



PERSPECTIVAS FUTURAS  
DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

*Una visión plural  
en beneficio de los trabajadores*



# CONTENIDO

<b>1 PRÓLOGO</b>	6
<b>2 INTRODUCCIÓN</b>	8
<b>3 RESUMEN EJECUTIVO</b>	10
3.1 Desconocimiento del pasivo pensionario	13
3.2 Cobertura insuficiente	14
3.3 Presión sobre las finanzas públicas	15
3.4 Viabilidad financiera incierta y falta de portabilidad en los esquemas especiales	16
3.5 Baja tasa de reemplazo	17
3.6 Inequidad	19
3.7 Poca conciencia sobre el retiro	19
3.8 Cultura mínima sobre el ahorro	20
3.9 Fase de desacumulación	21
<b>4 SISTEMA ACTUAL</b>	22
4.1 Descripción	23
4.1.1 Pilar cero: Pilar no contributivo	24
4.1.2 Pilar uno: Pilar obligatorio de Beneficio Definido	26
4.1.3 Pilar dos: Pilar obligatorio con esquema de contribuciones definidas	28
4.1.4 Pilar tres: Pilar voluntario	34
4.2 Fortalezas del esquema de cuentas individuales	36
<b>5 PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA Y ACCIONES A INSTRUMENTAR</b>	42
5.1 Desconocimiento del pasivo pensionario	43
5.1.1 Fortalecer a la Unidad de Pensiones de la SHCP	45
5.2 Cobertura insuficiente	45
5.2.1 Establecer una Pensión Universal	48
5.2.2 Incrementar el ahorro pensionario en la vida laboral de trabajadores informales e independientes	52
5.3 Presión sobre las finanzas públicas	54
5.3.1 Incentivar el cambio del esquema de Beneficio Definido al de Contribución Definida	56
5.3.2 Elevar la edad de jubilación	57
5.3.3 Establecer reservas específicas provenientes de los ingresos excedentes de los nuevos contratos de exploración y producción de hidrocarburos para el pago del gasto pensionario	60
5.4 Viabilidad financiera incierta y falta de portabilidad en los esquemas especiales	60
5.4.1 Incorporación al SAR	62
5.5 Baja tasa de reemplazo	63
5.5.1 Aumentar la tasa de contribución	69
5.5.2 Incrementar la cuota social e introducir el ahorro solidario en el sector privado	76
5.5.3 Aumentar la densidad de cotización	77
5.5.4 Incrementar los rendimientos	79
5.5.5 Incrementar la calidad de los traspasos	83
5.5.6 Disminuir las comisiones de las AFORES	86
5.5.7 Instrumentación de hipotecas revertidas	89
<b>6 PROBLEMÁTICA GENERAL CON POSIBLES SOLUCIONES</b>	90
6.1 Inequidad	91
6.2 Poca conciencia sobre el retiro	92
6.3 Cultura mínima sobre el ahorro	93
6.4 Fase de desacumulación	101
<b>7 CONCLUSIONES</b>	102
<b>8 BIBLIOGRAFÍA</b>	106

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Preparación de la población en México para su retiro	19
Gráfica 2. Sistema multi-pilar de pensiones, marco teórico del Banco Mundial y ejemplos en México	23
Gráfica 3. Inversión de las SIEFORES en títulos no gubernamentales para financiamiento de actividades productivas	30
Gráfica 4. Participación de las SIEFORES en sectores de vivienda, empresas productivas del Estado e infraestructura	30
Gráfica 5. Rendimientos históricos del SAR vs. Udibono a 10 años	31
Gráfica 6. Años requeridos para la pensión mínima completa	32
Gráfica 7. Valor de la pensión mínima	32
Gráfica 8. Saldos de ahorro voluntario y solidario de las AFORE	35
Gráfica 9. Procesos de supervisión operativa de la CONSAR	37
Gráfica 10. Rendimiento del SAR por fondo	38
Gráfica 11. Comisión promedio del sistema sobre saldos administrados	39
Gráfica 12. Impacto de la disminución de la comisión en la Tasa de Reemplazo	39
Gráfica 13. Estructura de la población en México	46
Gráfica 14. Contribuyentes o afiliados en los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, alrededor de 2010 como porcentaje del total de trabajadores (15-64 años)	47
Gráfica 15. Subíndice de bienestar material Global Retirement Index 2017	50
Gráfica 16. Edad de jubilación actual y futura en países de la OCDE	57
Gráfica 17. Tasas de reemplazo con distintas edades de retiro	58
Gráfica 18. Pensionados / población mayor a 67 años 2016-2050	59
Gráfica 19. Efectos del cambio de la edad de jubilación sobre el gasto, en porcentaje del PIB	59
Gráfica 20. Tasa de reemplazo neta para el trabajador de salario promedio con carrera laboral completa	63
Gráfica 21. Evolución de las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector privado que se jubilan a los 65 años entre 2015 y 2060, con 40 años de cotizaciones e ingresos de uno a seis veces el salario mínimo	64
Gráfica 22. Tasas de reemplazo para hombres y mujeres (comparativo LSS73 y LSS97) para 2011-2049	64
Gráfica 23. Tasas de reemplazo para los jubilados por la LSS73 de acuerdo con los años de cotización	65
Gráfica 24. Cambio demográfico esperado en México de 2016 a 2050	65
Gráfica 25. Población que alcanza la edad de 65 años 1990-2050 (por día)	66

Gráfica 26. Tasas de reemplazo con distintas densidades de cotización	67
Gráfica 27. Tasa de interés de los Cetes a 28 días	68
Gráfica 28. Tasas de contribución en los planes de pensiones obligatorios, países de la OCDE y países no pertenecientes a ella seleccionados, datos disponibles de 2012 o más recientes	69
Gráfica 29. Tasas de reemplazo con diferentes tasas de aportación	70
Gráfica 30. Ahorro necesario para alcanzar una tasa de reemplazo de 60%	70
Gráfica 31. Aportaciones netas de comisiones 2017-2050 en millones de pesos de 2016 (Tasa de contribución = 6 y 11% en 2018)	71
Gráfica 32. Aportaciones netas de comisiones y retiros 2017-2050 en millones de pesos de 2016 (Tasa de contribución = 11% en 2018)	72
Gráfica 33. Efectos del cambio en la tasa de contribución sobre el saldo de las AFORES, en porcentaje del PIB	73
Gráfica 34. Efectos del cambio de la tasa de contribución sobre el gasto, en porcentaje del PIB	74
Gráfica 35. Integración del incremento propuesto de la tasa de contribución	76
Gráfica 36. Porcentaje de cuentahabientes por densidad de cotización (Generación SAR)	78
Gráfica 37. Densidad de cotización según antigüedad en el SAR (Generación SAR)	78
Gráfica 38. Inversión de las AFORES en actividades productivas	79
Gráfica 39. Cuentas administradas por las AFORE por edad	80
Gráfica 40. Plazo promedio ponderado por SIEFORE básica	80
Gráfica 41. Aprovechamiento del régimen de inversión SB4	82
Gráfica 42. Composición de las carteras de las SIEFORES (Total del sistema)	82
Gráfica 43. Participación de las SIEFORES sobre la deuda privada local de largo plazo	83
Gráfica 44. Monto y número de traspasos (Total del sistema)	85
Gráfica 45. Calidad de los traspasos entre AFORES (Total del sistema)	86
Gráfica 46. Gasto comercial de las AFORES (Total del sistema)	86
Gráfica 47. Ingresos por comisiones de las SIEFORE básicas	87
Gráfica 48. Comisiones per cápita	87
Gráfica 49. AEGON Retirement Readiness Index	93
Gráfica 50. Estructura de las AFORES como porcentaje del PIB 2000-2016	93

## ÍNDICE DE CUADROS

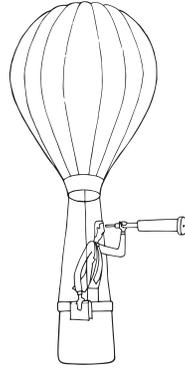
Cuadro 1. Programas de pensiones estatales para adultos mayores, México, 2011	25
Cuadro 2. Esquemas de pensiones bajo el pilar obligatorio de Beneficio Definido	26
Cuadro 3. Recursos destinados al pago de pensiones y jubilaciones (millones de pesos nominales)	27
Cuadro 4. Número de pensionados por sector paraestatal controlado	27
Cuadro 5. Composición de las inversiones de las SIEFORE	29
Cuadro 6. Comparativo del rendimiento de las SIEFORE con otras alternativas de inversión de corto plazo	31
Cuadro 7. Aportaciones al SAR	33
Cuadro 8. Taxonomía de los sistemas de pensiones multi-pilar	35
Cuadro 9. Pasivo pensionario estimado por el Act. Francisco Aguirre (Millones de pesos)	44
Cuadro 10. Gasto para el pago de pensiones y jubilaciones por Beneficio Definido (Millones de pesos)	44
Cuadro 11. Población ocupada por tipo de unidad económica empleadora	46
Cuadro 12. Alternativas generales de jubilación en México	53
Cuadro 13. Déficit actuarial de los sistemas de pensiones reformados, como porcentaje del PIB	55
Cuadro 14. Valor presente del gasto fiscal neto sin costo de transición (con cambio en la edad de jubilación)	60
Cuadro 15. Gasto para el pago de pensiones y jubilaciones por Beneficio Definido (Millones de pesos)	61
Cuadro 16. Esperanza de vida en México 1990-2050	66
Cuadro 17. Esperanza de vida en México después de los 65 años 1970-2030	67
Cuadro 18. Variación en tasa de reemplazo	68
Cuadro 19. Tasas de contribución al sistema de pensiones (países con CD)	70
Cuadro 20. Saldo de las AFORES en 2017 y 2050	73
Cuadro 21. Valor presente del gasto fiscal neto sin costo de transición (con cambio en la tasa de contribución)	74
Cuadro 22. Efecto de la densidad de cotización en el gasto fiscal neto del Gobierno Federal (porcentaje de PIB) para complementar las pensiones del periodo 2016-2050 bajo el esquema LSS73	77
Cuadro 23. Consumo y límite de activos extranjeros de fondos de pensiones en países de la OCDE	81
Cuadro 24. Dependientes jóvenes y mayores 1990-2030	92
Cuadro 25. Posibles soluciones para incrementar el ahorro voluntario para el retiro	94
Cuadro 26. Efecto de la reforma de pensiones en la inversión doméstica	96
Cuadro 27. Estimación de los efectos de la reforma en pensiones sobre el crecimiento del PIB (%)	97
Cuadro 28. Incremento de ahorro voluntario al modificar la Cuota Social y realizar aportación del Gobierno	98
Cuadro 29. Incremento de ahorro voluntario sin modificar la Cuota Social y realizar aportación del Gobierno	98
Cuadro 30. Impacto de ahorro voluntario con aportación del Gobierno en la Tasa de Reemplazo	99
Cuadro 31. Costo fiscal anual de la aportación del Gobierno propuesta por AMAFORE	99

## GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AFORE</b>	Administradora de Fondos para el Retiro
<b>AMAFORE</b>	Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro
<b>ANUIES</b>	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>BD</b>	Beneficio Definido
<b>BPA</b>	Bono de Protección al Ahorro
<b>CD</b>	Contribución Definida
<b>CERPIS</b>	Certificado de Proyectos de Inversión
<b>CETES</b>	Certificados de Tesorería
<b>CEEY</b>	Centro de Estudios Espinosa Yglesias
<b>CFE</b>	Comisión Federal de Electricidad
<b>CIEP</b>	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
<b>CKD</b>	Certificado de Capital de Desarrollo
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CONSAR</b>	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>ENOE</b>	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
<b>EPE</b>	Empresa Productiva del Estado
<b>FIBRAS</b>	Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces
<b>FUNDEF</b>	Fundación de Estudios Financieros, A.C.
<b>HR</b>	Hipoteca revertida
<b>IMCO</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>INPC</b>	Índice Nacional de Precios al Consumidor
<b>IRN</b>	Índice de Rendimiento Neto
<b>ISSFAM</b>	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>LFC</b>	Luz y Fuerza del Centro
<b>LSS</b>	Ley del Seguro Social
<b>LSS73</b>	Ley del Seguro Social régimen 1973
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PMG</b>	Pensión Mínima Garantizada
<b>RJP</b>	Régimen de Jubilación y Pensiones
<b>SAR</b>	Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>SAT</b>	Sistema de Administración Tributaria
<b>SB</b>	SIEFORE Básica
<b>SCV</b>	Subcuenta de Vivienda
<b>SIEFORE</b>	Sociedad de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro
<b>SMGVDF</b>	Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>UDIBONOS</b>	Bonos protegidos contra cambios inflacionarios
<b>UMA</b>	Unidad de Medida y Actualización
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

## GLOSARIO TÉCNICO

En virtud de los términos especializados en materia de pensiones utilizados en este estudio, en caso de existir duda en la definición de alguno de ellos, se sugiere consultar el Glosario oficial de la CONSAR disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/glosario-del-sistema-de-ahorro-para-el-retiro>



# 1 PRÓLOGO

En el *Aspen Institute México* tenemos la misión de promover la reflexión, el debate y la discusión sobre aquellas ideas y acciones tendientes a promover el desarrollo social, económico y político de nuestro país, a través de la generación de espacios de reflexión públicos, foros, estudios y seminarios multidisciplinarios en los que participen líderes de todos los sectores que conforman la sociedad mexicana e invitados de otros países que compartan nuestros objetivos y principios.

