

Análisis y
perspectivas de los
**SISTEMAS DE
PENSIONES EN MÉXICO**



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Análisis y perspectivas de los **SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO**



COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

SEMANA NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2023

Análisis y perspectivas de los SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO

© Cámara de Diputados, LXV Legislatura

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,

Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México.

ISBN DIGITAL: 978-607-8962-52-5

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Impreso en México por Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

Es imposible hablar de una sociedad con bienestar, si la población no cuenta con un sistema de pensiones que garantice a todas las personas un ingreso para afrontar de manera digna su vejez. Por ello, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se estableció en su numeral 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia el bienestar, destacando como uno de sus componentes, el derecho a los seguros por enfermedad, invalidez, viudez, vejez, entre otros.

Paralelamente dicha Declaración Universal en su artículo 22 estableció el derecho a la seguridad social, por lo que diversos países del mundo -como es el caso de México-, diseñaron sus esquemas de pensiones ligados a sus sistemas de seguridad social.

Los sistemas de seguridad social en nuestro país se diseñaron para dar cobertura a los denominados “trabajadores formales”, y en consecuencia los sistemas de pensiones se construyeron también con una orientación hacia esta población. El financiamiento de la pensión se sustentó en aportaciones obrero patronales, administradas a través de las Instituciones de Seguridad Social bajo una concepción de solidaridad intergeneracional en la que los jóvenes contribuían para que las generaciones en edad de jubilarse pudieran alcanzar un monto de pensión que les permitan vivir con dignidad.

Este sistema conocido como solidario y de beneficios definidos suponía, la incorporación razonable de las generaciones jóvenes al empleo formal, una administración honesta y eficiente de los ahorros acumulados y la inversión de los mismos en el desarrollo nacional y en el mejoramiento de los sistemas de salud y en general de aquellos

espacios que garantizaran a las familias un bienestar integral que considerara el fortalecimiento de los sistemas de salud y los espacios destinados a la promoción del deporte, la cultura y el esparcimiento. Los rendimientos de las inversiones en el sector productivo servirían para darle sustento financiero al monto definido de la pensión, según el sistema de seguridad social al que se perteneciera.

No obstante, este sistema tuvo cuatro debilidades principales: 1) Se excluyó a todas las personas trabajadoras que no tenían un empleo formal, 2) no se visualizó que la esperanza de vida se incrementaría considerablemente debido a los avances tecnológicos en salud y al éxito de las políticas de prevención y educación para la salud, 3) la administración de fondos no fue siempre honesta ni eficiente y 4) no se consideraron los cambios en la estructura laboral derivada de la incorporación de nuevas tecnologías con la consecuente ruptura paulatina de la categorización de empleo formal.

Todo lo anterior, llevó a que se tuvieran que destinar cada año mas recursos fiscales para garantizar el pago definido de las pensiones.

Así, durante la década de los noventa del siglo pasado, las debilidades antes descritas sirvieron de base para construir la argumentación que dio sustento a las reformas de los sistemas de pensiones del IMSS en el año de 1997 y una década después las del ISSSTE en el año 2007, surgiendo así, el sistema de cuentas individuales con aportaciones definidas, y la desaparición progresiva de los sistemas solidarios de beneficios definidos en México.

La apuesta era que la buena administración de los ahorros de los trabajadores y su inversión adecuada a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), garantizaría la sustentabilidad financiera de las pensiones a largo plazo, con tasas de remplazo de al menos el 90% del salario del trabajador. Se argumentó también que todas las personas podrían optar por tener una cuenta individual independiente-

mente de su condición laboral y con ello se reduciría paulatinamente la exclusión al derecho de una pensión, de quiénes no tienen un empleo formal.

Sin embargo, al margen de la posición ideológica de los diferentes actores políticos que intervenimos en esta temática nacional, el resultado de estas reformas, no ha sido favorable, visto desde el propósito fundamental que es retirarse con una pensión digna que garantice el bienestar de la persona trabajadora y sus familias, ya que la tasa de remplazo difícilmente ha alcanzado el 40%, por lo que trazar las estrategias para que las y los trabajadores logren un ingreso digno al momento de retirarse después de haber laborado 30 años o más, es sin duda, uno de los principales desafíos que enfrenta nuestro país.

El reconocimiento de esta realidad fue la motivación para que la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura, aprobara por unanimidad dedicar la Semana de la Seguridad Social 2023 al tema de “Análisis y perspectivas de los sistemas de pensiones en México”, buscando posicionar esta temática como parte relevante de la agenda política de la Nación.

Este evento nacional, se llevó a cabo del 24 al 26 de abril de 2023, con la participación de legisladores de los diferentes grupos parlamentarios, organizaciones sindicales y de jubilados, así como de académicos estudiosos del tema, organizaciones de la sociedad civil, integrantes de organismos internacionales y personas servidoras públicas que en representación de las dependencias y entidades de la administración pública federal aportaron sus conocimientos y experiencia para que el saber colectivo se orientara hacia propuestas viables que se tradujeran en iniciativas de reformas legales tendientes a lograr el multicitado propósito de una pensión, es decir, el bienestar de las personas y sus familias al momento de retirarse de la vida laboral, independientemente de si su participación fue en el mercado formal o informal de la economía.

Este texto representa la síntesis de algunas de las diferentes visiones que a este respecto se externaron durante la Semana Nacional de la Seguridad Social 2023, organizadas por aquellas que se centraron en el diagnóstico y las qué, sin abandonar el análisis de la situación, se enfocaron principalmente en las propuestas. Es un esfuerzo de socialización de saberes, que en su conjunto esbozan visiones de futuro, pero también imperantes preocupaciones por resolver el presente de trabajadores en edad de jubilarse, así como de pensionados y jubilados cuyos ingresos no les son suficientes para vivir dignamente.

En estas diferentes visiones, se encontró una coincidencia general: Los sistemas de pensiones en México deben reformarse, reconociendo el incremento de la esperanza de vida, las diferentes modalidades de trabajo existentes en el marco del ascenso de la tecnología, el abandono paulatino a la categorización de “trabajo formal” y “trabajo informal” y el derecho universal al acceso a una pensión digna.

Como se podrá leer en las siguientes páginas, se mantiene la discrepancia respecto de la política de financiación de las pensiones, y derivado de ello, si debe permanecer un sistema de cuentas individuales, o deben tejerse las acciones públicas para el restablecimiento progresivo de un sistema solidario, o en su caso, avanzar hacia un sistema mixto con una mayor aportación del erario público como mecanismo de redistribución del ingreso, que permita complementar la pensión garantizada que ofrecen las AFORES para acercarse a un 100% de la tasa de remplazo del salario del trabajador.

Caminar hacia un sistema único nacional de pensiones que garantice el acceso universal a la seguridad social, emerge como un gran desafío que debe seguirse analizando y las aportaciones de este texto sin duda ayudarán para continuar con estas reflexiones.

En este contexto es importante señalar que el contenido de los artículos que integran esta obra, es responsabilidad de sus autores, a

quienes en nombre de las legisladoras y legisladores de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados les agradezco su tiempo y dedicación para integrar este esfuerzo colectivo.

A mis colaboradores, les agradezco por su profesionalismo y entrega para dejar un testimonio escrito que sin duda servirá de base para seguir construyendo el sustento jurídico que ayude a mejorar el derecho de las personas a un retiro digno y feliz. De manera muy especial y sentida externo mi agradecimiento al Dr. Jesús Serrano Sánchez, fallecido el pasado mes de noviembre de 2023 y quien fue pieza clave para ver concretada esta iniciativa editorial.

Angélica Ivonne Cisneros Luján
Coordinadora
Diputada Federal, LXV Legislatura
Presidenta de la Comisión de Seguridad Social

CONTENIDO

DIAGNÓSTICOS

Pensión del bienestar y reforma a la Ley del Seguro Social: Situación actual y perspectivas. <i>Carlos Contreras Cruz, Vania Marina De Jesús Mendoza, Sinthia Quetzalli Ramírez López</i>	11
Análisis y perspectivas de los sistemas de pensiones. <i>Juan Delfino Molina Santiesteban</i>	29
Ahorro para el retiro, hacia una pensión más próspera. <i>Ana María González Franco Lelo de Larrea y Axel Eduardo González Gómez</i>	46
El Ahorro Voluntario: herramienta para mejorar la perspectiva del retiro en México. <i>Adriana Rangel Cárdenas</i>	68
El sistema privado de pensiones: en crisis permanente. <i>Saúl Escobar Toledo</i>	76
Retos de los Sistemas de Seguridad Social en la Región. <i>Emilio Carrasco González</i>	95
El ahorro: un elemento clave para el retiro de los mexicanos bajo el esquema de las cuentas individuales. <i>César Tziman Peralta Guillén</i>	110

PROPUESTAS

Sistema de Ahorro para el Retiro, ¿Qué nos falta? <i>Federico Rubli Kaiser</i>	124
Propuesta de garantía de portabilidad de derechos pensionarios aplicada a México. <i>Stephanie Calvillo Barragán</i>	131
Por una nueva ley de pensiones, sin AFORES, ni UMA. <i>Jorge Herrera Ireta</i>	151
Elementos para un sistema de pensiones incluyente y altamente rentable para México. <i>Francisco Hernández Juárez</i>	165
Ruta para establecer un sistema de pensiones solidario. <i>José David Méndez Santa Cruz</i>	173
Retos y rutas para la sostenibilidad social de las pensiones en México. <i>Berenice P. Ramírez López</i>	183
Propuestas para el retiro digno de los académicos de los centros de investigación y universidades. <i>Mariano Aceves Mijares, Alonso Corona Chávez, Manuel Escobar Aguilar</i>	204
Transformación de los sistemas pensionarios de las Universidades Públicas Estatales en México y su situación de inviabilidad. <i>Víctor Manuel Méndez Sánchez</i>	218

PENSIÓN DEL BIENESTAR Y REFORMA A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

WELFARE PENSION AND REFORM TO THE SOCIAL INSURANCE LAW: CURRENT SITUATION AND PROSPECTS¹

**Carlos Contreras Cruz, Vania Marina De Jesús Mendoza,
Sinthia Quetzalli Ramírez López**

Resumen

Con la reforma a la Ley del Seguro Social en 2020, se han hecho cambios que buscan dar solución a problemáticas en el sistema pensionario basado en cuentas individuales. Asimismo, con la creación de la pensión para el bienestar, destacan la cantidad de personas beneficiarias y los recientes incrementos al monto, con lo que teóricamente se ha alcanzado un alto nivel de cobertura.

El presente artículo analiza ambos sistemas en cuanto a cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, a partir de información pública emitida por diversos organismos e instituciones, con el fin de visualizar los posibles efectos que tienen los cambios y la creación de ambos esquemas mencionados y su probable evolución futura.

¹ **Carlos Contreras Cruz**, Actuario por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Máster en Gestión y Administración de los Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá y Maestro en Finanzas Corporativas y Bursátiles por la Universidad Anáhuac, México - Sur. Investigador en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y miembro del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Pensiones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso); profesor de la Facultad de Ciencias de la UNAM y la Facultad de Ciencias Físico Matemáticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Correo electrónico: carlos.contreras@ciss-bienestar.org
Vania Marina De Jesús Mendoza, estudiante de la Carrera de Actuaría en la Facultad de Ciencias Físico Matemáticas de la BUAP e integrante del Programa de Personas Becarias de la CISS.
Luz María Salgado Martínez, estudiante de la Carrera de Actuaría en la Facultad de Ciencias de la UNAM e integrante del Programa de Personas Becarias de la CISS.
Sinthia Quetzalli Ramírez López, estudiante de la Carrera de Actuaría en la Universidad del Mar, Campus Huatulco y practicante profesional en la CISS.

Palabras clave: Pensión del bienestar, Cobertura, Suficiencia, Sostenibilidad, Esquema de cuentas individuales.

Summary

With the reform to the Social Insurance Law in 2020, changes seek to solve problems to the pension system based on individual accounts. Likewise, with the creation of the welfare pension, the number of beneficiaries and the recent increases in the amount stand out, with which theoretically an important level of coverage has been achieved.

This article analyzes both systems in terms of coverage, adequacy, and sustainability, based on public information issued by various organizations and institutions, to visualize the possible effects of the reform and the creation of both schemes, and their probable future evolution.

Key words: Welfare pension, Coverage, Adequacy, Sustainability, Individual accounts scheme.

Introducción

Los sistemas pensionarios tienen diversas características que los diferencian entre sí, como, por ejemplo, la población objetivo; la contingencia que buscan atender; la fuente de recursos para su financiación; o el propio sistema de financiación que se vincula con la técnica actuarial que le sustenta, sin embargo, aquellos que buscan proteger a las personas en la vejez, son los más estudiados por las cargas financieras que suelen representar.

Los primeros sistemas pensionarios creados por el estado como parte de su política social para proteger la vejez, se enfocaron únicamente en las personas trabajadoras con relación de dependencia, como fue el caso del sistema implementado por Bismarck en 1889 en Alemania, donde se estableció el primer sistema obligatorio de pensiones para los obreros cuyo salario no superaba los 2,000 marcos anuales (Sánchez, 2012).

En la actualidad no todos los sistemas funcionan con las mismas características, debido a que, si se basaran únicamente en la protección de las personas trabajadoras con un empleador, quedaría excluido un número importante de integrantes de la población que se encuentran desempleadas o trabajan por cuenta propia, tanto formal como informalmente.

Así, con la idea de proteger a todas las personas, y con el objetivo de buscar resolver los problemas de viabilidad y sostenibilidad financiera de algunos esquemas de seguro social, se han creado sistemas pensionarios alternativos que dependen de los presupuestos de gobierno o del ahorro individual.

En el presente artículo, se desarrolla un análisis sobre la situación actual del sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro a partir de la reforma a la Ley del Seguro Social del año 2020, así como algunos datos sobre la pensión universal establecida en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el análisis básico formulado por Arenas de Mesa (2019), quien propone revisar 3 características principales de los sistemas de pensiones: cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera.

Metodología de investigación

En México actualmente coexisten un régimen general de pensiones basado en el ahorro individual obligatorio, el cual se ha extendido a diversos regímenes subnacionales como el de los servidores públicos del gobierno federal; y un régimen basado en las transferencias de gobierno, es decir, cuyos recursos provienen del presupuesto del estado, el cual se estableció en 2019.

Para analizar la efectividad de estos dos sistemas, se desarrollará una investigación documental de gabinete, basada en el análisis básico propuesto por Arenas de Mesa, quien señala que se puede “evaluar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina proponiendo y desarrollando en profundidad una definición en esta mate-

ria que incorpora tres aspectos: cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera” (Mesa,2019, p.15).

Siguiendo al mismo autor, para los fines del presente artículo, se entenderá por cobertura tanto a las personas activas en el mercado que en un futuro tendrán derecho a una pensión por vejez y a aquellas personas mayores que ya reciben una pensión (Arenas, 2019).

Por otro lado, la suficiencia tiene muchas definiciones que pueden llegar a ser subjetivas dependiendo del autor y el contexto, sin embargo, se considera que la mejor definición para los fines del presente artículo es la siguiente:

La garantía de un nivel de vida digna, una cuantía mínima de prestación que satisfaga las necesidades esenciales del beneficiario, y la obligación del Estado de tener debidamente en cuenta ciertos elementos (necesidades reales, umbrales de pobreza) en la definición de esta cuantía mínima. (De le Court, 2019)

Por otro lado, sostenibilidad financiera se referirá a la existencia de recursos suficientes destinados a pagar en cualquier momento del tiempo los beneficios suficientes, es decir, como señalan (Martínez, Bautista y Pérez, 2021.p.23): “la sostenibilidad financiera se entiende como la creación de reservas suficientes para el pago de las pensiones actuales y futuras”.

Los sistemas pensionarios

Los sistemas pensionarios suelen clasificarse en beneficio definido o contribución definida; reparto o capitalización; y público o privado, sin embargo, no es la mejor categorización debido a que como señala Contreras (2023), existe un empalme entre tales categorías y se limita la gama de opciones pensionarias que pueden existir para proteger de forma efectiva a toda la población. Es así, que se ha propuesto la siguiente clasificación de los sistemas pensionarios:

Esquemas de transferencias

Como su nombre lo indica, estos sistemas pensionarios se basan en la transferencia de recursos a partir de los presupuestos de gobierno, por lo que, si bien toda la sociedad contribuye con sus impuestos a la conformación del presupuesto, no es específica la cantidad que aportan a la financiación de este tipo de esquema. Por esta razón se les conoce como sistemas de financiación indirecta y cuentan con otras características como: el monto del beneficio es uniforme para toda la población que lo recibe; puede tratarse de transferencias focalizadas, es decir, a un grupo específico de la población con características de vulnerabilidad, o pueden entregarse a toda la población (universales).

Por otro lado, el gobierno es el encargado de la gestión de este esquema, por lo que es de administración pública y regularmente por construcción anual de los presupuestos de gobierno, son esquemas en los que no existen reservas actuariales.

Esquemas de aseguramiento

Consisten en la entrega de cuotas y aportaciones a una entidad aseguradora, las cuales toman la forma de primas, similares a las que recibe cualquier aseguradora privada. Es por ello que como pasa en el esquema de seguro privado, si nunca ocurre la contingencia o las personas protegidas no cubren las condiciones previamente pactadas, no se obtiene el beneficio establecido.

En cuanto a la administración, ésta es regularmente pública porque el seguro social no realiza selección de riesgos y no cobra conforme a la medición y cuantificación de éstos, sino a través de los salarios asegurables de las personas protegidas.

Dicha referencia para el establecimiento de las cuotas y aportaciones, hace que los esquemas de aseguramiento sean de contribución definida, pero al mismo tiempo de beneficio definido porque también utilizan el salario como referencia para el cálculo de los beneficios monetarios.

Por tratarse de un esquema de aseguramiento, también se deben conformar reservas técnicas como hacen todas las entidades aseguradoras. No sobra señalar que tales reservas deben canalizarse a inversiones financieras en condiciones de seguridad, rendimiento real y liquidez.

Aunque no es de relevancia para este artículo, en este esquema deberían contemplarse los esquemas de beneficios de tipo ocupacional, es decir, aquellos en los que un empleador decide otorgar pensiones exclusivas para sus personas trabajadoras tras el cumplimiento de condiciones que regularmente se vinculan con la edad y la antigüedad en la empresa y a cambio garantizan un beneficio previamente definido.

Esquemas de Ahorro

Consisten en el depósito de cuotas y aportaciones en una cuenta de ahorro individual de la persona, pero a diferencia del aseguramiento, no tiene el objetivo de entregar un beneficio ante la ocurrencia de una contingencia, por lo que las cuotas y aportaciones no pueden considerarse primas.

La administración de estas cuentas suele ser privada por sus orígenes en Chile, sin embargo, las cuentas de ahorro individual existían ya en países del sureste asiático en los años de la posguerra, bajo una administración pública. Asimismo, en países como México existen administradoras de cuentas de ahorro individual cuyo capital es público – privado (Afore XXI – Banorte) o son entidades públicas sin fines de lucro como el caso de PENSIONISSSTE.

A diferencia de los anteriores esquemas, en este sólo existe una contribución definida, lo que amplía la posibilidad de que algunas entidades empleadoras utilicen los esquemas de ahorro como parte de sus esquemas de beneficios de tipo ocupacional, lo que evita adquirir compromisos futuros.

Breve descripción de la situación actual

A continuación se presenta una descripción general de los sistemas pensionarios mencionados en la introducción y que son operantes en México a partir de las reformas en 2020 a la Ley del Seguro Social de 1997 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con énfasis en los tres elementos con los que Arenas de Mesa propone estudiar la sostenibilidad general.

Esquema de pensiones del bienestar para personas adultas de 65 y más.

a. Cobertura.

La pensión del bienestar pretende brindar cobertura a todas las personas mayores de una edad previamente establecida, de acuerdo con la que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva (sic) en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años” (Const., 1917, art. 4).

b. Suficiencia.

Al inicio del 2023 la Secretaría del Bienestar incrementó un 25% el monto de la pensión, al pasar de 3,850 MXN bimestrales en 2022 a 4,800 MXN bimestrales en 2023 (Montiel, 2023), es decir, de 1,925 MXN se incrementó a 2,400 MXN mensuales, lo que significa un aumento de 475 MXN cada mes.

c. Sostenibilidad financiera.

Con lo que respecta este rubro, todo el aumento de recursos, así como el pago de pensiones a más beneficiarios, es financiado con el presupuesto de gobierno. “En comparación con 2022, este año aumentó 39%, al pasar de 244 mil 401 millones de pesos a 339 mil 341 millones de pesos” (Montiel, 2023). Dicha cantidad será indirectamente pagada por todas las personas contribuyentes; por las personas y entidades que

paguen derechos por servicios prestados por el gobierno; los remanentes de operación de empresas productivas del estado; y con endeudamiento público si fuera necesario.

Esquema de cuentas individuales de la Ley del Seguro Social

Con el decreto expedido el 16 de diciembre de 2020, se ajustó el requisito de cotización para acceder a las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales a setecientas cincuenta, las cuales se incrementarán anualmente veinticinco semanas hasta alcanzar las mil cotizaciones semanales.

Conforme al cuarto informe trimestral del 2022 emitido por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), del total de pensiones que fueron otorgadas de enero 2021 a diciembre 2022, 49,919 pensiones (93.8% del total) corresponden a pensionados con menos de mil 250 semanas cotizadas, pero con más de 750.

a. *Suficiencia:*

En los casos que el asegurado por cesantía en edad avanzada o vejez reúne los requisitos para pensionarse, tiene la opción de contratar con una aseguradora una renta vitalicia o efectuar retiros programados con base en el ahorro acumulado y con la certeza de poder tener una pensión mínima garantizada (pmg) en caso de que la cantidad acumulada en su cuenta individual no sea suficiente.

Asimismo, se aplicó un cambio en el cálculo de la pmg, la cual en 2020 era una cantidad fija de 3,289.34 MXN y a partir de la reforma quedó establecida en montos diferenciados con base en la edad de la persona trabajadora, sus semanas de cotización y su nivel salarial, en un rango que en 2021 iba de 2,622 MXN a 8,241 MXN. Dicho monto se actualiza cada año con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (Banco de México, 2021) por lo que, el monto promedio mensual de la pensión garantizada en 2022 fue de 5,206 MXN (SHCP,2022).

b. Sostenibilidad financiera:

Cuando en 1997 se creó el sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro, uno de los objetivos que se buscaba alcanzar era el de hacer frente al proceso de envejecimiento en el país y traspasar la responsabilidad del financiamiento de pensiones a cada individuo y no a generaciones futuras o al propio gobierno. Hoy tales premisas no se han cumplido (Mesa, 2021), por lo que la idea de que se podría conseguir el equilibrio entre ingresos y egresos y con ello brindar protección suficiente a las personas trabajadoras y sus familias en la vejez, sin que esto fuera una carga fiscal, continúa como una tarea pendiente.

Perspectivas

Del esquema de pensiones del bienestar para personas adultas de 65 y más.

El programa tiene actualmente una cobertura casi universal, pero bajo las características actuales del programa cabe preguntarse si será financieramente sostenible en el mediano y largo plazo.

Para poder responder esta interrogante, en primer lugar, es necesario consultar la evolución de la población mexicana de 65 años y más, así como su probable comportamiento futuro, para lo cual se tomará de base la información a julio 2019 del Consejo Nacional de Población (Conapo).

De acuerdo con el Consejo, en el año 1950 había 6.7 personas de 65 y más años por cada cien menores de 15 años, en cambio, en 2015 había 24.5 personas adultas mayores por cada cien menores de 15 años; se esperan 45.9 en 2030 y para el año 2050 se estima que habrá aproximadamente 93.7 (Conapo, 2019).

Con estas estimaciones puede afirmarse que a mitad de este siglo México tendrá una estructura poblacional envejecida, por lo que se evidencia la necesidad de tomar acciones para poder atender a todas aquellas personas que se retirarán de la vida activa alrededor de 2050 y en años posteriores.

El envejecimiento de la población será un desafío por sus implicaciones para los sectores social y económico, como es el caso de los sistemas de pensiones, la atención en salud o las transformaciones de las estructuras de parentesco y hogares (Conapo, 2019).

En cuanto al reto económico – financiero asociado a este envejecimiento para el programa de pensiones para el bienestar, se muestra los costos probables futuros asociados al programa contruidos como sigue:

- Se consideran las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 del Conapo edición 2019, y
- Se supone que a partir del 2024 habrá un incremento anual del 5% al monto otorgado en 2023 a la pensión.

Tabla 1. Costo fiscal a través de los años para la pensión del bienestar

Año	Monto bimestral	Monto anual	Incremento anual	Población total	Monto mmdp
2022	\$3,850.00	\$23,100.00	-	10,527,298	\$243.18
2023	\$4,800.00	\$28,800.00	25%	10,939,569	\$315.06
2024	\$5,984.42	\$35,906.49	5%	11,370,655	\$408.28
2025	\$6,283.64	\$37,701.82	5%	11,818,621	\$445.58
2026	\$6,597.82	\$39,586.91	5%	12,281,433	\$486.18
2027	\$6,927.71	\$41,566.25	5%	12,757,092	\$530.26
2028	\$7,274.09	\$43,644.57	5%	13,243,993	\$578.03
2029	\$7,637.80	\$45,826.80	5%	13,741,195	\$629.71
2030	\$8,019.69	\$48,118.14	5%	14,248,277	\$685.60
2031	\$8,420.67	\$50,524.04	5%	14,765,176	\$746.00
2032	\$8,841.71	\$53,050.24	5%	15,292,564	\$811.27
2033	\$9,283.79	\$55,702.76	5%	15,831,149	\$881.84
2034	\$9,747.98	\$58,487.89	5%	16,380,953	\$958.09
2035	\$10,235.38	\$61,412.29	5%	16,940,922	\$1,040.38
2036	\$10,747.15	\$64,482.90	5%	17,509,199	\$1,129.04

Fuente: Elaboración propia con los datos de población emitidos por el Conapo / Cifras monetarias en miles de millones de pesos.

Es importante observar la tasa de crecimiento del monto total de recursos que se estiman necesarios para financiar la pensión los siguientes 13 años. Si bien el crecimiento no presenta un comportamiento exponencial, es evidente que bajo la suposición de un incremento porcentual del 5% anual, se generan costos cuyo monto debe ser evaluado para poder garantizar su pago en el futuro.

Por otro lado, cabe resaltar algunos datos que podrían generar desviaciones en las estimaciones de los costos futuros. Por ejemplo: el número de personas beneficiarias de acuerdo con declaraciones de la Secretaria del Bienestar, Ariadna Montiel, el 2 de enero de 2023, pasaría de 10,537,181 a 11,056,534 personas tan sólo en el primer bimestre del 2023.

No obstante, de acuerdo con el Conapo el número de personas de 65 años y más para el año 2022, fue de 10,527,298 personas y para el 2023 será de 10,939,569 a mitad del año. Asimismo, el Banco Mundial (2023) en sus estimaciones de población por país y región, estima que el mismo grupo poblacional es de 10,612,344 personas para el mismo año.

Las cifras de Conapo y el Banco Mundial difieren en 116,965 y 444,190 personas menos respectivamente a las informadas por la Secretaria, y por su parte, el proceso de afiliación al programa pensionario que ha continuado a lo largo del 2023, por lo que se considera pertinente contar con un padrón sólido del programa, que dé mayor certeza sobre el número efectivo de personas beneficiarias, ya que en la actualidad existen teóricamente, más personas beneficiarias que población objetivo.

Respecto a la suficiencia de la pensión del bienestar, se ha tomado como referencia la línea de pobreza por ingresos (LPI) que construye el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Para enero de 2023 la LPI urbana fue de 4,275.97 MXN y la LPI rural de 3,074.51 MXN, mientras que la pensión del bienestar mensual para

enero de 2023 es de 2,400 MXN, por lo que es evidente que incluso con el último aumento a esta pensión, su monto no es suficiente para cubrir al menos el valor mensual total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona.

De lo anterior, se puede concluir que cada día se agregan más personas al programa sin que su empadronamiento sea fácilmente comprobable y más allá de los inconvenientes administrativos o jurídicos que ello pueda significar, para efectos de la financiación del programa puede existir una sobre estimación de costos, lo que implica una aparente mayor necesidad de recursos presupuestarios por parte del gobierno.

Del esquema de cuentas individuales de la Ley del Seguro Social

El sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro inició en México en 1992 como un complemento al esquema de aseguramiento social que establecía la Ley del Seguro Social (LSS) de 1973. Posteriormente, dicho ordenamiento legal fue reformado en 1995 y la nueva LSS inició su vigencia el 1 de julio de 1997, dando paso a un único pilar de protección a la población, basado en el ahorro individual obligatorio.

Las condiciones de adquisición en este ordenamiento eran:

- a. Para recibir una pensión por retiro: reunir 1250 semanas de cotización y tener recursos ahorrados suficientes para poder adquirir una pensión en la modalidad de renta vitalicia (contratada con una compañía de seguros autorizada por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas -CNSF-) que fuera mayor en al menos un 30% a la pensión mínima garantizada.
- b. Para recibir una pensión por cesantía en edad avanzada: contar con 1250 semanas de cotización y al menos 60 años.
- c. Para recibir una pensión por vejez: tener 1250 semanas de cotización y al menos 65 años.

Al aproximarse el año 2020, cuando habían transcurrido casi 1,250 semanas desde el inicio de la vigencia de la LSS, Consar informó que menos del 25% de los trabajadores tendría derecho a una pensión por

semanas cotizadas y de tal grupo, al menos dos terceras partes alcanzarían sólo la pensión mínima garantizada.

Lo anterior derivó en una reforma a la LSS que entró en vigor en 2021, la cual amplió la posibilidad de tener personas con derecho a pensión bajo el esquema de ahorro individual. Esto podría traducirse en un incremento de cobertura en términos de personas pensionadas, aun cuando la cobertura general del propio IMSS no ha crecido de forma significativa como lo muestra sus datos emitidos en el Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS, donde el número de personas aseguradas para el año 2021 fue de 47,509,619 y para 2022 fue de 49,536,821, lo que representar una variación relativa del 4.3% (IMSS,2022).

En cuanto a la suficiencia que corresponde a este esquema, es importante señalar que con base en la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), menos de un punto porcentual de las personas que han conseguido pensionarse, lo han hecho a través de sus propios recursos ahorrados en sus cuentas individuales, mientras que la mayoría está recibiendo una pensión mínima garantizada (SHCP,2022), cuyo monto previo a la reforma que entró en vigor en 2021 era de 3,289.34 MXN.

La siguiente tabla muestra un estimado de las tasas de reemplazo de algunas pensiones mínimas garantizadas, por ser las que está recibiendo la mayoría de la población.

Tabla 2. Tasas de reemplazo por PMG, según nivel salarial

Rango salarial	PMG promedio	Tasa de reemplazo
1 SM a 1.99 UMAS	\$3,526	64%
2 UMAS a 2.99 UMAS	\$4,584	63%
3 UMAS a 3.99 UMAS	\$5,642	55%
4 UMAS a 4.99 UMAS	\$6,699	51%
5 UMAS en adelante	\$7,757	18%

Nota: La Tasa de Reemplazo se calculó tomando el promedio de las pmg para cada nivel salarial y se comparó contra el punto medio de cada rango.

SM = Salarios Mínimos, UMAS = Unidad de Medida de Actualización. En 2022, el valor del SM es de \$172.87 y de las UMAS de \$96.22

Fuente: Tabla obtenida en el documento: Equidad de género en pensiones. El caso de México (2022).

Como puede observarse, la tasa de reemplazo disminuye conforme incrementa el rango salarial, y sin considerar que se trata de pensiones mínimas, se trata de pensiones insuficientes para atender los requerimientos previamente mencionados y estimados por Coneval.

Puesto que la mayoría de las pensiones que han comenzado a pagarse bajo el sistema de ahorro individual obligatorio tiene la característica de ser pensión mínima garantizada, se considera importante analizar el costo fiscal que éstas implican.

Como se mencionó previamente “de enero a junio de 2022, el IMSS otorgó 12 mil 595 pensiones garantizadas y 6 rentas vitalicias” (SHCP,2022, p.129) esto implica un incremento en el costo fiscal con el paso de los años.

Si bien en los primeros años las pensiones garantizadas se financian con el ahorro en la cuenta de cada persona, conforme este recurso se agote, el gobierno federal tendrá que subsidiar la pensión de las personas retiradas hasta su muerte, con la posibilidad de extender los pagos a sus familiares sobrevivientes.

Por lo anterior, se puede afirmar que la LSS no elimina el costo fiscal, sino como en su momento comentó la Consar en los apuntes sobre el SAR no.2 (2019): “El financiamiento de la aportación gubernamental por Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cuota social y Pensión Mínima Garantizada podrían significar cargas fiscales”. Y, por otro lado, en adición a dicho costo, se debe tomar en cuenta el proveniente de la generación de la LSS de 1973, la cual se estima desaparecerá hasta el año 2116 (Reyes, 2021).

Conclusiones

Es innegable que las reformas hechas al sistema pensionario mexicano en la presente década han sido relevantes para la ampliación de la cobertura. Por un lado, la reforma a la LSS permitió que un número importante de personas accedieran a beneficios pensionarios que probablemente no habrían adquirido si las semanas de cotización solicitadas por la ley no se hubiera reducido. Por el otro, todas aquellas personas que no han cotizado en algún esquema pensionario donde las cuotas y aportaciones sean indispensables, no podrían obtener beneficio alguno sin el establecimiento de un piso de protección social para todas las personas de 65 años y más.

Sin embargo, la suficiencia de los beneficios y la sostenibilidad financiera, dos elementos que Arenas de Mesa señala como indispensables de atender para que un sistema de pensiones sea sólido, son factores que aún no se han atendido en el sistema pensionario mexicano y que descansan en la suficiencia del presupuesto de gobierno.

Más allá de otros elementos no comentados, como la fragmentación del sistema y en todo caso, la descoordinación del mismo, quedan las siguientes preguntas para reflexionar: ¿México se está preparando para cuando llegue el momento en que los costos fiscales del sistema pensionario alcanzarán su punto máximo? ¿Se podrán sostener los esquemas pensionarios analizados en el presente artículo, así como todos los demás sistemas subnacionales o de entidades públicas? ¿Qué pasará con todas aquellas personas que se pensionen a partir del año 2050, año en que probablemente México se haya convertido en una sociedad envejecida?

Referencias bibliográficas:

Arenas, Alberto. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf

- Banco de México. (2021). *La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas. Extracto del Informe Trimestral Octubre*. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B-097F33DE-A56A-DA9E-9620-7A9CDC32AA8B%7D.pdf>
- Banco Mundial. (2023). *Población de 65 años de edad y más, total - México. United Nations Population Division's World Population Prospects: 2022 Revision*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.65UP.TO?locations=MX>
- Castañón, Vicente, Ferreira, Olaf, y Flores, Cecilia. (2022). *Equidad de género en pensiones. El caso de México*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/780564/Equidad_de_ge_nero_en_pensiones_v7.pdf
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2019). *APUNTES SOBRE EL SAR no.2, Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagno_stico_IMSS_GA.pdf
- Contreras, Carlos. (2023). *Características de los sistemas de pensiones Taxonomías clásicas y su problemática conceptual*. En L. Sablich (Ed.), *Seguridad social latinoamericana* no. 7 (pp. 46–51). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). *Líneas de pobreza por ingresos*. Recuperado de <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienes-tar?pAnioInicio=2016&pTipoIndicador=0>
- Consejo Nacional de Población. (2019). *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050*. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Cuadernos/33_Republica_Mexicana/33_RMEX.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Const.] (1917) *Artículo 4 [Título I]*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- De le Court, Alexandre. (2019). *Principio de suficiencia y prestaciones mínimas de Seguridad Social: una revisión desde el derecho al mínimo de existencia alemán*. Valdivia, 32(2). doi: 10.4067/S0718-09502019000200165
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (2022). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre La Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*. Recuperado de <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20212022/19-informe-completo.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022, 30 de septiembre). *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores [Comunicado de prensa]*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023, 20 de febrero). *Encuesta nacional de ocupación y empleo, nueva edición cuarto trimestre de 2022 [Comunicado de prensa]*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoen/enoen2023_02.pdf
- Martínez, Jorge, Bautista, Nallely, y Pérez, Oscar. (2021). *Sostenibilidad financiera de la seguridad social universal. Nota Técnica (17),23*. Recuperado de <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2021/02/n17-sostenibilidad-financiera-de-la-seguridad-social-universal.pdf>
- Reyes, Alejandro. (2021). *Valuación actuarial para determinar el costo fiscal derivado del pago de pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez bajo la Ley del Seguro Social de 1973 (tesis de grado)*. Universidad Nacional Autónoma de México. México
- Sánchez, Alfredo. (2012). *La seguridad y la protección social en México. Su necesaria REORGANIZACIÓN*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/1.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (16 de diciembre de 2020). *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*. [Ley 80 de 1996]. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss/LSS_ref25_16dic20.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (16 de diciembre de 2020). *Ley del Seguro Social*. [Ley 126 de 1995]. DO: 16 /Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss/LSS_ref25_16dic20.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2023*. Recuperado de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo-2h2PK/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2023.pdf

Secretaria de Hacienda y Crédito Público.(2022).*2022 Informe Trimestre 2022 AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DEL SAR (4)*.Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/806797/5._Informe_Trimestral_CONSAR.pdf

Secretaría del Bienestar. (2023, 02 de enero). *Pensión de personas adultas mayores aumenta a cuatro mil 800 pesos bimestrales: Ariadna Montiel* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/pension-de-personas-adultas-mayores-aumenta-a-cuatro-mil-800-pesos-bimestralesariadnamontiel>

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

ANALYSIS AND PERSPECTIVES OF PENSION SYSTEMS

Juan Delfino Molina Santiesteban²

Resumen

El texto plantea los desafíos y las propuestas para mejorar el sistema de pensiones en México, desde la perspectiva del autor como servidor público, jubilado y coordinador de un frente sindical. El autor considera que el sistema debe ser solidario, transparente, democrático y capitalizado, y que debe basarse en salarios mínimos y no en UMAS. También explica la complejidad, la fragmentación y la insostenibilidad del sistema actual, que genera desigualdad y presión fiscal. El autor aboga por una reforma integral que involucre a todos los sectores sociales y que garantice la dignidad y el desarrollo de los pensionados y jubilados.

Palabras clave: Sistema, social, pensiones, jubilaciones, sindicatos

Abstract

The text presents the challenges and proposals to improve the pension system in Mexico, from the perspective of the author as a public servant, retiree and coordinator of a union front. The author considers that the system should be solidary, transparent, democratic and capitalized, and that it should be based on minimum wages and not on UMAS. It also explains the complexity, fragmentation and unsustainability of the current system, which generates inequality and fiscal pressure. The author advocates a comprehensive reform that involves all social sectors and guarantees the dignity and development of pensioners and retirees.

2 Coordinador del Frente para la Preservación de la Seguridad Social en el Estado de Veracruz (FPSSEV). 228 146 5040 / 228 1863005 molinasantiesteban70@hotmail.com

Key words: System, social, pensions, retirement, unions.

La participación de un servidor, la hago manteniendo un enfoque como jubilado, como Coordinador del Frente para la Preservación de la Seguridad Social en el Estado de Veracruz (FPSSEV), que agrupa a más de 40 organizaciones sindicales de distintos sectores de trabajadores al servicio del Estado y como un ente atento y preocupado para que las presentes y futuras generaciones de pensionados y jubilados puedan alcanzar el pago de una pensión digna y decorosa. Por ello considero que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo estatal, nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y 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.

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa como lo es el análisis y perspectivas de los sistemas de pensiones, se hace necesario el remontarnos a los conceptos y orígenes de la Seguridad Social. En ese sentido, la Seguridad Social es una institución nacida de la solidaridad humana, que surge como una reacción de ayuda a personas o grupos que se encontraban en estado de necesidad. En México el movimiento revolucionario de 1910-1917, exigía la protección a las clases más vulnerables. Con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se incorporan derechos relacionados con la Seguridad Social. El 19 de enero de 1943 se emitió la Ley del Seguro Social, creándose así el Instituto Mexicano del Seguro Social. Su finalidad fue garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia: garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad, o pérdida del sostén de familia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. En general se refiere al bienestar de las y los ciudadanos.

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio del año 2011, la

Seguridad Social como derecho humano, se encuentra protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de su Artículo 1° que señala: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. El Artículo 123 Constitucional, también señala como derecho humano a la Seguridad Social. Creo y considero pertinente el redefinir el concepto de Seguridad Social para estar acordes a los tiempos en que vivimos, razón por la cual su definición debe ser más amplia para que se considere y se dé cabal cumplimiento de manera integral al derecho a la salud, a la vivienda y a la adquisición de una pensión y/o jubilación con un ingreso económico que le permita al ser humano, a todos los mexicanos transitar desde su nacimiento, solventando situaciones que se desprendan del desempleo, de la enfermedad, accidentes laborales, la vejez y por supuesto las pensiones.

En el marco del ejercicio de la Seguridad Social debemos tener perfectamente claro cuál es la diferencia entre pensión y jubilación.

La pensión es una prestación económica otorgada a las y los trabajadores bajo ciertas condiciones, la jubilación se refiere al monto que recibe una persona por sus años trabajados.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, define a la pensión como una prestación económica destinada a proteger al trabajador en cualquiera de las siguientes situaciones: Accidente de trabajo, padecer una enfermedad o accidente no laborales, cumplir al menos 60 años de edad, asimismo, en caso de fallecimiento del trabajador o pensionado la pensión protege a sus beneficiarios. Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Ley ISSSTE, la Ley del Seguro Social: “La pensión es una cantidad periódica, temporal o de por vida que se otorga a ciertos derechohabientes que cumplen ciertos requisitos mientras

que la jubilación es un término que se refiere al momento en que todo trabajador finaliza su vida laboral en una relación formal de trabajo, ya sea por edad, por cuestiones de salud o por propia voluntad y por la que recibe una pensión sus años trabajados o por su edad". Debemos destacar que de las mayores preocupaciones de los organismos que otorgan esta prestación, es la viabilidad financiera. Es muy importante, pero no es lo único que debería considerarse cuando se trata de beneficios de pensión por jubilación, vejez o invalidez.

La Organización Internacional de Trabajo define a la Seguridad Social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos e hijas. La OIT, considera que la Seguridad Social es un derecho humano universal. El mundo dispone de los recursos para hacer realidad este derecho, pero el 80 por ciento de la población carece de acceso a una Seguridad Social adecuada. La Organización Internacional del Trabajo también ha identificado esto como una de las peores manifestaciones del déficit de trabajo decente en todo el mundo. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Seguridad Social se refiere a contar con un ingreso básico que permita solventar situaciones que se desprendan del desempleo, enfermedad y accidente laboral; vejez y jubilación, e invalidez y responsabilidades familiares. Se argumenta que estas prestaciones no sólo son importantes para los trabajadores y sus familias, sino también para sus comunidades en general, porque al proporcionar asistencia médica, seguridad de los medios de vida y servicios sociales, la Seguridad Social ayuda a la mejora de la productividad y contribuye a la dignidad y a la plena realización de los individuos.

Por lo anteriormente expuesto, debo precisar que la OIT, tiene sustentados diversos convenios internacionales sobre la Seguridad Social, recomendaciones acerca de la seguridad de los medios de vida, de asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, fomento del empleo y la protección contra el desempleo, así como sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. El sistema de pensiones en el ámbito mundial viene enfrentado complicados y graves problemas de sostenibilidad para atender plena y satisfactoriamente a los trabajadores que han adquirido el derecho a una pensión y/o jubilación. Bajo esa perspectiva, considero pertinente el que podamos de manera muy general observar lo que sucede en distintas partes del mundo como una muestra de sus respectivos sistemas de pensiones. ¿Qué sucede con algunos de los sistemas de pensiones en el mundo? Francia, Chile, España, Argentina y México.

Qué sucede con algunos sistemas de pensiones en el mundo

Francia

El presidente de ese país, Emmanuel Macron, en el mes de enero de 2023 presentó una propuesta de ley del sistema de pensiones que retrasa la edad de jubilación y amplía la exigencia de los años cotizados. La reforma fue promulgada el 14 de abril de este año, elevando gradualmente la edad legal de jubilación en Francia de 62 a 64 años para 2030, en un esfuerzo por reducir los costos de las pensiones y exigir que las personas trabajen 43 años frente a los 42 actuales. Para recibir una pensión completa que asciende a una media de 1,400 euros (28,000 pesos mexicanos) al mes.

España

Diversas reformas sobre el sistema de pensiones: en 2021 y 2022, la última el 17 de marzo de 2023 de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género

y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio a través de los requisitos siguientes: Estar afiliado y contribuido a la Seguridad Social, alcanzar la edad estipulada. En el año 2022, a los 65 años con 37 años y medio cotizados. Los que no alcancen este tiempo trabajando tendrán que esperar a cumplir 66 años y dos meses de edad. La edad se ha retrasado, 38 años hasta el 2027, año en el que será necesario haber cotizado 38 años y seis meses para jubilarse a los 65.

Chile

Opera bajo un sistema de ahorro y capitalización individual. El dinero acumulado durante la vida laboral es transferido a las Administradoras del Fondo de Pensiones. Cada persona está obligada por Ley a cotizar en una de las seis administradoras. Al momento de retiro de la actividad laboral (65 años para los hombres y 60 años para las mujeres) los trabajadores reciben una renta, calculada en función del monto de capital acumulado y de su esperanza de vida. Es imprescindible mencionar que existen distintos modelos pensionarios en el mundo de los cuales dos de ellos pudieran ser más conocidos e ilustrativos. Me refiero al modelo de reparto y al modelo de cuentas individuales, en los que dos países también pudieran servir como representativos de cada uno de ellos. En relación al sistema de reparto, pudiéramos considerar a España y en relación al modelo de cuentas individuales o de capitalización a Chile.

Ambos modelos y ambos países han enfrentado multiplicidad de problemas financieros además de reclamos sociales. El modelo de reparto se caracteriza por las aportaciones de los trabajadores en activo para pagar las pensiones de los jubilados de hoy. Se basa también en la solidaridad intergeneracional y en una pirámide poblacional adecuada.

El modelo de capitalización o de cuentas individuales es considerado injusto, insuficiente, no solidario. La problemática de los sistemas de pensiones en el ámbito mundial y nacional enfrentan fenómenos sociales comunes. En Europa, adoptaron sistemas basados en el reparto.

Esto es, los trabajadores activos financian las pensiones y prestaciones de los trabajadores que se jubilan o pensionan.

Al irse invirtiendo gradualmente la pirámide poblacional de derechohabientes se aplican esquemas de capitalización, de aplazamiento de la edad de jubilación, de establecer y relacionar cotizaciones y beneficios para reducir desfinanciamiento, por lo que se proyecta que de aquí al año 2050 los sistemas de reparto deberán introducir importantes cambios para evitar ser colapsados.

Argentina

Funciona un régimen de reparto, las/los trabajadores en actividad y las empresas, con sus aportes, financien las jubilaciones. A esto se le suman otros fondos provenientes de impuestos y aportes del Tesoro Nacional. Para acceder a la jubilación, como una prestación cuando se ha alcanzado la edad correspondiente (en los hombres 65 años y en las mujeres 60 años) y los años necesarios de aporte para culminar su etapa laboral que son 30 años. Los dos sistemas de jubilación: de capitalización y de reparto.

