la SHCP (2020), el bajo nivel de aportaciones genera tasas de reemplazo insuficientes (30% para ingresos 4 veces el salario mínimo).

**Gráfica 1. Recursos aportados
(Porcentajes del salario)**



104

*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).

Para la SHCP, la reducción de 1 250 semanas a 750 en el requisito para obtener una pensión garantizada, permitiría a una gran cantidad de trabajadores alcanzar la antigüedad necesaria para obtenerla. Asimismo, dicha pensión pasaría de 3 289 pesos (80 % 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 (porcenta-

je que representa la pensión respecto del último salario recibido por el trabajador antes del retiro), sea en promedio 40 % superior respecto de su nivel actual. ⁴

⁴ 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.

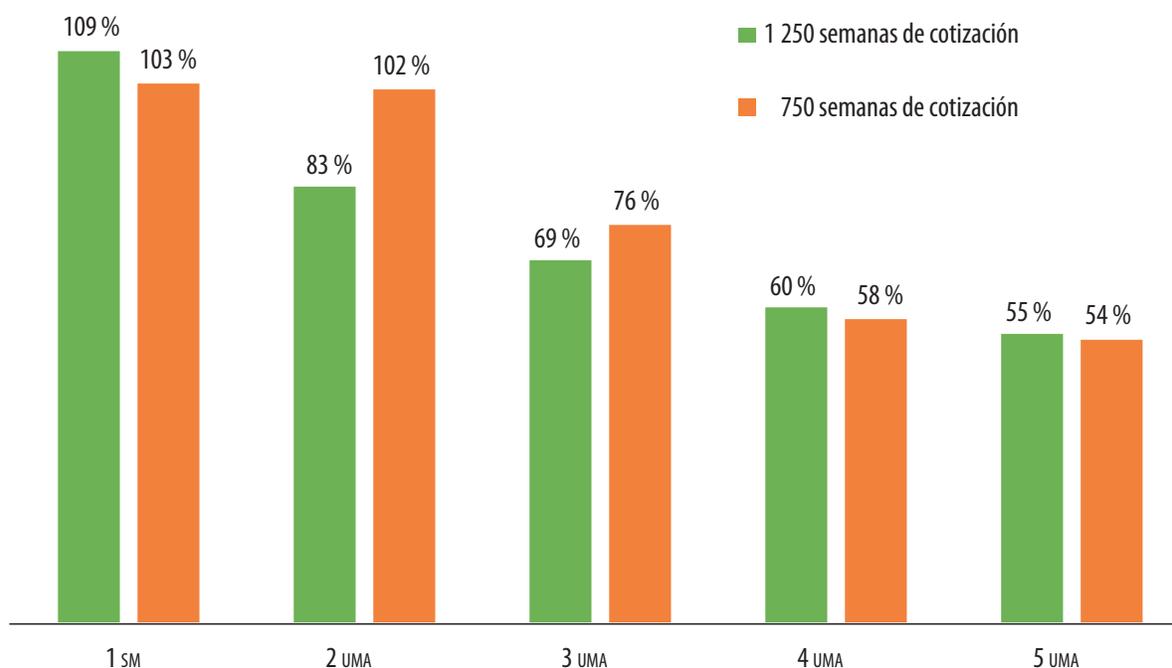
Cuadro 1. Incremento en las tasas de reemplazo propuesto en la reforma

	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 considerando 750 semanas de cotización, la tasa de reemplazo sería aún mayor y existirían más personas beneficiadas.

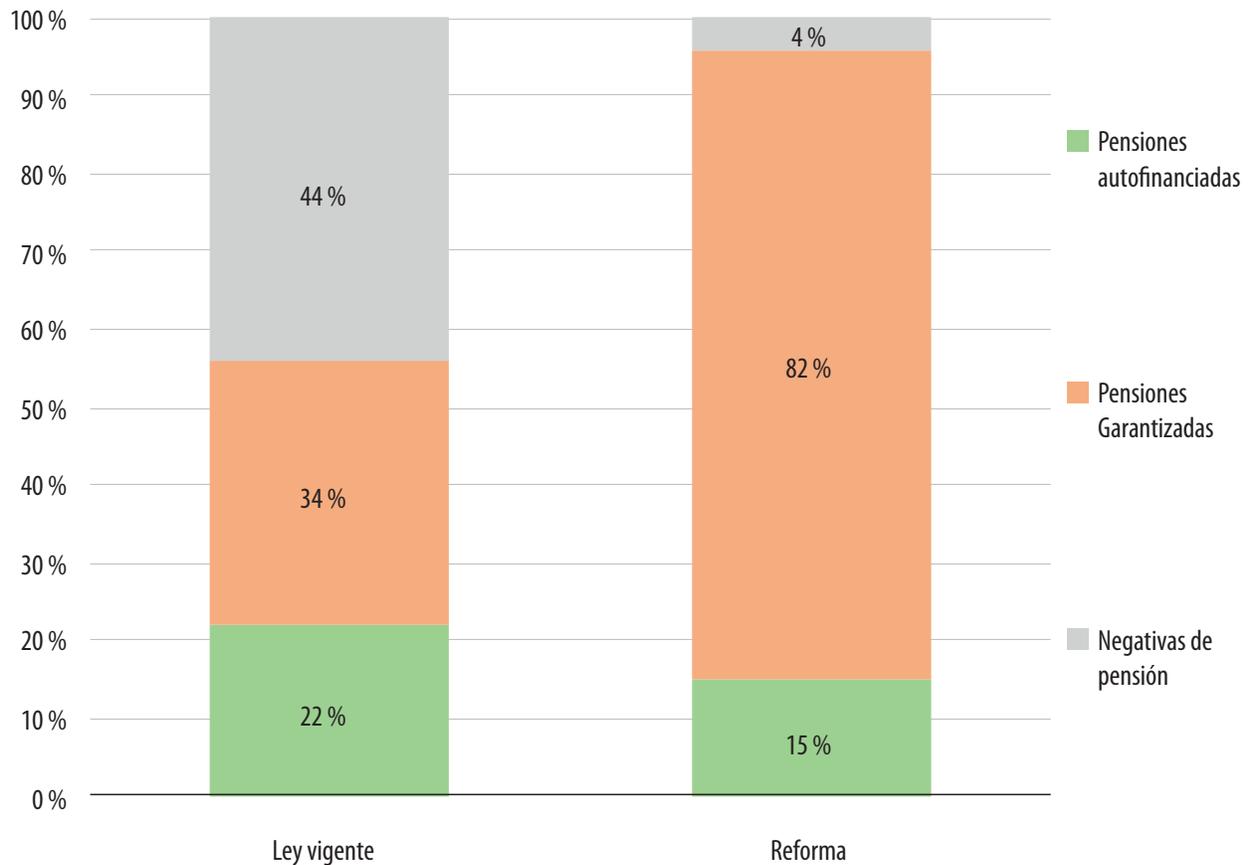
Gráfica 2. Incremento en las tasas de reemplazo tras la reforma (Porcentajes)



Fuente: SHCP (2020b)

La SHCP apunta que el porcentaje de trabajadores con derecho a una pensión garantizada pasaría de 56 % a 97 % y que dicha pensión incrementaría su cobertura del 34 % al 82 % de los trabajadores.

Gráfica 3. Trabajadores con pensión garantizada (Porcentajes)



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

Otros elementos que incluye la iniciativa se refieren a la posibilidad de combinar esquemas de rentas vitalicias con retiros programados con el propósito de realizar 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.

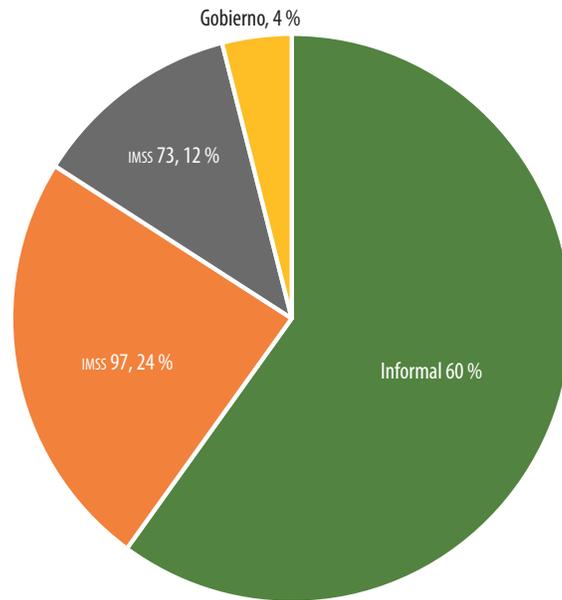
La SHCP espera que con la aprobación de la reforma que se reduzca el cobro de comisiones por parte de las Afores y que éste se ubique en niveles cercanos a estándares internacionales. Asimismo, señala que se reformaría el régimen de inversión de los recursos de los trabajadores para permitir la inversión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

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.

El CCE reconoce 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% del total) se encuentran en la informalidad.

Gráfica 4. Estructura de la Población Económicamente Activa (Porcentajes)

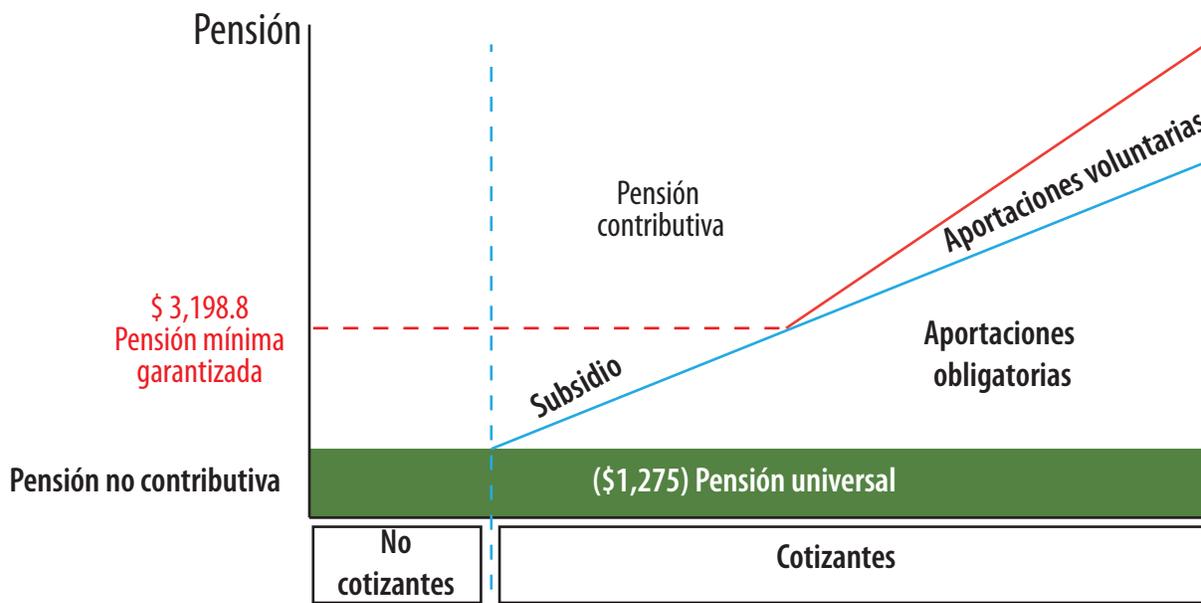


Fuente: CCE (2020).