Durante el 2017, con el apoyo de Profuturo, iniciamos este trabajo dados los retos estructurales del sistema nacional de pensiones en México de cara al mediano y al corto plazo, así como de las implicaciones sociales, económicas y políticas de que dichos retos no se atiendan de manera urgente, invitamos a un grupo de representación plural que son reconocidos como expertos para participar en mesas de trabajo técnicas con el fin de intercambiar ideas y analizar la problemática del sector, así como sus soluciones, estableciendo lineamientos de política y acciones específicas para cada problemática. Los expertos, a quienes el Aspen Institute agradece y reconoce su invaluable participación en las mesas de trabajo, se mencionan a continuación:

- Dra. Lorenza Martínez, Directora General de Sistemas de Pagos y Servicios Corporativos del Banco de México
- Mtra. María Eugenia Butler, Directora General de la Unión de Instituciones Financieras Mexicanas
- Mtra. Leticia Jauregui, fundadora de Crea
- Guillermo Zamarripa, Profesor en el Instituto Tecnológico de México
- Dr. Gerardo Esquivel, Coordinador Ejecutivo de Investigación del Centro Belisario Domínguez del Senado de la República
- Dr. Enrique Díaz-Infante, Director del Programa de Sector Financiero y Seguridad Social del Centro de Estudios Espinosa Yglesias
- Lic. Vidal Llerenas, Diputado Federal Morena

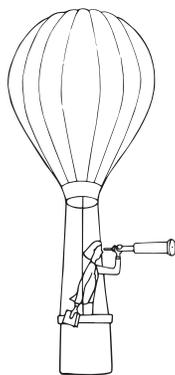
*El Aspen Institute México pone a su disposición este estudio con visiones plurales sobre una misma problemática que aqueja al sistema de pensiones.*

Para la elaboración de este documento se consultaron los principales estudios sobre el sistema pensionario mexicano que se han publicado en los últimos años, los cuales sirvieron como sustento de las opiniones vertidas en las mesas de trabajo para brindarle objetividad al mismo.

Adicionalmente, se llevó a cabo un taller impartido por el Dr. Pablo Antolín Nicolás, Jefe de la Unidad de Pensiones de la OCDE en el cual se profundizó sobre el reciente análisis del sistema pensionario mexicano realizado por dicha organización. A la vez, se recibieron comentarios del Dr. Antolín sobre el resultado de las mesas de trabajo y se intercambiaron puntos de vista con los expertos y con invitados especiales a los que agradecemos su participación y retroalimentación: Adalberto Palma, Presidente Ejecutivo de la Unión de Instituciones Financieras; Berenice Ramírez, Coordinadora del Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; Enrique Cárdenas, Ex Director General del CEEY y Ana Laura Martínez, Consultora de Políticas Económicas del IMCO.

Las versiones preliminares de este documento fueron compartidas con autoridades e instituciones del sector (SHCP, CONSAR y AMAFORE) y agradecemos los valiosos comentarios y opiniones que recibimos para enriquecer y fortalecer la viabilidad y pertinencia de las propuestas que se realizan.

El *Aspen Institute* México pone a su disposición este estudio con visiones plurales sobre una misma problemática que aqueja al sistema de pensiones, el cual ha ido subsanando sus deficiencias en los últimos 20 años pero se requieren pasos acelerados para culminar en un sistema equitativo, con mayor cobertura, con tasas de reemplazo suficientes y con déficit actuarial pensionario viable, con el fin de dar al sistema la estructura de largo plazo que requiere y que se ha ido avanzando en su conformación en estos últimos años, pero que aún tiene pendientes urgentes que resolver en el costo que tiene para las finanzas públicas y para garantizar una pensión digna a los trabajadores.



## 2 INTRODUCCIÓN

Las reformas al sistema de pensiones en 1997 para los trabajadores del sector privado y en 2007 para trabajadores del sector público, han incrementado la capacidad de la economía nacional para llevar a cabo el financiamiento de las pensiones.

De acuerdo con lo reportado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)<sup>1</sup>, en el informe al Congreso de la Unión del 25 de julio de 2017, al cierre del septiembre de 2017, el Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR) administraba 59.1 millones de cuentas individuales y activos netos administrados equivalentes a 3'087,400 millones de pesos (15.1% del Producto Interno Bruto, PIB).

Asimismo, la CONSAR informó en el documento "Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 años de su Creación"<sup>2</sup> que la participación de las SIEFORES en el sistema financiero mexicano representa el segundo lugar con 16.34%, siendo la banca el primer lugar con 50.99% y el tercer lugar los Fondos de Inversión con un 11.94%, lo que nos da claridad sobre la importancia que han desarrollado las SIEFORES en México, teniendo además tasas anuales de incremento de activos administrados por las AFORE de 14.01%.

No obstante, en México persiste el riesgo de que la mayor parte de la población no cuente con fondos suficientes al alcanzar la edad de jubilación para su sostenimiento y un retiro digno. Para estos casos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomiendan una tasa de reemplazo de entre el 50% y el 70%, mientras de acuerdo con estimaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), "el promedio ponderado de la tasa de reemplazo que obtendrán los trabajadores al momento de su retiro será de 22%, situación que posicionará al país en el último lugar de los 34 países que

integran la OCDE"<sup>3</sup>. Si bien la OCDE no especifica si el porcentaje recomendado incluye varios pilares o no. En todo caso, si se incluyera el pilar cero, el porcentaje de tasa de reemplazo seguiría muy por debajo de la recomendación.

La ASF también prevé que el gasto para el pago de pensiones y jubilaciones bajo el esquema de Beneficio Definido será de 382,472 millones de pesos anuales en promedio de 2014 a 2060, alcanzando su nivel máximo de 447,087 millones de pesos en 2040. En 2014, este gasto representó el 6.19% de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal<sup>4</sup>.

De cara a la nueva administración, México tiene la oportunidad de generar una serie de acciones que mejoren el desempeño del sistema de pensiones en beneficio de todos los mexicanos, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Cabe señalar que una sola de estas acciones no sería suficiente para solucionar los retos que el país tiene en esta materia; se requiere de una política pública integral, que en su conjunto resuelva los retos estructurales que México tiene en nuestro sistema de pensiones.

Son claros los indicadores y estimaciones que ponen en duda que el sistema de pensiones sea sostenible en el largo plazo y son claras las causas que generarían un resultado insuficiente para la población. También es clara la obligación que tendrá el gobierno de hacer frente a este problema al inicio de su gestión, así como el elevado costo que tendría no hacerlo.

Al respecto el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) en su estudio *Pensiones en México, 100 años de Desigualdad* (2017) prevé lo siguiente:<sup>5</sup>

<sup>1</sup> CONSAR. *Informe al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR– Tercer trimestre 2017, 2017.*

<sup>2</sup> CONSAR. *Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 años de su Creación*, julio 2017. p.5.

<sup>3</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Evaluación número 1,203 "Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones"*, 2013.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA (CIEP), *Pensiones en México, 100 años de Desigualdad*. 2017, México, Introducción p. VIII.

## De cara a la nueva administración, México tiene la oportunidad de generar una serie de acciones que mejoren el desempeño del sistema de pensiones en beneficio de todos los mexicanos, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

*“En cuanto a las diferencias entre el gasto histórico y el gasto proyectado por institución, el IMSS reconoció, en 2015, que el costo fiscal de las pensiones de beneficio definido, para 3.4 millones de pensionados, avaladas por la Ley de 1973, fue de \$187,533.9 millones de pesos (mdp), un 17.3% más que el aprobado para dicho año. Esta tendencia seguirá al alza, hasta alcanzar su máximo en 2034, extinguiéndose en 2090, cuando se prevé que se termine de pagar pensiones de beneficio definido.*

*Sobre el ISSSTE, en 2035, se requerirán \$235,803 mdp para el pago de las pensiones de beneficio definido y se espera que las obligaciones de este pago se terminen en 2075. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) establece que dichas obligaciones de pago pueden no ser sostenibles en el mediano y largo plazo, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales.*

*En cuanto a las EPEs [Empresas Productivas del Estado], como CFE y Pemex, de 2003 a 2014, el plan pensionario de la CFE no tuvo una reserva para ser solventado en el mediano y largo plazo y su pasivo laboral creció a una tasa promedio anual del 12.6%. En Pemex, el pasivo pensionario seguirá incrementado del 2015 al 2055, extinguiéndose las obligaciones de pago por beneficio definido en 2120.*

*No obstante, el ISSFAM [Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas] ha incrementado 0.02 puntos del PIB, desde el 2009, en cuanto a gasto por pensiones, proporción que se mantiene hasta la fecha; mientras que LFC [Luz y Fuerza del Centro] prevé terminar sus obligaciones laborales en 2074.”*

El Gobierno Federal tiene la obligación de diseñar e instrumentar acciones que corrijan las causas identificadas, que minimicen la probabilidad de falla del sistema y reduzcan el costo de mediano y largo plazo de lograr un nivel de pensiones que resulte adecuado para la población.

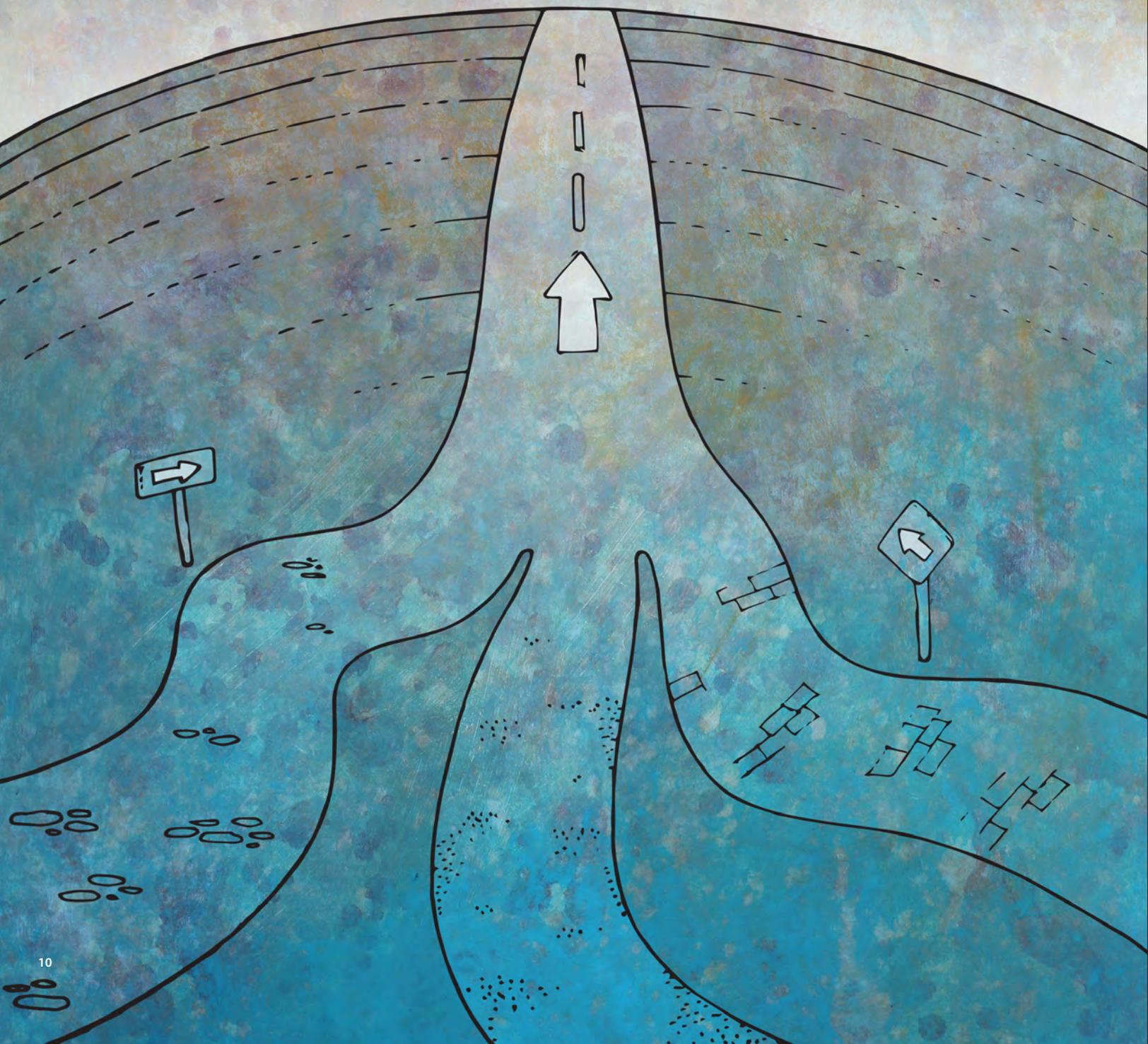
Este documento presenta una descripción del sistema actual de pensiones en México, identifica los riesgos que presenta cada uno de sus componentes, describe las problemáticas específicas y generales, y analiza las ventajas y desventajas de las posibles acciones a instrumentar para evitar y/o minimizar dichas problemáticas.