México

Hablar de un sistema de pensiones en México es referirse a un sistema fragmentado en beneficios y beneficiarios donde las pensiones se otorgan a través de diversas instituciones que atienden a poblaciones y objetivos diferentes, por lo que de manera clara y sencilla destaca la multiplicidad de esquemas con aportaciones mínimas y aportaciones máximas, generando entre los sectores de trabajadores una gran disparidad y desigualdad, motivada en algunos casos por el incumplimiento de la normatividad por parte de algunos entes que no incorporan a la totalidad de trabajadores al régimen de seguridad social.

En una misma institución de Seguridad Social podemos encontrar grandes diferencias relacionadas de origen por las propias fuentes de trabajo, es decir, si en una misma institución convergen todos los traba-

jadores al servicio del estado, y mientras que la cotización para con la institución es el mismo porcentaje para todos, al tener ingresos o percepciones diferentes, al alcanzar la jubilación encontramos pensiones extraordinariamente bajas comparadas con otras extraordinariamente altas pero todas apegadas estrictamente al marco normativo que establece la Ley.

Si esto sucede en una entidad federativa, luego entonces en cada estado de nuestro país se generan sus propias particularidades que les distinguen, caracterizan y hacen diferente el otorgamiento de una pensión por jubilación incluso siendo trabajadores del mismo sector. Existen esquemas de pensión tanto públicos como privados; de Beneficio Definido (Reparto) y Contribución Definida (Cuentas Individuales). El sistema de pensiones mexicano se compone de cuatro pilares:

1. Pilar no contributivo. 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 grupos por edad o condición de pobreza). Este pilar es financiado con recursos públicos y en el caso de México es importante considerar aumentar el monto otorgado, sin lugar a dudas quiero destacar el hecho de que en nuestro país a partir del año 2000 haya surgido primero en la ciudad de México y ahora ya en el ámbito nacional por mandato constitucional el otorgamiento de la pensión universal para los adultos mayores, subrayando este significativo avance en materia de Seguridad Social porque de alguna manera se ha venido convirtiendo en un pilar que es considerado de vital importancia para los millones de ciudadanos que no se encuentran en un sector contributivo.

2. Pilar obligatorio, de reparto. Denominado también como pensión de beneficio definido o pensión de reparto y es obligatorio. Los trabajadores bajo este régimen contribuimos con cuotas establecidas en la ley correspondiente. En México, esto es financiado de manera

tripartita (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).

3. **Pilar Obligatorio.** capitalización individual. -Llamado también pensión de contribución definida o pensión de capitalización individual 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.
4. **Pilar voluntario.** Se constituye por diferentes tipos de ahorro voluntario, como las cuentas individuales, planes de ahorro privados para pensiones y planes de los empleadores. Son esquemas flexibles, discrecionales y distintos entre ellos. En el ahorro voluntario es una de las políticas públicas que han estado ausentes, principalmente porque el reducido espacio fiscal no permite destinar recursos para diseñar e implementar medidas que gratifique monetariamente el ahorro extra que las personas hacen para su retiro.

¿Quién tiene a cargo la Seguridad Social en México?

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los sistemas estatales de pensiones.

¿Qué seguros ampara la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado?

Riesgos de trabajo (accidente o enfermedad de trabajo), enfermedades y maternidad; (atención médica y pago de incapacidades), invalidez (enfermedad general que le impida laboral), vida (muerte del asegurado), retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (pensión por edad y

años cotizados), así como guarderías y prestaciones sociales. La Ley del ISSSTE señala para las personas trabajadoras que se encuentran laborando desde antes del 2007 y escogieron la aplicación del artículo decimo transitorio, los seguros de: Jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios. Los sistemas estatales de pensiones otorgan: La jubilación, Pensión por vejez, Pensión anticipada, Pensión por incapacidad, Pensión por invalidez, Pensión por causa de muerte, Gastos de funeral, Indemnización global, Préstamos a corto y mediano plazo, Promoción de préstamos hipotecarios, Pago del seguro de enfermedad al Instituto Mexicano del Seguro Social para los pensionistas, el cual será cubierto por el Gobierno del Estado.

Estados de la República con mayor número de personas mayores

El Estado de México tiene una población de 1,137.647, en el Distrito Federal son aproximadamente 1,003.648, mientras que en la entidad de Veracruz se tiene contabilizado una cantidad de 726,104 (tiene una población total de 7,643,194, de los cuales 3,947,515 son hombres y 3,695,679 son mujeres, haciendo un total de 726,194. De este total, un poco más de 34 mil personas jubiladas somos derechohabientes del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz; en Jalisco se tiene una estimación de 671,323 personas mayores y en el estado de Puebla a 514,436 adultos mayores. 9,5 % de la población son adultos mayores de acuerdo al censo del INEGI del 2020. La tasa de informalidad laboral fue de 56.5% de la población ocupada en diciembre de 2021. De los más de 60 millones de personas ocupadas, 32 millones de personas están registradas bajo la informalidad laboral, 19 millones 4999 mil 022 son hombres y 12 millones 666 mil 743 son mujeres.

Principales problemas de los sistemas de pensiones

La crisis financiera internacional, el envejecimiento de la población, la baja tasa de cotizaciones y de ocupación formal, son algunos de los retos de los sistemas de pensiones. La población mundial avanza hacia

el envejecimiento como consecuencia de la disminución de los grupos más jóvenes, el aumento de la población en edades laborales y adultos mayores y el mayor número de mujeres en edad avanzada. La Organización de las Naciones Unidas, reiteradamente ha venido señalando que para el año 2050, en el mundo habrá mil millones de personas mayores de 60 años, que aproximadamente 600 millones serán mujeres y dos tercios de la población vivirán en países pobres. De acuerdo con un estudio de la OCDE, México debe hacer frente al reto de superar el déficit financiero para sufragar las pensiones, considerar entre la base sindical si las cotizaciones al sistema deben aumentar, mejorar el sistema de protección social a la vejez y considerar si es necesario aumentar la edad de jubilación, eliminar la fragmentación del sistema.

Algunos cuestionamientos que se han hecho a los sistemas de pensiones

¿Tiene que aumentarse la edad para jubilarse y por lo tanto para recibir una pensión?, ¿tiene que aumentarse el monto de las cotizaciones?, ¿es necesario aumentar la base que cotiza? En el ámbito mundial y nacional, tenemos un panorama similar al descrito anteriormente, además de que, en diferentes momentos con la finalidad de darle sustentabilidad a los sistemas de pensiones, se han venido realizando reformas con la aplicación de las subsecuentes medidas paramétricas logrando con ello retardar o prolongar por un tiempo su vigencia. De tal manera que, en la aplicación de esas medidas paramétricas, los trabajadores coadyuvan con el incremento en el porcentaje de las aportaciones, con la aceptación del incremento de la edad para poderse jubilar llegando en un corto lapso de tiempo a alcanzar los 65 años de edad para poderse jubilar siempre y cuando haya cotizado 30 años para con la institución.

El sistema de pensiones en México se encuentra severamente fragmentado en beneficios y beneficiarios con multiplicidad de esquemas generando entre los sectores de trabajadores gran disparidad y

desigualdad, por ello continúa presentando grandes desafíos para su sustento financiero, principalmente porque el crecimiento del gasto público en este rubro aumenta de manera constante y las distintas reformas a los subsistemas de pensiones ha obligado al Gobierno Federal a solventar el gasto pensionario. Por ello, para hablar de un sistema único nacional de pensiones en México, se hace necesario el tener la necesidad de reconocer que en nuestro país existen cientos de distintos sistemas, modelos y esquemas de pensiones, caracterizados cada uno con sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo, reglas, incentivos, condiciones y beneficios.

La aplicación de un sistema único nacional de pensiones en México, conllevaría a la necesidad de homologar todo lo que sea necesario en un marco de total y absoluto respeto a los derechos de los trabajadores, es decir homologar en orden ascendente, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia en orden descendente.

No es sencillo, generar la viabilidad de un sistema único nacional de pensiones en México. No obstante, el dialogo, los acuerdos, la construcción de alianzas, de puentes de entendimiento entre todos los sectores involucrados representaría no tan solo un verdadero ejercicio democrático, sino la construcción de un modelo distinto, de un esquema diferente, como producto de un proyecto de nación que demanda y requiere utilizar la fuerza de la palabra y los argumentos sólidos que permitan transitar venciendo obstáculos y resistencias, siempre y cuando entre todos construyamos un modelo o sistema innato, innovador que satisfaga los reclamos y considere siempre y en todo momento que la Seguridad Social, no es un acto de buena fe, sino que se considere a la Seguridad Social y al sistema pensionario como una política de estado, sí y solo sí se aplica en beneficio de la clase trabajadora como entidad contributiva y de la ciudadanía en general al garantizar su acceso de manera permanente al derecho de recibir su pensión como seres humanos que reclaman legítimamente su derecho a una vida mejor.

Las pensiones son uno de los gastos públicos que absorben más presupuesto del país. Las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) indican que en apenas hace 6 años existían 123,5 millones de mexicanos, mientras que para el 2030 esta cifra aumentaría a 134 millones. Se contempla que la población estaría conformada por menos jóvenes y más personas en edad madura o vejez. Sin embargo, debido a reducción de la fertilidad y los avances en la salud, la cantidad relativa de adultos mayores ha incrementado, y el número relativo de trabajadores ha disminuido. Dado que no es política y jurídicamente viable una reducción en las pensiones, dejando estas fijas (beneficio definido), se requieren más recursos de los que actualmente se aportan por medio de cuotas a la Seguridad Social. El gasto en pensiones, ascendió significativamente en el 2017 a 3,12% del PIB. El panorama indica que el gasto en pensiones seguirá aumentando por el cambio demográfico. Las proyecciones estimadas indican que para 2030 el gasto en pensiones de reparto se ubicará en 5,2% del PIB, al que se sumará el gasto en capitalización individual y en la pensión no contributiva. Durante el año 2022 el gasto del gobierno federal para cubrir las pensiones y jubilaciones del sector público y privado ascendió a un billón 181 mil 254 millones de pesos, el saldo más elevado para un año desde que hay registro, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Según datos históricos de la dependencia, el rubro en gasto en pensiones registró un aumento anual real, es decir, descontando la inflación, de 4.04 por ciento, pues en 2021 el monto desembolsado se ubicó en un billón 48 mil 321 millones de pesos. De esta forma, por segundo año consecutivo los recursos que el gobierno destinó para atender las necesidades pensionarias superaron la barrera psicológica del billón de pesos. Los recursos destinados a este rubro sirven para pagar a los jubilados del gobierno federal que previamente se desempeñaron en empresas estatales como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad, así como a los registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La sostenibilidad del sistema de pensiones mexicano tiene retos importantes, que deberán enfrentarse a través de modificaciones en los parámetros que definen las tasas de reemplazo considerando acciones en los cuatro pilares del sistema. En atención a esta realidad y de acuerdo a las experiencias de éxito vividas durante la presente administración del Gobierno del Estado de Veracruz a través del Instituto de Pensiones del Estado, respetuosamente presento a ustedes las acciones y estrategias que hemos detectado que fueron implementadas en el Instituto de Pensiones del Estado y que les ha permitido avanzar exitosamente preservando el sistema solidario y de reparto de beneficio definido.

Propuestas de transformación de los sistemas de pensiones en México, de acuerdo a lo realizado en el instituto de pensiones del estado de Veracruz.

En atención al informe del año 2022 el IPE revela que el estudio actuarial se identificó que una de las causas del problema estructural era la insuficiencia presupuestal, derivada del lento crecimiento de la base cotizante respecto a la de los pensionados toda vez que en el 2018 tenía una relación de 3.16, es decir tres activos financian a un pensionado, lo cual implica que los ingresos propios derivados de cuotas y aportaciones provenientes de los organismos incorporados (municipios, organismos descentralizados y organismos autónomos) eran insuficientes.

Como consecuencia de las acciones aplicadas y objetivos alcanzados que transformaron la percepción de los derechohabientes del IPE., se debió entre otras cosas a la generación de políticas públicas que le dieron sostenibilidad financiera al sistema de pensiones implementando entre otras las siguientes acciones: La contención del déficit utilizando el cálculo actuarial como la técnica que determina el costo actual y futuro de las obligaciones del Instituto, proporcionando una amplia información que consideraron fundamental para definir el rum-

bo de la institución y para la toma de decisiones cotidianas. Consideraron en todo momento el que la Seguridad Social es y debe continuar siendo el eje fundamental y al mismo tiempo el centro de acción permanente. (referente a este rubro señalamos que la seguridad social debe ejercerse como política de estado).

De manera decidida se puso en práctica el combate a la corrupción, ejerciendo una política de austeridad, esto trajo como consecuencia un cambio significativo por parte de los derechohabientes y de la población en general cambiando radicalmente el concepto que anteriormente se tenía de esta institución de Seguridad Social, lo que permitió generar un ambiente positivo de credibilidad y confianza. Se realizaron cambios en la administración caracterizados por la transparencia y honradez propiciando con ello una nueva cultura laboral, caracterizada por la rendición de cuentas. De manera gradual, segura y paulatina se ha venido incrementando la reserva técnica, garantizando con ello el pago de las prestaciones institucionales, de las pensiones y/o jubilaciones de manera puntual y oportuna. La toma de decisiones es a través de sus órganos de gobierno convertidos en cuerpos colegiados. La presente administración se ha caracterizado por la implementación de una modernización administrativa conjuntamente con la operatividad y ejercicio de la utilización de la innovación tecnológica, la revista de supervivencia ha sido un mecanismo que ha permitido eliminar algunos vicios, ahorrando y optimizando recursos económicos, se han realizado inversiones en el paquete inmobiliario de la institución, lo que les ha permitido generar ingresos adicionales fortaleciendo las finanzas, aplicaron convenios con entes que tenían adeudos para con la institución.

El otorgamiento de préstamos de manera expedita ha permitido generar ingresos adicionales para fortalecer la reserva técnica, realizaron una aplicación eficiente y honesta del subsidio económico que otorga el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal, además de realizar una atención con eficiencia y eficacia permitiéndoles el fortalecimiento institucional y renovado la confianza y esperanza en la institución.

Para finalizar, el rol que debe desempeñar el sindicalismo es el de una participación activa, directa, crítica y propositiva, ejerciendo un protagonismo en beneficio de sus representados. Asumamos el reto con capacidad y visión de futuro para garantizar el derecho al pago de una pensión para las futuras generaciones.

Conclusiones

Los aspectos o características que considero deben distinguir al sistema de pensiones son: Preservar el sistema solidario y de reparto, que el cálculo para el otorgamiento del pago de la pensión y/o jubilación sea a través de salarios mínimos y no de las UMAS, honestidad, transparencia y rendición de cuentas, optimización de los recursos económicos con los que se cuenta, ejercicio de una política de austeridad en el ámbito administrativo, promover y ejercitar la capitalización, potenciar la participación de los derechohabientes en el uso y utilización de los bienes e inmuebles para fortalecer las finanzas, democratización de los órganos de gobierno de la institución de Seguridad Social, aplicación y ejecución de nuevos paradigmas que rompan con esquemas caducos y de simulación, capitalización individual adicional de manera voluntaria, capitalización de los fondos de reparto, fortaleciendo la reserva técnica destinada a las futuras generaciones. De manera transversal, la educación financiera debe hacerse presente para toda la población. Es necesario hacer un cambio de mentalidad en las siguientes generaciones sobre las pensiones, sobre la importancia de ahorrar y entender que el sistema vigente de pensiones supone que cada individuo se haga cargo de su propia pensión a través del ahorro y la gestión de este.

Encontramos una institucionalidad del sistema de pensiones mexicano sumamente compleja, se trata de un sistema altamente fragmentado, con reglas desiguales. Lo deseable sería una ley marco que estableciera lineamientos generales.

Un sistema de pensiones como el mexicano debe enfrentar el reto de responder a una cantidad sustancial de su población en la informalidad. Uno de los rubros que ejerce más presión a las finanzas públicas es, sin duda, el gasto público total en pensiones. Durante los años que llevamos del siglo XXI. Para las pensiones contributivas, la tendencia del ejercicio del gasto es positiva. Es importante tener en cuenta las implicaciones que resultan de los aumentos en el gasto en pensiones; por ejemplo, dejar de invertir en capital humano debido a recortes en presupuestos de salud y educación, así como dejar de invertir, ya sea productiva o socialmente, en infraestructura. Lo anterior significa que debemos cuestionar si gastar cada vez más en un derecho como la pensión es sostenible en el largo plazo, y si esto es deseable en términos de equidad actual e intergeneracional.

Es muy clara la necesidad de hacer una reforma en el sistema de pensiones con acciones en sus cuatro pilares; sin embargo, la contención del gasto en pensiones de reparto permitiría liberar recursos para poder fortalecer los demás pilares. En nuestro país, en distintos momentos se han venido aplicando medidas paramétricas incrementando el porcentaje de cotización del trabajador y los años de servicio para alcanzar la jubilación. Dichas medidas han permitido prolongar o retrasar el tiempo de vigencia del modelo de pensión.

Tenemos confianza y creemos firmemente que la contribución de propuestas del sindicalismo, de los pensionados y jubilados, de los trabajadores en activo, de la colaboración de especialistas en la materia construiremos un nuevo tejido social, mediante el dialogo, los acuerdos, la construcción de alianzas, tendiendo puentes de entendimiento entre todos los sectores involucrados representando un verdadero ejercicio democrático, con un esquema diferente, como producto de un proyecto de nación que la Seguridad Social sea considerada una alta prioridad. Destacando como premisa fundamental que la viabilidad de las propuestas dependerá si y solo si se aplican en beneficio de la clase trabajadora.

AHORRO PARA EL RETIRO, HACIA UNA PENSIÓN MÁS PRÓSPERA

SAVINGS FOR RETIREMENT, TOWARDS A MORE PROSPEROUS PENSION

Ana María González Franco Lelo de Larrea³ y

Axel Eduardo González Gómez⁴

Resumen

En México no todas las personas tienen acceso a productos financieros formales, la mayoría de las personas no tienen una cuenta de ahorro para el retiro o AFORE y, además, la brecha de género en ambas variables es importante (12.4 puntos porcentuales (pp) y 18.1 pp, respectivamente). En este sentido, el artículo busca responder ¿cómo pueden las personas en México tener una mayor tasa de reemplazo para la pensión en la vejez?

El estudio fue realizado con base en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de 2012, 2015, 2018 y 2021. Se realizó un modelo econométrico para conocer en términos de probabilidad cuáles son las condiciones asociadas al ahorro total, así como de su desagregación en formal e informal. Entre las personas ocupadas, las variables independientes que fueron significativas para determinar a un ahorrador típico es que sea hombre o mujer, vive en una localidad urbana de más de 100,000 habitantes, tiene una edad de 18 a 29 años, su escolaridad es licenciatura o más,

3 Dra. Ana María González Franco Lelo de Larrea es Coordinadora de incidencia y desarrollo institucional en México, ¿Cómo vamos? y Coordinadora Académica del Departamento de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). ana@mexicocomovamos.mx

4 Mtro. Axel Eduardo González Gómez es Coordinador de datos en México, ¿Cómo vamos? axle@mexicocomovamos.mx

tiene un trabajo formal, se encuentra en el grupo de la población de mayores ingresos, lleva un presupuesto mensual, así como un crédito con instituciones formales tradicionales. Por lo anterior, se emitieron recomendaciones de política pública para mejorar la tasa de reemplazo de las mexicanas y los mexicanos.

Palabras clave: Personas, ahorro, retiro, ingresos, mercado, México

Summary

Many Mexicans do not have access to formal financial products. The majority do not have a retirement savings account or AFORE, and there is a significant gender gap for both instruments (12.4% and 18.1%, respectively). As such, the article will discuss how Mexicans can achieve a higher pension replacement rate in old age.

The study was based on data from the 2012, 2015, 2018, and 2021 National Survey of Financial Inclusion (ENIF) conducted by the National Institute of Statistics and Geography (INEGI) and the National Banking and Securities Commission (CNBV). An econometric model was used to determine the probability factors associated with total savings, as well as the breakdown between formal and informal savings. Among the employed population, the significant independent variables that define a typical saver include gender, residing in an urban area with a population of over 100,000, being between the ages of 18 and 29, having a bachelor's degree or higher education, having formal employment, belonging to a high-income group, maintaining a monthly budget, and having credit with traditional formal institutions. Based on these findings, public policy recommendations were issued to improve the pension replacement rate for both Mexican women and men.

Key words: People, savings, retirement, income, market, Mexico

Introducción

Panorama del ahorro para el retiro en México

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021, 67.8% de las personas de 18 a 70 años tiene algún tipo de producto financiero formal: cuenta de ahorro, crédito, seguro o AFORE, lo que equivale a 56.7 millones de personas. No obstante, es importante señalar que existe una brecha en la inclusión financiera entre hombres y mujeres en 2021 de 12.4 puntos porcentuales, un incremento considerable. (Ver gráfica 1).

Gráfica 1



La brecha en el acceso a productos financieros formales entre hombre y mujeres puede ser explicada a partir de las fallas estructurales del mercado laboral mexicano como la baja participación laboral de las mujeres. Al segundo trimestre de 2022, México tiene una tasa de participación nacional de 59.9%. Al desagregar los datos por sexo, la tasa de participación de los hombres es de 76.5%, mientras que la de las mujeres es 45.1%, la brecha por sexo de la tasa de participación laboral es de 31.4pp, una de las brechas más amplias a nivel mundial y en Latinoamérica (OIT, 2018). Esta menor participación de las mujeres en el mercado laboral implica una menor posibilidad de acceder a productos financieros formales.

Sobre el incremento de la brecha de inclusión financiera entre hombres y mujeres en 2021, una hipótesis es la destrucción del empleo (tanto en puestos laborales como en horas trabajadas) ocasionada por la pandemia de COVID-19. La mayor destrucción de empleos ocupados por mujeres en el periodo de mayor impacto de la pandemia (segundo y tercer trimestre de 2020) ocasionó que la brecha en la participación laboral entre hombres y mujeres se ampliara aún más (Arceo y Guzmán, 2021). Una de las posibles consecuencias en el mediano plazo de la reducción más pronunciada en participación laboral de las mujeres es una menor propensión hacia la posesión de productos financieros formales. En 2018, el 65.2% de las mujeres de entre 18 y 70 años tenían al menos un producto financiero formal, mientras que para 2021, este porcentaje se redujo a 61.9%.

Además de la brecha en participación laboral, otra de las fallas estructurales del mercado laboral que está muy relacionada con el acceso a productos financieros y, en específico al ahorro, es la informalidad laboral. Durante el segundo trimestre de 2022, 51.7% de los trabajadores no agropecuarios de México tuvieron un empleo informal; la tasa de informalidad fue más alta para las mujeres (54.7%) que para los hombres (49.4%).

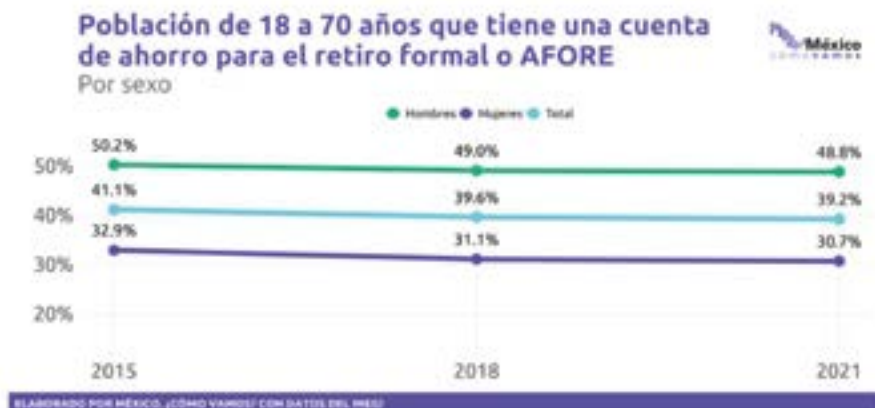
Cabe destacar que, aunque la tasa de informalidad alcanzó un nivel de 46.8% en el segundo trimestre de 2020 (en el contexto de una pérdida pronunciada de empleos informales en el país y una mayor protección de los trabajadores con vínculos formales con sus empleadores para no perder su trabajo), la tasa ha sido mayor a 50% desde que se tiene registro, lo cual refleja la persistencia del problema en el mercado laboral mexicano.

Esta prevalencia de la informalidad en el mercado laboral implica que 55 de cada 100 trabajadoras y 49 de cada 100 trabajadores no tienen acceso a la seguridad social, donde se contemplan las aportaciones a cuentas de ahorro para el retiro o AFORE.

Asimismo, en 2021, el porcentaje de la población de 18 a 70 años que tiene una cuenta de ahorro para el retiro o AFORE es del 39.1%. Además, como puede observarse en la gráfica 2, la brecha entre hombres y mujeres es de 18.1 puntos porcentuales, ya que el 48.8% de los hombres tiene una cuenta para el retiro o AFORE, mientras que 30.7% de las mujeres poseen ese tipo de cuenta. Además, tanto de forma total, como para hombres y mujeres, se observa una tendencia decreciente en la población con este tipo de cuentas en el periodo 2015-2021.

Esta trayectoria podría parecer contra intuitiva, dada la evolución demográfica en nuestro país, con una población joven, pero envejeciendo, se esperaría un incremento en la tenencia de cuentas de ahorro para el retiro o AFORE, sin embargo, el impacto de la pandemia en el empleo y, consecuentemente en el ahorro para el retiro podría explicar esta reducción en el porcentaje de la población con cuentas de ahorro para el retiro formal o AFORE.

Gráfica 2



En suma, en México no todas las personas tienen acceso a productos financieros formales, la mayoría de las mexicanas y mexicanos no tienen una cuenta de ahorro para el retiro o AFORE y, además, la brecha de género en ambas variables es importante (12.4pp y 18.1, respectivamente). Lo anterior se debe, en gran parte, a las fallas estructurales del mercado laboral como la baja participación de las mujeres y la pre-

dominante proporción de personas en trabajos informales. Además, es importante señalar la relevancia de la inclusión financiera para tener una pensión con tasas de reemplazo deseables, entre 70.0% y 85.0% del último sueldo antes de la jubilación (Vanguard, 2019).

Evolución legislativa

La inclusión financiera y las cuentas de ahorro para el retiro están vinculadas con los trabajos formales. En este sentido, las personas en trabajos informales además de no tener acceso a la seguridad social, no cuentan con el vínculo a una cuenta de ahorro para el retiro y el ahorro obligatorio tripartita del gobierno, empleador y trabajador: Por lo anterior, las personas con trabajos informales quedan excluidas de una pensión contributiva y solo aspiran a una pensión no contributiva como la Pensión del Bienestar.

Las pensiones contributivas son aquellas a las que tienen acceso las personas que contribuyen al sistema de pensiones ya que laboran en un trabajo formal. Las instituciones que otorgan pensiones contributivas son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), regímenes estatales y municipales.

Los esquemas de pensiones tienen un historial de cambios legislativos de raíz e incrementales en el tiempo con el fin de mitigar el problema público de las finanzas públicas y las tasas de reemplazo en las pensiones de las trabajadoras y los trabajadores. El primer cambio importante en la historia reciente fue con la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social del primero de enero de 1997 (DOF, 1997) la cual sustituyó a la Ley del Seguro Social de 1973 (DOF, 1973). La ley del 97 implica un cambio de raíz del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores, dejando de ser de beneficio definido para convertirse en un sistema de contribución definida. Sin embargo, este cambio no

consideró de forma adecuada las tasas de reemplazo de retiro para las y los trabajadores.

No obstante, la última reforma a la Ley del Seguro Social de 2020 (DOF, 2020) mejoró las reglas del juego en favor de los trabajadores aumentando el porcentaje de las contribuciones obligatorias totales de los empleadores y del gobierno (las personas no aumentan el monto de la contribución) de 6.5 a 15.0% de manera progresiva hasta el 2031 y disminuyendo el número de semanas de cotización requeridas para la jubilación y la pensión mínima garantizada de 1,250 a 750 semanas hasta llegar a 1,000 semanas en 2031.

Además, antes de la reforma de 2020, la tasa de reemplazo era baja respecto a la deseable que oscila entre 70.0 y 85.0% de los ingresos previos a la jubilación (Vanguard, 2019). Por ejemplo, para una persona con ingresos mensuales de dos Unidades de Medida y Actualización (UMA) la tasa de reemplazo era de 40.0% y con la reforma de 2020 es de 59.0%. Asimismo, para una persona con ingresos mensuales de cinco UMA la tasa de reemplazo era de 21.0% y con la reforma de 2020 es de 45.0%.

El panorama del ahorro para el retiro en México requiere de la atención pública para mitigar los problemas de la inclusión financiera, del acceso a las cuentas de ahorro para el retiro, así como las fallas estructurales del mercado laboral que ensanchan las brechas de género. Asimismo, el gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada deben promover que las instituciones y las reglas del juego del ahorro para el retiro incentiven el ahorro voluntario para mejorar la tasa de reemplazo de la pensión de las mexicanas y los mexicanos.

Situación del Ahorro en México

Datos

El estudio fue realizado con base en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que se

elabora cada 3 años, con el objetivo de entender la evolución y alcance del ahorro y en específico, del ahorro para el retiro en México.

¿Quién ahorra en México? Determinantes del ahorro

Para conocer en términos de probabilidad cuáles son las condiciones asociadas al ahorro, se realizó un modelo econométrico que permitiera establecer los determinantes tanto del ahorro total, como de su desagregación en formal e informal. En el presente trabajo se replica la metodología empleada previamente por la CNBV para conocer los determinantes del ahorro para tres casos específicos: el primero donde la variable dependiente es el ahorro total, el segundo donde la variable dependiente es el ahorro en instrumentos formales y el tercero donde la variable dependiente es el ahorro en instrumentos informales.

Las variables independientes que se consideraron en el modelo fueron edad, escolaridad, ser jefe o jefa del hogar, condición laboral (empleo formal o informal), tipo de localidad, sexo, ingreso mensual, llevar o no un presupuesto de gastos y tener o no un crédito. Además, el modelo no se estimó para el total de la población, sino para las personas ocupadas⁵ que reportaron un ingreso.

Para el caso del ahorro total⁶, los determinantes –características asociadas a una mayor probabilidad de ahorrar– son: tener un crédito formal tradicional, llevar un presupuesto, así como la relación incremental con el nivel de ingresos, es decir, a medida que incrementan los ingresos de las personas, mayor es la probabilidad de ahorro. Este comportamiento incremental también se observa para el caso de escolaridad; a mayor escolaridad, mayor probabilidad de ahorro. En el caso de edad, la relación es inversa; a mayor edad, menor probabilidad de

5 La población ocupada está compuesta por las personas que tienen un empleo remunerado o ejercen una actividad independiente y han trabajado al menos una hora durante la semana de referencia y aquellas que, no habiéndolo hecho, mantienen un vínculo formal con su empleo (OIT, INEGI).

6 Para conocer los determinantes del ahorro formal y del informal, así como el ajuste de los modelos, se puede consultar la versión completa del estudio en: https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/03/MCV_2023_AHORRO-PARA-EL-RETIRO.pdf

ahorro. Los sectores etarios con mayor probabilidad de ahorrar son las personas de 19 a 29 años y las de 30 a 39 años. Finalmente, ser mujer, vivir en una localidad urbana y tener un empleo formal están asociadas a una mayor probabilidad de ahorrar, aunque las diferencias con sus contrapartes –ser hombre, vivir en una localidad rural y tener un empleo informal– no son estadísticamente significativas.

La población estudiada en el modelo es importante ya que distintas selecciones pudieran llevar a interpretaciones distintas, por ejemplo, si hiciéramos la caracterización de un ahorrador a partir de las características sociodemográficas de la totalidad de la población, se obtendría que un ahorrador típico es hombre vive en una localidad urbana de más de 100,000 habitantes, tiene una edad de 18 a 29 años, su escolaridad es licenciatura o más, tiene un trabajo formal, se encuentra en el grupo de la población de mayores ingresos, lleva un presupuesto mensual así como un crédito con instituciones formales tradicionales.

Cuando el análisis se centra en las personas ocupadas (modelo de determinantes) si bien la mayoría de las características asociadas al ahorro se mantienen respecto a lo observado en la población en general, una característica que cambia es el sexo, el ahorrador característico deja de ser hombre. Este resultado es muy importante ya que muestra que una vez que comparas mujeres ocupadas contra hombres ocupados desaparece la mayor tendencia a ahorrar de los hombres en la población general, incluso las mujeres ocupadas tienden a ahorrar más. Sobre este resultado se ahondará más en la siguiente sección del documento.

¿Quién puede ahorrar en México? Nivel de ingresos y ahorro

Una vez identificadas las características sociodemográficas que están asociadas a una mayor propensión de las personas hacia el ahorro, podemos concluir que el ahorro está fuertemente condicionado al nivel de ingresos de los hogares y de las familias, así como de las carac-

terísticas sociodemográficas asociadas a mayores ingresos, como un mayor nivel de escolaridad o condición laboral formal.

Para conocer cuál es el porcentaje de personas que ahorra dependiendo de su nivel de ingresos, se construyen los deciles de ingresos de la población ocupada. Es importante destacar que para la realización de este ejercicio se tuvo que prescindir de gran parte de la muestra de la ENIF, ya que solo se pueden considerar a aquellas personas que tuvieron trabajo el último mes y recibieron una remuneración por este, es decir, con un ingreso positivo.

En la gráfica 3 se puede observar que además de la asociación positiva entre el nivel de ingresos y la propensión de las personas a ahorrar previamente descrita, se puede apreciar una caída generalizada en el ahorro total en todos los deciles de ingresos entre 2018 y 2021; sin embargo, la caída difiere entre los distintos niveles de ingresos.

Gráfica 3



Las mayores caídas en el porcentaje de personas que ahorran se observan en los deciles I y IV de ingresos, con caídas 11 y 11.9 puntos porcentuales, respectivamente. Por otra parte, los deciles de ingreso donde se observa una menor caída en el porcentaje de personas que ahorran fueron el decil VII y X de ingresos, con caídas de 2.4 y 4.4 puntos porcentuales, respectivamente. Los resultados entre el decil I y X (los extremos de la distribución de ingresos) son contrastantes, aunque

en ambos cayó el porcentaje de las personas que ahorra, la magnitud de la caída en el ahorro total de las personas de menores ingresos es casi tres veces mayor a la de los hogares de mayores ingresos.

El caso del ahorro para el retiro

Además de entender el ahorro general, es de suma importancia conocer cuál es porcentaje de la población que tiene una cuenta de ahorro formal para el retiro o AFORE. Al igual que lo encontrado en el ahorro general, existe una relación positiva entre el nivel de ingresos y el porcentaje de la población con una cuenta para el retiro.

Recordando que para el año 2021, el 48.8% de los hombres señalaba tener una cuenta de ahorro para el retiro formal o AFORE, mientras que para el caso de las mujeres es el 30.7%, se tiene entonces una brecha de 18.1 puntos porcentuales. Sin embargo, al igual que con el ahorro general, cuando nos concentramos solo en las personas ocupadas con ingresos positivos, esta brecha se cierra considerablemente. En la gráfica 4 se puede observar que para 2021 en la mayoría de los niveles de ingresos se observa que el porcentaje de mujeres con cuentas de ahorro para el retiro es mayor al porcentaje de los hombres, solo en los extremos de la distribución –decil I y X– se observa que el porcentaje de hombres con ahorro para el retiro es mayor al de las mujeres.

Gráfica 4



Así, la brecha a razón de sexo que se había encontrado en la población completa no puede ser atribuible a diferencias en las preferencias por ahorrar entre hombres y mujeres, sino a las desigualdades a razón de sexo en el mercado laboral. En específico, la brecha se puede atribuir a las dos fallas estructurales que han sido enunciadas previamente en este artículo: menor participación laboral de las mujeres y mayor prevalencia en la informalidad laboral.

Para el caso del ahorro para el retiro resulta entonces de suma importancia conocer las brechas que existen en cuanto a la condición laboral, es decir, empleo formal o informal. En el ahorro para el retiro las brechas que existen entre el empleo formal y el informal en todos los niveles de ingreso son muy significativas, a diferencia de lo observado en el ahorro general.

Tomando como referencia los extremos de la distribución, en el decil I, en el caso del empleo informal, únicamente 15.5% de las personas ocupadas reportan tener una cuenta para el retiro, mientras que, para el caso del empleo formal, el porcentaje es de 64.7%, es decir, una diferencia de 49.2 puntos porcentuales. En el otro extremo de la distribución, el decil X, en el caso del empleo informal el 35.7% de las personas ocupadas reportan tener una cuenta para el retiro, mientras que, para el caso del empleo formal, el porcentaje es de 88.9%, una diferencia de 53.2 puntos porcentuales (Ver gráfica 5).

Gráfica 5



Además, es importante destacar que la brecha entre personas ocupadas en un empleo formal y uno informal ha incrementado en el tiempo. Mientras que el porcentaje de personas ocupadas con un empleo formal que cuentan con ahorro para el retiro se incrementa significativamente para casi todos los niveles de ingresos entre 2015 y 2021, este incremento no se observa para el caso del empleo informal, incluso en los niveles de ingreso más alto.

¿Quién podría ahorrar más en México? Mercado Potencial de ahorro

Una vez establecida la relación positiva que existe entre el ingreso y la propensión de las personas a ahorrar, se definió la restricción presupuestaria a la que se enfrentan los individuos y hogares. El valor que tomamos como referencia para contestar esta pregunta es el valor que tenía la canasta básica alimentaria urbana (CBA) y la no alimentaria (CBNA) en el tercer trimestre de 2021⁷. Es decir, aquellas personas con un ingreso laboral per cápita superior al valor de una CBA más una CBNA son consideradas como personas que pueden ahorrar más (independientemente de que lo hagan en nuevos instrumentos de ahorro o incrementen sus aportaciones en instrumentos existentes), mientras que aquellas personas por debajo del valor de una CBA más una CBNA no son consideradas dentro de este universo de ahorradores potenciales.

Con la definición de esta restricción presupuestaria a la que se enfrentan las personas, encontramos que el tamaño del mercado potencial del ahorro⁸ en México es de 22,955,394 personas, aproximadamente, y está compuesto por el mercado potencial de transición (personas que ya cuentan con ahorro pero lo pueden hacer expansivo) de 15,879,171 personas, y por el mercado potencial de no ahorradores de 7,076,223 personas.

7 El valor de la canasta básica alimentaria urbana se estimó en \$1,829 para el tercer trimestre de 2021, mientras que el de la canasta básica alimentaria más la no alimentaria urbana para el mismo periodo se estimó en \$3,784.

8 Para conocer los alcances y limitaciones de la estimación del mercado potencial de ahorro, se puede consultar la versión completa del estudio en: https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/03/MCV_2023_AHORRO-PARA-EL-RETIRO.pdf

Discusión

Con base en el panorama actual y los cambios legislativos del ahorro para el retiro, aunado a quién ahorra en México, quién puede ahorrar en México y el mercado potencial de ahorradores, se sugieren cuatro grupos de recomendaciones de políticas que pueden diseñar e implementar los gobiernos en coordinación con la iniciativa privada y la sociedad civil para mejorar el curso de acción respecto de la tasa de reemplazo de las pensiones que obtendrán las trabajadoras y los trabajadores en la vejez.

1. Fortalecimiento institucional del sistema de ahorro para el retiro.

La política pública de ahorro para el retiro sea coordinada por un solo organismo que optimice la administración y gestión de la entrega de los beneficios a los individuos. Es decir, que las instituciones públicas que otorgan pensiones como el IMSS, el ISSSTE, la CFE y Pemex estén coordinadas por un sólo organismo que promueva la colaboración de las AFORES con los planes privados de ahorro, así como la portabilidad entre las cuentas de ahorro para el retiro (CONSAR, 2022).

La portabilidad de las cuentas de ahorro es relevante debido a que la población económicamente activa fluctúa entre las personas ocupadas y las desocupadas y, las personas ocupadas a su vez se dividen entre aquellas que trabajan en el sector formal y las que lo hacen en el sector informal, la fuerza laboral es cada vez más móvil y afecta la densidad de cotización de los trabajadores, por lo que el ahorro para el retiro debe contemplar esta dinámica. Una forma de hacerlo es con la portabilidad de los ahorros, de contribuciones obligatorias o voluntarias en AFORES, fondos de inversión, seguros, Plan Personal para el Retiro (PPR) o Planes Privados de Pensiones (PPP). Estas deben premiar en todos los sistemas, tanto públicos como privados formando un Sistema Nacional de Pensiones (OCDE, 2015) que estaría coordinado por la institución rectora de la política del ahorro para el retiro (CONSAR, 2022).

De esta forma, las y los trabajadores pueden acumular en una misma cuenta de ahorro las contribuciones obligatorias, el ahorro voluntario y los rendimientos que generen dichos montos sin interrupción a pesar de los movimientos de trabajo que realicen durante su ciclo de vida laboral. Asimismo, pueden seleccionar los planes de ahorro que más utilidad les genere entre los jugadores que ofrezcan el servicio y, además, se evita el riesgo de que los individuos retiren sus ahorros antes de la jubilación y comprometan los planes de las tasas de reemplazo futuras.

Además, otra acción relevante es la simplificación de trámites administrativos que ayude a disminuir los requisitos para abrir, cambiar o hacer aportaciones voluntarias en las cuentas de ahorro o para hacer portables los recursos para el retiro entre los diferentes jugadores del mercado que ofrecen este servicio sería de utilidad. Dicho lo anterior, la coordinación institucional, la portabilidad de las cuentas y la simplificación administrativa son tres acciones simbióticas que mejorarían los resultados del ahorro para el retiro tanto para los jugadores del mercado como para los usuarios del sistema.

2. Ahorro voluntario para el retiro.

Impulsar los planes de ahorro para el retiro con registro automático y opción de salida (*opt-out*). Con base en la economía del comportamiento y el uso de incentivos (*nudges*) se eliminan puntos de fricción en la creación de ahorro para el retiro (Vanguard, 2022 y Thaler y Benartzi, 2004). Los participantes son registrados de forma automática por el empleador al empezar la relación laboral. Bajo el mismo, a los participantes se les descuenta un porcentaje predeterminado de su sueldo con el fin hacer aportaciones al plan de retiro, teniendo en todo momento el participante la opción de salirse del plan.

En este mismo sentido, el uso de tecnologías en las cuentas de ahorro para el retiro es una forma fácil de llegar a los ahorradores y a los potenciales ahorradores a través de los dispositivos electrónicos. Se-

gún la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021 del INEGI, hay 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares. Es decir, la conexión y los dispositivos electrónicos han aumentado considerablemente, por lo anterior, se pueden promover las acciones que utilicen estas herramientas que simplifican el ahorro para el retiro con menos trámites y *contactless* como la aplicación AforeMóvil de la CONSAR.

Y la educación financiera o cultura del ahorro con campañas nacionales que promuevan el ahorro voluntario y el uso de la tecnología. Incentivar acciones que mejoran la probabilidad de que la gente ahorre como llevar un presupuesto y obtener un crédito formal que permitan a los individuos conocer los beneficios de guardar su dinero en el sector formal (OCDE, 2015).

Además, implementar el uso de la tecnología financiera digital que mejora la inclusión financiera y la inscripción a las cuentas de ahorro para el retiro. México promovió en 2017 la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera o Ley Fintech (DOF, 2018); sin embargo, falta promover una política que acelere la alternativa de servicios financieros digitales y que se acompañe con acciones que promuevan la educación financiera de los usuarios (Cámara de diputados, 2022).

3. En el mercado laboral y la inclusión financiera.

Disminuir las barreras de entrada a la formalidad. De acuerdo con las recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015), es preciso poner en práctica un marco global de políticas de empleo sobre la base de consultas tripartitas (gobierno, empleadores y trabajadores), el cual puede incluir acciones empresariales que utilicen incentivos (*nudges*) para disminuir las barreras de entrada a la formalidad como reducir los costos de registro, duración del procedimiento y mejoren el acceso a servicios financieros de los negocios de las Micro, Pequeñas y

Medianas empresas (MiPyME). Asimismo, Dougherty y Escobar (2019) proponen un paquete de políticas para promover la formalidad laboral que, además de considerar reducir los costos para el registro de los negocios, se disminuya la corrupción que es fundamental para fortalecer las relaciones comerciales, la competencia, el crecimiento económico y la expansión de los negocios

Promover la educación y desarrollo de competencias desde edad temprana para promover los trabajos formales. De acuerdo con diversos autores (Quiroga Martínez y Fernández Vázquez, 2021 y Dougherty y Escobar, 2019) la inversión en educación es una herramienta efectiva para disminuir la informalidad debido a que una mayor escolaridad está relacionada de manera positiva y significativa con la elección de un empleo formal para hombres y mujeres, por ende, con una menor informalidad en el mercado laboral. En este sentido, las inversiones en capital humano son herramientas eficaces para combatir la informalidad en el largo plazo

Diseñar políticas flexibles para que los trabajadores informales puedan cotizar en la seguridad social y obtener una cuenta de ahorro para el retiro o AFORE (CEPAL, 2021). Lo anterior es importante debido a que los trabajadores informales, por una parte, tendrían ahorros en potenciales gastos relacionados con la salud y, por otra parte, podrían ahorrar dichos montos que no gastaron en salud, así como otros ahorros voluntarios que consideren viables en su economía.

Asimismo, implementar la inscripción automática a las AFORES con trámites gubernamentales. Para aumentar la cobertura de la inclusión financiera, en especial de las cuentas de ahorro para el retiro, se pueden utilizar los incentivos (*nudges*) para asociar de manera automática la inscripción a instrumentos financieros formales como las AFORES con trámites gubernamentales como obtener el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). De esta forma se estaría implementando el enfoque de la economía del comportamiento para que los individuos tengan que tomar el menor número de decisiones para tener una cuenta

de ahorro y así, empujarlos a ahorrar para el retiro (Fertig, Lefkowitz y Fishbane, 2015).

4. Brechas de género.

Se sugieren dos acciones que podrían ayudar a disminuir la brecha de género. Una de ellas es revisar las mejores prácticas en países similares a México para empaquetar políticas que disminuyan las desventajas de las mujeres frente a los hombres en el ahorro para el retiro. Algunas acciones que se han desarrollado en la región son: La política es un bono por hijo a las madres que han laborado en el mercado formal. Se otorga un beneficio monetario o periodos cotizados que permiten incrementar el monto pensionario o reducir el tiempo necesario para obtener una pensión (Bolivia, Chile y Uruguay). Créditos por cuidados familiares a las mujeres que realizan labores de cuidado familiar. El apoyo consiste en un reconocimiento de periodos cotizados o aportaciones durante cierto periodo cubierto por el estado (Argentina y Brasil). La transferencia de fondos en caso de divorcio para los hombres o mujeres que han laborado en el mercado formal. Cuando los cónyuges se divorcian, quien tiene mayores bienes pensionarios cede una parte al que tiene menos patrimonio previsional (Chile). Y otra acción que se realiza es las tablas de mortalidad sin distinción de género para hombres y mujeres que hayan laborado en el sector formal. Las pensiones se calculan con una misma tabla de mortalidad y esto favorece a las mujeres ya que su esperanza de vida es mayor a la de los hombres (Bolivia, El Salvador y Uruguay) (CONSAR, 2022).

