



Fondo de Pensiones para el Bienestar

Implicaciones para las finanzas públicas y los trabajadores

[IMCO.ORG.MX](https://www.imco.org.mx)

Ciudad de México, a 16 de abril de 2024

Fondo de Pensiones para el Bienestar: Implicaciones para las finanzas públicas y los trabajadores

- Actualmente coexisten en la Cámara de Diputados dos iniciativas que proponen la creación de un “Fondo de Pensiones para el Bienestar”: una iniciativa de reforma constitucional enviada por el Ejecutivo el 5 de febrero y una iniciativa de reforma legal presentada por diputados el 4 de abril.
- En la iniciativa del 4 de abril se señala que el Fondo procurará complementar las pensiones de aquellos trabajadores que resulten elegibles, aunque el monto del apoyo que podrían recibir no se especifica.

El 4 de abril de 2024, los diputados Moisés Ignacio Mier Velazco y Angélica Ivonne Cisneros Luján presentaron una iniciativa con proyecto de decreto para la creación de un “Fondo de Pensiones para el Bienestar”, el cual tiene como objetivo complementar las pensiones de aquellos trabajadores cuyo monto de jubilación sea menor o igual a 16 mil 361 pesos.¹ Este fideicomiso es similar al fondo del mismo nombre que fue propuesto por el Ejecutivo federal el 5 de febrero de este mismo año a través de una [iniciativa que busca reformar el artículo 123 de la Constitución](#).²

Con el propósito de contribuir al debate público acerca de las implicaciones de la creación de un fondo de esta naturaleza para las finanzas públicas y los trabajadores mexicanos, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó el proyecto de dictamen de la iniciativa de reforma legal presentada por los diputados Mier y Cisneros.³

¹ Corresponde al salario mensual promedio de los trabajadores afiliados al IMSS en 2023.

² Cámara de Diputados, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, y se recorre el subsecuente, al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Cámara de Diputados: Ciudad de México, 2024), <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-12.pdf>

³ Al momento de la publicación de esta nota, el proyecto de dictamen había sido aprobado por la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados y su discusión en el Pleno estaba pendiente. Cámara de Diputados, “Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social; del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

A diferencia de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo, **en esta iniciativa el Estado mexicano no asume el compromiso de garantizar que la pensión que reciban los trabajadores sea igual a su último salario base de cotización** (tasa de reemplazo del 100%) hasta por un monto equivalente al salario promedio mensual de los trabajadores afiliados al IMSS. **El monto del apoyo que recibirían los trabajadores se desconoce, al estar sujeto a las reglas que en su momento defina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).**

Fondo de Pensiones para el Bienestar

La iniciativa del 4 de abril establece que **la Secretaría de Hacienda deberá constituir un fideicomiso público no considerado entidad paraestatal denominado Fondo de Pensiones para el Bienestar** (en adelante “el Fondo”) en el Banco de México (fiduciario).

Objetivo del Fondo

Los recursos que se transfieran al Fondo de Pensiones para el Bienestar serán utilizados por el Gobierno para **complementar las pensiones de aquellos trabajadores cuyo monto de jubilación sea menor o igual al salario promedio mensual de los empleados afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**, el cual fue de 16 mil 361 pesos en 2023.

El monto del apoyo gubernamental no se especifica en la iniciativa, ya que estará sujeto a las reglas que determine eventualmente la Secretaría de Hacienda. Además, **dicho apoyo no se extenderá a todos los trabajadores del país que cumplan con el requisito antes mencionado.** Únicamente beneficiará a los empleados del sector privado que comenzaron a cotizar en el IMSS a partir de julio de 1997 y a los funcionarios públicos que cotizan en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) desde abril de 2007. Es decir, aquellos empleados que empezaron a trabajar a partir de la creación de un sistema de cuentas individuales que gestionan las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), **siempre y cuando se pensionen y el Fondo cuente con los recursos suficientes.**

En resumen, **los trabajadores que podrían recibir el apoyo son aquellos que cumplan con los siguientes tres requisitos:**

- 1. Coticen desde julio de 1997 en el IMSS o desde abril de 2007 en el ISSSTE.**
- 2. Se pensionen** (cumplan la edad y semanas cotizadas requeridas).⁴
- 3. Su pensión sea menor o igual al salario promedio mensual de los trabajadores afiliados al IMSS** (16 mil 361 pesos en 2023).