El objetivo del documento es servir de base para una política pública integral y de largo plazo que amplíe la cobertura, disminuya las presiones sobre las finanzas públicas, mejore la tasa de reemplazo y fomente el ahorro voluntario para el retiro, así como una mayor cultura financiera en esta materia. En esta propuesta no se analiza, por no ser parte de su objeto, una Reforma Hacendaria; sin embargo, se sugiere, previo a implementar las propuestas, partir de una base que la reforma corre en paralelo con un manejo responsable y cuidadoso de las finanzas públicas del país. Sin estabilidad en la macroeconomía de México cualquier reforma de pensiones sería inútil.

Es clave tener presente que una política pública eficiente en materia de pensiones representa un beneficio macroeconómico para las finanzas públicas y al mismo tiempo cumple con el objetivo social de lograr mejores pensiones y condiciones de vida para los adultos mayores, es por esto la importancia de que esta materia sea atendida a la brevedad en nuestro país y de manera integral en todas las aristas que implica el Sistema Nacional de Pensiones, tal como propone el presente estudio.

### 3 RESUMEN EJECUTIVO

Con la entrada en operación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1997, se han generado efectos positivos macroeconómicos y también sobre el trabajador.



Para analizar de manera integral el Sistema Nacional de Pensiones en nuestro país, es importante destacar tanto sus fortalezas como sus debilidades. En este sentido, como una de las bondades del sistema se debe resaltar las reformas de 1997 y 2007 para los trabajadores del sector privado y del sector público respectivamente, pues las mismas han contribuido a disminuir el déficit actuarial al cambiar a dicho universo de trabajadores del esquema de reparto de Beneficio Definido (BD) al de Contribución Definida (CD).

Con la entrada en operación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1997, se han generado efectos positivos macroeconómicos y también sobre el trabajador. En el primer caso se ha impulsado el ahorro nacional, la inversión doméstica, el empleo agregado, el nivel de formalidad, el desarrollo del mercado de capitales y el crecimiento del PIB, contribuyendo a la estabilidad económica del país. Asimismo, se ha resuelto para estos trabajadores, el problema de solvencia y sostenibilidad fiscal originados por problemas de demografía, debido a que el esquema de contribuciones definidas implica que cada trabajador obtiene beneficios pensionarios atendiendo a su ahorro y los rendimientos netos que se hayan acumulado en su cuenta individual durante su vida laboral. Para los trabajadores, los principales beneficios del SAR son la certeza y transparencia sobre sus recursos acumulados lo que a su vez deriva en un sentido de plena propiedad y responsabilidad sobre su ahorro destinado al retiro. Finalmente, el esquema de cuentas individuales ha evolucionado en importante información en beneficio del ahorrador, por ejemplo, los comparativos de tasas de interés de todas las AFORES para que tomen decisiones informadas al cambiarse. También se ha beneficiado el trabajador con la portabilidad de su cuenta entre IMSS e ISSSTE y rendimientos atractivos respecto a otros instrumentos del mercado.

Sin embargo, con los niveles de ahorro actuales para el retiro la mayor parte de la población no contará con fondos suficientes al alcanzar la edad de jubilación para un retiro digno y mantener su nivel socioeconómico de vida. Asimismo, el costo fiscal de las pensiones en las finanzas públicas del país seguirá aumentando de manera gradual hasta el 2035. Ninguna de estas dos fallas estructurales en el sistema de pensiones es sostenible.

La unanimidad de las opiniones expertas consultadas coincide en que regresar al esquema de Beneficio Definido no es una solución viable ya que genera un incentivo para aplazar la capitalización de los pasivos pensionarios y ante los cambios sociodemográficos observados, ocasiona una insuficiencia de recursos.

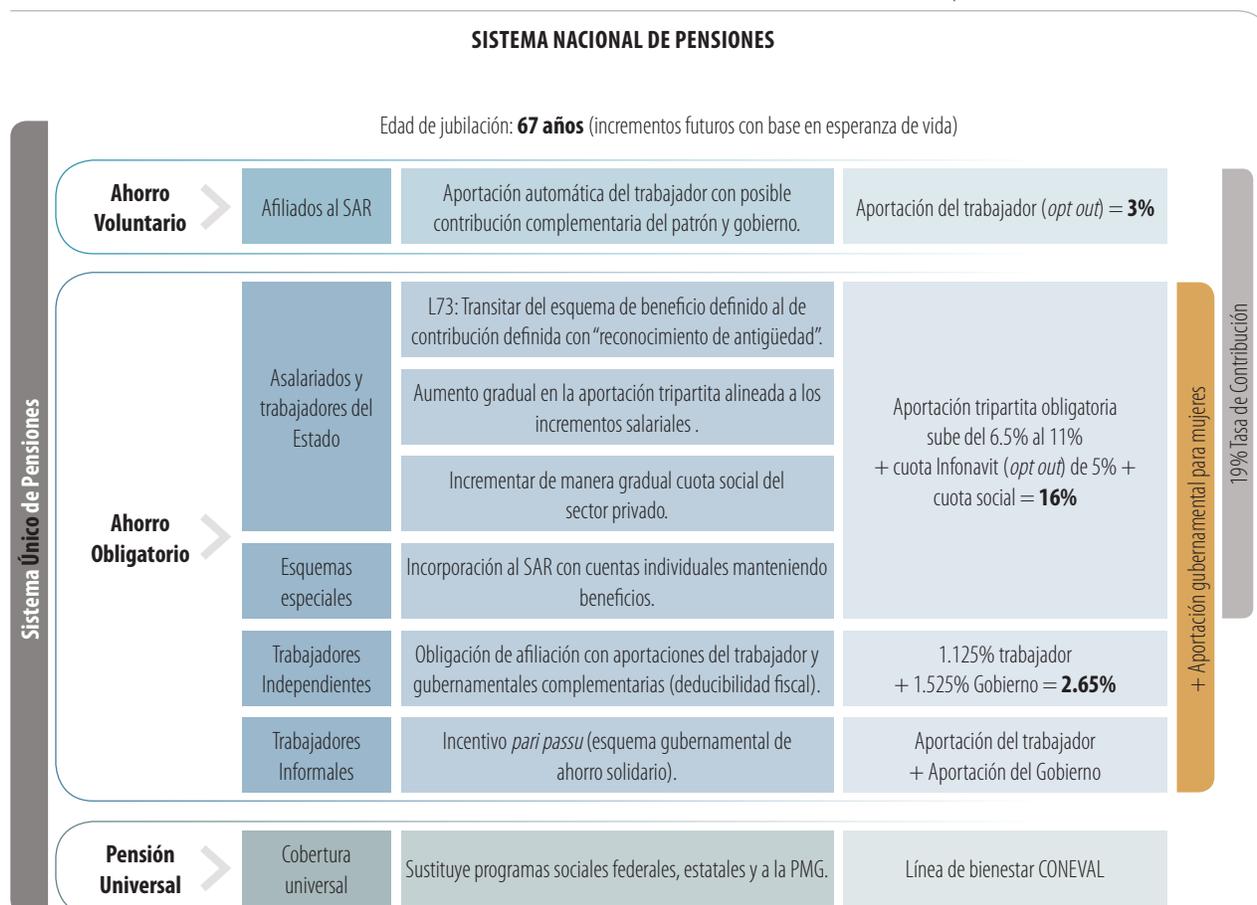
Dado el próximo cambio de administración, así como la legitimidad y el capital político con el que Andrés Manuel López Obrador llegaría a la Presidencia de la República, surge la necesidad impostergable de generar una serie de acciones que mejoren el desempeño del sistema de pensiones en beneficio de todos los mexicanos a través de una política pública integral y de largo plazo que dimensione el pasivo pensionario, amplíe la cobertura, disminuya las presiones sobre las finanzas públicas, mejore la tasa de reemplazo, asegure la portabilidad, fomente el ahorro voluntario para el retiro, así como una mayor cultura financiera en esta materia y prevea diversos mecanismos para la fase de desacumulación, pues a esta etapa no se le ha prestado la atención que merece.

México ha llegado al límite pues en diversas administraciones del gobierno federal se ha optado por posponer estas medidas correctivas por el eventual costo político que puedan implicar y no se ha tomado la decisión de aplicar una política pública que atienda todos los retos estructurales del sistema al mismo tiempo. Dicha política pública integral es el único camino para que realmente se incida en la mejora continua del Sistema, así como las finanzas públicas y por supuesto, la mejora directa a las pensiones de los mexicanos.

Hasta ahora los pasos que se han dado si bien han ido en el sentido correcto, han sido lentos y aislados considerando que estamos como país ante una presión importante en el ámbito financiero, pero sobre todas las cosas se debe considerar en el centro de esta reforma integral al trabajador, pues él en su vejez es el que arriesga su calidad de vida. También debe considerarse que aun cuando haya trabajado esa persona toda su vida, es previsible que no estaría alcanzando la tasa de reemplazo óptima considerando la media de la OCDE.

Por tanto, debemos concluir que se requiere una reforma integral en donde las propuestas de este estudio no se adopten de manera aislada y sólo en algunas de sus partes, de lo contrario además de no servir al objetivo, se continuaría con medidas tímidas.

Ilustración 1 - Esquema del nuevo Sistema Nacional de Pensiones



Fuente: Elaboración propia

### 3.1 Desconocimiento del pasivo pensionario

Los estudios sobre las pensiones en México coinciden en que, en los siguientes veinte años, el gasto en pensiones se incrementará significativamente. Asimismo, coinciden en que la población que no se pueda jubilar bajo la LSS73 enfrenta el riesgo de no contar con una pensión mínima que garantice su retiro digno. Sin embargo, las estimaciones varían dependiendo de las fuentes de información y de los objetivos particulares de cada estudio previendo incrementos superiores al 50% de los valores actuales.

Dada la magnitud actual del gasto en pensiones equivalente al 13.36% del PEF, resulta imprescindible contar con estimaciones que incluyan la totalidad del pasivo pensionario y que se realicen de manera periódica bajo una sola metodología y que tanto la metodología como el pasivo pensionario sea información pública por ministerio de ley y con actualizaciones periódicas.

*Dada la magnitud actual del gasto en pensiones equivalente al 13.36% del PEF, resulta imprescindible contar con estimaciones que incluyan la totalidad del pasivo pensionario.*

DESCONOCIMIENTO DEL PASIVO PENSIONARIO		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
Falta de integridad en la información y disparidad en la metodología de las estimaciones.	<p>Fortalecer a la Unidad de Pensiones de la SHCP dándole facultades legales para que de manera obligatoria todos los sistemas le entreguen información con el fin de integrarla y generar política pública más eficiente.</p> <p>Primera etapa: integrar la información de la CONSAR, la unidad de pensiones de la SHCP y las unidades administrativas en materia de pensiones de IMSS y el ISSSTE.</p> <p>Segunda etapa: integrar la información de los sistemas pensionarios de entes autónomos, de los otros poderes de la unión y los locales.</p> <p>Unidad de análisis de investigación y política en materia pensionaria cuya información sería el insumo para procurar la convergencia paulatina de los sistemas pensionarios fragmentados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visibilidad y control del Sistema de Pensiones en su conjunto.</li> <li>• Tener como función primigenia generar un <b>inventario</b> de todos los sistemas existentes (IMSS, ISSSTE, entidades federativas, universidades públicas, órganos autónomos y los 3 poderes de la Unión) con:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Características;</li> <li>b) Fuente de obligación pensionaria;</li> <li>c) Grado de fondeo actual de esas obligaciones, y</li> <li>d) Déficit actuarial.</li> </ol> </li> <li>• Garantizar la uniformidad de la <b>metodología</b> para realizar las estimaciones de los pasivos pensionarios de los sistemas.</li> <li>• Definir <b>parámetros técnicos básicos</b> del sistema con independencia política: edad de retiro ligada a esperanza de vida y productividad y monto mínimo de la pensión universal ligada a línea de bienestar CONEVAL, cuyos ajustes sean de manera automática de conformidad con la fórmula preestablecida en ley.</li> <li>• Consolidar en <b>una base de datos</b> la información de todos los esquemas existentes para que puedan posteriormente incorporarse al SAR sin perder los beneficios adicionales otorgados por los esquemas especiales, lo que provocará:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Portabilidad plena;</li> <li>b) Acumulación de antigüedad y de recursos de los diversos regímenes en los que cotice el trabajador en su vida laboral, y</li> <li>c) Control de ahorros en una sola cuenta individual lo que también aumentará los rendimientos.</li> </ol> </li> </ul>

Para lograr la visibilidad del pasivo pensionario y el control del sistema en su conjunto, el fortalecimiento del área de Pensiones de la SHCP será de gran valor y deberá iniciar acciones inmediatas para en una primera etapa tratar de conjuntar las diferentes bases de datos de los sistemas IMSS, SAR, ISSSTE y en una segunda etapa las de los esquemas especiales, tanto en el orden federal como en los locales. Una herramienta importante para lograrlo es la obligatoriedad de digitalizar los datos biométricos de los trabajadores para que puedan hacer cualquier trámite relacionado con su pensión tal como se está haciendo en el SAR. Al respecto, en 26 meses de la entrada en vigor de los datos biométricos en el SAR, las AFORE han enrolado a 10 millones de trabajadores.<sup>6</sup> Lo anterior no es menor, pues si se persiste en este ejercicio, pero sobre todo si se acelerara y se incluyera a todos los demás esquemas pensionarios, sería un primer gran paso para la conformación del Sistema Único de Pensiones tan necesario en nuestro país, pues además de concentrar en una sola plataforma tecnoló-

gica la información de cada trabajador, se modernizan y agilizan los servicios pero también se facilita la portabilidad entre todos los esquemas, el control de los pasivos pensionarios para el gobierno y el control de su ahorro en los diferentes esquemas en los que ha aportado el trabajador.