Y la otra política es el Sistema Integral de Cuidados. Para promover la participación de la mujer en el mercado laboral y, por lo tanto, mejorar el ahorro para el retiro, se propone implementar el Sistema Integral de Cuidados que se refiere a un conjunto de acciones, servicios y prestaciones, públicas y privadas, así como leyes, regulaciones, normas y políticas, para asegurar progresivamente el derecho al cuidado de las personas que lo requieren como las infancias, personas con disca-

pacidad o enfermedad y personas mayores que no pueden satisfacer estos cuidados por sí mismas, de quienes los brindan de manera no remunerada y remunerada y de quienes tienen responsabilidades de cuidados como personas que requieran tiempo para cuidar sin detrimento a su desarrollo escolar, laboral o personal (OXFAM, 2022).

Algunas de las acciones gubernamentales y privadas que se pueden diseñar e implementar para promover el Sistema Integral de Cuidados incluyen: la prestación de servicios de guarderías, escuelas de horario ampliado y centros de cuidado diurno, de rehabilitación, asilos, servicios domiciliarios y de trabajadoras del hogar, aseguramiento y protección para las y los trabajadores remunerados y no remunerados del cuidado, medidas de corresponsabilidad con las personas trabajadoras con responsabilidades de cuidados, apoyos y transferencias, entre otros (CEPAL y ONU Mujeres, 2021; ONU Mujeres e INMUJERES, 2018; CEEY, 2019).

En suma, el ahorro para el retiro es muy importante para la seguridad financiera de los mexicanos en la vejez. Las reformas a la ley del Seguro Social 2020 han mejorado las reglas del juego del ahorro para el retiro de los trabajadores formales.

No obstante, con las recomendaciones de política pública se puede fortalecer las instituciones, mejorar el ahorro voluntario, el mercado laboral y la inclusión financiera, mitigar las brechas de género para así mejorar el acceso a la pensión y la tasa de reemplazo de las trabajadoras y los trabajadores hasta llegar a niveles deseables (entre 70 y 85% de los ingresos previos a la jubilación, Vanguard, 2019).

Finalmente, sobre la definición del mercado de ahorro potencial, aunque se ha establecido el umbral a partir del cual las personas tienen mayor posibilidad de ahorrar, las personas con ingresos por debajo a la CBA y la CBNA sí ahorran, tanto para el ahorro general como el específico para el retiro. No obstante, la restricción presupuestaria a la que se enfrentan disminuye las posibilidades de expandir el ahorro, o

bien, restringe la posibilidad de comenzar a ahorrar. Estas personas no deben ser descontadas de un mercado potencial más amplio en el mediano plazo, aunque para alcanzar ese mercado más amplio se requieren políticas públicas encaminadas al desarrollo económico y el progreso social que tengan como objetivo reducir el número de personas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas o, en otras palabras, disminuir de forma significativa los niveles persistentes de pobreza observados en el país.

Bibliografía

Arceo, Eva y Guzmán, Katia (2021). Mercado laboral en México: El saldo al primer año de la pandemia por COVID-19, México ¿cómo vamos?

Cámara de Diputados (2022). Propuesta para impulsar la inclusión financiera a través de la tecnología. https://portalciudadano.diputados.gob.mx/documents/LIBRO%20LECTURA%20DIGITAL_propuestas%20para%20impulsar%20la%20inclusion%20financiera%20a%20traves%20de%20la%20tecnologia.pdf

Campos, Raymundo y Rodas, James Alexis (2019). Desigualdad en el ingreso: posibilidades de acción pública, Economía UNAM.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2019). Movilidad social en la Ciudad de México. https://ceey.org.mx/wpcontent/uploads/2020/04/Presentaci%C3%B3n_Movilidadsocialenla-CDMX.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de Naciones Unidas Mujeres (ONU Mujeres), (2021). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de covid19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos_publicaciones/2020/08/final%20brief/es_cuidados%20covid.pdf?la=es&vs=2947

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46789/1/S2000736_es.pdf
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2021). El ahorro en México: productos, instrumentos y evolución, CNBV.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2022). Equidad de género en pensiones: El caso de México https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/780564/Equidad_de_genero_en_pensiones_v7.pdf
- Dougherty, Sean M. & Escobar, Octavio R. (2019): What policies to combat labour informality? Evidence from Mexico. *Applied Economics* 51 (38), 4176-4190.
- Fertig, A., Lefkowitz, J., & Fishbane, A. (2015). El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro: una nueva mirada a las aportaciones voluntarias a las pensiones en México.
- INEGI (2021). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016-2020
- INEGI (2021). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021
- INEGI (2022) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- OCDE (2017). G20/OECD INFE Report on Adult Financial Literacy in G20 Countries.
- Organización de Naciones Unidas Mujeres (ONU Mujeres) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), (2018). Base para una estrategia nacional de cuidados <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/bases%20para%20una%20estrategia%20nacional%20de%20cuidados%202018%20web1.pdf?la=es&vs=1631>

- Organización Internacional del Trabajo (2019) La brecha de género en el empleo: ¿qué frena el avance de la mujer?
- Organización Internacional del Trabajo (2015). R204 Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- Organización Internacional del Trabajo (2018). Protecting self-employed workers through a Monotax mechanism. https://www.socialprotection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=y-Nzua5HXN27pzDBZAPGSm_v5WQijOo4QDpvixpvy0Maj7Ys-209gx!539423187?id=55659
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). ESTUDIOS DE LA OCDE SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES México <https://www.oecd.org/pensions/privatepensions/OECD-ReviewPensionSystemsMexicoHighlightsESP.pdf>
- OXFAM, (2022). Diccionario de cuidados. https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2022/06/DICCIONARIODECUIDADOS_OXFAM_20junio.pdf
- Quiroga-Martínez, F., & Fernández-Vázquez, E. (2021). Education as a key to reduce spatial inequalities and informality in Argentinean regional labour markets. *Regional Science Policy & Practice*, 13(1), 177–189.
- Thaler, R. H., & Benartzi, S. (2004). Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving. *Journal of political Economy*, 112(S1), S164-S187.
- Vanguard, (2019). The replacement ratio: Making it personal. <https://personal.vanguard.com/pdf/ISGRR.pdf>
- Vanguard, (2022). How America Saves, <https://www.vanguardmexico.com/en/insights/vanguardinsights/howamericasaves>

EL AHORRO VOLUNTARIO: HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA PERSPECTIVA DEL RETIRO EN MÉXICO

VOLUNTARY SAVINGS: TOOL TO IMPROVE THE RETIREMENT PERSPECTIVE IN MEXICO

Adriana Rangel Cárdenas⁹

Resumen

El texto habla sobre la situación del retiro en México y propone algunas recomendaciones para mejorar el ahorro voluntario y la tasa de reemplazo. El retiro en México se basa en el sistema de contribución definida, donde los trabajadores ahorran en cuentas individuales administradas por las AFORES. El texto sugiere que los trabajadores deberían ahorrar voluntariamente más para alcanzar una tasa de reemplazo óptima de entre 70% y 85% del último salario.

El texto enumera algunas medidas para fomentar el ahorro voluntario, como mejorar la educación financiera, incentivar la participación de los empleadores, simplificar los mecanismos de aportación, y ofrecer beneficios fiscales.

Palabras clave: ahorro voluntario, tasa de reemplazo, retiro, participación.

Abstract

The text talks about the retirement situation in Mexico and proposes some recommendations to improve voluntary savings and the replacement rate. Retirement in Mexico is based on the defined contribution system,

⁹ Directora del Segmento Institucional, Vanguard América Latina. VIGM, S.A. de C.V. Asesor en Inversiones Independiente. Pedregal 24, Piso 23. Col. Lomas CP 06500. CDMX, México

where workers save in individual accounts managed by AFORES. The text suggests that workers should voluntarily save more to reach an optimal replacement rate of between 70% and 85% of their last salary.

The text lists some measures to encourage voluntary savings, such as improving financial education, encouraging employer participation, simplifying contribution mechanisms, and offering tax benefits.

Key Words: voluntary savings, replacement rate, withdrawal, participation.

Introducción

La estabilidad económica de las personas que se encuentran en la etapa del retiro es una condición necesaria para el bienestar personal, del círculo familiar y en general de la sociedad a la que éstas pertenecen.

El objetivo del presente documento es enlistar recomendaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro bajo el esquema de contribución definida que incrementen el ahorro voluntario para el retiro, incrementen la tasa de reemplazo¹⁰, y por tanto mejoren la estabilidad económica en el retiro.

Panorama del Retiro en México

Los mexicanos que ahorran para el retiro a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y que se incorporaron a la fuerza laboral en el sector formal después de 1997, ahorran bajo el esquema de contribución definida. Para dichos ahorradores, los factores que determinarán la tasa de reemplazo que tendrán durante la etapa de retiro son: el saldo acumulado en la cuenta individual de ahorro mandatorio para el retiro de la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) a la que pertenecen; el saldo acumulado del ahorro voluntario para el retiro; y la pensión no contributiva (conocida como Pensión Universal para Personas Adultas Mayores).

¹⁰ La tasa de reemplazo representa el nivel de ingreso disponible en el retiro como porcentaje del último salario recibido en la etapa laboral.

La reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro de 2020 fue muy positiva pues resultará en mayores tasas de reemplazo para los trabajadores gracias a los siguientes cambios: incremento de 1% anual en la tasa de contribución obligatoria de 6.5% hasta llegar a 15%; la disminución en el número de semanas cotizadas requeridas para obtener la pensión mínima garantizada e incremento de esta última; reducción de comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro que permitirán a los ahorradores quedarse con mayor parte de sus contribuciones y retornos ; y la reforma al régimen de inversión de las AFORES incluyendo la adopción de fondos ciclos de vida.

De acuerdo con un estudio realizado por Vanguard referente a la inversión por objetivos bajo el esquema de ciclos de vida, la tasa de contribución – o tasa de ahorro - es la variable que mayor impacto tiene en incrementar la probabilidad de éxito en alcanzar una tasa de reemplazo óptima. Vanguard estima que los ahorradores para el retiro deberían tener una tasa de ahorro de entre 12% y 15% del ingreso durante toda la etapa de acumulación para obtener una tasa de reemplazo de 70% a 85% en el retiro.

El incremento gradual en la tasa de contribución obligatoria tendrá beneficios en la tasa de reemplazo que tendrán los trabajadores durante el retiro una vez que contribuyan al 15%. De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los trabajadores que perciben hasta 2 UMAS recibirán una tasa de reemplazo de entre 102% y 103%; los trabajadores que perciben 3 UMAS elevarán su tasa de reemplazo de 46% a 76%; los trabajadores que perciben 4 UMAS la elevarán de 35% a 58% y los que reciben 5 UMAS la elevarán de 31% a 54%. Dichos incrementos de la tasa de reemplazo son positivos y significativos. Sin embargo, existe una oportunidad para incrementar la tasa de ahorro durante toda la etapa de acumulación a los niveles sugeridos anteriormente, a través de la participación en esquemas de ahorro voluntario; en especial para aquellas personas cuya tasa de reemplazo es menor a 70%.

Ahorro Voluntario

El Sistema de Ahorro para el Retiro permite que los ahorradores en el sistema de contribución definida hagan aportaciones voluntarias a su cuenta individual. Sin embargo, la participación en el ahorro voluntario es muy baja. De acuerdo con el Informe Trimestral elaborado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, al cierre del primer trimestre de 2023, solamente 9.1 millones de las 72.8 millones de cuentas registradas en el SAR registraron ahorro voluntario para el retiro y el saldo de las cuentas de ahorro voluntario representó, en promedio, solamente 2.2% de los recursos totales del SAR.

Los datos sobre ahorro voluntario en el Sistema de Ahorro para el retiro son alarmantes, pero existe evidencia de que en México hay mayor capacidad de ahorro voluntario. De acuerdo con un estudio realizado por México, ¿Cómo Vamos? existen 22.9 millones de personas con capacidad de ahorrar o ahorrar más en México. De estos 22.9 millones de personas, 11.1 millones trabajan en el sector formal y podrían ahorrar más; y 2 millones de personas trabajan en el sector formal pero no ahorran para el retiro. El resto de las personas trabajan en el sector informal y se estima que 6.1 millones de ellas, ahorra para el retiro.

Ante la evidencia de que existe capacidad de ahorro voluntario para el retiro, pero que el ahorro voluntario es demasiado bajo, surgen las siguientes preguntas: ¿Por qué los trabajadores no ahorran más? y ¿Cómo podrían ahorrar más? Es posible encontrar algunas respuestas en el estudio de la economía conductual. De acuerdo con un estudio elaborado por Vanguard en el que se evalúa la conducta de ahorro e inversión de los participantes de planes de retiro a nivel global, existen algunas posibles razones que se muestran a continuación:

- **Falta de conocimiento sobre planeación financiera:** los trabajadores no son activos y no toman decisiones sobre la planeación de su retiro activamente. Además, tienen poco conocimiento de herramientas de planeación financiera y les es difícil sacrificar consumo presente a cambio de consumo futuro.

- **Complejidad para tomar decisiones:** ante la presencia de opciones complejas y la incertidumbre sobre cual opción elegir para ahorrar, muchos trabajadores optan por no hacer nada. En el caso del ahorro voluntario para el retiro, la decisión de no hacer ahorro voluntario es una decisión que impacta el retiro las personas.
- **Inercia y procrastinación:** ante la presencia de opciones complejas, muchos trabajadores prefieren posponer o retrasar la decisión de ahorrar voluntariamente a otro momento en el futuro.

Recomendaciones para incrementar el ahorro voluntario

El presente documento propone la elaboración de políticas para incentivar el ahorro voluntario que sean diseñadas desde el enfoque de la economía conductual y que se implementen en el Sistema de Ahorro para el Retiro. En particular se sugiere diseñar políticas que ayuden a los trabajadores a tomar decisiones que los beneficien, aprovechando las ventajas de la automatización que permitan incrementar las tasas de ahorro y, por lo tanto, mejorar las tasas de reemplazo y las pensiones de los trabajadores en el futuro.

A continuación, se presentan algunas propuestas y evidencia de dichas propuestas en otros sistemas de retiro diferentes al de México:

1. Inscripción automática al ahorro voluntario para el retiro con opción de salida para reformular la decisión de ahorrar.
2. Incrementos automáticos y graduales de la tasa de ahorro voluntario para el retiro con la opción de detener, disminuir o acelerar los incrementos.
3. Inversión del ahorro voluntario para el retiro en fondos gestionados profesionalmente y asignados de forma automática.

En el caso de la inscripción automática al ahorro voluntario, de acuerdo con un estudio elaborado por Vanguard, la tasa de participación en planes de ahorro voluntario con inscripción automática es de 93% mientras que los planes de ahorro voluntario sin inscripción automática tienen 70% de participación.

Vale la pena mencionar que pueden existir diferencias en la tasa de participación que se explican por diferentes características demográficas como el nivel de ingreso y la edad - - donde existe una relación positiva entre la tasa de participación y el nivel de ingreso, así como entre la tasa de participación y la edad - y el género - donde las mujeres muestran mayor participación en ahorro voluntario para todos los niveles de ingreso evaluados. La inscripción automática al ahorro voluntario incrementa significativamente la participación de trabajadores más jóvenes y con menores ingresos en esquemas de ahorro voluntario, lo que resulta en tasas de participación de 82% para estos trabajadores frente a tasas de participación de 4% cuando la inscripción al ahorro voluntario no es automática.

En el caso de los incrementos automáticos en la tasa de ahorro voluntario el estudio de Vanguard muestra que, después de 3 años de participar en planes de ahorro voluntario con una tasa de ahorro que incrementa de forma automática, la mitad de las personas se mantienen ahorrando con incrementos automáticos, 17% aceleran la tasa de ahorro y 25% detienen los incrementos automáticos. Lo anterior resulta en que, al cabo del periodo estudiado, 9 de cada 10 personas tienen tasas de ahorro voluntario mayores a las que tenían al inicio del periodo e incrementan la probabilidad de tener mejores saldos acumulados en su retiro.

El estudio mencionado muestra evidencia de que la participación en los planes de ahorro voluntario es similar para diferentes niveles de tasa de ahorro inicial. La tasa de participación en los planes de ahorro voluntario se mantuvo, en promedio, en 85% en el periodo estudiado para los planes cuya tasa inicial de ahorro voluntario (conocida como tasa ancla) fue 2% y para aquellos donde la tasa inicial de ahorro voluntario fue 6%.

Para el caso de la inversión de los recursos del ahorro voluntario, el sistema de ahorro para el retiro permite a los trabajadores invertir dichos recursos en fondos generacionales o fondos para ahorro volun-

tario, ambos gestionados por las AFORES. Existen además otras opciones para gestión de ahorro voluntario ofrecidas por Operadoras de Fondos de Inversión, Aseguradoras y Planes Privados de Pensiones. Existe evidencia sobre los beneficios de la automatización de la asignación de los recursos ahorrados pues la decisión del vehículo de inversión también puede presentar complejidades para los trabajadores como se mencionó anteriormente. En el estudio anteriormente mencionando, 86% de los ahorradores que fueron inscritos automáticamente al plan de ahorro voluntario se mantuvieron invertidos en la asignación hecha automáticamente al iniciar el ahorro voluntario. Al cabo del periodo de análisis, 8 de cada 10 ahorradores siguieron invirtiendo sus ahorros voluntarios en la asignación inicial.

Conclusión

El ahorro para el retiro es un componente fundamental de la seguridad financiera en la vida de los mexicanos. El diseño del Sistema de Ahorro para el Retiro es conducente de un buen retiro para los mexicanos que ahorran para el retiro bajo el esquema de contribución definida; y los ahorradores pueden mejorar su perspectiva si toman mayor control de su cuenta a través del incremento en ahorro voluntario.

El diseño de políticas que involucren a todos los participantes del SAR; hechas con apoyo de especialistas en el tema; y que consideren el comportamiento de los individuos ante decisiones de ahorro e inversión, podrían incrementar el nivel de ahorro voluntario de los ahorradores, incrementar sus saldos acumulados y por tanto mejorar su perspectiva en la etapa del retiro.

Fuentes

Aliaga-Díaz Roger, PhD; Harshdeep Ahluwalia, M.Sc; Victor Zhu, CFA, CAIA; Scott Donaldson, CFA, CFP; Ankul Daga, CFA; and David Pakula, CFA. (2021). *Vanguard's Life-Cycle Investing Model (VLCM): A general portfolio framework for goals-based investing*.

Clark Jeffrey W. and Jean A. Young (2021), Automatic Enrollment: The Power of the Default. Vanguard.

Clark Jeffrey W. (2023). How America Saves 2023. Vanguard.

Clark, Jeffrey W. Jean A. Young (2022). How America Saves 2022. Vanguard.

- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605038/Nota_Reforma_de_Pensiones_VFF.pdf
- <https://www.gob.mx/consar/articulos/reforma-a-la-ley-del-seguro-social-y-a-la-ley-del-sar?idiom=es>
- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605037/DOF_Reforma_SS_y_Ley_SAR_2020_12_16_MAT_shcp.pdf
- <https://mexicocomovamos.mx/mexico-como-vamos-con-el-ahorro-para-el-retiro/#1676829156634-271a12b7-e1a7>
- https://mexicocomovamos.mx/wp-content/uploads/2023/03/MCV_2023_AHORRO-PARA-EL-RETIRO.pdf

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES: EN CRISIS PERMANENTE

THE PRIVATE PENSION SYSTEM: IN PERMANENT CRISIS

Saúl Escobar Toledo¹¹

Resumen

La privatización del sistema de pensiones en diversas partes del mundo, incluyendo México, no ha cumplido con las metas señaladas cuando se instrumentó el cambio. Sus resultados han sido negativos tanto para los beneficiarios que se han jubilado como para las siguientes generaciones. Se trata de un sistema que conoce una crisis estructural, por lo que ha sido necesario, en diversos países, incluir un pilar público en el esquema contributivo y, además, un sistema público no contributivo. En México, además, se llevó a cabo una reforma que entró en vigor en 2021 que busca paliar algunos de esos efectos, la cual se comenta brevemente. Aunque ambas medidas han beneficiado a la población adulta mayor, los problemas del sistema privado se mantienen y ahora, con las aportaciones crecientes del Estado a las pensiones contributiva y no contributivas, se está generando una presión cada vez más severa para las finanzas públicas. En este trabajo se señalan algunos problemas fundamentales: la tasa de remplazo; la cobertura y densidad de cotización; y la concentración del mercado por un puñado de administradoras de fondos para el retiro (AFOREs). Se subraya que el sistema privado refleja y magnifica las desigualdades del mercado de trabajo. En la parte final se exponen, de manera resumida, algunas alternativas, las cuales están en estudio o ya se aplicaron en otros países de América Latina, y se propone emprender

¹¹ Dirección de Estudios Históricos del INAH y presidente del Instituto de Estudios Obreros Rafael Galván AC.

un diálogo social para evaluar los últimos cambios y la conveniencia de nuevas reformas.

Palabras clave: sistema de pensiones privatizado; mercado de trabajo; administradoras de fondos para el retiro; costo fiscal; pensiones no contributivas; reformas sistema de pensiones.

Abstract

The privatization of the pension system in various parts of the world, including Mexico, has not met the goals set when the change was implemented. Its results have been negative both for the beneficiaries who have retired and for the following generations. It is a system that knows a structural crisis, so it has been necessary, in several countries, to include a public pillar in the contributory scheme and a non-contributory public system. In addition, in Mexico, a reform was conducted and came into force in 2021 that seeks to alleviate some of these effects, which is briefly discussed. Although both measures have benefited the elderly population, the problems of the private system remain and now, with the increasing contributions of the State to contributory and non-contributory pensions, increasingly severe pressure on public finances. In this work some fundamental problems are pointed out: the replacement rate; contribution coverage and density; and the concentration of the market by a handful of pension funds managers (AFOREs). It is emphasized that the private system reflects and magnifies the inequalities of the labor market. In the final part, some alternatives are presented, in summary, which are being studied or have already been applied in other Latin American countries, and it is proposed to undertake a social dialogue to evaluate the latest changes and the convenience of new reforms.

Keywords: privatized pension system; labor market; pension funds managers; tax cost; non-contributory pensions; pension system reforms.

Introducción

La privatización del sistema de pensiones en diversas partes del mundo, incluyendo México, no ha cumplido con las metas señaladas cuando se instrumentó el cambio. Sus resultados han sido negativos en aspectos fundamentales y han afectado a las personas que han pretendido obtener una jubilación y no lo lograron, así como a aquellas que obtuvieron una pensión insuficiente. Estas carencias amenazan también a las futuras generaciones. Se trata de un sistema que conoce una crisis estructural. En este trabajo mencionaremos sólo algunos de los problemas más importantes que ha mostrado la privatización del sistema en México.

Diversos especialistas en el tema de pensiones, por ejemplo, Carmelo Mesa-Lago, ha explicado cómo los organismos internacionales como el FMI y el BM, y diversos voceros de los consorcios financieros privados, recomendaron sustituir el sistema público por el privado, e hicieron un conjunto de promesas y cálculos, “la mayoría de los cuales no se han cumplido” (Mesa-Lago; 2020: 111)

El autor llevó a cabo un estudio para “evaluar el desempeño de los nueve sistemas privados de pensiones latinoamericanos en las últimas cuatro décadas, desde que entró en vigor el sistema chileno en 1981 y, especialmente en 1999-2019 (el período de tiempo para el que disponemos de estadísticas comparables en todos los países)” (Mesa-Lago, 2020b:5)

El sistema privado de cuentas individuales ha mostrado diversas fallencias. Varias de ellas son estructurales, es decir, su solución requiere un cambio profundo del sistema. Aquí expondremos tres muy destacadas: la tasa remplazo (TR); la cobertura y densidad de la cotización; y la concentración del mercado por unas cuantas administradoras privadas.

a. Tasa de Remplazo

Acerca del monto de la pensión, Mesa-Lago recuerda que se afirmó, en los primeros años de su implementación en América Latina, que dicha

cantidad sería adecuada para mantener el nivel de vida anterior al retiro; alcanzaría “hasta 70% del salario al final de la vida activa” y sería superior a las pensiones del sistema público. Sin embargo, encontró que la llamada Tasa de Reemplazo (TR) (definida como el monto de la pensión como porcentaje del salario previo a la jubilación) ha sido superior en los sistemas públicos que en los privados y que en esta última modalidad ha alcanzado un nivel inferior al 45% recomendado por la OIT: “Cálculos de las TR hechas por el BID para 18 países en América Latina, ocho con sistemas privados y diez con sistemas públicos muestran una TR promedio de 64,7% en los públicos y una de 39,8% en los privados”. (Mesa Lago, 2020b:7)

Una investigadora mexicana, con datos de la Auditoría Superior de la Federación y la OCDE, mostró que, en el caso de nuestro país, la tasa de remplazo de las pensiones de los afiliados al IMSS, en el sistema (público) de beneficio definido, ha registrado un promedio de 60% del salario. En cambio, la TR que ofrecía la capitalización individual (del sistema privado) se calculaba en alrededor del 26% del salario promedio, antes de la reforma de 2020. (Ramírez, 2019: 987)

b. Cobertura y densidad de cotización

Por otro lado, con base en su estudio comparativo, Mesa-Lago afirma que “entre el año de la implementación de la reforma en cada país y 2004, la cobertura basada en cifras administrativas cayó en los nueve países de 38% a 26%”, aunque la norma mínima de la OIT establece una cobertura mínima del 50% (Mesa-Lago; 2020:6)

En México, de acuerdo con distintas fuentes se puede establecer que “menos de un tercio de las personas mayores de 65 años cuenta con una pensión de retiro o vejez derivada de contribuciones, y de este porcentaje menos de 20% son mujeres (las cuales) destacan con pensiones por viudez” (Ramírez; 2019: 985)

Otro problema no previsto por la reforma privatizadora se refiere a la baja densidad de cotización, es decir, la relación entre el tiempo cotizado al sistema y el tiempo total trabajado en el mercado laboral:

“Si se toma en cuenta la cotización tripartita al sistema de pensiones de los afiliados al IMSS... se calcula que, para obtener una pensión, la densidad de cotización debe superar 53% si inició su cotización a los 20 años...La densidad promedio que registró el sistema para los trabajadores con cuentas individuales a partir de julio de 1997 y hasta diciembre de 2015 fue de 42.3%” (Ramírez; 2019: 982)

Además, el sistema de capitalización individual reproduce la desigualdad de ingresos: los trabajadores que ganaban de uno, dos y tres salarios mínimos registraron una densidad de cotización de 13, 35 y 47%, respectivamente, de acuerdo con datos de la CONSAR (Ramírez; 2019: 984)

El mercado laboral

Las falencias señaladas: una baja tasa de reemplazo y de cobertura, así como de la densidad de cotización, son problemas estructurales del sistema privado de capitalización individual. En primer lugar, debido a que reflejan y magnifican las distorsiones del mercado de trabajo. En segundo lugar, la ausencia de solidaridad intergeneracional provoca que las falencias se relacionen entre sí bajo un esquema de círculo vicioso: así, la baja densidad de cotización lleva a bajas tasas de reemplazo e incluso a la imposibilidad de obtener una jubilación y por lo tanto a una cobertura cada vez menor. En cambio, el sistema público solidario, aunque también reproduce los problemas del mercado de trabajo, amortigua algunas falencias: gracias a ello, trabajadores con una menor densidad de cotización han podido recibir una pensión más elevada que aquellos que están bajo el sistema privado y, algunos otros, lograron una pensión que no hubieran obtenido bajo el sistema privado debido a que no cumplieron con las semanas de cotización. Y es que el sistema está diseñado para rendir ganancias a las administradoras privadas, no para otorgar pensiones dignas acordes con las necesidades del trabajador y su familia.

Las pensiones contributivas, bajo las dos modalidades, pública o privada, por su naturaleza, están ligadas al comportamiento y características del mercado de trabajo. En México como en otros países en desarrollo, uno de los principales problemas es la informalidad. Trabajadores por cuenta propia o subordinados a un patrón que no están protegidos por la seguridad social y por lo tanto no cotizan para los sistemas pensionarios. La tasa de informalidad actualmente es de más de 55% (32.2 millones de personas en el IT de 2023). Dentro de este sector, 7.8 millones correspondieron al ámbito de las empresas, gobierno e instituciones y 2.3 millones al servicio doméstico remunerado, es decir más del 25% de los trabajadores subordinados. Además, muchos de los empleos son inestables, debido a los esquemas de contratación que imperan en muchas empresas y al hecho de que un porcentaje importante de trabajadores laboran en un micronegocio (establecimientos en los que laboran de 1 a 15 personas ocupadas en la industria, y de 1 a 5 en el comercio y los servicios). Según cifras oficiales, “en el ámbito no agropecuario (que abarca a 49.1 millones de personas), en el primer trimestre de 2023, 23.7 millones (48.3 %) estaban ocupadas en micronegocios” (INEGI-ENOE; 2023:9).

Por su lado, otros fenómenos que se observan en dicho mercado son la subcontratación; los contratos a tiempo parcial; o las personas trabajadoras sin contrato. En México, de acuerdo con la ENOE correspondiente al primer trimestre de 2023, alrededor del 7% de los trabajadores ocupados no recibieron ingresos monetarios (percepciones no salariales y no remunerados); y más del 5% de ellos laboran para un patrón. Por otro lado, más del 7% se consideran subocupados (ya que declararon que tenían necesidad de trabajar más tiempo para obtener ingresos suplementarios) aunque, más precisamente, el 6% de la población ocupada labora jornadas menores de 15 horas, y el 16.5% entre 15 y 34 horas. Además, de las 40.1 millones de personas que trabajaban para un patrón, 43% no tenían un contrato escrito y 33% carecían de prestaciones.

La brecha regional, por otro lado, muestra una enorme desigualdad:

“Durante el primer trimestre de 2023, las tasas más altas de informalidad laboral por entidad federativa se reportaron en Oaxaca (80 %), Guerrero (79.3 %) y Chiapas (73.9 %). Las tasas más bajas se registraron en Chihuahua (34.1 %), Coahuila de Zaragoza (34.6 %), y Nuevo León (36.7 (ENOE IT 2023).

De la misma manera, la brecha de género es otra característica del mercado laboral mexicano ya que la población mayor de 15 años está compuesta por 47% de hombres y 53% de mujeres, sin embargo, la PEA está compuesta por 59.6% de personas del género masculino y 40.4% del femenino.

De esta manera, la corrección de las falencias del sistema de pensiones privado de cuentas individuales sólo podría ocurrir en la medida en que cambiara radicalmente la estructura del mercado laboral. Y, aun así, las desigualdades entre niveles salariales; trabajadores urbanos y rurales; entre las regiones menos y más desarrolladas; y entre el género masculino y femenino, seguirían reflejándose de manera amplificada en el sistema pensionario.

Concentración del mercado y ganancias de las Afores

Otro problema que enfrenta el sistema privado pensionario es la concentración del mercado por parte de un puñado de empresas. La promesa que se hizo cuando se impuso el sistema privado para sustituir el público, aduciendo que habría una fuerte competencia entre las administradoras privadas y que ello aumentaría su eficiencia y reduciría los costos administrativos, tampoco fue cierta. “El número de las administradoras ha mermado notablemente debido a fusiones y cierres; la concentración en las dos mayores ha crecido o se ha estancado en la mayoría (de los países analizados) y oscila entre 68% y 100%” (Mesa-Lago, 2020b, p.7). En el caso de México, la competencia tampoco ha funcionado. “Se ha formado un mercado oligopólico que ha resultado en costos muy altos que han tenido que pagar los trabajadores por

el manejo de sus cuentas y, por supuesto, en substanciales utilidades para esas empresas” (Ramírez,2019:992).

De acuerdo con datos de la CONSAR de 2022 y 2023, la participación en el mercado de acuerdo con sus activos netos y los recursos administrados mostró los siguiente:

Activos netos por Afore y Siefore. Participación en el mercado (%)

XXI Banorte	20.2
Sura	15.6
Profuturo	17.1
Citi Banamex	15.6
Total	68.5

Fuentes: CONSAR (2022: 27)

En cambio, Pensión ISSSTE apenas representó apenas el 6.5%.

Recursos administrados por las AFORE (recursos de los trabajadores, más capital de las Afore en % del total) junio de 2023

XXI Banorte	20.1	20.1
Sura	15.5	15.5
Profuturo	17.2	17.2
Citi Banamex	15.7	15.7
Tota	68.5	68.5
PensionISSSTE		6.6

Fuente: CONSAR <https://www.gob.mx/consar> agosto 2023

El poder que han adquirido las administradoras tanto por el volumen de recursos que manejan como por sus rendimientos, las han convertido en un factor de gran influencia política. “Los sistemas privados han logrado una substancial acumulación de capital. El poder económico de las administradoras es inmenso”, asegura Mesa-Lago (2022, p.772).

En México, al cierre de diciembre de 2022, los recursos totales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) sumaron 5,224,293 millones de pesos (mdp), lo que representó 18.8% del PIB. (CONSAR; 2022:4).

De acuerdo con el estudio de la OIT:

“En el sector de los fondos privados de pensiones, las funciones de regulación y supervisión frecuentemente (fueron) capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la administración de los fondos, lo que creaba un grave conflicto de intereses...(de esta manera, se ha podido encontrar la existencia de) una “puerta giratoria” de favores entre las administradoras de los fondos y el ente supervisor, es decir, el riesgo de captura de la industria por parte del sector” (OIT; 2019:116)

En México, también se ha observado la existencia de la “puerta giratoria”: funcionarios de alto nivel de las administradoras privadas han ocupado puesto clave en la CONSAR y en la Secretaría de Hacienda, y luego, han regresado a puestos directivos en empresas privadas, en un ir y venir del sector privado al público y viceversa. Uno de los casos más ejemplares fue el de Carlos Noriega Curtis quien se desempeñó como funcionario público al frente de la Unidad de Seguros, Pensiones y Fianzas de la SHCP hasta fines de 2020, y durante 2013 y 2018 fue presidente ejecutivo de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore).

Hay que recordar que el primer país que fue obligado a adoptar este cambio fue Chile bajo la dictadura de Pinochet. Desde entonces, la presión política y económica llevó a que la receta se extendiera a varios países de América Latina incluyendo a México (con las excepciones de Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela). No hay duda de que se trató de una de las medidas más relevantes del ideario neoliberal.

Ahora bien, las Afores mediante las SIEFOREs (Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro), invierten los fondos destinados a las pensiones en los mercados financieros. Al respecto,

Mesa-Lago observa que “Las administradoras tienen altas ganancias y las mantienen en la mayoría de los países durante las crisis económicas, mientras que los asegurados son afectados por éstas debido a que disminuyen los saldos en sus cuentas individuales, o sea, que ellos son los únicos que enfrentan el riesgo”. Y prosigue: “la utilidad como porcentaje del patrimonio neto fluctúa entre 20% y 48% en cuatro países y entre 12% y 16% en otros cuatro, dicha utilidad se mantuvo o creció en cuatro países durante la crisis financiera global de 2007-2008” (Mesa-Lago, 2020b, p.7)

En lo que respecta a los efectos negativos para los trabajadores, en el caso de México, según el informe de la CONSAR, “En comparación con 2021, el saldo observó una disminución de su valor por 11,599 mdp, es decir, una reducción de 0.22% nominal anual y 7.5% en términos reales. Lo anterior fue resultado de las minusvalías acumuladas en 2022 que ascendieron a 215,477 mdp, monto equivalente a 4.1% de los recursos administrados por las Afores” (CONSAR, 2022:4).

En un reportaje de El Economista de agosto de 2023, se señala que “El rendimiento de afores lleva 28 meses por debajo de la inflación...de acuerdo con datos de CONSAR...al cierre de julio de 2023 el rendimiento histórico fue de 4.73% mientras que la inflación llegó a 4.79%.” (Rentería; 2023:5)

Ahora bien, la caída de los rendimientos no ha sido más acusada debido a las altas tasas de interés dictadas por el Banco Central. Las afores pudieron generar 2.85 billones de pesos gracias a estas alzas. Así, las afores controlan casi el 35% de los bonos gubernamentales con plazos de 10 a 20 años.... Un aumento de 16.2 puntos porcentuales con relación al año pasado (2022). (Rentería, S., 2023:6)

En resumen, la Afores se han beneficiado de las altas tasas de interés de la deuda pública; no obstante, sus rendimientos han caído en términos reales con consecuencias adversas para los trabajadores. Aunque el panorama mundial se observó de manera más optimista en el primer semestre de 2023 en comparación a los años anteriores,

después de la guerra en Ucrania, todavía persiste la incertidumbre acerca de una recesión en Estados Unidos y en el mundo y, de acuerdo con los especialistas, también el riesgo de una crisis bancaria y financiera.

Así, la incertidumbre ha provocado un aumento sustancial de las tasas de interés en México. Este costo, sin embargo, está siendo pagado por la planta productiva nacional y, sobre todo, afecta los equilibrios de las finanzas públicas. De esta manera, puede afirmarse que, como en otros casos, se está subsidiando negocios privados con recursos públicos.

Costo fiscal

La reforma estructural del sistema de pensiones, se afirmó, reduciría e incluso eliminaría en el largo plazo el costo fiscal. Sin embargo, las erogaciones a cargo de los presupuestos públicos y pagados por los contribuyentes, consisten en:

- el pago de las pensiones de aquellas personas que todavía se están jubilando o se van a jubilar con el sistema público (costo de “transición”);
- la aportación que se hace para que los jubilados alcancen una pensión mínima garantizada que no les puede otorgar el sistema privado;
- para cubrir el déficit de algunos sistemas que no fueron privatizados, como el de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con diversos estudios, “el costo de la transición mexicana, que originalmente se estimó en 0.4% del PIB hasta una cima de 0.8%, era de 1.5% en 2017” (Ramírez, 2019:990).

Además, como explicaremos más adelante, en diversos países, incluyendo México, los gobiernos han tenido que construir o fortalecer un “pilar público” para tratar de compensar las carencias del sistema privado. Todo ello ha provocado que los costos fiscales hayan sido mayores a los proyectados originalmente por el Banco Mundial y que sigan aumentando.

Pilar público y pensiones no contributivas

Ante las falencias del sistema privado, los gobiernos de varios países del mundo, incluyendo América Latina han realizado diversas reformas, en algunos casos cerraron el sistema/pilar privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público y en otros, aunque mantuvieron el sistema privado, mejoraron la regulación y fortalecieron el papel del Estado (Mesa-Lago, 2020b:5)

De esta manera, “actualmente, el 83% de los países de la OCDE ya disponen de un pilar público contributivo con mecanismos solidarios que ha permitido mejorar los resultados del sistema. Es decir, se ha abandonado, por lo menos parcialmente, el modelo controlado exclusivamente por empresas privadas, impuesto desde hace décadas” (Ministerio, 2022)”.

Además, en diez países de esa región se han implementado sistemas no contributivos (Mesa-Lago 2022:760). En el caso de México, desde la reforma constitucional de 2020, este sistema es universal.

El Programa de Adultos Mayores se puso en marcha, por primera vez, en el año 2000, durante el primer año de la administración de López Obrador cuando fue Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (2000-2006). El éxito y la pertinencia del programa llevó a que las administraciones federales también lo adoptaran posteriormente, aunque de manera focalizada, primero en 2007 y luego en 2013. Posteriormente, la administración del presidente López Obrador convirtió este programa en un derecho universal, plasmado en la Constitución, y lo dotó de los recursos necesarios, desde el principio de su gobierno .

De esta manera, en 2023 y en los siguientes años, tendrán que destinarse mayores recursos público para las pensiones contributivas y no contributivas. El problema es que el aumento de esas erogaciones, sobre todo para el sistema de las Afores, representan un serio riesgo para las finanzas públicas.

En México, el presupuesto para 2023 contempla destinar una cantidad sustancial de recursos para el rubro de pensiones (contributivas):

poco más de 1.3 billones de pesos. Esta cantidad representa casi el 22.5% del gasto programable (que no incluye el pago de la deuda pública ni las participaciones a estados y municipios).

Por su parte, los recursos presupuestados para 2023 destinados a la pensión no contributiva alcanzan más de 339 mil millones de pesos, un aumento de más del 40 por ciento (de 238 a 333 miles de millones de pesos) con relación a lo de lo aprobado el año 2022. Para 2024, Hacienda ha calculado que alcanzarán 439 mil millones de pesos (un aumento de casi 30%) ya que el objetivo consiste en que, para el último de esta administración, alcance 6 mil pesos bimestrales con una cobertura del cien por ciento.

Hay que resaltar, igualmente, que los recursos destinados al Programa para Adultos Mayores en 2023 y 2024 tienen un monto mayor que las partidas destinadas a otros programas sociales prioritarios (SHCP,2023:68).

Programas prioritarios seleccionados (miles de millones de pesos)

	Aprobado 2023	Deseable 2024	Incremento %
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	339.3	439.1	29.4
Salud (distintos programas)	182.4	193.3	6
Educación (distintos programas)	99.6	104.4	4.8

Fuente: SHCP,2023:68

El enorme desembolso público destinado a las pensiones (contributivas y no contributivas) que representan en 2023 casi el 35% del gasto programable ilustra el fracaso del sistema manejado por las administradoras privadas (Afores); la privatización de las pensiones ha resultado excesivamente cara e injusta.

La reforma de 2021

La reforma del presidente López Obrador para reformar el sistema de pensiones contributivo fue aprobada en 2020 y entró en vigor en

2021. Esta reforma permitirá que más mexicanos reciban una pensión a cargo de las administradoras privadas y mejorará el monto de esa prestación ya que habrá mayores aportaciones de los empleadores y el gobierno; también reduce las comisiones cobradas por las Afores (cf. Mesa-Lago, 2022:778-791).

A pesar de sus bondades, las reformas dejaron intacta la enorme fragmentación de las pensiones contributivas y no contributivas en México (Ramírez; 2019: 976-978). El CIEP, estimó que el costo de los programas que afilian a una exigua minoría de los jubilados, magistrados, altos funcionarios de la CFE, de Petróleos Mexicanos o de la Banca de Desarrollo, representan para el gobierno un costo de 2% del PIB (Zaragoza, Y., 2021).

Por lo tanto, se requiere “...integrar los regímenes especiales separados. México es uno de dos países en la región con la mayor fragmentación del sistema de pensiones tanto contributivas como no contributivas” (Mesa-Lago; 2022:784)

Además, la reforma de 2021 no alteró tres cuestiones fundamentales, las cuales han sido objeto de cambios en otros países: omitió la creación de una administradora pública única y dejó a la AFORES, empresas privadas, seguir administrando los cuantiosos recursos de las aportaciones del empleador, el asegurado y el gobierno.

Por otro lado, dejó intacto el contenido de los artículos de la Ley del SAR que disponen que las sociedades de inversión (SIEFORES) sean administradas y operadas por las administradoras privadas (AFORES); y tampoco modificó la naturaleza de la CONSAR, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, institución que tiene a su cargo la regulación, supervisión y vigilancia del sistema, pero no puede recaudar las cotizaciones del trabajador y del empleador, ni gestionar sus cuentas, las cuales seguirán a cargo de las AFORES.

De esta manera, si la médula del sistema no cambia, es de esperar que los resultados sean similares a los del pasado y que, tarde o tem-

prano, se presenten nuevas crisis, ya sea por el lado de la presión fiscal o por el número reducido de personas que logran una pensión digna.

En el corto plazo, además, observaremos si la reforma mexicana produce otros efectos, no calculados, debido a la situación inflacionaria que se desató a principios a raíz de la guerra en Ucrania en 2022, ya que el aumento de la cuota patronal, si bien pequeño en los primeros años, alcanzará un monto elevado al final de los ocho años previstos; ello puede afectar los incrementos salariales y el empleo particularmente en las pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, resulta urgente un estudio actuarial de la reforma de 2021. Algunas entidades internacionales y nacionales, así expertos en la materia han planteado dudas acerca la sostenibilidad financiera de dicha reforma (Mesa, 2022:785).

Por ejemplo, el CIEP señaló que:

“La reforma tendría un costo fiscal más alto en mediano y largo plazo, ya que se prevé un aumento en el presupuesto del programa Pensión Mínima Garantizada...Adicionalmente, al aumentar la cobertura por la disminución de semanas cotizadas, incrementará el número de personas que demandarán recursos cuando sus ahorros en su cuenta individual se agoten...” (Macías, A. y A. Pérez Pacheco, 2020:6)

Por último, aunque no menos importante, la reforma estructural de 1997 se llevó a cabo sin un previo diálogo social amplio, transparente y con participación de todos los sectores involucrados y lo mismo ocurrió con la reforma de 2021 (Mesa-Lago, 2022:790).

Es indispensable que se restablezca el diálogo social. Las futuras reformas, cualquiera que sea su naturaleza, deberán ser precedidas de un debate público sustentado en información estadística; estudios actuariales y la participación de la mayor cantidad posible de participantes representativos de los actores implicados. A ese efecto, el gobierno y el Congreso podrían nombrar una comisión técnica independiente con representación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno), apoyada por académicos; especialistas; jubilados y pensionados; para

elaborar un diagnóstico que sirva de base para los debates en las instancias legislativas. (Mesa-Lago; 2022:791)

Otras opciones

El presidente Boric de Chile entregó una iniciativa de ley en 2022, en el que se reconoce la crisis del sistema de pensiones privatizado, el cual sigue debatiéndose en el Congreso de ese país (Ministerio,2022:2). El proyecto presidencial separa las funciones de administración de aquellas que tienen que ver con el manejo de las inversiones de los fondos. Al desvincular la administración de la inversión, se crea un nuevo organismo, el Administrador Público y Autónomo (APA) que tendrá a su cargo la afiliación, la recaudación de las cotizaciones del trabajador y del empleador, la gestión de las cuentas de los dos pilares, y la atención al público. En México, supondría desprender a las AFOREs de las SIEFORE, y la creación de un administrador único de carácter público.

La propuesta presidencial chilena no ha sido la única. En realidad, de acuerdo con la información de la OIT hasta 2018, 18 países ya habían revertido la privatización de las pensiones: la República Bolivariana de Venezuela; Ecuador; Nicaragua; Bulgaria; Argentina; Eslovaquia; Estonia, Letonia y Lituania; Estado Plurinacional de Bolivia; Hungría; Croacia y Macedonia; Polonia; Federación de Rusia; Kazajistán; República Checa; y Rumania.

Según este estudio, “la gran mayoría de los países reformadores dieron marcha atrás a la privatización luego de la crisis financiera de 2007-2008, cuando los inconvenientes del sistema privado se hicieron evidentes y tuvieron que ser corregidos”(OIT, 2019: 801).