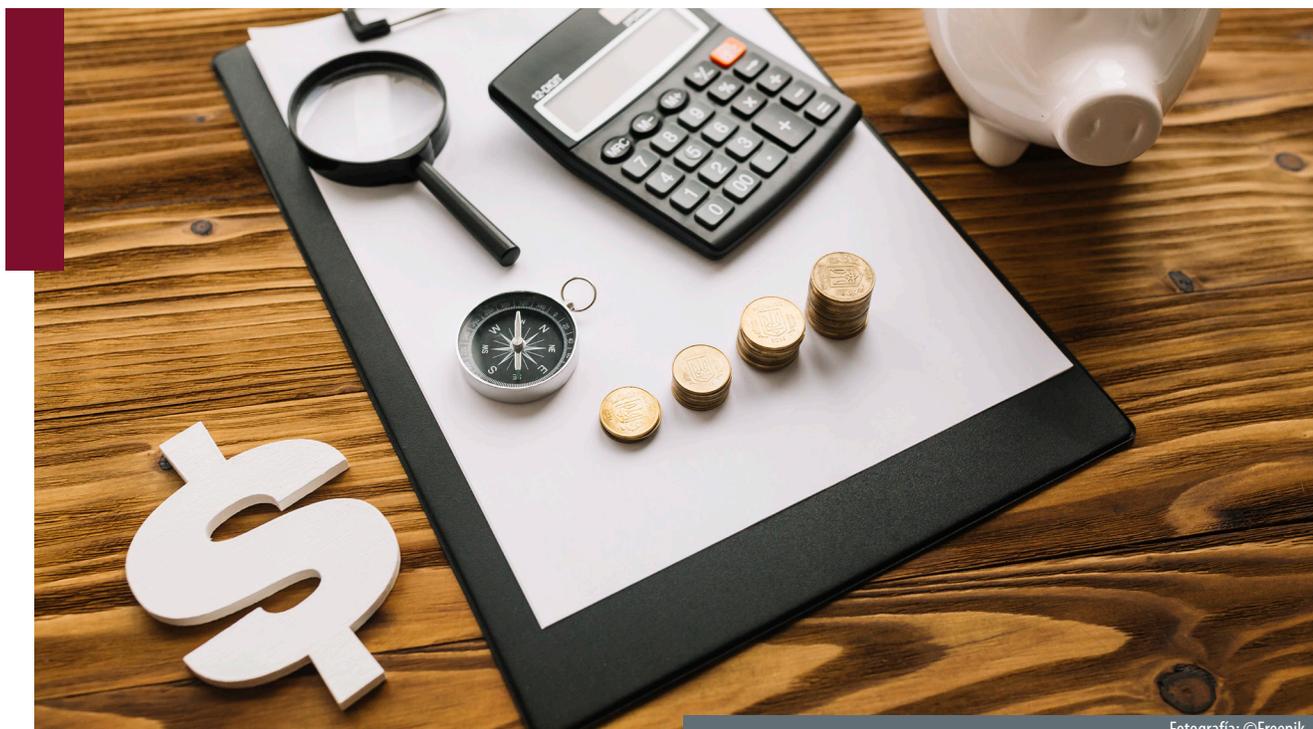
De acuerdo con el CCE (2020), la propuesta articula el pilar no contributivo del sistema con los pilares contributivos, pues la pensión universal sería un piso y los pilares contributivos (aportaciones vo-

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

Figura 1. Estructura del sistema de pensiones propuesto



Fuente: CCE (2020).



Fotografía: ©Freepik

Para el CCE, el aumento en la proporción del salario que se destina al ahorro para pensiones (que pasa de 6.5% a 15%), hará 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% 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.⁵

Cuadro 2. Contribución entre empresas y gobierno

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

Fuente: CCE (2020).

El CCE apuntó que en la actualidad una baja proporción de trabajadores cumpliría con el requisito de 1 250 semanas de cotización para alcanzar una

5 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 (CCE, 2020).

pensión, por lo que está de acuerdo con su flexibilización a 750 semanas en un inicio, para aumentarlas gradualmente a 1 000 semanas.⁶

El propio CCE señala que existen algunos aspectos a considerar a fin de que la aprobación de la reforma no incentive la formalidad. Uno 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 incentivar el que los trabajadores estén registrados ante el IMSS con un salario menor al que realmente perciban 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,

6 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.

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 considera 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.

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 los que se encuentran: 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), propone reformar los esquemas de inversiones de las Afores y las rentas vitalicias, así como mejorar el problema de la falta de densidades de cotización ocasionado por a la elevada informalidad que prevalece en la economía.

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; pues el sistema anterior proporciona un monto de pensión que no tiene relación con las contribuciones del trabajador, sino que supera lo que su ahorro le permitiría cubrir. Ante ello, propone un sistema pro-rata en el que el monto de las pensiones en el período transitorio contenga 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.

Otra propuesta es elevar las cotizaciones, pues el 6.5% sólo garantizaría, para un trabajador medio, una tasa de reemplazo de 26%. Para alcanzar una tasa de reemplazo del 50% se requeriría una contribución media durante 40 años de entre 13% y 18%. Por ello, propone aumentar gradualmente la contribución obligatoria y ligarla a los aumentos salariales, a fin de que el trabajador no vea reducido su salario disponible.

Una recomendación adicional de la OCDE (2014) es aumentar el nivel asistencial a la vejez para mejorar la lucha contra la pobreza e integrarlo con la pensión mínima garantizada. Aconseja además, mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en lo referente a las transferencias monetarias y su monitoreo. Adicionalmente propone 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 (gobierno federal, locales y universidades, entre otros).

Algunos problemas adicionales 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.

La OCDE recomienda además elevar la edad de retiro, 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 así como el funcionamiento del mercado de rentas vitalicias frente al riesgo de longevidad.

En el mismo sentido, Villareal et al., (2020), señala que para velar por la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, es necesario imponer un límite máximo a las pensiones de reparto, las cuales son otorgadas bajo la Ley de 1973 y que absorben casi el 90% del gasto en pensiones (y cuya tendencia seguirá en aumento hasta 2040-2045). 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); y elevar el monto de la pensión universal e integrarla al sistema de pensiones como un monto complementario.⁷

Consideraciones finales

La elevada informalidad, la baja densidad de cotizaciones y los bajos salarios, son problemas de fondo

⁷ También considera importante mejorar la educación financiera reforzando la relevancia del ahorro previsional y conceptos como inversiones, rendimientos, comisiones, etc. (Villarreal et al., 2020).

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 subregistro del salario base de cotización al IMSS por parte de las empresas. Posiblemente, el cruce de información entre el SAT y el IMSS ayude a evitar esta situación.

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.

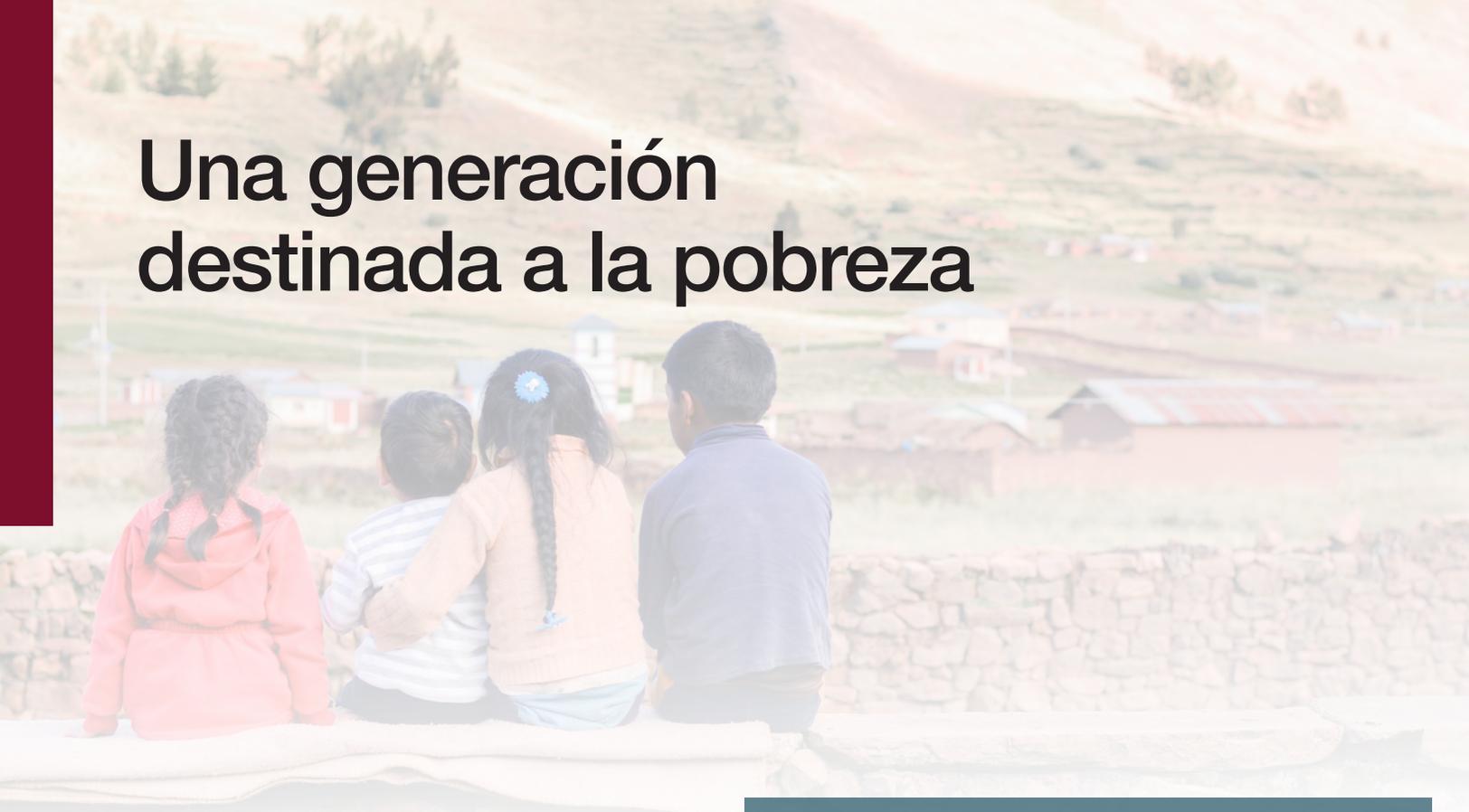


Ante el cambio en la estructura de la población las finanzas públicas tienen ante sí el reto de financiar no sólo las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los trabajadores del IMSS, sino también las de los gobiernos locales, de las universidades públicas, de las fuerzas armadas y de 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

- CCE (2020), Acuerdo para el Fortalecimiento de las Pensiones de los Trabajadores del Sector Privado. Presentación, Julio 2020.
- CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria), (2017). "Pensiones en México, 100 años de desigualdad". Disponible en: <https://ciep.mx/pensiones-en-mexico/>
- CONSAR (2020), Segundo Informe Trimestral 2020. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574025/Informe_Trimestral_2T2020.pdf
- 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.
- 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://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf
- OCDE (2020), Retirement savings in the time of COVID-19
- OIT (2003). Hechos concretos sobre la seguridad social. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf
- Salas, Jesús (2019). Sistema de Pensiones Mexicano, antecedentes, evolución y perspectivas. UNAM. Noviembre de 2019.
- Sánchez, 2014. El valor de tu pensión. Disponible en: <http://www.condusef.gob.mx/Revista/PDF-s/2014/168/pension.pdf>
- 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.
- Tapfen, S. (2017). La Reforma de pensiones mexicana: El próximo tsunami. ITAM, Universidad de Nottingham. Disponible en: <https://sites.google.com/site/tapensinha/publications>
- 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.