### 3.2 Cobertura insuficiente

Los trabajadores informales y auto-empleados se encuentran fuera de los esquemas pensionarios existentes, lo que resulta en que más de la mitad de la población ocupada no cuenta con una pensión derivada de su etapa productiva.

El gobierno federal y algunos gobiernos locales han tenido que enfrentar esta situación a través de programas asistenciales que garantizan una pensión mínima a los adultos mayores, la cual es insuficiente pues no alcanza a cubrir siquiera la línea de bienestar de CONEVAL.

#### COBERTURA INSUFICIENTE

SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
Existen programas federales y estatales para adultos mayores que no ofrecen un nivel mínimo de protección adecuado y además tienen una cobertura limitada.	Establecer una <b>Pensión Universal</b> para todos los adultos mayores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ampliar al 100% la cobertura</b>, otorgando el subsidio a todos los mexicanos que no cuenten con una pensión.</li> <li>• <b>Establecer y actualizar el monto de la pensión a través de la Unidad de Pensiones de la SHCP</b>, bajo una fórmula prevista en ley que se actualice automáticamente, considerando un nivel mínimo de protección basado en la <b>línea de bienestar (CONEVAL)</b>.</li> <li>• Eliminar los programas sociales federales y estatales para adultos mayores financiados con recursos federales pues éstos se sustituirían con la Pensión Universal.</li> <li>• Limitar el gasto estatal en programas sociales para adultos mayores a que los mismos sean financiados con recursos locales, es decir: no se duplicarán los recursos federales ya que éstos serán utilizados en la Pensión Universal. La entidad federativa que quiera otorgar otra pensión asistencial en suma a la Pensión Universal Federal, deberá hacerlo con sus propios recursos.</li> <li>• Eliminar la Pensión Mínima Garantizada (PMG) para ampliar la cobertura y calidad de la pensión universal.</li> <li>• No generar costos burocráticos para los pensionados para demostrar supervivencia, pues se contaría con una base de datos consolidada en la SHCP y se haría el cruce con registros civiles para que sea automática la demostración de supervivencia.</li> </ul>
Trabajadores formales independientes sin esquema pensionario.	Obligar a los <b>trabajadores formales independientes</b> a que ahorren una parte de su salario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la <b>densidad de cotización</b>.</li> <li>• Incrementar las aportaciones a la cuenta individual.</li> <li>• Contar con una aportación mínima (1.125% que es la cantidad que aporta el trabajador afiliado al IMSS), sumado a un apoyo por el Estado con una cuota social (0.225% que aporta a los trabajadores afiliados al IMSS) más el impacto fiscal de la deducibilidad de la aportación patronal (1.3% aprox), se llegaría a un <b>mínimo de 2.65% de su salario</b> y de manera gradual aumentar dicha aportación hasta alcanzar un mínimo de 12% en 10-15 años sin afectar el ingreso del trabajador pues el aumento se podría hacer al momento de los incrementos de ingreso: <ul style="list-style-type: none"> <li>› Solo trabajadores independientes menores de 45 años que aún tengan una probabilidad de vida laboral de 20 años</li> <li>› Con incentivos fiscales para el trabajador independiente (i.e. deducción 100% del ISR)</li> </ul> </li> </ul>
Trabajadores informales sin esquema pensionario.	Fomentar la incorporación de los trabajadores al mercado formal con incentivos fiscales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar afiliación a AFORE con contribuciones pari passu del gobierno (esquema de ahorro solidario).</li> <li>• Contar con ahorros adicionales a la Pensión Universal.</li> <li>• Fomentar la formalidad a través de la deducción plena de las aportaciones.</li> </ul>

### 3.3 Presión sobre las finanzas públicas

Las principales presiones del sistema pensionario actual sobre las finanzas públicas se originan por las pensiones de la “generación de transición” y la Pensión Mínima Garantizada (PMG) para el esquema de Contribución Definida. Si bien ese déficit ha disminuido del 128% al 80.1%<sup>7</sup> debido a los ahorros fiscales de las reformas de 1997 y 2007, sigue siendo un porcentaje altamente considerable del PIB, lo que pone en riesgo inminente la sostenibilidad del sistema en el corto plazo. Este déficit actuarial pensionario crece por el incremento de la esperanza de vida de la población, con lo cual el gobierno tendría que pagar las pensiones de la “generación de transición” durante mayor tiempo.

En este sentido el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) prevé que la mayor presión sobre las finanzas será en 2035 para extinguirse el esquema de beneficio definido en el 2120, según la ASF.<sup>8</sup>

*Las principales presiones del sistema pensionario actual sobre las finanzas públicas se originan por las pensiones de la “generación de transición” y la Pensión Mínima Garantizada (PMG) para el esquema de Contribución Definida.*

PRESIÓN SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
<p>Incertidumbre sobre el pasivo pensionario de la “generación de transición” y riesgo de viabilidad financiera.</p>	<p><b>Culminar el esquema Beneficio Definido</b> y transitar al de Contribución Definida, mediante un mecanismo <i>Opt Out</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocer al trabajador expresamente el ahorro acumulado en sus aportaciones bajo Beneficio Definido y a partir de la reforma se acumularán sus ahorros bajo el esquema de Contribución Definida en el SAR mediante el “reconocimiento de ahorro”.</li> <li>Brindar transparencia al trabajador sobre sus recursos acumulados, los cuales se plasmarán en su estado de cuenta SAR y dicho ahorro se actualizará anualmente con el INPC.</li> <li>Realizar un <b>corte de caja</b> para impedir que el pasivo pensionario de la “generación de transición” se siga acumulando, sin que el Estado afecte su flujo financiero pues iría pagando el ahorro reconocido, al momento de la jubilación de cada trabajador.</li> <li>Ofrecer la opción a los trabajadores de salirse del esquema (Opt out) en un periodo de 6 meses (plazo determinado en la reforma).</li> </ul>
<p>La edad de jubilación a los 65 años no corresponde a la esperanza de vida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Elevar la edad</b> de jubilación de 65 a 67 años.</li> <li><b>Actualizar con mayor periodicidad</b> las tablas de mortalidad</li> <li>Ajustar la edad de jubilación a un <b>porcentaje de la esperanza de vida con un tope</b> congruente que considere la productividad del trabajador.</li> <li>Definir la metodología para determinar la actualización de la edad de retiro para que sea un criterio técnico y que no esté supeditado a factores políticos (a través de la <b>Unidad de Pensiones de la SHCP</b>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Aumentar el periodo de contribución obligatoria</b> y con ello:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Se reducen los años de retiro;</li> <li>Se eleva la cantidad de ahorro aportado;</li> <li>Se aumenta la tasa de reemplazo;</li> <li>Se aumenta el monto de la pensión en un 20% según datos de la AMAFORE<sup>9</sup>, y</li> <li>Se disminuye el gasto fiscal del gobierno para complementar las pensiones de 2.2% del PIB al 1.6% al final del 2050, suponiendo que el gobierno compense al 50% las pensiones de la “generación de transición” sobre lo que hubieran recibido bajo la LSS73<sup>10</sup>.</li> </ol> </li> </ul>
<p>No existen reservas para el pago de pensiones por lo que éste se hace a través del gasto corriente.</p>	<p>Establecer <b>reservas específicas</b> para el pago del pasivo pensionario, <b>derivadas de ingresos excedentes</b> por los nuevos contratos de exploración y producción de hidrocarburos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovechar los ingresos no previstos, para destinar parte de esos excedentes a minimizar el pasivo pensionario y asegurar su cumplimiento.</li> </ul>

<sup>7</sup> Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones en México, 2016.

<sup>8</sup> CIEP. *Op. Cit.* PVIII.

<sup>9</sup> La Crónica, 27 de abril de 2017. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1020921.html>

<sup>10</sup> De la Calle, Madrazo, Mancera. Datos propios con información actualizada del estudio de Principal.

### 3.4 Viabilidad financiera incierta y falta de portabilidad en los esquemas especiales

La existencia de una multiplicidad de planes pensionarios “especiales” en donde no se cuenta con información integrada sobre su pasivo laboral impacta en la certidumbre sobre su viabilidad (esquemas de los gobiernos estatales, municipales, banca de desarrollo, Fuerzas Armadas, empleados del IMSS, maestros, Suprema Corte, Consejo de la Judicatura, empresas estatales y universidades públicas). En estos esquemas especiales (no autofinanciados), el Gobierno Federal o estatal según sea el caso, asume la responsabilidad de cumplir con la expectativa de pensión que el patrón no podrá cumplir lo cual presiona las finanzas públicas de una manera no determinada al carecer de información.

Al no haber una integración de información y operación de dichos esquemas se afecta su portabilidad con el ISSSTE y el IMSS, por lo que se reduce significativamente la movilidad laboral del trabajador, siendo un incentivo para dicho trabajador el quedarse en la misma institución hasta jubilarse, con el impacto en la productividad que ello conlleva. Asimismo, la no portabilidad entre esquemas especiales y el IMSS o ISSSTE, impide la acumulación de los ahorros del trabajador en una sola cuenta, limitando su capacidad para obtener mayores rendimientos sobre un monto mayor de recursos acumulados, pudiendo incluso llegar a no acumular dicho trabajador los recursos suficientes, en el tránsito del esquema especial al de contribución definida, para comprar una renta vitalicia

equivalente a la PMG. Aunque dichos trabajadores hayan trabajado por años en diversas instituciones, la suma acumulada en cada esquema no cumple los requisitos o los montos necesarios para una pensión mínima, teniendo que acudir a los programas asistenciales para su supervivencia. Es por esto que se vuelve clave la posibilidad de dar portabilidad a los esquemas especiales con el IMSS e ISSSTE y que los recursos de cada esquema se acumulen en una cuenta individual en beneficio del trabajador.

Mencionamos en este estudio que una gran herramienta para tener concentrado el cálculo del pasivo pensionario de los diferentes esquemas existentes en el país, sería obligar por ley a que todos los esquemas usen la plataforma que está utilizando el SAR para contar con los datos biométricos de los trabajadores ligados a sus cuentas de ahorro. Con lo anterior, se tendría autenticado a cada trabajador de manera indubitable en una sola herramienta tecnológica con la información de todos los esquemas de pensiones en los que ha participado. Al estar ligado cada trabajador con sus respectivos ahorros en los diversos esquemas pensionarios, en una sola plataforma tecnológica, se facilitaría en beneficio del trabajador la portabilidad entre dichos los esquemas y la acumulación de los recursos ahorrados por dicho trabajador en todos los esquemas en los que participa durante su vida laboral, aumentando así su capacidad para obtener mayores rendimientos sobre un monto mayor de recursos acumulados y facilitando la compra de una renta vitalicia mayor.

*La existencia de una multiplicidad de planes pensionarios “especiales” en donde no se cuenta con información integrada sobre su pasivo laboral impacta en la certidumbre sobre su viabilidad.*

#### VIABILIDAD FINANCIERA INCIERTA Y FALTA DE PORTABILIDAD EN LOS ESQUEMAS ESPECIALES

SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
Poca transparencia sobre recursos aportados y pérdida de pensión en caso de movilidad laboral (cambio de esquema especial a IMSS o ISSSTE).	<p><b>Incorporar al SAR</b> los esquemas especiales sin perder los beneficios adicionales de cada esquema.</p> <p>Usar para la incorporación la herramienta tecnológica del SAR en la que se autentica el trabajador con datos biométricos y se liga a su cuenta de ahorro.</p>	<p><b>Para el trabajador:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acumular semanas de cotización</b> entre los esquemas especiales e IMSS e ISSSTE (acumulación de antigüedad) en el caso de la generación de transición.</li> <li>• Incrementar los ahorros para obtener <b>mayores rendimientos y una renta vitalicia mayor.</b></li> <li>• Garantizar la capitalización de una parte de la pensión.</li> <li>• Mantener los <b>beneficios de los esquemas especiales.</b></li> <li>• Conservar recursos de la cuenta individual en caso de <b>movilidad laboral.</b></li> </ul> <p><b>Para el gobierno:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con un <b>Sistema Único de Pensiones a nivel nacional</b>, que a su vez permita la diferenciación en otorgar beneficios adicionales por cada patrón.</li> <li>• <b>Disminuir la presión en las finanzas públicas</b> al disminuir el universo que tendría que ser cubierto con una pensión asistencial.</li> <li>• <b>Brindar transparencia</b> sobre todos los regímenes especiales existentes, previo a la unificación en el SAR.</li> <li>• <b>Incrementar la viabilidad financiera.</b></li> </ul>

### 3.5 Baja tasa de reemplazo

El incremento en la esperanza de vida, la baja densidad de cotización, los bajos salarios, la alta movilidad entre el mercado formal e informal y el ahorro insuficiente son algunas causas de bajas tasas de reemplazo.