De acuerdo con Mesa Lago, las “re-reformas en Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el pilar/sistema privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público de reparto... y mejoraron varias de las fallas de las reformas estructurales...”. Y abunda: “Todas las re-reformas mejoraron las prestaciones, aunque en grado diverso. Argentina aumentó substancialmente el máximo y el promedio de las

pensiones contributivas, así como la pensión mínima y la pensión no contributiva, lo cual redujo el porcentaje de los adultos mayores pobres en 25 puntos porcentuales entre 2003 y 2009... Bolivia mantuvo el régimen contributivo con cuentas individuales, pero agregó un régimen semi-contributivo con un subsidio solidario fiscal y otro no contributivo totalmente financiado por el Estado; los beneficiarios de Renta Dignidad casi se duplicaron entre 2007 y 2012” (Mesa-Lago, 2020:10-14)

Desde nuestra perspectiva, lo deseable es que, estas y otras opciones se evalúen y consideren como una de las prioridades reformistas de los próximos gobiernos. La situación económica y social del país lo demanda.

Bibliografía

- Banco de México. (2021) “La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas”. México, Banco de México.
- Busquets, J. M. y Pose, N. (2016) “Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay(2003-2010)”. Buenos Aires, Argentina. Revista Estado y Políticas Públicas N° 6. Año 2016. ISSN 2310-550X pp. 105-122
- Escobar S.(2022) “El nuevo sistema de pensiones propuesto en Chile y algunas reflexiones para el caso de México”. International Development Economics Associates, IDEAs. <https://www.networkideas.org>.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. CONSAR (2022). “Informe Trimestral Cuarto Trimestre”. México, SHCP.
- INEGI, (2023) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2023

- Macías, A. y Pérez Pacheco, A., (2020). "Reforma al sistema de pensiones. Impacto presupuestario". México, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Mesa-Lago, C. (2020a). Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades México, Fundación Friedrich Ebert (library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17283.pdf).
- Mesa – Lago, C. (2020b) "Conclusiones y recomendaciones de la evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina: Promesas y realidades". México, Fundación Friedrich Ebert (library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17283.pdf).
- Mesa-Lago, C. (2022). "Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: el caso de México". México. *El Trimestre Económico*, 89(355), 755–794. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i355.1477>.
- Ministerio. Secretaria General de la Presidencia de Chile.(2022) "Mensaje de S.E. el presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica." Santiago de Chile. Disponible en <https://www.pensionesparachile.cl>.
- OIT, O. I. del T. (2019). La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. *El Trimestre Económico*, 86(343), 799–838. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.926>.
- Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. México. *El Trimestre Económico*, 86(344), 967–1001. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.982>.

Rentería, Santiago (2023). "El rendimiento de las afores sumó 28 meses por debajo de la inflación" *El Economista*, México, 23 de agosto de 2023.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2023). "Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Pre-criterios 2024" México, SHCP.

Zaragoza, Yasmín. (2021) "Urge topar pensiones de élite para despresurizar sistema dice Héctor Villareal, director del Centro de Investigación de Economía Presupuestal (CIEP)". *El Financiero*, 9 de agosto

RETOS PARA EL FUTURO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA REGIÓN

CHALLENGES FOR THE FUTURE OF THE REGION'S SOCIAL SECURITY SYSTEMS

Emilio Carrasco González¹²

Resumen

Este documento se centra en analizar los retos a los que se enfrentan y afrontarán los sistemas de seguridad social de América, en contextos de constantes transformaciones, crisis económicas, humanitarias, cambios tecnológicos, que desafían la capacidad de respuesta y sostenibilidad de estos. Los sistemas de seguridad social fueron el mayor instrumento para enfrentar la crisis sanitaria por la COVID 19, que al mismo tiempo representó un reto evidenciando sus retos y fragilidades.

Palabras clave: Retos y futuro de los sistemas de seguridad social, trabajo y crisis

Summary

This document is focused on the assessment of the challenges that social security systems of the Americas will face in contexts of constant changes, economic and humanitarian crisis, as well as technological changes that challenge their responsiveness and sustainability.

The social security systems were the main instrument to face the sanitary crisis of COVID-19, which also demonstrated challenges and weaknesses.

Key words: challenges and future of social security systems, job, and crisis.

¹² Director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. emilio.carrasco@ciss-bienestar.org

La Declaración de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas (1948), estableció que la seguridad social es un derecho humano inherente a la condición del ser de la especie, con la finalidad de garantizar la vida dignidad y el pleno desarrollo las personalidad, sujeto a los principios de solidaridad, progresividad, y universalidad (CNDH, 2017), es decir un derecho que trasciende de aquellos derivados de la condición ocupacional o los reconocidos y alcanzados en el marco de las relaciones de trabajo. Asimismo, lo considera el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (1976) al consagrar en sus artículos 9, 11 y 12, su alcance y contenido. En igual sentido, la Organización Internacional del Trabajo lo considera en el en el convenio 102 (OIT, 1952), norma mínima de seguridad social, identificando las contingencias y prestaciones que deben reconocer los Estados que lo ratifiquen.

Su objetivo es proteger a los individuos ante los riesgos sociales a los que se enfrenta en el transcurso de la vida, actúa como un instrumento mediante el cual la sociedad otorga a la población acceso a la asistencia médica y sanitaria, garantiza la seguridad en el ingreso, principalmente durante la vejez, el desempleo, la enfermedad, la invalidez, los accidentes de trabajo, la maternidad o la pérdida del sostén de la familia. Sin embargo atendiendo a la finalidad de la seguridad social, “el pleno desarrollo de la personalidad y la vida digna, se hace necesario comprender que su alcance se extiende, y como lo expresa el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para asegurar el nivel de vida adecuado, para la persona y su familia, “en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo 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. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”

La Agenda 2030 con sus objetivos y metas está encaminada a que los países en el mundo unan esfuerzos para poder reducir la grandes brechas y fuertes desigualdades, y procurar a todas las personas la dignidad humana, la satisfacción de las necesidades básicas y que tal avance sea generalizado y progresivo en el mundo.

La OIT en 2012 retomó varios de los convenios y recomendaciones acordados por los países de la organización y en su recomendación 202, sugirió el establecimiento de pisos mínimos de protección social, para lograr el desarrollo de las sociedades y el bienestar de los países.

Para el reconocimiento de la seguridad social los estados requieren adoptar estructuras institucionales que le permitan su concreción y realización. Dos dimensiones de la seguridad social, la primera como un derecho fundamental para todos los individuos de la especie y la segunda, como un sistema para la protección frente a las contingencias sociales que se presentan a lo largo de la vida y de todas aquellas, que si bien son previsibles en ocasiones nos sorprenden

de manera inesperada como pudieran ser las crisis económicas cada vez más recuentes, o las provocadas por los desastres naturales, las crisis políticas y humanitarias o las desatadas por crisis sanitarias como la recientemente provocada a nivel global por la pandemia del COVID 19.

Durante esta última, la seguridad social y los sistemas de seguridad social demostraron ser los mecanismos idóneos con que cuentan los estados y las sociedades para enfrentar las crisis y amparar a las personas frente a diversas contingencias y garantizar la efectividad de sus derechos.

Pero a su vez, se evidenciaron las fragilidades, restricciones y limitaciones de dichos sistemas.

Y nada más oportuno, que con ocasión de la conmemoración de la semana de la seguridad social, **en este recinto donde se fija la política pública en la materia**, en el que se **otorgan y reconocen derechos**, se diseña y estructura la arquitectura institucional que **garantice y efectivice**

la protección integral, el pleno y libre desarrollo de la personalidad y la vida digna de las personas, para hacer algunas reflexiones sobre los retos y desafíos que enfrentan nuestras sociedades para alcanzar esos propósitos, para concretar ese derecho humano, para dar calma frente a la incertidumbre, para conducir a la tranquilidad.

Es esta instancia, la que debe darse a la tarea de estudiar y proponer ajustes a las instituciones de seguridad social y a la seguridad social, adecuarlos no solo para enfrentar nuevas crisis, que ya se anuncian, sino para responder a las nuevas realidades. Es en este espacio de la democracia en que se requiere enfocar y redoblar esfuerzos para diseñar e innovar mecanismos para la atención de la población, para que dicho sistema tenga capacidad de rápida adaptación, flexibilidad y resiliencia.

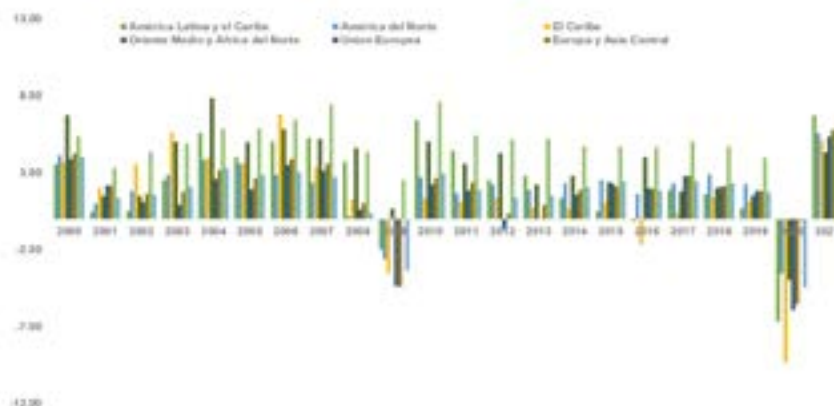
En lo que va corrido del siglo XXI el mundo ha tenido que enfrentar escenarios de crisis económicas, sociales, políticas, sanitarias, humanitarias, ambientales, disputas territoriales, etc. Al parecer cada vez más recurrentes, en donde los sistemas de seguridad social tienen un papel preponderante, deben afrontar las problemáticas estructurales y coyunturales, los procesos de transformación social y las dinámicas de los mercados de trabajo y los profundos cambios propiciados por la innovación y transformación tecnológica.

En este sentido, las instituciones de seguridad social deben constituirse en un amortiguador de los efectos nocivos producidos por estos fenómenos y converger en un solo objetivo, no dejar a nadie atrás y garantizar que el total de la población acceda a la seguridad social y que a su vez deben contribuir a los procesos de transformación de los Estados y sociedades.

Como puede observarse en la gráfica 1 se destacan los escenarios de crisis; como la crisis económica global a finales de 2007 que inició en Estados Unidos derivó en caída de la producción, aumento del desempleo y la informalidad, por mencionar algunos de sus nefastos efectos. De igual manera, la crisis sanitaria causada por la pandemia del

COVID-19 que ha traído como consecuencia una menor dinámica económica. Según proyecciones de organismos como CEPAL y el Fondo Monetario Internacional han advertido que la recuperación será lenta, afectando de manera más grave a aquellas regiones que presentaban menores tasas de crecimiento económico y afectando de manera más significativa a las poblaciones más vulnerables y desfavorecidas.

Gráfica 1. Tasa de crecimiento económico (PIB) por regiones del mundo

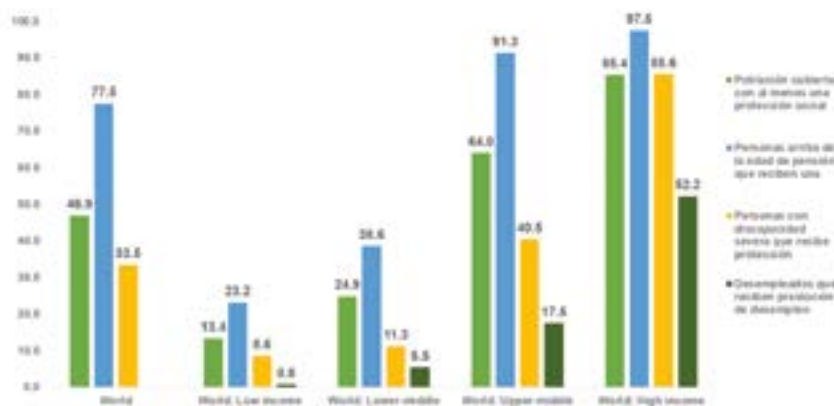


Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial <https://data.worldbank.org>

En 2012 con la recomendación 202 la OIT presentó la propuesta de la adopción de los pisos de protección social. En consideración y tomando en cuenta que aquellos países con niveles de desarrollo más bajos son los que mayores retos tienen en brindar protección y seguridad social a sus poblaciones.

En la gráfica 2 se muestra una relación directa entre ingreso y los niveles de protección. En términos generales los niveles del mundo en cuanto a protección social, aún se encuentran muy distantes en lograr el efectivo amparo del total de la población. Aún los países de alto niveles de ingreso no han llegado a una cobertura del 100%, además a esta discusión hay que añadir el tema **de acceso, suficiencia y calidad de los servicios**.

Gráfica 2. Cobertura de protección social según nivel de ingreso en el mundo (2020) (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información del International Labour Organization, Social Security Inquiry Database, en <https://ilostat.ilo.org>

En los países de Latinoamérica se evidencia que importantes segmentos de la población y del mercado laboral se encuentran excluidos, en la práctica, al acceso a los servicios y beneficios de la seguridad social, empezado que su otorgamiento y reconocimiento se vinculan a condiciones ocupacionales o trayectorias laborales que le hacen inaccesibles su obtención.

Cabe señalar que en momentos de crisis se necesita de una mayor protección para las poblaciones en general y en particular para aquellas más vulnerables, por lo tanto, procede preguntarse acerca de los niveles de protección en las crisis y **¿cómo se comportan los sistemas de seguridad social cuando la contracción económica se hace presente o cuando se requieren medidas radicales para salvaguardar la vida de las personas?**

América Latina, es una de las regiones que presenta menores niveles de protección y es una de las que tiene mayores niveles de desigualdad (World Bank, 2022). En la gráfica 3 se aprecia el comportamiento de los porcentajes de población sin protección social en algunos países

seleccionados durante las dos más recientes crisis económicas del mundo; en términos generales se ha cumplido con los objetivos de la Agenda 2030, la población desprotegida ha disminuido a lo largo de los periodos de análisis con pocas excepciones.

Gráfica 3. Porcentaje de población sin protección social en América Latina



Fuente: Elaboración propia con información de ASPIRE performance indicator, World Bank

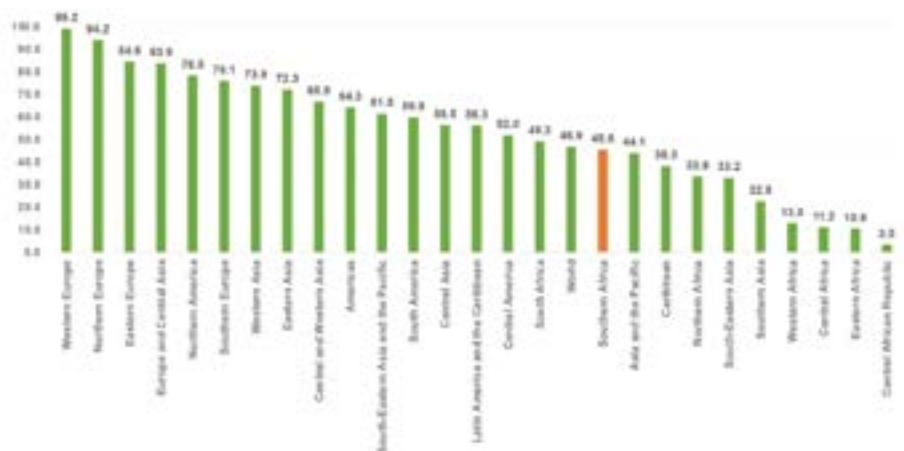
Las crisis paralizan a los sistemas, por ello se hace necesario redoblar esfuerzos para que los efectos de las crisis económicas globales sean de menor intensidad para toda la población y en especial, para los segmentos más vulnerables. Aunque en este análisis se refrenda que la cobertura, no necesariamente se traduce en suficiencia, accesibilidad y calidad, punto que se debe tener en cuenta siempre.

Si bien en la segunda década del presente siglo, se lograron avances en la cobertura de la protección social, crisis como la producida por la pandemia de COVID-19 han traído retrocesos significativos y el avance de la pobreza, retornando a niveles ya superados. Por ello resulta importante prever o contar con instrumentos de protección excepcio-

nales que, de una parte, atenúen los efectos de la crisis y por la otra promuevan su superación, retomando la senda del crecimiento.

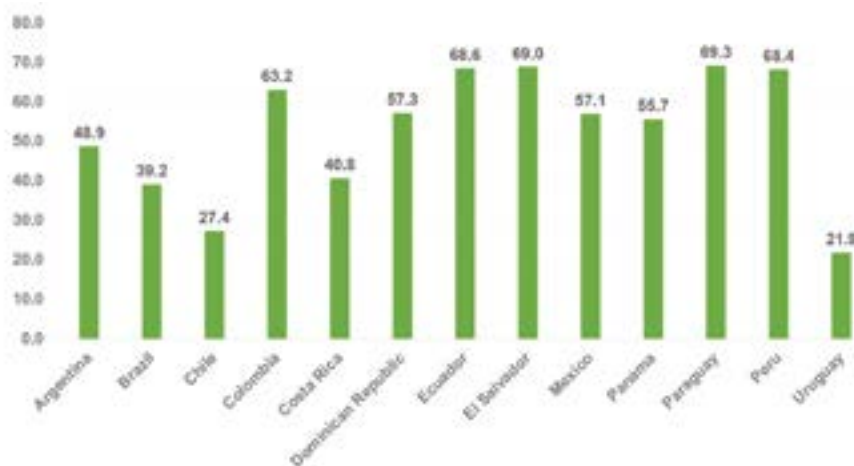
En la **gráfica 4** se puede observar que América Latina figura como una de las regiones con menor protección en el mundo en cuanto al porcentaje de población cubierta al menos por un beneficio de protección social. América Latina apenas se encuentra por arriba del promedio mundial (46.9%) con el 56.3%, es decir, que en la región 1 de cada 2 personas tiene acceso a un beneficio de protección social. La capacidad de los sistemas de seguridad social se debe enfocar en redoblar esfuerzos para hacer frente a la demanda total de la población.

Gráfica 4. Porcentaje de población cubierta al menos por un beneficio de protección social (2020)



Fuente: Elaboración propia con información de ASPIRE performance indicator, World Bank

Las regiones que han alcanzado mejores niveles de protección en el mundo son Europa y Asia, con porcentajes que están por arriba del 66% de la población con acceso al menos a un beneficio de la protección social. La crisis por COVID-19 ha sido una de las más profundas, ha puesto bajo presión a los sistemas de salud de los países principalmente, pero ha servido para visibilizar la vulnerabilidad de las poblaciones y lo necesario de la suficiencia de la seguridad social.

Gráfica 5. Proporción de empleo informal (2021)

Fuente: Elaboración propia con información del International Labour Organization, en <https://ilostat.ilo.org>

El mundo demanda de un crecimiento económico y una mejor distribución que se traduzca en más y mejores empleos y mayor protección social, sin embargo, este resultado pareciera que cada vez se aleja más de la realidad (OIT, 2003). En efecto, frente a las crisis, cualquiera sea su causa, son mayores los requerimientos y la disposición de recursos, suele verse mermada.

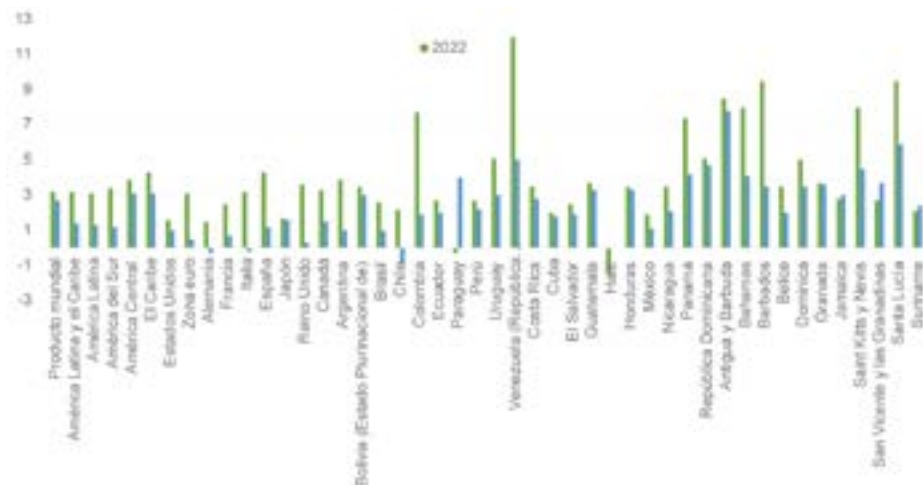
Los sistemas de seguridad social pensados y estructurados para la población trabajadora formal, dejan fuera a un grueso de la población ocupada, lo que resulta totalmente contrario a la naturaleza del derecho a la seguridad social, como derecho humano fundamental predicable para cualquier persona.

Es por ello por lo que, en el diseño y configuración de los sistemas, deberán considerarse mecanismos complementarios o diferenciados que garanticen la efectiva protección a todos, de forma que brinden amparo frente a las diversas contingencias sociales a todos los individuos, independientemente de su condición ocupacional, comprensivos y que respondan a las nuevas realidades que enfrentan los países.

Según la gráfica 5, podemos ver que en la región la informalidad laboral es alta y continua hacia el alza; los países que muestran proporciones más elevadas son Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú, en contraste, los de más baja proporción son Uruguay y Chile.

Las proyecciones de crecimiento económico en el mundo para el año 2023 de acuerdo con algunos organismos como CEPAL y el Fondo Monetario Internacional son de una caída en esta variable para la región de América Latina y el Caribe, pasando de 3.2% en 2022 a 1.4% ubicándose por debajo del promedio mundial de 2.7%. En esta gráfica se puede observar un comportamiento generalizado hacia la baja del producto, lo que podría confirmar la hipótesis de una recesión económica con una recuperación lenta y de largo plazo de la crisis resultado de la pandemia por la COVID-19. Lo que representa un gran reto para las economías de la región y sus sistemas de seguridad social que tendrán que adaptarse a condiciones adversas y que exigen respuestas a favor de sus poblaciones.

Gráfica 6. Proyecciones de crecimiento económico. PIB real, variación porcentual anual (2023)



Fuente: Elaboración propia con información del International Monetary Fund en <https://www.imf.org> y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en <https://www.cepal.org>

Tabla 1. Retos y futuro de los sistemas de seguridad social

Fuente: Elaboración propia

¿Hacia dónde se dirige el futuro de la seguridad social?

Si bien me he referido de forma extensa a los tiempos que vivimos y los retos que enfrentamos, no puedo dejar de llamar su atención sobre el futuro, no como un panorama que pareciera desolador, si no uno más próspero, con fuerte cambios, con nuevos paradigmas, visiones de mundo y oportunidades, las nuevas realidades en que tendrán que desempeñarse los sistemas de seguridad social.

Un futuro que, en algunos aspectos, en nuestras realidades parecieran distantes, pero que ya se encuentra entre nosotros y que se expresa en nuevas formas de vida, desarrollo y expectativas de los más jóvenes, con grandes niveles de incertidumbre y con importantes desafíos por enfrentar. No es posible omitir o desconocer hacia donde nos dirigimos o que estamos viviendo momentos diversos a los tiempos en que se gestaron nuestras instituciones de seguridad social. Los compromisos de los países en el mundo no solo están en alcanzar metas que son evaluadas y medidas conforme los años avanzan, los 17 objetivos y las 169 metas planteadas en la Agenda 2030, que manera directa e indirecta contribuyen a que la población esté protegida por la seguridad social, y que cada vez más población pueda acceder a la dignidad

humana, con el pleno principio de no dejar a nadie atrás (ONU, 2015), pero también será necesario ir más allá para atender las nuevas necesidades de un mundo cada vez más cambiante.

Dentro de los objetivos de la Agenda 2030, el número 8 pone especial énfasis en el concepto de trabajo digno, que en su amplia concepción comprende una formalización del trabajo (ONU, 2015), sin embargo, las cifras más actuales sobre la formalización de los puestos de empleo, parecen indicar que hay una tendencia creciente hacia la informalidad laboral, que carece de relaciones laborales que garanticen la cobertura en salud y algunos de los beneficios de la seguridad social (según datos de ILOSTAT, 2022). Por tanto, ya no se puede seguir pensando que la atención a este tipo de retos es generar la formalización laboral de la población trabajadora. El discurso ahora debe estar enfocado a cómo la seguridad social llegará a la población en general, independientemente de su condición laboral o si esta tiene una participación activa en el mercado de trabajo.

La seguridad social entendida como un derecho fundamental debe ser garantizado por los estados a toda la población, promoviendo que esta sea solidaria, progresiva, universal, accesible y de calidad para todos.

La seguridad social es el único derecho que nos hará resilientes a las crisis futuras.

La realidad a la que la seguridad social y sus sistemas se tendrán que enfrentar en el futuro, es muy diferente de lo que conocemos ahora, el trabajo y la relación laboral que se conocían hasta principios de este siglo han cambiado. Las jornadas laborales fijas y las relaciones laborales entre empleado y patrón, parecen estar tomando otros rumbos. Las nuevas condiciones de trabajo tienden hacia la flexibilidad de las jornadas laborales, el teletrabajo, los trabajadores de plataformas digitales, los nómadas digitales y el *trabajo inteligente*; es por ello por lo que no podemos pensar que los sistemas de seguridad social actuales están listos para satisfacer las necesidades futuras. La crisis por CO-

VID-19 ha dejado como experiencia la capacidad de adaptación de los sistemas de seguridad social, que deben estar enfocados a satisfacer necesidades bajo demanda y presión.

Tabla 2.



Fuente: Elaboración propia

En desarrollo de la misión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, en su condición de órgano de la Conferencia Interamericana CISS, tiene entre la tarea de fomentar el desarrollo de la protección y seguridad social, para lo cual con una mirada hemisférica sirve de puente entre las instituciones de seguridad social que les permita establecer diálogos y compartir experiencias que faciliten su tarea de brindar la protección a la población y hacer frente a todas las realidades futuras por desafiantes que estas sean.

La tarea primordial del CIESS es construir propuestas específicas a las necesidades de sus instituciones miembros que corresponde a 38 países representados en 5 subregiones, con la plena convicción que su accionar debe contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida

de la población de América. Nuestro compromiso, con los países, la sociedad y las instituciones, es llegar a cada uno de ellos y contribuir teniendo en cuenta sus diversidades y retos, que, aunque podrían parecer los mismos, estos representan cada una de sus realidades y sus escenarios futuros particulares.

La tarea de cooperación entre países debe permitir el diálogo y el aprendizaje a través de las buenas prácticas que han tenido las diferentes instituciones encargadas de administrar y proveer la seguridad social. Para rebasar las fronteras en el diálogo, el CIESS como órgano responsable de la formación y actualización del talento humano, dedicado a generar investigación en temas de seguridad social y difundir entre los países la detección de problemas en el futuro y sus posibles soluciones, así mismo tiene una responsabilidad y tarea de brindar asistencia técnica a los miembros que así lo necesiten.

Tabla 3. Solidarios progresivos universales



Fuente: Elaboración propia

Las crisis nos ponen de presente la necesidad de contar con sistemas innovadores, flexibles, dinámicos y adaptables; que estén listos para atender las demandas inmediatas y específicas de cada población que respondan a los principios de la seguridad social que son; solidaridad, progresividad, universalidad, con el fin de alcanzar el máximo de bienestar posible para las poblaciones.

Lo cual nos pone de presente que los sistemas de seguridad social deben ser cambiantes, que es necesario buscar nuevos instrumentos de y para la seguridad social que incrementen la capacidad de respuesta de los sistemas a los retos por impredecibles que éstos sean.

Hoy la agenda apunta a nuevas realidades laborales, con una población que se moviliza constantemente, frente a esta condición dinámica los sistemas de seguridad social deben estar en permanente transformación sin que ello tenga que parecernos extraño y formar parte sustantiva de la agenda para el futuro.

EL AHORRO: UN ELEMENTO CLAVE PARA EL RETIRO DE LOS MEXICANOS BAJO EL ESQUEMA DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES

SAVINGS: A KEY ELEMENT FOR THE RETIREMENT OF
MEXICANS UNDER THE INDIVIDUAL ACCOUNT SCHEME

César Tziman Peralta Guillén¹³

Resumen

El objetivo de este artículo es mostrar la importancia del ahorro voluntario para alcanzar un retiro digno bajo el esquema de las cuentas individuales.

Palabras clave: seguridad social, sistema pensionario, ahorro, retiro, pensión.

Abstract

The aim of this study is to evidence the importance of the voluntary retirement savings to achieve a good pension pot under the individual retirement account scheme.

Key words: Social Security, pension system, savings, retirement, pension.

1. Esquemas de seguridad social en México

Para entender la relevancia que tienen los esquemas de seguridad social en los Estados, es necesario conocer su significado y alcance; para ello, la definición que se considera más adecuada es la que acuña

¹³ Maestro en Administración Pública y Subdirector de Planeación Estratégica en PENSIONISSSTE.

Ángel Guillermo Ruiz Moreno¹⁴, señalando que la seguridad social consiste en tres cosas a la vez:

- a. Es un derecho humano, cuyo objeto es la dignidad de vida de los individuos, y que debido a su propia naturaleza intrínseca es irrenunciable, inalienable y extingible, atento a lo previsto en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas aprobada en París el 10 de diciembre de 1948;
- b. Es un servicio público especializado, que está originaria y directamente al cuidado del propio Estado mexicano a través de los Poderes de la Unión, siendo el Estado su garante primario y responsable final de este protector social, establecido en México desde el 13 de enero de 1943;
- c. Es un derecho social exigible al Estado, en todo tiempo y lugar, por parte de los beneficiarios del servicio público brindado, es decir, por los asegurados y familiares derechohabientes, así como por los pensionados y sus beneficiarios; todos ellos por ley, tienen derecho de acceso a prestaciones, que de ser necesario, se pueden exigir en la vía administrativa ante el seguro social respectivo o por vía judicial de resultar necesario, pudiéndose ejercer recursos o acciones jurisdiccionales previstas en la norma legal respectiva, ya sea ante los tribunales nacionales competentes o en los tribunales internacionales.

Y uno de los componentes más importantes de los sistemas de seguridad social tiene que ver con el sistema pensionario o del retiro de los trabajadores, el cual ha sufrido diversas modificaciones a lo largo del tiempo para garantizar, por un lado, el bienestar de la población adulta mayor que ha cumplido con un ciclo laboral, y por el otro, su viabilidad desde el punto de vista financiero y presupuestal.

14 Ruiz A, (2020) *Las Pensiones, el gran desafío pendiente de México*. México. Editorial Tirant lo Blanch. México. Págs. 31 y 32

En el caso de México, hablar de seguridad social es hablar de un largo camino que la sociedad mexicana ha tenido que atravesar, en el que conviven las entidades federales, estatales y municipales, las dependencias, diversos organismos y la sociedad en general. En distintos momentos, se han enfrentado retos para poder ofrecer a los mexicanos un estado de bienestar que les garantice un nivel de vida óptimo.

Se tienen actualmente dos regímenes vigentes en la materia, el de *beneficio definido* o anterior a las modificaciones a la Ley del Seguro Social (LSS) en 1997¹⁵ y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) en 2007¹⁶; y el de *contribución definida*, mejor conocido como de cuentas individuales, el cual surgió posterior a las dos modificaciones anteriormente citadas.

El esquema de *contribución definida* nació bajo la premisa de mejorar las condiciones de retiro de los trabajadores asalariados o independientes en México, con el objetivo de reducir la presión de gasto que el gobierno tenía en la materia, pero ¿realmente ha cumplido con sus objetivos? Debates han existido muchos, sin embargo, el centro de la discusión ahora radica en si la pensión es un derecho, una obligación o un acto de prevención por parte de los trabajadores.

Son diversos los autores y las publicaciones que hablan al respecto, donde los escenarios que se plantean para el retiro de los trabajadores mexicanos bajo las cuentas individuales no han sido muy alentadores, muestra de ello es lo revelado en un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁷, el cual señala que cuando las personas que se incorporaron a laborar en el 2012 lleguen a la edad de jubilación, aspirarán a recibir un monto de pensión equivalente a tan solo el 28.5% del promedio de sus ingresos a lo largo de su vida.

En 2020, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, previo a la última modificación al sistema pensionario en México, señaló

15 Publicada el 21 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

16 Publicada el 31 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

17 Panorama de las pensiones 2013 Indicadores de la OCDE y del G20.

que¹⁸ la tasa de reemplazo (porcentaje del último sueldo a recibir al momento del retiro) rondaba el 26%, lo cual significa que si su último salario era de 10 mil pesos mexicanos, el trabajador recibiría una pensión de 2,600 pesos mexicanos.

Posteriormente, tras la última modificación al Sistema de Pensiones en México para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, que es donde cotiza 34.4% de toda la fuerza laboral en México, se impulsó la tasa de reemplazo a casi el 60%. Muestra de ello es lo publicado en el documento “Panorama de las pensiones de la OCDE 2021”¹⁹ donde se señala que, al hacer aportaciones durante al menos 24 años, los trabajadores alcanzarán la tasa antes mencionada.

Ante este escenario, si la configuración de aportación bajo la cual se encuentra estructurado el sistema pensionario de México, tiene una expectativa máxima de alcance de un 60% en la tasa de reemplazo, entonces ¿qué posibilidad tienen los trabajadores mexicanos de tener una vida digna al momento del retiro? Sin duda alguna, el camino para lograr este objetivo radica en el ahorro que los propios trabajadores realicen.

2. Ahorro voluntario y Ahorro solidario

Dentro de toda la gama de posibilidades financieras que se encuentran disponibles, como lo es el ahorro en cuentas bancarias o la contratación de planes privados para el retiro, existen dos herramientas importantes que forman parte del propio Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y que administran las AFORE: el *ahorro voluntario* que se encuentra disponible para todas las personas que tengan una cuenta individual y el *ahorro solidario*, destinado únicamente a los trabajadores al servicio del estado o afiliados al ISSSTE.

18 *La reforma más importante es la de pensiones*: Arturo Herrera. Sitio web: El Economista. Consultado el 8 de septiembre de 2023. Dirección URL: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/La-reforma-mas-importante-es-la-de-pensiones-Arturo-Herrera-20201202-0045.html>

19 OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. Paris

El *ahorro voluntario*, según la definición de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), es el “ahorro adicional que se realiza a la cuenta individual de la AFORE y que, dependiendo de los objetivos y prioridades, puede servir para un gasto o inversión futura, o bien para aumentar el monto de la pensión”²⁰. Las aportaciones voluntarias son clave para que el trabajador pueda obtener una mejor pensión al momento de su retiro laboral.

Es por eso, que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro considera la posibilidad de ahorro a través de las aportaciones voluntarias de corto y largo plazo y de las aportaciones complementarias para el retiro, que pueden realizar los trabajadores a las subcuentas correspondientes.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social, en el artículo 192, los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las cuotas o por voluntad propia.

Asimismo, los patrones podrán hacer aportaciones adicionales a la subcuenta de aportaciones voluntarias, mismas que se entenderán adicionales a los beneficios establecidos en los contratos colectivos de trabajo. El trabajador podrá hacer retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias en cualquier momento, conforme al procedimiento que establezca la CONSAR.

El *ahorro solidario* es un derecho establecido en el artículo 100 de la Ley del ISSSTE única y exclusivamente para trabajadores cotizantes al Instituto, que les permite aportar recursos al saldo de su cuenta individual adicionales a los obligatorios. Por cada peso que el trabajador aporte, la dependencia para la cual labora aportará 3.25 pesos con un tope máximo del 6.5% del Sueldo Básico. Los trabajadores pueden optar por que se les descuente hasta el 2% de su Sueldo Básico. Es importante mencionar que los recursos acumulados en la subcuenta de

²⁰ *Todo sobre el Ahorro voluntario*. Sitio web: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Consultado el 11 de septiembre de 2023. Dirección URL: <https://www.gob.mx/consar/acciones-y-programas/todo-sobre-el-ahorro-voluntario-265969>

ahorro solidario están sujetos a las normas aplicables a la subcuenta de retiro, cesantía y vejez.

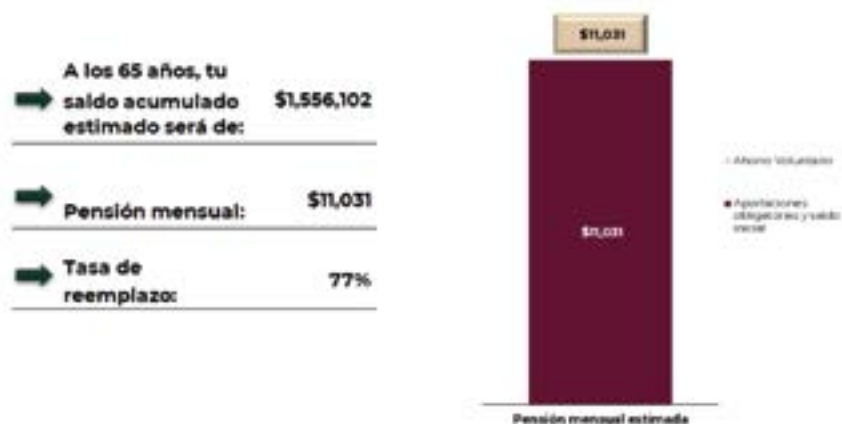
3. Casos prácticos: estimación de retiro IMSS e ISSSTE

Una vez descritos los mecanismos de ahorro con los que se cuenta, a continuación, se presenta un ejercicio con los escenarios que tendrían que considerar dos trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, bajo los mismos supuestos. Para fines de los cálculos, se considerará el ahorro voluntario a largo plazo, ya que es el que, a diferencia del ahorro a corto plazo, generará un beneficio en la tasa de reemplazo.

3.1 Caso IMSS

Considerando a un trabajador hombre de 23 años, que desea retirarse a los 65 años de edad y con un salario base de cotización de \$14,373.92, cotizando bajo el esquema autorizado con la última modificación de 2020, alcanzaría lo siguiente²¹:

Figura 1. Estimación de retiro para trabajador del IMSS



Fuente: elaboración propia

²¹ Para el cálculo se utilizó una tasa de rendimiento real, antes de comisiones, de 3.52% y una densidad de cotización del 80%.

Para alcanzar el 100% de la tasa de reemplazo, es decir, bajo este ejemplo alcanzar una pensión mensual de \$14,373.92 pesos, el trabajador necesitaría generar un ahorro voluntario mensual de \$615 pesos equivalentes a \$7,380 pesos anuales durante 33 años considerando de un 80% de densidad de cotización.

3.2 Caso ISSSTE

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado que se encuentran afiliados al ISSSTE, además del ahorro voluntario al que tienen acceso los trabajadores bajo las mismas características referidas, cuentan con un esquema de ahorro adicional llamado ahorro solidario. Su característica principal es que el trabajador lo puede activar de manera voluntaria ante la dependencia donde presta sus servicios, en el que puede elegir entre el 1% o 2% de su sueldo básico mensual y con el beneficio de que por cada peso que aporte la entidad o dependencia abonará 3.25 pesos adicionales, es decir, por cada peso depositado en su cuenta significaría un ahorro de 4.25 pesos.

Ahora bien, retomando las características del trabajador mencionadas en el caso IMSS, pero con un sueldo básico de \$11,993.31 se obtendría lo siguiente:

Figura 2. Estimación de retiro para trabajador del ISSSTE



Fuente: elaboración propia

Para alcanzar el 100% de la tasa de reemplazo, es decir, bajo este ejemplo alcanzar una pensión mensual de \$11,993.31 pesos, necesitaría ahorrar voluntariamente de la siguiente manera:

- Realizar un ahorro solidario de 1% mensual sobre su salario base de cotización, es decir \$119.33 pesos al mes.
- Generando ahorro voluntario mensual de \$ 138 pesos.

En caso de no hacer uso del ahorro solidario, su ahorro voluntario tendría que ser de \$ 648 pesos mensualmente. Al igual que en el caso expuesto para el IMSS, es necesario cruzar la información con otras variables para dimensionar el ingreso pensionario al que aspiran los trabajadores mexicanos.

En virtud de lo anterior, y considerando que los sistemas de pensiones de contribución definida “son aquellos en los que las pensiones están determinadas por el historial de cotización”²² y que, en la teoría estos incentivan el trabajo y el ahorro, es necesaria la participación activa de los trabajadores como corresponsables de al menos una parte de sus pensiones.

4. Necesidades pensionarias en México

Como se puede apreciar, las herramientas para realizar ahorro voluntario y solidario a las que tienen acceso los trabajadores afiliados a los dos principales institutos de seguridad social, ISSSTE e IMSS, así como los montos que destinen al ahorro a largo plazo, constituyen una pieza fundamental para mejorar su propia calidad de vida al momento del retiro, pero ¿estos montos de pensión son suficientes? Para ello, tendremos que hacer una comparativa con el costo de vida. Como referencia tomaremos el estudio “El estándar de ingreso mínimo en cuatro grandes ciudades de México”, donde encontramos una aproximación al costo de vida actual.

²² OISS. *Documento de Análisis, Módulo II: Sistemas de Pensiones, Master en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones*. Pág. 2

En 2020, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias presentó el estudio referido en el párrafo anterior²³, donde se hacen cálculos de los ingresos que debería tener una familia para poder contar con una vida digna. Las ciudades que fueron foco de análisis son Puebla, Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México.

Para dicho estudio se definió como vida digna:

"Una vida digna en México, hoy en día, requiere satisfacer las necesidades básicas como la alimentación, la vivienda y el vestido, así como tener la oportunidad de trabajar, acceso a los servicios de salud y educación, y al tiempo libre. Se trata también de estar comunicado (a) e informado (a), vivir en un ambiente estable y seguro, y ser parte de la sociedad."

Uno de los resultados más llamativos del estudio es que, una familia con dos hijos necesita de un ingreso quincenal aproximado de \$27,198 pesos si viven en la Ciudad de México o de \$25,488 pesos si viven en las otras ciudades. Es decir, \$54,396 y \$50,976 pesos mensuales, respectivamente.

Esto significa que, si hacemos un escenario en época actual, la diferencia entre un escenario de pensión promedio de \$14,373.92 pesos para los trabajadores afiliados al IMSS y de \$11,933.31 pesos para los trabajadores afiliados al ISSSTE, con lo requerido para tener una vida según el estudio realizado, la brecha es enorme y hasta cierto punto alarmante.

Existen también otros instrumentos con los cuales podemos realizar un análisis comparativo, como lo es el reporte de la Compañía de Servicios Profesionales en Analítica Avanzada HOCELOT, citado por el periódico "El Financiero" en 2020, donde se señala que los habitantes de la Ciudad de México son los que más ahorran con un promedio de

23 J.D. Aban Tamayo, M. Becerra Pérez, M. Delajara, L. León Robles, L. Valadez-Martínez (2020). *El estándar de ingreso mínimo en cuatro grandes ciudades de México. Qué se necesita para alcanzar un nivel de vida digno, y cuánto ingreso es suficiente, en opinión de la gente.* Centro de Estudios Espinosa Yglesias México.

\$2,043 pesos, en tanto que los habitantes del estado de Veracruz son los que menor monto ahorran con \$595 pesos mensuales.

Otra variable que debemos considerar es el ingreso de los mexicanos, de acuerdo con la información generada por el Instituto Mexicano de la Competitividad, el ingreso mensual real promedio para 2022 es de \$7,595 pesos. Los salarios profesionales mejor pagados son los de Medicina e Ingeniería Civil con \$17,846 pesos y \$15,831 pesos mensuales, respectivamente.

Si consideramos el ingreso necesario para contar con una vida digna referido anteriormente de \$27,198 pesos quincenales, encontramos que el margen de ahorro es muy reducido.

5. Educación e Inclusión Financiera

Frente al escenario previamente mencionado, el Estado Mexicano ha buscado impulsar fuertemente los temas de educación e inclusión financiera para generar una cultura previsional para el retiro y fomentar el ahorro como un hábito entre los trabajadores.

A partir de 2016 se estableció una Política Nacional de Inclusión Financiera, la cual fue replanteada en 2020²⁴ y que en un primer momento entiende a la inclusión financiera como “el acceso y uso de servicios financieros formales (cuentas, seguros, créditos y Afores) bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva las competencias económico-financieras”.

En esta política se señala que la inclusión financiera contribuye al crecimiento económico y al bienestar, ya que dota a las personas y empresas de herramientas para mejorar el manejo de su liquidez, prepararse y superar alguna emergencia económica, alcanzar metas financieras y aprovechar oportunidades, y tener mayor control sobre sus finanzas; es decir, a lograr una mejor salud financiera.

24 Consejo Nacional de Inclusión Financiera [CONAIF] y Comité de Educación Financiera [CEF] (2020). *Política Nacional de Inclusión Financiera*. México.

Para ello se plantearon 6 objetivos principales: facilitar el acceso a productos y servicios financieros para personas y micro, pequeñas y medianas empresas; fortalecer la infraestructura para facilitar el acceso y provisión de productos y servicios financieros y reducir las asimetrías de información. Incrementar las competencias económico-financieras de la población; fortalecer el acceso a herramientas de información y a mecanismos de protección financiera; incrementar los pagos digitales entre la población, comercios, empresas y los tres niveles de gobierno; y favorecer la inclusión financiera de personas en situación de vulnerabilidad, como mujeres, migrantes, personas adultas mayores, indígenas y la población rural.

De igual forma se presentó un diagnóstico de la exclusión financiera en México, detectándose entre otras cosas que, únicamente el 40% de las personas adultas cuentan con una AFORE; el 47% de los adultos mayores que viven en zonas urbanas cuentan con ella en comparación con el 25% que alcanzan las personas que viven en alguna zona rural.

Se cuenta con poca información en cuanto a las acciones articuladas que se llevan a cabo como parte de la creación de una cultura financiera, sin embargo, existen dos estudios que nos dan una idea de las acciones y el conocimiento de la población en temas financieros.

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021²⁵ que es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es considerada como la fuente de medición en temas de inclusión financiera, sus resultados son el sustento de la Política Nacional de Inclusión Financiera además de ser la referencia para la Estrategia Nacional de Educación Financiera. Tiene 4 objetivos específicos que son: el acceso y uso de servicios financieros; comportamientos y actitudes financieras de la población; el nivel de conocimiento de la población sobre temas financieros; y la vulnerabilidad financiera y los mecanismos de resiliencia.

25 CNBV [Comisión Nacional Bancaria y de Valores] (2022). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021: Reporte de resultados*. México

En el tema que nos ocupa, según las proyecciones y estimaciones realizadas, 32.7 millones de mexicanos tienen o saben que tienen una cuenta individual en AFORE, en el caso de las personas en edad adulta (18 a 70 años), únicamente el 48.7% de los hombres y 30.6% de las mujeres manifiestan tener una cuenta individual. De igual forma, se hizo una zonificación del territorio nacional en 5 regiones, identificándose que en la zona noroeste es donde el mayor porcentaje de la población señala tener una cuenta en AFORE (49%), en tanto que, en la región sur, únicamente el 30% de la población hace dicho señalamiento. Caso aparte merece la Ciudad de México, ya que es el estado de la República que más avance tiene en la materia, con el 50.4% de la población que refiere tener una cuenta individual en AFORE.

Por último y tal vez el dato más importante, es el apartado que hace referencia a las aportaciones voluntarias que realizan las personas adultas a sus cuentas individuales, en 2015 el 3.4% de las personas realizaba aportaciones y a pesar de que para 2021 dicho porcentaje subió a 5.7% (6.0% lo realizan hombres y 5.4% mujeres), el rezago en la materia es importante.

Otro documento bastante revelador es el Censo de Educación Financiera y Previsional de las Afores 2023 que publicó recientemente la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)²⁶.