Una generación destinada a la pobreza



Fotografía: ©ruslanita | AdobeStock

112

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HA ESCUCHADO Y LEÍDO DE LA POSIBLE crisis en las finanzas públicas que va a acarrear el fracaso del actual sistema de pensiones; especialistas en la materia aseguran que se necesita con urgencia una reforma al actual sistema, pero hasta la fecha no ha habido una propuesta coherente y acorde a las necesidades financieras del país, por lo que nos preguntamos ¿Cuánto tiempo tenemos para evitar una crisis económica?

En el 2021 se estará pensionando la primera generación del sistema de pensiones de *contribución definida*, y se evidenciará el problema en el actual sistema de pensiones, pues los fondos previstos no alcanzarán para cubrirlos; aunado a ello, generará un problema de pobreza en las nuevas generaciones, ya que los trabajadores que alcancen una pensión lo harán con ingresos muy bajos, por lo que se estima que 5 de cada 10 mexicanos no tendrán una pensión, 3 de cada 10 sólo obtendrán una tercera parte de su último ingreso al retirarse, lo que hace que, derivado de este nuevo sistema, la mayoría de ellos no alcanzarán a pensionarse, otros no lo harán dignamente -lo que los llevará a la pobreza-, y muy pocos lo harán de manera digna.¹

¹ Mendoza Escamilla, Viridiana (11 de septiembre de 2019). Se acerca el “Día D” para el sistema de pensiones. Forbes México. Disponible en: <https://bit.ly/2CQwR7D>.



Angélica Guadarrama Barrera

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, cuenta con la Especialidad en Administración de Finanzas Públicas y la Especialidad en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha UCLM. Actualmente estudia el Máster de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha UCLM.

 @AngieGBarrera

 angelica.guadarrama@senado.gob.mx

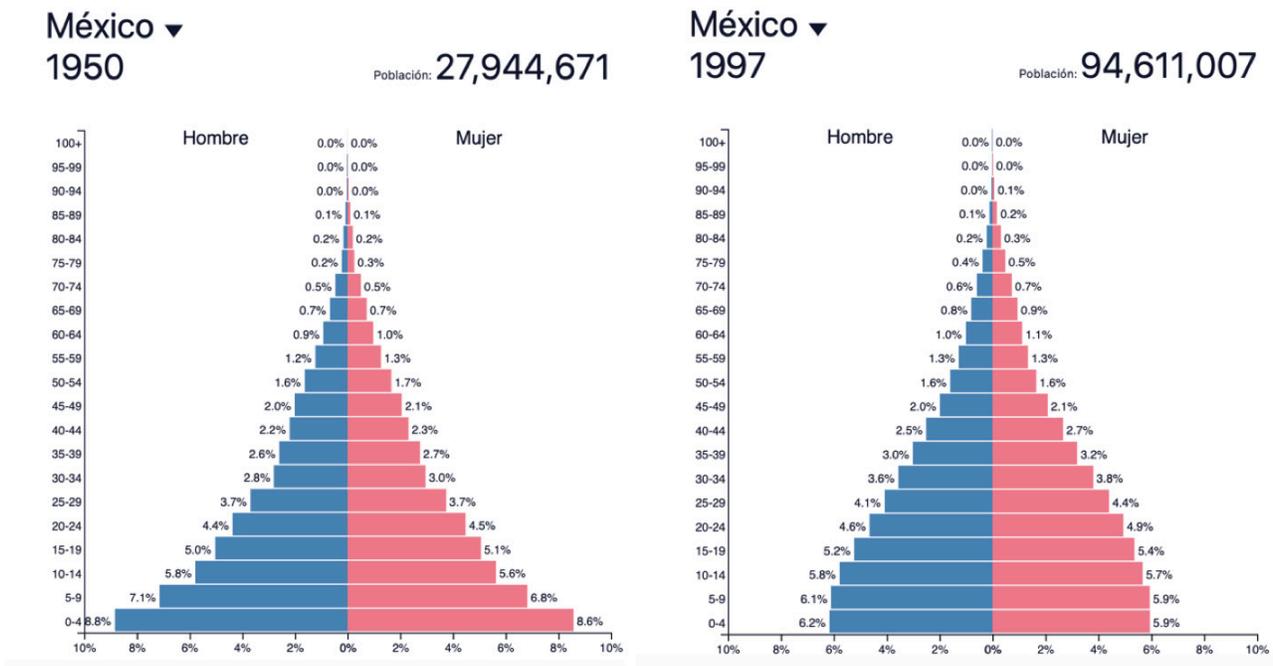
A principios del Siglo xx se implementó el bienestar social con el fin de que la población tuviera una mejor calidad de vida, motivo por el cual el Estado se encargó de garantizar el acceso a la educación, vivienda y seguridad social, y dentro de esta última se integró el sistema de salud y el de pensiones.

Actualmente existen más de 6.1 millones de pensionados² de más de 105 sistemas públicos de pensiones.³ La mayoría de estos sistemas son de reparto, técnicamente conocidos como de *beneficio definido*, que se construyen con base en el principio de solidaridad intergeneracional, en el cual los trabajadores junto con sus patrones fondean las pensiones de los más viejos, con la esperanza de que “otros trabajadores del futuro” aporten para financiar las pensiones que entonces les correspondan.⁴

2 Auditoría Superior De La Federación. Cuenta Pública 2018.
 3 Vázquez Colmenares, Pedro (2013). *Pensiones en México La próxima crisis*. México. Siglo veintiuno, p. 13.
 4 *Ibidem*.

Con el cambio demográfico que el país ha sufrido en las últimas décadas y el aumento de la esperanza de vida de las personas, el sistema de pensiones que se tenía desde mediados del siglo pasado, se fue volviendo insostenible, por lo que se tuvieron que hacer varias reformas para poder rescatar las pensiones de millones de trabajadores, aunque en la actualidad se ha demostrado que esas reformas fueron insuficientes, por lo que es urgente que se realice una nueva reforma en la que el sistema de pensiones cuente con mayor cobertura, garantice una pensión más alta para todos, y que sea a través de un sistema que genere seguridad y confiabilidad en todos los ámbitos a los trabajadores y patrones, sin embargo, hasta que esto no suceda nos encontramos al borde de una crisis de pensiones sin precedente, una crisis anunciada desde hace algunos años y que va a destinar a las nuevas generaciones a vivir en la pobreza.

Gráfica 1. Demografía del país de los años 1950 y 1997



Fuente: populationpyramid.net. Disponible en: <https://bit.ly/2YXYTW9>

En México el sistema de pensiones data del año 1925, con la creación de la Ley General de Pensiones Civiles y Retiros, y la Dirección General de Pensiones de Retiro.⁵ Entre los principales objetivos de la legislación y las funciones de la Dirección se encontraban el de proporcionar préstamos a corto plazo, préstamos hipotecarios para la adquisición o construcción de viviendas y otorgar una pensión a los trabajadores que cumplieran con ciertos años de servicio y determinada edad, pero esto únicamente aplicaba para trabajadores al servicio del Estado.⁶

Posteriormente, en 1943 empieza a implementarse el Sistema de Reparto (**Beneficio Definido**). Este sistema surge a partir de la creación del IMSS, y después se aplica con el ISSSTE, pero es hasta la Ley del Seguro Social de 1973, cuando se fijan, de manera más clara, las condiciones para poder aspirar a una pensión, reestructurando el sistema de pensiones, y empezando a utilizar un cálculo de pensión basado en el salario promedio de los últimos 5 años y el número de semanas cotizadas (500) en las que el trabajador haya realizado aportaciones.

5 Centro De Estudios Sociales y de Opinión Pública. Antecedentes en Seguridad Social. Disponible en: <https://bit.ly/31w9cDD>.

6 Ortega Max, y Solís de Alba, Ana Alicia (2013). *Privatización y despojo. Las pensiones del ISSSTE*. Itaka, México, pp. 33 y 34.

Bajo este supuesto y cubriendo estas condiciones un trabajador tenía acceso a una pensión después de 10 años de haber cotizado.

El sistema fue pensado para que las personas que habían trabajado toda su vida tuvieran una vejez digna y holgada y no se vieran sumidas en la pobreza por alguna enfermedad o accidente. Las pensiones de reparto las manejaron el IMSS y el ISSSTE principalmente, ofreciendo servicio médico y asistencial a los trabajadores y patrones, y brindando pensiones de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, hasta que estos recursos resultaron insuficientes y se vieron rebasadas las cantidades que se tenían destinadas a dicho fondo en relación con el número de personas que solicitaban algún tipo de pensión.

A pesar de los recursos insuficientes, el sistema de reparto fue sostenible por muchas décadas, en gran parte debido a que el país se encontraba en posibilidades económicas para solventarlo, gracias al llamado Milagro Mexicano, pero este sistema económico instaurado a principios de los años 40's, se vio truncado debido a las diversas crisis económicas del país, al aumento demográfico, al aumento de la esperanza de vida y de las personas en edad de pensionarse.

Gráfica 2. Gráfica de la esperanza de vida en México desde 1960

Fecha	Esperanza de vida - Mujeres	Esperanza de vida - Hombres	Esperanza de vida
2018	77,84	72,12	74,99
2017	77,83	72,05	74,95
2016	77,83	71,99	74,92
2015	77,84	71,95	74,90
2014	77,86	71,94	74,91
2013	77,89	71,96	74,93
2012	77,92	72,00	74,97
2011	77,95	72,06	75,01
2010	77,98	72,14	75,07
2009	78,00	72,23	75,13
2008	78,03	72,34	75,19
2007	78,04	72,45	75,26
2006	78,04	72,53	75,30
2005	78,00	72,58	75,30
2004	77,91	72,55	75,24

Continúa...

