

IV. LOGRAR FINANZAS PÚBLICAS  
RESPONSABLES, CRECIMIENTO ECONÓMICO  
Y PROSPERIDAD INDIVIDUAL



# BARRERAS FISCALES A LA FORMALIDAD: UNA PROPUESTA DE REFORMA AL ISR DE ASALARIADOS EN MÉXICO

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



Ana Laura Martínez

@MrsIgualdad

Consultora, IMCO



Luis Mauricio Torres

@MauAlcocer

Investigador, IMCO

México enfrenta un gran número de distorsiones al funcionamiento de su economía. En particular, poco o nada se ha hecho para solucionar las distorsiones que el sistema fiscal y la carga que imponen al mercado laboral. La falta de participación de los ciudadanos en el sistema fiscal causa, además, un debilitamiento del **contrato social** entre el gobierno y los ciudadanos. El contrato social es el acuerdo implícito entre los ciudadanos de un país y su Estado. Genera el marco de los derechos y obligaciones que adquieren ambos y da orden a sus interacciones. Dicho contrato tiende a fortalecerse bajo regímenes fiscales eficientes, donde el ejercicio del gasto público permite un piso común de acceso a derechos básicos. Cuando 57.2%<sup>1</sup> de los mexicanos subsisten en la informalidad, el contrato social pierde validez, el gobierno pierde legitimidad y la economía y la sociedad se polarizan en dos segmentos con características productivas y de bienestar muy distintas: el segmento formal y el informal.

Este ensayo analiza el esquema actual del impuesto sobre la renta de los asalariados y presenta una propuesta para su reforma con miras a mejorar el diseño del impuesto en pro de menores costos laborales y una mayor equidad y capacidad redistributiva del mismo.

## ¿Por qué reformar el ISR a asalariados en México?

Dentro de la literatura de impuestos óptimos, el marco teórico más usado suele ser el propuesto por Mirrlees,<sup>2</sup> según el cual un *impuesto óptimo*<sup>3</sup> es aquel que toma en cuenta en su diseño tanto la eficiencia

recaudatoria como la equidad. En palabras simples: un impuesto es eficiente si logra generar un efecto neto positivo en la recaudación. Y es equitativo, si la tasa marginal de impuestos aumenta con el nivel de ingreso. Es decir, la equidad está determinada en función de: 1) la distribución de la carga fiscal respecto a los distintos niveles de ingreso y 2) de las preferencias distributivas del gobierno.

Contrario a lo propuesto por Mirrlees, la progresión de tasas impositivas que impone el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a asalariados en México no reconoce la distribución del ingreso. Este gravamen, impone altas tasas a individuos con ganancias muy pequeñas dificultando la recaudación y la pertenencia a la formalidad en el sector de menores ingresos, rompiendo el principio de equidad. Bajo esta premisa es que proponemos la **reducción de tasas impositivas marginales para los empleados de más bajos salarios**.

El principio de equidad impositiva resulta clave en un contexto de desigualdad tan marcada como en el caso de nuestro país. Con datos de la ENIGH 2014, la Gráfica 1 muestra que el ingreso trimestral corriente del conjunto de los hogares en los primeros siete deciles apenas equivale al ingreso de los hogares en el decil 10. La concentración del ingreso es tal, que un hogar en el decil siete tiene un ingreso trimestral corriente de poco más de una cuarta parte (26%) del ingreso de un hogar en el decil 10.

De acuerdo al coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso entre los deciles poblacionales, México es el segundo país más desigual de la OECD y uno de los 25 países más desiguales del mundo. Si bien esperaríamos que después de impuestos y transferencias la distribución del ingreso mejorara, esto no sucede. Mientras para el caso de los países pertenecientes a la OECD (excluyendo a México y Chile) el índice de Gini arroja un promedio de 0.48 antes de impuestos y transferencias, este cae a 0.31 después. Por el contrario, para el caso de México el Gini pasa de 0.48 a 0.46 después de impuestos y transferencias. Es decir baja 0.02 puntos mientras la media para los países de la OECD es de una reducción de 0.17.<sup>4</sup>

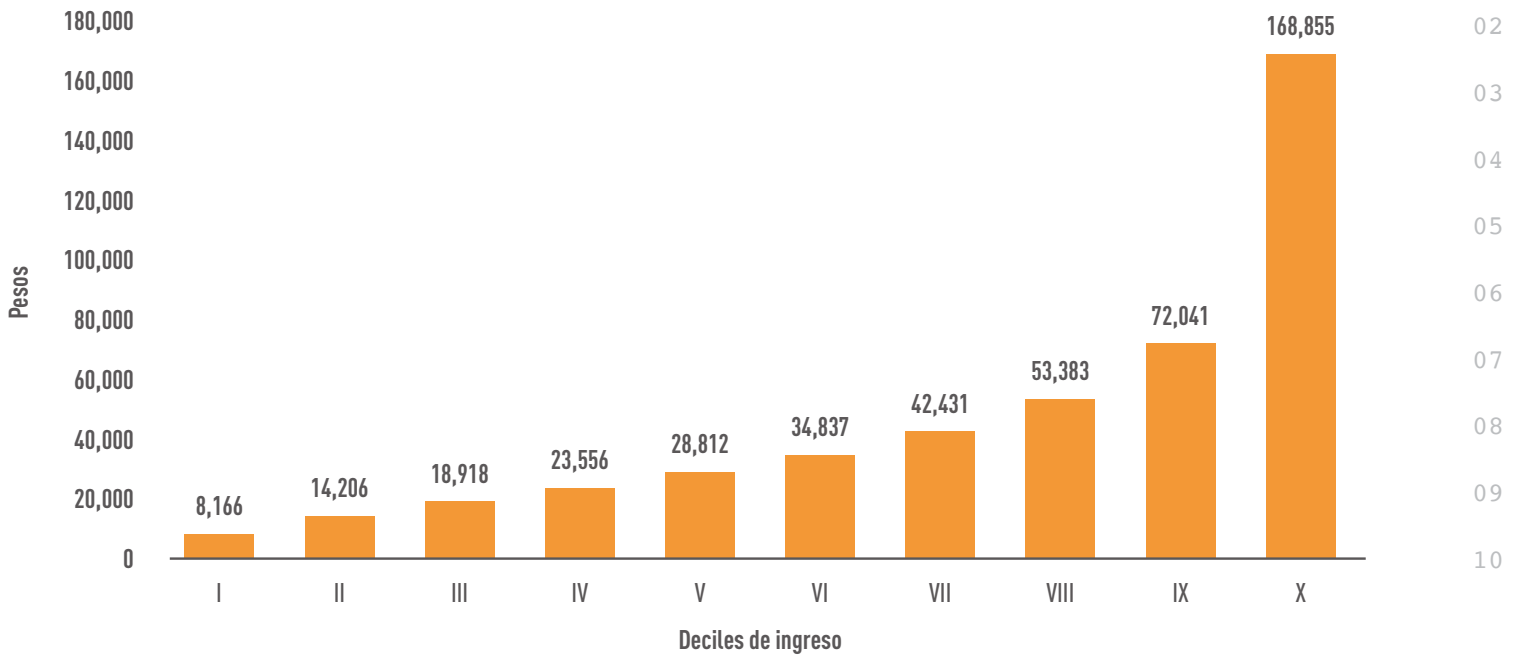
1. INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre 2017.

2. J.A. Mirrlees, "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation"; The Review of Economic Studies, Vol.38; No.2; Abril 1971.

3. Mirrlees entiende como *Impuesto Óptimo* a aquel que maximiza el bienestar social.

4. Roser, Max y Estebán Ortíz, "Income Inequality", OurWorldinData.org (<https://ourworldindata.org/income-inequality>)

Gráfica 1. Ingreso corriente trimestral promedio por hogar, por decil (pesos corrientes)

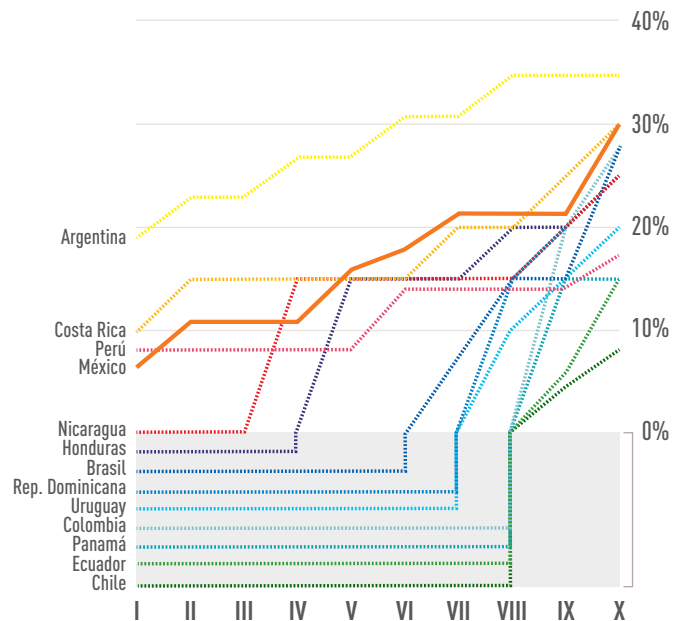


Fuente: Elaboración IMCO con datos de la ENIGH 2016.

