

EL CAMINO HACIA ADELANTE PARA EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO

Fecha: 18 de noviembre de 2021

El camino hacia adelante para el sistema de ahorro para el retiro en México

Durante años el sistema de pensiones mexicano ha sido sujeto de reformas con el objetivo de balancear al menos tres objetivos de política pública. Primero, ampliar la cobertura y acceso al sistema de ahorro para el retiro. Segundo, mejorar la tasa de reemplazo de manera que los trabajadores tengan una pensión suficiente para cubrir sus necesidades durante su retiro. Tercero, disminuir presiones sobre las finanzas públicas para reducir el riesgo de insostenibilidad financiera de los subsistemas pensionarios basados en modelos no contributivos o de beneficio definido. Sin embargo, el sistema de pensiones aún requiere de reformas sustantivas si se desea lograr que más trabajadores tengan acceso al sistema de ahorro para el retiro y a una mejor jubilación.

Una política pública integral sobre el tema debe abordar diversas problemáticas para ampliar la cobertura, disminuir la presión sobre las finanzas públicas, mejorar la tasa de reemplazo, fomentar el ahorro voluntario para el retiro y regular la dinámica y competencia en el mercado de Afores. Sin embargo, no se puede reformar todo al mismo tiempo. En años recientes se han propuesto y, algunas veces, aprobado modificaciones que buscan resolver algunos de los mayores retos del sistema de ahorro para el retiro. Las siguientes olas de reformas al sistema de pensiones tendrán que ser estratégicas y priorizarse de acuerdo con su nivel de complejidad, impacto potencial y factibilidad política. ¿Por dónde comenzar a trazar una hoja de ruta de reformas al sistema de pensiones para los siguientes años?

Para responder esta pregunta, el **Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)** facilitó un taller de discusión estructurada con expertos en el tema de pensiones, en la que se conocieron e integraron las posturas de diferentes actores al respecto. En el proceso de selección de especialistas, el IMCO buscó a representantes de todos los sectores involucrados en el tema de pensiones con el fin de lograr un balance y una discusión plural. Previo a la ejecución del taller se entrevistó a 6 especialistas, y durante la discusión final participaron **14 especialistas** provenientes del sector académico, financiero y la sociedad civil. En específico, participaron colaboradores de instituciones como el Banco Mundial, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Asociación Mexicana de AFORES (Amafore) e Integralia, entre otras.

El objetivo de este proyecto -el cual fue ejecutado con el apoyo de la **Konrad-Adenauer-Stiftung en México**- es delinear y priorizar las reformas al sistema de pensiones necesarias dentro del siguiente lustro para mejorar su desempeño en beneficio de todos los trabajadores. En ese sentido, el presente documento muestra una explicación de los sistemas de pensiones en México, así como sus principales retos. Para cada reto identificado se ofrece un breve diagnóstico de la problemática y se abren preguntas para la discusión sobre posibles reformas para atenderlos.

 imco.org.mx  [@IMCOMx](https://twitter.com/IMCOMx)  [IMCOMx](https://www.facebook.com/IMCOMx)  [IMCO_mx](https://www.instagram.com/IMCO_mx)  [IMCOMexico](https://www.youtube.com/IMCOMexico)

 kas.de/mexiko  [@kasmexiko](https://twitter.com/kasmexiko)  [kasmexiko](https://www.facebook.com/kasmexiko)  [kasmexiko](https://www.instagram.com/kasmexiko)  [KAS México](https://www.youtube.com/KAS_Mexico)

Contenido

1. Introducción

2. Los pilares del sistema de pensiones en México y sus retos

Pilar 0: El esquema asistencial no contributivo

Reto 1: Baja cobertura y falta de acceso al Sistema de Ahorro para el Retiro.

Pilar 1: El esquema obligatorio de beneficio definido

Reto 2: Reconocimiento y administración del pasivo pensionario asociado a los esquemas de beneficio definido.

Pilar 2: El esquema obligatorio de contribución definida

Reto 3: Riesgo de una regresión a modelos de beneficio definido o esquemas de administración pública de cuentas individuales.

Reto 4: Bajos niveles de ahorro y tasas de reemplazo.

Reto 4.0: Bajos salarios de cotización.

Reto 4.1: Bajas tasas de contribución.

Reto 4.2: Baja densidad de cotización.

Reto 4.3: Mejora del rendimiento de las inversiones.

Reto 4.4: Eficiencia de la supervisión operativa para fomentar competencia.

Reto 4.5: Flexibilización de la regulación de las comisiones.

Pilar 3: Ahorro voluntario individual

Reto 5: Falta de ahorro voluntario por parte de los trabajadores asalariados e independientes.

3. IMCO Propone

4. Bibliografía

1. Introducción

Las pensiones son un beneficio económico que recibe una persona al momento de concluir su vida laboral, por cesantía en edad avanzada o vejez. Son una prestación fundamental para la planeación y certeza de los trabajadores y trabajadoras mexicanas, ya que representan un instrumento para sustituir los ingresos laborales que deja de percibir una persona al dejar de laborar, condición esencial para proteger la subsistencia en la edad adulta mayor.

Una pensión para el retiro se puede asegurar mediante diversos esquemas o modelos. Mientras que algunos trabajadores tienen acceso a esquemas de ahorro para el retiro que les permiten acumular e invertir una parte de sus ingresos laborales para usarlos durante la vejez, otros tienen acceso a ingresos para la vejez que están atados a esquemas laborales donde el gobierno asegura un beneficio pensionario durante su retiro, los cuales se financian por bolsas comunes acumuladas por las personas que aún trabajan bajo estos regímenes. En México, estos últimos suelen pertenecer a generaciones de modelos pensionarios anteriores a los años noventa, o se encuentran en esquemas públicos de pensiones. Sin embargo, por las condiciones actuales del sistema de seguridad social hay un sector de la población que no participa en ningún sistema de ahorro para el retiro formal, o que no cuenta con ingresos suficientes para ahorrar y se ve orillado a continuar trabajando o depender de apoyos económicos externos para subsistir en la vejez, ya sea de personas cercanas y por parte de la asistencia social del gobierno.

El envejecimiento poblacional, así como la falta de acceso y uso de esquemas de ahorro para el retiro formales son factores que han afectado la capacidad de las personas y gobiernos para garantizar una pensión suficiente para un grupo significativo de mexicanos. Este es un problema público. Por una parte, la presión sobre los gobiernos y las finanzas públicas incrementa por la necesidad de ofrecer cada vez más apoyos de asistencia social o beneficios definidos de esquemas públicos para el retiro de una población mayor que crece. Por la otra, aspectos estructurales del mercado laboral y del acceso al sistema financiero generan una baja participación en esquemas de ahorro para el retiro. Además, incluso dentro del sistema estructurado de pensiones en México existen retos de diseño y desempeño que deben ser atendidos para mejorar las perspectivas de retiro para la población en general y al mismo tiempo asegurar la sostenibilidad financiera de dichos sistemas.

Para lograr propuestas encaminadas a mejorar el sistema de pensiones de México y facilitar el cumplimiento de sus objetivos sociales es fundamental, por una parte, tener una clara comprensión de los diferentes pilares que lo componen y, por otra, definir prioridades claras para las políticas públicas potenciales.

2. Los pilares del sistema de pensiones en México y sus retos

El sistema de pensiones en México está fragmentado. La Constitución de 1917 sentó las bases para la implementación de los derechos sociales, entre los cuales se encuentra un sistema de pensiones. Sin embargo, para cumplir con la obligación de garantizar ese derecho, se han diseñado e implementado diversos modelos que a través de los años han resultado en un ecosistema con diversas maneras de ofrecer o tener acceso a una pensión. Los distintos esquemas vigentes en el sistema actual pueden clasificarse en cuatro pilares o categorías, que van desde un esquema no contributivo donde la pensión no depende en absoluto del tiempo trabajado o los ingresos percibidos durante la vida profesional hasta los esquemas de beneficio definido, contribución definida o ahorro voluntario que, aunque difieren en funcionamiento, todas dependen de las aportaciones hechas por trabajadores a lo largo de los años trabajados.

Figura 1. Pilares que componen el sistema de pensiones en México.

Marco teórico del Banco Mundial.

<p>Pilar 0: Esquema asistencial no contributivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programas asistenciales de pensión para adultos mayores financiados con recursos públicos. • Para personas predominantemente informales sin acceso al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
<p>Pilar 1: Obligatorio de beneficio definido</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Usualmente esquemas de dependencias de la Administración Pública con aportaciones de trabajadores y el Estado, donde el beneficio de pensión está definido. • Para personas formales retiradas de un empleo en la Administración Pública.
<p>Pilar 2: Obligatorio de contribución definida</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Ahorro para el Retiro con cuentas individuales administradas por Afores. • Para personas que laboral de manera formal en el sector privado.
<p>Pilar 3: Ahorro voluntario individual</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esquema voluntario disponible para trabajadores independientes y cotizantes del SAR que desean incrementar sus aportaciones para el retiro.

Fuente: Banco Mundial, Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI.¹

¹ CONSAR (2015). Diagnóstico del Sistema de Pensiones. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67501/Diagnostico_del_Sistema_de_Pensiones.pdf

Dada la diversidad del ecosistema de pensiones y la diferencia en el funcionamiento de los esquemas, rara vez se han presentado propuestas de reforma y políticas públicas comprensivas que atiendan las necesidades del ecosistema completo. Sin embargo, la mayoría de los expertos que formaron parte del grupo de discusión para nutrir este documento estuvieron de acuerdo con la necesidad de establecer una prioridad clara: integrar a los diferentes esquemas pensionarios entre sí, de manera que sus coberturas sean complementarias y su operación sea más eficiente. Además de generar una mayor coordinación y dinamismo en el sistema, un panorama menos fragmentado reduciría los costos para el sector público, al eliminar coberturas duplicadas y presentar oportunidades para disminuir el costo de la formalidad.