Fecha	Esperanza de vida - Mujeres	Esperanza de vida - Hombres	Esperanza de vida
2003	77,77	72,45	75,12
2002	77,56	72,26	74,92
2001	77,30	72,00	74,66
2000	77,00	71,67	74,34
1999	76,66	71,30	73,99
1998	76,32	70,92	73,63
1997	75,98	70,55	73,27
1996	75,66	70,20	72,93
1995	75,35	69,86	72,60
1994	75,05	69,52	72,28
1993	74,76	69,17	71,95
1992	74,46	68,79	71,61
1991	74,15	68,39	71,25
1990	73,83	67,95	70,87
1989	73,51	67,49	70,47
1988	73,18	67,02	70,06
1987	72,85	66,55	69,65
1986	72,50	66,07	69,23
1985	72,15	65,60	68,81
1984	71,77	65,13	68,38
1983	71,37	64,67	67,94
1982	70,94	64,21	67,49
1981	70,48	63,76	67,03
1980	69,97	63,31	66,55
1979	69,42	62,86	66,06
1978	68,83	62,42	65,54
1977	68,19	61,99	65,01
1976	67,53	61,55	64,47
1975	66,85	61,13	63,92
1974	66,18	60,71	63,38
1973	65,51	60,29	62,85
1972	64,87	59,88	62,33
1971	64,27	59,49	61,83
1970	63,71	59,10	61,36
1969	63,21	58,73	60,93
1968	62,77	58,39	60,54
1967	62,36	58,05	60,17
1966	61,97	57,72	59,81
1965	61,59	57,38	59,45
1964	61,19	57,02	59,07
1963	60,77	56,62	58,66

Continúa...

Fecha	Esperanza de vida - Mujeres	Esperanza de vida - Hombres	Esperanza de vida
1962	60,29	56,17	58,19
1961	59,75	55,66	57,67
1960	59,14	55,09	57,08

Fuente: datosmacro.com. Disponible en: <https://bit.ly/2CEvBEz>.

Por otro lado, las políticas neoliberales implementadas en todo el mundo, como consecuencia de las diversas crisis económicas que empezaban a surgir en varios países, tuvieron auge y produjeron que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, diseñaran una serie de medidas económicas para estabilizar las crisis macroeconómicas de dichos países, y evitar así una crisis mundial.

De manera más específica y con mayores alcances se pusieron en marcha una serie de reformas (diez),⁷ mejor conocidas como “Consenso de Washington”, que fueron vistas por los organismos internacionales como soluciones homogéneas y aplicables a todos los países en crisis. Asimismo, se tomó como ejemplo el modelo de reforma a la seguridad social de Chile, y fue adoptado en los noventa por algunos países, entre ellos México; empero, pasó inadvertido el hecho de que tales reformas habían borrado del plano a los sectores medios y situado a la población en un contexto asistencial.⁸

Es por eso, y para asegurar un sistema sostenible a largo plazo que el Banco Mundial propuso un esquema de pensiones **multipilar** con diferentes grados de compromiso del sector público: un **primer pilar** con beneficios definidos, un **segundo pilar** de contribución definida a cuentas individuales de capitalización, y un **tercer pilar** complementario al segundo, de gestión del ahorro voluntario de los asegurados. Más recientemente, este organismo internacional ha señalado la conveniencia de agregar un par de pilares al esquema de protec-

ción social antes delineado. En su informe “Old Age Income Support in the 21st Century” publicado en 2005,⁹ se planteó la creación de un **pilar “cero”** no contributivo, financiado con recursos impositivos para abordar de manera más explícita el combate a la pobreza y de un **pilar “cuatro”** de apoyo informal intrafamiliar o intergeneracional para facilitar a los ancianos el acceso a la salud y a la vivienda.

Siguiendo el ejemplo de varios países latinoamericanos, y cumpliendo con las reformas propuestas por los organismos internacionales, en el año 1992 nace el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) dando inicio a la privatización de los fondos de pensiones, y concluyéndolo con la reforma a la Ley del Seguro Social en 1995, surgiendo con ello las pensiones de *contribución definida*.

El Sistema de Aportes Definidos (**Contribución Definida**), consiste en la individualización de cuentas y administración privada de éstas por las administradoras de fondos para el retiro (Afore). Entre los cambios más relevantes se encuentran el aumento a las semanas de cotización de 500 a 1250, aumento a la edad para poder pensionarse de 60 a 65 años, y se garantiza que el trabajador reciba la totalidad de la suma ahorrada en su cuenta individual, situación que se da en un aproximado de 24 años de vida laboral.

Finalmente, el 1 de julio de 1997 entró en vigor la reforma al sistema de pensiones del IMSS, en el cual el gobierno dejaba de subsidiar las pensiones, y éstas empiezan a ser subsidiadas por los mismos trabajadores a través de la Afore de su elección. El cambio fue obligatorio para todos los trabajadores afiliados. Además de las cotizaciones obligatorias, los trabajadores pueden realizar aportaciones voluntarias a su cuenta, mientras el Estado aporta una cuota fija.¹⁰

7 1 Disciplina fiscal.
2 Reordenación de las prioridades del gasto público.
3 Reforma tributaria.
4 Liberalización de las tasas de interés.
5 Tipo de cambio marcado, también, por el mercado.
6 Liberalización del comercio.
7 Liberalización de la inversión extranjera directa.
8 Privatización.
9 Desregulación.
10 Derechos de propiedad.

8 Moreno Salazar, Pedro. *La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 Antecedentes y visión general*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/31aNzc0>.

9 AMAFORE. *El modelo de pensiones mexicano adaptado como modelo multipilar*. El Economista. Consejos para el retiro. 21 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2NngPE2>.

10 Alanís Gutiérrez, Teresa L. y Soto Esquivel, Roberto (Enero-Abril 2020). *Sistema de pensiones en México. Una burbuja a punto de estallar*. www.olafinanciera.unam.mx. Vol. 13. Disponible en: <https://bit.ly/2BEeXnN>.

El gobierno federal asumió la responsabilidad de sostener el costo que representa para el Estado la no retroactividad de la nueva legislación. El Seguro de Pensiones para el retiro, de cesantía en edad avanzada y de vejez fueron extraídos del IMSS y transferidos al nuevo sistema de capitalización individual, mientras que el de invalidez y vida, al igual que el de riesgos de trabajo, continuaron bajo la administración del IMSS pero la mecánica de pago de las pensiones para estos seguros fue modificada. Esta reforma generó nuevas empresas privadas. En el periodo de acumulación de fondos éstos son administrados por las Afore e invertidos por las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE). Las Afores y las SIEFORE son reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).¹¹

En cuanto a los trabajadores que tenían derechos adquiridos con el sistema anterior, tuvieron la capacidad legal para elegir el sistema que mejor les conviniera, con la condición de que, si seleccionarán el régimen de retiro anterior, los recursos existentes en su cuenta individual pasarían a ser propiedad de la federación. Tal opción ya no estuvo disponible a partir de 1997 para aquellos que

11 Treviño Saucedo, Leticia Felicidad *La inversión de fondos de pensiones en México*. En Roberto Ham Chande y Berenice P. Ramírez López (coords). Efectos económicos de los sistemas de pensiones. Pág. 177.

ingresaron al sistema de pensiones después de la reforma, pues ya estaban obligados a utilizar una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore).¹²

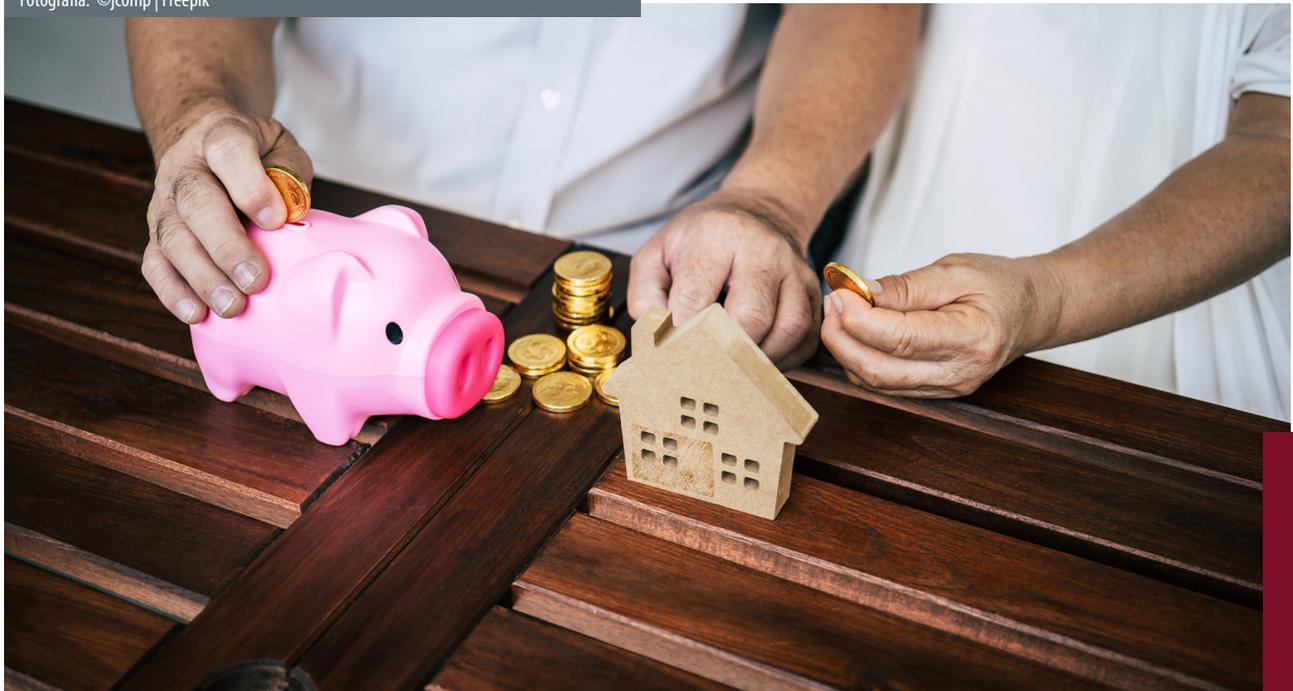
Diez años después, el 28 de febrero de 2007 se realizó la reforma al ISSSTE, y de la misma manera que en el IMSS, los pensionados antes de la reforma no se vieron afectados pues el Estado asumió directamente el pago de sus pensiones. Fueron los trabajadores que estaban afiliados al momento de la reforma los que se encontraron ante la disyuntiva de optar por la pensión que les garantizó el esquema de jubilación reformado o cambiar a un sistema de cuentas individuales.