Dicho censo que, es elaborado desde 2016, contiene un análisis de las acciones, materiales y contenidos que en temas de educación financiera y previsional realizan las AFORE, dirigidas tanto a los cuentahabientes como al público en general. Para realizar dicho censo, las AFORE proporcionaron a la CONSAR toda la información (acciones o materiales) que llevaron a cabo durante 2022 con relación a 3 temas y 26 subtemas. Además, por primera vez se integra información referente a “Mejores condiciones de ahorro para las mujeres”, con el propósito de reducir la brecha de desigualdad que impide un desarrollo económico equitativo.

26 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CONSAR] (2023). *Censo de Educación Financiera y Previsional de las Afore 2023*. México

Tabla 1. Temas y subtemas evaluados en el Censo de Educación Financiera y Previsional de las Afores 2023

**Temas y subtemas evaluados en
el Censo de Educación Financiera y Previsional de las Afores 2023**

Temas	Subtemas evaluados
Acciones para procurar el buen retiro	11
Administración y Finanzas Personales/Familiares	5
Trámites del Sistema de Ahorro para el Retiro y de la Cuenta Afore	10

Fuente: Censo de Educación Financiera y Previsional de las Afore 2023

Es de destacar que una de las AFORE líderes en cobertura encaminada a la Educación Financiera y Previsional es AFORE PENSIONISSSTE, que es la única AFORE pública en México, cumpliendo con 25 de los 26 subtemas evaluados y liderando el número de acciones realizadas por tema.

Respecto al apartado de equidad de género en el apartado “Mejores condiciones de ahorro para las mujeres”, solo cinco Afores han iniciado acciones de difusión para promover dicho tema, entre las cuales destaca en segundo lugar AFORE PENSIONISSSTE. Esta característica la convierte en un brazo operador estratégico del Gobierno para ser un referente en educación e inclusión financiera, ya que además cuenta con una de las calculadoras para el retiro más importantes del Sistema de Ahorro para el Retiro, y que, al ser una Institución sin fines de lucro, genera beneficios adicionales para mejorar la tasa de reemplazo.

Conclusiones

Si consideramos los aspectos señalados anteriormente, se puede llegar a la conclusión de que, aun considerando los esquemas de ahorro existentes y las aportaciones obligatorias que se realizan, si bien alcanzar un 100% sobre la tasa de reemplazo que sería el primero de los objetivos, el monto a recibir como pensión no garantizaría un retiro digno para los trabajadores.

Es por ello que, a pesar de la atinada reforma llevada a cabo por la actual administración en 2020, el panorama pensionario en México aún tiene distintos retos en la materia para cubrir las necesidades para alcanzar un retiro digno, como lo es una futura reforma en materia pensionaria dirigida a los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como para los trabajadores independientes que no cotizan a ningún instituto de seguridad social.

SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, ¿QUÉ NOS FALTA?

RETIREMENT SAVINGS SYSTEM: WHAT IS MISSING?

Federico Rubli Kaiser²⁷

Resumen

En 2020 se aprobaron modificaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y a los requisitos para tener una pensión. Sin embargo, esas acciones se quedaron cortas de una auténtica Reforma. Hay muchos elementos necesarios que quedaron fuera. Una auténtica reforma implicaría correcciones estructurales profundas, radicales y sobre todo integrales para un mejor funcionamiento del sistema de ahorro y del sistema de pensiones. Este ensayo plantea la pregunta: ¿Qué nos falta para que tengamos un SAR más eficaz, justo y sostenible hacia el futuro? El ensayo consiste en los siguientes apartados después de la Introducción: Pensiones: una onerosa carga fiscal; Indicadores de evaluación del Sistema de Pensiones; Esbozo de una Reforma Integral; Conclusiones.

Summary

In 2020, modifications to the Retirement Savings System (SAR) and the requirements to have a pension were approved. However, those actions fell short of an authentic Reform. Many necessary features were left out. An authentic reform would imply deep, radical and above all comprehensive structural corrections for a better functioning for both, the savings system as well as the pension system. This essay raises the question: What is missing for having a more effective, fair

²⁷ Federico Rubli Kaiser. Socio Consultor de MAAT ASESORES S.C. Federico@rubli.net

and sustainable SAR in the future? The essay consists of the following sections after the Introduction: Pensions: a heavy tax burden; Evaluation indicators of the Pension System; Sketch of a Comprehensive Reform; Conclusions.

Introducción

En 2020 se aprobaron modificaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y a los requisitos para tener una pensión. Los principales cambios realizados fueron los siguientes:

1. cambio hasta 1,000 semanas cotizadas en 2031
2. contribución hasta 15% del salario en 2030 con mejor tasa de reemplazo
3. regla para una mayor cuota social
4. esquema de comisiones que promueva su disminución
5. regla para una mayor pensión mínima

A pesar de que estas medidas se han calificado como la “REFORMA 2020”, nótese que no he utilizado ese término, ya que considero que se deben de calificar como “modificaciones” que quedan muy cortas de una auténtica Reforma.

Son, sin duda, cambios que van en la dirección correcta y que pueden contribuir a mejorar al SAR. Sin embargo, hay que insistir, *no se pueden considerar como una reforma como tal*. Hay muchos elementos necesarios que quedaron fuera. Una auténtica reforma implicaría correcciones estructurales profundas, radicales y sobre todo integrales para un mejor funcionamiento del sistema de ahorro y del sistema de pensiones.

Por otro lado, cualquier diseño de reforma integral deberá considerarse dentro del contexto integral de las finanzas públicas; sin reforma fiscal, el costo fiscal pensionario seguirá creciendo año con año. Tomando en cuenta lo anterior, este ensayo plantea la pregunta: ¿Qué nos falta para que tengamos un SAR más eficaz, justo y sostenible hacia el futuro?

Pensiones: una onerosa carga fiscal

Aunque son cifras conocidas, sobre todo, aquí en el Congreso, es conveniente mencionar algunas de ellas para recalcar la magnitud del compromiso y desafío fiscal involucrado:

- El gasto público pensionario total absorbe más de **35%** del gasto corriente del PEF y **22%** del gasto neto programable.
- Del concepto de gasto “obligatorio”, a pensiones corresponde 20%
- El gasto público pensionario total es entre 4.5 y 5.5% del PIB y se **enfila a ser del 6% del PIB dentro de pocos años**
- **El gasto pensionario de la generación Ley73 alcanzará su pico** aproximadamente en los años 2032-2034.

Mención aparte merece el costo de la Pensión de Adulto Mayor (PAM), rebautizada como “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”.

En 2018, la PAM pagaba bimestralmente \$1,160, incrementando su monto año con año para alcanzar \$4,800 en 2023. El compromiso es aumentar el pago bimestral a \$6,000 en 2024 para después incrementarla con la tasa de inflación.

Actualmente hay alrededor de 11 millones de beneficiarios.

Su costo este año en el PEF es de \$339.3 mmp, que absorbe **25.5%** del gasto pensionario total en el presupuesto. Para el presupuesto de 2024 habría que considerar un total de **424 mmp**. Ello representa un costo fiscal sustantivo por lo que la planeación para generar recursos para su financiamiento es crucial.

La PAM como pensión universal no contributiva es un derecho constitucional, lo cual dificulta reducir su monto ante alguna insuficiencia presupuestal que obligara a ello.

En suma, el gasto pensionario en el presupuesto es un monto muy elevado de más de 1.3 billones de pesos lo cual representa un gran reto: (PEF 2023)

Pensiones del IMSS	558.9 mmp
PAM	339.3 mmp
Pensiones del ISSSTE	305.2 mmp
Pensiones sector militar	32.9 mmp
Pensiones LyF del C	26.0 mmp
Otros	71.0 mmp
TOTAL:	1,333.3 mmp

Se concluye que el gasto pensionario es un compromiso que representa una apretada camisa de fuerza para darle holgura al presupuesto federal para otros gastos, sobre todo en el rubro social. Por ello, la importancia de evaluar este gasto para el futuro en un contexto amplio de reforma fiscal.

Indicadores de evaluación del Sistema de Pensiones

Este ensayo planteaba al inicio la pregunta de qué es lo que le falta al SAR.

Para responder a esta interrogante, se requiere de un estándar internacional que permita evaluar la situación y el desempeño de un sistema de pensiones. Básicamente se cuenta con dos indicadores para ello:

- a. Los criterios de evaluación propuestos por el Banco Mundial
- b. El Índice Anual Mundial de Pensiones que desarrolla la consultoría internacional Mercer

Veamos:

- a. Los criterios (ampliados) del Banco Mundial

Este organismo internacional planteó tres criterios ampliamente conocidos:

- I. La cobertura poblacional del sistema
- II. La suficiencia de la pensión (*adequacy*)
- III. La sostenibilidad fiscal

Se puede incorporar un cuarto criterio: Grado de fragmentación de los pilares

Analizando la situación para México, aunque las recientes medidas del 2020 contribuyen marginalmente a mejorar los tres primeros criterios, la evaluación sigue siendo altamente desfavorable:

El indicador más claro de que la cobertura es deficiente, es la elevada proporción de la informalidad laboral y a que un 25% de adultos mayores, principalmente de las zonas rurales, aún están excluidos de la PAM.

Sobre el criterio de la suficiencia de la pensión, las tasas de reemplazo para la Generación de Transición siguen siendo deficientes, en promedio aún lejos de un estándar aceptable de bienestar en la vejez. Ello, a pesar de la mejora que las medidas del 2020 arrojan sobre las personas con ingresos hasta de 4 salarios mínimos.

La problemática del criterio de la sostenibilidad fiscal ya se presentó previamente; el desafío para la viabilidad del sistema con recursos fiscales sostenibles es colosal.

Finalmente, el criterio de fragmentación de los pilares es donde menos avance ha habido. Como se argumenta más adelante, ello sólo puede mejorar con una reforma integral.

b. El Índice Anual Mundial de Pensiones que desarrolla la consultoría Mercer

En su edición anual de 2022 (octubre), el sistema pensionario mexicano mejoró en la clasificación al ocupar el lugar 29 (de un total de 44), después de que en 2021 se ubicó en el 37 (de 43). Esta mejora se atribuye al impacto esperado de las acciones del 2020.

Mercer utiliza los tres criterios del Banco Mundial, y en su evaluación de 2022, Mercer le otorgó una mejora a los criterios de suficiencia pensionaria y sostenibilidad fiscal, no así al de la cobertura. Destaca que el pendiente sigue siendo precisamente la cobertura, porque todavía existe una alta tasa de informalidad y una baja comunicación con los cuentahabientes del SAR, que está por debajo del promedio mundial. En este rubro, México obtuvo la tercera peor calificación del ranking de 2022.

El hecho de que el indicador Mercer mostró mejoría, no es una señal para que estemos satisfechos; aún hay 35% de sistemas por encima del puntaje de México.

Esbozo de una Reforma Integral

Continuando con nuestra pregunta inicial de que es lo que le falta al SAR, y habiendo destacado que al sistema mexicano le faltan mejoras sustanciales en todos los criterios de evaluación, se debe insistir que *sólo una reforma integral y completa* podrá mejorar en forma importante al Sistema.

Un esbozo de reforma, como ya lo he señalado junto con otros colegas²⁸ desde hace ya varios años, debería contemplar, al menos, estos elementos:

1. Estructurar, de manera más eficaz y con equidad, la estructura de la aportación obligatoria.
2. Flexibilizar el régimen de inversión para maximizar los rendimientos en beneficio del cuentahabiente.
3. Liberalización total de la estructura de comisiones para fomentar la competencia entre fondos.
4. Crear una “ley marco de pensiones” para una adecuada normatividad.
5. Crear un sistema nacional de pensiones que integre los cuatro pilares pensionarios que hoy están fragmentados para que haya una sinergia entre ellos.
6. Derivado de lo anterior, establecer una sola pensión total para todos los mexicanos, independientemente de su situación laboral de formales o informales, que deberá sumar los cuatro componentes de cada uno de los pilares.
7. Reformar los sistemas de la mayoría de los estados, universidades

²⁸ Véase por ejemplo “La problemática del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)”, capítulo 8 en el libro *Lecturas en Lo que Indican los Indicadores*, Vol. 1, coordinador Jonathan Heath, INEGI-MIDE-Banco de México. 2021; y “Una propuesta integral de Reforma al Sistema de pensiones y SAR”, (junto con Verónica González), IMEF-AMAC-MAAT, 2021.

públicas, municipios y otras entidades estatales que aún están en el sistema de beneficio definido y que son un costo elevado para las finanzas públicas.

8. Impulsar cambios a la estructura operativa y reguladora del sistema para evitar duplicidades entre instituciones mediante la creación de un instituto administrador, regulador y autónomo único.
9. Adoptar instrumentos y programas de ahorro voluntario innovadores que, para incentivarlos, requerirían de deducciones fiscales.
10. Preparar al sistema para la etapa de pago de pensiones (desacumulación), mediante el diseño de opciones atractivas con una sinergia entre AFORE y aseguradoras.
11. Ampliar gradualmente la edad de retiro de 65 a 68 años, la cual es congruente con la práctica internacional.

Conclusiones

Desde la reforma a cuentas individuales en 1997, se sabía que ello era un primer paso, sí, importante, pero que en los siguientes años se debería continuar con la ampliación y mejoras.

Desafortunadamente se ha perdido tiempo valioso, pues cuando menos en los últimos tres sexenios incluido el actual, se han postergado soluciones para diseñar e implementar una reforma integral. Se ha preferido hacer “parches” al sistema que a la larga resultan inconvenientes y complican aún más las soluciones duraderas.

En el umbral de una nueva administración pública, los actores (trabajadores, sindicatos, legisladores, empresarios, académicos y gobierno) deben contribuir a una discusión informada y propositiva para mejorar el Sistema de Ahorro para el Retiro, así como el sistema pensionario. Esto no debe postergarse más.

PROPUESTA DE GARANTÍA DE PORTABILIDAD DE DERECHOS PENSIONARIOS APLICADA A MÉXICO

PROPOSAL TO GUARANTEE THE PORTABILITY OF PENSION RIGHTS APPLIED TO MEXICO

Stephanie Calvillo Barragán²⁹

Resumen

El presente artículo pretende dar cuenta de la presencia de derechos fundamentales mutilados por la omisión del establecimiento de garantías de portabilidad de derechos pensionarios, debido a que el derecho fundamental de seguridad social y el derecho fundamental de la libertad, no pueden coexistir dignamente si no existen tales garantías, a efecto de que estos derechos sigan a las personas cotizantes al servicio público de seguridad social, cuyo único responsable y garante lo es el propio Estado mexicano.

En esa tesitura, consideramos necesario construir jurídicamente la garantía de portabilidad de derechos pensionarios en México, por ello presentamos propuestas y proponemos principios jurídicos que instituyen la portabilidad en su correcto reconocimiento normativo como una garantía primaria en México, porque, a fin de cuentas, los derechos de la seguridad social mexicana, cualquiera que sea el seguro social al que se cotice, deben ser un sistema integral inalienable, irrenunciable e inextinguible.

Palabras clave: Portabilidad de derechos pensionarios, garantías, pensiones, seguridad social, seguros sociales.

²⁹ Profesora investigadora del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, Investigadora Nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT. stephaniecalvillo@iteso.mx

Summary

This article seeks to account for the presence of fundamental rights mutilated by the omission of the establishment of guarantees of portability of pension rights, because the fundamental right of social security and the fundamental right of freedom, they cannot coexist with dignity if there are no such guarantees, so that these rights follow the contributors to the public social security service, whose sole responsibility and guarantor is the Mexican State itself.

In this situation, we consider it necessary to legally build the guarantee of portability of pension rights in Mexico, so we present proposals and propose legal principles that institute portability in its correct regulatory recognition as a primary guarantee in Mexico, because, at the end of the day, the rights of Mexican Social Security, whatever the social security to which it is quoted, must be an inalienable, inalienable and inextinguishable integral system.

Keywords: Portability of pension rights, guarantees, pensions, social security, social insurance.

I. Introducción

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se expresa de manera general el fundamento para la creación de los seguros sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), dirigidos a las personas obreras, jornaleras, empleadas domésticas, artesanas y, de una manera general, todo contrato de trabajo; también se expresan las bases mínimas conforme a las cuales se debe organizar la seguridad social para las personas trabajadoras de los Poderes de la Unión. No obstante, el derecho fundamental de la seguridad social se encuentra reconocido además en pactos, convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, así como en las normas reglamentarias del artículo 123 constitucional, en donde se delimitan los derechos en materia de seguridad social.

Esto da como consecuencia que, aun cuando un derecho no se encuentre expresamente reconocido y definido en la constitución, no significa que exista la vulneración a su existencia en tanto un derecho fundamental, toda vez que también pueden existir otras normas jurídicas que regulan estos derechos y que sean congruentes a los valores democráticos, tales como la igualdad, la libertad, los derechos sociales, el derecho medioambiental y similares, según argumenta Luigi Ferrajoli, la constitución política nacional no es el único instrumento jurídico en donde se encuentran vertidos los derechos fundamentales y los derechos humanos, y caso contrario, tampoco los derechos fundamentales son válidos por el simple hecho de encontrarse plasmados en la constitución (Ferrajoli, 2016).

El derecho de la seguridad social es innegablemente un derecho fundamental por contener valores derivados de la dignidad humana y encontrarse jurídicamente fundamentado para considerarlo un derecho válido y eficaz, porque como bien lo expresa Antonio Manuel Peña: “son la expresión jurídica de los valores y opciones centrales del pacto social, lo que quiere decir que estos no son sino el fundamento de aquellos” (Peña, 1997, p.108) cuyas normas fundamentales reconocen a los sujetos, características, requisitos, prestaciones y medios de defensa frente a los actos definitivos del propio Estado en materia de seguridad social.

Estas normas fundamentales representan las “expectativas negativas impositivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión)” (Ferrajoli, 2016, p. 43.) sin embargo, los derechos no son eficaces por su sola existencia, sino que es necesario establecer instrumentos jurídicos para prevenir, sancionar y reparar tales derechos; es decir, *se requiere de garantías*.

II. Garantías y portabilidad de derechos pensionarios

Las garantías son entendidas “como los mecanismos o técnicas pre-dispuestos para su protección” (Pisarello, 2007, p. 11) se pueden encontrar tanto en la propia constitución como también en aquellos sistemas que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales. De modo que, si el derecho fundamental de la seguridad social es válido, es imprescindible el establecimiento de garantías que permitan su eficacia, y para ello Luigi Ferrajoli denomina *garantías primarias* a las obligaciones y prohibiciones reconocidos en los diversos instrumentos jurídicos que fundamentan el derecho en cuestión, y *garantías secundarias* a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones producidas a las garantías primarias (Ferrajoli, 2016).

Es decir, las *garantías primarias* del derecho fundamental de la seguridad social serán la constitución, leyes reglamentarias, convenios y tratados internacionales ratificados, que establecen la obligaciones de dar, hacer o no hacer, como pudiera ser el reconocimiento de sujetos, requisitos, características de los riesgos asegurados y prestaciones; y *garantías secundarias* a la tutela del derecho a través de la existencia de medios de defensa contra aquellos actos violatorios al derecho fundamental de la seguridad social y la existencia de órganos jurisdiccionales competentes que resuelvan respecto a la violación de dicho derecho y determinen la reparación o sanción correspondiente.

Es así como las garantías son los medios que proveen de eficacia a los derechos fundamentales, tal como lo argumenta Luigi Ferrajoli, a saber:

Las garantías se convierten en los medios para volver a eficaces a los derechos fundamentales, toda vez que no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad de efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional. (Ferrajoli, 2016, p. 25)

Así, al ser el derecho de la seguridad social un derecho fundamental, es innegable la necesidad de establecer *garantías* —llámense primarias y/o secundarias—, a efecto de volverlo un derecho eficaz, que garantice su efectivo acceso a los derechos pensionarios que de ella emanan; por consiguiente, la pregunta que nos planteamos en el presente artículo es: *¿consideramos la garantía de portabilidad de derechos pensionarios inherente al derecho fundamental de la seguridad social?*

Si es así, no existe esta garantía en los regímenes de seguridad social en nuestro país para asegurar el acceso a los derechos pensionarios cuando la persona trabajadora por necesidad —véanse cifras de migración interna por causas de violencia o inseguridad pública— o decisión propia fundamentado en su libertad de trabajo y al libre tránsito, decide realizar una prestación de un servicio personal subordinado o independiente y ser inscrita en un seguro social carente de una garantía de portabilidad derechos pensionarios.

Razón por la cual esta portabilidad de derechos no es un asunto de un derecho del cual los seguros sociales puedan decidir si la reconocen o no: es una garantía para que la persona trabajadora acceda eficazmente a los derechos pensionarios que se hayan generado en cada uno de los seguros sociales de manera proporcional al tiempo laborado, sin perder sus derechos pensionarios cuando estas no cumplan de manera específica con todas las semanas de cotización o con los años de servicio solicitados en cada uno de los seguros sociales.

Una persona pudo haber cotizado toda su vida a diferentes seguros sociales, pero si estos de manera absoluta determinan que no es posible acceder a una pensión porque no se cumplió con los tiempos de acumulación de años y/o de semanas de cotización, no tendrán derecho a una

sola pensión, pese a haber laborado durante toda su vida productiva.

Por tanto, el derecho de la seguridad social requiere de una garantía que posibilite la portabilidad de derechos pensionarios, en donde el derecho siga a la persona y no la persona siga al derecho, porque de qué nos sirve el reconocimiento de un derecho fundamental, en específico el derecho a acceder a una pensión como sustitución del salario, si no existen las herramientas para su efectivo acceso.

Con lo anterior no pretendemos descapitalizar o afectar las finanzas de los Seguros sociales, considerados como organismos públicos descentralizados que guardan autarquía basados en una ley, sino buscamos que la persona trabajadora o independiente acceda a sus derechos pensionarios a través de la totalización y conservación de los períodos cotizados en los seguros sociales, y sean cubiertas las pensiones de manera proporcional al tiempo cotizado en cada uno de ellos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de edad y de períodos de cotización — sujetos a totalización—, y con ello no dejar a la persona en un estado de indefensión por no haber logrado durante su vida productiva cotizar en un solo régimen de seguridad social en cualquiera de los 55 seguros sociales existentes en el país (Calvillo, 2020)³⁰.

De ahí que la portabilidad derechos pensionarios se podría considerar como una garantía primaria que demanda su reconocimiento jurídico como parte inherente al derecho fundamental de la seguridad social, que sea preferentemente reconocida en nuestra constitución, en razón a que “la incorporación de los derechos fundamentales en

30 Como resultado de un estudio nacional, del total de las 55 leyes estatales y de las federales en materia de seguridad social localizadas en el país, se identificó en la citada investigación que solo 9 de estas reconocen una portabilidad parcial de derechos pensionarios en México.

el nivel constitucional cambia la relación entre el juez y la ley y signará la jurisdicción una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos” (Ferrajoli, 2016, p. 26).

Con independencia de que las leyes de seguridad social en el país no prevean una garantía auténtica de portabilidad de derechos pensionarios, la deberán de reconocer para acceder eficazmente a estos; con lo anterior además se abriría el nacimiento de los medios legales para *tutelarla judicialmente*, así como el surgimiento de una ley federal que establezca los principios generales de la portabilidad de derechos pensionarios aplicable a todos los regímenes de seguridad social en el país, respetando la autonomía y las especificaciones de cada régimen para acceder proporcionalmente a las prestaciones económicas; esta legislación podría establecer también la creación de organismos de enlace entre los seguros sociales nacionales (garantías secundarias).

Entonces, sin importar de que los derechos pensionarios en nuestro país no cuenten en la mayoría de los casos con garantías primarias y secundarias para su efectivo acceso, esta ausencia no niega la existencia del derecho fundamental de la Seguridad social, ya que tal como lo afirma Luigi Ferrajoli a través de su tesis de distinción: “La ausencia de las correspondientes garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que consiste en una indebida laguna que debe ser colmada por la legislación”. (Ferrajoli, 2016, p. 43) Es así como no podemos negar la existencia del derecho fundamental de la seguridad social, y en específico de los derechos pensionarios, por no contar con garantías eficaces para el acceso debido a estos.

Lo anterior porque las garantías representan un instrumento de eficacia, que no de validez, es decir, que los

derechos pensionarios son derechos ineficaces por no contar con garantías de portabilidad, pero son válidos por ser congruentes con los valores que derivan de la dignidad humana y con el reconocimiento del propio Estado como derecho fundamental.

Es así que la ausencia de esta garantía atiende a la inobservancia de los poderes políticos del propio Estado, representando una clara omisión en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de las autoridades de promover respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y de las obligaciones estipuladas en específico en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), y el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es por esto que, con independencia de que el acceso a los derechos pensionarios no cuenten con garantías de portabilidad de derechos, llámense primarias de obligación y prohibición, ni secundarias respecto a los medios adecuados de tutela, no significa la inexistencia del derecho fundamental de la seguridad social, y menos aún en un mundo globalizado, donde la tendencia es el reconocimiento de la seguridad social como derecho humano — incluyendo los derechos pensionarios— de país a país, a través de convenios bilaterales y multilaterales.

Resulta absurdo que en un solo país donde se reconocen los derechos primarios como lo es la libertad, tanto al trabajo como de tránsito, y se legitima la movilidad laboral, permitiendo al individuo prestar su servicio personal subordinado tanto en el sector público como en el privado en cualquiera de las entidades federativas de nuestro país,

y consecuentemente cotizar en cualquiera de los seguros sociales existentes, no se encuentre reconocida la portabilidad como garantía de acceso a los derechos pensionarios.

En consecuencia, al ejercer los derechos fundamentales de naturaleza liberal, se violenta el derecho fundamental de la seguridad social, por estar imposibilitada la persona para acceder a los derechos pensionarios generados en los diversos seguros sociales.

Aquí es donde presenciamos a los derechos fundamentales “mutilados”, por la omisión en el establecimiento de garantías de portabilidad de derechos en congruencia con los principios de indivisibilidad e interdependencia, debido a que ambos derechos no pueden existir dignamente si en uno de ellos no existen este tipo de garantías, porque o bien se prescinde del derecho a la libertad en donde el individuo cotice en un solo seguro social (ilógico), o bien se establecen garantías de portabilidad de derechos a efecto de que estos derechos sigan a las personas.

Finalmente, no podemos confundir la existencia del derecho fundamental de la seguridad social, en específico de los derechos pensionarios, con la garantía de portabilidad de derechos, porque “si confundimos derechos y garantías resultarán descalificadas en el plano jurídico las dos más importantes conquistas del constitucionalismo de este siglo, es decir, la internacionalización de los derechos fundamentales y la constitucionalización de los derechos sociales”, (Ferrajoli, 2016, p. 59) en razón de que los derechos fundamentales se encuentran validados y fundamentados por los elementos que los integran, y las garantías son los instrumentos jurídicos para volverlos eficaces.

Es así como la garantía de portabilidad derechos pensionarios se encuentra ligada innegablemente a la libertad de las personas, con el propósito de proteger sus derechos de seguridad social adquiridos o aquellos que se encuentran en vías de adquisición; por lo que resulta necesario en cualquier parte del mundo –incluyendo en nuestro país– para el reconocimiento efectivo de este derecho fundamental lo siguiente:

La reconstrucción de la historia laboral personal, derivada de la totalización de los distintos períodos cotizados por los servicios prestados y las remuneraciones percibidas bajo más regímenes de previsión, tal como si esto hubiese ocurrido dentro de un único régimen (Brandolini, 2015, p.33)

Porque la seguridad social no solo entraña:

La protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia, (Organización Internacional del Trabajo, p. 1)

La seguridad social entraña además el establecimiento de garantías que permitan la portabilidad de derechos en materia de seguridad social, mediante la totalización de los períodos cotizados y la conservación de derechos, para el acceso efectivo de prestaciones proporcionales a los años de servicio o semanas cotizadas en cada uno de los seguros sociales donde la persona haya cotizado.

Porque tal como lo afirma el Dr. Ángel Guillermo Ruiz Moreno:

El sentido de la seguridad social no solo es una estrategia política, económica y social, sino que la seguridad social va más allá, ya que contribuye a la formación de valores

sociales, como el acrecentamiento del progreso, la consolidación nacional, el cuidado de los individuos y los núcleos familiares (Ruiz, 2017, p. 49)

En otras palabras, *la seguridad social se vuelve un agente nivelador social*, y aun cuando nos encontremos frente a sistemas de seguridad social o a reformas de estos sistemas que obstaculizan el acceso efectivo al derecho de la seguridad social, es necesario tener muy claro que la seguridad social también se convierte en un *seguro contra la pobreza*, y es en estos tiempos de crisis económica global cuando resulta necesario el reforzamiento de estos derechos fundamentales.

Como lo afirma igualmente el economista —y Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz—, hay estabilizadores automáticos y “cuando la economía se debilita debería aumentar automáticamente el gasto en protección social y prestaciones de desempleo, lo que ayudaría a estabilizar la situación”. (Stiglitz, 2009, p. 5).

Consecuentemente, a través de la garantía de portabilidad de derechos pensionario en materia de seguridad social, se permite alcanzar solidariamente la finalidad de este derecho fundamental, que se justifica innegablemente en la dignificación de la condición humana frente a los riesgos surgidos por el hecho de existir.

III. Propuesta de construcción de una garantía de portabilidad de derechos pensionarios

Es importante señalar que no nos referimos a la portabilidad de derechos como sinónimo del traslado de los recursos económicos de un seguro social a otro, toda vez que la portabilidad de derechos implica la garantía de conservar los derechos pensionarios, totalizar los períodos cotizados de dos o más seguros sociales, y acceder a las prestaciones económicas de manera proporcional a los períodos cotizados en cada uno de ellos.

En primer lugar, se propone una adecuación formal al texto del artículo 123 de nuestra CPEUM, con la idea de agregar un tercer apartado C, y cuyo texto sugerimos se redacte de la manera siguiente:

“Artículo 123, Apartado C.- Las bases mínimas para brindar seguridad social, a cargo de los organismos públicos descentralizados que operen como seguros sociales en el país, cubrirán como mínimo los rubros de asistencia médica preventiva y curativa, prestaciones económicas de enfermedades no profesionales, prestaciones de vejez, prestaciones de cesantía en edad avanzada, prestaciones de accidentes y enfermedades profesionales, prestaciones de maternidad y paternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de supervivencia, así como de guarderías y/o estancias infantiles.

Para garantizar lo anterior, se consideran de utilidad pública las legislaciones federales y estatales en materia de Seguridad social, así como la Ley Federal de Portabilidad de Derechos Pensionarios.”

En segundo término, se propone la creación formal de la *Ley Federal de Portabilidad de Derechos Pensionarios*, por lo que ve a las prestaciones económicas de invalidez, vida y cesantía en edad avanzada y vejez, creándose una entidad administradora pública de regulación que opere bajo la observancia de los siguientes principios jurídicos:

- 1. La Igualdad de trato entre las personas trabajadoras.** Este principio responde a que sin importar el régimen de seguridad social donde haya cotizado la persona, ésta podría recibir el mismo trato jurídico respecto a aquél Seguro social donde actualmente cotice, es decir, estaríamos frente a una igualdad formal que prohíbe cualquier tipo de discriminación por ser cotizante o haber cotizado en otro régimen de seguridad social diferente a aquel en el que actualmente se está cotizando; con ello se permite la adquisición y el desarrollo de derechos en materia de seguridad social, incluyendo los derechos pensionarios.

Consecuentemente, tanto los derechos como las obligaciones que se desprenden de las normativas de los diversos seguros sociales estatales y federales del país deberían ser aplicadas a la persona dentro de la propia competencia y bajo las mismas condiciones de la legislación de seguridad social local o federal correspondiente.

2. **La totalización de los períodos cotizados.** Permitiría la acumulación de los períodos cotizados, con independencia del o de los seguros sociales donde la persona haya cotizado, sea de manera independiente³¹ o prestado su servicio personal subordinado.

Es importante señalar que, si bien todos los seguros sociales establecen requisitos o tiempos de espera distintos para acceder a las prestaciones económicas, esto no les prescindiría de la obligación de reconocer todos los períodos previos o posteriores cotizados en otros seguros sociales.

Lo anterior *impediría la pérdida de derechos en materia de seguridad social* —en específico al derecho a una pensión— debido a que el haber cotizado por períodos de tiempo en diversos seguros sociales no justifica la separación o mutilación de estos períodos, con lo que se permitiría la suma de estos cuando fuera necesario.

La totalización de períodos cotizados consentiría cumplir con los requisitos de tiempos de cotización solicitados por los seguros sociales y acceder en consecuencia a las prestaciones proporcionales de pensiones en materia de seguridad social; por ejemplo, si un trabajador cotizara en tres Seguros sociales durante su vida laboral, pudiera acceder a prestaciones económicas siempre y cuando cumpliera con la edad y con los períodos cotizados requeridos —a través de la totalización de períodos— en cada una de las legislaciones, al pago de tres pensiones de vejez, las que se calcularían de

31 Recordemos que la Ley del Seguro social, en su artículo 13, establece quiénes podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro social, entre ellos: los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás personas no asalariadas; los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, y los patrones personas físicas con trabajadores a su servicio.

manera proporcional al tiempo que el trabajador estuvo cotizando de manera específica a cada uno de los seguros sociales.

Es decir, los y las trabajadoras podrían totalizar sus períodos de cotización en los diversos Seguros sociales donde hayan cotizado y consecuentemente generar posibilidades reales de cumplimiento de los períodos solicitados en cada una las legislaciones de seguridad social, en pagos proporcionales a dichos períodos cotizados, como si se tratara de períodos cubiertos bajo esas legislaciones, *siempre y cuando no fueran períodos simultáneos*.

Es importante señalar que no debería ser obligatorio totalizar los períodos de cotización, toda vez que la persona podría elegir lo que le resulte más favorable —aplicando en este sentido el principio pro persona o pro operario—, pudiendo en algunos casos, si se cumplen los períodos de cotización en un solo seguro social, acceder a las prestaciones económicas que con ello se deriva; y para tales efectos, si en un segundo Seguro social no se cumplieran con los períodos de cotización establecidos, la persona podría considerar la totalización de los períodos solo respecto al seguro social donde no alcanzó dichos períodos cotizados.

De ahí que este principio permitiría que el derecho siguiera eficazmente a la persona, porque no se coartaría el derecho para acceder a las prestaciones de seguridad social por la interrupción temporal o permanente de las aportaciones hechas a un Seguro social, lo que facilitaría la exigibilidad del pago de las pensiones de manera proporcional, a través de los seguros sociales donde la persona trabajadora o independiente hubiesen cotizado.

- 3. El pago proporcional de pensiones.** El derecho a la totalización de los períodos cotizados no obligaría a las Instituciones de seguridad social a pagar la totalidad de las prestaciones económicas, porque en congruencia con este principio, *se pagaría únicamente la parte proporcional de las cotizaciones acreditadas en cada uno de los seguros sociales*.

No obstante, aquellos períodos de cotización que fueran inferiores a un año en un solo Seguro social y que de acuerdo a su legislación no alcanzaran sus derechos a prestaciones económicas, el ente asegurador público no estaría obligado a reconocer ni a proporcionar prestaciones de esta naturaleza; sin embargo, los períodos inferiores a un año podrían ser tomados en consideración para la totalización de períodos cotizados y cumplir con los períodos solicitados, según la legislación del seguro social correspondiente.

- 4. La exportabilidad nacional de las prestaciones económicas.** Implicaría que las prestaciones económicas siguen a la persona, con independencia de los seguros sociales donde hubiera cotizado, por lo que sería posible aun cuando existiera la totalización de los períodos cotizados y el pago proporcional de prestaciones económicas en diversos Seguros sociales, el pago de pensiones en otra entidad federativa —donde resida la persona— diferente de donde se generaron los derechos pensionarios en materia de seguridad social.

Es importante señalar que lo ideal sería realizar la solicitud de pensión en el seguro social de la entidad donde la persona residiera, sin importar si fue o no sujeta a la legislación en materia seguridad social del mismo, a efecto de que el seguro social que hubiese recibido dicha solicitud de pensión se relacionara con los *organismos de enlace de los seguros sociales* competentes de las entidades federativas o de la federación en donde la persona hubiese cotizado, organismos de enlace que se propone crear.

- 5. La unicidad de la legislación aplicable.** Implicaría la cotización en un seguro social durante un solo período cotizado si se accede a la portabilidad de derechos pensionarios, esto es, que una persona podría ser sujeta a la legislación de seguridad social de un único seguro social por el período de tiempo en que esté laborando, para la totalización de los períodos cotizados.

Lo anterior representaría la sujeción a la normativa de seguridad social de un solo Seguro social, con lo que se evitaría que cotizara simultáneamente en dos o más regímenes de seguridad social — recordemos que la portabilidad de derechos no sería de naturaleza obligatoria—, operando así el principio de sujeción al sistema de seguridad social.

6. La aplicación del tratamiento más favorable. Podrían existir diversas excepciones a las normas de seguridad social, sin embargo, estas solo operarían cuando fueran en beneficio de las personas, pues con ello se validaría la existencia de convenios bilaterales o multilaterales que reconocieran derechos más favorables respecto a los seguros sociales que los celebraran.

En tercer término, se propone, además, la creación de un Organismo Nacional de Coordinación e Información Pública entre los seguros sociales e instituciones de seguridad social, que brinden el servicio público de la seguridad social en el país, el cual fungirá como enlace a nivel estatal y nacional, a través de medios electrónicos y datos computarizados, para la correcta aplicación de la Ley Nacional de Portabilidad de Derechos Pensionarios propuesta, proporcionando información pública a los interesados sobre derechos y obligaciones, derivados de la portabilidad de derechos pensionarios en México.

Finalmente, concluimos en que *la garantía de portabilidad derechos pensionarios se encuentra ligada innegablemente a la libertad individual de las personas aseguradas*, con el propósito de proteger sus inalienables e irrenunciables Derechos de Seguridad social adquiridos —o de aquellos que se encuentran en vías de adquisición—; por lo que resulta necesario en cualquier parte del mundo, incluyendo a nuestro país, el reconocimiento efectivo de este derecho fundamental que permita alcanzar, solidariamente y siempre bajo el control efectivo del Gobierno federal, la finalidad basada en la *dignificación de la condición humana* frente a los riesgos naturales y socio vitales surgidos por el hecho de existir.

Fuentes

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2ª ed., España, Trotta, 2014.
- Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*. trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, CEPC, 2000.
- Calvillo Barragán, Stephanie, *La portabilidad de derechos pensionarios. Desafíos y propuestas para la seguridad social mexicana*, México, Tirant Lo Blanch, 2021.
- de Paz González, Isaac, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales. Estudio comparado internacional y leading cases a través del juicio de amparo en México*. México, Porrúa, 2016.
- Fajardo Morales, Zamir Andrés, *Control de Convencionalidad. Fundamentos y Alcance. Especial referencia a México*. México, CNDH, 2015.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más fuerte*. España, Trotta, 2016.
- Ham Chande, Roberto, *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*. México, UNAM, 2012.
- Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad social, *Nuevos principios de la Seguridad social para el Siglo XXI*. Colombia, ILTRAS, 2016.
- Monsalve Cuellar, Martha Elisa (coord.), *Historia de la seguridad social en América Latina*. Colombia, Universidad de Medellín, 2017.
- Nino, Carlos S., *Ética y derechos humanos*. Argentina, Astrea, 1984.
- Peces-Barba, Gregorio, *Lecciones de Derechos fundamentales*. España, Dykinson, 2009.
- Peña Freire, Antonio, *La garantía en el Estado constitucional de derecho*. España, Trotta, 1997.

- Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los Derechos fundamentales*. 4ª ed. España, Tecnos, 1991.
- Pisarello, Gerardo, *Los Derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. España, Trotta, 2007.
- Ruezga, Antonio, *La seguridad social como sistema*. México, CIESS, 2009.
- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad social*. 14ª ed., México, Porrúa, 2017.
- Stiglitz, Joseph, *Cómo hacer que funcione la globalización*. España, Penguin Random House, 2016.
- Vázquez, Rodolfo, *Derechos Humanos. Una lectura liberal igualitaria*. México, UNAM, 2015.

Fuentes electrónicas consultadas:

- Brandolini, Elena, "La portabilidad del derecho de previsión social en la legislación comunitaria. Comparación con otras áreas del mundo y su posible extensión", *Tesis Doctoral dirigida por el Prof. Pérez Amorós Francesc*, España, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015
- Ferrajoli, Luigi, "Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales", *Revista DOXA Universidad de Alicante*, España, núm. 29, 2006, disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2006-n29-las-garantias-constitucionales-de-los-derechos-fundamentales>
- Ferrajoli, Luigi, "Sobre los Derechos fundamentales", trad. de Miguel Carbonell, *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 15, julio-diciembre 2006, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5772/7599>

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, "Avances y Retrocesos de la Seguridad social en México, 2015" *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 24, enero-junio de 2017, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/10812/12916>

Narro Robles, José. et al., "Hacia un nuevo modelo de seguridad social", *Revista Economía UNAM*, México, núm. 20, 2010, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/18122/17286>

Organización Internacional del Trabajo, *Hechos concretos sobre la Seguridad social*, disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports>

Stiglitz, Joseph, "Crisis mundial, protección social y empleo", *Revista Internacional del Trabajo*, ILO, núm.1-2, 2009, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1564-9148.2009.00046.x>

Normativa y convenios consultados:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Convenio de Portabilidad de Derechos ISSSTE-IMSS, disponible en: <https://seguridadesocialmx.files.wordpress.com/2015/02/convenio-portabilidad-imss-issste-2009.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_america-na_sobre_derechos_humanos.htm

Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad social, disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/12/CONVENIO_MULTILATERAL_ESPANOL-2.pdf

Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Observación General N° 19, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>

Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

POR UNA NUEVA LEY DE PENSIONES, SIN AFORES, NI UMA

FOR A NEW PENSION LAW, WITHOUT AFORES, OR UMA

Jorge Herrera Ireta³²

Resumen

La privatización al régimen de pensiones de 1997, de Ernesto Zedillo y la pálida modificación con este gobierno en diciembre de 2020; constituye una de las más profundas reformas del periodo neoliberal. Lo que ha representado que en 26 años, las administradoras privadas hayan alcanzado el manejo de 73 millones de cuentas individuales con un monto de 5 billones 200 mil millones de pesos, el 18 por ciento del PIB, en detrimento de miles de trabajadores que se retiran laboralmente con raquíticas pensiones, aunado a todo esto, está la aplicación ilegal de la UMA para el cálculo y pago de las pensiones, lo que genera un escenario dramático para los pensionados del país, que están siendo condenados a una vejez de miseria.

Palabras clave: trabajadores, sistema de pensiones, gobierno, afores.

Abstract

The privatization of the 1997 pension system of Ernesto Zedillo and the pale modification with this government in December 2020, constitutes one of the most profound reforms of the neoliberal period. What has meant that in 26 years, private administrators have managed 73 million

³² Presidente de la Confederación de Jubilados, Pensionados y Adultos Mayores A.C. Prosecretario de Jubilados del Sindicato Mexicano de Electricistas. Domicilio: 3º Piso, Av. Insurgentes Centro No. 98, Col. Tabacalera, CP. 06030, Cuauhtémoc, Ciudad de México Oficina. 55 5535 4574, Cel. 55 2959 3610, Correo Electrónico. jorgeherreraireta@gmail.com

individual accounts with an amount of 5 trillion 200 billion pesos, 18 percent of GDP, in detriment of thousands of workers who retire with meagre pensions, added to all this, is the illegal application of the UMA for the calculation and payment of pensions, which generates a dramatic scenario for the pensioners of the country, who are being condemned to a misery old age.

Key words: workers, retirement system, government, afores.

Antecedentes

Durante la primera mitad del siglo XX, la clase trabajadora a nivel global, en el marco del antagonismo de clases, conquistó prestaciones, mejoras legales y contractuales como la jubilación, educación, salud, vacaciones, recreación, vivienda y salario, creándose en casi todo el mundo sistemas públicos de seguridad social, pensionarios, hospitalarios, recreativos y culturales, cumpliéndose así la protección de la sociedad a sus dos capas más vulnerables: los niños y los ancianos. Estos últimos contribuyeron -y con creces- a la generación de riqueza y al desarrollo económico de sus países, por eso es que tienen derecho a disfrutar de sus jubilaciones y pensiones.

En México, a principios del siglo XX, se produjeron eventos de resistencia obrera en contra de las condiciones de explotación y vejación de que eran objeto los trabajadores, sin duda dichos eventos fueron el cimiento para la construcción del artículo 123 en la Constitución de 1917, donde se establecieron los fundamentos y principios de la seguridad social. Sin embargo, es hasta 1943, producto de la lucha de los trabajadores, que se conquista para los trabajadores del apartado "A", el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y para los trabajadores del apartado "B", en 1959, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), dando sentido y justificación al principio de justicia social, el cual finalmente quedó limitado al acceso universal a la educación básica, dejando a los demás derechos, incluso

los de salud y seguridad social, como derechos de los trabajadores asalariados.

En las leyes que dan origen a ambos institutos, quedan establecidas las llamadas prestaciones sociales, las cuales son en realidad la fracción del salario que socialmente se distribuye por el gobierno para el gasto en salud, educación, vivienda, transporte, cultura, seguridad y recreación, que cubrían prácticamente desde el nacimiento hasta la muerte del trabajador. Para el pago de las pensiones, éstas se cubrían a través de un sistema solidario de aportaciones tripartitas, entre gobierno, patrones y trabajadores, que constituía una reserva global como base del financiamiento que se destinaba para el pago de las pensiones de todos de manera intergeneracional. Es decir, prevalecía la lógica de que la seguridad social era un asunto que sólo podía resolverse pública y socialmente.

Modificación a la Ley del Seguro Social en 1997

Desde los años ochenta del siglo pasado, y durante más de treinta años, en México se aplicó un modelo económico que conocemos como neoliberalismo, el cual obedece a los mandatos de los grandes organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), que se basa fundamentalmente en reducir la participación del Estado en todos los ámbitos de la vida y en transformar lo público en privado, causando graves afectaciones a la población en general y pérdida de derechos a los trabajadores.

En 1992, hundidos en una de las recurrentes crisis del capital, con una devaluación de casi 300% del peso frente al dólar, que originó, entre otras cosas, una falta de liquidez del gobierno federal para cumplir con sus compromisos, se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual sirvió como mecanismo de transferencia de recursos de los trabajadores en beneficio del capital financiero y del gobierno para solventar la crisis. El SAR se integró con las subcuentas del seguro de retiro y de vivienda, aportando el patrón el dos y el cinco por ciento,

respectivamente, en una cuenta individual que abrió para el trabajador.

El 1 de julio de 1997 entró en aplicación la nueva Ley del IMSS reformada en 1995, modificándose para los trabajadores del apartado "A" el sistema solidario y redistributivo de aportaciones, y en su lugar se creó e impuso un sistema de ahorro forzoso a través de la capitalización de cuentas individuales, las cuales son manejadas por una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORES), que son instituciones financieras privadas; y en el 2007, con el mismo objetivo, se reformó la Ley del ISSSTE, afectando a los trabajadores del apartado "B".