Cuadro 1. La reforma de pensiones del 2008 en Chile

La “Reforma Previsional” chilena realizada al sistema de pensiones en 2008 consolidó un nuevo modelo de protección social, al integrar tres subsistemas: el de pensiones solidarias (pilar cero), el de capitalización individual obligatoria (pilar dos) y el de ahorro previsional voluntario (pilar tres)².

La mejora principal fue la creación de un sistema de pensiones solidario, dirigido a cubrir al 60% más pobre de la población adulto mayor. Dicho sistema tuvo como componente central la “Pensión Básica Solidaria”, que se complementa con el “Aporte Previsional Solidario”. Esta pensión no contributiva se entrega a personas mayores de 65 años que estaban generalmente excluidos de alguna fuente de ingresos durante la vejez. Por su parte, el “Aporte Previsional Solidario” consiste en un aporte del Estado para quienes realizaron cotizaciones previsionales en sus cuentas individuales, pero cuyos fondos son insuficientes. Además, se eliminó el requisito que establecía un mínimo de 20 años de cotizaciones para ser beneficiario de una “Pensión Mínima Garantizada”.

Con estos cambios, se estructuró un sistema que integró los pilares contributivos y no contributivos. Además, involucró tanto a la administración pública como a la privada: combinó instrumentos y fondos provenientes de finanzas públicas y de las cuentas individuales de cada cotizante, quien -en caso de tener un saldo insuficiente- puede optar por el “Aporte Provisional Solidario” a fin de compensarlo, y optar a un beneficio estatal para aminorar la caída de ingresos durante su vejez³.

² Arenas, A. (2010). Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia (No. 994687853402676). International Labour Organization. En <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994687853402676.html>

³ Vargas, L. H. (2018). Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008). En: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43223>

Aunque integrar el sistema debería ser una prioridad, también es posible intervenir en cada uno de los pilares para volver su funcionamiento más eficiente, en específico, en materia de cobertura y tasa de reemplazo de la pensión -que contempla el porcentaje del último salario de cotización al que un trabajador tiene acceso con los ingresos mensuales provenientes de la pensión el momento de jubilarse-. Además, hay retos para los esquemas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) dirigidos a trabajadores formales y de aportaciones voluntarias y otras problemáticas transversales de otros pilares del sistema de pensiones que tienen repercusiones para las finanzas públicas y el acceso a esquemas de ahorro, cuyas soluciones se pueden relacionar con reformas y políticas públicas dirigidas al SAR. Para identificar el camino hacia adelante para integrar el sistema de pensiones del país, es fundamental comprender las características de cada uno de sus pilares y sus retos principales.

A lo largo de la discusión, los especialistas consultados coincidieron en la necesidad de integrar los diferentes esquemas del sistema, y surgió una propuesta específica y detallada como respuesta a la problemática de la fragmentación del sistema. Esta consiste, principalmente, de sugerencias para incorporar los esquemas de pensiones garantizadas, pensiones contributivas y pensiones universales (asistenciales no contributivas), de manera que el gasto público en las pensiones asistenciales se refleje en una disminución en el gasto destinado a las pensiones contributivas y garantizadas. En específico:

1. Se propone reducir el monto de todas las pensiones garantizadas contempladas en la Ley de Seguridad Social en \$1,650 pesos mensuales. Esta reducción responde directamente al incremento anunciado este año para la pensión universal, a la cual los jubilados con pensiones garantizados también tendrían acceso. Así, los recursos recibidos por esa población se mantendrían en un nivel óptimo sin representar un mayor gasto público.
2. Similarmente, se calcularía la contribución por parte de patrones necesaria para financiar esos \$1,650 pesos mensuales, y se reducirían las contribuciones obrero-patronales en ese monto, con el objetivo de reducir el costo laboral. Con ello, se reduciría el costo de la formalización, lo cual incentivaría la incorporación de más trabajadores a la formalidad y resultaría en mayores posibilidades de cobertura del sistema pensionario.

La propuesta representa un ejemplo de cómo la incorporación de los diferentes esquemas puede resultar no sólo en un gasto público menor y más eficiente, sino también en contribuciones obrero-patronales menos onerosas que incentiven la formalización del empleo y mejoren el acceso a las pensiones por parte de los trabajadores.

Pilar 0: El esquema asistencial no contributivo

Contiene esquemas de Pensión Universal o programas sociales focalizados de apoyo para adultos mayores en retiro. Ofrecen una pensión mínima o básica a personas que consistentemente han estado fuera del mercado laboral formal o que no han logrado acumular ahorros suficientes para la vejez y se encuentran en alto riesgo de estar en situación de pobreza. El sector público administra y financia estos programas de pensión básica en su totalidad y no con contribuciones individuales de ahorro para el retiro. En México este pilar está conformado por programas asistenciales a nivel federal (programa de pensión para adultos mayores) y programas estatales.

Reto 1: Baja cobertura y falta de acceso al Sistema de Ahorro para el Retiro.

El esquema asistencial no contributivo responde a las fallas de cobertura generadas en el mercado laboral mexicano y, en particular, a la alta proporción de trabajadores que no cuentan con acceso al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)⁴. Uno de los principales obstáculos para el incremento de la cobertura pensionaria en el país -que subraya la insuficiencia del resto de los pilares para cubrir las necesidades de los adultos mayores al momento de la jubilación- es la informalidad laboral.

La informalidad⁵ pone a los trabajadores en una situación desfavorable: no cuentan con contratos ni prestaciones o seguridad social.⁶ En materia de pensiones, la informalidad representa una mayor vulnerabilidad para los trabajadores en edad de jubilación, ya que no cuentan con acceso a esquemas contributivos ni al SAR en su modalidad obligatoria. Al resultar en que parte de la población ocupada no tenga acceso a ingresos garantizados en la vejez, la informalidad genera una mayor presión sobre el esquema asistencial no contributivo, al implicar una mayor necesidad de recursos que cubran las necesidades de aquellos que no pudieron acceder a una pensión contributiva.

En 2019, cerca de 26% de los adultos mayores no tenían pensión contributiva ni apoyo de programas sociales para el retiro.⁷ Por cada 100 adultos mayores, sólo 23 mujeres y 40 hombres cuentan con una pensión contributiva.⁸ En el mercado laboral mexicano, 56% de los trabajadores son informales.

⁴ El Sistema de Ahorro para el Retiro y sus retos son abordados en las siguientes secciones (Pilar 2).

⁵ La Organización Mundial del Trabajo considera el empleo informal todo trabajo remunerado que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos (OMT, n.d.).

⁶ OMT (2019). Economía informal. En: <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-es/index.htm>

⁷ Secretaría de Bienestar (2019). Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. En: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

⁸ *Op cit.* Secretaría de Bienestar (2019).

⁹ Además, la población económicamente activa más joven es la más propensa a laborar en la informalidad, ya que 68 de cada 100 mexicanos entre 15 y 24 años se encuentran en esta condición laboral¹⁰; esta situación no sólo genera mayor vulnerabilidad en los trabajadores jóvenes del país, sino que presenta un panorama riesgoso para el acceso a pensiones en el futuro para las nuevas generaciones.

Los trabajadores que consistentemente laboraron fuera del sector formal y no cuenten con una fuente de ingresos adicional en la edad de retiro sólo podrán acceder a una pensión mediante dos vías. La primera es obtener pensiones no contributivas del Estado que se entregan a través de programas de asistencia económica para adultos mayores administrados por el gobierno federal o estatal. La segunda, ahorrar en una cuenta individual de ahorro para el retiro administrada por una Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afore). En esta última opción, la persona hace aportaciones voluntarias¹¹, sin contar con un complemento económico por parte del gobierno o empleadores, y al momento del retiro utiliza sus ahorros acumulados.

Por otro lado, las transiciones que experimentan las personas entre el sector formal e informal del mercado laboral provoca una baja densidad de cotización, es decir el tiempo que una persona cotiza en una Afore a lo largo de su vida laboral. Quienes tienen volatilidad en el empleo y transitan del mercado laboral formal al informal dejan de contribuir a su cuenta de ahorro, por lo que su probabilidad de acceder a una pensión al momento de la jubilación se reduce. Quienes están en esta situación, en algún momento se encuentran afiliadas al IMSS y tienen una Afore, pero al transitar al mercado laboral informal dejan de contribuir a su cuenta de ahorro. Para ellos la probabilidad de ser capaces de alcanzar una pensión al momento de la jubilación es muy baja. Este tema se aborda con más profundidad en el Reto 4.2.

Con base en los requisitos de cotización, la SHCP y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) estimaron en 2019 que sólo el 24% de los trabajadores que forman parte del SAR y cuentan con una Afore alcanzaban los dos requisitos de tiempo de cotización necesarios para obtener una pensión contributiva.¹² El 76% restante obtendría una negativa de pensión, es decir,

⁹ INEGI (2021) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición). Tabulados predefinidos. Marzo 2021. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

¹⁰ INEGI (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición). Tercer trimestre de 2020. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas>

¹¹ Los trabajadores independientes registrados ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a pesar de pagar impuestos no tienen la obligación de afiliarse a instituciones de seguridad social ni de cotizar en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Sin embargo, tienen la alternativa de abrir una cuenta individual en una Afore de manera voluntaria y realizar contribuciones de manera directa sin el apoyo de un empleador.

¹² CONSAR (2019) Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagnostico_IMSS_GA.pdf

una resolución negativa por parte del seguro social debido a que el derechohabiente no cumplió con los requisitos mínimos establecidos por ley.

Esta situación se agrava por la misma fragmentación de los esquemas de pensiones que restringe la portabilidad de las cuentas de ahorro o de los beneficios por esquemas públicos a otros sistemas. Durante la vida productiva de un trabajador, éste puede migrar de una entidad federativa a otra, o transitar del sector privado al público (federal, estatal o municipal) o a una institución educativa pública y no necesariamente podrá transferir sus derechos y beneficios económicos entre ellos. De esta forma un trabajador podría laborar por más de 30 años continuos y no alcanzar los requisitos de jubilación en ninguno de los subsistemas mencionados.