Al preverse en diversos análisis una fuerte caída de la tasa de reemplazo una vez que termine el régimen de la “generación de tran-

sición” entre la Ley de Seguridad Social de 1973 (LSS73) y la Ley de Seguridad Social de 1997 (LSS97), se vuelve un foco de atención prioritaria establecer herramientas que permitan aumentarla. Se prevé que la tasa de reemplazo en el año 2035 sería de 50% para las mujeres y 48% para los hombres, pero disminuye a niveles de 40% en el año 2050 a medida que se incrementa la esperanza de vida.<sup>11</sup> En otro estudio, la OCDE estima la tasa de reemplazo neta en México en 28%, mientras que su recomendación es que sea entre el 50 y el 70%.

#### BAJA TASA DE REEMPLAZO

SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
La tasa de contribución en México es la más baja entre los países de la OCDE y los trabajadores del sector privado contribuyen menos que los trabajadores del sector público.	<p>Aumentar la tasa de contribución paulatinamente del 6.5% al 16% con las siguientes estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tasas crecientes de contribución al retiro para llevarlas de manera paulatina del 6.5 al 11%</b>, conforme avanza la edad del trabajador y se incrementa su nivel de ingresos y disminuyen sus gastos (<i>Save More Tomorrow</i> EEUU).</li> <li>• <b>Incremento de 5%</b> con las aportaciones de la subcuenta de vivienda (mecanismo <i>opt out</i>, aplicable a los recursos de la subcuenta de vivienda que se generen a partir de la reforma).</li> <li>• Obligación de que los patrones aporten anualmente la <b>prima de antigüedad</b> a la cuenta individual para el retiro en lugar de que se le pague al trabajador hasta el momento de su renuncia o despido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Igualar de manera gradual la aportación del sector privado (6.5%) al sector público (11%)</b>, ligado a aumentos salariales en donde el trabajador, el patrón y el gobierno aporten.</li> <li>• <b>Establecer la libertad del trabajador de decidir</b> si quiere que el 5% de su salario se vaya a incrementar su cuenta individual o al INFONAVIT, cuando haya resuelto su necesidad de vivienda (mecanismo <i>Opt out</i> quien quiera salirse de este esquema y quiera aportar al INFONAVIT el 5% de su salario).</li> <li>• Al optar el trabajador por invertir sus recursos del 5% de su salario en su AFORE en lugar de la subcuenta de vivienda del INFONAVIT tendría como beneficio una mayor tasa de reemplazo y mejores rendimientos.</li> <li>• <b>Incrementar los rendimientos</b> de su cuenta cuando acumula un 5% adicional de la subcuenta de vivienda años previos a su jubilación.</li> <li>• Compaginar la tasa de ahorro con el perfil de gasto de la población en su transcurso de vida a través del programa “<i>Save More Tomorrow</i>”.</li> <li>• <b>Acumular la prima de antigüedad</b> a cuenta individual del trabajador generará rendimientos al trabajador durante su vida laboral y se incrementará su ahorro para el retiro, teniendo flexibilidad el trabajador la flexibilidad de retirar dicha prima de antigüedad aportada anualmente por el patrón a su cuenta, ante una renuncia o despido.</li> </ul>
Existe desigualdad laboral de género que ocasiona una menor tasa de reemplazo para las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una <b>aportación gubernamental adicional para las mujeres</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr condiciones de igualdad para la subsistencia de hombres y mujeres al momento del retiro.</li> </ul>
<p>El gobierno otorga una cuota social al sector privado para trabajadores con ingresos inferiores a 15 veces el salario mínimo de 0.225% al saldo de su subcuenta para apoyar afiliados con bajos ingresos, pero no otorga ahorro solidario.</p> <p>En el ISSSTE, la cuota social fija es el equivalente al 5.5% del salario mínimo y se paga a los trabajadores que ganan menos de 10 salarios mínimos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Incentivar fiscalmente</b> los fondos de ahorro de las empresas con el 100% de deducibilidad del ISR.</li> <li>• Introducir un régimen de <b>ahorro solidario</b> que tiene el sector público en donde el patrón es el gobierno, en el sector privado para que las empresas adopten los esquemas <i>pari passu</i>, versus incentivos fiscales de deducibilidad al 100%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la tasa de reemplazo y los rendimientos.</li> <li>• Incentivar el ahorro voluntario.</li> </ul>
Los primeros empleos por lo general son informales	Sensibilizar a los jóvenes para que coticen desde su <b>primer empleo</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactar positivamente y de manera sensible la tasa de reemplazo en un 177% si se cotiza en el primer empleo (40 años de cotización vs. 25 años).<sup>12</sup></li> <li>• Iniciar la cotización al SAR en la edad más temprana posible.</li> </ul>

Continúa en la siguiente página

<sup>11</sup> ALBO, Adolfo, GONZÁLEZ, Fernando et. al., “Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México. Visión y propuestas de reforma”, BBVA Bancomer, México, 2007; VILLAGÓMEZ, A. y ANTÓN A. “Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica”. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú: el caso de México, en Rodrigo Acuña (coordinador), Sura Asset Management, México, agosto 2013; ALONSO, Javier, HOYO, Carmen, TUESTA, David. “Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones”, documento de Trabajo No. 14/07, febrero de 2014, México; y OECD, *Pensions at a glance* 2013, Francia, 2013, p. 301.

<sup>12</sup> CONSAR, *Op. Cit.*

## BAJA TASA DE REEMPLAZO

SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
<p>Rendimientos que pudieran potenciarse si se modifican los límites de inversión en instrumentos internacionales.</p> <p>Existen límites que favorecen la inversión en instrumentos de bajo rendimiento y mientras se acerca la edad de jubilación la inversión se concentra en valores de corto plazo.</p> <p>Se concentra la inversión en instrumentos gubernamentales por los límites angostos permitidos en la ley para otros instrumentos internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar el límite para que las SB4 y SB3 puedan invertir más en renta variable nacional, renta variable internacional, estructurados y FIBRAS para generar mayores rendimientos.</li> <li>• Aumentar gradualmente del 20% al <b>40% el límite de inversión en fondos de otros países</b> (dicho límite no debería volver a estar en ley sino en reglas prudenciales de la CONSAR).</li> <li>• Aplicar <i>Target Date Funds</i> a la esperanza de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalizar el régimen de inversión permite que las AFORE tengan un portafolio más diverso y con rendimientos más competitivos en beneficio del trabajador.</li> <li>• Incrementar el saldo de la cuenta individual al momento del retiro a través de mayores rendimientos.</li> <li>• Aumentar los plazos promedio de la tenencia de valores y se obtienen mayores rendimientos a través de los <i>Target Date Funds</i>.</li> </ul>
<p>Se llevan a cabo traspasos excesivos y sin valor agregado que incrementan el gasto comercial y la necesidad de liquidez de las AFORES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Calificar los traspasos negativos con indicadores adicionales al IRN</b> (calificación como gestor de portafolios, calidad en el servicio, asesoría financiera, entre otros.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la calidad de los traspasos promoviéndolos a las AFORES mejor evaluadas, estableciendo la permanencia del trabajador por 3 años si su traspaso se considera positivo (a una AFORE con mayores rendimientos).</li> <li>• Fomentar la competencia entre AFORES.</li> <li>• Disminuir los costos de administración de las AFORES.</li> <li>• Redefinir los traspasos negativos con base en las evaluaciones de las AFORES.</li> </ul>
<p>Se han logrado disminuir las comisiones, pero existe margen para una mayor disminución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Disminuir gradualmente las comisiones de las AFORES:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Disminuir gastos comerciales.</li> <li>› Incluir en el promedio de mercado que se utiliza para comparar a las AFORE, a <b>administradoras de otros países</b> que tengan similitud con México.</li> <li>› Considerar en la comparación, las <b>flexibilidades o restricciones al portafolio de inversión</b> que puedan afectar los costos de operación del sistema.</li> <li>› Incentivar la afiliación voluntaria al SAR para generar volumen que ayude a bajar comisiones por que incrementan los recursos administrados (<b>economías de escala</b>).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar los rendimientos netos de las AFORES.</li> <li>• Fomentar la competencia entre AFORES.</li> <li>• Evitar la asimetría de información entre regulador y regulados, mediante la comparación de administradoras de otros países.</li> <li>• Incrementar el ahorro y los rendimientos a través de una menor comisión.</li> </ul>
<p>No existe un mercado de hipotecas revertidas.</p>	<p>Instrumentar las <b>hipotecas revertidas</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar los fondos disponibles para el retiro con un complemento de liquidez en la vejez.</li> </ul>

*El incremento en la esperanza de vida, la baja densidad de cotización, los bajos salarios, la alta movilidad entre el mercado formal e informal y el ahorro insuficiente son algunas causas de bajas tasas de reemplazo.*

### 3.6 Inequidad

Actualmente, existe inequidad entre esquemas no contributivos federales y estatales, entre esquemas especiales y el esquema de Contribución Definida, entre la “generación de transición” y la generación SAR, y entre esquemas privados y públicos de Contribución Definida. Esta fragmentación conlleva diferencias importantes en cuanto a monto, edad de jubilación, densidad de cotización, tasas de contribución, tasas de reemplazo, etc., que ahonda las diferencias de ingresos entre los mexicanos.

Otro rubro de la inequidad es que existen trabajadores con derecho a pensión sin haber contribuido lo suficiente y con posibilidad de tasa de reemplazo del 100% y existe un sector de la población que sí ha contribuido a su retiro con mayor densidad de cotización pero que recibirá una tasa de reemplazo significativamente menor.

Lo anterior se ahonda cuando en el primer supuesto, dichos trabajadores además reciben una pensión universal que duplica el gasto en las finanzas públicas, por no contar con un Sistema Único Nacional que integre la información de todos los esquemas especiales, el del IMSS e ISSSTE.

INEQUIDAD		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
Inequidad de condiciones por fragmentación del sistema de pensiones.	Constituir un Sistema Único de Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cotizar en el SAR todos los esquemas especiales, sin perder beneficios adicionales.</li> <li>Tener una base de datos confiable para ir acercando con diversas políticas públicas, los polos de inequidad.</li> </ul>

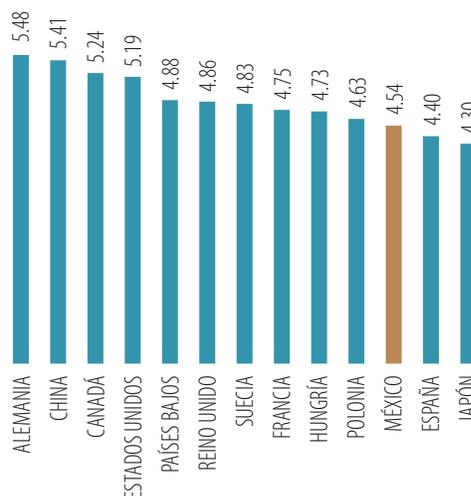
### 3.7 Poca conciencia sobre el retiro

De acuerdo con el *AEGON Retirement Readiness Index 2014* (indicador que mide qué tan preparada está la población para su retiro), México se ubica en el antepenúltimo lugar a nivel mundial con 4.54 puntos de 10, siendo el promedio 5.8.<sup>13</sup> Para los reportes de los siguientes años México no se encuentra en el ejercicio, pero aun cuando el dato es del 2014 es revelador el lugar en el que nos encontramos.

**GRÁFICA 1. PREPARACIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO PARA SU RETIRO**

(1) El índice corresponde a la encuesta AEGON 2013.  
 (2) La cobertura de internet en Polonia, China y México es menor a 65%  
 (3) Brasil, Turquía e India no estuvieron incluidos en la encuesta AEGON 2013.  
 Datos para México: Encuesta AMAFORE

Fuente: The Aegon Retirement Readiness Survey 2014, <http://goo.gl/htZ2Wq>. Datos para México: Encuesta AMAFORE  
 Datos para el resto de los países: AEGON Retirement Readiness Index (ARRI) 20013



<sup>13</sup> The Aegon Retirement Readiness Survey 2014 disponible en <https://www.aegon.com/en/Home/Research/Aegon-Retirement-Readiness-Survey-2014/>

El trabajador debe ser responsable de su ahorro para el retiro y no confiar su vejez a subsidios gubernamentales pues la Pensión Universal a todas luces es insuficiente y debe complementar su ahorro con otras fuentes, siendo la primaria la contribución obligatoria (trabajadores formales) pero debe ser complementada con el ahorro voluntario para incrementar la tasa de reemplazo.