Se creó un nuevo organismo público desconcentrado, el PENSIONISSSTE, para administrar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores. Durante los primeros tres años de funcionamiento del nuevo sistema, el PENSIONISSSTE concentró la administración de todas las cuentas individuales de los trabajadores del Estado y, a partir del inicio del cuarto año, podían cambiar sus recursos a una afore privada si así lo desean o permanecer en PENSIONISSSTE, que funciona como una afore pública.¹³

12 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas*. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Enero 2017. Pág. 18.

13 Lomeli Vanegas, Leonardo. *La reforma inconclusa de la Seguridad Social en México*. Facultad de Economía UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/2NvlgeU>.

Fotografía: ©jcomp | Freepik



Estas reformas fueron concebidas con la idea de que las pensiones no se volvieran en el futuro una carga económica insostenible para el Estado, así como también, para que cada trabajador fuera responsable de su propia pensión, pero en lugar de mejorar éste sistema ha sido inequitativo e insuficiente, pues un alto porcentaje de trabajadores no podrá cumplir 24 años de cotizaciones, aunado a que los salarios actuales no garantizan una cotización adecuada para una pensión digna, sentenciando así a las generaciones de la Afores a la pobreza.

Con estos cambios se pensó erróneamente que se daría mayor solidez financiera, pues el aumento de los años de cotización promovía que los trabajadores tuvieran un mayor ahorro en sus cuentas individuales, sin embargo, no se consideró el esquema social del país, en el que la mayoría de los trabajadores se dedican al comercio informal o realizan actividades profesionales sin cotizar y sin contar con ningún tipo de seguridad social, no se incluyó en la reforma a este tipo de población, y tampoco se pensó en el desequilibrio financiero que podría ocasionar.

Gráfica 3. Participación de la economía informal por componente en el PIB

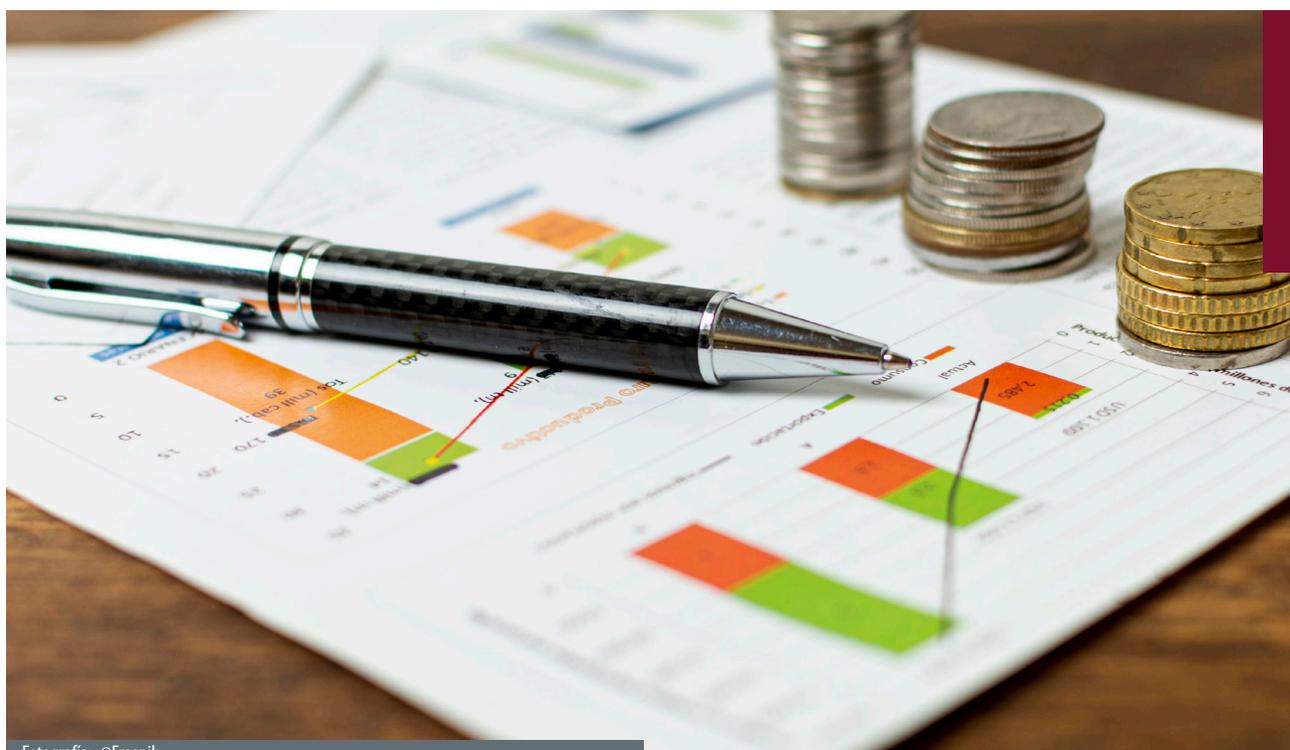
Año	Economía informal	Sector informal	Otras modalidades de la informalidad
2004	23.3	11.1	12.1
2005	23.8	11.4	12.4
2006	23.2	11.1	12.2
2007	23.5	10.9	12.5
2008	22.9	10.3	12.7
2009	24.4	12.4	12.0
2010	23.5	11.5	12.0
2011	23.1	11.4	11.7
2012	23.4	11.1	12.3
2013	23.6	11.3	12.3
2014	23.1	11.3	11.8
2015	22.8	11.3	11.5
2016	22.6	11.3	11.3
2017R	22.6	11.1	11.6
2018P	22.5	11.1	11.4

Notas y Llamadas:
^P Cifras preliminares
^R Cifras revisadas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Medición de la informalidad. Disponible en: <https://bit.ly/3hV6kGe>.

Actualmente vivimos en una época en la que se mezclan dos sistemas de retiro, ninguno de los cuales se aproxima a lo ideal, por lo que la cuestión es, si es posible caminar hacia una nueva etapa en la

que dos propósitos aparentemente incompatibles, como las finanzas institucionales sanas y la pensión digna de todos los trabajadores, puedan conjuntarse. Pero esto no incluye únicamente a las pensiones



Fotografía: @Freepik

del IMSS y del ISSSTE, debe de abarcar también los otros sistemas públicos de pensiones existentes de todos los niveles de gobierno, a todos los sectores de la sociedad y principalmente a los más vulnerables.

De los problemas del actual sistema de pensiones, se encuentra el que un número importante de trabajadores no se encuentran asegurados o no pueden asegurarse pues no son parte del sector formal de la economía. Por otro lado, los trabajadores no anticipan las consecuencias de no ahorrar para la vejez, o no pueden ahorrar recursos suficientes por sus bajos niveles de ingreso.¹⁴ Por tanto México necesita avanzar en la creación de un nuevo instrumento jurídico que establezca la obligación del Estado de proporcionar un conjunto de prestaciones básicas para todos los residentes en el país, con independencia de su forma de participación laboral en la economía.¹⁵

Ese paradigma empezó a cambiar el 1 de diciembre de 2018, cuando el Presidente Andrés Manuel López Obrador implementó a nivel federal una pensión universal a adultos mayores, teniendo como precedente la pensión que había instaurado cuan-

do fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal,¹⁶ en el cual desarrolló un modelo innovador dirigido a un sector específico de la población, el más vulnerable, convirtiéndolo en el primer sistema en México de pensión no contributiva, y que fue todo un éxito reconocido a nivel nacional e internacional.

El Ejecutivo Federal, consciente de que hace falta reformar el actual sistema de pensiones, ya que de lo contrario el Estado deberá absorber el impacto económico que se generará en algunos años, problema que ya se ve reflejado en el gasto destinado al sector público para el 2020, en el que 60% es para el pago de pensiones y jubilaciones,¹⁷ presentó el pasado 22 de julio una propuesta de reforma al actual sistema, en la que se contemplan varios cambios en beneficio de los trabajadores, entre los que podemos destacar, una disminución de las semanas de cotización (750), en la edad para pensionarse (60 años), y un incremento en la aportación patronal (13.87%).

Esta propuesta tan esperada sigue sin contemplar el panorama financiero a largo plazo, pues si

14 Solís Soberón, Fernando. *Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente*. Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM. Disponible en: <https://bit.ly/2CHWMyp>.

15 Vázquez Colmenares, Pedro. *op cit.* Pág. 133.

16 El 29 de enero de 2016, el Distrito Federal cambió su nombre de manera oficial por Ciudad de México.

17 Albarrán, Elizabeth. *Crecerá gasto en pensiones y bajará pago de intereses de la deuda*. El Economista. Economía. 9 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2B5QJ60>.

bien es cierto que reconoce el interés que existe por cambiar y mejorar el actual sistema, también lo es que sigue sin considerarse algunas desventajas que estos cambios traerían. Las aportaciones realizadas a las afores actualmente, es de 6.5 %, por lo que de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), este nivel de contribuciones obligatorias es demasiado bajo para garantizar beneficios pensionarios, por lo que sugirió que se aumentará mínimo a 13 % y como máximo a 19 %¹⁸ de manera tripartita, lo que generaría un aumento en las aportaciones del trabajador y del patrón.

La propuesta de reforma, contempla un aumento a las aportaciones a 15 %, dividiéndolo de la siguiente manera: trabajador 1.125 %; gobierno 0.225 %; y patrón 13.875 %; cómo se puede observar la carga de las aportaciones la tendrá el patrón. En México el sector empresarial es una fuente importante de crecimiento económico, según cifras del INEGI las microempresas representan el 95.4 %

de empresas en el país, las pequeñas el 3.6 %, y las medianas el 0.8 %.

Su contribución total al Producto Interno Bruto (PIB) ronda 52 % y generan 72 % del empleo formal. Sin embargo, a pesar de su impacto en el PIB y en la generación de empleo, tienen tasas de supervivencia muy bajas. Sólo 62.6 % de las microempresas que tienen hasta dos empleados vivirán hasta el primer año y 42.6 % lo harán sólo hasta el segundo año.¹⁹

Estas cifras se vuelven más drásticas, si pensamos que el aumento a la contribución patronal, podría generar que más de la mitad de las empresas no sobrevivieran el primer año, y las que llegarán hacerlo, estarían trabajando bajo una situación financiera ajustada, lo que impediría que en un futuro próximo no tuviera aumentos salariales, pocos y bajos prestamos, asimismo, también podría ocasionar subregistros de salarios, y la informalidad.

Bajo ese supuesto, y cumpliendo con las sugerencias internacionales, debería contemplarse un aumento a la contribución del trabajador y del gobierno, quedando un sistema tripartito en el cual el patrón, el

18 Albarrán Elizabeth y Morales Yolanda. *Ideal, triplicar aportaciones para mejorar pensiones*. El Economista. 3 de mayo de 2019.