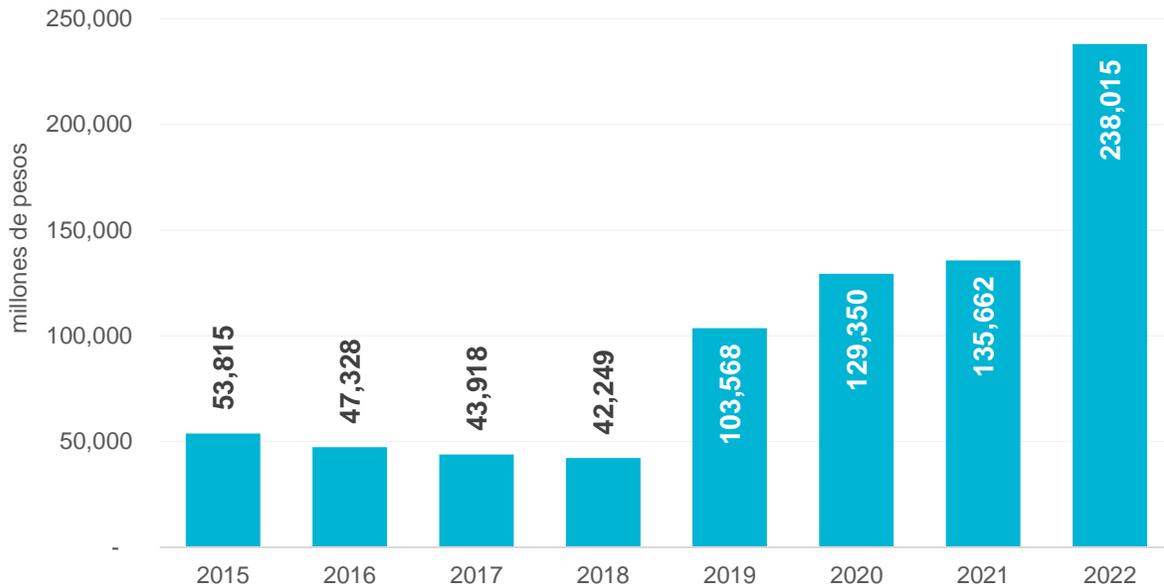
La baja penetración de los sistemas de pensiones, especialmente del Sistema de Ahorro para el Retiro, impone riesgos significativos para las finanzas públicas, entre los cuales se encuentran los retos de la cobertura pensionaria, el envejecimiento de la población y el gasto público en programas asistenciales de pensión mínima. De mantenerse la tendencia actual, cerca del 56% de la fuerza laboral que actualmente trabaja en la economía informal tendrá que depender los programas asistenciales de gobierno incrementando la presión a los recursos públicos.

El acceso a estos esquemas de pensión asistencial básica está sujeto a la disponibilidad de presupuesto para hacer frente al gasto gubernamental, que implica mantener una red de apoyos y su administración. Además, depender de este tipo de programas genera incertidumbre por la disponibilidad de presupuesto que se define año con año según la situación económica coyuntural. A nivel estatal también existe una diversidad de programas sociales con el mismo objetivo.¹³

En México el programa más relevante de pensión no contributiva a nivel federal es la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que para 2022 tiene un presupuesto de 238 mil millones de pesos; el presupuesto dirigido al programa ha crecido considerablemente en los últimos años. En un país con altos niveles de informalidad es clave que existan este tipo de apoyos para compensar la falta de acceso a pensiones contributivas. No obstante, para que este tipo de programas sean sostenibles, es necesario que, incluido en la planeación del otorgamiento de los apoyos, se contemplen e identifiquen también las fuentes que financiarán a estos programas -ya sea mediante el uso de deuda, de recursos tributarios u otros mecanismos de financiamiento.

¹³ CONSAR (2015) Diagnóstico del Sistema de Pensiones. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67501/Diagnostico_del_Sistema_de_Pensiones.pdf

Gráfica 1. Presupuesto del Programa de Pensión para Adultos Mayores. Pesos de 2020.



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022.

Pilar 1: El esquema obligatorio de beneficio definido

Las pensiones de beneficio definido son aquellas en las que el sector público garantiza un monto definido de pensión al final de la vida laboral del trabajador. Las contribuciones individuales se administran en una bolsa colectiva cuyos fondos se utilizan para el reparto de las pensiones de los trabajadores en retiro de la institución. Incluye a los planes de pensiones administrados por instituciones públicas y financiados principalmente mediante contribuciones obligatorias de sus trabajadores - quienes se encuentran principalmente en gobiernos estatales y municipales, universidades públicas o empresas paraestatales-. Dentro de este tipo de esquemas se encuentran también los trabajadores de la “generación de transición”, un subconjunto de personas que laboraban en el sector privado cuyo régimen de cotización era de beneficio definido por la legislación anterior a 1997, y algunos trabajadores del Gobierno federal regidos por la ley anterior a 2008 (ver cuadro de texto 1).

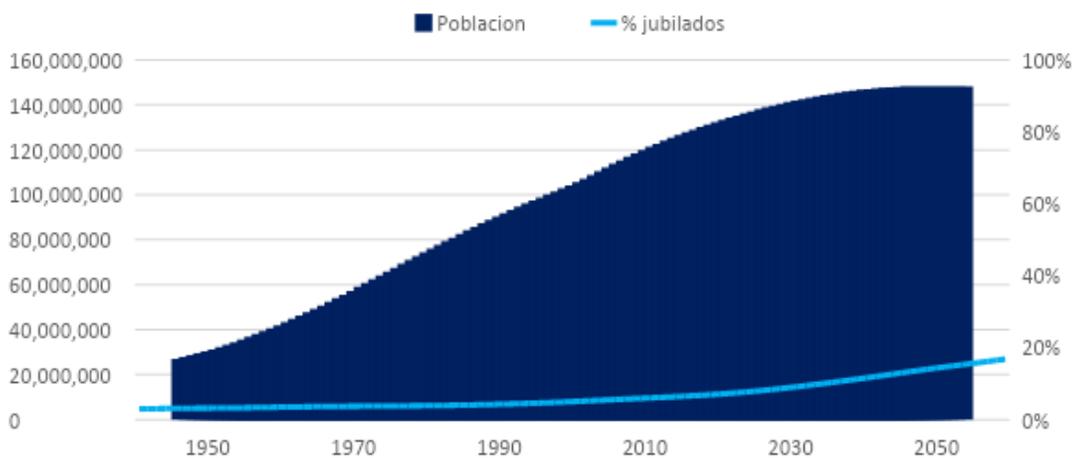
Reto 2: Reconocimiento y administración del pasivo pensionario asociado a los esquemas de beneficio definido.

Antes de 1997, los subsistemas de pensiones para el empleo formal funcionaban bajo el modelo de beneficio definido, en el cual un trabajador podía jubilarse recibiendo una pensión equivalente a prácticamente la totalidad de su ingreso mensual. Sin embargo, este tipo de sistema enfrenta un obstáculo importante: al estar basado en cálculos demográficos y económicos complejos y sujetos a cambios y volatilidad, su potencial para volverse una presión a las finanzas públicas debido a proyecciones inexactas y sin ajustar es elevado. A partir de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, algunos de estos subsistemas han migrado a un modelo de contribución definida, tema que se aborda en la siguiente sección (pilar dos).

Aún existen subsistemas de pensiones contributivas de beneficios definidos, especialmente aquellos diseñados y administrados por instituciones públicas para sus empleados. Entre los subsistemas que siguen este modelo de financiamiento y reparto se encuentran los de gobiernos locales, universidades públicas y otros organismos de la administración federal y estatales.

El modelo de financiamiento público de estos regímenes pensionarios es vulnerable ante cambios demográficos de largo plazo, por lo que son insostenibles. A medida que la población envejece, los trabajadores que necesitan una pensión aumentan. Esto implica que cada vez existen más personas que requieren fondos para financiar sus pensiones mientras que hay menos personas en edad laboral capaces de hacer contribuciones a estos esquemas.

Gráfica 2. Proyección demográfica de México y porcentaje de adultos mayores en edad de jubilación (65 años o más).



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO (2018).

Los gobiernos deben hacer cada vez más aportaciones a la bolsa común para solventar las pensiones de los esquemas públicos. Se estima que una proporción importante del gasto público en pensiones ocurre por la obligación de cumplir con el reparto de pensiones generadas bajo el modelo de beneficios definidos.¹⁴ Este monto aumenta año con año por la transición demográfica de su población objetivo y se espera que siga creciendo por varias décadas más. Sin embargo, por la falta de información estructurada no existe una estimación ni reconocimiento del pasivo pensionario de estos esquemas en el sector público.

En el futuro próximo, una alternativa para reducir la carga fiscal asociada a los esquemas de pensiones de beneficio definido será que los trabajadores transiten de forma progresiva a los modelos de contribución definida del Sistema de Ahorro para el Retiro. En un segundo nivel, esta transición podrá ser una opción de portabilidad de cuentas entre esquemas que hoy no son compatibles.

Por otra parte, el incremento en la esperanza de vida de la generación de transición obligará al Estado a financiar durante más tiempo la pensión garantizada para estas personas. Además de la portabilidad a esquemas de contribución definida será necesario proponer una modificación a la edad de retiro para estos modelos.

Cuadro 2. Generación de transición

Dentro del pilar 1, donde se encuentran los modelos pensionarios de beneficio definido se ubica también la denominada “generación de transición” de la Ley del Seguro Social de 1997.