POCA CONCIENCIA SOBRE EL RETIRO		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
48% de los mexicanos no tiene planes desarrollados para su retiro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollar planes pensionarios con anualidades diferidas o temporales</b> que se paguen en la edad productiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr un menor costo de rentas vitalicias.</li> <li>• Generar demanda para que haya oferta en planes privados de retiro.</li> </ul>
44% de los mexicanos no han ahorrado para su retiro y 30% no se sienten responsables de su retiro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con la estrategia integral de <b>comunicación y educación financiera</b>.</li> <li>• Crear un <b>fondo</b> por parte de las AFORES para la educación financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear conciencia sobre la responsabilidad personal hacia el ahorro y el retiro.</li> <li>• Generar mayor confianza hacia el Sistema de Ahorro para el Retiro.</li> <li>• Asumir la disciplina y el hábito del ahorro desde la niñez.</li> </ul>

### 3.8 Cultura mínima sobre el ahorro

En sintonía con la poca conciencia sobre el retiro, en México existe poca cultura del ahorro para la vejez.

CULTURA MÍNIMA SOBRE EL AHORRO		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
El ahorro voluntario en las AFORES es prácticamente inexistente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agregar otro tipo de <b>incentivos fiscales</b> significativos. Ej: Incrementar el incentivo fiscal para ahorro – menor tasa a la hora del retiro e incrementar el monto de deducibilidad – a mayor edad.</li> <li>• Ampliar para los ahorradores la información por parte de las AFORES y la CONSAR en cuanto al traslado del ahorro voluntario de una Afore a otra, pues existe desinformación.</li> <li>• <b>Establecer la aportación automática</b> ante un <b>aumento de sueldo</b> con la participación del sector empresarial y gubernamental en la promoción del ahorro voluntario y la posibilidad de aportar al mismo.</li> <li>• Diversificar <b>canales de captación</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar mayores aportaciones del trabajador a las cuentas individuales correspondidas con posibles aportaciones del gobierno y del patrón.</li> <li>• Simplificar procesos para el ahorro voluntario en sectores no bancarizados.</li> <li>• Facilitar las aportaciones sin costo para los trabajadores.</li> <li>• Recibir apoyo gubernamental y patronal en el ahorro voluntario.</li> </ul>

### 3.9 Fase de desacumulación

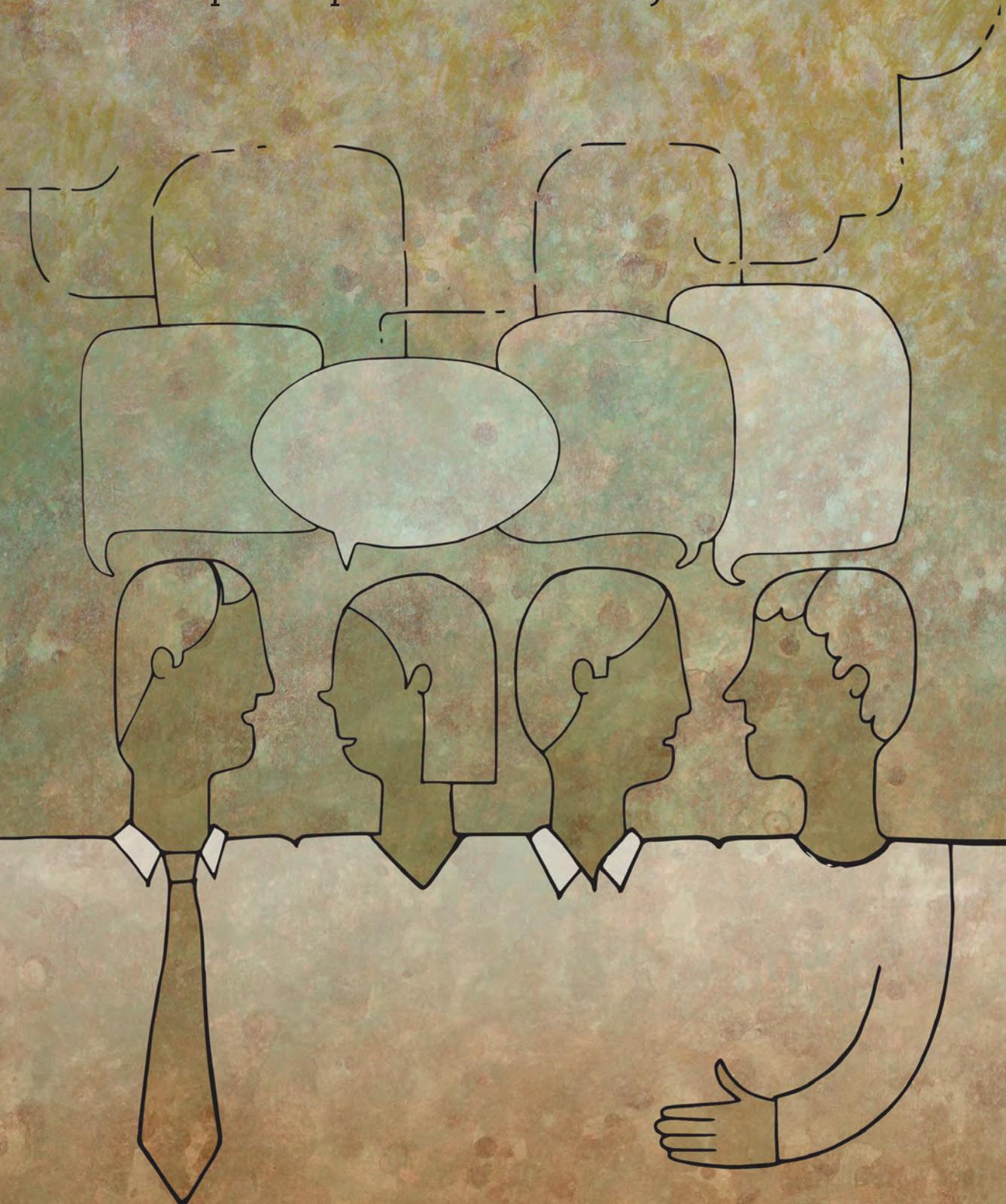
Actualmente los trabajadores cuentan con dos opciones al momento de su retiro: adquirir una renta vitalicia pagada por una aseguradora o establecer retiros programados de su cuenta individual en el SAR. Se debe enfocar con más recursos, el análisis de esta fase, pues no se le pone tanta atención como a la etapa de acumulación y es igual de importante en el sistema.

FASE DE DESACUMULACIÓN		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	BENEFICIOS
Al momento de la jubilación las opciones son rentas vitalicias o retiros programados.	Fomentar anualidades con diferentes perfiles de pago a lo largo de la jubilación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinar el comportamiento de los pagos anuales.</li> </ul>
No existen seguros de longevidad.	Promover seguros de longevidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar los pagos de pensión cuando se exceden las expectativas de vida.</li> </ul>
Al momento de la jubilación, las AFORES liquidan el saldo de la cuenta individual para que éste sea nuevamente invertido ya sea por ellas mismas o por aseguradoras.	Transferir valores y no dinero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir mayores rendimientos.</li> <li>Evitar pérdidas de capital.</li> </ul>
Mercado de rentas vitalicias olvidado.	Fomentar la cultura del ahorro en la edad productiva para que haya <b>demanda</b> de estos productos con incentivos fiscales al 100% para promover el ahorro de largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que el trabajador tenga recursos suficientes para poder pagar la prima de una renta vitalicia.</li> <li>Impulso al mercado de rentas vitalicias generando demanda suficiente de estos productos.</li> </ul>
Posibilidad de cobrar en una exhibición los recursos acumulados en la cuenta ante negativa de pensión o excedente de PMG.	Regular que en todos los casos los recursos tanto de pensiones como de vivienda al momento de la jubilación sean entregados de <b>manera diferida</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protegen por mayor tiempo al individuo y se racionaliza el uso de dicho ahorro.</li> </ul>

*El trabajador debe ser responsable de su ahorro para el retiro y no confiar su vejez a subsidios gubernamentales.*

## 4 SISTEMA ACTUAL

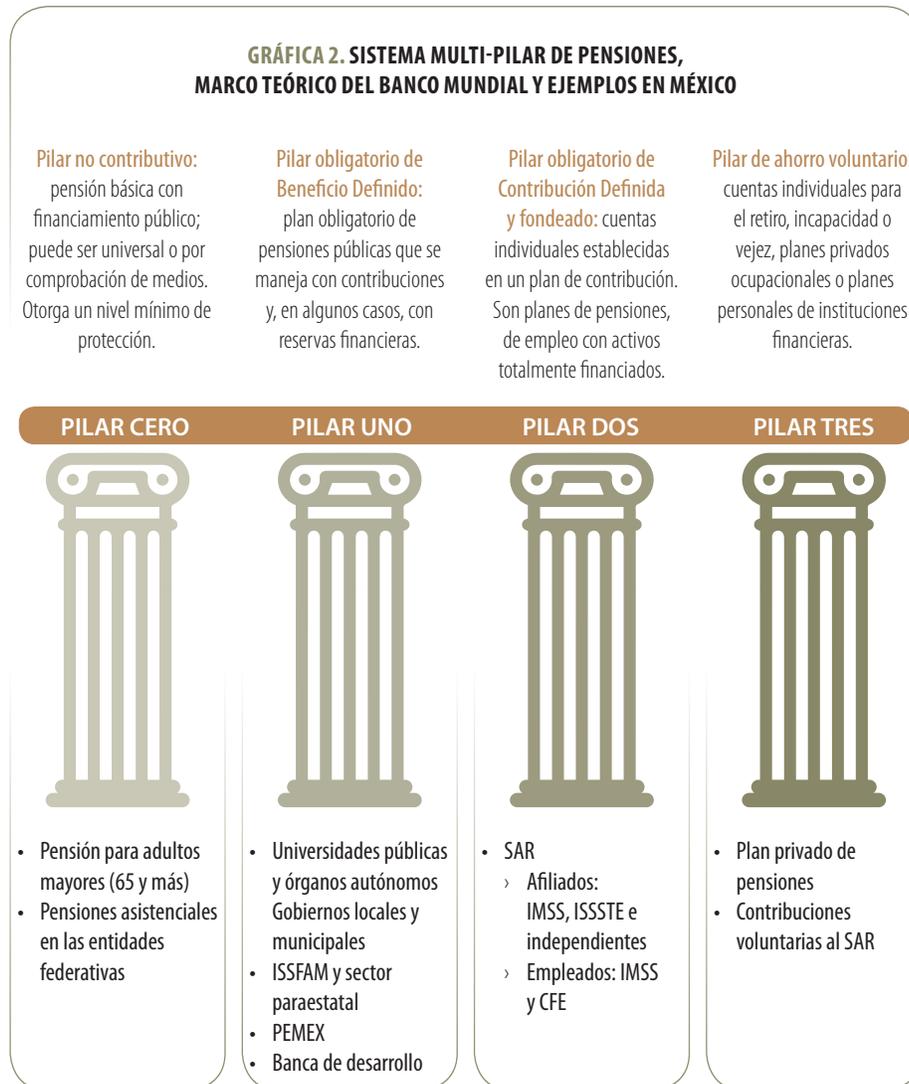
*México es uno de los países con menos años de cotización como requisito para acceder a su jubilación*



#### 4.1 Descripción

El sistema de pensiones en México se puede analizar desde el marco conceptual establecido por el Banco Mundial<sup>14</sup> que categoriza a los sistemas de pensiones bajo “pilares”, con el objetivo de analizar las características que contiene cada esquema de pensiones. De conformidad con el modelo del Banco Mundial, se pueden identificar cuatro pilares: (i) el “Pilar cero”: pilar no contributivo y universal, (ii) “Pilar uno”: pilar obligatorio de beneficio Definido, (iii) “Pilar dos”: pilar obligatorio de contribución definida y fondeado, y (iv) “Pilar tres”: pilar de ahorro voluntario.

En la siguiente gráfica se ejemplifican los esquemas de pensiones en México que corresponden a los pilares definidos en el modelo del Banco Mundial.



Nota: Adicionalmente, el Banco Mundial incluye un cuarto pilar, el cual incluye ingresos provenientes del soporte informal (familiar), otros programas sociales formales (servicios de salud), otros activos individuales financieros y no financieros.

Fuente: CONSAR, Diagnóstico del sistema de pensiones, junio 2015.

<sup>14</sup> HOLZMANN, R., RICHARD HINZ, AND BANK TEAM, *Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, DC: World Bank, 2005.

#### 4.1.1 Pilar cero: Pilar no contributivo

El "Pilar cero" se caracteriza por ser no contributivo, ya que es financiado por recursos públicos, teniendo como finalidad proveer un nivel mínimo de protección a los adultos mayores.

En México, como "Pilar cero" no existe una Pensión Universal como tal, pero existen programas asistenciales (federal y algunos locales) para otorgar una cantidad anual de pensión.

El programa federal denominado "*Programa pensión para adultos mayores*", es el de mayor relevancia y coexiste con varios programas asistenciales de distintas entidades federativas. No obstante, no se considera una Pensión Universal, ya que su otorgamiento está sujeto a criterios de elegibilidad para determinar a los beneficiarios.