Considerando específicamente el ISR a asalariados, un análisis comparativo de dicho impuesto en América Latina confirma su falta de equidad en el caso de nuestro país. La Tabla 1 muestra los resultados del ejercicio de calcular las tasas de ISR a asalariados que serían aplicadas a una familia mexicana típica de cada decil en distintos países de la región. Mientras que en la mayoría de los países analizados las familias mexicanas pertenecientes a los deciles del uno al siete enfrentan tasas netas muy bajas o cero, nuestro país (junto con Argentina) presenta tasas muy altas.<sup>5</sup> La Gráfica 2 muestra que la carga impositiva en México crece a una velocidad mayor de lo que lo hace el ingreso en los primeros siete deciles.

Aun tomando en cuenta las deducciones y subsidios al trabajo, la tasa efectiva de ISR pagado por los trabajadores en México es positiva para salarios muy bajos. En contraste con el resto de la región, en nuestro país un trabajador que gana el salario promedio del sector formal, 9 mil 500 pesos mensuales, paga una tasa efectiva de ISR de 9%.<sup>6</sup> Dicha tasa no es solo la más alta de los países evaluados de América Latina, sino también es la única diferente de cero. Incrementando con ello las barreras a la formalidad para los trabajadores de menores ingresos.

Gráfica 2. Progresión de alícuotas ISR personas físicas por país de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de CIAT y Leyes de Impuestos de los países.

5. Perú y Costa Rica por su parte tienen modelos de tasas únicas o "flat" y por tanto no son del todo comparables al caso mexicano.

6. Cálculos utilizando datos de OCDE, CIAT, BID. Taxing wages in Latin America and the Caribbean, OECD Publishing, Paris, 2016.

Tabla 1. Alicuotas de ISR a asalariados aplicadas en 2015 a una familia mexicana promedio en distintos países de América Latina (Tasas netas)

País	Decil de ingreso anual corriente según la ENIGH 2014									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Chile	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	8%
Ecuador	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	15%
Panamá	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	15%
Colombia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%	28%
Uruguay	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	15%	20%
Rep. Dominicana	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	20%	25%
Brasil	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	15%	15%	28%
Honduras	0%	0%	0%	0%	15%	15%	15%	20%	20%	25%
Nicaragua	0%	0%	0%	15%	15%	15%	20%	20%	25%	30%
<b>México</b>	<b>6%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>30%</b>
Perú	8%	8%	8%	8%	8%	14%	14%	14%	14%	17%
Costa Rica	10%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Argentina	19%	23%	23%	27%	27%	31%	31%	35%	35%	35%

Fuente: Elaboración IMCO con datos del CIAT y Leyes de Impuestos de los países.

Si bien las reformas fiscales que inciden en el costo laboral suelen tener efectos importantes en la informalidad (ver el cuadro de texto sobre la reforma del 2012 en Colombia) es difícil predecir a priori sus efectos debido a la naturaleza multidimensional y compleja de dicho fenómeno.

En el caso mexicano, se ha argumentado<sup>7</sup> que el sistema tributario y la regulación laboral son algunas de las causantes principales de la informalidad laboral. Dicho argumento aplica con mayor fuerza al grupo de asalariados, aquellas personas que reciben una remuneración por estar en la nómina de un empleador. La informalidad en dicho grupo es inusualmente alta en México como lo muestra la Gráfica 4. De hecho, dado el PIB per cápita de nuestro país el porcentaje de asalariados informales<sup>8</sup> debería estar alrededor de 25% y no de 57% como lo muestra la gráfica. En otras palabras, deberíamos estar más cerca de Costa Rica, Brasil o Colombia y no de Perú o Guatemala.

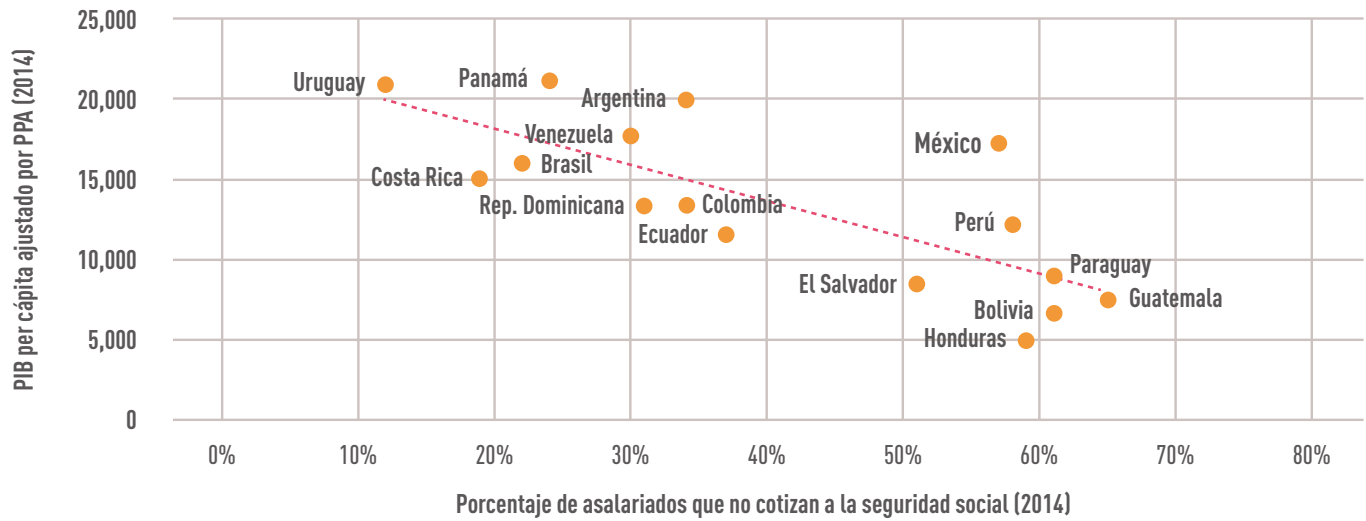
## Reforma a los costos laborales en Colombia

En 2012, Colombia aprobó una reforma a la Ley 1607 con el objetivo disminuir la informalidad en la economía colombiana. La reforma principalmente consiste en la modificación de dos impuestos. Por un lado, la nueva ley busca reducir en 13 puntos porcentuales la tasa de impuestos a la nómina. Este gravamen es análogo a lo que conocemos en México como contribuciones a la seguridad social. Esto se logró eliminando contribuciones para capacitación laboral, un impuesto etiquetado para transferencias en especie para familias de bajos recursos y las contribuciones a salud. Por el otro, compensando la pérdida recaudatoria se creó un nuevo impuesto denominado

7. Santiago, Levy, "Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico", Brookings Institution Press, 2008.

8. En el contexto de trabajadores asalariados la informalidad se refiere a no pagar impuestos y no cotizar en la seguridad social.

Gráfica 4. Informalidad laboral de asalariados y PIB per cápita en América Latina



Fuente: Elaboración IMCO con datos del BID.

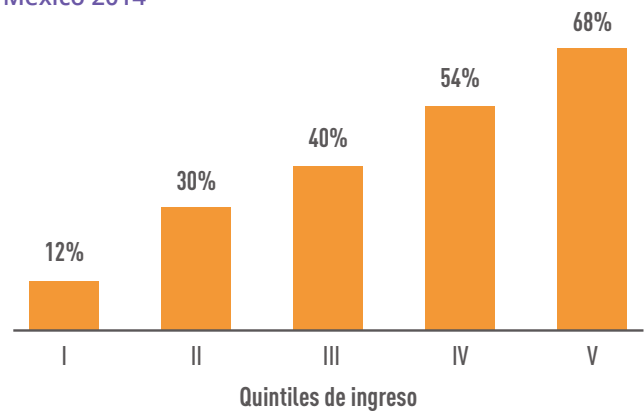
“Contribución Empresarial para la Equidad”. Este es equivalente a un Impuesto Sobre la Renta corporativa alternativo de 8%. Sin embargo, para dejar inalterada la carga fiscal sobre las empresas, el ISR se redujo de 33 a 25% simultáneamente. Aunque la tasa de ISR continúa siendo la misma en términos prácticos, se redujeron las posibilidades de deducción para las empresas incrementando la base gravable del impuesto.

Con estos movimientos fiscales se busca reducir el costo laboral de contratación desde el lado de la demanda de trabajo, es decir el que asumen las empresas directamente. El mecanismo permite trasladar esos costos de la contratación y pago de personal a un esquema menos directo al gravar las utilidades, sin incrementar las tasas para este tipo de impuesto. El nuevo impuesto es etiquetado para cubrir los servicios que antes se financiaban con las contribuciones de seguridad social vía nóminas.