La generación de transición engloba a aquellos trabajadores que comenzaron a cotizar antes del primero de julio de 1997. Ellos tienen la opción de pensionarse con los beneficios del esquema de beneficio definido de acuerdo con la Ley del 73 del IMSS. También incluye a trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que se jubilaron bajo el esquema de beneficio definido de acuerdo con la reforma de 2007.

En resumen, la “generación de transición” tiene la opción de elegir entre una pensión asociada a una cuenta de ahorro individual para el retiro o el monto definido bajo los regímenes de beneficio definido antes de las reformas.

¹⁴ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (2017) Pensiones en México: 100 años de desigualdad. En: <https://ciep.mx/pensiones-en-mexico/>

Pilar 2: El esquema obligatorio de contribución definida

A este pilar se le denomina Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Es un esquema obligatorio para trabajadores formales que cotizan al Instituto Mexicanos del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).¹⁵ El SAR ofrece un esquema de pensión en el cual los trabajadores (así como empleadores y gobierno) hacen contribuciones fijas obligatorias a sus cuentas individuales de ahorro para el retiro. Las cuentas de ahorro son administradas por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afores) y los recursos se invierten en fondos de inversión llamados Fondos de Inversión Especializados en Fondos para el Retiro (Fiefores).

En contraste con el pilar uno (de beneficio definido), en este esquema la contribución está definida pero no existe una garantía del monto de pensión al momento de retiro. En su lugar, el monto de pensión se encuentra en función del ahorro acumulado del trabajador (sus contribuciones mensuales) y los rendimientos (menos comisiones) de la inversión.

Al igual que en el pilar uno, una de las principales características del SAR es que únicamente considera a la población económicamente activa (PEA) ocupada que labora en el sector formal. Esto implica que aproximadamente el 56% de la PEA ocupada¹⁶ no forma parte del SAR de manera consistente y muchos de ellos carecen de una institución Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) como se presentó en el Reto 1.¹⁷

Reto 3: Riesgo de una regresión a modelos de beneficio definido o esquemas de administración pública de cuentas individuales.

Desde su creación en 1992, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en México es un complemento al modelo de pensiones, el cual se constituye de múltiples subsistemas. El SAR fue una respuesta directa al problema de insostenibilidad financiera de los esquemas públicos de beneficio definido discutidos en la sección anterior. Desde 1997 se han implementado múltiples reformas a los sistemas de pensiones para migrar a un esquema de contribución definida, en el cual los trabajadores, empleadores y el gobierno federal aportan un porcentaje del sueldo del trabajador a una cuenta individualizada, la cual es operada por una Afore.

¹⁵ Los trabajadores independientes, es decir, aquellos que pagan impuestos ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), pero no están inscritos en el IMSS por parte de un empleador, también pueden cotizar en este sistema de manera voluntaria. También cotizan en este sistema los propios empleados del IMSS, ISSSTE y Comisión Federal de Electricidad (CFE).

¹⁶ INEGI (2021) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición). Tabulados predefinidos. Marzo 2021. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

¹⁷ Una Afore es una institución financiera privada que se encarga de administrar los fondos para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE.

En 1995, el IMSS fue la primera institución en transitar al modelo de contribución definida mediante una reforma que entró en vigor dos años después tanto para sus trabajadores como para la población formal afiliada empleada en el sector privado. Algunos de los cambios más significativos de la reforma a la Ley del IMSS fueron un incremento del periodo de cotización mínimo para alcanzar una pensión y el aumento de la edad mínima de jubilación. Por su parte, el ISSSTE hizo la transición a este modelo de financiamiento y reparto en 2007, CFE en 2008 y PEMEX en 2015.

Como resultado de las reformas iniciadas en 1995, al cuarto trimestre de 2020, las Afores administran un monto acumulado de 4.7 billones de pesos (poco más del 20% del producto interno bruto) a través de 68.2 millones de cuentas individuales.¹⁸ En este tiempo, el SAR ha contribuido a la estabilidad macroeconómica de México, al financiar proyectos productivos a largo plazo y ha sido la puerta de acceso al sistema financiero para millones de mexicanos.¹⁹

Esta transición gradual hacia modelos de contribución definida ha logrado reducir los pasivos pensionarios del sistema público de pensiones. Los subsistemas que han implementado este modelo de financiamiento se han desvinculado de la disponibilidad de presupuesto público para hacer frente al pago de pensiones de una población en retiro creciente. Esto a su vez ofrece certidumbre sobre los ahorros para el retiro y otorga propiedad de los saldos acumulados al trabajador.

El Sistema de Ahorro para el Retiro ofrece a las y los trabajadores un modelo de administración de sus aportaciones individuales con múltiples ventajas. Dentro de ellas es posible enlistar (1) una garantía de derechos de propiedad sobre su ahorro, (2) acceso a un ecosistema de administradoras de fondos dentro de un mercado competitivo y regulado, (3) diversificación de alternativas de inversión y generación de rendimientos en función de sus necesidades de riesgo.

Sin embargo, existen una serie de incentivos políticos para modificar el modelo actual del SAR. Por un lado, es posible que los ciclos políticos y regulatorios del sistema de pensiones presionen a una intervención pública más vigorosa para corregir algunos de los rezagos más importantes del SAR. En un esfuerzo por incrementar la tasa de reemplazo de los trabajadores, es posible que emerjan propuestas para regresar a modelos de pensiones de beneficio definido garantizados con recursos presupuestales. Por el otro lado, existen propuestas encaminadas a mantener el modelo de cuentas individuales, pero con una administración de los fondos centralizada en el Gobierno federal para que

¹⁸ CONSAR (2020) Informe al Congreso – 4to Trimestre 2020. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616410/Informe_Trimestral_4T20.pdf

¹⁹ BID (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. En: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf

sea el Estado quien determine el portafolio de inversión de dichas cuentas sin la necesidad de un mercado competido de Afores.

Si bien algunos especialistas consideran que este tipo de propuestas podrían resolver algunos retos del SAR como el de la baja tasa de reemplazo u otros aspectos de competencia en el sector, consideran que podrían no ser política o estructuralmente viables. Primero, el regresar a un esquema de beneficio definido bajo las tendencias demográficas actuales podría tener impactos fuertes sobre las finanzas públicas. Lo anterior derivado del incremento de población dependiente de una pensión respecto de la población en edad de trabajar que podría hacer contribuciones al sistema de fondeo. En 2015 había casi 25 personas adultas mayores por cada cien jóvenes, se esperan 46 en 2030 y para el año 2050 se estima que habrá aproximadamente 94 personas adultas mayores por cada cien jóvenes.²⁰ Además, los esquemas de beneficio definido se pueden enfrentar a desventajas al depender de cálculos demográficos sujetos a cambios y volatilidad en diversas variables, lo cual complica la posibilidad de hacer cálculos de gasto público a futuro.

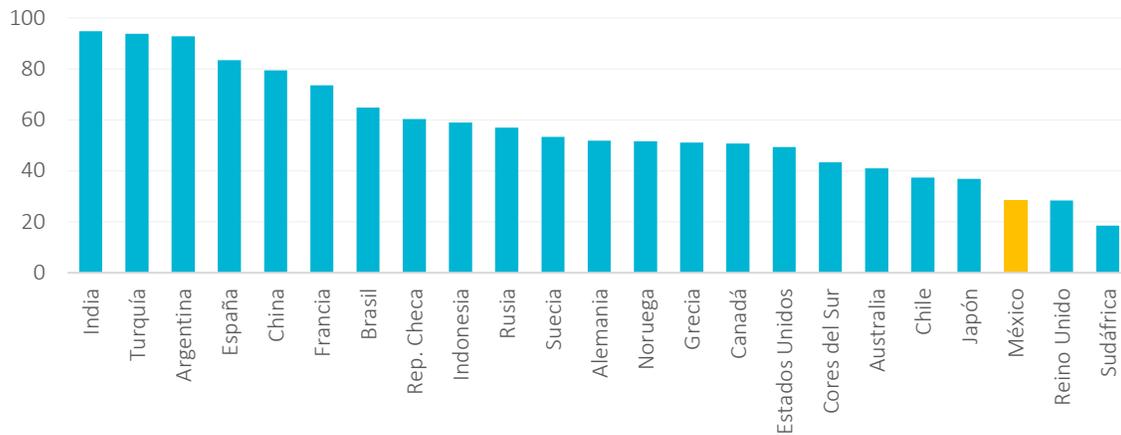
Por otra parte, los beneficios de contar con un sistema privado de administración de fondos dan certidumbre a las y los trabajadores sobre su ahorro para el retiro. Además, un mercado competido ofrece alternativas de diversificación de inversiones y la competencia puede ser el motor de la reducción de costos por operación de cuentas. Algunos especialistas consideran que, si bien el regreso a un modelo de beneficio definido no es viable, sí es posible retomar algunas características del modelo, como el hecho de estar basados en un objetivo de pensión y alinear las estrategias de inversión a dicho objetivo. Estas se podrían incorporar al modelo de contribución definida actual para robustecerlo. Como se verá más adelante, algunos de los principales retos del SAR se pueden abordar con el modelo sectorial vigente mediante cambios regulatorios que favorezcan a las y los trabajadores.

Reto 4: Bajos niveles de ahorro y tasas de reemplazo.

Los esquemas de pensiones basados en el modelo de beneficio definido tienen la obligación de garantizar un monto específico de pensión para los trabajadores que se asegura con financiamiento público. En contraste, en los de contribución definida la pensión que se recibe al final de la vida laboral de las personas está en función de diversas variables, principalmente el salario, el nivel de ahorro para el retiro, el rendimiento de las inversiones y los costos por administración de cuenta.

²⁰ CONAPO (2019) PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DE MÉXICO Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2016-2050. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487366/33_RMEX.pdf

Gráfica 3. Tasa neta de reemplazo de trabajadores promedio. Porcentaje del ingreso promedio antes del retiro.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2019). Pensions at a Glance.