Este programa federal, entrega una pensión por la cantidad de 580 pesos mensuales a todas las personas que tengan cumplidos 65 años o más, que no reciban una pensión de beneficios de más de 1,092 pesos mensuales<sup>15</sup>. Al primer trimestre del año 2017, el número de beneficiarios del programa del Gobierno Federal ascendía a 5.1 millones de adultos mayores.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2018 previó un total de 65,911.87 millones de pesos para la Secretaría de Desarrollo Social, divididos en las siguientes cantidades para las distintas vertientes de la "Pensión para Adultos Mayores"<sup>16</sup>:

- 13,177 millones de pesos – Pueblos y comunidades indígenas;
- 36.87 millones de pesos – Atención a la Población Agraria;
- 14,658 millones de pesos – Igualdad entre mujeres y hombres, y
- 38,040 millones de pesos – Atención de Grupos Vulnerables.

Al ser el programa del "Pilar cero" uno de los más importantes para impactar directamente la variable de cobertura, vale la pena considerar la información sobre sus antecedentes en México que relata la OCDE<sup>17</sup>:

*En el ámbito federal el programa inició en 2007, entregando una pensión a toda persona de "70 años o más" que habitara en poblaciones de hasta 30,000 habitantes. En 2012, la pensión para adultos mayores amplió su cobertura a todo el país y a todos los adultos mayores que no reciban una pensión de jubilación de alguna institución de seguridad social, por encima de cierto límite. A partir del 2013, el programa se amplió a todas las personas de "65 años o más".*

Adicionalmente, existen otros programas no contributivos a nivel estatal, tal y como puede apreciarse en el contenido del siguiente cuadro:

<sup>15</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28096/Adultos\\_mayores.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28096/Adultos_mayores.pdf)

<sup>16</sup> PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF) para el ejercicio fiscal 2018, aprobado por la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 2017 disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171109-B.pdf>

<sup>17</sup> OCDE, "Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México". Op. Cit. p.30.

CUADRO 1. PROGRAMAS DE PENSIONES ESTATALES PARA ADULTOS MAYORES, MÉXICO, 2011

GOBIERNO	PROGRAMA	REQUISITOS	TIPO DE APOYO	MONTO MENSUAL	PERIODICIDAD	BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO APROBADO (MDP)
Chiapas	Amanecer	64 años y ser residente de Chiapas	Monetario	550	Mensual	240,000	1,438.60
Chihuahua	Vive a Plenitud	65 años	No monetario	-	-	15,000	121
Colima	Pensión alimenticia a adultos mayores	65 años, no percibir ingresos o prestaciones por parte del Gobierno Federal, 10 años de residencia en Colima	-	-	-	3,000	5.1
Ciudad de México	Pensión alimentaria por adulto mayor	68 años y ser residente de la CDMX con una antigüedad mínima de 3 años	Monetario	897.3	Mensual	473,360	5,101
Jalisco	Estrategia de atención a los adultos mayores "Vive Grande"	70 años y vivir en condiciones de marginación y/o desempleo	Monetario	1,500.00	Trimestral	94,417	15
Estado de México	Pensión alimenticia para adultos mayores de 60 a 69 años	60 a 69 años y vivir en situación de pobreza alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad	No monetario	Despensa	Mensual	120,000	299.7
Nayarit	Pensiones alimenticias para adultos mayores a 70 años	Ser adulto mayor de 70 años	No monetario	Despensa	Mensual	47,988	40
Oaxaca	Pensión estatal alimentaria para adultos de 70 y Más	70 años, residir en localidades mayores a 30 mil habitantes, no contar con beneficios del programa federal de 70 y Más	Monetario	1,000.00	Bimestral	31,000	150.4
Puebla	Setenta y Más urbano	70 años y vivir en localidades de más de 50 mil habitantes	Monetario	500	Mensual	-	-
Querétaro	Programa de apoyo alimentario	60 años	No monetario	Despensa	Bimestral	96,600	9.9
Quintana Roo	Programa de apoyo económico "Abuelito Estoy Contigo"	70 años, vivir en situación de vulnerabilidad, no contar con pensión y/o apoyos de instancias federales y residencia mínima de 5 años	Monetario	850	Mensual	33,611	43.2
Sonora	CreSer con adultos mayores	65 a 69 años y acreditar su residencia en zonas de atención prioritaria	Monetario	1,000.00	Semestral	50,500	50.5
Veracruz	Pensión alimentaria para adultos mayores a 70 años	70 años, residencia mínima de 20 años y carecer de cualquier sistema de pensiones o de seguridad social	Monetario	La mitad de 1 SM de Xalapa, Veracruz	Mensual	35,699	350

Fuente: CONEVAL, Evaluación Estratégica de Protección Social en México, 2014

El principal riesgo de este esquema radica en que los recursos destinados al pago de la Pensión para Adultos Mayores son un rubro adicional del gasto público y compiten para su asignación con el resto de las obligaciones del Estado en cuanto a inversión y gasto en otros programas sociales. Asimismo, el monto asignado al pago

de este tipo de pensiones depende de las prioridades de la administración en curso y su complementariedad con otros programas de subsidio. Adicionalmente, el cambio generacional provoca que el gasto en estas pensiones se incremente año con año.

#### 4.1.2 Pilar uno: Pilar obligatorio de Beneficio Definido

Los esquemas de pensiones del segundo pilar, denominado “Pilar uno”, son obligatorios para los trabajadores de gobiernos estatales, municipales, de universidades públicas y empresas paraestatales principalmente. Este grupo o pilar depende de un sistema de reparto de Beneficios Definidos, consistente en un sistema de pensiones tradicional administrado por el gobierno.

Dentro de este pilar, en México se encuentran aquellos trabajadores conocidos como la “generación de transición” de la Ley del Seguro Social 1997 (LSS97) y los trabajadores beneficiados de esquemas de pensiones especiales, generalmente de empresas estatales o paraestatales.

La “generación de transición” incluye a los trabajadores que empezaron a trabajar antes del 1° de julio de 1997 y que se benefician del esquema de Beneficio Definido por cotización del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este sistema de pensiones se erradicó debido a los altos costos fiscales que implicaba su manutención y por las condiciones macroeconómicas del país.

Al llegar a los 65 años, los trabajadores del sector privado podrán jubilarse bajo la Ley de 1973 con una pensión mínima, siempre y cuando hayan cotizado durante un período mínimo de contribución de 500 semanas, lo cual contrasta con las 1,250 semanas de cotización requeridas para los trabajadores a los que les aplica la Ley de 1997.

Es importante mencionar que algunas empresas paraestatales, así como las Fuerzas Armadas Mexicanas, los empleados del IMSS, los maestros, los tribunales y las instituciones de banca de desarrollo cuentan con su propio esquema de pensiones. En particular, CFE y PEMEX transitaron del Pilar uno al Pilar dos en 2008 y 2016, respectivamente. En nuestro país, existen múltiples esquemas de pensiones que operan bajo las prerrogativas de este pilar lo que a su vez genera un grave problema de portabilidad. A continuación, se enlistan los esquemas de mayor relevancia:

**CUADRO 2. ESQUEMAS DE PENSIONES BAJO EL PILAR OBLIGATORIO DE BENEFICIO DEFINIDO**

No.	ESQUEMA DE PENSIÓN
1	Trabajadores afiliados al IMSS antes de julio de 1997 (“generación de transición”) y que al momento de su retiro podrán elegir si se pensionan bajo el esquema de Beneficio Definido de acuerdo con la Ley 73 de dicho instituto.
2	Trabajadores afiliados al ISSSTE que con la reforma de 2007 escogieron el esquema de Beneficio Definido (trabajadores bajo el art. Décimo transitorio).
3	Régimen de Jubilación y Pensiones (RJP) para los trabajadores del IMSS; este régimen se reformó a un sistema de contribución definida en 2008 para los nuevos trabajadores.
4	Paraestatales. Trabajadores de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y CFE; este último régimen se reformó a un sistema de contribución definida en 2008 para los nuevos trabajadores.
5	ISSFAM
6	Institutos estatales de pensiones.
7	Institutos municipales de pensiones.
8	Esquemas universitarios de pensiones.
9	Otros (instituciones de banca de desarrollo principalmente).

Fuente: CONSAR, Diagnóstico del sistema de pensiones, junio 2015.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, los recursos federales destinados al pago de pensiones y jubilaciones han mostrado un crecimiento superior al de la actividad económica del país, y los organismos y empresas paraestatales representan 87% del total de dichos recursos.

**CUADRO 3. RECURSOS DESTINADOS AL PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES  
(MILLONES DE PESOS NOMINALES)**

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2013-2014 VAR % REAL
Total (% PIB)	2.0	2.1	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	3.0	
<b>TOTAL</b>	<b>232,069</b>	<b>254,207</b>	<b>289,125</b>	<b>343,317</b>	<b>387,432</b>	<b>429,498</b>	<b>467,926</b>	<b>525,443</b>	<b>8.0</b>
Gobierno Federal	35,375	37,080	36,462	47,014	54,118	59,596	61,238	68,108	6.9
<b>Organismos y empresas</b>	<b>196,694</b>	<b>217,127</b>	<b>252,662</b>	<b>296,302</b>	<b>333,314</b>	<b>369,902</b>	<b>406,689</b>	<b>457,335</b>	<b>8.1</b>
IMSS	109,533	124,605	142,302	164,257	184,039	205,902	227,876	251,698	6.2
ISSSTE	52,933	63,476	76,230	92,419	102,529	112,915	122,667	139,678	9.5
PEMEX	24,517	17,931	20,301	24,787	28,930	30,922	33,264	38,098	10.1
CFE	9,711	11,115	13,830	14,840	17,816	20,163	22,881	27,861	17.1

Fuente: CONSAR, Diagnóstico del sistema de pensiones, junio 2015.

Gran parte del incremento de los recursos destinados al pago de pensiones y jubilaciones se explica por el crecimiento natural del número de pensionados. Asimismo, debemos tener presente que, si hay un problema a nivel de finanzas públicas federales, a nivel de las finanzas estatales el problema es abrumador para muchos estados y, además, sin una opción real para realizar la transformación a un esquema de capitalización.

**CUADRO 4. NÚMERO DE PENSIONADOS POR SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO**

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>TOTAL</b>	<b>3,379,850</b>	<b>3,529,649</b>	<b>3,722,496</b>	<b>3,909,692</b>	<b>4,089,616</b>	<b>4,267,538</b>	<b>4,454,729</b>	<b>4,665,268</b>	<b>4,733,836</b>
IMSS <sup>1</sup>	2,651,294	2,740,936	2,866,216	2,993,155	3,135,519	3,276,596	3,423,560	3,588,964	3,622,368
ISSSTE <sup>2</sup>	610,270	666,654	729,506	806,781	842,489	874,428	908,596	947,231	980,321
PEMEX	67,016	69,325	71,516	75,852	75,782	78,827	83,054	87,015	88,092
CFE	28,884	30,084	32,122	33,904	35,826	37,687	39,519	42,058	43,055
LFC	22,386	22,650	23,136	-	-	-	-	-	-

<sup>1</sup> Incluye sector privado afiliado.

<sup>2</sup> Incluye cotizantes de Dependencias, Estados y Municipios.

Fuente: CONSAR, Diagnóstico del sistema de pensiones, junio 2015.

El "Pilar uno" es susceptible a riesgos demográficos ya que en México y en el resto del mundo, se está viviendo esta transición demográfica que ha generado que la relación de dependencia entre diferentes generaciones (jóvenes y mayores de 65 años) se incremente, lo que dificulta o imposibilita el financiamiento de los esquemas de reparto.

*El “Pilar uno” es susceptible a riesgos demográficos ya que en México y en el resto del mundo, se está viviendo esta transición demográfica que ha generado que la relación de dependencia entre diferentes generaciones (jóvenes y mayores de 65 años) se incremente, lo que dificulta o imposibilita el financiamiento de los esquemas de reparto.*

Los esquemas pensionarios de Beneficio Definido enfrentan riesgos financieros ya que históricamente han presentado déficits actuariales que evidencian la no viabilidad de los pagos futuros, como se verá más adelante, en donde se demuestra que si bien, han disminuido los déficit de este Pilar debido a las reformas de 1997 y 2007 (establecimiento de Contribuciones Definidas), el déficit en cada uno de los sistemas de pensiones no se ha eliminado y el esquema de Beneficio Definido de la “generación en transición”, seguirá siendo un foco de atención prioritaria para las finanzas públicas y por tanto debe atenderse para reducir dicho impacto.

#### **4.1.3 Pilar dos: Pilar obligatorio con esquema de contribuciones definidas**

La operación del “Pilar dos” puede asemejarse al funcionamiento de una cuenta de ahorro personal con una variedad de opciones de diseño. Una de sus características es que las contribuciones, el rendimiento de la inversión y los beneficios están ligados entre sí.

Otra de las características de este esquema de pensiones, es que resuelve el problema de solvencia y sostenibilidad fiscal originados por problemas de demografía -que se pueden ver en el “Pilar uno”- debido a que en este pilar cada trabajador obtiene beneficios pensionarios atendiendo al ahorro y rendimientos netos que se hayan acumulado en su cuenta durante su vida laboral.

En 1992 se creó el SAR a partir de una contribución obligatoria patronal del 2% del salario que se registraba en un sistema de cuentas individuales administradas por los bancos y cuyos recursos se depositaban en el Banco de México. Posteriormente, en 1994, para regular y supervisar dicho sistema, se constituyó la CONSAR.