19 Reyes Mercado, Pável. *Los retos de la PYMEs y el crecimiento*. El Universal. 4 de septiembre de 2019.

Fotografía: ©rawpixel.com | Freepik



gobierno y el trabajador aporten, siendo el primero el que mayor carga tenga, y el último la menor. Un sistema en el que el patrón siga siendo el que aporte más, pero que no sea el único que tenga que hacerlo.

El éxito o fracaso del sistema de las afores depende de si hay crecimiento, que se verá reflejado en la oferta de empleos, y en la recuperación de los salarios a largo plazo con respecto a los precios. Si, por el contrario, los salarios permanecen bajos y la creación de empleos es escasa, las aportaciones a las cuentas individuales tienden a seguir siendo modestas y se verán afectadas, por lo que las pensiones obtenidas al final no podrán ser sustancialmente más altas que las del antiguo sistema.²⁰

Sin embargo, a pesar de que esta propuesta de reforma aún no es clara en algunos puntos, es sin duda, una buena propuesta que podría convertirse en la mejor si se contemplarán los puntos negativos que especialistas han señalado y lograrán darle solución, así como también, el que no sólo fuera una reforma a los trabajadores del IMSS, si no que se ampliara y fuera una reforma a todos los sistemas públicos del país, para que este cambio sea para toda la población, pudiendo ser en el futuro un referente como lo fue la pensión a adultos mayores.

El entendimiento del problema económico en el que se verán afectadas las generaciones trabajadoras a partir de 1997, consecuencia de este sistema de pensiones, es indispensable, por lo que la población y el gobierno necesitan concientizarse, el gobierno ya lo hizo y ya puso sobre la mesa la propuesta de reforma, ahora corresponde al poder legislativo estudiarla y abrir debate con especialistas para poder llegar a la reforma ideal esperada que incluya todos los sectores de la población. Aún estamos a tiempo de evitar una crisis financiera, y de poder garantizar una pensión digna e ideal. Esto sólo es el inicio de un problema mayor, el cual irá en aumento conforme sigan avanzando los pagos de pensiones de beneficio definido, y empiecen a cobrarse las pensiones por afore.

20 Brachet-Márquez Viviane. *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000*. El Colegio de México. 2007. Pág. 326.

- Leonardo, L. V. (s.f.). La reforma inconclusa de la Seguridad Social en México. *Facultad de Economía UNAM*.
- _____. 2018, C. P. (s.f.). *Auditoría Superior de la Federación*.
- _____. 2018, I. i. (s.f.). *Auditoría Superior de la Federación*.
- Alicia, O. M. (2013). *Privatización y despojo. Las pensiones del ISSSTE*. México: Itaka.
- AMAFORE. (21 de noviembre de 2017). El modelo de pensiones mexicano adaptado como modelo multipilar. *El economista. datosmacro.com*. (s.f.).
- Elizabeth, A. (9 de septiembre de 2019). Crecerá gasto en pensiones y bajará pago de intereses de la deuda. *El economista*.
- Felicidad, T. S. (s.f.). La inversión de fondos de pensiones en México. *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*.
- Fernando, S. S. (s.f.). *Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente*. Obtenido de Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Geografía, I. N. (s.f.). *Medición de la Informalidad*.
- Pública, C. d. (enero de 2017). *Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas*. Obtenido de Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
- Pável, R. M. (19 de septiembre de 2019). Los retos de los PYMEs y el crecimiento. *El universal*.
- Pedro, M. S. (s.f.). *La reforma a la ley del Seguro Social de 1995 Antecedentes y visión general*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Pedro, V. C. (2013). *Pensiones en México. La próxima crisis*. México: Siglo veintiuno.
- _____. *populationpyramid.net*. (s.f.).
- Roberto, A. G. (2020). Sistema de pensiones en México. Una burbuja a punto de estallar. *Ola financiera UNAM*.
- Robin, B. (2010). *El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de bienestar*. Madrid: Akal.
- Viridiana, M. E. (11 de septiembre de 2019). Se acerca el "Día D" para el sistema de pensiones. *Forbes México*.
- Viviane, B.-M. (2007). *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000*. México: El Colegio de México.
- Yolanda, A. E. (3 de mayo de 2019). Ideal, triplicar aportaciones para mejorar pensiones. *El economista*.

La importancia de contar con un ahorro para el retiro al final de la vida laboral*

Fotografía: © jcomp | Freepik

Presentación

EL DOCUMENTO SE DESARROLLA EN PRIMERA INSTANCIA CON una introducción sobre el tema; se revisarán las normas que se vinculan a la supervivencia más allá de una edad prescrita; también, se presentan las diferencias entre pensión, jubilación y Sistemas de Ahorro para el Retiro; se comentan los antecedentes contemporáneos de los sistemas de ahorro en México; de la misma manera, se observan los tipos de ahorro con que cuentan las personas; adicionalmente, se explica en qué consiste la aportación voluntaria para el ahorro; y se expone la relación que tiene la nueva reforma al Sistema de Pensiones con el ahorro voluntario; y por último se hacen algunas consideraciones en relación con el tema presentado. Cabe destacar que en el artículo se hace referencia al sistema de ahorro del Instituto Mexicano del Seguro Social —IMSS— y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado —ISSSTE—, esto porque son dos instituciones en donde se concentra una mayor parte de las pensiones.

* Se agradecen las valiosas aportaciones al presente artículo de la especialista Angelica Guadarrama Barrera



Carlos Iván Islas Aguirre

Investigador “B” del Instituto Belisario Domínguez. Licenciado en Derecho, por el Tecnológico Universitario de México; cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública y Doctorado en Administración y Políticas Públicas, ambos por parte del Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas.

Introducción

¿Alguna vez nos hemos preguntado cómo vamos a vivir en un futuro?, ¿Alguna vez nos hemos preguntado con quién vamos a vivir el día de mañana?, ¿Alguna vez nos hemos preguntado si seremos de algún modo mantenidos o ayudados por alguien?, ¿Alguna vez nos hemos preguntado si tendremos algún tipo de ahorro para poder subsistir en lo que nos resta de vida?, ¿Si tendremos un ahorro suficiente para vivir tranquilos? o ¿Si alguna pensión nos ayudará a sobrevivir y tener una calidad de vida digna? Estas preguntas en realidad son valiosas, dado que nos impactan directamente a todas y todos en diversos aspectos de nuestra vida.

A partir de que una trabajadora o trabajador se retira de la vida laboral, por lo regular deja de generar ingresos por parte de su trabajo. Sin embargo, ante esa situación es importante que se cuente con los suficientes ahorros para vivir con tranquilidad y sobre todo con una calidad de vida. Una de las posibles soluciones a las preguntas del párrafo anterior sería destinar, desde el inicio de nuestra vida laboral, una parte de nuestros ingresos al ahorro, para garantizar una vida sin penurias económicas.

En nuestro país, durante el siglo pasado se implementó la seguridad social, esta tenía como fin proteger a la clase trabajadora, y a partir de ese momento, se daba inicio a los sistemas pensionarios. Sin embargo, no todas las personas podían gozar de esta prestación, solo era para ciertos sectores de la sociedad.

De esa manera, surgieron instituciones como el IMSS, creado por el Presidente Manuel Ávila Camacho; el ISSSTE, impulsado por Adolfo López Mateos; y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas —ISSFAM—, cuyos orígenes se remontan a 1829.

El objetivo de estos sistemas de pensiones se basaba en que después de que la persona trabajó y se esforzó durante toda su vida en un empleo, durante su etapa de retiro y vejez no tuviera ningún tipo de penuria como la pobreza, o en su caso que fuera afectado por alguna enfermedad o accidente, el trabajador tendría recursos para poder tener una vida holgada.

Con el paso del tiempo, surgieron otras instituciones con el mismo ánimo de implementar los

sistemas de pensiones para los trabajadores en los diferentes niveles de gobierno, de esa manera, se tiene el caso de Ferrocarriles Nacionales, Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, diversas Universidades Públicas y la extinta Luz y Fuerza del Centro, solo por mencionar algunas.

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria —CIEP, 2017— indica que en nuestro país existen más de 1 000 sistemas de retiro,² y tan solo en el IMSS se cuenta con 1.7 millones de jubilados.³

Ahora nuestro país ha cambiado, ya no somos el mismo número de personas que éramos en el siglo pasado, ni en días recientes, asimismo, aumentó la esperanza de vida de cada una de las personas, en 2019, la esperanza de vida de las personas en México fue de 75.1 años en promedio y para 2030 se estima que sea de 76.7 años.⁴

Contenido normativo de las prestaciones que conllevan a la supervivencia más allá de una edad prescrita (pago periódico después de la vida laboral)

Existen una serie de instrumentos nacionales e internacionales que permiten a las personas contar con el reconocimiento a un trabajo y por ende a una vida digna.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁵ establece la garantía laboral, el artículo 23 indica que: 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su fami-

2 Gómez Hernández, Denise, Solvencia de planes de pensiones en universidades públicas de México, Universidad de Guadalajara, México, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2E5eUDf>

3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2Ycu3cT>

4 Informa Conapo sobre la esperanza de vida de la población mexicana, México, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2YguyT0>

5 Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <https://bit.ly/3l0BwFt>

lia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Y el artículo 25, estipula que: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El 12 de octubre de 1961,⁶ México suscribió el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo OIT⁷ el cual establece diversos derechos de los trabajadores como asistencia médica, prestaciones de desempleo, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones familiares, prestaciones de invalidez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de maternidad, prestaciones de sobrevivientes y las prestaciones por vejez que conllevan a una pensión.

Para poder ejercer las prestaciones por vejez que establece el Convenio 102 de la OIT, se establece lo siguiente:

- Se garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez;
- La supervivencia va más allá de una edad prescrita;
- La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años (a reserva de lo que determine la autoridad responsable);
- Las personas protegidas deben comprender la categoría prescritas de asalariados;
- La prestación consistirá en un pago periódico, el cual será determinado con base en un cálculo matemático;
- Cumplir con un periodo determinado de cotización.