Al momento de la jubilación el acumulado de los ahorros y rendimientos generados, menos los costos por administración se traducen en un saldo final que servirá para financiar la pensión del trabajador durante sus años de vida en retiro. Este monto define la cantidad mensual que recibirá en su jubilación una persona en retiro. En la mayoría de las ocasiones este monto no es suficiente para entregarle al trabajador un ingreso mensual similar a su último salario de cotización. Por el contrario, la pensión suele ser un porcentaje bajo de este último salario (resultando en una baja tasa de reemplazo). México tiene una de las tasas de reemplazo más bajas de los países miembros de la OCDE.

Reto 4.0: Bajos salarios de cotización.

El ingreso salarial con el que cotiza una buena parte de los trabajadores formales en México es bajo para asegurar una pensión suficiente. Con una tasa de reemplazo del 28.6% sobre el último salario es necesario un ingreso de cerca de 13 mil pesos mensuales para superar la Línea de Pobreza por Ingresos del Coneval.²¹ Durante el tercer trimestre del 2020, 16.5 millones de personas afiliadas al IMSS (84% del total) cotizaron con un salario inferior a 13 mil pesos al mes.²² Además, sólo uno de cada cuatro trabajadores cubrirán los requisitos para obtener una pensión, pero de ellos, solo un tercio (6.3% del total) acumulará recursos suficientes para recibir un monto por encima de la suma asegurada.²³

²¹ CONEVAL. InfoPobreza. En: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?>
²² IMSS. Datos abiertos. En: <http://datos.imss.gob.mx/group/asegurados>
²³ *Op cit.* BID (2019).

El problema de los bajos salarios está relacionado con factores del mercado laboral que no siempre pueden ser intervenidos desde la política pública del sistema de ahorro para el retiro. Factores externos a la regulación del sector de pensiones, como la baja productividad, escapan de su alcance para corregir dinámicas salariales. Sin embargo, existen dos alternativas que, a través de la coordinación interinstitucional, pueden mejorar los prospectos del ahorro para el retiro de la población económicamente activa.

La primera es la política de salarios mínimos para empleados formales. Para los trabajadores formales que ya cotizan en el SAR y aquellos que se incorporan gradualmente el aumento en el salario mínimo vigente tiene un impacto positivo, ya que este se refleja directamente en un aumento de su salario base de cotización. Esto es especialmente relevante para personas que reciben entre uno y dos salarios mínimos como ingreso, que representan al 54% de los cotizantes en el IMSS. A su vez, un mayor salario de cotización implica que el cálculo de las aportaciones tripartitas mensuales a la cuenta de ahorro para el retiro de las personas se hace sobre una base mayor.

La segunda es el monitoreo y atención a los temas de reconocimiento de relaciones laborales y registro de salarios reales en la cotización ante el IMSS. Para las autoridades que administran el SAR es importante reducir la incidencia de dos prácticas principalmente. Una de ellas es el subregistro, mediante esquemas de subordinación que simulan la inexistencia de relaciones laborales, en el cual se encuentran cerca de 650 mil trabajadores.²⁴ La otra es la subdeclaración del salario real de los trabajadores. Ambas prácticas reducen las obligaciones de aportaciones patronales y el salario base sobre el cual se calculan las aportaciones tripartitas a las cuentas de ahorro individuales.

Gráfica 4. Salario mínimo real. Pesos de 2020.



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

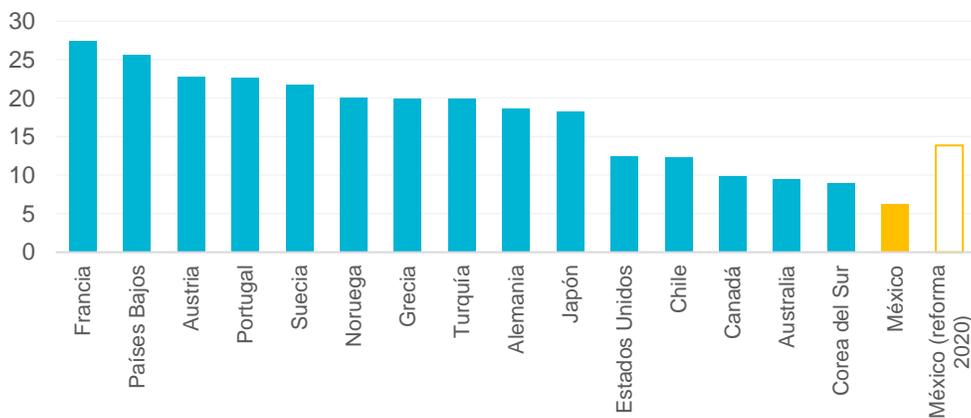
Notas: Salarios mínimos para la zona única o fuera de la Zona Libre de la Frontera Norte de acuerdo al año. Salario mínimo de 2015 vigente desde octubre.

²⁴ Del Pilar, M. (2020) *El Economista*. "IMSS detecta que algunos patrones reportan 40% de salario por debajo del real". En: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/IMSS-detectaquepatronesreportan40desalariopordebajodel-real-20201007-0065.html>

Reto 4.1: Bajas tasas de contribución.

Además del salario base de cotización, el monto de pensión depende de la cantidad de ahorro que la persona logre acumular a lo largo de su vida laboral. La legislación vigente exige que los trabajadores afiliados al SAR, así como sus empleadores y el gobierno hagan aportaciones obligatorias expresadas como un porcentaje del ingreso. Además, existe la opción de hacer contribuciones voluntarias adicionales que enriquezcan el saldo en las cuentas individuales.²⁵ Estas aportaciones constituyen la base del ahorro para el retiro y se acumulan durante el tiempo que se cotice en una Afore.

Gráfica 5. Tasas de contribución del trabajador y empleador. Porcentaje del ingreso promedio.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2019). Pensions at a Glance.

*Nota. Las cifras de México corresponden a las aportaciones de los afiliados al IMSS previas a la reforma de 2020.

A partir de la reforma al SAR de 2020, los trabajadores que cotizan en el IMSS ingresan el 1.125% de su salario base de cotización al ramo de cesantía y vejez de su cuenta individual del SAR. Esto es parte del esquema tripartita entre el trabajador, el empleador y el gobierno.²⁶ Las empresas destinan 2% del salario al ramo de retiro y entre 3.150% y 11.875% al ramo de cesantía y vejez. Esta meta de contribución está programada para alcanzarse en 2030. De manera adicional a las contribuciones del trabajador y empleador, el gobierno otorga una aportación a las cuentas de retiro, en la cual se incluye una cuota social para apoyar a los trabajadores con menores ingresos.

Aún con el esquema pos-reforma, México continuará siendo uno de los países con las aportaciones más bajas para el ahorro pensionario dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante algunos años. Si bien es cierto que los trabajadores con menor ingreso

²⁵ Ver sección del pilar 3 de Ahorro voluntario individual más adelante.

²⁶ PROFECO (2013). Lo que debes saber de las Afores. En: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/lo-que-debes-saber-de-las-afores?state=published>

tienen una mayor aportación a su cuenta de retiro, el monto acumulado es inferior a lo recomendado por la OCDE. De acuerdo con su análisis comparativo de los sistemas de contribución a pensiones, se estima que la contribución total debe ser entre 13% y 18% para que la tasa de reemplazo asegure un ingreso equivalente a la mitad del sueldo de los trabajadores jubilados.²⁷

Reto 4.2: Baja densidad de cotización.

Otra causa importante de la baja tasa de reemplazo del sistema de pensiones en el mercado laboral se relaciona con la baja densidad de cotización. La densidad se refiere a la cantidad de tiempo que una persona cotiza en los sistemas de ahorro para el retiro formales. Si una persona trabaja durante 40 años, pero únicamente logra cotizar en dicho sistema durante 5 años a lo largo de su vida laboral entonces su densidad será baja.

Este fenómeno es resultado de las transiciones que experimentan las personas entre el sector formal e informal del mercado laboral. Estas personas en algún momento se encuentran afiliadas al IMSS y tienen una Afore, pero al transitar al mercado laboral informal dejan de contribuir a su cuenta de ahorro. Para ellas la probabilidad de ser capaces de alcanzar una pensión es muy baja. El riesgo es latente no solo porque la acumulación de ahorro se ve interrumpido, sino porque en muchos casos no cumplirán con el requisito de cotizar el número de semanas mínimo para ser acreedores a la Pensión Mínima Garantizada (PMG) contemplada en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), la cual se otorga a los pensionados que trabajaron bajo el amparo de la Ley del Seguro Social y cumplieron con los requisitos de semanas cotizadas y edad.