Entre 2007 y 2013 la tasa de informalidad en Colombia se encontraba en cerca de 57% y a partir de 2013 este indicador ha descendido hasta cerca de 50%.<sup>9</sup> (Ver gráfica 4).

Por otro lado, la Gráfica 5 muestra que la probabilidad de cotizar en la seguridad social se reduce de forma drástica para los tres primeros quintiles de ingreso resaltando la importancia de diseñar políticas públicas encaminadas a aminorar el sesgo a la informalidad que enfrentan los mexicanos más pobres.

Gráfica 5. Asalariados cotizantes a la seguridad social (en porcentaje del total de asalariados), por quintil de ingreso, México 2014



Fuente: Elaboración IMCO con datos del BID “Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS)” (junio 2016).

El impuesto al ISR de asalariados en nuestro país simplemente resulta muy caro para un segmento importante de la población, aumentando los incentivos a la informalidad.

Es, a partir de la evidencia anterior, que se argumenta que el diseño de ISR a asalariados en México debe reformarse para mejorar la eficiencia recaudatoria y respetar el principio de equidad tributaria.

9. Fondo Monetario Internacional (2017) y Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE) Colombia.

# LA PROPUESTA IMCO

Ante esta realidad, IMCO propone reducir las tasas impositivas de ISR para los trabajadores que ganan hasta 10 mil 298 pesos al mes. Dicha reforma permitiría reducir los costos de formalización de los trabajadores más pobres. Potencialmente reduciendo los costos de formalización laboral para las empresas intensivas en mano de obra.

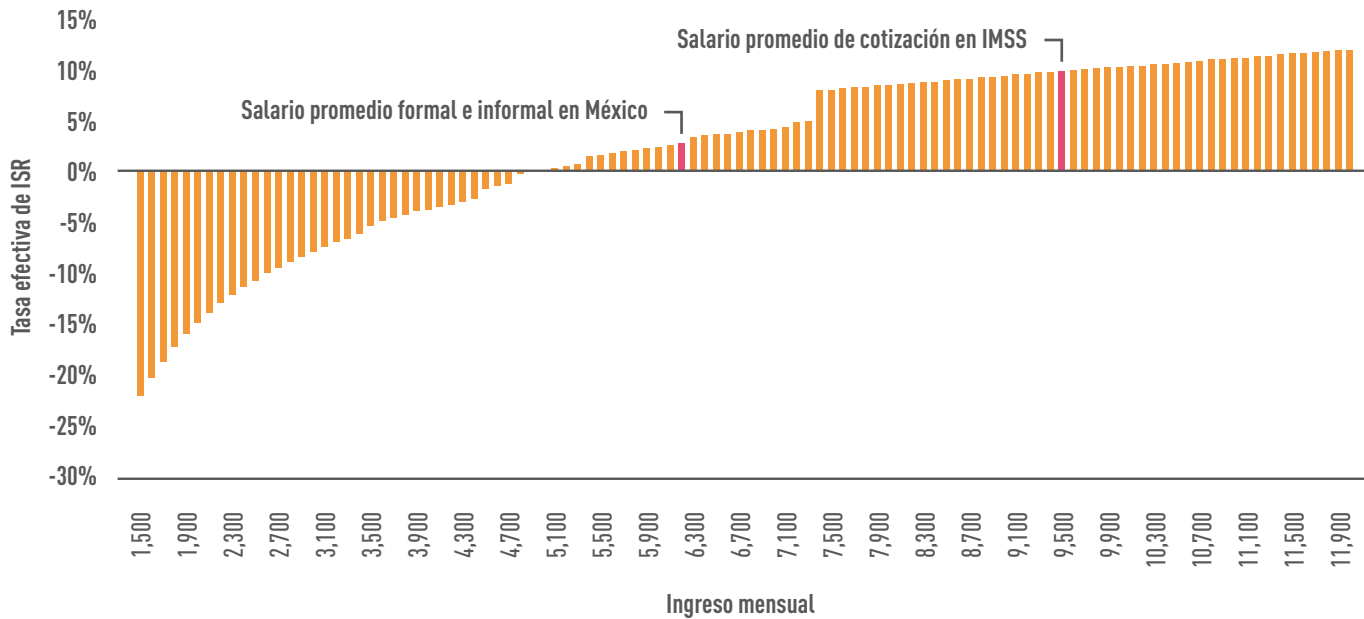
La Tabla 2 presenta las alícuotas vigentes en el ejercicio fiscal actual y las propuestas por IMCO. De acuerdo a esta propuesta, aquellas personas que ganan hasta 10 mil 298 pesos mensuales (123 mil 580 anuales) pagarían una tasa de ISR de 0%, así como una cuota fija de cero pesos. Esto equivale a reformar las primeras cinco tarifas o alícuotas de dicho impuesto.

**Tabla 2. Alícuotas vigentes y propuesta IMCO**

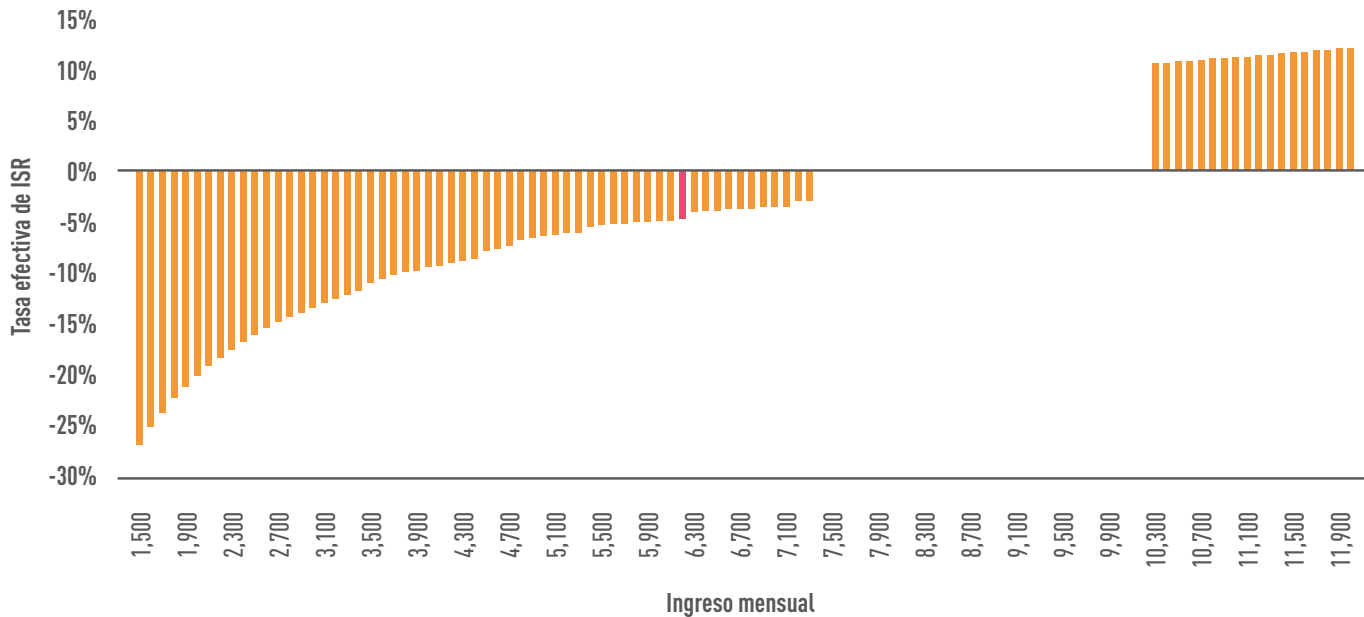
Esquema actual (Ingreso mensual)				Propuesta IMCO	
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior
0.01	496.07	0	1.92	0	0
496.08	4,210.41	9.52	6.40	0	0
4,210.42	7,399.42	247.24	10.88	0	0
7,399.43	8,601.50	594.21	16.00	0	0
8,601.51	10,298.35	786.54	17.92	0	0
10,298.36	20,770.29	1,090.61	21.36	1,090.61	21.36
20,770.30	32,736.83	3,327.42	23.52	3,327.42	23.52
32,736.84	62,500.00	6,141.95	30.00	6,141.95	30.00
62,500.01	83,333.33	15,070.9	32.00	15,070.9	32.00
83,333.34	250,000.00	21,737.57	34.00	21,737.57	34.00
250,000.01	En adelante	78,404.23	35.00	78,404.23	35.00

Fuente: Ley de Impuesto Sobre la Renta y propuesta de modificación.