Es importante destacar que **la iniciativa no establece el monto del apoyo que recibirán los trabajadores que cumplan con los requisitos mencionados anteriormente, ni garantiza que lo obtengan.** Esto se debe a que los apoyos estarán sujetos a la disponibilidad de recursos en el Fondo.

Financiamiento del Fondo

Trabajadores [...] para crear el Fondo de Pensiones para el Bienestar” (Cámara de Diputados: Ciudad de México, 2024).

⁴ La edad mínima depende del tipo de pensión (p. ej. pensión por vejez a los 65 años o pensión por cesantía entre los 60 y 64 años), en tanto que el número de semanas de cotización se incrementa en 25 semanas cada año: de 750 en 2021 a 1000 semanas en 2031.

La iniciativa contempla diversas fuentes de financiamiento para que el Fondo pueda cumplir su propósito. Entre estas, destacan **los recursos ahorrados por algunos trabajadores a lo largo de su trayectoria laboral –tanto en el sector privado formal como en el sector público–** y que son gestionados por las Afores y el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

Para los trabajadores que cotizan en el IMSS, se establece que **tanto las Afores como el Infonavit deberán transferir al Fondo los recursos disponibles en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como en la subcuenta de vivienda, al momento en que los trabajadores alcancen la edad de 70 años, siempre y cuando no tengan una relación laboral activa.** En el caso de los trabajadores afiliados al ISSSTE, la transferencia de los recursos de la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de la subcuenta de vivienda, se realizará una vez que dichos empleados cumplan 75 años y no mantengan una relación laboral.

Es importante señalar que esta transferencia de recursos desde las Afores y el Infonavit hacia el Fondo de Pensiones para el Bienestar está condicionada a que los trabajadores alcancen las edades señaladas y no mantengan una relación laboral en ese momento –este punto acerca del estatus laboral se agregó al proyecto de dictamen pues no se contemplaba en la iniciativa original–. **Esto contrasta con la legislación actual, que permite al IMSS, ISSSTE e Infonavit disponer de los fondos de estas subcuentas 10 años después de ser exigibles por parte de los trabajadores.**⁵

A pesar de esta transferencia de recursos, la iniciativa mantiene el derecho imprescriptible de los trabajadores y sus beneficiarios a recibir el saldo acumulado en las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de vivienda, que administran las Afores y el Infonavit, respectivamente.⁶ En otras palabras, este derecho no caduca, por lo que los trabajadores pueden demandar el acceso a estos recursos sin importar el tiempo que haya transcurrido desde su transferencia al Fondo.

Para poder garantizar la imprescriptibilidad de los recursos de estas subcuentas, se señala que **el Fondo contará con una reserva para devolver los recursos a los trabajadores (o sus beneficiarios) que así lo soliciten, junto con los rendimientos que se generen** de conformidad con el régimen de inversión que establezca el comité técnico del Fondo.

Además de los recursos de las subcuentas de los trabajadores, se prevé que el Fondo pueda obtener recursos de otras fuentes. **Entre ellas:**

- 25% de las utilidades netas de las entidades paraestatales sectorizadas en las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina (p. ej. Tren Maya, Mexicana de Aviación, Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles –AIFA–).
- 75% de los ingresos que obtenga el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP).
- Los recursos que se obtengan por la liquidación de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND).
- Los ingresos derivados de la venta entre 2024 y 2025 de bienes inmuebles pertenecientes al ISSSTE (el ISSSTE tiene la facultad de no transferir estos recursos al Fondo).
- Aportaciones adicionales.

⁵ Artículo 37 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 251 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y 302 de la Ley del Seguro Social.

⁶ La imprescriptibilidad de este derecho se establece actualmente en los artículos 37 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y 302 de la Ley del Seguro Social.