Para que los trabajadores afiliados al IMSS puedan ejercer su derecho a pensión, deben tener 65 años y entre 750 y mil semanas cotizadas.²⁸ Si los trabajadores alcanzan la edad de jubilación, pero no cumplen con el número mínimo de semanas cotizadas, no obtendrán una pensión mínima, ni un beneficio periódico sobre sus ahorros. Las personas en esta situación tienen derecho a retirar el monto acumulado de sus cuentas individuales para el retiro en una sola exhibición. A su vez, los trabajadores que cumplan con ambos requisitos para acceder a una pensión obtendrán un ingreso mensual con base en las aportaciones y rendimientos que se hayan generado a lo largo de, al

²⁷ OCDE (2019). Pensions at a Glance. En: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1588274444&id=id&accname=quest&checksum=99D8B36188901A0698C4F29ADEFFAB2E>

²⁸ Los trabajadores podrán ejercer su derecho de pensión a partir de los 60 años (retiro por cesantía en edad avanzada), siempre y cuando cumplan con el requisito de semanas cotizadas señaladas en la Ley del IMSS. El requisito mínimo de semanas cotizadas para obtener una PMG dependerá del año en que se otorgue la pensión, es decir, será de acuerdo al requisito para pensionarse, que va de 750 semanas cotizadas a la entrada en vigor de la reforma y se incrementará en 25 semanas cotizadas cada año hasta alcanzar el requisito de 1,000 semanas cotizadas (Cuarto Transitorio). CONSAR (2021) Reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del SAR. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605038/Nota_Reforma_de_Pensiones_VFF.pdf

menos, 14 años. Si este monto es inferior a 3 mil 90²⁹ pesos al mes, el gobierno de México aportará el complemento a fin de garantizar que los trabajadores reciban al menos esa pensión.³⁰

De acuerdo con el diagnóstico de la Generación Afore IMSS de la SHCP, al cierre de 2018, la densidad de cotización promedio de las cuentas de Afore era de 44.3%.³¹ Para las personas de menores ingresos, la densidad de cotización es menor. Esto quiere decir que un trabajador, en promedio, cotiza en el sistema de pensiones 44 de cada 100 semanas que labora a lo largo de su vida. Para poner esto en contexto, los datos anteriores a la reforma de 2020 indican que un trabajador que comenzaba a laborar a los 25 años requería de una densidad de cotización mínima de 60% para tener derecho a pensión.³² En respuesta al problema, la reciente reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro aprobada en diciembre de 2020 reduce las semanas de cotización necesarias para tener acceso a la pensión mínima garantizada o a la pensión correspondiente. Con esto se reduce la densidad de cotización requerida para tener una pensión y se beneficia a trabajadores con alto grado de rotación entre el sector formal e informal.

Otra área de oportunidad para elevar la densidad de cotización y la cobertura del SAR en México es el sector de trabajadores independientes registrados ante el SAT, quienes tienen un vínculo laboral legal y hacen pago de impuestos, pero frecuentemente no están incorporados a un esquema contributivo de pensiones. Para incorporar a esa población y asegurar que alcancen el requerimiento de semanas cotizadas aún al transitar de un empleo formal con acceso al SAR a uno independiente, una propuesta es reforzar lo incluido en la reforma a la Ley del Seguro Social de 2020, que establece mecanismos informáticos y de fiscalización que se pueden utilizar para facilitar el pago de contribuciones de trabajadores independientes a sus cuentas de ahorro para el retiro (al promover, por ejemplo, el uso de recibos de honorarios que no sólo contemplen conceptos por IVA e ISR sino también de Seguridad Social).

Sin embargo, en la discusión previa a la elaboración del documento se hizo hincapié en dos puntos: por una parte, cualquier esfuerzo por incorporar a los trabajadores independientes al SAR debe consistir en un mecanismo que atienda sus características específicas, y no en un intento por

²⁹ La reforma al artículo 141 de la Ley del Seguro Social establece que, en el caso de que la cuantía de la pensión sea inferior al promedio de las pensiones garantizadas, que corresponda a un salario mínimo y sesenta años de edad (de acuerdo con la tabla establecida en el artículo 170 de esta Ley), el Estado aportará la diferencia a fin de que el trabajador pueda adquirir una pensión vitalicia. Este monto corresponde a dicho promedio.

³⁰ CONSAR (2019). Sistema de ahorro para el retiro. Diagnóstico de la generación afore IMSS. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagnostico_IMSS_GA.pdf

³¹ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2019) Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagnostico_IMSS_GA.pdf

³² Castañón, V. y Ferreira, O. (2017) DENSIDADES DE COTIZACIÓN EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO. En: https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LXIII-03-04.pdf

incorporarlos en esquemas existentes para trabajadores subordinados. Por otra parte, el esquema para su incorporación debe ser lo más simple posible, de manera que individuos como pequeños comerciantes o empresarios no se enfrenten a reglas de cotización demasiado complejas que desincentiven su incorporación al sistema. Además, se consideró también la posibilidad de utilizar incentivos relacionados con la deducción fiscal para impulsar una mayor cotización por parte de trabajadores, tanto independientes como subordinados.

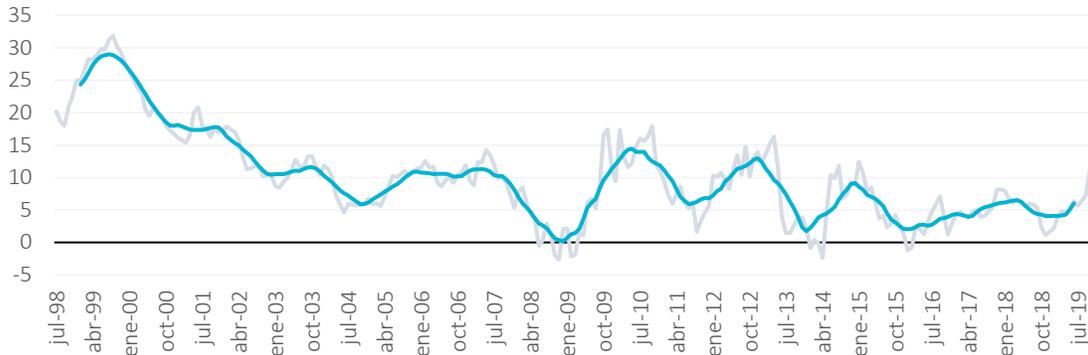
Reto 4.3: Mejora del rendimiento de las inversiones.

La pensión también depende del rendimiento sobre la inversión de los ahorros de los cotizantes. La administración de los ahorros de los trabajadores está a cargo de las Afores, que a su vez invierten dichos recursos en Sociedades de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro (Siefores) o Fondos de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Fiefores). Si bien durante el taller de discusión en el que participaron los especialistas estos problemas granulares no se abordaron, durante la etapa de entrevistas sí se mencionaron como parámetros clave para mejorar el sistema de ahorro para el retiro del país.

En materia de administración y rendimiento de los ahorros de los cotizantes, el regulador sectorial del SAR, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) ha sido instrumental en la supervisión financiera de las Afores. La Consar monitorea los regímenes de inversión de las Afores para que se apeguen a los lineamientos de riesgo permitidos por la regulación. El regulador supervisa los regímenes de inversión principalmente para no exponer de manera imprudente los ahorros de los trabajadores y mantener las inversiones en instrumentos generalmente seguros. En este sentido, un especialista subrayó la importancia de mantener y buscar una mayor independencia de la Consar y su fortalecimiento institucional, de manera que se fortalezca el sistema en general.

La legislación vigente indica cuáles son las proporciones máximas que pueden estar invertidas en distintos tipos de activo financiero de acuerdo con su nivel de riesgo. Para alcanzar mayores tasas de reemplazo mediante el incremento de los rendimientos de las inversiones de los trabajadores, la regulación podría flexibilizar estos lineamientos para permitir a las Afores incrementar el nivel de riesgo de sus portafolios de inversión.

Gráfica 6. Rendimiento promedio de las Siefores Básicas (precios de mercado de valores). Porcentaje anual.



Fuente: elaboración propia con datos de informes trimestrales de la Consar³³
 *Nota. Promedio móvil de 12 meses.

De acuerdo con las Disposiciones De Carácter General que Establecen el Régimen de Inversión al que Deberán Sujetarse las Siefores, el porcentaje máximo del activo total que puede destinarse a valores extranjeros y Certificados Bursátiles Fiduciarios de Proyectos de Inversión extranjeros (incluyendo deuda) es de 20%. En componentes de renta variables la norma permite hasta 40%, en divisas 30% y en Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS) o Vehículos de Inversión Inmobiliaria hasta 10%.

A noviembre de 2019, 53.7% de las inversiones de las Siefores se encontraban en instrumentos de deuda gubernamental, 17.4% en deuda privada nacional, 12% en renta variable internacional y 5.8% en renta variable nacional.³⁴

Además de la composición de las inversiones actuales de las Afores, un especialista consultado observó que los riesgos de mercado vinculados con las pensiones cuyos recursos provienen de ese esquema -ante la posibilidad de movimientos inesperados en las tasas de interés, por ejemplo- pueden ocasionar que algunos trabajadores no sean compensados de la manera esperada. Por ello, señala la necesidad de aprovechar oportunidades de innovar para implementar cambios regulatorios, experimentar con nuevos productos y trabajar con instituciones reguladores para diseñar mejores productos que reduzcan los riesgos.

³³ CONSAR (2021) Información estadística. Rendimiento de las Afores. En: <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Series.aspx?cd=160&cdAlt=False>
³⁴ CONSAR (2021) Información estadística. Inversiones de las Siefores. En: <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=21>

Reto 4.4: Eficiencia de la supervisión operativa para fomentar competencia.

La Consar también supervisa aspectos operativos y procesos de la administración de las cuentas como portabilidad, traspasos, registros, además de supervisión de agentes promotores, servicios, entre otros. En este rubro, uno de los debates más relevantes en los últimos años ha sido el tema de la portabilidad y traspaso de cuentas, así como su relación con el intensivo gasto comercial y publicitario de las Afores. El gasto comercial se refiere al monto destinado a fuerza de ventas y promotores para atraer cuentas nuevas y obtener traspasos de trabajadores cotizando en otras Afores.

En 2017, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) identificó que:

“Una de las características del sistema de pensiones en México es la poca sensibilidad de los usuarios al momento de elegir una Afore. Es decir, poco pesan los rendimientos netos al momento de tomar una decisión. En este sentido, la competencia por los traspasos de cuentas se ha basado, más que en calidad, comisiones o rendimientos, en esfuerzos de promoción y publicidad. Por ello no sorprende que el gasto comercial tenga un peso relevante en los costos de operación de las administradoras.”³⁵

Al mes de marzo de 2021 los costos de afiliación y traspasos, es decir, los gastos en promotores para atraer cuentas de otras Afores y los gastos en publicidad representan 60% de los costos de operación de las administradoras de fondos.³⁶ De hecho, un análisis de la Consar en 2017 indica que existe una relación entre el gasto comercial, promotores y número de traspasos³⁷.