Gráfica 6.1 Tasa efectiva de ISR por nivel de ingreso



Gráfica 6.2 Tasa efectiva de ISR por nivel de ingreso



Fuente: Estimaciones IMCO

La Gráfica 6.1 muestra las tasas efectivas de ISR (tomando en cuenta el subsidio al empleo a los trabajadores de más bajo salario) que pagan personas con distintos ingresos en tramos de 100 pesos bajo el esquema actual de ISR de asalariados. La Gráfica 6.2 muestra la tasa efectiva de ISR para los mismos tramos de ingreso si la estructura de las alícuotas siguiera la propuesta del IMCO. La eliminación de las primeras cinco alícuotas permite hacer que el trabajador promedio según datos de la ENOE que gana aproximadamente 6 mil 200 pesos al mes (que hoy paga una tasa efectiva de ISR de 3%) enfrente tras la reforma una tasa efectiva de ISR de aproximadamente -5%- dada la existencia del subsidio al empleo. Por su parte, el trabajador formal promedio cotizante del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que hoy gana 9 mil 500 pesos al mes, pagaría tras la reforma una tasa de ISR de 0%.

## El impacto de la propuesta

01

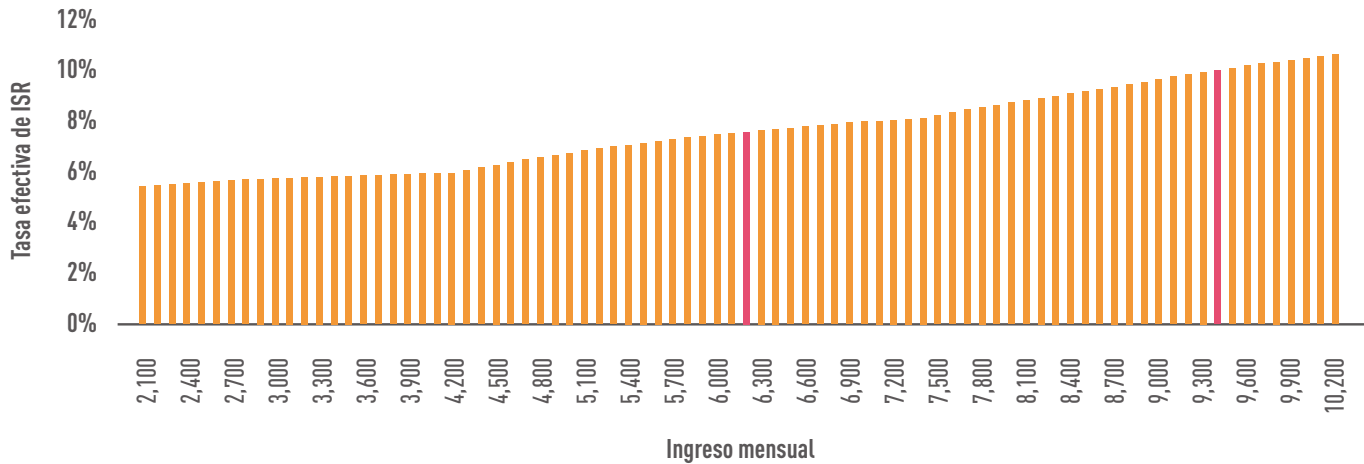
Si bien, es difícil predecir el impacto de la reforma en la informalidad. Podemos esperar que la propuesta tenga un impacto positivo sobre la población formal que hoy percibe hasta 10 mil 298 pesos mensuales: la liberación de entre 5.5% y 10.5% de su ingreso mensual. Así mismo, esperaríamos un aumento en la formalidad para dicho segmento de la población económicamente activa.

02

03

Gráfica 7. Porcentaje del ingreso liberado por rango salarial

04



05

06

07

08

09

10

Fuente: Estimaciones IMCO

De forma indirecta y en el mediano y largo plazo el efecto se observaría en nuevos trabajadores formales y tal vez en la decisión de contratación en las empresas. Los impuestos que los trabajadores deben pagar por laborar formalmente son un incentivo a trabajar en la informalidad, sobre todo para trabajadores de bajos ingresos. Reducir este impuesto a los salarios haría más atractivo el empleo formal para un segmento de los asalariados informales. Por otra parte, existe la posibilidad de que las empresas absorban el salario liberado por la reducción del ISR de trabajadores, manteniendo constantes los salarios netos aún si se reducen los salarios brutos ofrecidos. En este escenario, el ahorro para las empresas les permitiría liberar recursos para la contratación de más personal formal, a pesar de no observar un cambio en los salarios netos de los nuevos trabajadores.

A su vez, la reforma tienen el potencial de modificar la recaudación fiscal en dos sentidos. En principio, el liberar ingreso de las familias con mayores necesidades de consumo implica que parte del ingreso liberado se destinará al consumo y, por tanto, puede potencialmente regresar a las arcas del estado en forma de IVA. De hecho, dadas las propensiones marginales al consumo promedio,<sup>10</sup> podríamos esperar un aumento en el consumo de alrededor de 57 mil millones de pesos anuales. Por otra parte, de reducirse el sesgo a la informalidad para dicho segmento es probable que se incremente el número de trabajadores formales aumentando así la base gravable sobre la cual se aplican impuestos a la renta y otras contribuciones.

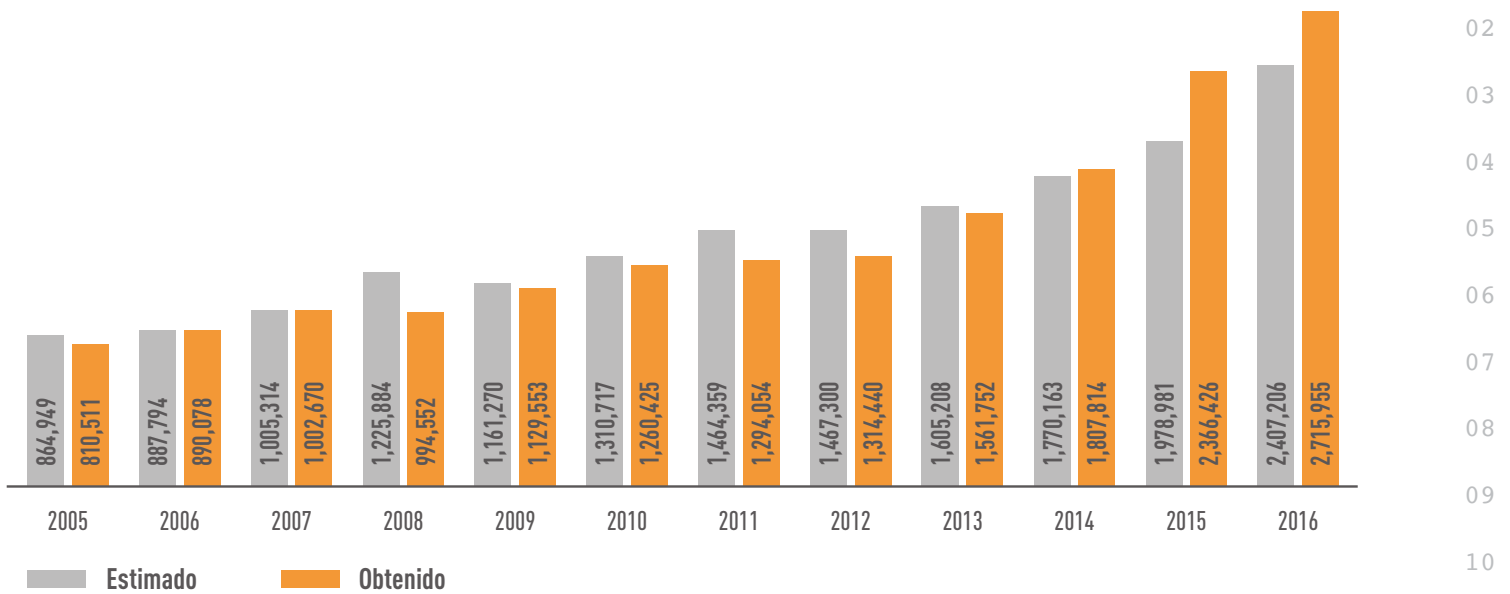
Dada la imposibilidad de estimar a priori el impacto en la formalidad, por ahora, de forma conservadora omitiremos los posibles efectos fiscales positivos y calcularemos tan sólo el costo fiscal proveniente de la reforma propuesta. Para ello, calculamos la pérdida de ingresos fiscales por el impuesto sobre la renta en cada tramo de ingreso multiplicado por el número de trabajadores que se encuentran en los rangos beneficiados por la propuesta.

Idealmente, la estimación del costo fiscal de la propuesta debería realizarse con información detallada a nivel de asalariado registrado en el Servicio de Administración Tributaria (SAT). A pesar de que el 14 de agosto del presente año el Secretario de Hacienda, José Antonio Meade informó sobre la publicación de una base de datos anónima con el número de asalariados que pagan ISR, consideramos que dicha base está incompleta toda vez que el número de registros fue de 4.6 millones, número inferior a lo registrado en las bases del IMSS y el ISSSTE que superan los 20 millones de registros. Hasta la fecha de publicación del presente artículo no nos fue posible conseguir la base corregida.

10. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales, 2016.