Por su parte, el Convenio 128 de la OIT,⁸ sobre prestaciones de vejez establece que: se garantiza a las per-

6 Intervención del Sen. Mayans Canabal Fernando Enrique en la Semana Nacional de la Seguridad Social, del 22 de abril de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3iSrvID>

7 Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo OIT. Disponible en: <https://bit.ly/2QjJzj7>

8 Convenio 128 de la OIT. Disponible en: <https://bit.ly/3g9rl8w>

sonas protegidas la concesión de prestaciones de vejez; la contingencia cubierta será la supervivencia a una edad prescrita; la edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años, (una edad más elevada podrá ser prescrita por la autoridad competente); las personas protegidas deberán comprender a todos los asalariados, incluidos los aprendices; la prestación de vejez deberá consistir en un pago periódico calculado; y que cumplan con las cotizaciones determinadas. Resulta necesario mencionar que México aún no ratifica este Convenio.⁹

La Constitución Política de México en su artículo 123, fracción XXIX, establece el fundamento de las pensiones, en donde se contempla que en la Ley del Seguro Social se establecerán los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

También, la Carta Magna establece la pensión y protección seguridad social la cual se organizará conforme a lo siguiente: a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

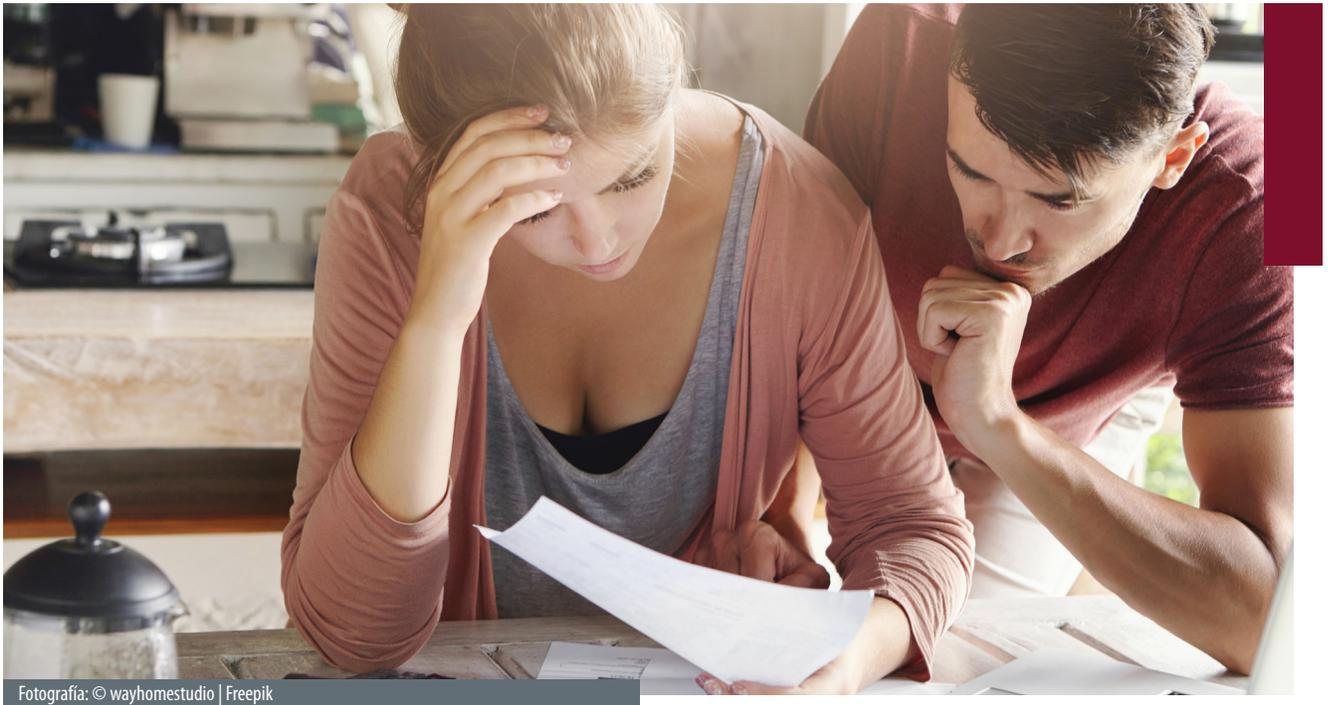
Y en cuanto a las leyes facultadas para observar los sistemas de pensiones, se cuenta con la Ley Federal del Trabajo, Ley del Seguro Social, Ley del ISSSTE, Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En México, el derecho a la salud avala la seguridad social y los servicios sociales, además de que reconoce el otorgamiento de una pensión, la cual debe cumplir los requisitos legales y ser garantizada por el Estado.

Diferencias entre pensión, jubilación y Sistemas de Ahorro para el Retiro

En otro orden de ideas, es necesario establecer la diferencia entre los conceptos de jubilación, pensión y Sistemas de Ahorro para el Retiro para comprender la diferencia entre estas figuras.

9 Convenios y protocolos actualizados no ratificados por México. Disponible en: <https://bit.ly/34cGIWn>



Fotografía: © wayhomestudio | Freepik

Es conveniente destacar que, el concepto de jubilación no se encuentra estipulada en la Constitución, ni en la Ley Federal del Trabajo, ni la Ley del Seguro Social y ni en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La palabra pensión “proviene del latín *pensio – onis*, que significa pago, específicamente se refiere a la cantidad de dinero que recibe una persona periódicamente por cumplir con ciertos requisitos como jubilación, invalidez, orfandad, viudedad, o alimentación, entre otras.”¹⁰

La palabra pensión es utilizada para indicar la forma en que se recibe la renta por la jubilación o el retiro de un trabajador. De esta manera, tienden a ser pagos mensuales que se contempla dentro del presupuesto público, es pertinente aclarar que estos fondos pueden ser públicos o privados, o también una combinación entre estas dos.¹¹

Por su parte, la palabra jubilación “proviene de júbilo o celebración y se refiere, en seguridad social, a retirar a una persona del trabajo por haber cumplido la edad estipulada por ley o por enfermedad, asignándole una pensión vitalicia.”¹²

10 Trejo García, Elma del Carmen, Estudio Jurídico Internacional y de Derecho Comparado sobre las Pensiones, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, 2007, p. 6. Disponible en: <https://bit.ly/3g7LotC>

11 cfr. Idem.

12 Idem.

De los conceptos antes citados, se desprende una compensación de tipo económico en lo que resta de su vida, después de concluir su ejercicio laboral.

En tanto el Sistemas de Ahorro para el Retiro, está previsto en el artículo 3, fracción x de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y establece que “son aquéllos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas.”¹³

Antecedentes contemporáneos de los sistemas de ahorro en México

Como antecedentes de los sistemas de ahorro en nuestro país, se tiene que en la década de 1980, el IMSS tenía bajo su cargo el sistema de pensiones, el cual se organizaba bajo un esquema de reparto y beneficios definidos, en los que los trabajadores en

13 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Disponible en: <https://bit.ly/3kWLIV1>

activo aportaban y cubrían una parte de la pensión de los trabajadores que se encontraban retirados.

Pese a lo anterior, y conforme iba avanzando el tiempo, nuestro sistema de pensiones requería de una nueva renovación normativa, a consecuencia de una esperanza de vida mayor y crecimiento poblacional, conjuntamente con una alta informalidad sumada a la caída del salario real en 44% de 1978 a 1995 y decreción del 20% del PIB en la década de 1980 a menos de 16% en 1994 del ahorro bruto doméstico, que ocasionó que los trabajadores en activo disminuyeran y por ende había más trabajadores retirados, lo que originó una merma al fondo destinado para cubrir el pago de las pensiones.

A consecuencia de lo anterior, en 1996 se presentó al Poder Legislativo una iniciativa que tuviera como objetivo un esquema eficaz y financieramente viable. De esa manera, vio la luz la Ley de los sistemas de ahorro para el retiro.

Y es así que, el 1 de julio de 1997, nuestro país cuenta con un nuevo esquema de pensiones en México, cuya operación estaba a cargo por las Administradoras de Fondos para el Retiro —Afores—, y cuya regulación y supervisión eficaz se le encomienda a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro —CONSAR—, además de contar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —SHCP— para su autorización.

Por consiguiente, el IMSS se ajustó a las reglas de la CONSAR, con el objetivo de facilitar a cada trabajador el mecanismo más conveniente y seguro para jubilarse. Algunos años después, el ISSSTE lo llevó a cabo a partir de 2007.

De esa forma, las nuevas Afores se les daba la característica de ser factibles para sustentar al sistema de ahorro para el retiro, asimismo, que su manejo se deja a cargo de entidades financieras especializadas en el ejercicio de administrar e invertir el ahorro de los trabajadores.

Los mexicanos ¿ahorran para su retiro?

Con base en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera ENIF 2018,¹⁴ respecto a los productos financieros con que cuentan las personas a nivel nacional, se mostró que, de la población de 18 a 70 años, el

68% que equivale a 54 millones de personas, tienen al menos un producto financiero.¹⁵

Por lo que se refiere a la personas que tienen contratada una cuenta¹⁶ en un banco o institución financiera aumentó de 44 a 47, lo que representa 3.7 millones de personas más.

En localidades donde los habitantes son de 15 mil y más habitantes, el 55% de los hombres tienen cuenta, y en cuanto a las mujeres, el 48% de tienen cuenta. En cuanto a las localidades con menos de 15 mil habitantes el 42% de las mujeres tienen cuenta y solo el 36% de los hombres también.

En tanto la cuenta de nómina o pensión es más numerosa, dando como resultado que 6 de cada 10 personas, equivalente a 22.5 millones que tienen algún tipo de cuenta, la cual la contrataron para recibir su nómina o pensión.

El producto de crédito formal que más contratan las personas son la tarjeta de crédito departamental o de tienda de autoservicio lo que da como resultado que 15.1 millones de adultos en el país, equivalente al 61%, tienen contratado un crédito formal.

En cuanto a la contratación de un seguro de vida, 1 de cada 4 personas tiene contratado al menos un seguro. De los adultos de entre 18 a 70 años solo el 67% cuenta con un seguro de vida.

Asimismo, 31.5 millones de personas, durante el último año, utilizaron un corresponsal o establecimiento comercial para retirar dinero, depositar efectivo, pagar un crédito o servicios, entre otros servicios financieros.

En el último año, el 43% de las personas de 18 a 70 años utilizaron una sucursal física (no banca electrónica) para realizar alguna operación financiera.

Del mismo modo, en el último año, 35.5 millones de personas ocuparon un cajero automático (aunque no tenga ningún producto financiero, solo lo utilizó para pagar algún servicio), mientras que el 22% de las personas que tienen cuenta en un banco o institución financiera tienen contratado el servicio de la banca por celular.

A pesar de las diferentes formas de pago,¹⁷ el uso de efectivo es la principal forma de pago cuando se

15 Se refiere a la tenencia de cuenta con banco o institución financiera (nómina, ahorro, de apoyos de gobierno, entre otras), crédito formal (tarjeta de crédito, crédito de vivienda, personal, entre otros), seguro o cuenta de ahorro para el retiro (Afore).

16 Tipos de cuenta para la ENIF 2018: nómina, pensión, de apoyos de gobierno, ahorro, cheques, plazo fijo y fondo de inversión.

17 Tarjeta con las opciones de efectivo, tarjeta de débito, tarjeta de crédito, transferencia electrónica, cheques, tarjeta prepagada, cargo domiciliado a una cuenta o tarjeta, entre otros.