Desde entonces, las Afores administran los recursos para el retiro y tienen la facultad de comprar, en nombre y representación del trabajador, acciones de una Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORE), supuestamente para generar los rendimientos. Este funcionamiento está regulado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Al crearse el sistema de Afores se dijo que se recibiría una pensión más acorde con el esfuerzo y en condiciones más justas, prometiendo una tasa de reemplazo del setenta por ciento del último salario devengado. La tasa de cotización, que es una cuota obligatoria con tres fuentes: el trabajador, el patrón y el gobierno, se fijó en el 6.5 por ciento del salario.

El cambio de régimen de pensiones solidarias, redistributivas e intergeneracionales, al sistema privado de capitalización individual a través de Afores, respondió a rescatar y dar mayor fortaleza a las instituciones financieras privadas, en su mayoría extranjeras, dado que pueden manejar recursos tan grandes como el ahorro de todos los trabajadores, y permitió al gobierno desahogar sus compromisos, que se convirtieron en un peso para la carga fiscal debido a su mal manejo y a la corrupción.

Situación después de 26 años del sistema de AFORES

A más de 26 años de haber sido creado e impuesto el sistema de Afores, la realidad demuestra que se ha generado una enorme acumulación de recursos, del orden de 5.5 billones de pesos, lo que representa 18.6 por ciento del PIB, con más de 72 millones de cuentas individuales, de las cuales 52.5 millones son cuentas registradas, 9.5 millones son cuentas asignadas con recursos en SIEFORES, y las restantes, 8.8 millones, corresponden a cuentas asignadas con recursos depositados en el Banco de México, registrando en conjunto rendimientos acumulados por 2.7 billones de pesos, monto equivalente al 52 por ciento de los activos administrados por las 10 Afores.

El monto de los 18 millones de cuentas asignadas, o no reconocidas, es de \$200,000 millones de pesos, lo que representa el 4 por ciento del total acumulado. Cabe aclarar que las cuentas asignadas son las de los trabajadores que salieron de la formalidad laboral.

En teoría, por ley, el recurso de las Afores debería invertirse en desarrollo regional, vivienda e infraestructura; sin embargo, la composición de la estructura de la cartera de las SIEFORES está distribuida de la siguiente manera: 51.7% en deuda gubernamental; 14.9% en deuda privada nacional; 7.2% en estructurados; 7.1% en renta variable nacional; 2.5% en FIBRAS; 0.8% en deuda internacional; 0.5% en mercancías y 3.1% en otros activos.

Recientemente, la CONSAR ha modificado el Régimen de Inversión al que están sujetas las administradoras de fondos, los cambios realizados añaden que las Afores podrían invertir el recurso de los trabajadores en vehículos de inversión inmobiliaria expedidos por emisores extranjeros e índices accionarios de países elegibles para inversiones de emisores, patrocinados o administradores extranjeros.

De tal manera, la primera generación de trabajadores del sistema de Afores nos indica que entre enero de 2021 y septiembre de 2022 se tiene registro de 48 mil 347 trabajadores que, pese a trabajar 25 años, recibieron una pensión promedio de \$4,926.27 pesos mensuales,

lo cual está por debajo del salario mínimo, que es de \$6,223.20 pesos mensuales.

Aunado a lo anterior, datos oficiales revelan que alrededor de 139 mil 500 trabajadores, 3 de cada 4 de quienes hicieron su solicitud, recibieron una negativa de pensión, lo cual significa que una vez concluida su vida laboral no tendrán ingresos, esto debido a que no alcanzaron el requisito de las semanas cotizadas como consecuencia del alto nivel de informalidad laboral existente en el país.

Además, los patrones aportan sobre el engañoso salario básico de cotización y no a partir del ingreso real del trabajador. Por todo ello, estos trabajadores están condenados a una vejez de miseria.

En suma, la realidad nos demuestra que el manejo de las pensiones en un sistema de Afores ha servido, entre otras cosas, para financiar proyectos productivos privados sin considerar a los trabajadores dueños del dinero; además de que representa un gasto improductivo que eleva los niveles de especulación en la economía, debido a que el gobierno permitió que entre veinte y treinta por ciento de los recursos de los fondos de pensiones se hayan utilizado por el capital financiero para invertirlos en la bolsa de valores, contribuyendo a elevar los precios de las acciones, con un alto riesgo de vulnerabilidad para dichos recursos que puede desvalorizar y afectar los niveles de ahorro de los trabajadores, que son quienes asumen los riesgos ya que las ganancias obtenidas por estos recursos no se van al fondo de los trabajadores, sino a las administradoras de éstos.

Además, tengamos presente que la generación 1993 del IMSS del sistema de solidaridad y beneficios definidos está en vías de terminar su vida laboral, y que la generación 2006 del ISSSTE concluirá en 2035. Las generaciones posteriores a estos años se encuentran sujetas a las Afores (Ley 1997 y Ley 2006) y su pensión se determinará en función al ahorro acumulado y a la edad en el momento del retiro. Este esquema de contribuciones definidas y beneficios indefinidos difícilmente otorgará una pensión mayor al 45% del último sueldo base de cotización.

Unidad de Medida y Actualización (UMA)

El 27 de enero de 2016, se emitió un Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo, desvinculándolo como unidad, base, medida o referencia económica para el pago de multas, derechos y contribuciones, o incluso financiamiento a partidos políticos, lo que dio como resultado que en diciembre de ese mismo año se expidiera la Ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuya aplicación se comenzó a efectuar con retroactividad a febrero de 2016. Al pasar de los años esto ha generado en los hechos que la UMA, al quedarse su valor por debajo del establecido anualmente al salario mínimo y a la aplicación incorrecta e ilegal para el cálculo de los incrementos de las pensiones y de algunas prestaciones laborales, esté teniendo un impacto negativo, llevando a un decrecimiento automático, lo que genera no sólo pérdida en el valor nominal sino también en el poder real de compra, provocando la pauperización de miles de pensionados.

Situación de las jubilaciones y pensiones con el actual gobierno

El 23 de enero de 2019, a menos de dos meses de haber tomado posesión, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó al Congreso de la Unión una primera iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley del SAR, según se dijo, con el propósito de fortalecer el ahorro de los trabajadores. Sin embargo, dicha iniciativa está inscrita en el sistema de cuentas individuales administradas por las Afores y tiende a una mayor flexibilización del sistema de inversión, transformando la figura de Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) a Fondos de Inversión Especializados en Fondos para el Retiro (FIEFORES).

Como sucedió en 1997, es evidente que el gobierno necesita liquidez para emprender sus proyectos. La propuesta le permitió disponer de parte de los entonces 3.3 billones de pesos acumulados en las Afores (249 mil millones de dólares), equivalentes al noventa por ciento de la

capitalización de mercado del índice bursátil de referencia de México. Se planteó además que las aportaciones de los trabajadores en sus cuentas individuales se canalicen a préstamos a la mediana, pequeña y microindustria, y a otras de inversión privada a fin de que ese sector tenga recursos para su desarrollo y generen empleo, así como rendimientos que aumenten el monto que obtendrán los trabajadores para su retiro, curiosamente, argumentos utilizados, para la creación del sistema privado de Afores en 1997.

Esta modificación, avalada por el Congreso, ha beneficiado exclusivamente a las instituciones financieras, que cuentan con más recursos para la especulación obteniendo elevados ingresos, cuyos montos ascendieron, entre diciembre de 2018 a junio de 2020, a 56 mil millones de pesos; por el contrario, los ahorradores dueños de los recursos han sido los únicos perjudicados frente a las turbulencias económicas y al raquítico crecimiento de la economía, presentándose continuamente lo que eufemísticamente llaman “minusvalías”. Es decir, pérdidas.

Baste señalar que, para el primer trimestre de 2022, se registraron “minusvalías” acumuladas que ascendieron a 113 mil 890 millones de pesos, monto equivalente a 21.9% de los recursos administrados por las Afores.

Mientras tanto, entre enero y abril de 2023, los trabajadores retiraron 7,582 millones de pesos de sus cuentas de ahorro para el retiro, esto representó un aumento anual de 2.7 por ciento en términos reales.

En este tema de pensiones, como parte de la seguridad social, con el actual gobierno se han venido confundiendo deliberadamente derechos adquiridos con ayudas asistenciales que otorga el gobierno. El 9 de mayo de 2020, entró en vigor el Decreto que eleva a rango constitucional los programas sociales que ha promovido el presidente, entre ellos la “pensión” para grupos vulnerables, mezclando dos cuestiones diferentes: por un lado, la pensión que deviene de una relación laboral y que es un derecho adquirido producto de la lucha de los trabajadores, y por otra, el apoyo que otorga el gobierno, el cual sirve para paliar la pobreza.

El apoyo o “pensión no contributiva”, se paga con recursos fiscales y constituye en los hechos un subsidio a las Afores, que como ya vimos, pagan pensiones precarias.

Además, el gobierno ha continuado por la ruta neoliberal en materia de pensiones: a pesar de los discursos, el 25 de septiembre de 2020, avalado por la cúpula empresarial y representantes corporativos del sindicalismo oficial, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. La cual fue votada con celeridad por el Congreso el 16 de diciembre de 2020 y entró en vigor el 1 de enero de 2021.

En contra de los supuestos beneficios que pregona el gobierno y sus corifeos, hay que señalar que esta reforma es parcial, pues solamente es para los trabajadores del apartado “A”; y es regresiva, porque no va al fondo del problema pues deja intacto el sistema de afores, incluso lo fortalece, maquillando algunas cuestiones que incluso -por una disposición transitoria del mismo Decreto-, no serán de aplicación inmediata, sino graduales en un espacio de hasta diez años, tiempo en que se irá acumulando de manera creciente y preocupante el número de trabajadores que alcanzarán una pensión mínima garantizada precaria de 2,622 pesos mensuales, con lo que serán condenados a una vejez de miseria.

Por otro lado, legaliza la aplicación del pago calculado en UMA, advertimos que incluso el generado por viudez, contradiciendo las jurisprudencias donde se establece la forma para asignar salarios, pensiones, jubilaciones y prestaciones conforme a salarios mínimos y no en UMA, que es como se viene aplicando ilegalmente por las instituciones de seguridad social. De igual manera, se continuará actualizando anualmente el monto de la pensión en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor y no con base al porcentaje de incremento a los salarios mínimos, lo que redundará en un rezago cada año.

El tema controversial de las comisiones que cobran las afores, sólo demuestra y exhibe la avaricia sin límite de las administradoras y hace evidente el manejo mediático del tema, el cual ha sido utilizado como un distractor para desviar intencionalmente la atención, pues no representa el fondo del problema. El tema es quién maneja los recursos millonarios, los administradores o los dueños del dinero.

Ante esta realidad, nos parece necesario ajustar las cuotas y aportaciones, así como la cuota social gubernamental, para volver al esquema de reparto solidario y tripartita; un segundo tema es revisar los topes del monto de pensión, diferente en el IMSS e ISSSTE, lo que hace dos clases de beneficiarios, es decir, un régimen de pensiones mínimas garantizadas de primera y de segunda.

El gobierno, a final de cuentas, trasladó el problema, dejando pasar una oportunidad histórica de revertir en este tema la lógica neoliberal, tal y como lo recomienda el estudio de trabajo No 63 de la OIT de 2019, en que se demuestra el fracaso del modelo privado, señalando que de treinta países que tenían sistema de Afore, dieciocho regresaron al sistema solidario.

Por lo anterior, llamamos a todas las organizaciones sindicales y sociales, a luchar por revertir la política de saqueo y regresar a un modelo de pensiones solidario redistributivo e intergeneracional.

Nuestra iniciativa de ley

Por nuestra parte, como Confederación de Jubilados, Pensionados y Adultos Mayores, miembros de la Nueva Central de Trabajadores, promovimos durante cuatro años una iniciativa de ley ciudadana que acompañamos con cerca de 160 mil firmas, la cual entregamos a la presidenta de la Cámara de Diputados el 24 de septiembre de 2020.

Básicamente, nuestra iniciativa respeta los tres pilares que conforman una pensión, es decir: edad, semanas de cotización y salario integrado.

Proponemos transformar a la CONSAR en un Instituto Nacional de Pensiones –INAPE- que recupere el sistema tripartito (gobierno, patrones y trabajadores), con un Consejo de Administración que tenga en su representación mayoría de los trabajadores y esté integrado por trabajadores, pensionados y un grupo de especialistas que los represente, ya que los trabajadores son los dueños de los recursos que se administran y se debe velar porque se manejen en forma adecuada.

En síntesis, proponemos abrogar la Ley del SAR y restituir el sistema de reparto solidario e intergeneracional, cabe destacar que con en esta Ley de Pensiones daríamos solución en forma definitiva a las diversas demandas que se tienen en la actualidad, tales como la abrogación de la UMA, actualizar prestaciones, entrega de recursos de cesantía y vejez a los jubilados del IMSS, no gravar con impuestos las pensiones.

Amparo promovido en contra de la nueva ley del SAR

El pasado 8 de marzo, a través de la Nueva Central de Trabajadores (NCT), interpusimos un juicio de amparo en contra del Decreto que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2020.

Estas disposiciones afectan gravemente los derechos de los trabajadores y jubilados; entre otros, los conceptos de violación señalados son:

Se violentan los principios de Universalidad, Interdependencia y Progresividad, en virtud de que resulta regresiva al desconocer los derechos laborales que se contienen en el Artículo 123 constitucional, elevados a la categoría de Derechos Humanos.

Se legaliza e impone el cálculo y pago de prestaciones y pensiones a través de la ilegal Unidad de Medida y Actualización.

Se contraviene lo planteado en los Convenios 102 y 128 de la OIT, precarizando la pensión sin garantizar un mínimo de subsistencia para que el pensionado pueda tener una vejez digna.

De resaltar es que la reforma obliga al pensionado a contratar un seguro de sobrevivencia para cubrir a la viuda o sus derechohabientes en caso de fallecimiento del pensionado, condenados a recibir solamente el remanente, sí lo hay, de la cuenta individual del pensionado.

Nuestro juicio de amparo se arraigó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y fue resuelto en sesión del 8 de febrero en la Segunda Sala, la cual resolvió en nuestra contra por tres votos a uno y un ministro ausente.

Ante este nuevo atropello en contra de millones de trabajadores, futuros jubilados y pensionados, recurriremos a las instancias internacionales correspondientes para impugnar las violaciones que el Estado mexicano realiza en materia de los Derechos Humanos Laborales.

Finalmente, llamamos a las organizaciones sindicales y de jubilados a luchar por:

1. Aumento de emergencia a las pensiones y jubilaciones, implementando una escala mensual de incremento conforme a la inflación.
2. Uniformar los beneficios de los sistemas en cuanto al tope de 25 salarios mínimos.
3. La elevación de las condiciones y calidad de los servicios sociales, médicos y especialidades para los adultos mayores.
4. Aumento al salario base de cotización para los trabajadores en activo.
5. La más amplia UNIDAD de los pensionados y jubilados de México.
6. Eliminación de la inconstitucional UMA en el cálculo y pago de pensiones.
7. Crear un Instituto Nacional de Pensiones administrado por los trabajadores, para regresar a un régimen solidario e intergeneracional, siendo el gobierno garante de los recursos.

**¡GOBIERNE QUIEN GOBIERNE, LAS PENSIONES SE DEFIENDEN!
CONFEDERACIÓN DE JUBILADOS, PENSIONADOS Y
ADULTOS MAYORES A.C.**

Bibliografía

- Asamblea Nacional de Jubilados y Pensionados (ANSP) de la CNTE (s.f.), *Publicaciones Varias*
- Carbajal, B (s.f.), Artículos Varios [versión electrónica], *Periódico La Jornada*
- Carmona, S (2023, 17 de agosto), *Noticias*
- Coalición Nacional de Jubilados y Pensionados Profr. Elpidio Domínguez Castro A.C. (s.f.), *Publicaciones Varias*, de https://www.facebook.com/jubilados.elpidio/?locale=es_LA
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (s.f.), Historia de las pensiones en México, de <https://ciss-bienestar.org/>
- Fernández-Vega Carlos (s.f.), *México, S.A. Columnas Varias* [versión electrónica], *Periódico La Jornada*
- Gómez, C. y Laureles, J (s.f.), *Artículos Varios* [versión electrónica], *Periódico La Jornada*
- Guzmán Fernández, A (s.f.), *Un mundo sin afores*
- Hernández Lepe, J (s.f.), *Escritos*, Miembro Dirección Nacional De la CONJUPAM
- Jiménez, N (s.f.), Artículos Varios [versión electrónica], *Periódico La Jornada*
- Lara Sánchez, M (s.f.), *Escritos Varios*, Miembro Dirección Nacional De la CONJUPAM
- Leal Fernández, G (s.f.), *Artículos Varios* [versión electrónica], *Periódico La Jornada*
- Luna, J (s.f.), *El Origen del sistema de afores*
- Martínezjulio, A (s.f.), Artículo, *Revista Expandir*
- Organización Internacional del Trabajo (s.f.), *Estudios Varios*, de <https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

Promotora Nacional por la Suspensión del Pago del Servicio de la Deuda Pública (s.f.), Artículos Diversos, de <https://nomasdeudapublica.org/>

Rentería Nolasco, S (s.f.), Artículos Varios [versión electrónica], *Periódico El Economista*

Sepúlveda Luna, C (s.f.), *Compilación de Información sobre Pensiones*, Miembro Dirección Nacional De la CONJUPAM

Silva Gamboa, G (s.f.), *Escritos*, Miembro Dirección Nacional De la CONJUPAM

Unión internacional de Sindicatos de Pensionistas y Jubilados de la FSM (s.f.), *Artículos Diversos*, de <https://www.wftucentral.org/tag/fsm/?lang=es>

Zepeda, C (s.f.), Artículos Varios [versión electrónica], *Periódico La Jornada*

(s.f.), Artículos Varios, [versión electrónica], *Revista Expansión*, de <https://expansion.mx/>

Jubiladas (os) en lucha (s.f.), *Boletín*, Varios Números, de boletinjubi@yahoo.com.mx

ELEMENTOS PARA UN SISTEMA DE PENSIONES INCLUYENTE Y ALTAMENTE RENTABLE PARA MÉXICO

ELEMENTS FOR AN INCLUSIVE AND HIGHLY PROFITABLE PENSION SYSTEM FOR MEXICO

Francisco Hernández Juárez³³

Resumen:

El texto habla de la historia y la situación actual de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores en México. Explica que la Ley del Seguro Social de 1973 garantizaba una pensión digna para los trabajadores que cotizaran al IMSS, pero que en 1997 se privatizó el sistema y se crearon las AFORES, que administran los ahorros de los trabajadores con fines lucrativos y ofrecen pensiones muy bajas. También menciona que en 2016 la Suprema Corte de Justicia de la Nación redujo el monto máximo de las pensiones a 10 salarios mínimos, lo que afecta a los trabajadores que cotizaron bajo la Ley de 1973. El texto critica estas medidas y señala que generan pobreza y desigualdad entre los jubilados y pensionados; también cuestiona la visión de los expertos y el modelo chileno, que han fracasado en garantizar una vejez digna para los jubilados. Por último, reconoce algunos beneficios de la última reforma impulsada por el gobierno actual, pero señala que no resuelve el problema de fondo, llama a defender y reconstruir una seguridad social pública, solidaria, integral y redistributiva.

Palabras clave: seguridad social, pensiones, neoliberalismo, privatización

³³ Unión Nacional de Trabajadores.

Abstract

The text talks about the history and current situation of workers' pensions and retirements in Mexico. He explains that the Social Security Law of 1973 guaranteed a decent pension for workers who contributed to the IMSS, but that in 1997 the system was privatized and AFORES were created which manage workers' savings for profit and offer very low pensions. In 2016, the Supreme Court of Justice of the Nation reduced the maximum amount of pensions to 10 minimum wages, which affects workers who contributed under the 1973 Law. The text criticizes these measures and points out that they generate poverty and inequality between retirees and pensioners; the author also questions the vision of experts and the Chilean model, which have failed to guarantee a dignified old age for retirees. Finally, it recognizes some benefits of the latest reform promoted by the current government, but points out that it does not solve the underlying problem; it calls for defending and rebuilding a public, supportive, comprehensive and redistributive social security.

Key words: social security, pensions, neoliberalism, privatization

La Ley del Seguro Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social fueron creados en los años cuarenta, concretándose una de las premisas de la revolución y de la Constitución de 1917, debido a que era una necesidad de la sociedad y los trabajadores contar con una institución que les proporcionara a ellos y sus familias los servicios de salud necesarios. Desde un inicio se dejó plasmado que dicho instituto brindaría otras prestaciones, las cuales se fueron concretando años más tarde. Para ese tiempo, la Ley del Seguro Social fue considerada como una de las más avanzadas del mundo, debido a que contemplaba muchos de los aspectos de la seguridad social.

Para 1973 se reformó esta Ley, integrándose en ella aspectos de mucha relevancia para los trabajadores, dentro de ellos los seguros de invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, condiciones bajo las cuales

varias generaciones de trabajadores disfrutaran hasta la fecha de sus pensiones, al cumplir los requisitos marcados y con tasas de reemplazo de hasta el 75% del promedio salarial de sus últimas 250 semanas de cotización.

En 1997, tomando como ejemplo el modelo Chileno y bajo el argumento de la inviabilidad financiera y operativa del IMSS, sin reconocer la irresponsable y mala administración por parte del gobierno, las pensiones y jubilaciones de los trabajadores de México se privatizaron, en ese año y como resultado de la reforma a la Ley 1973 del seguro social, el gobierno federal prometió que con esta medida se daría solución al problema financiero que representaban las y los jubilados y pensionados para el sistema, que hasta ese momento administró el Instituto Mexicano del Seguro Social.

A partir de 1997, las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) se han encargado de “administrar” los ahorros de las trabajadoras y los trabajadores mexicanos, mejor dicho, se han dedicado a lucrar y especular en la bolsa de valores con los ahorros de los trabajadores, monto que actualmente asciende a 4 billones y medio de pesos, dinero que se ha acumulado en los últimos 26 años. Sin embargo, a pesar de esta inmensa fortuna, las afores no aseguran otorgar pensiones que brinden a los futuros jubilados y pensionados una vida digna.

Como ya se comenta líneas arriba, las y los trabajadores que se encuentran cobijados bajo la Ley del Seguro Social de 1973, tienen asegurada una pensión de hasta 75% del promedio salarial de sus últimas 250 semanas de cotización (tasa de reemplazo), mientras las afores sólo aseguran pensiones de alrededor del 30% del promedio salarial de sus últimas 750 semanas de cotización, lo que pone a las y los trabajadores ante el panorama de vivir una vejez muy complicada.

Vale también señalar que en el mes de febrero de 2016, se tomó la decisión, sin previo anuncio una vez más, ésta ocasión por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una Jurisprudencia (la 8/2016), que reinterpreta el Artículo 33 de la anterior Ley

del Seguro Social de 1973, resolviendo que, “para efecto del pago de las pensiones de las y los trabajadores por cesantía en edad avanzada, entre otras, el monto máximo es el de 10 salarios mínimos”; ello representa un ataque flagrante a los intereses de los trabajadores y denota una corta visión de las graves consecuencias sociales que desea provocar. Lo anterior genera un daño de gran magnitud, incrementando una de por sí, grave problemática demográfica, en lugar de reflexionar seriamente sobre un sistema que genere bienestar para las y los pensionados.

El reducir las pensiones es ya un acto irresponsable e insensible de las consecuencias para el conjunto de la población, sometida a un proceso de empobrecimiento y a entornos cada vez más miserables. Cuando se esperaría qué ante ese entorno surgieran visiones comprometidas con la sostenibilidad de nuestra sociedad.

Vale señalar aquí que entre 2010 y 2021, más del 60% de las y los asalariados no cotizó a la seguridad social. Que en 2021 41 millones 345 mil 105 personas ocupadas (73.03%), ganaba hasta 3 salarios mínimos de un total de 56 millones 611 mil 211 de la Población Económicamente Activa (PEA).

Cabe también subrayar el índice creciente de envejecimiento de nuestra población por cada 100 habitantes menores de 15 años. Estas son las proporciones y proyecciones de adultos mayores de 60 años:

- 2010: 20.69%
- 2020: 29.62%
- 2040: 68.73%

Según este análisis, en 2030 iniciará la época más problemática en sostenibilidad del sistema de pensiones. Enseguida, aclara que, “en ese momento el déficit presupuestario para el sector privado será de 1.4% del PIB.”, el cual descendería a cero en 2070, al no haber más trabajadores en transición. Esta visión deja entonces en claro que la solución es continuar con el mismo modelo y aún más supone una baja sustancial de las pensiones, conduciendo a la “miserabilización” de la población

mayor, como si ese no fuese un problema vinculado directamente a su escenario, dando cuenta de una insensibilidad.

Hoy tenemos una banca boyante a costa de los fondos de pensiones, pero trabajadoras y trabajadores en retiro empobrecidos por el incumplimiento del Estado para con sus obligaciones económicas, de salud y sociales, que dejaron su fuerza laboral en la construcción de la riqueza nacional hoy entregada al capital trasnacional.

Está claro que ante lo que estamos viviendo como ciudadanos, trabajadores y miembros de la sociedad en su conjunto, debemos asumir una actitud responsable, cívica, formativa, informada y fraterna, que permita hacer frente a la situación defendiendo nuestras conquistas, para lo cual, debemos plantear el rescate y la reconstrucción de una seguridad social, pública, solidaria, integral y redistributiva; basada en la revaloración del trabajo, en la responsabilidad constitucional del Estado y la obligación patronal.

Todo lo anteriormente narrado, da evidencia de la crisis que vive la seguridad social en este país, misma que es producto del fracaso del modelo neoliberal y de la aplicación irresponsable de algunas políticas económicas internacionales. Las reformas económicas, fiscales, laborales, financieras y de la seguridad social, han profundizado la desigualdad, incrementando la pobreza y la violencia social, que el Estado no ha querido entender en sus orígenes de profunda desigualdad y miseria, y que prefiguran un futuro de precariedad creciente para las próximas generaciones.

Es necesario ir más a fondo y más allá de la intervención de “expertos”. Habrá que reflexionar dentro del horizonte amplio de la población, en la perspectiva del comportamiento demográfico de la población de adultos mayores, tanto los cubiertos por la iniciativa privada como por la administración pública; la sostenida alta tasa de informalidad laboral (fluctuando entre el 53 y el 56 % de la PEA total), la creciente precarización del empleo y la errática decisión de dejar en manos de la es-

peculación financiera privada el fondo de pensiones. Hoy conocemos las consecuencias nefastas del modelo. En Chile, lugar del inicio de la implantación de este, hoy observamos a las y los trabajadores, manifestándose justamente en contra del esquema depredador.

La última reforma a las pensiones, impulsada por el Gobierno en turno, trae consigo algunos beneficios para las y los trabajadores al cumplir los 60 y 64 años de edad, para cesantía en edad avanzada y 65 años para apoyo a la vejez, ya que antes del 2021 no cumplían con las condiciones mínimas para alcanzar una pensión. Hoy las trabajadoras y los trabajadores, tienen la posibilidad de acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado, mejorando la cobertura mediante la flexibilización de los requisitos; contemplando en la reforma la disminución de las semanas de cotización de 1250 semanas (25 años) a 750 semanas (15 años), aumentando 25 semanas por año, llegando de las 775 semanas en 2022 y a las 1000 semanas de cotización (20 años) para el 2030. También contempla el aumento a la aportación patronal de 5.15 % de manera gradual al 13.875% hasta 2030. La aportación de los trabajadores del 1.125 % y del gobierno de 0.225 % se mantienen, permaneciendo la aportación del gobierno sólo hasta las 15 UMAS (unidad de medida y actualización) del salario base de cotización, aumentando durante los próximos 7 años las aportaciones a los ahorros de las y los trabajadores de un 6.5% a un 15% y disminuyendo el pago de las comisiones a las administradoras de fondos para el retiro, teniendo como objetivo disminuir los rechazos de solicitud de pensión de un 44% a un 3%, y aumentando la tasa de remplazo de un 30% a un 40%, acercando a nuestro país al promedio de la OCDE del 66%.

Así mismo, no hay que perder de vista ciertas políticas sociales del actual gobierno, y las que la constitución obliga en materia de protección social en cuanto a pensiones no contributivas, ya que actuarían como complemento de las pensiones emanadas de las relaciones laborales.

Es decir, que los trabajadores que cuenten con una pensión contributiva, al llegar a los 65 años se complementará con la denominada, “pensión para el bienestar de las personas adultas mayores”, aumentando sus ingresos y su calidad de vida.

A pesar de estas iniciativas de gobierno, sindicatos, organizaciones sociales, académicos y patrones, al ser de corte fundamentalmente paliativo, obviamente no resuelven los problemas de fondo, tales como: la informalidad laboral, la baja densidad de cotización, la baja rentabilidad de las inversiones, la transición demográfica y el impacto fiscal.

Esto no es suficiente para tener una calidad de vida digna y un consumo estable, requeridos para enfrentar los retos económicos y de salud que son fundamentales en la etapa más compleja de la vida.

Hay que insistir en el fracaso del actual sistema de pensiones. Es imprescindible y urgente iniciar un proceso responsable, profundo, comprensivo de la dimensión de las problemáticas generadas por el envejecimiento de la población y de la necesidad incontornable de incrementar de forma sostenida el bienestar de toda la población. Esto requiere un nuevo sistema, alejado del actual, el cual obedece a la especulación financiera y a la visión estrecha de instituciones bancarias. Existen ya en el mundo sistemas que con éxito proponen formas transparentes, responsables y bajo la gestión del Estado que dan sostenibilidad al futuro de la población; basta nombrar los casos de Islandia y Dinamarca.

Para tal fin hay que fijar ciertas condiciones mínimas, con el objetivo de lograr un diseño adecuado.

Propuestas:

Convocar a la creación expofeso de un grupo plural no solo de expertos financieros y actuarios, sino sobre todo de demógrafos, ecologistas, investigadores de procesos de envejecimiento de poblaciones, analistas de los procesos de empobrecimiento de poblaciones y de abatimiento de la precarización e informalidad laboral.

- Construir un nuevo sistema de pensiones que considere a toda la población, este nuevo sistema se debe regir por los valores de solidaridad, universalización y equidad.
- Se debe transitar a un modelo mixto de pensiones en el que el Estado sea el rector, es decir un modelo integral que comprenda beneficio definido, niveles de informalidad, entre otros.
- El Estado debe ser el único responsable de la administración de los recursos del fondo de pensiones, pero con la participación solidaria de los patrones y también de las y los trabajadores, con la posible creación de un Instituto tripartito. Que sea el responsable de la seguridad social, del reconocimiento del derecho y de la administración y control.
- Intervención de los involucrados (Ejecutivo, legislativo, academia, trabajadores, patrones, sociedad civil y organismos internacionales), donde este grupo tenga el objetivo de efectuar un diagnóstico integral del sistema de pensiones con propuestas que rompan creativamente con el actual sistema y sus innumerables versiones y modelos.
- Fungiendo como oficiales del cumplimiento dando seguimiento a los recursos, asegurando su sana gestión en pro del bienestar de los pensionados.
- Es importante destacar que se debe establecer un modelo de pensiones en donde las aportaciones sean tripartitas, siendo imprescindible la participación del estado, trabajadores y patrones.

Es imprescindible homologar y reducir los diferentes modelos pensionarios, con la finalidad de tener una buena administración de los recursos, una mayor equidad y eficiencia, para que las y los trabajadores de los diferentes sectores del país gocen de los mismos derechos.

RUTA PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIO

ROUTE TO ESTABLISH A SOLIDARITY PENSION SYSTEM

José David Méndez Santa Cruz³⁴

Resumen

El gasto público destinado al pago de pensiones es cada vez mayor. Si bien las reformas legales de finales del siglo pasado y principios de este fueron diseñadas para modificar la tendencia de crecimiento que se observaba en dicho gasto, no han alcanzado los resultados esperados en cuanto a cobertura y suficiencia. La reforma a la Ley del Seguro Social de diciembre de 2020 busca corregir lo anterior, sin embargo, se considera que el sistema de pensiones no debiera limitarse al esquema actual de contribución definida, sino que debiera integrarse con distintos instrumentos complementarios dirigidos a brindar a la población trabajadora mayor protección durante su etapa de retiro.

Palabras clave:

Abstract

Public expenditure on pension payments is increasing. Although the legal reforms of the end of the last century and the beginning of this one were designed to modify the growth trend observed in such spending, they have not achieved the expected results in terms of coverage and sufficiency. The reform to the Social Security Law of December 2020 seeks to correct the above, however, it is considered that the pension system should not be limited to the current defined contribution scheme

³⁴ Responsable del Área de Convenios Internacionales en Materia de Pensiones. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, San Jerónimo Lídice, Alcaldía Magdalena Contreras, CP 10200

but should be integrated with different complementary instruments aimed at providing the working population with greater protection during their retirement stage.

Key Words:

Introducción

La Ley del Seguro Social en su artículo 2 establece que: “La seguridad social 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”.

La magnitud de recursos presupuestarios destinados a cubrir las pensiones muestra la relevancia que estas tienen como componente de la seguridad social y como un derecho de los individuos garantizado por el Estado.

En el proceso anual de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, la asignación de recursos destinados a las pensiones ocupa una posición prioritaria, al tratarse de erogaciones ineludibles a cargo del Gobierno Federal. Para el ejercicio fiscal 2023, tan solo el presupuesto de las Pensiones en Curso de Pago, es decir, aquellas pensiones que se encontraban en curso de pago al entrar en vigor la reforma a la Ley del Seguro Social de 1997, así como las pensiones otorgadas a los asegurados que opten o hayan optado por el esquema establecido por la Ley que se derogó entonces (Duodécimo Transitorio), asciende a 558,929.5 millones de pesos, representando el 9% del gasto programable total; considerando todas las obligaciones en materia de pensiones y jubilaciones a cargo del Gobierno Federal, el monto asciende a 1,333,343.8 millones de pesos, es decir, el 22% del gasto programable.

En el caso del IMSS, el gasto para cubrir obligaciones en materia de pensiones y jubilaciones asciende en el 2023 a 750,252.1 millones de

pesos, es decir, el 64% del total de egresos programados para el ejercicio fiscal del instituto. Esto incluye las obligaciones en materia de pensiones y jubilaciones adquiridas por el Instituto para otorgar a sus propios trabajadores jubilados.

Dichos compromisos presupuestarios a cargo del Gobierno Federal derivan tanto de las obligaciones adquiridas de manera previa a las reformas a los principales esquemas de pensiones (reforma a la Ley del Seguro Social de 1997, reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007) como de las nuevas obligaciones derivadas de las mismas.

A finales del siglo pasado, múltiples variables determinantes del sistema de pensiones demandaban mayores recursos y presionaban las finanzas del IMSS (transición demográfica y aumento de la esperanza de vida, principalmente). Ello obligó a reformar el esquema de aseguramiento en materia de pensiones de un modelo de beneficio definido establecido en la Ley del Seguro Social vigente hasta 1997, conocida como Ley del Seguro Social 1973, a uno de contribución definida mediante la capitalización de cuentas individuales, con la expedición de la Ley del Seguro Social en 1995 (Ley del Seguro Social 1997) y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en 1996.

La Ley del Seguro Social 1997 constituyó un parteaguas en cuanto al aseguramiento de la población trabajadora en México. Sin embargo, a más de 20 años de su expedición, con observaciones reales de la densidad de cotización de los trabajadores y de los montos acumulados en sus cuentas individuales, las proyecciones indicaban que el número de trabajadores con acceso a una pensión resultaría menor al anticipado, pues una parte importante no alcanzarían las 1,250 semanas mínimas exigidas para otorgar el derecho.

Asimismo, el insuficiente ahorro acumulado en las cuentas individuales impediría a los trabajadores obtener una Renta Vitalicia o Retiro Programado que superara el valor de la pensión garantizada establecida en la Ley.

Ante esta realidad, en diciembre del 2020 se publicó una nueva reforma, buscando abatir los problemas de cobertura, con medidas que fomentaran que más trabajadores tuvieran acceso a una pensión, y de suficiencia, con montos mayores de pensión, respecto a lo que resultaría en un escenario sin reforma.

Por otra parte, la universalización en el otorgamiento de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores integra este componente al sistema de pensiones, al otorgarse tanto a los adultos mayores afiliados a la seguridad social como a aquellos que están fuera de ésta, estableciendo así un piso de protección social para toda la población adulta mayor.

Si bien tanto la reforma del 2020 como el fortalecimiento de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores han fortalecido el sistema de pensiones, favoreciendo a pensionados vigentes como futuros, los esfuerzos no deben frenarse ahí. Es necesario caminar hacia un sistema de pensiones solidario, que integre distintos instrumentos para evitar grandes cargas fiscales, para alcanzar la cobertura plena, con beneficios suficientes y financieramente sostenibles.

La reforma de diciembre del 2020

El 16 de diciembre del 2020 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Como se señaló anteriormente, esta reforma tuvo como objetivos sortear las problemáticas identificadas en el sistema de pensiones derivadas de la reforma de 1997, buscando en términos generales incrementar el monto de las pensiones, fomentar un entorno más competitivo y eficiente en la administración del ahorro de los trabajadores y aumentar el porcentaje de trabajadores que perciben una pensión.

Para materializar dichos objetivos, las principales modificaciones consistieron en:

- a. Reducir el número de semanas de cotización requeridas para los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, de 1,250 a 1,000 semanas, en un proceso paulatino, iniciando en 750 semanas de cotización en 2021 que irán incrementando gradualmente hasta alcanzar las 1,000 semanas de cotización en el año 2031.
- b. Aumentar el monto de la pensión garantizada que se otorga a los trabajadores que no tienen recursos suficientes en su cuenta individual para obtener una pensión mayor a dicho monto. A partir de la reforma se calcula considerando las semanas de cotización, el promedio del salario base de cotización que el trabajador obtuvo durante su vida laboral y la edad del trabajador, resultando en 330 combinaciones posibles, siendo en su mayoría superiores a la pensión garantizada única de un escenario sin reforma.
- c. Incrementar a partir de 2023 la aportación total a la cuenta individual de 6.5% más cuota social a 15% incluyendo la cuota social, de manera paulatina hasta el 2031. La aportación que realizan los trabajadores se mantiene en sus términos; la aportación patronal se eleva de 5.5% a 13.87% y la aportación del Estado modifica su composición para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos, sin incrementar su monto total.
- d. Poner un tope al cobro de comisiones por parte de las Administradoras de Fondos para el Retiro por la administración de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.

Los primeros resultados de la reforma ya se han manifestado. De acuerdo con el Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al primer trimestre de 2023, elaborado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, entre enero de 2021 y marzo de 2023 se otorgaron 58,018 pensiones bajo el régimen de la Ley 97, de los cuales el 93.5% corresponde a pensionados con menos de 1,250 semanas de cotización, es decir, trabajadores que no hubieran tenido acceso a una pensión antes de la reforma.

Viabilidad de un sistema nacional de pensiones solidario³⁵

El Sistema de Ahorro para el Retiro en el que se sostiene el sistema de pensiones vigente a partir de 1997 está concebido como un sistema individualizado de aportaciones y consecuente financiamiento futuro de las pensiones con los recursos de cada trabajador, dado el saldo acumulado en las cuentas que para ese fin tiene cada asegurado.

Esta conceptualización del sistema de pensiones no considera el componente solidario de la seguridad social, la cual desde la CISS se ha propuesto definir así³⁶:

“La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales, que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.”

Esta definición reconoce a la seguridad social como un derecho humano, conforme lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 22.

En ese orden de ideas un sistema de pensiones que forma parte medular de la seguridad social de un país, debiera contar con un componente solidario: un seguro social obligatorio para todos los trabajadores formales en relación de dependencia, que sea complementario (y no excluyente) con otros instrumentos como la pensión universal para personas adultas mayores que otorgue un piso de protección social; el ahorro voluntario en cuentas individuales debidamente regulado

35 El abordaje integral de esta propuesta puede consultarse en Contreras, C. (2021).

36 Sánchez-Belmont Montiel, M. et al (2019).

y finalmente fondos de previsión social establecidos voluntariamente por los empleadores en beneficio de sus trabajadores.

El esquema de financiamiento de estos componentes debiera ser sostenible financieramente, estableciendo montos de aportaciones y obligaciones fiscalmente responsables.

Este sistema propuesto, con un seguro social obligatorio, se alinea nuevamente a los establecido en el Declaración Universal de los Derechos Humanos, ahora en su artículo 25, donde se señala que “Toda persona 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.”

En los seguros, cada persona asegurada o contratante aporta con base en el riesgo asegurable, a sabiendas de que quizá no reciba retribución alguna y que con sus aportaciones (prima) es corresponsable de pagar una parte de las indemnizaciones que reciban quienes hayan sufrido un siniestro dentro del grupo asegurado.

Por su parte, un esquema de aseguramiento social como el que se propone como uno de los componentes o pilares, no se cobra con base en el riesgo asegurable sino conforme al salario del trabajador (no hay selección de riesgos); dicho salario previsional o de cotización permite establecer los montos de aportaciones al seguro (contribución definida) y el monto de los beneficios (beneficio definido), y corresponde a trabajadores asegurados en relación de dependencia.

En resumen, la propuesta que en su momento se planteó desde la CISS, antes de la reforma de diciembre de 2020, consideraba cuatro instrumentos o pilares complementarios, mismos que han sido valuados actuarialmente³⁷:

1. Protección universal, consistente en una pensión básica universal (pensión para adultos mayores), conforme a la recomendación 22 de la OIT: Piso de protección social.

37 Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2020). Reporte institucional de la valuación actuarial, demostración de la viabilidad financiera de la propuesta de la CISS para la reforma integral del sistema de pensiones mexicano.

2. Seguro social, consistente en un mecanismo de contribuciones y beneficios definidos con monto variable, dependiente de la edad, número de cotizaciones y salario de cotización.
3. Ahorro individual, consistente en un sistema de contribuciones definidas, cuyo beneficio será el resultado, entre otros factores, del monto ahorrado y la inversión de éste.
4. Fondos de previsión social, consistentes en planes de beneficios establecidos por los empleadores de forma facultativa, con beneficios variables dependiendo de lo establecido en cada plan.

Para poder financiar los beneficios que se otorguen en esos instrumentos o pilares, es importante reconocer que los recursos deberán provenir de diversas fuentes, por lo que algunos beneficios serían de financiación directa (contributivos) y otros de financiación indirecta (no contributivos).

En consecuencia, los recursos serían una combinación de impuestos y aportaciones (obligatorias y voluntarias) que, en un consenso social, todos deben estar dispuestos a pagar de manera completa y oportuna.

Si hubiera algún tipo de restricción en cuanto al pago de las aportaciones e impuestos (capacidad de pago) es posible que deban adecuarse los beneficios que se entreguen, de tal forma que el sistema integral sea sostenible en el largo plazo, pero también se cumpla con los estándares internacionales ratificados por el país, como es el caso del Convenio 102 de la OIT – Convenio sobre la seguridad social (norma mínima).

Debe ser un compromiso de los actores sociales gubernamentales, políticos, académicos y de otros sectores especializados, contribuir al desarrollo de un sistema de beneficios de fácil comprensión para toda la población.

Adicionalmente, deben considerarse argumentos de índole económica que eviten, por ejemplo, que las personas se sientan desincentivadas a ahorrar o participar en un pilar voluntario, a ingresar al mercado laboral formal o a retirarse del mercado de trabajo de manera anticipada.

Finalmente, a más de dos años de la reforma de diciembre de 2020, será importante evaluar los resultados alcanzados en cuanto a cobertura y suficiencia y a partir de ello reformular las valuaciones actuariales y plantear, en su caso, las reformas legislativas pertinentes, considerando en todo momento la responsabilidad presupuestaria.

Conclusiones

Para pensar en un sistema nacional de pensiones solidario debemos considerar lo siguiente:

- Incluir al sistema un esquema de aseguramiento social, con un enfoque de derechos.
- La conjugación de varios instrumentos o pilares para evitar grandes cargas fiscales, para alcanzar la cobertura plena, con beneficios suficientes y financieramente sostenibles.
- La fragmentación de la seguridad social, por lo que es recomendable buscar, si no la unificación, al menos la coordinación entre todos los sistemas que existen en México.
- Si bien las transferencias sociales han incrementado la cobertura y la suficiencia, sin un adecuado marco fiscal pueden ser una carga de la que se intentó liberar al Gobierno Federal con la implementación de esquemas de ahorro individual.
- El ahorro individual debe ser incentivado, sin embargo, no debiera ser la única forma de proteger a la población y aumentar la pensión futura.
- Fortalecer la educación previsional de la población.
- Escuchar las distintas propuestas encaminadas a mejorar el sistema de pensiones provenientes de los distintos actores y expertos en la materia, poniendo permanentemente por delante el beneficio de los pensionados y sus familias, siempre tomando decisiones fiscalmente responsables.

Referencias

- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2023). Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al primer trimestre de 2023.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2020). Reporte institucional de la valuación actuarial, demostración de la viabilidad financiera de la propuesta de la CISS para la reforma integral del sistema de pensiones mexicano.
- Contreras, C. (2021). Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible. *Cuadernos de Políticas para el Bienestar 10*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Organización Internacional del Trabajo (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima).
- Sánchez-Belmont Montiel, M. et al (2019). Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS. *Cuadernos de Historia, Teoría y Bienestar 2*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2023. Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023>

RETOS Y RUTAS PARA LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LAS PENSIONES EN MÉXICO

CHALLENGES AND PATHS FOR THE SOCIAL SUSTAINABILITY OF PENSIONS IN MEXICO

Berenice P. Ramírez López³⁸

Resumen

La sostenibilidad social de las pensiones se refiere a la capacidad del Estado y de la sociedad de ofrecer una vida digna ante los riesgos de carecer de ingreso y de condiciones adecuadas para el mantenimiento de la vida relacionados con la enfermedad, discapacidad, orfandad, vejez y viudez que impliquen falta de alimentación, de atención a la salud y de condiciones básicas de bienestar. Este artículo analiza y discute lo siguiente: 1) las lecciones que se derivan del diseño e instrumentación de las pensiones contributivas; 2) los retos del tránsito del derecho laboral a los derechos sociales en materia de pensiones; 3) las rutas para construir un paradigma distinto que persiga la sostenibilidad social.

Palabra clave: Sostenibilidad social, políticas públicas, paradigmas, pensiones

Abstract

The social sustainability of pensions refers to the capacity of the State and society to offer a dignified life in the face of the risks of lacking income and adequate conditions for the reproduction of life related to illness, disability, orphanhood, old age and widowhood that implies

³⁸ Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas. Profesora y tutora de los posgrados en Economía y Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe, CLACSO. berenice@unam.mx

lack of food, health care and basic conditions of well-being. This article analyzes and discusses the following: 1) the lessons derived from the design and implementation of contributory pensions; 2) the challenges of the transition from labor law to social rights regarding pensions; 3) the routes to build a different paradigm that pursues social sustainability.

Keywords: Social sustainability, public policies, paradigms, pensions

Introducción

El paradigma de seguridad social que predomina en México es el laborista que identificó solo como sujetos de derecho a las personas asalariadas subordinadas a una persona empleadora, prioritariamente urbana y organizadas por medio de sindicatos y contratos colectivos. Adoptó la estructura de los seguros para cubrir contingencias de las personas trabajadoras y su familia y se organizó en servicios públicos de responsabilidad estatal. Al resto de trabajadores y población se le brindó atención de servicios de salud³⁹ y algunos apoyos monetarios en instituciones públicas dependientes de la Secretaría de Salubridad, Bienestar y Asistencia que data del gobierno de Ávila Camacho (1941-1946) que unió las Secretarías de Sanidad Pública y la de Asistencia creadas en el gobierno del General Cárdenas (1935-1940) y posteriormente y hasta nuestras fechas operará separadamente la Secretaría de Salud de la Secretaría de Desarrollo Social, actualmente Secretaría de Bienestar.