Gráfica 8. Ingresos tributarios (millones de pesos)



Fuente: Informes tributarios SAT

Otra opción es utilizar encuestas en hogares y para personas como las que aplica periódicamente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Una de ellas es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), pero esta presenta información sobre los ingresos laborales de las familias y no de individuos, con una metodología poco robusta para conocer si trabaja en la formalidad o informalidad. Otra es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que clasifica correctamente a formales e informales y presenta datos de ingreso laboral por persona, pero no logra cumplir con criterios mínimos para hacer estimaciones de tipo fiscal. Primero, existe un subreporte de ingresos que impide calcular correctamente el ISR pagado por asalariados. Cuando se calcula la suma del ISR de los trabajadores formales registrado en la ENOE<sup>11</sup> se obtiene una cifra que es 24% del ISR retenido por salarios que reporta el SAT para un mes comparable. Segundo, el subreporte refleja que el ingreso promedio de los formales es cercano a 7 mil 800 pesos mensuales, mientras que la cifra promedio reportada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es de 9 mil 500 pesos mensuales aproximadamente.

Sin una base de datos de contribuyentes, la base de trabajadores formales más cercana a los datos reales son los reportados ante el IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estas entidades concentran

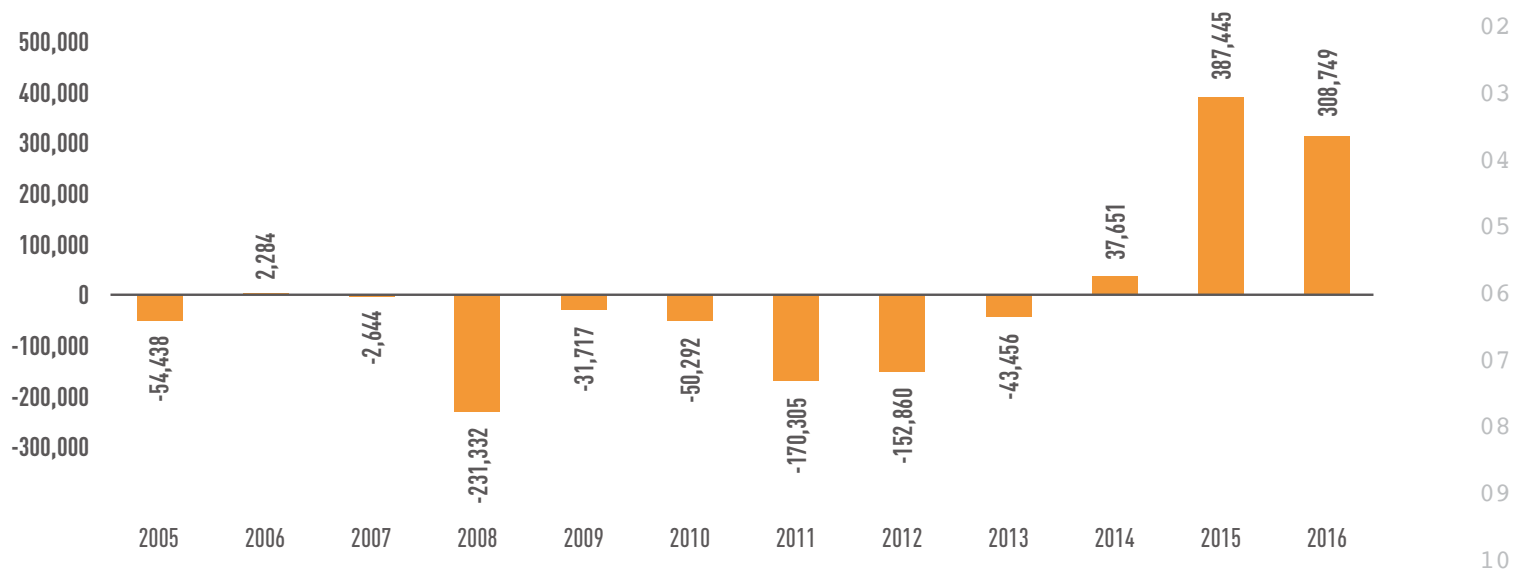
la mayoría de los registros de trabajadores formales. Con estos registros se puede calcular que el ISR retenido total es 51% de lo reportado por el SAT, sin embargo, la discrepancia reside en que tanto en IMSS como en el ISSSTE los salarios de cotización están topados. Esto último no tiene efectos sobre el cálculo de pérdida de ISR al implementar la propuesta IMCO debido a que el cambio en tasas afecta solo a trabajadores que se encuentran por debajo del tope de cotización.

Utilizando los datos del IMSS y del ISSSTE es posible conocer cuántos trabajadores se encuentran en cada nivel de ingreso. Un supuesto adicional del ejercicio es que cada salario se redondea al múltiplo de 100 inmediato siguiente para facilitar el cálculo de ISR de cada rango de ingresos. Así, conociendo el número de personas por rango de ingreso en múltiplos de 100 pesos se multiplica por la cantidad de ISR que debería retenerse para cada rango. Este cálculo se realiza para todos los trabajadores que serían afectados por la reforma siguiendo la legislación actual y posteriormente el mismo cálculo pero modificando las tasas de ISR de acuerdo a la propuesta.

Con este método se estima que la pérdida de recaudación del ISR a salarios ascendería a 73.9 mil millones de pesos, cifra que equivale a 11.5% del ISR total recaudado por salarios o 2.7% de los ingresos tributarios no petroleros. Costo que debe sopesarse contra el beneficio a aproximadamente 15.6 millones de personas, cerca de 74% del total de trabajadores registrados en los sistemas del IMSS e ISSSTE.

11. Se utilizaron datos al tercer trimestre de 2016 para minimizar los efectos calendario de otros meses en la cotización y número de trabajadores formales reportados.

Gráfica 9. Excedentes de ingresos tributarios (millones de pesos)



Fuente: Informes tributarios SAT

Por otra parte, las diferencias entre la recaudación proyectada por ISR en la Ley de Ingresos y la recaudación real ascienden a más de 170 mil millones de pesos tanto para el ejercicio fiscal del 2015 como del 2016. Es decir, el costo de la propuesta IMCO podría no afectar el presupuesto de gasto al compensarse con dicho superávit.

## CONCLUSIÓN

Del análisis anterior es posible concluir tres puntos centrales:

- 1) La política fiscal y de seguridad social en México impone obstáculos para el acceso al mercado laboral.
- 2) Dicho problema de acceso al sector laboral formal es mucho más acentuado para los grupos de menor ingreso. En especial a los mexicanos pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso.
- 3) La informalidad laboral en los asalariados en nuestro país es atípica a su nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita, lo que nos permite reforzar nuestro argumento a favor de una reforma necesaria en la legislación fiscal que permita reducir los costos de laborar en la formalidad en México.

La propuesta de reforma presentada en este texto tiene el potencial de beneficiar a 15.6 millones de trabajadores que hoy cotizan en la formalidad. Más aún, reducir los impuestos al trabajo formal puede generar incentivos a la formalización de trabajadores que aún se encuentran fuera de los esquemas de seguridad social. Por otra parte, al disminuir la tasa impositiva

sobre los salarios, las empresas pueden ampliar su margen en las negociaciones salariales (sin afectar los ingresos netos de los trabajadores), generando incentivos a la apertura de nuevas plazas de trabajos formales, principalmente en sectores intensivos en mano de obra.

Mantener las distorsiones y la inequidad en el mercado laboral formal equivale no solo a obstaculizar el crecimiento económico de México, sino también el desarrollo personal de miles de mexicanos que hoy se encuentran excluidos de la formalidad, sentenciados a vivir a la sombra del aparato del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Recaudar no basta, los impuestos como herramienta de desarrollo*, Washington, D.C.: BID, 2013.
- Campos, Raymundo, Emanuel Chávez y Gerardo Esquivel. *Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible*, Premio Nacional de Finanzas Públicas, 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Política Tributaria en América Latina: Agenda para una segunda generación de reformas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Daude, Christian, Ángel Melguizo and Alejandro Neut. "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable?", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, núm. 2011-14 (septiembre 2011): 1-29. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2011-14>. (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017).

Fondo Monetario Internacional (FMI). Fiscal Monitor: Achieving More with Less. Washington, abril, 2017. <a href="https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017">https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017</a>	01 02
Gómez, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá. <i>Evasión y equidad en América Latina</i> , Santiago de Chile: CEPAL, 2010.	03
Jiménez, Juan Pablo. <i>Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina</i> , Santiago de Chile: CEPAL 2015.	04
Levy, Santiago. <i>Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico</i> , Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.	05 06
Mascagni, Giulia, Mick Moore y Rhiannon McCluskey. <i>Tax revenue mobilisation in developing countries, issues and challenges</i> , Brussels: European Union, 2014. <a href="http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/433849/EXPO-DEVE_ET(2014)433849_EN.pdf">http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/433849/EXPO-DEVE_ET(2014)433849_EN.pdf</a> . (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017).	07 08 09
Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias & Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014</i> , Paris: OECD Publishing, 2016.	10
Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <i>Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2014</i> , <a href="http://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-por-deciles-de-hogares-y-personas-para-el-ano-2014-presentado-en-2016">http://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-por-deciles-de-hogares-y-personas-para-el-ano-2014-presentado-en-2016</a> . (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017).	