Características adicionales del Fondo

El Fondo estará supervisado por un comité técnico encargado de formular las reglas operativas relacionadas con la recepción, administración, inversión, distribución y rendimiento del patrimonio del Fondo, el cual **no podrá utilizarse para contribuir al equilibrio presupuestario. Es decir, no podrá destinarse a cubrir déficits presupuestarios o necesidades de financiamiento del Gobierno.** Los detalles específicos sobre el funcionamiento del Fondo serán determinados mediante un decreto del Ejecutivo federal, el cual deberá emitirse a más tardar 60 días después de la entrada en vigor de la iniciativa.

Implicaciones del Fondo

La propuesta de crear un Fondo de Pensiones para el Bienestar, como se plantea en la iniciativa de reforma legal del 4 de abril, conlleva implicaciones de diversa naturaleza. **A continuación, se enlistan las posibles implicaciones para los trabajadores y las finanzas públicas:**

Para los trabajadores

Aunque la iniciativa señala que los trabajadores y sus beneficiarios tienen el derecho imprescriptible a recibir los recursos de sus subcuentas que hayan sido transferidos al Fondo, **el mecanismo de devolución de dichos recursos –junto con los intereses generados– por parte del IMSS, ISSSTE o Infonavit, según corresponda, no está definido aún. Este mecanismo podría implicar trámites excesivos, largos tiempos de espera y posibles complicaciones administrativas que podrían desmotivar a dichos trabajadores a ejercer su reclamo.**

Si bien se especifica que el ahorro de los trabajadores que sea transferido al Fondo generará intereses a partir de las inversiones que este realice de conformidad con el régimen de inversión que en su momento defina su comité técnico, **existe el riesgo de que los trabajadores obtengan rendimientos inferiores a los que podrían recibir si sus recursos siguieran siendo administrados por las Afores y el Infonavit.** Esto no implica que no puedan obtener intereses más altos.

Por otro lado, **la creación de un Fondo como el que se propone podría beneficiar a algunos trabajadores que reciban un apoyo que complemente sus pensiones.**

Para las finanzas públicas

De acuerdo con la valoración de impacto presupuestario de la iniciativa realizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, **el Fondo podría disponer de alrededor de 35.4 mil millones de pesos a partir de sus fuentes de financiamiento, las cuales no incluyen los ahorros de los trabajadores,** ya que la información pública disponible acerca de las cuentas individuales no presenta el nivel de desagregación suficiente.⁷

Si se considera que una proporción de los recursos del Fondo provendría de ingresos no recurrentes (p. ej. la liquidación de la FND y la venta de propiedades del ISSSTE) o que no necesariamente se materialicen en tiempo y cantidad (p. ej. las utilidades de paraestatales como el Tren Maya y el AIFA), existe la posibilidad que los recursos del Fondo no sean suficientes para cumplir con su objetivo. Frente a este escenario, **es posible que el Gobierno Federal realice aportaciones adicionales al Fondo, las cuales distraerían recursos de otras áreas, como educación, salud, seguridad o inversión pública.**

⁷ CEFP, *Valoración de impacto presupuestario no. CEFP/IPP/166/2024* (CEFP: Ciudad de México, 2024).

Diferencias entre los Fondos

El Fondo de Pensiones para el Bienestar propuesto en la iniciativa de los diputados Mier y Cisneros difiere de aquel planteado por el Ejecutivo federal en cuanto a sus objetivos y fuentes de financiamiento. **A continuación, se presentan las principales diferencias entre las dos iniciativas que actualmente se discuten en el Congreso:**