Esta construcción de seguridad social contributiva y ligada al trabajo asalariado subordinado descartó a una tercera parte de las personas ocupadas en las unidades económicas constituidas por los hogares que generan ocupación e ingreso que conforman el denominado sector informal. Excluyen también por falta de regulación estricta a las personas trabajadoras que a pesar de ser asalariadas subordinadas no son incorporadas a la seguridad social y que forman parte de las personas en ocupaciones informales. Tampoco han sido consideradas como

39 El Consejo Nacional de Salubridad y el Departamento de Salubridad se crea 1917.

sujetos de derechos laborales las personas que se dedican a actividades de cuidado y de mantenimiento de las condiciones que requiere la sobrevivencia y las que no participan de la población que estadísticamente se identifica como económicamente no activa. Es así como las instituciones de seguridad social no han podido aumentar su cobertura más allá del 40% de la población económicamente activa y da cuenta también de insuficiente suficiencia en el monto de las pensiones y limitada sostenibilidad fiscal de la seguridad social contributiva que a pesar de su baja cobertura ha ido aumentando su dependencia de un mayor esfuerzo del gasto público.

Los análisis que hasta el momento prevalecen generados por los organismos internacionales (OCDE, 2015), la academia (Barr Nicholas, 2002) y los diseñadores de la política pública (Levy Santiago, 2018) anteponen el costo económico determinando los topes del gasto público para atender necesidades sociales en lugar de situar el bienestar social en el centro del proyecto nacional y así definir las prioridades de gasto. Este artículo parte de la evidencia que en México hay una extrema concentración del ingreso y la riqueza. El 10% de mayores ingresos capta 57.4% del ingreso nacional, mientras que el 50% inferior, 9%. Así también 1% de la población acumula 47% de la riqueza nacional y como parte del 10% se apropian del 79% (Chancel & et.al, 2022). Recursos hay, pero muy mal distribuidos y muy concentrados y no se corresponden con el nivel de pobreza que alcanza al 40% de la población.

El artículo presenta como primer punto un diagnóstico actualizado que sigue los clásicos parámetros de evaluación de los sistemas de pensiones: cobertura, suficiencia y sostenibilidad (Rofman Rafael, Lucchetti Leonardo, 2007) que incluye los primeros resultados de la reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) y de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR), aprobada en 2020. Expone los paradigmas o supuestos que se deben superar y los que se deben hacer confluir a favor de mejorar las instituciones, sus procesos y vínculos para una mejor integración entre la seguridad social contributiva, la política social y los

programas sociales. Propone rutas, algunas ya ensayadas por otros países de la región para construir un paradigma distinto que persiga o sostenga la sostenibilidad social ausente en las propuestas e instituciones que han operado hasta el momento a favor de la seguridad social.

Las lecciones que se derivan del diseño e instrumentación de las pensiones contributivas

El sistema de seguridad social en México que incluye a los sistemas de pensiones contributivos se construyó a partir del mandato de la constitución política de 1917 contenido en la fracción XXIX del artículo 123 que establece el derecho a la seguridad social⁴⁰ que irá transitando, a partir de diversos procesos sociopolíticos que se plasman en las diversas reformas que ha tenido el artículo 123, de una seguridad social voluntaria y potestativa a una de responsabilidad estatal, que se instrumentará prioritariamente, como derecho laboral (Ramírez López, 2019). La construcción que dio origen a la Ley General de Pensiones civiles de retiro de 1925 y posteriormente al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) en 1943, le fue dando a la cobertura contenidos de exclusión al considerar solo como sujetos de derechos laborales a las personas asalariadas subordinadas contratadas por persona empleadora que a su vez tenga registrada su empresa o institución ante el fisco. Además, se dio la separación de cobertura para trabajadores del sector privado que podían ser inscritos al IMSS y personas trabajadoras del sector público que ya estaban siendo consideradas en la Ley de pensiones civiles pero que con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, la seguridad

40 "Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguridad populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular (DOF, 1917, 6 de febrero). En 1929, se reforma el artículo, quedando de la siguiente manera "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ello comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos (DOF, 1929, 6 de septiembre).

social integral para los trabajadores del sector público empezó a funcionar, de forma paralela y separada al IMSS. La tercera división que se establece institucionalmente es la de las fuerzas armadas, militares y marinos con la creación en 1961 del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)⁴¹. 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, mediante contratos colectivos de trabajo con mejores beneficios en seguridad social y que dan lugar a la diversidad, desigualdad y fragmentación que presenta la seguridad social mexicana. Se identifican más de 1000 planes de pensiones, tomando en cuenta estados, universidades públicas y municipios. Todos ellos cubren a 60% de la población mexicana, pero cuando se contabiliza a partir de encuestas, quienes cuentan en la actualidad con una pensión derivada de contribuciones, 75% de las mujeres y 57% de los hombres de 65 años y más no cuentan con pensión, lo que determina que se mantengan en actividades laborales hasta que la falta de capacidades motrices y mentales se los impida. De acuerdo a la ENOE (INEGI, 2T 2023), se estima que 26% de las personas de 65 y más años, siguen perteneciendo a la población económicamente activa (PEA).

Las pensiones han sido definidas como medios de mantenimiento o de compensación de ingresos monetarios ante los riesgos que los trabajadores padecen a lo largo de su vida laboral (enfermedad, riesgos de trabajo, discapacidad, invalidez, vejez y muerte). Durante el periodo identificado como vida laboral y que en México está definido jurídicamente de 15 a 64 años, las personas obtienen ingresos de salarios, rentas, intereses y transferencias. Para mantener ingresos para la vejez, contribuyen para su pensión a través de las aportaciones que le son retenidas para ser administradas por la Institución de Seguridad Social o por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) a las que se suman la aportación del empleador y del estado. Las personas

41 Le antecede la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacional (1939)

trabajadoras que no están inscritas en estas instituciones de seguridad social y de la misma forma que todas las personas consumidoras, pagan impuestos, el más generalizado es el impuesto al valor agregado (IVA) que forma parte importante de los ingresos públicos, superando las aportaciones de las empresas y sociedades financieras privadas ⁴².

El beneficio expresado en monto dinerario de la pensión, dependerá de la modalidad de financiamiento y de la construcción legal señalada en las leyes respectivas. La identificada como beneficio definido (BD), permite conocer de antemano la tasa de reemplazo que la pensión significará en proporción al salario. La administra y fondea prioritariamente pero no exclusivamente el Estado, pero si asume la responsabilidad, la regulación y vigilancia de ofrecer certeza de seguridad económica para la vejez. La denominada contribución definida (CD) se identifica con la capitalización individual, capitalización plena o autofinanciamiento, se deriva del ahorro individual y de la rentabilidad que obtenga en el mercado financiero. La administra prioritariamente el sector privado y sitúa a las pensiones en el ámbito de mayor incertidumbre por la variabilidad de los aportes, el comportamiento de la rentabilidad financiera, los altos costos de la administración, del seguro de sobrevivencia y de la renta vitalicia.

Las pensiones públicas, se diseñaron en los años cuarenta del siglo XX, obligatorias, con contribución tripartita de la persona empleadora, trabajadora y del Estado, fondeadas parcialmente, con beneficio definido y solidaridad intergeneracional, pero por diversas razones económicas y políticas, los fondos de reserva o no se constituyeron o se agotaron rápidamente dando paso al reparto simple. Así, los institutos de Seguridad Social transitaron la crisis de los años ochenta del siglo XX, con salarios y sueldos devaluados, inflación creciente, desempleo e informalidad al alza y fueron incluidos en las reformas estructurales de segunda generación, entre las que destaca la privatización de los

⁴² En 2019, poco más de la mitad de los ingresos tributarios (suma de impuestos a los productos, el ingreso más la riqueza), fueron desembolsados por los hogares (57,2%), y las empresas y sociedades financieras aportaron una cuarta parte (24,5%) (Del Castillo Negrete Miguel, 2023)

fondos de pensiones y las reformas laborales (Burki S. J., Perry Rubio, G & Aninat, E, 1988). Con evidencias parciales que se tomaron como bandera, entre ellas el envejecimiento demográfico que, en realidad era el envejecimiento de los afiliados al IMSS y, ante la falta de reservas actuariales que fondearan a las pensiones futuras, se declaró la crisis fiscal al cuantificar a valor presente (1995) los pasivos laborales y la necesidad de cambiar el modelo de financiamiento de las pensiones (IMSS, 1995). Se opta por una reforma estructural que cierra poblaciones, la capitalización individual de administración privada se instrumenta para la generación que ingresa al mundo laboral del sector privado a partir del primero de julio de 1997 y a partir del 1 de abril de 2007⁴³ para la generación que ingresa a laborar al sector público, afiliados al ISSSTE. El sistema de pensiones de las fuerzas armadas mantiene sistema de reparto y administración pública.

Para otras entidades públicas con contratos colectivos que cubren seguridad social, el titular de la Secretaría de Hacienda promovió explícitamente a partir de la publicación de los Lineamientos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones emitido en 2007 (DOF, 2007) reformas orientadas a la capitalización individual de administración privada, con la finalidad de construir el sistema nacional de pensiones. Para todas aquellas entidades públicas que aceptaron la privatización, fueron apoyadas con recursos para la transición de modelos de financiamiento o traspasaron la deuda de los pasivos laborales a la deuda pública. En 2014 se reformó el sistema de pensiones de dos empresas del Estado, 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. 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 las leyes abrogadas. Ley 73 del IMSS y los que se pensionaran amparados en esta Ley y en el artículo décimo

43 El actual régimen financiero del ISSSTE inicia vigencia el 1 de enero de 2008

transitorio de la Ley del ISSSTE, más otros sistemas de pensiones públicos, por lo que el costo fiscal de la transición, de continuar la tendencia actual, pudiera seguir aumentando progresivamente hasta llegar a un máximo en 2046. El costo fiscal ha aumentado de representar el 0.32 del PIB en el año 2000 a 3.41 para 2023.

Pocos institutos de pensiones de los estados de la Federación y Universidades Públicas de los Estados, son los que han resistido a la perspectiva hegemónica de la capitalización individual de administración privada. Han enfrentado sus problemas financieros con reformas paramétricas que han mantenido la administración pública, la solidaridad intergeneracional y el beneficio definido. Es de reconocer la instrumentación de sistemas con cuentas nocionales, así como documentar que tenemos ya en el Estado de Nuevo León, el primer caso de reversión de un sistema privado al público mediante la Reforma aprobada por el Congreso del Estado, en julio de 2020.⁴⁴ No obstante, son pocos y se busca descalificar o silenciar sus reformas, para no contribuir al aumento de la deslegitimación del ahorro forzoso a partir de la capitalización individual de administración privada.

El modelo de pensiones vigente para los afiliados al IMSS, al ISSSTE y a otras instituciones públicas y privadas, se caracteriza por situarse en la perspectiva de pensiones autofinanciadas derivadas del ahorro individual y por lo tanto de la responsabilidad individual. Dependen directamente de las características y funcionamiento del mercado laboral y del nivel de los salarios. Las reformas estructurales de los años ochenta del siglo XX provocaron un crecimiento de la informalidad en las condiciones laborales, la flexibilización del empleo se acompañó de precariedad por la falta de garantías laborales, inestabilidad y bajos salarios. Mayor proporción de empleo informal que formal, convierte en meta incumplida, la universalización de la cobertura que las refor-

⁴⁴ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial, 2020

mas estructurales prometieron. La cobertura se mantuvo en la misma proporción que antes de la reforma, menos del 40% de la PEA.

La reforma del IMSS que inicia vigencia en 1997, no cambió la tasa de cotización para los trabajadores (aportan el 1.8 del salario base cotización), disminuyó la de los empleadores y aumentó la cuota del Estado lo que sumaba antes de 2023, 6.5% de aportación del salario de referencia, de origen tripartita para las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez. Para tener derecho a una pensión el tiempo de cotización aumentó de 500 semanas (10 años) a 1250 semanas (24.03 años). El sistema financiero nacional e internacional entra con las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), a la administración del ahorro, manejo y administración de las cuentas individuales. Las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES) constituyen y administran los fondos y portafolios de inversión en los que las AFORES invierten los recursos de los trabajadores. Por su parte, las compañías de Seguros, gestionan las rentas vitalicias y la venta de seguros de sobrevivencia.

Sin haber evaluado que durante la primera década de funcionamiento de la capitalización individual la media de la densidad de cotización⁴⁵ era menor al 50% del tiempo laboral de los trabajadores, que la rentabilidad real no superaba el 3.5% y que el cobro de comisiones impactaba cerca del 25% del ahorro del trabajador, se realiza en 2007 y de forma similar, la reforma estructural de las pensiones de trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE. Se sigue el mismo modelo con sus particularidades, se reducen los años de cotización de 30 años para hombres y 28 para mujeres a 25 años para ambos sexos, se aumenta la tasa de cotización de 8.7% a 19.5% pudiendo llegar a 21% si se realizan ahorro solidario⁴⁶.

45 La proporción de aportaciones (semanas/años) realizadas para el financiamiento de la pensión durante la vida laboral.

46 Modalidad de ahorro por iniciativa del trabajador que cotiza al ISSSTE con apoyo del Gobierno Federal que se deposita adicionalmente a su cuenta individual para el incremento de su pensión. Por cada peso aportado por el titular, la Dependencia/patrón se obliga a contribuir con \$3.25 pesos. El trabajador podrá destinar hasta un 2% de su Sueldo Básico a este ahorro (<https://www.gob.mx/consar/articulos/glosario-del-sistema-de-ahorro-para-el-retiro>).

Las referencias acerca de una baja tasa de aportación tripartita para las pensiones, el crecimiento del empleo en condiciones de informalidad, la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo que acumuló una caída del 80% de 1976 a 2016, el débil crecimiento de los salarios contractuales y el efecto de la UMA⁴⁷, se tradujeron en una tasa de cotización proporcionalmente menor, lo que agudizó la precaria situación de las finanzas del IMSS y del monto de pensión para los trabajadores.

El aumento de la tasa de cotización si se llevó a cabo para los trabajadores del sector público (ISSSTE, 2007), a partir de la instrumentación de 5 subcuentas en su cuenta de ahorro individual, haciendo depender la posibilidad de obtener una pensión de más y mayor ahorro voluntario. Lo que se convierte en factor esencial si se observa que la tasa de reemplazo que el ISSSTE ofrece es de 46% promedio del salario de referencia. Cerca de tres veces más que el 17% que reportó la Auditoría Superior de la Federación con información de 2018 (ASF, 2019) para el IMSS y que la (OECD, 2016) proyectó en 26%.

El poder adquisitivo de las pensiones es asociado con la suficiencia de ingresos en la vejez. Si éstas van representando para los pensionados de capitalización individual bajos montos porque la tasa de reemplazo es menor a la que hubieran obtenido en el modelo de beneficio definido o incluso, si por la falta de cotizaciones no alcanza financiar una pensión vitalicia, se está ante la manifestación de una crisis social de las pensiones y por lo tanto de la sostenibilidad social si se analizan sus implicaciones en el ciclo vital de las personas.

Dicha situación, contrasta con los beneficios que ha obtenido el sector financiero privado. Se puede observar un aumento constante en los activos netos de las SIEFORES a lo largo del tiempo, pasando de alrededor de 588 mil millones de pesos en 2005 a alrededor de 5.4 billones de

47 Con el objetivo de instrumentar la política de recuperación del salario mínimo, en 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establece la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que sustituyó la referencia al salario mínimo como medida, índice o unidad de cuenta en las leyes y disposiciones jurídicas locales y federales. La UMA considera el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (Ramírez Berenice, Los desafíos de la seguridad social mexicana para el decenio 2020-2030, 2021)

pesos en el primer trimestre de 2023, representando el 19.1% del PIB (CONSAR, 2023/1). Porcentaje menor al observado en 2020, la pandemia, las guerras y los efectos de la inflación a nivel mundial significó pérdidas o minusvalías. La rentabilidad nominal del primer trimestre de 2021 a 2022 fue de 0.97% que en términos reales arroja una alta tasa negativa

-5.87% en el mismo periodo. Los rendimientos nominales históricos son de 10.54% en promedio anual y 4.71% en términos reales para los últimos 36 meses (CONSAR, 2023/1). Si a la rentabilidad reportada se consideran las comisiones, la rentabilidad real para el trabajador es de 1.58% (Valencia Alberto, 2022)

Reformas del actual gobierno

En la segunda mitad del año de 2021 el sistema de cuentas individuales de administración privada alcanzó los 24.3 años de existencia y con ello, los años requeridos, para que de acuerdo con la Ley del IMSS de 1995, las personas trabajadoras con empleo y con el 100% de la densidad de cotización, es decir que tuvieran 1250 semanas de contribuciones podrían ejercer su derecho a obtener una pensión de retiro o de vejez, pero un año antes el presidente de la CONSAR, Abraham Vela (Carbajal Braulio, 2020), informó que solo el 1% de los potenciales cumpliría con los requisitos de la ley. Ante esta evidencia que mostraría el fracaso del sistema de cuentas individuales se establecieron acuerdos entre los empresarios, las cúpulas sindicales y la Secretaría de Hacienda bajo Arturo Herrera en el actual gobierno para reformar la Ley del Seguro Social y la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Los cambios se hicieron en los artículos dirigidos a los trabajadores que aportan a una cuenta individual administrada por el sector privado (AFORES) afiliados al IMSS, que para 2020 representaba 25% de la población ocupada. El decreto de reforma fue aprobado por el Legislativo el 16 de diciembre de 2020. De sus contenidos destaca: la disminución de las semanas de cotización para tener derecho a una pensión

de retiro o vejez de 1250 a 1000, iniciando en 2021 con 750 que irían aumentando 25 por año, con el objetivo de que un mayor número de trabajadores alcancen pensión mínima garantizada y no solo el monto de su ahorro; para crear condiciones de suficiencia se aprobó también el incremento en el porcentaje de las aportaciones realizadas por los patrones, a las cuentas para el retiro de los trabajadores de 6.5% a 15% del Salario Base de Cotización (SBC), mismo que se realizará de forma gradual a partir de 2023 y concluyendo en 2030; se propuso también un nuevo esquema de delimitación de la pensión mínima garantizada, la cual se sitúa por debajo de lo que estaba aprobado en los artículos modificados, ya que al disminuir las semanas de contribución, también disminuye el monto lo que hace aparecer como una reforma orientado sólo a la construcción de cada vez más disminuidas pensiones, aunque las autoridades de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, argumentan que es un esquema más flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada (PMG), porque se tomará en cuenta edad, el salario promedio del trabajador y las semanas de cotización. La pregunta crucial, que nos llevará a los siguientes dos apartados es ¿por qué si se realizaron cambios paramétricos permitieron que la administración de los ahorros siguiera en manos privadas? ¿Por qué aceptar un incremento del costo fiscal que resultará de las aportaciones adicionales que el Estado tendrá que hacer para el pago de la pensión mínima garantizada, sin una mejor regulación al sector privado? Acaso el establecimiento de un límite máximo a las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro a un nivel promedio de las más bajas de la región, como lo señala la reciente reforma, compensará las transferencias que el sector público seguirá realizando para solventar las pensiones presentes y futuras de los trabajadores y que se están convirtiendo en mayor costo fiscal.

¿Cuánto ha podido el capital financiero internacional y sus socios nacionales impedir una reforma verdadera a favor de los trabajadores o, en realidad el actual gobierno podrá regular, transparentar y reorientar

el ahorro de los trabajadores a la necesaria inversión productiva que el país requiere, para generar empleo protegido, salarios dignos y por lo tanto mejores pensiones? o ¿se seguirá en la senda de perseguir sólo rentabilidad financiera, ahorro financiero y mínimas pensiones para una muy pequeña proporción de los trabajadores de México?

Entre enero de 2021 y marzo de 2023, un total de 58,018 trabajadores obtuvieron una pensión bajo la Ley Vigente. De acuerdo con la información señalada en febrero de 2020 por el entonces presidente de la CONSAR, Abraham Vela (Carbajal Braulio, 2020), a partir de 2021 se tendrían que ir jubilando un promedio de 80 000 trabajadores por año. Además, señaló que para entonces, solo 1% de los trabajadores (750 de 75 000) cumplirían las semanas de 1250 semanas de cotización. Con la reforma de 2020 se disminuyeron a 750 las semanas cotizadas que se solicitarían durante la segunda mitad de 2021, para 2023 ya se requieren 800, se ha cubierto a 71.7% de los potenciales de 2021 pero al que se han sumado alrededor de 175 000 trabajadores más. A pesar de la reforma, el sistema sólo sigue dando pensiones a 30% de los que se encuentran en capitalización individual, el 70% restante serán candidatos a recoger sus magros ahorros y a esperar contar con 65 años para recibir la pensión de bienestar.

La baja densidad de cotización que se viene observando como parte de la dinámica laboral y salarial se ha corroborado con los resultados de la reforma de 2020, ya que de acuerdo con la Consar, de los que alcanzaron pensión de enero de 2021 a marzo de 2023, 7% (4,232) fueron de la generación de transición y obtuvieron la pensión mínima garantizada, mientras que 53,786 (93.7%) fueron de la Generación Afore, de este porcentaje, 99.9% alcanzó pensión mínima garantizada y solo 0.05% una renta vitalicia.

Para el primer trimestre de 2023, CONSAR registra 72.8 millones de cuentas de personas trabajadoras. Este número que es mayor a la población económicamente activa actual, tiene que ser analizada, ya que trabajadores asalariados del sector formal se aproximan a los 24

millones, que son los que estarían actualmente aportando. De los trabajadores afiliados al IMSS desde la reforma que inicia vigencia el 1 de julio de 1997 se registran 46% de las cuentas activas ya que registran aportaciones durante los últimos tres años y de los trabajadores del ISSSTE, 73% de las cuentas están activas.

Con esta información 54% de personas que alguna vez aportaron para el IMSS y 37% para el ISSSTE, tendrían que reactivarse y cotizar si quieren contar con pensión de retiro para la vejez o también tendrán como únicos recursos la pensión de bienestar. El fracaso de este sistema sigue siendo más que evidente.

Del derecho laboral a los derechos sociales en materia de pensiones

Desde el año 2001, el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, fue pionera en instrumentar un programa de transferencias monetarias para personas de 70 años y más que en noviembre de 2003 se convirtió en Ley, estableciendo así el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años. En 2007 las pensiones no contributivas se ampliaron a nivel nacional, primero de forma focalizada en el ámbito rural y en localidades de mayor marginalidad y posteriormente a las zonas urbanas para las personas de 65 años y más (2014). Para 2018 se reportó cobertura de alrededor de 5 millones de personas que sin pensión derivada de contribuciones recibía este apoyo, salvo en la Ciudad de México quién transitó del derecho laboral al derecho social y a la universalidad para los habitantes de 65 y más años desde 2003.

El monto otorgado bimestralmente se situaba por debajo del valor de una canasta alimentaria rural. La que se otorgó en la Ciudad de México representaba 50% del salario mínimo, mientras que la que se ofrecía a nivel nacional, 20% del devaluado salario mínimo de entonces (Ramírez Berenice, La seguridad social y la pensión universal, 2016). A partir de enero de 2019, se transforman todos los apoyos a la vejez instrumentados con recursos federales en Pensión de Bienestar de carácter univer-

sal para todos los mayores de 68 años y de 65 años si se consideraban población originaria que continúan viviendo en sus comunidades indígenas o afro mexicanas o que tuvieran alguna discapacidad. A partir de 2021 la pensión de bienestar se universaliza y se otorga desde los 65 años.

El monto de pensión pasa de 580 pesos mensuales en 2018, a 2,400 pesos en 2023, superando el valor de la canasta alimentaria urbana, representa 38% del salario mínimo que se ha revaluado 80% en término reales y representa 129 dólares. Además, se convierte en derecho social constitucional al haber sido reformado el Artículo 4 de la Constitución. Ha sido un acierto que la población de 65 años y más cuente con esta prestación que alcanzó en 2023 a más de 11 millones de personas (Secretaría del Bienestar, 2023), pues el grupo de edad de 65 y más fue el único que disminuyó su pobreza en 2020 a pesar de la pandemia de la Covid 19.

La información que se ha procesado de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares levantada en 2022, documenta la disminución de la pobreza de 41.9% de la población registrada en 2018 a 36.3% en 2022 (CONEVAL, 2023), proporción que se tenía en el país alrededor de 1980. Es la cifra más baja de las registradas desde 2008 usando la misma metodología con datos de la ENIGH. En números absolutos, son 46.8 millones de personas y representan proporcionalmente el número de personas que declararon situación de pobreza en 2010. Es un gran logro para el gobierno actual haber sacado de la condición de pobreza a 5.7 millones de personas, aunque deja manifiesto, el camino que falta, así como las vicisitudes que aparecen cuando se aplican programas sociales focalizados y programas encaminados a la construcción de derechos sociales universales. La concentrada distribución de ingresos y riqueza no sólo en el decil de más altos ingresos sino en el 1 % de ese decil, distorsiona la progresividad que se persigue en una adecuada instrumentación de programas sociales que combaten la pobreza.

La disminución de la pobreza que ha registrado el país durante el actual gobierno (2019-2023) corresponde con la confluencia de varios factores: el importante aumento del salario mínimo, los efectos de la reforma laboral, la vigilancia del pago de utilidades, las remesas, los programas de fomento al empleo y los programas sociales que incidieron para que aumentará en 40% los ingresos del decil de menos ingresos, pero que al ser la pensión de bienestar de carácter universal, frena la progresividad porque también la reciben las personas de los deciles de más altos ingresos.

En 2018 el primer decil recibió el 29% de los recursos de los beneficios gubernamentales, mientras que en 2022 esta proporción fue de 18%. Lo mismo ocurre con los deciles II al IV, pues ahora reciben una menor proporción de los recursos respecto a 2018 aunque un mayor monto.

Se ha documentado que en 2018 el 70% de los hogares en el decil más pobre recibía al menos un programa social y que, en 2022 este porcentaje disminuyó a 61% (Ramírez Berenice, Badillo Gabriel, 2023). Habría entonces que revisar y actualizar el censo de beneficiarios de los programas sociales ya que ello puede explicar el hecho de que la pobreza extrema a diferencia de la pobreza por ingresos, no hubiera disminuido, se mantuvo en 7%, situación que está llamando también a un mejor diseño de los programas sociales, tal vez la combinación entre programas sociales focalizados, programas sociales universales, servicios públicos universales que lleguen a los lugares que habitan quienes registran condiciones de mayor vulnerabilidad con ausencia de una mínima base de bienestar social por lo que se requiere creación y reforzamiento de los poderes locales e institucionales. Y para evitar regresividad por la puesta en marcha de derechos sociales universales que disminuyan proporcionalmente los recursos de los programas sociales en los deciles de menores ingresos, buscar mecanismos de mayor recaudación en los deciles de altos ingresos que se puedan dirigir a fortalecer y aumentar el gasto, los servicios y los beneficios destinados a los deciles de menores ingresos.

Rutas para construir un paradigma distinto que persiga la sostenibilidad social.

La ENIGH 2022 (INEGI, 2023), evidenció la disminución de la pobreza, pero la persistencia y el aumento de la vulnerabilidad por carencias sociales, particularmente el aumento de la carencia en el acceso a servicios de salud y el estancamiento en rezago educativo (CONEVAL, 2023). La carencia de seguridad social es la mayor y alcanza a 50% de la población. Combatirla se transforma en tarea urgente para la próxima administración. El proceso de mayor dificultad es la introducción de un Paradigma diferente que sitúe como objetivo la construcción de la sostenibilidad social apoyado en el fortalecimiento de los derechos sociales. Para su construcción es necesario superar la perspectiva laborista de incorporar solo a las personas trabajadoras asalariadas subordinadas a una persona empleadora con la que fue creada la seguridad social sin eliminarla, es decir fortalecer primero la perspectiva laboral ampliando la incorporación de todas las ocupaciones y formas de trabajo a la seguridad social contributiva. Fortalecer que todas las personas trabajadoras y empleadoras sean sujetos de construcción de la seguridad social del siglo XXI con obligaciones, derechos y beneficios contribuyendo para su financiamiento creando así el primer escaño, la sostenibilidad fiscal construida acorde a los ingresos laborales, jornadas, vulnerabilidades en salud, riesgos de trabajo, etc. Proponer y ensayar nuevas modalidades en las que participen las autoridades fiscales tributarias y hacendarias con las instituciones nacionales, estatales, municipales y los representantes de los casi mil sistemas de pensiones que conduzcan a evitar la dispersión, centralizar las aportaciones en un así denominado Instituto o dependencia de Pensiones que unifique los criterios para obtener una pensión mediante una permanente evaluación que considere que el objetivo principal es el crecimiento de la afiliación, la disminución y en su caso erradicación de la informalidad por condiciones laborales. Adecuar el modelo de incorporación de

las personas trabajadoras en el hogar e independientes. De esta forma la gratuidad y la universalización de la pensión de bienestar cumpliría sus objetivos de seguridad social, de apoyar frente a los riegos del ciclo vital mediante el crecimiento de la afiliación contributiva con la correspondencia de oportunos, buenos y cercanos servicios públicos de seguridad social.

La recuperación y fortalecimiento de los bienes estatales, requieren ser fortalecidos para ser identificados por la población como bienes públicos que pueden transitar a ser construidos como bienes comunitarios de amplia participación, defensa y contribución colectiva para su mejor funcionamiento.

Se requiere insistir en el fortalecimiento de una nueva ética de trabajo, que acepte dinámicas colectivas y solidarias.

La sostenibilidad social requiere de respaldo financiero. Al ser ya un derecho social los recursos para la pensión de bienestar deben contemplarse en el Presupuesto Federal ya que el gasto destinado, debe ser mayor o igual en términos reales, al año anterior (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2020).

Entre los diversos retos que se derivan para fortalecer este derecho social está la ampliación de los ingresos del Estado mediante una reforma hacendaria. Continuar exigiendo y revisando el pago real de los impuestos, ampliar la base impositiva identificando las actividades rentistas del sector financiero y otras medidas que limiten la extrema concentración de la riqueza, etc., ya que se tendrá necesariamente que captar y hacer una mejor distribución de los ingresos del Estado, así como construir impuestos especiales dirigidos a darle sostenibilidad fiscal a la política social. La grosera concentración de la riqueza en el país requiere su regulación mediante impuestos a la misma, a las herencias, a los juegos de azar, a las transacciones financieras y a las grandes empresas transnacionales que acumulan riqueza mediante la desprotección en seguridad social de las personas trabajadoras.

Referencias

- ASF. (2019). Auditoría Superior de 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 . Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.
- Barr Nicholas. (2002). Barr Nicholas (2002). Reforming Pensions: myths, truths, and policy choice. . International Social Security Review, vol. 55, 3-36.
- Burki S. J., Perry Rubio, G & Aninat, E. (1988). La larga marcha : una agenda de reformas para la proxima decada en America Latina y el Caribe. Washington: Burki, S. J., Perry Rubio, G., & Aninat, E. (1988). La larga marcha : una agenda de Banco Mundial. 132pp.
- Carbajal Braulio. (10 de febrero de 2020). En ciernes, cambios al sistema de pensiones. La Jornada, pág. 31. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2020/02/10/economia/017e1eco>
- Chancel & et.al. (2022). World Inequality Report 2022,. World Inequality Lab.
- CONEVAL. (2023). Medición de pobreza 2022. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.
- CONSAR. (2023/1). Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. Ciudad de México: Secretaria de Hacienda, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Del Castillo Negrete Miguel. (2023). La distribución del ingreso y la riqueza: nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas. Ciudad de México: Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/44-LC/MEX/TS.2023/8), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (8 de mayo de 2020). Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (S. d. Gobernación, Ed.) Diario Oficial de la Federación (DOF).

- DOF. (1917, 6 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (1929, 6 de septiembre). Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de septiembre. Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (20 de diciembre de 2007). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de LINEAMIENTOS del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5010914&fecha=20/12/2007#gsc.tab=0
- INEGI. (2023). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Mexico: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI. (2T 2023). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. CdMx: Instituto Nacional de Estadística y Geografía .
- Levy Santiago. (2018). Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México. Washington: BID, Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE. (2015). Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. México: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE-CON SAR, 174 pp.
- OECD. (2016). OECD Reviews of Pension Systems: Mexico. Paris: Organisation for Economic, Co-operation and Development. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264250017.es>
- Ramírez Berenice . (2021). Los desafíos de la seguridad social mexicana para el decenio 2020-2030. En S. C. (Coord), Desafíos para la Economía Mexicana en el 20-30 (págs. 109-142). Ciudad de México: IIEc-UNAM.
- Ramírez Berenice. (2016). La seguridad social y la pensión universal. En O. G. Valencia Enrique, Nueva ronda de reformas, ¿nuevas políticas sociales? (págs. 259-276). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- Ramírez Berenice, Badillo Gabriel. (2023). ¿Hacia la construcción de un Estado de Bienestar en México? En E. p. dictamen. CLACSO.
- Ramírez López, B. P. (2019). La crisis social y fiscal de las pensiones y el envejecimiento en México. *Revista de Economía Mexicana*(4), 211-257. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/04/06Berenice.pdf>
- Rofman Rafael, Lucchetti Leonardo. (2007). *Sistemas de Pensiones en América Latina. Conceptos y Mediciones de Cobertura*. Washington: The World Bank, Social Protection Discussion Paper.
- Secretaría del Bienestar. (2023). *Pensión de personas adultas mayores aumenta a cuatro mil 800 pesos bimestrales: Ariadna Montiel*. CdMx: Secretaria del Bienestar. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/pension-de-personas-adultas-mayores-aumenta-a-cuatro-mil-800-pesos-bimestrales-ariadna-montiel>
- Valencia Alberto. (2022). *Análisis de la Rentabilidad del Sistema de Ahorro para el Retiro en 2021*. (CLACSO, Ed.) *Seguridad Social Latinoamericana*, 11-21.

PROPUESTAS PARA EL RETIRO DIGNO DE LOS ACADÉMICOS DE LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDADES

PROPOSALS FOR THE DIGNIFIED RETIREMENT OF ACADEMICS FROM RESEARCH CENTERS AND UNIVERSITIES

Mariano Aceves Mijares, Alonso Corona Chávez,
Manuel Escobar Aguilar⁴⁸

Resumen

Actualmente las principales instituciones que brindan el servicio básico de la seguridad social a la población mexicana son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Entre otros beneficios ofrecen las pensiones por enfermedad o vejez. En este renglón existen dos posibilidades: lo que se conoce como el décimo transitorio el cual es un régimen solidario que garantiza una renta vitalicia, y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) el cual cada individuo ahorra para su retiro. En este último caso solo está garantizada una pensión de dos salarios mínimos. Sin embargo, en el caso del ISSSTE la pensión esta acotada a diez Unidades de Medida y Actualización (UMAs). Este límite provoca que los académicos, en particular, no alcancen una pensión digna, y produce que la planta de académicos en universidades y centros de investigación envejezca y no se dé una renovación de personal. En este ensayo hacemos un análisis de la situación y sugerimos alternativas para lograr una pensión suficiente para incentivar el retiro de los académicos.

Palabras clave: pensión, jubilación, SAR, pensión digna.

⁴⁸ Instituto Nacional de Astrofísica Óptica y Electrónica Apartados postales 51 y 216 Puebla, Pue.
Manuel Escobar Srio. G. Sutinaoe: mescob@inaoep.mx

Abstract:

The main institutions that provide social services to Mexican workers are the “Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)” and the “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).” Both, offer retirement pensions or illness pensions. In this regards, there are two pension possibilities: The first one is the “tenth transitory” which is a solidarity regime that guarantees a life annuity, and the individual Retirement Savings System (SAR) in which each one saves for its own retirement. In the SAR, only a pension of two minimum wages is guaranteed. Even worse, for ISSSTE, the pension is limited to ten Unidades de Medida y Actualización (UMA). This limitation produces that academics, in particular, do not reach a worthy pension, and causes that the academic staff at universities and research centers do not retire so there is no renewal of new personnel. In this essay an analysis of the situation, and alternative suggestions to achieve a satisfactory pension to encourage the retirement of academics is presented.

Key words: pension, retirement, SAR, dignified pension.

Introducción y antecedentes

Vale la pena comenzar precisando que jubilación se refiere a la terminación del ciclo laboral de una persona y pensión se refiere al monto monetario que los jubilados reciben. En este escrito jubilación y pensión se usan indistintamente.

En la actualidad México está pasando por lo que se conoce como el bono poblacional, es decir la población en edad de producir es mayor al 65% de la población. Según la pirámide de población (México - Pirámide de Población) en 2021 los jóvenes mexicanos entre 14 y 65 años en edad de trabajar era de 66.91 %. De la misma fuente se obtienen los datos graficados en la figura 1. En la figura 1 a) se muestra la tendencia de crecimiento de la población desde el nacimiento hasta los 14 años de edad. Como se puede ver esta población decrece lo que indica que

los programas de control natal están dando frutos. Sin embargo, para la población en edad productiva, de 15 a 65 años la tendencia es creciente. De la misma forma la población mayor de 65 años también crece. Es importante notar que el crecimiento de los más viejos es menor que la de los jóvenes en edad productiva.

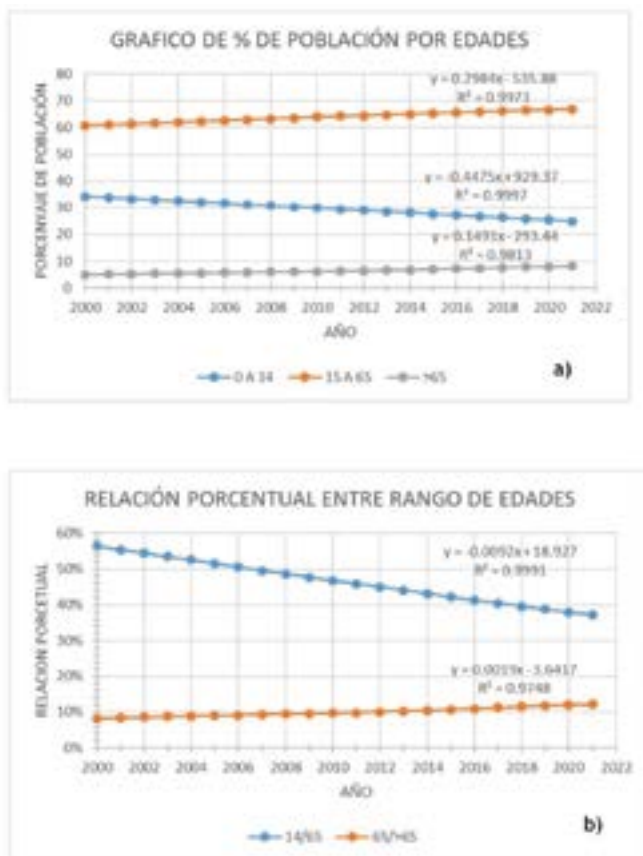


Fig. 1. En la figura (a) se muestra que la población mayor de 65 años crece a una tasa menor que la población joven, y los mayores se mantienen casi constante. En la figura (b) se observa que la relación de jóvenes menores a 14 años con la de adultos entre 15 y 35 años es decreciente, por lo que la densidad de ciudadanos en edad de pensionarse en el futuro no podrá ser comparable con la de jóvenes.

En la misma figura se muestra las fórmulas de las tendencias de crecimiento para los tres rangos de edad. Lo primero que observamos es que los más jóvenes tienen una pendiente negativa (-0.4475) propia de una población cuya densidad desciende. Por otro la población entre 15 y 65 muestra una pendiente positiva (0.2984) propia de una densidad de población creciente, lo mismo sucede con los adultos mayores (0.1491). Comparando estas razones de crecimiento, los adultos mayores crecen a solo la mitad del ritmo de los jóvenes. Entonces, con base con este análisis simple, la tasa de crecimiento de la población de viejos no solo no sigue en proporción directa a la población económicamente activa, sino que es casi estable. En la figura 1b) se muestra la razón de cambio entre los rangos de edad. Entonces, aunque la comparativa entre los más jóvenes y la población económicamente activa claramente disminuye con el tiempo, también está claro que la relación con los más viejos permanece prácticamente constante. Por esto a mediano plazo la población promedio en el rango de 15 a 65 años se reducirá, y la proporción de adultos mayores permanecerá constante o posiblemente se reducirá. Es decir, con este análisis simple podemos decir que México no será un país de viejos a corto y mediano plazo. Dejamos claro que este es un análisis simple, y posiblemente modelos que consideren otras variables arrojen otras conclusiones.

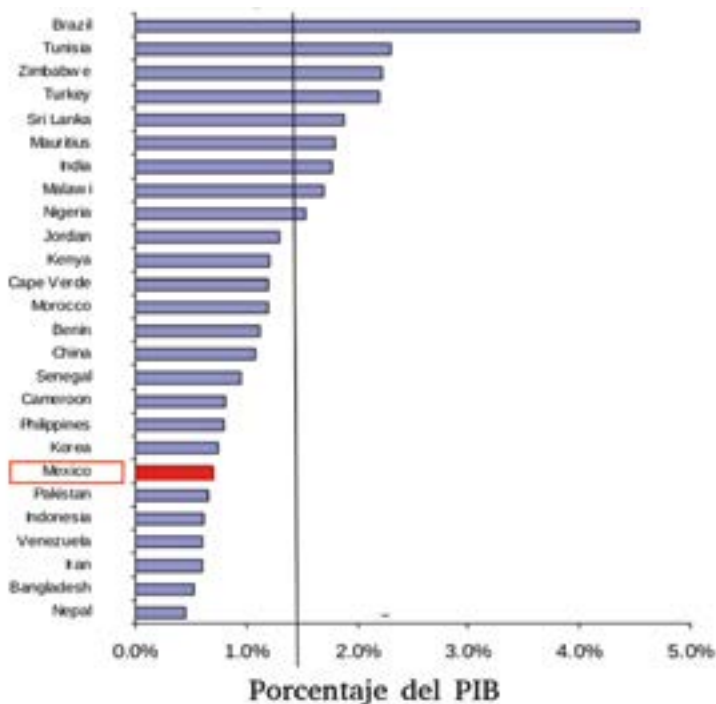
Dado que se ha usado la idea de que México será muy pronto un país de viejos, se han cambiado las formas como la seguridad social jubila a los adultos mayores, aunque como hemos visto esto no es necesariamente correcto. Después de la revolución se hizo un gran esfuerzo por dar protección a los adultos mayores mediante una jubilación justa. En la ley del seguro social de 1942 se estableció que el seguro de vejez, invalidez y muerte debía basarse en el sistema de prima media general (Martínez Aviña, 2020), es decir que la pensión debería considerar el promedio de los salarios del trabajador para establecer las pensiones, y con esto asegurar una pensión digna a la población de mayor edad. Además, el pago de las jubilaciones se haría a través de un fondo for-

mado por las aportaciones de los trabajadores en activo, a este sistema lo llamaremos solidario (Villarreal & Macías, 2020).

En el inicio se crearon varios fondos con la aportación de los trabajadores para asegurar que los adultos mayores tuvieran una pensión digna o al menos razonable. Sin embargo, con las políticas económicas neoliberales se inició una tendencia a desproteger a los jubilados. Así, en 1997 se publica la nueva ley del seguro social, y en 2007 se reforma el sistema del ISSSTE, en ambos casos se cambia el sistema de pensiones solidario por un sistema de ahorro individual (SAR) (Martínez Aviña, 2020; Villarreal & Macías, 2020). De esta forma el trabajador deja de percibir una pensión digna y debe de valerse de sus propios medios para pensionarse. Esto es así porque existe una falsa idea que la densidad de adultos mayores será mayoritaria, y que la población económicamente activa será mínima. Como ya vimos esto no es necesariamente verdadero.

La falta de apoyo a las pensiones, y en particular la de los servidores públicos se hace patente en el gráfico de la figura 2, donde se ve que México ocupa uno de los últimos lugares en dicho gasto, con un valor muy por debajo de los países desarrollados que en promedio gastan casi 2% del PIB en dichas pensiones; e incluso muy por debajo de los países en vías de desarrollo que en promedio gastan 1.3% del PIB. Mientras que en México la cifra es alrededor de 0.65% del PIB (Fig. 2).

Figura 2. Gasto en pensiones de los servidores públicos en diferentes países como porcentaje del PIB.



Tomado de Palacios, Robert, and Edward Whitehouse (2006).

Hablando específicamente del ISSSTE (ISSSTE 2007 – 2012, DOF 28-05-2012) que es donde los centros de investigación, que son el interés de este ensayo, están inscritos ahora existen dos tipos de pensiones. Las pensiones de aquellos asegurados que permanecieron en el régimen del décimo transitorio y los que están en el régimen de pensionados mediante aportaciones individuales.

Los que pertenecen al décimo transitorio tendrán derecho a una pensión solidaria que está limitada y copada. Está copada porque a lo más se les puede otorgar un monto igual a 10 UMAS y no a 10 salarios mínimos como debería de ser, por tratarse al equivalente de un salario. La UMA se creó para evitar que los aumentos al salario mínimo impactarán

sobre pagos y multas que cobran los gobiernos (Factorial, 2023). Sin embargo, al encasillar la pensión a las UMAs se está encasillando un salario que es la pensión. Entonces, en 2023, el salario mensual medido en 10 UMAs es \$31 530 pesos, por tanto, las pensiones quedan limitadas a esta cantidad. Es sabido que una pensión digna debe ser al menos el 70% del salario de una persona en activo, por lo que todos los asalariados que ganen arriba de \$45 043.00 no tendrán una pensión digna. Peor aún, si consideramos que perderán el aguinaldo y sus prestaciones como trabajadores en activo. A esto debemos agregar que los profesores de educación superior y los investigadores perderán las becas institucionales.

Volviendo a el significado de una pensión copada podemos hacer el siguiente ejercicio. Actualmente, la UMA vale \$103.74 diarios, suponiendo que aumenta en 10 % aumentaría a \$114.11, calculando para 10 UMAs mensuales obtiene \$34 234.00 Sin embargo, el aumento del 10% para \$31 530.00 es, \$34 683.00, pero como está copada a los 10 UMAs solo podrá recibir \$34 234. Es decir, la pensión ira disminuyendo con el tiempo ("Así es el incremento anual 2023, en una pensión topada," 2023).

Por lo ya mencionado la gran mayoría de investigadores científico y profesores de educación superior prefieren no retirarse, provocando con esto que los cuadros no se renueven en los institutos y universidades de educación superior. Podemos mencionar que además del envejecimiento de la planta de profesores, se reducen la posibilidad de que los académicos jóvenes no tengan oferta de trabajo (INEGI, 2020^a; INEGI, 2020b; Jornada & Guti, 2017) lo que provoca la fuga de cerebros. Por supuesto por lo mencionado también baja la calidad de la educación superior y la investigación científica.