Instituciones como la Cofece y la propia Consar han argumentado que se debe intervenir mediante regulación en este asunto para fomentar más competencia y en comisiones y rendimientos. Un lado de la justificación de esta intervención se centra en que los gastos comerciales no son de utilidad para los trabajadores. De acuerdo con datos de la Consar³⁸, en 2017 cerca de 40% de los traspasos eran “negativos”, debido a que los trabajadores se movían a Afores con menores rendimientos netos, lo cual tiene un impacto en la tasa de reemplazo. Sin embargo, también existen otros parámetros

³⁵ COFECE (2017) Análisis de Caso. Prácticas monopólicas absolutas en el mercado de las administradoras de fondos para el retiro de los trabajadores. En: <https://www.cofece.mx/wpcontent/uploads/2017/11/AforesVer2.pdf>

³⁶ CONSAR (2021) Información estadística. Datos financieros de las Siefores. En: <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Series.aspx?cd=174&cdAlt=False>

³⁷ CONSAR (2017) Informe trimestral al Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249152/Informe_Congreso_2T2017.pdf

³⁸ CONSAR (2017) Informe trimestral al Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249152/Informe_Congreso_2T2017.pdf

importantes para hacer una elección de traspaso que no necesariamente están relacionadas con la comisión o el rendimiento.³⁹

Reto 4.5: Flexibilización de la regulación de las comisiones.

Existe un costo asociado a la administración de las cuentas individuales de los trabajadores. Las Afores cobran una comisión por la función de administrar dichos recursos y ello implica un costo que, en cierta medida, reduce el monto final de ahorro acumulado.

Dentro de sus atribuciones, la Consar recopila, analiza y autoriza anualmente las propuestas de las Afores para definir su estructura de comisiones. Es decir, tiene la autoridad para aceptar o denegar el plan de comisiones de las Administradoras. La reforma de 2020 establece que las comisiones que cobran las Afores no podrán ser mayores al promedio de las comisiones cobradas por los sistemas de pensiones equivalentes de Estados Unidos, Chile y Colombia.⁴⁰

La comisión promedio que cobran las Afores participantes en el SAR ha disminuido consistentemente durante los últimos años. En 2008 este indicador se situaba en cerca de 2%, hacia finales del 2020 había llegado a 0.92% y en 2021 disminuyó a 0.807%.⁴¹

A pesar de esta tendencia, es posible que aún exista espacio para que el sistema reduzca la comisión promedio sobre saldos administrados. Las estadísticas sobre pensiones de las OCDE muestran, por ejemplo, que en los planes para el retiro en Chile tienen una comisión promedio de 0.8%, en Polonia de 0.5%, República Checa 0.7% y Hungría 0.4%.⁴²

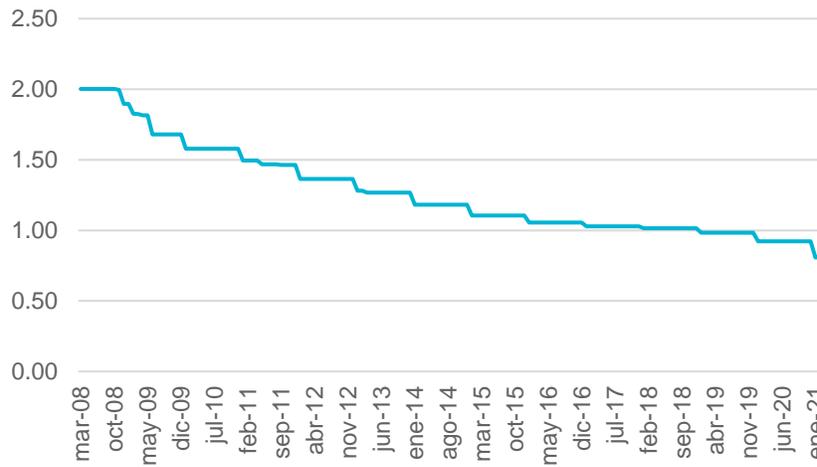
³⁹ Molano, M. (2014) IMCO. REFORMAS AL RÉGIMEN DE AFORES DENTRO DE LA REFORMA DE SEGURIDAD SOCIAL. En: <https://imco.org.mx/reformas-al-regimen-de-afores-dentro-de-la-reforma-de-seguridad-social/>

⁴⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. Artículo 37. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52_161220.pdf

⁴¹ Consar. Comisiones de las AFORE para 2021. En <https://www.gob.mx/consar/articulos/comisiones-de-las-afore-para-2021-259267>

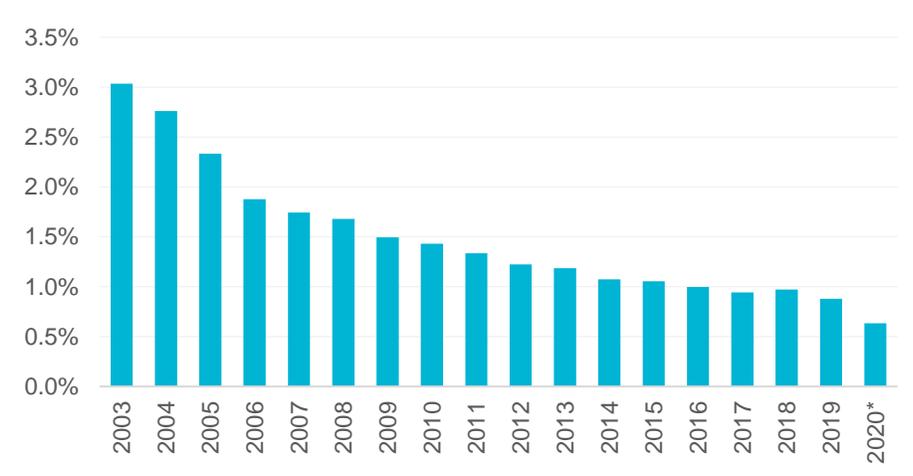
⁴² Datos para 2016 disponibles en: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2017/fees-or-commissions-charged-to-members-by-type-of-plan-and-by-type-of-fee-in-selected-oecd-countries-2016_pension_glance-2017-table87-en#page1

Gráfica 7. Comisión promedio del SAR. Porcentaje anual sobre saldos administrados.



Fuente: elaboración propia con datos de informes trimestrales de la Consar.

Gráfica 8. Ingresos de las Afores por comisiones. Porcentaje de los activos netos administrados.



Fuente: elaboración propia con datos de informes trimestrales de la Consar.

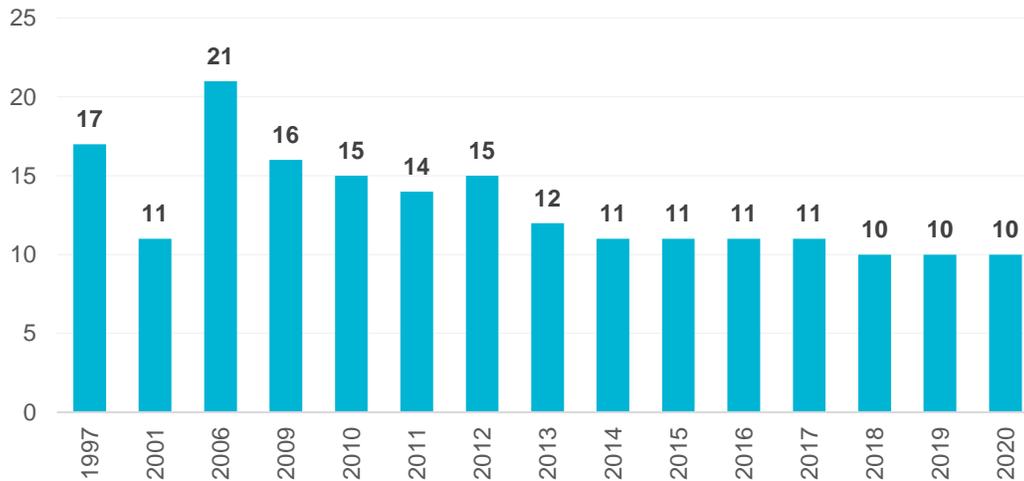
*Nota: para 2020 se utilizan datos a septiembre.

Sin embargo, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)⁴³ opina que el mecanismo actual utilizado para regular las comisiones es inflexible para la operación del sistema. Al no tomar en cuenta las particularidades del mercado mexicano, consideran, es poco transparente en el proceso de autorización y necesita definir criterios objetivos de análisis. Por ende, la Cofece propone adoptar un sistema de regulación de comisiones basado en criterios que eviten establecer topes

⁴³ COFECE (2020) COFECE emite opinión sobre propuesta para regular las comisiones que cobran las Afores. En: <https://www.cofece.mx/cofece-emite-opinion-sobre-propuesta-para-regular-las-comisiones-quecobran-las-afores/>

máximos predefinidos, y que, por el contrario, permita la modificación de comisiones acordes a los cambios que se presenten en el mercado.

Gráfica 9. Número de participantes en el mercado de Afores al fin del año.



Fuente: elaboración propia con datos de informes trimestrales de la Consar y Zamarripa et al. (2020)

Pilar 3: Ahorro voluntario individual

Este elemento del sistema de pensiones incluye algunos esquemas de ahorro no obligatorio. Para las personas que ya están afiliadas al SAR y tienen una Afore (pilar dos), este pilar permite hacer aportaciones voluntarias complementarias a sus cuentas individuales. Adicionalmente, para trabajadores independientes⁴⁴ este pilar ofrece alternativas de ahorro voluntario, como la apertura de cuentas individuales en Afores sin necesidad de contar con un empleador para afiliarse, fondos de previsión social, así como planes de ahorro privados. Por otra parte, este pilar incluye también los planes de pensiones ocupacionales y privados fondeados por empleadores y empresas para sus trabajadores.

Reto 5: Falta de ahorro voluntario por parte de los trabajadores asalariados e independientes.