Tema	Iniciativa constitucional - Ejecutivo federal	Iniciativa legal - Diputados Mier y Cisneros
Tipo de iniciativa	Reforma el artículo 123 de la Constitución, por lo que requiere de una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso y una mayoría de las legislaturas estatales para ser aprobada.	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones legales, ⁸ por lo que únicamente necesita una mayoría simple en ambas cámaras del Congreso para ser aprobada.
Objetivo	El Estado mexicano asume el compromiso de garantizar que la pensión que reciban todos los trabajadores⁹ sea igual a su último salario base de cotización hasta por un monto equivalente al salario promedio mensual de los trabajadores afiliados al IMSS (16 mil 778 pesos). ¹⁰ Esto asegura una tasa de reemplazo del 100% para los trabajadores cuyo último salario sea inferior a este umbral.	El Estado mexicano procurará complementar las pensiones de aquellos trabajadores cuyo monto de jubilación sea menor o igual al salario promedio mensual de los trabajadores afiliados al IMSS. Este apoyo estará sujeto a la suficiencia del Fondo , así como a las reglas que determine la Secretaría de Hacienda.
	El apoyo aplicará a los trabajadores que se pensionen después de que la iniciativa entre en vigor.	No se especifica si el apoyo beneficiará a los trabajadores que se pensionen antes de que la iniciativa entre en vigor.
Fuentes de financiamiento	Los recursos disponibles en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores del IMSS –que	El saldo disponible en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez –que administran las Afores– y en la

⁸ Ley del Seguro Social, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y el Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y se abroga su ley orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2023.

⁹ Aplica para los empleados del sector privado que empezaron a cotizar en el IMSS a partir de julio de 1997 y funcionarios públicos que cotizan en el ISSSTE desde abril de 2007.

¹⁰ Corresponde al salario mensual promedio de los trabajadores afiliados al IMSS en 2023 actualizado por la inflación estimada para el año 2024.

Tema	Iniciativa constitucional - Ejecutivo federal	Iniciativa legal - Diputados Mier y Cisneros
	<p>administran las Afores– y de la subcuenta de vivienda –que gestiona el Infonavit– se transfieren al Fondo a los 10 años de ser exigibles.</p> <p>Esta transferencia de recursos al Fondo no aplica en el caso de los recursos acumulados por los trabajadores del ISSSTE en su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.</p> <p>Se identifican como fuentes adicionales de financiamiento del Fondo los recursos que se obtengan por la extinción de 13 fideicomisos del Poder Judicial, los recursos financieros y economías que se generen con la eliminación de órganos autónomos y los ingresos que se obtengan por la venta de bienes inmuebles sin construcción propiedad del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur).</p>	<p>subcuenta de vivienda –que gestiona el Infonavit– se transfiere al Fondo al momento en que los trabajadores afiliados al IMSS alcanzan la edad de 70 años. En el caso de los empleados que cotizan en el ISSSTE, la transferencia de los recursos de dichas subcuentas es a partir de los 75 años.</p> <p>A diferencia de la iniciativa del Ejecutivo, se transfiere al Fondo el saldo acumulado por los trabajadores del ISSSTE en su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a la edad mencionada.</p> <p>Esta transferencia de recursos no aplica en el caso de aquellos trabajadores que, al alcanzar las edades señaladas, mantengan una relación laboral activa.</p> <p>No se señalan de manera explícita como fuentes de financiamiento del Fondo los recursos que se obtengan por la extinción de los fideicomisos del Poder Judicial, los recursos que se generen con la eliminación de órganos autónomos, ni los ingresos que se obtengan por la venta de bienes inmuebles propiedad del Fonatur.</p>
<p>Transparencia</p>	<p>El Fondo debe publicar por medios electrónicos, al menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a sus resultados financieros.</p>	<p>No se establece ninguna disposición análoga en materia de transparencia.</p>

La iniciativa de reforma legal en materia de pensiones requiere una evaluación meticulosa y basada en evidencia por parte de los integrantes de ambas cámaras del Congreso, la cual

deberá centrarse en sus implicaciones para las finanzas públicas y los recursos que los trabajadores mexicanos han acumulado a lo largo de sus trayectorias laborales en las Afores y en el Infonavit.

Para alcanzar este objetivo, **exhortamos a los legisladores a sostener un diálogo constructivo y participativo mediante un ejercicio de parlamento abierto** en el que se involucre a expertos, sectores relevantes y a la sociedad en general, con el fin de enriquecer el debate y mejorar el funcionamiento del sistema de pensiones en beneficio de todos los mexicanos.

El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.

Para entrevistas favor de comunicarse con:

Paola Gurrola | prensa@imco.org.mx | Cel. (55) 7907 6656