La situación hacia el futuro de los académicos jóvenes tampoco es alentadora, ya que las nuevas contrataciones están sujetas al SAR, es decir, solo tendrán asegurada una pensión equivalente a dos salarios mínimos, o necesitarán ahorrar al menos del orden del 15 % de su sa-

lario bruto (Principal, 2020). Por supuesto esto es irrazonable para un académico joven que tiene que proveer una vida decorosa a su familia.

Cabe destacar que la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados aprobó en noviembre de 2022 un dictamen que reforma los artículos Cuarto y Séptimo Transitorio, de la Ley del ISSSTE, que permite a las personas que se encuentran bajo el régimen de cuentas individuales y que cumplen los requisitos, solicitar al ISSSTE el monto de pensión que les hubiera correspondido mediante el régimen establecido en el artículo Décimo Transitorio (Boletín Cámara de Diputados Nov. 2022). Sin embargo, todavía debe aprobarse en el pleno de la cámara.

Como se puede ver de lo que hemos descrito, ni los académicos mayores ni los jóvenes tiene resuelto una vida razonable cuando decidan jubilarse. Con esto se hace poco atractiva una carrera académica, agravando más el problema.

Por otro lado, en las edades avanzadas se incrementa la necesidad de atención a la salud y de cuidados a largo plazo, por lo que es primordial estimar los costos de atención a la salud y de cuidados para diseñar los esquemas de financiamiento. Por ejemplo, para los mayores de 50 años tenemos que 25% padece de diabetes (Abreu, 2021), 55% sufre hipertensión (Campos, 2021), y aproximadamente 80% de los casos de cáncer son diagnosticados en mayores de 50 años. (Cancer Center, 2023)

En los CPIs se tiene una población de 4840 académicos, de los cuales aproximadamente 50% son mayores de 50 años. Este dato es calculado a partir de una muestra tomada en INAOE, CIAD, CIESAS y CIBNOR en el año 2019.

En la actualidad el Sistema Nacional de Investigadores SNI, el CONAHCyT otorga un convenio de hasta 15 años por única vez para personal académico mayores de 65 años, el que mantiene el estímulo económico del investigador. Cabe mencionar que la población del SNI es del orden de 41000 investigadores nacionales registrados (CONAHCyT), que es muy pequeño comparada con la población nacional de académicos.

Por ejemplo, solamente personal docente en el ciclo superior son cerca de 270000 académicos (INEGI).

Por otro lado, existe el riesgo de que los recursos del CONAHCyT en cualquier momento no sean suficientes para solventar estos gastos, por lo tanto, se debe contar con pensiones y sistemas dignos de atención a la salud, con sostenibilidad a corto plazo para los Centros de Investigación y universidades.

Es evidente que, si queremos hacer de la investigación científica y la educación superior el motor del desarrollo del país, como ha sido para países desarrollados debemos buscar el camino para hacer más atractiva la carrera académica incluyendo la jubilación (Karamelikli, 2016) (BBC News, 2019).

En este ensayo hemos presentado un panorama de la situación actual de las jubilaciones ofrecidas especialmente por el ISSSTE, la cual es insuficiente para los académicos, y proponemos alternativas de solución para mejorarla.

III- Propuestas para el retiro digno de los académicos

Todas las propuestas que aquí se presentan incluyen la formación de fondos de los académicos para coadyuvar a reducir el costo de la pensión complementaria.

Además, es necesaria la ubicación programática para incluir la asignación de recursos para el Fondo Estratégico de Jubilación Digna y Recambio Generacional en la Planta Laboral de los Centros de Investigación, el cual debe establecer un apartado presupuestal que garantice la canalización plena de los recursos asignados, para el fortalecimiento de la jubilación del personal de CyT.

III.1 1. Propuesta para que los investigadores mantengan la compensación de antigüedad al jubilarse.

La intención de esta propuesta es que hacienda no erogue capital semilla para los fondos de retiro extraordinarios. Las bases serían:

Crear un fondo solidario que deberá ser financiada por aportaciones periódicas de la institución y de los académicos, por partes iguales, con deducciones vía nómina entre el 1% y 3 % del sueldo de los investigadores (Nathal. y Consultores, 2012). Los mecanismos para ejecutar este fondo son:

1. Que cada Centro de Investigación y las universidades (con recursos garantizados por la SHCP), mantengan de forma vitalicia una prima equivalente a la compensación por antigüedad, con sus respectivos incrementos anuales para los académicos que se jubilen.
2. Que la edad mínima de jubilación de los investigadores sea de 65 años.
3. Que los académicos que se retiren bajo este esquema transfieran a la secretaria de hacienda lo que les corresponda en el fondo.
4. Si un investigador a la edad de 70 años decide no retirarse pierde el derecho a la prima mencionada, y el fondo le entregará lo aportado en el mismo.
5. El funcionamiento del plan de retiro será revisado a los diez años.

Los numerales 1 a 5 mencionados serían la base para este método de plan complementario, y en su momento será necesario discutir un reglamento específico.

III.1.2 Propuesta de un fondo solidario para el retiro de los académicos.

Los fondos solidarios para el retiro de los académicos básicamente proponen que la institución y los académicos aporten al dicho fondo una cantidad mensual, y tienen como base una aportación semilla que lo aporte la institución con recursos de la SHCP. De tal forma que el académico al retirarse reciba, por parte del fondo, una mensualidad que complemente la pensión para lograr el 70% de su salario en activo. El capital semilla es en general grande, y si se considera que debería ser otorgado a todas las instituciones pudiera convertirse en un problema.

Por ejemplo, en el Instituto Nacional de Astrofísica Óptica y Electrónica (INAOE) se hizo un estudio actuarial para lograr un fondo de pensión complementario (Nathal y Consultores, 2012). En ese año para el INAOE se consideraba un capital semilla de ciento cuarenta millones de pesos, y la aportación, en partes iguales, de los académicos y el INAOE sería del 3 % del salario mensual de los académicos. Sin embargo, hasta la fecha no se ha conseguido la aportación de la SHCP o del CONAHCyT. Por supuesto se deben actualizar estudios actuariales que consideren las condiciones reales.

Por ejemplo, se estima que para los centros CONAHCyT sería necesario un fondo semilla de 1350 millones de pesos. (Semana Nacional de la Seguridad Social, 2023).

III.1.3 Que se homologue el tope de las pensiones del ISSSTE a las del IMSS.

Actualmente en la Ley del IMSS establece como pensión máxima 25 UMAs, que es más del doble de lo que establece la Ley del ISSSTE que es de 10 UMAs (Ley IMSS, ISSSTE).

Conclusiones

Se ha delineado del problema del envejecimiento de la planta de académicos debido a una pensión insuficiente que promueva el retiro de los mismos. Es claro que mientras no se resuelva el problema de una pensión digna, los académicos de mayor edad no se retirarán aun cuando sus condiciones de calidad de vida se han deteriorado. Esto resulta en que los jóvenes tienen menos oportunidades de poder emplearse en centros de investigación y universidades. También redundaría en que los jóvenes universitarios no se interesen en seguir una carrera científica.

Se proponen como soluciones la generación de fondos complementarios a los montos de las pensiones. Con esto se resolvería el problema de los académicos mayores que están en el décimo transitorio, así como el régimen de cuentas individuales.

Para evitar el gran desembolso que tienen los montos iniciales del fondo, se propone que el bono otorgado por antigüedad se mantenga a los académicos retirados como complemento de la pensión otorgada por el ISSSTE o por el SAR.

De no lograr detener el deterioro de las instituciones académicas por el envejecimiento de su personal, la ciencia no podrá ser un pilar del desarrollo de México.

Referencias

Abreu, Ana (2021). Diabetes. Encuesta Nacional de Salud Pública, 2021. Instituto Nacional de Salud Pública. Secretaria de Salud.

Así es el incremento anual 2023, en una pensión topada. (2023). Retrieved from <https://pensionjusta.com/issste-pension-issste-pension-issste-2023-issste-2023-2023-salario-minimo-una-incremento-de-pension-2023-incremento-de-pension-pension-justa/>

BBC News. (2019). Cómo Singapur pasó de ser una isla pobre a uno de los países más ricos del mundo. Retrieved from BBC News website: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47032379> Boletín No 3117 Cámara de diputados, México. Noviembre 2022. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/comision-aprobo-dictamenes-en-materia-de-jubilacion-y-acceso-a-la-seguridad-social>

Campos, I, et.al. (2021) Sobrepeso, Obesidad e Hipertensión arterial en México. Encuesta Nacional de Salud Pública, 2021. Instituto Nacional de Salud Pública. Secretaria de Salud.

Cancer Center (2023). At what age is cancer most common?. cancer center.com.

<https://www.cancercenter.com/community/blog/2023/06/cancer-risk-by-age#Q1>

CONACyT, Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. <https://conahcyt.mx/sistema-nacional-de-investigadores/>

- Factorial, C. (2023). Todo sobre la UMA en México y el rol que juega en tu empresa. Retrieved from <https://factorial.mx/blog/todo-sobre-uma-mexico/#:~:text=Dicha unidad de cuenta%2C UMA, obligaciones fiscales de cada colaborador.>
- INEGI. (2020a). Estadísticas a Propósito Del Día Mundial De Los Docentes (Enseñanza Superior). 1–2. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/DOCSUP_Nal20.pdf
- INEGI. (2020b). FormacionTIC-INEGI2020.
- Jornada, L., & Guti, T. (2017). mexicanos formados en ciencia y tecnología. 2015–2017.
- Karamelikli, H. (2016). La importancia de la ciencia para el desarrollo económico. TRT En Español, 1. <http://www.trt.net.tr/espanol/programas/2016/03/02/la-importancia-de-la-ciencia-para-el-desarrollo-economico-443227>, Ley del seguro social, imss 1995 – 2023, dof 25-04-2023
- Ley del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado 2007 – 2012. dof 28-05-2012
- Martínez Aviña, J. T. (2020). Historia de las pensiones en México. Breve análisis de los modelos de pensiones en México. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, <Http:Ciss-Bienestar.Org/> 23–32.
- Nathal Consultores, Informe Actuarial Sobre el Plan de Pensiones de INAOE, (2012).
- Nathal Consultores, propuesta INAOE modificada Mayo 2012.
- países/mexico) México - Piramide de población <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/mexico>. (2021). 1–7.
- Palacios, Robert, and Edward Whitehouse. “Civil-service pension schemes around the world.” (2006).

Principal, P. (2020). Lo que necesitas saber de las aportaciones voluntarias++. <https://principal.com.mx/herramientas/articulos/aportaciones-voluntarias>

Semana Nacional de la Seguridad Social, Cámara de diputados, 24-26 abril 2023, ponencia “Plan de pensiones complementario para Centros de Investigación”

Villarreal, H., & Macías, A. (2020). El sistema de las pensiones en México. In CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf

TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS PENSIONARIOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES EN MÉXICO Y SU SITUACIÓN DE INVIABILIDAD

TRANSFORMATION OF THE PENSION SYSTEMS OF PUBLIC
STATE UNIVERSITIES IN MEXICO AND THEIR SITUATION OF
NON-VIABILITY

Víctor Manuel Méndez Sánchez⁴⁹

Resumen

Palabras clave: reforma, sistema de pensiones, UPE, universidades públicas

Abstract

Key words: reform, pension system, UPE, public universities.

Introducción

Uno de los principales problemas que enfrenta la mayoría de las Universidades Públicas Estatales (UPE) en México, es el de la inviabilidad de sus sistemas de jubilaciones y pensiones. Los esfuerzos realizados durante los años 2002-2018 para su saneamiento financiero a través de la incorporación del programa de asignación de apoyos extraordinarios SEP-ANUIES, con el objetivo de diseñar e instaurar una estrategia de desarrollo orientada hacia su viabilidad económica, han tenido resultados favorables que se pueden constatar a partir de las reformas pensionarias realizadas durante el periodo de funcionamiento de este programa, con las que se han tenido logros significativos, en lo referente

⁴⁹ Asesor Técnico de la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU).

a la disminución de sus pasivos contingentes y en la creación y fortalecimiento de los fondos de reserva (antes inexistentes) y en general en las modificaciones a sus esquemas de aportaciones y de beneficios, aunque se reconoce que tales iniciativas han sido insuficientes ante la magnitud del problema.

Así, en todo este proceso, la realidad actual de los sistemas pensionarios de las UPE, nos muestra que la casi totalidad de estas universidades han realizado reformas que, en mayor o menor grado de profundidad, han modificado la estructura original de su sistema pensionario

Sin embargo, aun con todos estos avances, la problemática del financiamiento de los sistemas de pensiones y jubilaciones de las UPE sigue siendo uno de los principales motivos de preocupación de las autoridades universitarias y de los respectivos gobiernos de cada una de las entidades federativas, sobre todo, ante la insuficiencia presupuestal en que se encuentra un grupo numeroso de estas instituciones educativas, que están enfrentando dificultades económicas para atender diversos compromisos institucionales, debido principalmente al incremento acelerado en el pago de la nómina del personal pensionado. Los efectos que se desprenden de esta situación son diversos, pero entre estos destaca la situación de incertidumbre laboral que se está presentando en algunas universidades por la presión que provoca el gasto pensionario, y por la negativa del gobierno federal y de la cámara de diputados en la asignación de recursos extraordinarios, al fondo U081 de apoyo a los sistemas de pensiones de las UPE, que se ha mantenido en ceros durante el periodo 2019-2023, sin mediar justificación alguna. Incluso, en algunas UPE se ha llegado al extremo de no disponer desde hace varios años de recursos suficientes para atender el compromiso de pago de la nómina de sus trabajadores activos en los últimos meses de cada año, así como del pago del aguinaldo y otras prestaciones.

Por lo anterior, en este documento se plantea como objetivo central, describir de manera general la situación de crisis presupuestal que están enfrentando las UPE por la falta de subsidios para dar atención al

mayor de sus problemas estructurales y, en torno a esto, demandar la reactivación del citado fondo para efectos de continuar incentivando el proceso de transformación del sistema pensionario universitario.

De esta manera, la utilidad de esta aportación radica en que puede servir como referente para entender el riesgo de insuficiencia presupuestal en que se encuentran las UPE por la situación de inviabilidad de sus sistemas de pensiones y jubilaciones; cabe mencionar que ante la inexistencia de políticas públicas para dar solución a la compleja problemática pensionaria que enfrentan las universidades públicas, resulta indispensable contar con aportaciones orientadas al diseño de las mismas, en un ejercicio y compromiso de corresponsabilidad entre autoridades, trabajadores y sindicatos.

El documento también aporta elementos para una mayor comprensión de esta problemática, lo que servirá de apoyo en la información que se debe proporcionar a la población derechohabiente, de activos y jubilados de las UPE, con la finalidad de que se enteren de la situación de riesgo potencial del sistema pensionario y de la necesidad de impulsar medidas de ajuste para garantizar su viabilidad a futuro.

I. El subsistema de las UPE

De acuerdo con información proporcionada por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior ANUIES (2022), correspondiente al periodo escolar 2020-2021, el nivel de educación superior en México se encuentra conformado por un total de 3,578 instituciones educativas, de las cuales 2,570 (71.83%) son particulares y, las restantes 1,008 (28.17%) son instituciones públicas. Estas últimas, se dividen en once subsistemas que aparecen en la tabla 1, entre las que se encuentran las Universidades Públicas Estatales (UPE), las cuales constituyen un subgrupo de 35 instituciones que se encuentran distribuidas en 31 de las 32 entidades federativas del país (con excepción de la Ciudad de México), en las que solamente cuatro de estas entida-

des cuentan con dos universidades del mismo subsistema (Chihuahua, Sonora, Campeche y Sinaloa).

Tabla 1. Número de Instituciones Públicas de Educación Superior (IES) por subsistema: Periodo 2020-2021

Subsistema	Número de IES
Universidades públicas federales	7
Universidades públicas estatales	35
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	23
Universidades interculturales	10
Universidades tecnológicas	121
Universidades politécnicas	62
Institutos tecnológicos federales	128
Institutos tecnológicos descentralizados	122
Centros de investigación CONACyT	24
Normales públicas	232
Otras IES públicas	244
<i>Total de instituciones públicas</i>	<i>1,008</i>
Instituciones particulares	2,570
Total de instituciones nivel nacional	3,578

Fuente: elaboración con datos de la ANUIES (2022, p.3)

Las UPE son instituciones de educación superior ubicadas en los principales centros urbanos del país, que comprende a las capitales de los estados y muchas de las ciudades de mayor tamaño poblacional, las cuales se encuentran establecidas en sedes principales y extensiones a nivel de regiones o campus universitarios. Estas universidades se instituyeron por decreto de los respectivos congresos estatales, por el que se les otorga facultades y atribuciones con carácter jurídico como Organismos Públicos Descentralizados, para la realización y desarrollo de las funciones de docencia, investigación y de difusión y extensión de la cultura.

Al subsistema de las UPE le ha correspondido desempeñar durante más de medio siglo, un importante papel como instituciones pioneras

de la educación superior en las entidades federativas del país; incluso, el conjunto de estas universidades, constituye el de mayor cobertura educativa en el nivel superior a nivel nacional; la matrícula atendida por las UPE, durante el periodo escolar 2021-2022, en los niveles de Técnico Superior Universitario y Licenciatura, suma un total de 1 millón 309 mil 991 estudiantes, que equivale a 39.82% de la matrícula total de las instituciones públicas (3 millones 289 mil 659 alumnos), y a 25.65% con respecto a la matrícula total a nivel nacional, que incluye a la educación privada (5 millones 106 mil 696 alumnos). En el mismo sentido, se debe tomar en cuenta que el subsistema de las UPE mantiene el indicador más alto de matrícula inscrita en programas de licenciatura y TSU acreditados por su calidad (programas acreditados por organismos reconocidos por el COPAES o en el Nivel 1 de los CIEES), que equivale a más del 80% de su matrícula total.

II. Marco legal de la seguridad social en las UPE

La seguridad social en México está garantizada jurídicamente a partir de lo expresado en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, respecto a la utilidad pública de la Ley del Seguro Social. En el artículo 2 de esta Ley, se hace mención explícita a la finalidad de la seguridad social, en los términos siguientes:

[...] 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.

De igual manera, en el caso específico de las UPE, la Ley Federal del Trabajo (LFT), menciona en su artículo 353U, capítulo XVII, que los trabajadores de las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley:

[...] disfrutarán de sistemas de seguridad social en los términos de sus Leyes Orgánicas o conforme a los acuerdos que con base en ellos

se celebren. Estas prestaciones nunca podrán ser inferiores a los mínimos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley del Seguro Social.

En tal sentido, la garantía de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores universitarios se sustenta jurídicamente en el derecho a la seguridad social que se otorga por mandato constitucional y por las leyes antes citadas. Sin embargo, en lo particular, cada universidad ha tenido que diseñar e implementar su propio sistema pensionario mediante acuerdos contractuales y a través de reglamentos específicos con sus sindicatos de académicos y administrativos y, de la misma manera, le ha correspondido realizar las adecuaciones y reformas a los mismos.

III. La situación de inviabilidad económica y la heterogeneidad de los sistemas pensionarios de las UPE

El problema de la inviabilidad económica del sistema pensionario de las UPE, de acuerdo con el informe de la SEP-ANUIES (2004), se empezó a atender desde el 26 y 27 de mayo del año 2000, fecha en que se realizó en la Universidad Autónoma de Baja California, la XV Sesión del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA). En dicha reunión se integró una comisión con el fin de analizar la problemática pensionaria de las UPE y realizar propuestas para su atención.

Con tal propósito, a partir de esta fecha y hasta el mes de mayo de 2002, se realizaron diversas actividades que iniciaron con la elaboración de un diagnóstico acerca de la problemática financiera de las UPE, derivada de los pasivos contingentes de sus sistemas de pensiones y jubilaciones, para lo cual se tomó el acuerdo de evaluar actuarialmente cada uno de los sistemas utilizando una metodología estandarizada.

Posteriormente, en base a los resultados de estos estudios, en los que se detectaron diversas inconsistencias en el diseño de estos sistemas, así como la situación de inviabilidad desde la perspectiva actuarial, se decidió realizar las gestiones correspondientes ante diversas

instancias, para instituir un programa de apoyo a las UPE con recursos extraordinarios de la federación, con la finalidad de incentivar la realización de reformas a sus sistemas de pensiones y jubilaciones. A partir de lo anterior, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión autorizó la asignación de mil millones de pesos, que serían sometidos a concurso entre las UPE, de acuerdo con los resultados del ahorro generado por las reformas pensionarias, mismo que se acordó dividir en tres factores a considerar en la disminución del déficit:

1. Disminución de pasivos por reformas en las generaciones actuales.
2. Disminución de pasivos por reformas en las generaciones futuras.
3. Incremento en cuotas y reservas para fondos de pensiones.

Asimismo, con el objetivo de precisar las formas de operar del programa, la Comisión SEP-ANUIES estableció las Reglas de Operación de este fondo de apoyo, las cuales, luego de ser aprobadas en la Cámara de Diputados, fueron publicadas y remitidas de manera oficial a los rectores de las UPE. (pp. 1-4)

Las adecuaciones y reformas llevadas a cabo por las UPE que accedieron a los beneficios de este fondo, se sintetizan en lo siguiente: cambios en la estructura original de su sistema pensionario, modificación de los requisitos de edad y antigüedad para acceder a la jubilación y a la pensión por vejez, así como la creación o modificación del sistema de aportaciones, ajustes al esquema de beneficios e introducción de mecanismos de regulación de la cuantía de la percepción pensionaria. A nivel de detalle se pueden mencionar cambios como los siguientes: la eliminación de la doble pensión, pasando de adicional a complementaria; incremento de la edad de jubilación alcanzando la edad de 60 o 65 años con un mínimo de 30 o 35 años de antigüedad en el servicio; establecimiento del salario regulador indexado al INPC para limitar el monto de las pensiones (con respecto a los últimos 5 o 10 años laborados, o bien en otros casos con referencia a toda la vida laboral); instauración de nuevos esquemas de jubilación y pensión para las nuevas generaciones, establecimiento e incremento de cuotas del trabajador

y aportaciones de la universidad (destacan en este punto algunas reformas pensionarias realizadas en algunas universidades, como son: UdeG, UANL, UABCS, UACH, UADY, UAT y UASLP, en las que los jubilados y pensionados aportan cuotas al igual que los trabajadores activos para poder dar viabilidad a su sistema pensionario); otorgamiento de estímulos a la permanencia y; creación o fortalecimiento de fondos en fideicomiso (algunas UPE como las antes mencionadas cuentan con fondos propios en proceso de consolidación que les ayudará en el futuro para enfrentar el pago de los crecientes compromisos en materia pensionaria), entre otras medidas.

Sin embargo, a pesar de estos resultados, la problemática pensionaria de las UPE continúa afectando el presupuesto institucional, al grado de representar porcentajes cada vez más elevados, que en el caso de algunas universidades representa el factor principal del quebranto financiero.

De acuerdo con un estudio del CIEP (2017), “la situación actual de las pensiones en las UPES se caracteriza por tener diferentes beneficios, distintas reglas de administración y varias formas de financiamiento dentro de la misma institución; así como, entre las distintas universidades”. También menciona que la ANUIES ha logrado clasificar a las UPES, según la estructura de financiamiento y las divide en cuatro grupos:

Grupo 1. Sistema afiliado a institución de seguridad social: Las que se encuentran afiliadas a una institución de seguridad social federal (IMSS o ISSSTE) o estatal (por ejemplo, en el caso de la Universidad Veracruzana, el IPE) y las pensiones quedan determinadas a partir de reglas específicas que definen la relación entre universidad e institución.

Grupo 2. Sistema complementario: Las que tienen sistemas complementarios al de alguna institución de seguridad social como el IMSS o el ISSSTE; esto es que la universidad asume la responsabilidad de cubrir la parte restante o “complementaria” de las pensiones, lo cual se encuentra acordado en los contratos colectivos.

Grupo 3. Sistema propio: Las que cuentan con sistema propio con responsabilidad total.

Grupo 4. Sistema doble: Son universidades con sistemas cuyos afiliados se encuentran cotizando en una institución de seguridad social federal o estatal y, además, cuentan con sistema propio de pensiones. (p. 100)

La falta de una normatividad para el diseño y regulación del sistema pensionario de las UPE en su etapa inicial, obviamente derivó en la situación de heterogeneidad actual de estos sistemas, en cuanto al tipo de esquema, características de financiamiento y del otorgamiento de beneficios, criterios para el cumplimiento de requisitos, mecanismos de regulación del monto de la pensión, situación de inviabilidad, entre otras características.

Otro problema de origen tiene que ver con la inexistencia de recursos etiquetados en el presupuesto ordinario de las UPE y la falta de planeación en la disposición de fondos para atender los compromisos institucionales del pago de esta prestación de seguridad social.

IV. El Fondo de Apoyo para las Reformas Estructurales

El programa del Fondo de Apoyo para la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (FAAPEUPE), constituye el instrumento estratégico fundamental implementado por las autoridades de la comisión SEP ANUIES, en coordinación con el gobierno federal, desde el año 2002, para motivar a que las Universidades Públicas Estatales (UPE) realicen reformas a sus sistemas pensionarios y con ello reducir los pasivos contingentes derivados del creciente pago de los compromisos pensionario que se tienen pactados en los Contratos Colectivos de Trabajo de estas instituciones educativas. De acuerdo con Aguirre (2018), con el incentivo generado para las universidades a través de la asignación de recursos extraordinarios federales, las UPE han realizado un total de 65 reformas pensionarias durante el periodo 2002-2018, mismas que han implicado una reducción significativa de

sus pasivos contingentes. El mismo autor, describe esta situación en una tarjeta informativa, de la manera siguiente:

[...] De no haberse concretado las reformas que ha estimulado el fondo, entonces el déficit actuarial, calculado al 31 de diciembre de 2017, a grupo abierto sería de \$1 billón 388,789 millones. Las reformas han logrado reducir dicho déficit a \$541,235 millones, lo que implica una disminución de 61.03%. Estas cantidades representan el valor presente actuarial de los déficits de los próximos 170 años, por lo que no son comparables con el presupuesto de un solo año. De acuerdo con otros indicadores distintos al déficit actuarial, dichas reformas han generado ahorros para las UPE, distribuidos de la manera siguiente: Ahorro en pasivo generacional: \$140,624 millones, ahorro en pasivo nuevas generaciones: \$395,838 millones; y ahorro aproximado por incremento en cuotas de trabajadores y pensionados: \$148,505 millones. El ahorro total a valor presente es: \$684,967 millones. (Aguirre, 2017 pp.1-2).

De igual manera, en el “Diagnóstico U081 Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES”, documento técnico publicado en agosto de 2018 por la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), se afirma que el programa de reformas estructurales es un éxito, debido a que a través de la asignación de 14,486.7 millones de pesos de recursos federales extraordinarios a las UPE, para apoyar sus reformas pensionarias, se ha logrado un ahorro efectivo 673,901.3 millones de pesos; es decir, el equivalente a 47 pesos de ahorro por cada peso de apoyo aportado por la federación. (p. 6)

No obstante, como se puede observar en la tabla 2, la autorización de recursos para este fondo ha estado sujeto a una asignación irregular e incierta en el presupuesto de egresos de la federación, debido a que el monto asignado durante el periodo 2002-2018 ha mantenido un comportamiento variable, incluso con reducciones significativas en la mayoría de estos años, con respecto la cantidad autorizada en los ejercicios presupuestales de 2002 y 2003, que corresponde a los dos primeros años del inicio del programa, con 1,000 millones en cada uno

de estos; además de que en 2017 y 2018, la iniciativa del presupuesto de egresos federal se envió sin considerar asignaciones para este fondo, situación que posteriormente tuvo que ser modificada logrando que se autorizaran 580 y 686 respectivamente en cada uno de estos años.

Por otra parte, en lo referente a la distribución de estos fondos durante el periodo 2002-2018, en el gráfico 1 se aprecia que la UdeG y la UANL recibieron los mayores montos que equivalen a 14.38% y 12.00% respectivamente del total. En términos generales, se observa, que la mitad de las universidades recibieron aportaciones muy bajas, con cantidades que varían desde porcentajes inferiores al 1% hasta 1.68%; en tanto que a la otra mitad les correspondieron montos que van desde 2.04% hasta el porcentaje mayor de 14.38%. Al respecto, se debe considerar, que si bien la distribución de los fondos está determinada por el peso de los tres factores ya mencionados, de disminución del déficit; aunque cabe mencionar, que también influye en este cálculo, el tamaño de la plantilla laboral de cada universidad.

En lo que respecta al periodo 2019-2023, la situación resulta más complicada, porque en el presupuesto de egresos de la federación durante estos últimos cinco años, el renglón correspondiente a dicho fondo apareció en ceros y, hasta la fecha no se ha definido qué es lo que pasará con este programa de apoyo a las reformas estructurales de las UPE en los siguientes ejercicios de asignación presupuestal

Tabla 2. Fondos de Apoyo para Reformas Estructurales de las UPES (para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones) Período 2002-2018 (Millones de pesos)

Universidades Públicas Estatales	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
U. A. de Aguascalientes		85.04	20.15	25.04	12.06	44.23	19.25	20.58	17.61	16.07	13.93	16.163	14.592	14.256	12.868	10.219	11.431	353.489
U. A. de Baja California	39.34	49.46	12.12	92.07	9.05	22.87	15.38	14.86	10.55	10.38	9.22	12.370	12.601	11.713	11.579	7.983	10.597	352.143
U. A. de Baja California Sur		2.52	0.81	4.85	2.43	21.89	4.00	4.17	3.75	3.45	2.11	2.658	2.713	2.802	4.206	3.621	5.710	71.690
U. A. de Campeche					5.80	36.66	13.38	13.16	10.83	9.80	8.33	9.645	9.618	8.881	7.967	7.887	10.000	151.958
U. A. del Carmen								9.18	8.77	7.97	6.32	6.810	7.231	7.891	7.111	5.214	7.314	73.811
U. A. de Coahuila	78.88	11.68	18.23		7.54	80.54	74.86	74.59	61.39	54.07	47.46	57.182	60.752	60.857	50.713	15.252	34.870	788.866
U. de Colima	8.18	19.59			5.22	44.73	25.58	26.53	22.58	21.47	18.72	22.554	21.218	17.369	17.615	10.305	13.401	295.062
U. A. de Chiapas	5.78	1.56	0.08	7.08		17.47				0.99	0.65					0.247	0.291	34.148
U. A. de Chihuahua							5.69	5.87	7.30	6.40	6.10	9.109	9.947	8.974	8.949	6.705	8.579	83.623

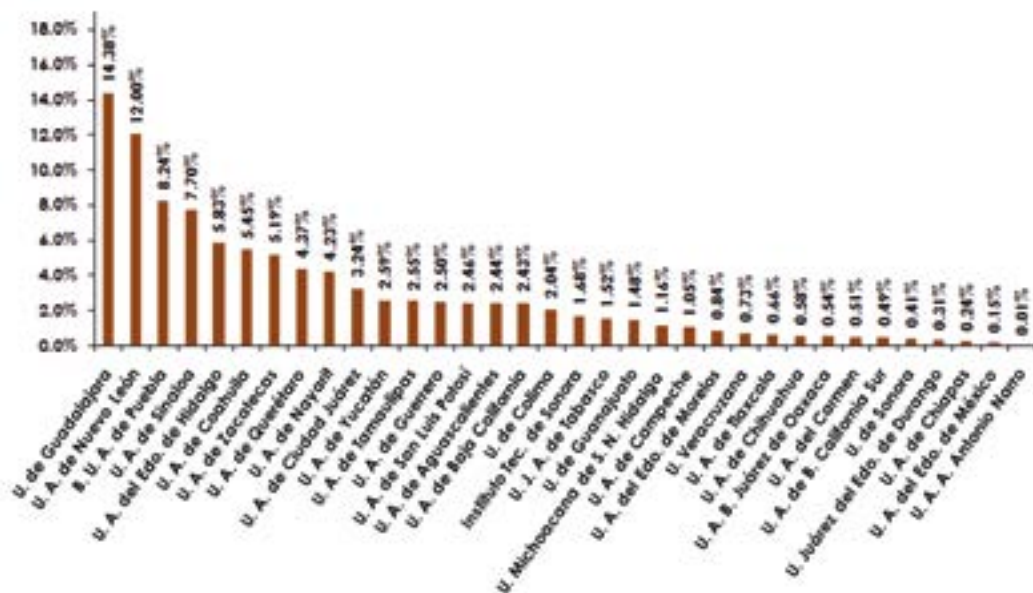
Universidades Públicas Estatales	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
U. A. de Ciudad Juárez	80.52	33.89	18.04	56.79	10.79	69.52	25.76	25.59	21.22	19.60	16.74	19.787	18.034	16.645	14.544	10.597	11.619	469.686
U. Juárez del Edo. de Durango	8.53	3.07					11.38	11.67	10.18									44.830
U. de Guanajuato	43.85	4.95	7.87	5.93	5.22	29.83	12.54	12.49	10.87	9.78	8.33	11.132	9.113	8.841	9.840	8.174	16.033	214.793
U. A. de Guerrero	50.00	30.00		102.30	1.86	21.51	18.48	18.27	25.19	19.04	9.01	17.545	13.836	13.301	10.237	6.074	5.402	362.055
U. A. del Edo. de Hidalgo	68.15	27.37	14.00	9.17	28.19	192.60	57.56	58.75	47.06	45.17	38.80	47.287	43.793	51.830	43.052	35.469	36.320	844.571
U. de Guadalajara		200.00	74.00		80.00	97.24	266.66	225.00	170.00	170.00	120.00	150.000	120.000	110.000	100.000	100.000	100.000	2,082.900
U. A. del Edo. de México	8.44	2.03	0.78	10.00	0.81													22.060
U. Michoacana de S. N. Hgo				95.00	3.00			11.92	9.78	9.05	7.96			7.572	10.000	9.000	5.336	168.618
U. A. del Edo. de Morelos		1.52			0.58	6.20	1.62	4.51	4.19	3.96	7.74	13.461	12.168	15.237	16.141	16.101	18.814	122.242
U. A. de Nayarit	104.46	34.74	31.48	37.45	16.47	33.59	26.07	32.53	27.14	26.06	25.64	38.575	37.228	38.829	36.349	29.264	37.17	613.045

Universidades Públicas Estatales	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
U. A. de Nuevo León	126.60	51.47	47.17	100.00	80.00	45.94	166.06	168.48	144.74	129.25	99.28	90.933	110.115	110.010	94.670	82.890	91.338	1,738.946
U. A. B. Juárez de Oaxaca						78.73												78.730
B. U. A. de Puebla		123.57		50.00	58.81	58.12	121.74	116.05	96.01	85.10	72.61	88.906	78.479	79.838	77.647	37.342	50.000	1,194.222
U. A. de Querétaro	115.43	33.34	26.00			79.56	49.18	49.67	41.59	39.50	33.68		36.403	37.077	33.737	27.569	30.543	633.279
U. A. de San Luis Potosí	10.24		4.42		18.21	16.01	34.49	34.92	27.42	26.17	23.19	29.511	28.511	26.534	27.304	17.965	30.997	355.892
U. A. de Sinaloa	50.00	20.43			5.00	41.18	130.26	122.87	103.12	92.93	79.89	82.756	103.327	99.112	81.054	48.856	54.678	1,115.463
U. de Sonora	13.77	3.44		27.88		14.02												59.110
Instituto Tecnológico de Sonora	60.95	20.42	5.98		5.80	27.67	9.44	11.32	14.10	12.53	11.29	13.276	12.071	11.940	11.180	7.370	8.311	243.648
U. J. A. de Tabasco							22.17	21.78	18.31	16.97	16.23	22.175	21.560	21.902	20.564	18.035	20.697	220.393
U. A. de Tamaulipas	93.51	41.76	5.23		12.07	15.40	23.20	22.91	17.44	14.11	12.97	19.412	18.348	16.613	27.345	12.619	16.262	369.199

Universidades Públicas Estatales	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
U. A. de Tlaxcala	8.78	3.57			1.39	60.93	2.69	2.93	2.41	2.18	1.91		2.076	2.132	1.935	1.403	1.459	95.795
U. Veracruzana	24.59	6.25	3.72	45.72		24.87												105.150
U. A. de Yucatán		116.83	51.09		10.79	35.74	8.85	13.43	14.68	13.38	9.55	18.030	18.985	17.811	16.873	12.615	16.175	374.829
U. A. de Zacatecas		71.50	32.83	30.00	18.91	82.95	53.71	65.97	51.77	49.62	42.34	50.723	44.488	47.958	44.230	31.485	32.653	751.137
U. de Quintana Roo																		0.000
U.A.A. Antonio Narro															1.347			1.347
Total	1,000	1,000	374	699.28	400	1,300	1,200	1,200	1,000	915	750	850	867.207	865.925	799.057	580.261	686.000	14,486.730

Fuente: Elaboración propia, con datos de las asignaciones del Fondo de Apoyo para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE: periodo 2002-2018, publicados por la DGEU, Subsecretaría de Educación Superior de la SEP.

Gráfico 1: Distribución porcentual por universidad de recursos del fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las UPES: Periodo 2002-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de las asignaciones del Fondo de Apoyo para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE; periodo 2002-2018, publicados por la DGESEU, Subsecretaría de Educación Superior de la SEP.

Ante esta situación, que está repercutiendo de manera desfavorable en el proceso de saneamiento financiero de los sistemas pensionarios de las UPE, los rectores de las UPE y la ANUIES; así como las dirigencias de los sindicatos de trabajadores académicos y administrativos (a través de la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios CONTU), han realizado diversos tipos de gestiones ante las autoridades educativas, legislativas y hacendarias, a nivel federal, con la finalidad de lograr acuerdos en cuanto a la importancia y la necesidad de seguir mantenimiento este programa de apoyos extraordinarios, pero además en que se pueda revisar y redefinir los criterios de asignación de los recursos de este fondo bajo convenios de corresponsabilidad, y

de la aplicación de procesos de transparencia y rendición de cuentas, que permitan dar viabilidad económica a estos sistemas pensionarios.

V. Crisis presupuestal de las UPE ante el problema pensionario

Las reformas realizadas a los sistemas de pensiones y jubilaciones de las UPE durante la última década del siglo XX, pero principalmente las que corresponden al proyecto SEP-ANUIES, que comprende el periodo 2002-2018, han modificado de manera significativa la situación de inviabilidad económica inicial de la mayoría de estos sistemas de seguridad social, mismos que actualmente registran una notable disminución de sus pasivos contingentes, derivados de las reformas impulsadas para su mejoramiento y saneamiento económico. Las medidas y acciones de ajuste contenidas en los rediseños de los sistemas pensionarios, han estado orientadas en lo general en dos propósitos: por una parte, en desacelerar el ritmo de crecimiento de pago de las prestaciones pensionarias y, por otra, en diversificar las vías de financiamiento e incrementar los ingresos para su sostenimiento en los próximos años.

Los logros, han sido altamente satisfactorios en términos de avance en las perspectivas de viabilidad económica; no obstante, a pesar de estos resultados, la problemática pensionaria de las UPE continúa afectando su presupuesto institucional, sobre todo en algunas universidades, al grado de representar un riesgo potencial para su buen funcionamiento, debido a que deben destinar cantidades crecientes de recursos propios para la cobertura de esta prestación de seguridad social. Cabe mencionar que la situación del nivel de inviabilidad difiere de una universidad a otra, de tal forma que mientras en ciertas instituciones se cuenta con sistemas pensionarios con viabilidad a corto y mediano plazo, en otras la tendencia de crecimiento del pago de este tipo de obligaciones constituye el principal factor de riesgo presupuestal.

En el mismo sentido, en base a información oficial de la DGEU/SES (2023), se debe precisar que entre las principales causas del déficit presupuestal estimado para el año 2023 en algunas UPE, que correspon-

den a los estados de Morelos (UAEM), Michoacán (UMSNH), Nayarit (UAN), Durango (UJED) y Zacatecas (UAZ), destaca el relativo a la carga financiera del pago de pensiones y jubilaciones, con 46% del total de dicho déficit (p. 18).

Además, en este mismo contexto, hay que considerar la problemática pensionaria que están enfrentando otras universidades, como es el caso de la Universidad Autónoma del Carmen, la cual desde el año 2019 no ha podido autorizar nuevas jubilaciones debido a la falta de presupuesto, situación que tiene actualmente en lista de espera a 110 trabajadores sindicalizados de una plantilla laboral de 1,100 trabajadores activos (10% del total) que no pueden ejercer su derecho a la jubilación, aun cuando cubren todos los requisitos establecidos por la leyes vigentes. Incluso, el problema se ha agudizado a tal extremo, que los actuales jubilados y pensionados están enfrentando dificultades con el pago de las pensiones del año en curso.

En relación a lo anterior, la representación de la CONTU ha expresado reiteradamente esta problemática por diferentes vías, sobre la cual se han formulado recomendaciones específicas, entre las que destacan los señalamientos respecto a las tendencias crecientes del pago de obligaciones institucionales que deben ejercer los distintos regímenes pensionarios, mismas que en función de los compromisos asumidos en los años anteriores, avanzan a un ritmo mayor que la captación de ingresos por cuotas de sus trabajadores y por las aportaciones patronales, incluidos en esto los subsidios federales extraordinarios. Tal situación obliga a revisar y replantear la reactivación del Fondo de Apoyo para las Reformas de los Sistemas de Pensiones y Jubilaciones de las UPE y, en el mismo sentido, establecer compromisos que sean factibles de realizar en el diseño de reformas pensionarias orientadas a considerar los ajustes paramétricos que demanda la nueva realidad económica y demográfica en esta materia; además de la responsabilidad que deben asumir las autoridades educativas y los gobiernos federal y estatales en la creación y consolidación de los fondos de reserva, de

tal forma que considerando todas estas medidas, en conjunto, se permita abatir el creciente déficit pensionario que enfrentan las UPE, con la finalidad de garantizar su viabilidad económica en el corto, mediano y largo plazo.

Desde luego, es importante señalar que el no haber destinado recursos a este programa durante el mencionado periodo, está ocasionando que la situación de inviabilidad pensionaria se agudice al no poder destinar apoyos al fortalecimiento de los fondos ya constituidos en la mayoría de las UPE y, asimismo a reducir el margen de maniobra respecto a los ajustes pensionarios que pudieran realizarse. Por otra parte, se debe considerar que las reformas a los sistemas de pensiones y jubilaciones de las UPE constituyen en su mayor parte procesos de ajuste y regulación pensionaria que se deben seguir promoviendo y estimulando, debido a los resultados obtenidos hasta este momento, no hacerlo implicará que las fortalezas contenidas en gran parte de estos sistemas tiendan a deteriorarse y a poner en riesgo los avances obtenidos.

De esta manera, los medios o acciones que se han considerado como los viables para la consecución de dicho objetivo, se enfocan en diversos aspectos que implican abordar el problema desde la perspectiva de una visión integral de la problemática de envejecimiento de las UPE, lo que supone la necesidad de plantear desde el inicio, la elaboración de diagnósticos con cuestiones que tienen que ser aclaradas acerca de que el tema pensionario de estas universidades corresponde a una problemática de mayor alcance y complejidad, que se está presentando en los sistemas de pensiones a nivel nacional e internacional; en el mismo sentido habrá que precisar, que las UPE enfrentan un proceso de envejecimiento, y también la mayoría de sus trabajadores, que actualmente constituye un gasto creciente, el cual no representó mayor problema para estas universidades en la etapa de su fundación y de desarrollo durante sus primeros años. Sin embargo, es necesario resaltar que la situación de envejecimiento de la plantilla laboral de las UPE, representa un aspecto fundamental de la problemática estructural de

dichas instituciones, que no ha contado con el respaldo presupuestal, suficiente y oportuno, a través de la asignación de recursos ordinarios etiquetados; además de que existe la percepción en la comunidad de los trabajadores universitarios y en sus sindicatos, de que no se ha valorado el esfuerzo y compromiso por haber impulsado un número significativo de reformas pensionarias en la mayoría de la UPE, lo que ha implicado ahorros considerables en los pasivos contingentes de esta prestación de seguridad social.

En apoyo a los argumentos anteriores, se debe precisar que los sistemas de pensiones y jubilaciones federales, a diferencia de los sistemas universitarios, disponen de una partida presupuestal creciente que se autoriza en cada ejercicio fiscal. Por ejemplo, durante el periodo de 2020 a 2022, el total del gasto federal ejercido por el pago de pensiones y jubilaciones contributivas ha sido superior al billón de pesos en cada uno de estos años, e incluso, para el cierre del actual ejercicio fiscal 2023, se proyecta un gasto total de \$1 billón 333 mil 300 millones de pesos.

Conclusiones

Por las razones expuestas y, ante la desatención que se ha tenido con las universidades públicas en el tema de la situación de inviabilidad de su sistema pensionario, el sindicalismo universitario representado por la CONTU, insiste en demandar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, se considere la reactivación del Programa de Apoyo para las Reformas de los Sistemas de Pensiones y Jubilaciones de las UPE, mediante la asignación presupuestal de recursos al fondo U081. Tales recursos serían distribuidos conforme a las reglas y procedimientos que determine la DGESE/SES (incluyendo evidentemente los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas) de acuerdo con la convocatoria de participación dirigido a las 35 UPE, con el fin de continuar incentivando la realización de reformas pensionarias que estén orientadas hacia la reducción de sus pasivos contingentes y a la

creación y fortalecimiento de los fondos de reserva pensionaria; además de respaldar económicamente a las instituciones que ya hicieron sus reformas y se encuentran a la espera de estos recursos.

Asimismo, se solicita tomar en cuenta la situación de riesgo financiero que enfrentan las universidades que se encuentran incorporadas a sistemas de pensiones estatales y que han recibido un trato marginal en la distribución de estos fondos federales pensionarios, como es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad Autónoma de Sonora, Universidad de Quintana Roo, y la Universidad Veracruzana. Se propone que estas instituciones educativas sean consideradas en la asignación de recursos de apoyo para el fortalecimiento de sus sistemas pensionarios, debido a que independientemente de que los sistemas estatales sean los responsables del otorgamiento de esta prestación de seguridad social, las universidades incorporadas a dichas instituciones están obligados a destinar cantidades crecientes de aportación patronal para el sostenimiento del sistema.

Bibliografía

- Aguirre F. (2017). Tarjeta informativa sobre la partida U-081: "Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales". Saltillo, Coahuila.
- ANUIES (2022). "Guía del Sistema de Educación Superior Mexicano para Embajadas y Consulados". Ciudad de México.
- CIEP (2017). "Pensiones en México: 100 años de desigualdad". México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.
- DOF (2022). Ley Federal del Trabajo. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>

- DGESU/SES (2018). "Diagnóstico U081 Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES". México. Recuperado de https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sites/default/files/2020-01/Diagn%C3%B3stico%202018%20U081_Version_final.pdf
- DGESU/SES (2023). "Reunión de trabajo Subsecretaría de Educación Superior- Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios". Guanajuato, Gto.
- DOF (2022). Ley Federal del Trabajo. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- DOF (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- SEP/ANUIES (2004). "Informe del Programa de Fomento a Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales". XXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, 21 y 22 de mayo, Aguascalientes, Ags.



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Análisis y perspectivas de los Sistemas de pensiones en México
se terminó de imprimir en Abril de 2024
en la Dirección de Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados
con un tiraje de 500 ejemplares.