# PENSIONES: UNA PESADILLA HECHA REALIDAD

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



Pedro Vásquez Colmenares G\*

@Pedro\_VasquezC

Socio Director,  
Marpex Consultores

## UN TSUNAMI IRREVERSIBLE

Pocas *tsunamis* afectarán tanto la vida económica y social de México en los años próximos como el de las pensiones. Llevamos más de 20 años advirtiéndolo en privado y casi nada hemos hecho para detener la hemorragia. Tenemos un sistema general en el IMSS donde los trabajadores ahorran sumamente poco para su retiro y a millones les esperan pensiones insuficientes. Además, existen muchas obligaciones pensionarias en sistemas de beneficio definido, sobradamente concentradas en pocos trabajadores públicos, que ya drenan los presupuestos gubernamentales para financiar generosas pensiones desde los bolsillos de toda la población, aun cuando solo 40% de los mexicanos tienen protección pensionaria y el restante 60% nunca ha tenido seguridad social.<sup>2</sup>

Es poco lo que en México hemos discutido públicamente sobre este fenómeno, y menos aun lo que las instituciones han hecho por contener y reconducir un proceso inevitable: el envejecimiento creciente de nuestra población, así como el enorme costo social y financiero de este imparable cambio demográfico.

La seguridad social en casi todo el mundo ha emanado de los acuerdos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y buscado proteger a todas las personas de riesgos ciertos y significativos como la enfermedad (con un seguro de salud), los accidentes laborales (con un seguro de riesgos de trabajo), la incapacidad económica individual (con un seguro de invalidez) y la pobreza en la vejez (con un seguro de pensión).

1. \* El autor es economista experto en temas de finanzas públicas, seguridad social, pensiones y salud. Actualmente es Socio Director en Marpex Consultores. Puede contactarle en Twitter @pedro\_vasquezc o en el correo, pvc@marpex.com.mx

2. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, la tasa de informalidad laboral hacia finales de 2016 era de 57%. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo". INEGI, 2016.

México estableció su Seguridad Social con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 con miras a proteger a toda la población. En 1959 se dividió constitucionalmente la seguridad social entre trabajadores públicos y privados, creándose el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) además del IMSS, más bien como una medida política que como una decisión de diseño institucional. Casi 75 años después: i) sólo cuatro de cada 10 mexicanos tienen alguna protección pensionaria,<sup>3</sup> ii) 70 millones navegan desprotegidos hacia la vejez,<sup>4</sup> iii) el gasto pensionario se concentra en estratos de asalariados medios y altos lo que genera una alarmante inequidad sistémica y iv) en todo el país existen fuertes presiones de insolvencia financiera de los sistemas públicos de pensiones pues las obligaciones y beneficios se han aumentado en el tiempo y casi nunca se previó cómo financiarlas en el futuro. Todo este cuadro es un pésimo resultado institucional.

### ¿Qué nos pasó?

En México hemos dejado crecer el reto de las pensiones aun cuando el tema está vigente en todas las latitudes. Solo en lo que va del siglo XXI hemos visto decenas de reformas a los sistemas de pensiones que enfrentan el eterno problema: más gastos pensionarios y menos recursos para cubrirlos. Desde Argentina y Chile, pasando por Tailandia o Turquía, hasta Alemania, Italia, Grecia y España, cruzando por Francia, Irlanda, Estados Unidos, Perú o El Salvador, las pensiones se revisan y se discuten por el bien de la mayoría. Todos estos casos de reforma pensionaria se han hecho con mucha sonoridad y grandes sacrificios sociales, pero manteniendo la convicción de que la inacción es la mejor manera de perjudicar a los trabajadores y familias que se pretende proteger.

Poco se ha hecho para enfrentar los retos de las pensiones en México porque a) el problema está fragmentado en centenares de sistemas pensionarios, b) hay poca presión social del riesgo creciente de insolvencia de las pensiones, c) casi no ha

3. Ídem

4. Utilizando datos de la ENOE, de las más de 91.1 millones de personas de más de 15 años en el país, únicamente 22.6 millones se encuentran laborando en la formalidad con acceso a ahorro para el retiro.

existido planeación pública de largo plazo, d) los tomadores de decisiones prefieren “patear el bote” y heredar el problema a sus sucesores, e) el tema de las pensiones no tiene un dueño o responsable institucional único, f) las crisis económicas y las minorías legislativas desde 1997 han empañado la gravedad del asunto o extraído de la agenda el dilema de las pensiones, g) ningún político o funcionario quiere ser el mensajero de las malas noticias, y h) ningún partido quiere pagar el costo de proponer dolorosas soluciones para una gangrena irreversible. Ante todo esto, el problema se ha tapado cubriendo los déficit crecientes con recursos fiscales generales que debían servir para todas las prioridades sociales y no solo para subsidiar pensiones de una minoría.

Los sistemas de pensiones en el mundo se idearon a finales del siglo XIX y se reformularon en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial, esencialmente como esquemas previsionales contra la pobreza en la vejez. Lamentablemente, en México por varias décadas el fin último de las pensiones se distorsionó a favor de una concepción de pensiones meritorias o por antigüedad. Los sindicatos pugnaron insistentemente por mejores prestaciones a recibirse, cada vez más fácilmente y a cambio de, cada vez, menos años de servicio, sin importar la edad del beneficiario. En el siglo XX sucesivos gobiernos concedieron muchos beneficios de pensiones sin pensar en su fondeo de largo plazo. Así aparecieron miles de jóvenes pensionados a los 40 o 45 años de edad, por haber trabajado solo 25 años como azafatas de aviación, técnicos petroleros, enfermeras del IMSS o ISSSTE, o empleados de alguna paraestatal eléctrica o ferroviaria. Todas eran pensiones antes de la vejez, sin fondeo claro, pero pensiones legales que –al final del día– la sociedad debía fondear para estos trabajadores.

Esta visión meritoria de las pensiones es una seria distorsión acumulada que le obliga a la sociedad a cubrir mayores pensiones por más años de vida, a personas sanas y económicamente activas que dejan de producir y contribuir al crecimiento nacional y se convierten en obligaciones adelantadas de los sistemas de pensiones tanto de trabajadores públicos como privados. No podemos continuar con esta visión errónea e insostenible hacia delante.

## Los retos fundamentales de las pensiones en este siglo

Resulta fundamental que los dirigentes nacionales a ser electos en México en 2018 distingan claramente las tres grandes dimensiones de la problemática de pensiones en México: (I) la enorme inequidad de la sub cobertura, (II) la insuficiencia del ciclo de acumulación por cuenta individual del IMSS, donde el sistema ofrecerá magras pensiones y (III) el riesgo generalizado

de incumplimiento de las centenas de sistemas públicos de pensiones, con un costo fiscal enorme para toda la nación.

Toquemos primero el reto de la sub cobertura. Un país que se diga competitivo es impresentable cuando un 60% de su población está marginada de la seguridad social establecida. Esta enorme sub cobertura es la cara más ominosa e injusta del capítulo de las pensiones en México. Podemos enfrentar los retos que se presentan en este artículo, pero no resolveríamos de fondo la cosas si no atendemos el tema de la pensión universal, que destine recursos fiscales generales con el objetivo colectivo de proteger en al menos un nivel a todos los mexicanos, sólo por el hecho de serlo.

El segundo problema es la insuficiencia del ciclo de acumulación de las pensiones por cuenta individual. La reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en julio de 1997, fue una reforma estructural que habilitó un gran sistema de ahorro previsional para los trabajadores. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), al 31 de julio de 2017 el sistema ya acumuló tres billones de pesos –o 15% del Producto Interno Bruto– en cuentas individuales de 50.2 millones de trabajadores. Sin embargo, este enorme ahorro total no será suficiente para generar pensiones dignas. En los últimos tiempos tanto instituciones nacionales como internacionales han documentado la urgencia de elevar las contribuciones a la seguridad social en el régimen del IMSS. Así pues, los niveles de ahorro obligatorio en el Sistema de Ahorro para el Retiro deben aumentarse tripartitamente para elevar las tasas de ahorro obligatorio durante el periodo de transición. El actual nivel de ahorro para el retiro en México, de 6.5% del ingreso mensual,<sup>5</sup> es insuficiente y el más bajo de todos los países de la OCDE. Necesitamos más ahorro individual, pues los trabajadores apenas ahorran por disposición de Ley el 1.125% de su salario de cotización. De no hacerse este esfuerzo, siete de cada 10 trabajadores cotizantes a la Ley IMSS 1997 no lograrán ni siquiera una pensión de un salario mínimo.<sup>6</sup>

Finalmente, el tercer gran reto es el riesgo generalizado de incumplimiento de las centenas de compromisos públicos de pensiones. Existen 138 sistemas públicos de pensiones, sin contar los esquemas municipales. La inmensa mayoría de estos sistemas son financieramente inviables y deficitarios, pues ofrecen altos beneficios meritorios a trabajadores que cumplieron

5. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. “Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensión México”, OCDE (2016). [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema\\_de\\_pensiones\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf) (Consultado el 21 de Agosto de 2017.)