El diseño estructural del SAR incluye un apartado de ahorro voluntario, un instrumento de aportación a la cuenta individual de retiro que es independiente al estatus laboral de los trabajadores, el cual permite a los trabajadores depositar montos complementarios para aumentar el saldo acumulado en su cuenta de Afore y, por ende, la pensión a recibir llegada la jubilación. El capital acumulado en la

⁴⁴ Personas que trabajan de manera formal ya que están dados de alta ante el SAT pero que no tienen un contrato laboral con una empresa o patrón que los afilie al IMSS.

subcuenta de ahorro voluntario no sólo se beneficia de los rendimientos que ofrecen las Afores, sino de una deducción del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) durante el ejercicio fiscal de la aportación.

El ahorro voluntario dentro del SAR ha incrementado como porcentaje de los activos netos. Mientras en 2010 representaban 0.3% del total de activos administrados, hacia finales del 2020 esta cifra llegó a más de 2.5%. Sin embargo, el uso y penetración de este mecanismo de ahorro es aún bajo y puede responder a la falta de incentivos para el ahorro voluntario.

Gráfica 10. Ahorro voluntario y solidario en las Afores. Porcentaje de los activos netos.



Fuente: elaboración propia con datos de informes trimestrales de la Consar.

Aunque, por sí solo, el incremento del ahorro voluntario por parte de quienes cotizan al SAR no es suficiente para elevar las tasas de reemplazo y la cobertura de manera sustancial, algunas propuestas para impulsar el nivel y, con ello, los recursos percibidos por los trabajadores al momento de la jubilación son las siguientes:

- Ajustar las comisiones ofrecidas para la administración de recursos de ahorro voluntario, ya que al ser más elevadas que las ofrecidas para el manejo del resto de las aportaciones pueden desincentivar el uso del mecanismo por parte de los trabajadores.
- Permitir la “exclusión voluntaria”, una medida mediante la cual un trabajador puede optar por no cotizar y obtener un reembolso completo de sus contribuciones, lo cual les permitiría optar por el ahorro voluntario.

3. IMCO Propone

A lo largo de la discusión sobre los siguientes pasos para el sistema de ahorro para el retiro en México, los especialistas consultados expresaron diferencias de opinión en algunas especificidades o propuestas de cambio. Sin embargo, hubo un consenso contundente en las prioridades por atender en una potencial reforma al sistema: 1) un esfuerzo por integrar los diferentes esquemas existentes y 2) un incremento de la cobertura del sistema de pensiones.

Por un lado, se consideró que transitar de un sistema fragmentado a uno unificado y con interconexión clara entre los diferentes esquemas no sólo reduciría el costo al erario en materia de pensiones (al permitir la eliminación de gastos duplicados en programas sociales y pensiones), sino que podría también incrementar la cobertura del sistema al mitigar el problema de la informalidad laboral.

Por otro lado, propuestas para incrementar el ahorro de trabajadores independientes, aumentar el nivel de ahorro voluntario y modernizar las operaciones de las administradoras de Afores responden a la necesidad de mayor cobertura del sistema y mayores recursos para quienes se jubilan.

Algunas propuestas específicas destacaron a lo largo de la discusión:

- Se postuló un esfuerzo conciso por incorporar los sistemas de pensiones garantizadas, pensiones contributivas y pensiones universales (asistenciales no contributivas) mediante una reducción en el monto de pensiones garantizadas y en la contribución por parte de los patrones que responda directamente al incremento anunciado este año para la pensión universal (y, en el futuro, a otros incrementos). De esta manera, se mitigaría el incremento en gasto público en pensiones asistenciales al compensarlo con una disminución en el gasto en pensiones contributivas y garantizadas.
- Para elevar la cobertura del SAR y extenderla a trabajadores independientes registrados ante el SAT, se propuso reforzar lo incluido en la reforma a la Ley del Seguro Social de 2020, de manera que nuevos mecanismos informáticos y de fiscalización se usen para facilitar el pago de contribuciones de trabajadores independientes y establecer un esquema simplificado para atender a individuos como los pequeños comerciantes o empresarios.
- Se mencionó que un ajuste a las comisiones ofrecidas para la administración de recursos de ahorro voluntario (las cuales actualmente son más elevadas que las ofrecidas para el manejo del resto de las aportaciones) podría incentivar el uso del mecanismo de ahorro voluntario y elevar la tasa de reemplazo para los trabajadores al momento de la jubilación.

En cualquier caso, los participantes coincidieron en que cualquier esfuerzo por incorporar a diferentes poblaciones al SAR tendrán que tomar en cuenta sus características específicas, sin hacer un intento por incorporarlos a esquemas destinados a atender a otro tipo de trabajadores. Además, subrayaron que toda propuesta de modificación al sistema de pensiones tendría que ser integral, contemplar lo cuatro pilares y hacer un esfuerzo por vincularlos.

4. Bibliografía

Arenas, A. (2010). Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia (No. 994687853402676). International Labour Organization. En <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994687853402676.html>

Aspen Institute México (2018) Perspectivas futuras del sistema de pensiones en México. Una visión plural en beneficio de los trabajadores. En: <http://aspeninstitutemexico.org/wp-content/uploads/2018/12/Perspectivas-futurasdelsistemadepensionesenMe%CC%81xicoUnavisio%CC%81n-plural-en-beneficio-de-los-trabajadores-2018.pdf>

BID (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. En: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. Artículo 37. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52_161220.pdf

Castañón, V. y Ferreira, O. (2017) DENSIDADES DE COTIZACIÓN EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO. En: https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LXIII-03-04.pdf

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (2017) Pensiones en México: 100 años de desigualdad. En: <https://ciep.mx/pensiones-en-mexico/>

COFECE (2017) Análisis de Caso. Prácticas monopólicas absolutas en el mercado de las administradoras de fondos para el retiro de los trabajadores. En: <https://www.cofece.mx/wpcontent/uploads/2017/11/AforesVer2.pdf>

COFECE (2020) COFECE emite opinión sobre propuesta para regular las comisiones que cobran las Afores. En: <https://www.cofece.mx/cofece-emite-opinion-sobre-propuesta-para-regular-las-comisiones-quecobran-las-afores/>

CONAPO (2018). Indicadores demográficos 1950 – 2050. En: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/c9ae0945-20c0-4a21-b040-fc0679c64d7a>

CONAPO (2019) PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DE MÉXICO Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2016-2050. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487366/33_RMEX.pdf

- CONEVAL (n.d). InfoPobreza. En: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?>
- CONSAR (2015) Diagnóstico del Sistema de Pensiones. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67501/Diagnostico_del_Sistema_de_Pensiones.pdf
- CONSAR (2017) Informe trimestral al Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249152/Informe_Congreso_2T2017.pdf
- CONSAR (2019) Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS. En: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2 AP-nov-19 Diagno_stico IMSS GA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagno_stico_IMSS_GA.pdf)
- CONSAR (2020). Información estadística. Recursos registrados en las AFORES y Cuentas administradas por las AFORES. En: <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=2>
- CONSAR (2020). Informe al Congreso – 4to Trimestre 2020 En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/616410/Informe_Trimestral_4T20.pdf
- CONSAR (2021) Reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del SAR. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605038/Nota_Reforma_de_Pensiones_VFF.pdf
- CONSAR (2021) Información estadística. Rendimiento de las Afores. En: <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Series.aspx?cd=160&cdAlt=False>
- CONSAR (2021) Información estadística. Inversiones de las Siefores. En: <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=21>
- CONSAR (2021) Información estadística. Datos financieros de las Siefores. En: <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Series.aspx?cd=174&cdAlt=False>
- Del Pilar, M. (2020) *El Economista*. “IMSS detecta que algunos patrones reportan 40% de salario por debajo del real”. En: <https://www.economista.com.mx/empresas/IMSS-detectaquepatronesreportan40desalariopordebajodel-real-20201007-0065.html>
- IMSS. Datos abiertos. En: <http://datos.imss.gob.mx/group/asegurados>
- IMSS (2019). Memoria Estadística. En: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2019>
- INEGI (2018). Características de los Nacimientos Registrados en México durante 2018. En: www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/NacimientosRegistrados2019_09.pdf
- INEGI (2016). Cuéntame, Esperanza de vida. En: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>
- INEGI (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición). Tercer trimestre de 2020. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas>

INEGI (2021) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición). Tabulados predefinidos. Marzo 2021. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

ISSSTE (2020). Anuarios Estadísticos. En: <http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2020.html>

Molano, M. (2014) IMCO. REFORMAS AL RÉGIMEN DE AFORES DENTRO DE LA REFORMA DE SEGURIDAD SOCIAL. En: <https://imco.org.mx/reformas-al-regimen-de-afores-dentro-de-la-reforma-de-seguridad-social/>

López, P. (2021) “¿Qué es el método Delphi? Aplicación y usos”. *Cicero Comunicación*. En: <https://www.cicerocomunicacion.es/metodo-delphi/>

OCDE (2019). Pensions at a Glance. En: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1588274444&id=id&accname=guest&checksum=99D8B36188901A0698C4F29ADEFFAB2E>

OMT (n.d.) Trabajadores de la economía informal. En: https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/beneficiaries/WCMS_536133/lang--es/index.htm

OMT (2019) Economía informal. En: <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--es/index.htm>

PROFECO (2013). Lo que debes saber de las Afores. En: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/lo-que-debes-saber-de-las-afores?state=published>

Secretaría de Bienestar (2019). Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. En: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

Vargas, L. H. (2018). Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008). En: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43223>

Zamarripa, G., & Del Angel, G. A. (2020). Pension Reform in Mexico: Guiding Principles for Creating a Sustainable and Balanced System for Private Sector Workers. En: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Pension%20Reform%20in%20Mexico_Guiding%20Principles%20for%20Creating%20a%20Sustainable%20and%20Balanced%20System%20for%20Private%20Sector%20Workers.pdf