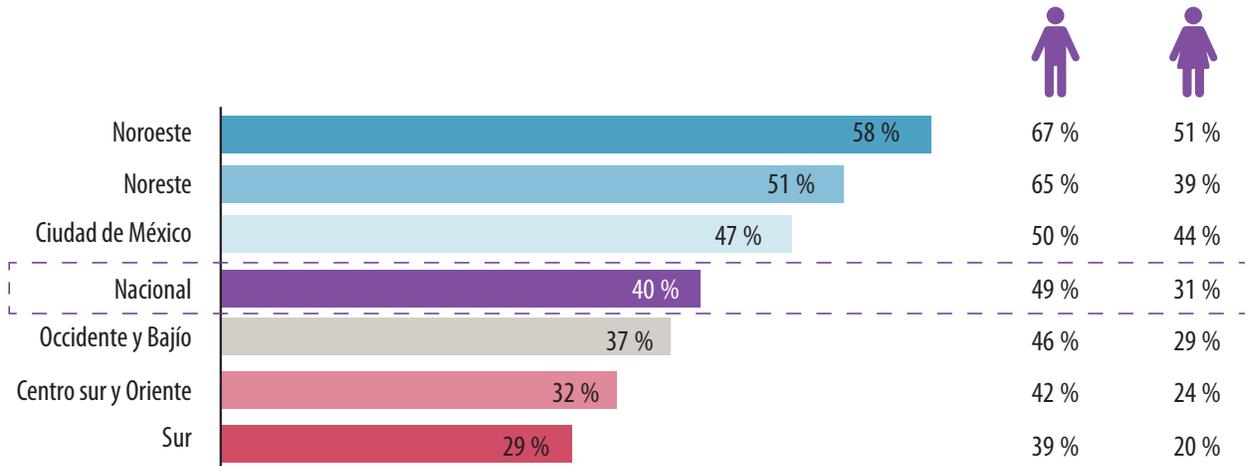
14 Encuesta Nacional de Inclusión Financiera ENIF 2018. Disponible en: <https://bit.ly/349bMkp>

realizan compras y pagos de servicios. En la Ciudad de México, la población de 18 a 70 años emplea efectivo para realizar compras de 501 pesos o más.

En cuanto a la tenencia de cuenta de ahorro para el retiro o Afore, es el producto financiero en el cual se presenta una diferencia de 29 puntos

porcentuales entre las regiones del Noroeste y Sur. Además, se puede mencionar que la brecha entre hombres y mujeres es de más de 10 puntos porcentuales en todas las regiones, con excepción de la Ciudad de México.

Porcentaje de población de 18 a 70 años con tenencia de Afore por región, según sexo



Elaborada por el INEGI en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018.

Por su parte, PENSIONISSSTE destacó en un comunicado de 2019,¹⁸ que los Mexicanos no ahorran para su retiro, dado que sólo 1 de cada 10 aporta voluntariamente a su Afore. De esa forma, el 89 por ciento de los 62.9 millones de trabajadores con una Afore no aportó voluntariamente a su cuenta durante 2018.

Pero, ¿Por qué no ahorran los mexicanos? Una de las principales causas por las que se limitan al ahorro para el retiro es que “No me alcanza”. También, la empresa de administración de activos subrayó que los motivos por los cuales los mexicanos no ahorran en una Afore son: no alcanza, desconocen el procedimiento, y la desconfianza o falta de interés.

Sin embargo, existe un medio por el que se puede ahorrar durante la vida laboral con el objetivo de tener una calidad de vida al momento de su retiro, asimismo incrementar el saldo en su cuenta.

Aportaciones Voluntarias

Las Leyes del ISSSTE y del Seguro Social establecen cuotas y aportaciones obligatorias para el trabajador que se depositan en su cuenta individual con el objetivo de complementar el ahorro obligatorio, y de esa forma pueda obtener una mejor pensión. La cuenta, por Ley, es administrada por una Afore.

Las contribuciones voluntarias que hacen los trabajadores, las realizan por medio de aportaciones voluntarias al IMSS y ahorro solidario del ISSSTE.

Por lo tanto, “las aportaciones voluntarias son los depósitos que de manera personal pueden realizar los trabajadores a una cuenta individual a su nombre con el fin de incrementar su patrimonio o complementar su ahorro para el retiro.”¹⁹

18 Mexicanos no ahorran para su retiro; sólo 1 de cada 10 aporta voluntariamente a su Afore, PENSIONISSSTE, México, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2CFT8Fx>

19 ¿Qué son las Aportaciones Voluntarias?, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2DWEaM4>



Fotografía: © Freepik

Entre los beneficios con que cuentan las Aportaciones Voluntarias²⁰ se encuentran:

- La seguridad de ahorrar en una Afore.
- Cada bimestre se deposita una aportación obligatoria a la cuenta individual del trabajador, en caso de que el trabajador cotice al IMSS o al ISSSTE.
- Igualmente, se podrá retirar el ahorro en una sola exhibición con los rendimientos generados; las aportaciones voluntarias se contemplan en el cálculo de la pensión para que se mayor (aplica para trabajadores de Ley del Seguro Social de 1997 o del Régimen de Cuentas Individuales de la Ley del ISSSTE).
- Algunos sistemas de ahorro son deducibles de impuestos.
- Asimismo, se pueden realizar aportaciones voluntarias, con el objetivo de obtener más recursos para el retiro; también, se puede retirar el ahorro voluntario a plazos o se puede invertir a largo plazo.
- A la contar con una Afore, esta genera buenos intereses;
- Se puede ahorrar acorde a las posibilidades de cada trabajador, dado que la mayoría de las Afore no establecen montos mínimos o máximos, al mismo tiempo que, se puede ahorrar cuando lo decida el trabajador.

Normalmente las aportaciones obligatorias sólo equivalen a 28 días del salario al año, de esto se toma en consideración que con las aportaciones obligatorias la persona retirada recibe su pensión durante 17 años en promedio, lo anterior equivale a un tercio del salario actual del trabajador.

²⁰ Idem.

Hasta el 2013, las aportaciones voluntarias se hacían en las sucursales de las Afores. Sin embargo, por diversas complicaciones y con el objetivo de facilitar el las aportaciones voluntarias, en 2014 se presenta el programa “ahorrar en tu afore nunca fue tan fácil”, con el cual los ahorradores pueden hacer sus depósitos en tiendas de conveniencia, Telecom, BANSEFI (hoy Banco del Bienestar), depósitos vía teléfono.

Por su parte, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro destacó que, en el primer semestre del año, el flujo de ahorro tanto del ahorro voluntario (IMSS) el ahorro solidario (ISSSTE) mostró un incremento de 11.9% en términos reales respecto al mismo periodo de 2019.²¹

Nueva reforma al Sistema de Pensiones y su vínculo con el ahorro voluntario

Con la nueva reforma al Sistema de Pensiones, presentada el 22 de julio del presente año, se prende fortalecer las pensiones y de mejorar la calidad de vida de todos los trabajadores, entre los puntos medulares de la reforma se encuentran: el aumento de pensiones de los trabajadores, incremento de las aportaciones tripartitas que de 6.5% pasan a 15% siendo la aportación patronal la que se incrementa, y se reduce el requisito para alcanzar una pensión garantizada para las primeras generaciones de 1 250 a 750 semanas.²²

²¹ Ahorro Voluntario en el SAR durante el primer semestre de 2020, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3hdOz4m>

²² Comunicado No. 061 Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Ei61WT>

Por otra parte, y con el objetivo de mejorar la reforma en materia de pensiones, el presidente de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro —AMAFOR—, Bernardo González, mencionó que con el fin de que los trabajadores incrementen su ahorro voluntario, se propone que se incluya un mecanismo de “enrolamiento automático”, el cual consiste en el descuento del 2% mensual del sueldo del trabajador por parte del patrón para enviarlo al fondo pensionario. No obstante, dicha aportación va a ser de tipo voluntario, es decir, el trabajador decide si se lleva a cabo tal descuento.

Consideraciones finales

Es trascendente considerar y planear nuestro futuro al momento de que ya no se tenga un salario fijo y solo se cuente con una pensión, puesto que esta debe cubrir el nivel de vida con que contamos, además de que nos asegure su calidad.

El ahorro a lo largo de la vida laboral del trabajador constituye una aportación importante, dado que el fondo acumulado va a financiar su propia pensión durante su retiro.

Nuestro país, actualmente, cuenta con mecanismos jurídicos que permiten tener un sistema de ahorro para el retiro que beneficia a los trabajadores que estén bajo algún esquema.

Fuentes consultadas

- Trejo García, Elma del Carmen, Estudio Jurídico Internacional y de Derecho Comparado sobre las Pensiones, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/2DWdIHP>
- Gómez Hernández, Denise, Solvencia de planes de pensiones en universidades públicas de México, Universidad de Guadalajara, México, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3199cJ9>
- Ahorro Voluntario en el SAR durante el primer semestre de 2020, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3485522>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3kRDx73>
- García, Manuel y Seira, Enrique, Consideraciones sobre la evolución y retos del Sistema de Ahorro para el Re-

- tiro, Fundación de Estudios Financieros FUNDEF, México, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/31auOVA>
- Estado Mayor, ¿Qué es el ISSFAM?, México, 2013. Disponible en: <https://bit.ly/2EgHtgR>
- Bernardo González Vélez, El Panorama de las Pensiones en México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2EfX0xg>
- Mexicanos no ahorran para su retiro; sólo 1 de cada 10 aporta voluntariamente a su Afore, PENSIONISSSTE, México, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3gc1ulZ>
- ¿Qué son las Aportaciones Voluntarias?, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2YcARqX>
- Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/32hWAYl>
- Ahorro Voluntario en el SAR durante el primer semestre de 2020, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Yegmu1>
- PROFUTURO, 20 años contigo: ¿Por qué se crearon las Afores?, México, 2016. Disponible en la página: <https://bit.ly/3iZfZLP>
- Encuesta Nacional de Inclusión Financiera ENIF 2018. Disponible en: <https://bit.ly/32bh64i>
- Informa CONAPO sobre la esperanza de vida de la población mexicana, México, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3gbDSh4>
- Intervención del Sen. Mayans Canabal Fernando Enrique en la Semana Nacional de la Seguridad Social, del 22 de abril de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/32294KM>
- Comunicado No. 061 Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones, 22 de julio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3gkcfTk>
- Carbajal, Braulio, La reforma a pensiones apuesta por el ahorro voluntario, periódico La Jornada, México, 2 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/32fDxFj>
- Legislación**
- Constitución Política de México. Disponible en: <https://bit.ly/3aJCqBL>
- Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo OIT. Disponible en: <https://bit.ly/3aBb80h>
- Convenio 128 de la OIT. Disponible en: <https://bit.ly/2C-KhSwo>
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <https://bit.ly/2Ycg9au>
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Disponible en: <https://bit.ly/3iRrZPg>



ISSN 2395-8138



9 772395 813008

REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

NUEVA ÉPOCA

AÑO 10

NÚMERO 45

JULIO-SEPTIEMBRE 2020