6. Elizabeth Albarrán, “Retirados por aforé recibirán pensión de 2300 pesos”, El Economista, (2017), <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/07/03/retirados-afore-recibiran-pension-2300-pesos> (consultado el 21 de agosto del 2017.)

legalmente con las reglas del juego, pero en sistemas que nunca tuvieron resuelto su fondeo de mediano y largo plazo. Todos estos sistemas sólo subsisten absorbiendo recursos públicos que debieran dedicarse a cumplir los fines de las instituciones, lo que conlleva menos aulas, menos profesores en universidades, menos medicinas en hospitales, menos alumbrado y seguridad en ciudades, etc.

Al año 2010 el déficit actuarial de las pensiones públicas era 104% del PIB nacional. Para el año 2020 este déficit rebasará el 130% del PIB de México.<sup>7</sup> Estamos hablando de un pasivo fiscal gigantesco que pagaremos todos los ciudadanos, y que beneficia únicamente a servidores públicos con pensiones de privilegio en los tres niveles de gobierno. Este problema no es del futuro, sino que ya está aquí, pues carcome las finanzas federales, estatales y municipales en la mayoría de los casos. Los responsables no han sido los trabajadores, sino los directivos de estos sistemas de pensiones en paraestatales, organismos públicos, entidades federativas, universidades públicas y municipios, que han dejado de actuar por muchos años y heredado el problema a sus sucesores u ofrecido sólo soluciones cómodas y cosméticas, haciendo el problema cada vez más grande y más difícil de resolver. Al no existir los incentivos correctos para formular las reformas pensionarias, es urgente e impostergable una reforma constitucional que obligue a la solución.

## 10 RECOMENDACIONES CLAVES PARA LA COMPETITIVIDAD Y VIABILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE MÉXICO

La competitividad económica y el sostenimiento del pacto social no serán posibles si se desatienden hacia delante los retos de las pensiones y no se reestructura la lógica de la seguridad social. Es un cambio trascendental que puede equivalerse a una revolución de la seguridad social en México, pero es indispensable para transitar en el siglo XXI hacia estadios de verdadera protección, equidad, justicia y bienestar social.

A continuación se presenta un decálogo de recomendaciones para el próximo mexicano o mexicana que gobierne México a partir de diciembre de 2018 en materia del sistema de seguridad social y la protección pensionaria. Evidentemente no se trata sólo de una hoja de ruta que aborda los asuntos torales de la problemática y una manera frontal y estructural de enfrentar los desafíos.

7. Pedro Vázquez, *Pensiones en México: La próxima crisis* (México, Siglo XXI Editores, 2012)

### 1. Difundir el problema

El siguiente gobierno federal tiene la oportunidad de comunicar la urgencia del problema pensionario nacional y los efectos adversos del envejecimiento en la distribución del ingreso y la asignación de recursos públicos de los años por venir. Hay que hacer saber que hoy los cuantiosos recursos pensionarios (\$720 mil millones de gasto corriente solo a nivel federal en 2017<sup>8</sup>) ya carcomen el presupuesto nacional, y esto sin contar los déficit estatales, municipales, de muchas universidades autónomas y del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS. Es crucial formar opinión pública al respecto y generar una base de respaldo social ante el problema, basada en que nos encontramos frente a una gangrena que cada año que pase será más doloroso enfrentar.

### 2. Adoptar una visión política de derechos sociales en la seguridad social

El siglo XXI avanza en medio de drásticos cambios en los mercados laborales, la reconstrucción de las relaciones obrero-patronales, la aparición de múltiples formatos laborales remotos, temporales, por evento o por proyecto especializado, etc. Esta nueva realidad laboral choca inevitablemente con las premisas de la seguridad social del siglo XX, que nacieron basadas en la defensa de las relaciones laborales formales, fincadas a partir de la industrialización de los países y las reconstrucciones en las post-guerras.

Los nuevos formatos laborales de la globalización, junto con el imperativo creciente de proteger a toda la población y no solo a sectores formales o núcleos favorecidos, obligan a repensar los fundamentos de la seguridad dentro de nuestro pacto social. Por ende, es indispensable que se legislen las obligaciones ampliadas del Estado para ofrecer seguridad social universal, incluidas pensiones, a todos los segmentos de la población. Requerimos un nuevo paradigma de “derechos sociales universales” que proteja a todos los residentes en el país por el solo hecho de habitar en México y tener necesidades fundamentales. No debe haber mexicanos excluidos de la seguridad social en razón de su ingreso, su formato laboral o la actuación de su patrón. Esta visión política ya ha sido respaldada por actores en todo el espectro político. Urge que dicha visión sea adoptada por el nuevo gobierno.

8. Paulo Cantillo, “La razón por la que las pensiones se volvieron en una bola de nieve”, *El Dinero en Imagen*, (2016). <http://www.dineroenimagen.com/2016-09-12/77759>. (Consultado el 18 de agosto de 2017.)

### 3. Construir un Pacto Político por la Seguridad Social Universal

Sin lugar a dudas, las reformas estructurales de esta década serían impensables sin el Pacto por México que se construyó a finales del año 2012. Los pactos sirven para blindar las muchas coincidencias que hay entre los agentes políticos en el diagnóstico e instrumentación de políticas nacionales. El próximo titular del poder ejecutivo tiene la enorme responsabilidad de conformar un Pacto Político por la Seguridad Social Universal, como respuesta firme y funcional a la debilidad estructural vigente y su limitada cobertura.

El Pacto por México probó que sí es posible llegar a acuerdos de gran calado entre la clase política mexicana. Ante la división política vigente y la expectativa de que el partido ganador en las elecciones del 2018 no tendrá sino un tercio del electorado, sólo un pacto político permitiría actuar con firmeza y convicción para instrumentar los cambios profundos que exige el futuro. La seguridad social es un tema noble en naturaleza, y sus desafíos obligan a construir ese pacto en pos del bienestar general de la nación.

### 4. Reformar la Constitución para establecer una Seguridad Social Universal

Con base en el pacto político, es posible construir una reforma constitucional simple pero trascendente para reformular el futuro de las pensiones en particular, y de la seguridad social en lo general. En mi opinión, la reforma podría comprender, no limitativamente, los siguientes elementos:

- Reforma al Artículo 123 Constitucional, para proteger los derechos laborales y las prestaciones de la seguridad social otorgadas hasta ahora al amparo de derechos laborales, para pasar a un nuevo régimen de seguridad social por derechos universales.
- Reforma al Artículo 4 Constitucional para incluir la obligación del Estado Mexicano de ofrecer seguridad social basada en derechos sociales universales. Esta seguridad social debe guiarse por principios de universalidad de la cobertura, solidaridad social, seguridad y solvencia de los apoyos, y con la función de control en el Estado Nacional.
- Además, el propio Artículo 4 incluiría una Regla de Orden de la Seguridad Social, que estableciera claramente que los recursos fiscales generales no podrán utilizarse para financiar déficit pensionario de sistemas cerrados de trabajadores, sean del sector público, social o privado. De esta manera, los responsables de los

déficits pensionarios actuales ya no podrán evadir la responsabilidad de reformar sus sistemas, pues en fecha perentoria será ilegal financiarles artificialmente sus actuales desequilibrios financieros.

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10

### 5. Promulgación de una Ley General de Seguridad Social Universal

Esta nueva Ley, reglamentaria del nuevo Artículo 4 Constitucional en materia de Seguridad Social Universal, establecería las nuevas obligaciones del Estado en la materia, definiendo tanto la edad mínima y revisable de retiro, como el piso de beneficios que todo mexicano debe tener en materia de riesgos de trabajo, invalidez, enfermedad, maternidad, desempleo, muerte y vejez. El Estado Mexicano sería legalmente responsable, por primera vez, de asegurar esta protección mínima para todos. Aquellas empresas, organismos, poderes públicos, gobiernos locales o instituciones que deseen lograr o continuar ofreciendo beneficios adicionales o condiciones más laxas que las de la Ley General, deberán sufragarlos con sus propios recursos, sin depender del erario público, ni desviar recursos de los fines sustantivos para los que fueron creados.

Esta Ley General debe ser la ley reglamentaria de nuestra nueva seguridad social para el siglo XXI. Sin estas nuevas reglas y definiciones, la seguridad social de México seguirá siendo funcionalmente pequeña, socialmente inequitativa y financieramente inviable.

### 6. Gestionar una etapa de transición para reformas pensionarias

Todas las reformas pensionarias cuestan. Se trata de contraer la brecha entre gastos e ingreso para darle solvencia a los sistemas, y eso requiere nuevos recursos, si no se opta por reducir las prestaciones. Es indispensable que el nuevo gobierno federal 2018-2024 enfrente con decisión esta necesidad, a sabiendas que los resultados sociales y financieros de las reformas no se verán necesariamente en el corto plazo.

No podemos aspirar a tener pensiones dignas de cuentas individuales si ahorramos muy poco. Es imperativo establecer esta etapa de transición para lograr niveles de ahorro obligatorio para el retiro de al menos del doble que lo actual en el régimen del IMSS.

Asimismo, la Federación debe destinar provisiones de ingresos extraordinarios a apoyar financieramente la transición de decenas de reformas pensionarias pendientes en entidades federativas, universidades públicas, y las generaciones de transición de trabajadores de Pemex, CFE y el IMSS. Sin estos apoyos, no es realista que estos gobiernos, instituciones o empresas sociales



puedan resolver sus serios problemas pensionarios.

Esta etapa de transición podría establecerse legalmente entre cinco y siete años para lograr que su vencimiento no coincida con año de elecciones federales intermedias o sexenales y no se politicen de más las discusiones de reforma. La fecha de fin de la transición coincidiría exactamente con la entrada en vigor de la Regla de Orden de la Seguridad Social ya comentada.

## 7. Creación de la pensión universal

Debe insistirse en la pensión universal general y fondeada. Desde septiembre de 2013 el Presidente sometió a revisión del Congreso una Iniciativa de Ley de Pensión Universal, misma que fue aprobada con diversos cambios y debilidades en la Cámara de Diputados y que está durmiendo en el olvido en la Cámara de Senadores desde 2014. La creación de la pensión universal en México es indispensable como instrumento de protección social universal, de justicia distributiva, de democratización de beneficios y de optimización del presupuesto federal.

En el diseño de la pensión universal deben asegurarse i) que este beneficio sea efectivamente universal, ii) que el nivel de la pensión sea relevante para combatir la pobreza alimentaria o asegurar un determinado nivel de bienestar, iii) los mecanismos ágiles de afiliación y acreditación, iv) las fuentes seguras de financiamiento federal con un esquema obligatorio de reservas y estudios actuariales, v) la no duplicación de prestaciones equivalentes en los estados y municipios como las pensiones “65 y más”, vi) la revisión sexenal de la expectativa de vida de los mexicanos para ajustar la edad legal de la vejez y vii) la compatibilidad con las pensiones garantizadas en los regímenes IMSS, ISSSTE e Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

## 8. Promover una reforma estructural a las pensiones del Seguro Social financiadas con el Sistema de Ahorro para el Retiro

La reforma de pensiones IMSS de 1997 y la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro fueron pasos excepcionales en la dirección correcta. Sólo que las condiciones económicas de aquel momento post-crisis de 1995 y las debilidades y confrontaciones legislativas posteriores a 1997 han retrasado y relegado la segunda parte de esta reforma.

Para avanzar en el siglo XXI, el pilar de capitalización individual de un Sistema Nacional de Pensiones requiere, al menos: a) elevar gradualmente las aportaciones obrero-patronales a cuando menos al doble de los niveles actuales, b) construir las conexiones legales y financieras con la nueva Pensión Universal, c) estimular y facilitar la afiliación y las aportaciones de trabajadores no formales, d) ofrecer estímulos fiscales relevantes al ahorro para

el retiro, e) continuar la mejora de procesos funcionales de las Afores con los trabajadores, f) abaratar los costos de operación y las comisiones a los trabajadores, g) ampliar y diversificar el régimen de inversión de las Afores, h) intensificar las inversiones de largo plazo, i) diseñar mecanismos que eleven la densidad (o continuidad) de cotización y j) promover una cultura del ahorro para el retiro desde la escuela y el seno familiar, entre otros.

## 9. Asignar a una sola entidad o institución la rectoría de los sistemas pensionarios

No se puede corregir lo que no se acepta, ni se puede asegurar la corrección necesaria sin un responsable designado. La crisis de las pensiones en México no tiene dueño y eso ha afectado terriblemente el escenario de su solución.

Por ende, es imperioso dotar a una sola entidad pública con las funciones y facultades para la rectoría y supervisión de los sistemas de pensiones con base en la nueva Seguridad Social Universal y la etapa de transición para las reformas pensionarias. No se trata de crear más instituciones públicas. La rectoría constitucional en pensiones puede dotársele a la actual CONSAR ampliándole su ámbito de acción y reformulando su gobierno interno, pero cuidando que sus facultades legales sean sólidas, sus capacidades de fiscalización suficientes y sus procesos resolutivos inatacables.

Sin un verdadero abanderado y garante de la previsión pensionaria, con dientes suficientes para hacer exigible el cumplimiento de las reformas, el sistema continuará hundiéndose en medio de la inacción, la inequidad social y la inviabilidad financiera.

## 10. Separación constitucional de la protección pensionaria y la de salud

Los principios que emanan de nuestros acuerdos dentro de la OIT nos permiten cumplir con precisión y flexibilidad las obligaciones en materia de seguridad social. La OIT permite a cada país que avance en función de su propia realidad y su punto de partida.

En el caso de México, para lograr un nuevo diseño sistémico de la seguridad social con equidad y eficiencia, resulta indispensable que desde la Constitución se separen legal, operativa y financieramente las prestaciones económicas (pensiones) de las prestaciones de salud. Aun cuando la nueva Seguridad Social Universal sea garante de todas estas coberturas, es inviable y pernicioso que se sostengan unidas institucionalmente, como es el caso del IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM.

La salud y las prestaciones económicas deben separarse porque a) cubren poblaciones distintas, b) requieren financiamientos

diferentes, c) tienen gestiones institucionales absolutamente desasociadas, d) la universalidad de derechos pensionarios debe operar con independencia del prestador de los servicios de salud, e) la administración de los grupos de riesgo en pensiones es totalmente distinta de la administración de riesgos por la transición epidemiológica y f) la velocidad con que crecerán los déficits pensionarios continuará, como ha sido el caso, poniendo en riesgo la oferta de los servicios médicos institucionales, entre otras. De ahí que la reforma al Artículo 4 Constitucional deben considerar expresamente la separación de estas prestaciones y la unificación de responsabilidades en un actual sector salud fragmentado.

De hecho, debemos reconocer que el siglo XX nos heredó una enorme carga fiscal en pensiones y que el siglo XXI la está acumulando una carga adicional en materia de salud. Se trata de dos temas sustantivos para la seguridad social de los mexicanos que exigen tratamientos profundos y por separado. Poco se ha hablado de esta separación, pero resulta estructural y definitiva hacia adelante.

## EL FUTURO NOS ASECHA

En materia de pensiones el futuro ominoso ya está aquí. El envejecimiento de nuestra sociedad durante este siglo es un fenómeno probado, irreversible, inminente e implacable. Ante mayores presiones sociales por vejez, México necesita sacudirse la inacción y prepararse para este nuevo entorno socio-demográfico y económico.

Nuestro envejecimiento próximo traerá silenciosamente muchos cambios. Se elevará la tasa de dependencia social, ya que millones de adultos mayores dependerán para vivir del esfuerzo económico y social de las instituciones y las familias. Aparecerán nuevas necesidades de servicios para adultos mayores, con nuevas exigencias de infraestructura pública y urbana para servir a una población más vulnerable. Se acrecentarán las necesidades de servicios médicos para esta población envejecida, que conllevan un sinnúmero de nuevas acciones de prevención y atención y su consecuente costo fiscal. Se transformarán las relaciones sociales al transferirse las responsabilidades actuales a los hijos de los adultos mayores. Y en materia de pensiones se ampliarán los déficits de pensiones en centenares de casos esperando que el problema de inviabilidad se resuelva solo, para no fallarles a los trabajadores. Lamentablemente, en materia de pensiones, Dios no proveerá lo que nosotros no logremos resolver.

Si continuamos evadiendo el reto de las pensiones en sus tres dimensiones, nos estaremos apretando la soga al cuello. Ayer era mejor día para comenzar. Pero solo nos queda empezar hoy

mismo. El 2018 y la revisión natural de políticas públicas en año electoral es una oportunidad que no debemos desaprovechar para que los dirigentes del futuro sepan por dónde navegar. El Instituto Mexicano para la Competitividad contribuye con esta publicación a promover la revisión sistémica de nuestros riesgos y retos prioritarios.

## BIBLIOGRAFÍA

Albarrán, E. "Retirados por aforé recibirán pensión de 2300 pesos", El Economista, (2017), <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/07/03/retirados-afore-recibiran-pension-2300-pesos> (consultado el 21 de agosto del 2017.)

Cantillo, P. "La razón por la que las pensiones se volvieron en una bola de nieve", El Dinero en Imagen, (2016). <http://www.dineroenimagen.com/2016-09-12/77759>. (Consultado el 18 de agosto de 2017.)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo". INEGI, 2016.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. "Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensión México", OCDE (2016). [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema\\_de\\_pensiones\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf) (Consultado el 21 de Agosto de 2017.)

Vásquez, P. *Pensiones en México: La próxima crisis*, México, Siglo XXI Editores, 2012.

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10