Pero fue en 1997 para los trabajadores afiliados al IMSS y 2007 para los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que se reformó el sistema de pensiones en México, transitando del Pilar Uno al Pilar dos con cuentas de ahorro individual administradas por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES), donde se depositan las contribuciones de los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE y éstas se invierten en Sociedades de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORES).

Las AFORES deben tener cinco SIEFORE básicas (SB) para invertir los recursos y pueden tener SIEFORES adicionales para las contribuciones voluntarias y planes de pensiones ocupacionales.

Las cinco SIEFORES básicas tienen un riesgo de inversión dependiendo de la cercanía del trabajador a su edad de jubilación, siendo de riesgo más conservador la inversión mientras más cercano esté por concluir el ciclo de vida del trabajador (en estos supuestos se tiene una mayor inversión en renta fija):

- SB0: de 60 años en adelante que estén por realizar retiros totales por pensión, negativa de pensión o trabajadores del ISSSTE con bono redimido;
- SB1: de 60 años en adelante;
- SB2: de 46 a 59 años;
- SB3: de 37 a 45 años, y
- SB4: hasta los 36 años.

Para cada una de estas SIEFORE existen límites obligatorios establecidos por la autoridad y no pueden aumentarse para adquirir mayor riesgo (lo que implica mayores rendimientos); sin embargo, un trabajador sí puede elegir invertir sus recursos en un fondo con riesgo más o menos conservador al que le corresponde de manera predeterminada por su edad.

Los activos de los trabajadores se invierten en el financiamiento de actividades productivas en el país a través de deuda gubernamental, deuda privada nacional, renta variable extranjera, renta variable nacional, instrumentos estructurados nacionales, Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS), deuda internacional y mercancías:

- *Deuda gubernamental*: Inversiones en los diferentes bonos del gobierno, tales como Certificados de Tesorería (CETES), Udibonos (bonos protegidos contra cambios inflacionarios) y Bonos de Protección al Ahorro (BPAs);
- *Deuda privada nacional*: Inversiones en sectores nacionales tales como el sector bancario y financiero, infraestructura, Empresas Productivas del Estado (EPEs), banca de desarrollo y vivienda;
- *Renta variable extranjera*: Inversiones en mercados bursátiles de origen internacional, principalmente en aquellos considerados estables, como los de Estados Unidos, Alemania, Japón y Reino Unido;
- *Renta variable nacional*: Inversiones en el mercado bursátil nacional;
- *Estructurados*: Inversiones que tienen dos instrumentos, Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs) y Certificados de Proyectos de Inversión (CERPIS), los cuales brindan la posibilidad de diversificar el riesgo en el sector privado, invirtiendo en activos financieros, bursátiles, energéticos, de infraestructura y bienes raíces;
- *FIBRAS*: Instrumentos que financian proyectos relacionados con el mercado de bienes raíces, y
- *Deuda internacional*: Inversiones en bonos de gobiernos extranjeros.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, más de la mitad de las inversiones de las SIEFORES se destina a deuda gubernamental, lo que equivale a 1'559,137 millones de pesos.

**CUADRO 5. COMPOSICIÓN DE LAS INVERSIONES DE LAS SIEFORE**

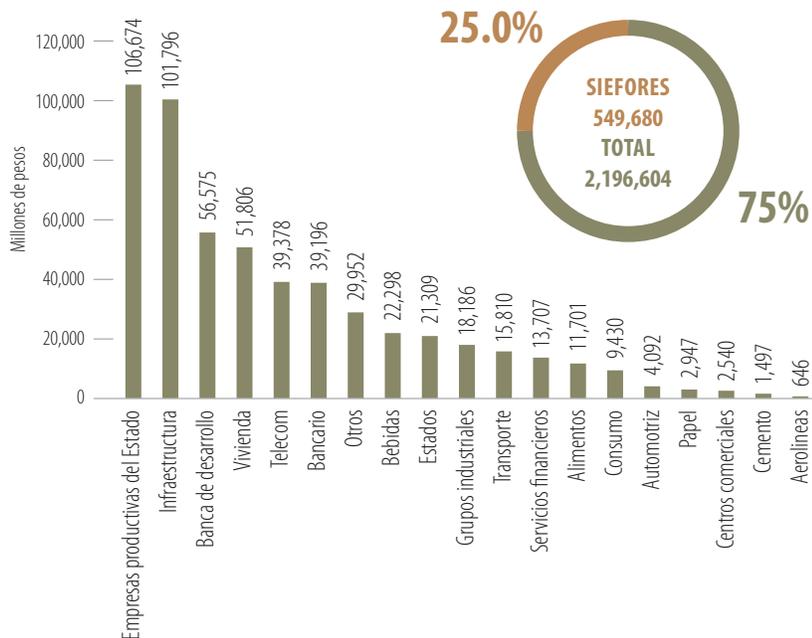
CONCEPTO	PORCENTAJE
Gubernamental	50.5
Deuda Privada Nacional	19.8
Renta Variable Extranjera	15.2
Renta Variable Nacional	6.4
Estructurados (CKDs y CERPIS)	4.7
FIBRAS	1.9
Deuda Internacional	1.1
Mercancías	0.3

Cifras al cierre de marzo de 2017.

Fuente: CONSAR, Informe al Congreso – 3er Trimestre 2017.

Es importante mencionar que los recursos de las SIEFORES financian el 25.0% del total colocado en deuda privada nacional de largo plazo lo cual ejemplifica la profundidad de este sistema en el financiamiento de actividades productivas de la iniciativa privada en infraestructura y otros proyectos de largo plazo.

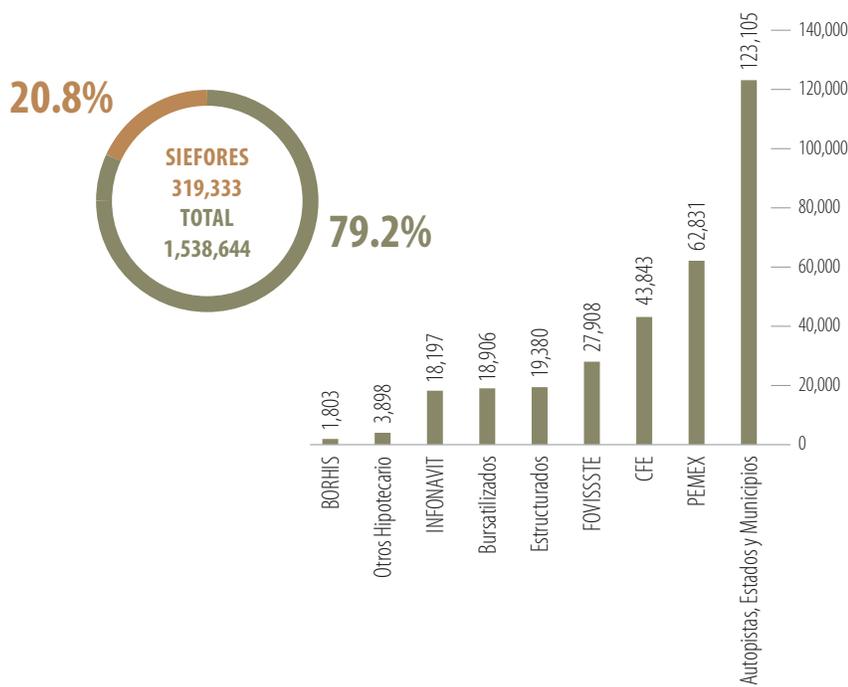
**GRÁFICA 3. INVERSIÓN DE LAS SIEFORES EN TÍTULOS NO GUBERNAMENTALES PARA FINANCIAMIENTO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**



Fuente: CONSAR, Informe al Congreso – 3er Trimestre 2017.

Asimismo, las inversiones de las SIEFORES representan a septiembre de 2017, el 20.8% del financiamiento en los sectores de vivienda, paraestatales e infraestructura, con un monto de 319,333 millones de pesos.<sup>18</sup>

**GRÁFICA 4. PARTICIPACIÓN DE LAS SIEFORES EN SECTORES DE VIVIENDA, EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO E INFRAESTRUCTURA**

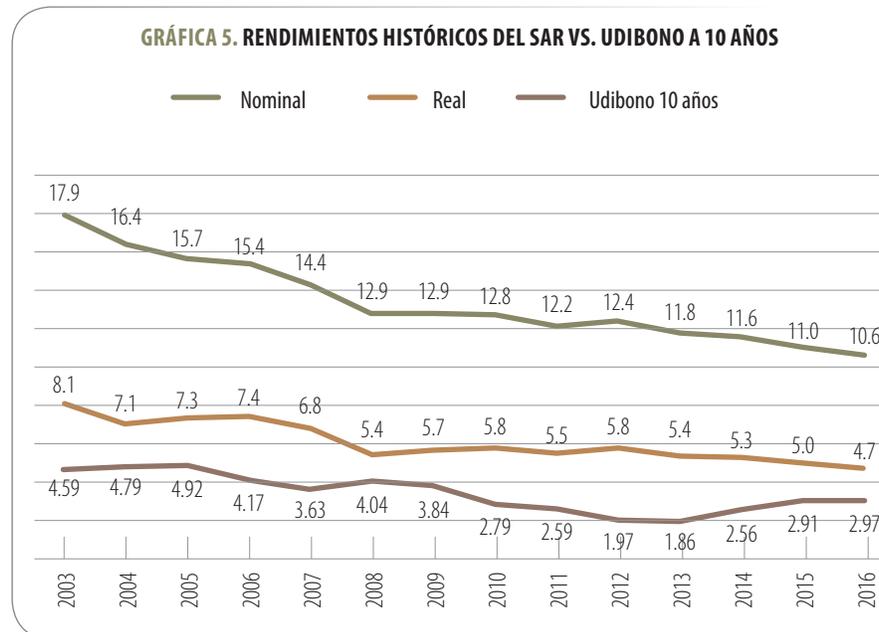


Fuente: CONSAR, Informe al Congreso – 3er Trimestre 2017.

<sup>18</sup> CONSAR, Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 Años de su Creación, p. 20

Como se puede advertir, las SIEFORES son altamente confiables para salvaguardar los ahorros de los trabajadores pues no están sujetas a un riesgo de insolvencia ya que los recursos se encuentran invertidos en un portafolio diversificado de instrumentos financieros que reduce la volatilidad de los rendimientos y cuenta con una baja probabilidad de que todos los instrumentos financieros caigan en incumplimiento al mismo tiempo. Asimismo, aún en el caso de que una AFORE cayera en insolvencia, el portafolio de las SIEFORES puede ser transferido a otra administradora y los recursos del trabajador no están en riesgo ni se pierden.

Actualmente, las SIEFORES han otorgado rendimientos anuales de 10.6% nominal y 4.7% real desde el inicio del sistema a junio de 2017, mayores que el rendimiento observado en los Udibonos a 10 años.<sup>19</sup>



Fuente: Elaboración propia con información de BANXICO y CONSAR.

Es importante identificar que el rendimiento de las SIEFORES básicas de los últimos 3 años también supera el rendimiento que ofrecen otras alternativas de inversión de corto plazo.

**CUADRO 6. COMPARATIVO DEL RENDIMIENTO DE LAS SIEFORES CON OTRAS ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN DE CORTO PLAZO**

CONCEPTO	RENDIMIENTO (%) 3 AÑOS
SIEFORES básicas	5.94
Pagarés a 7 días	4.33
Depósitos a Plazo Fijo 28 días	4.26
Depósitos a Plazo Fijo 7 días	3.89
Cuentas de cheques	3.75
Pagarés a 91 días	3.60
Pagarés a 28 días	3.29

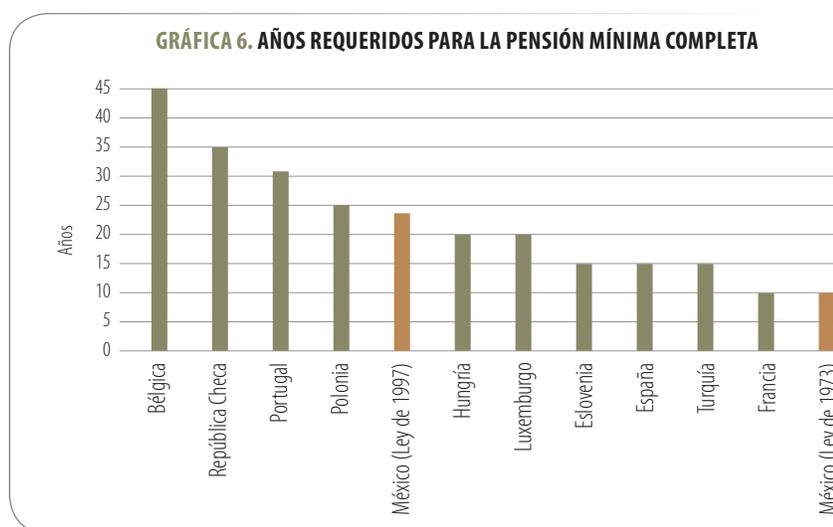
Nota: Rendimiento de Gestión 36 meses calculado al 31 de marzo de 2017.  
Fuente: CONSAR, Informe al Congreso – 3er Trimestre 2017.

<sup>19</sup> CONSAR, Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 Años de su Creación, p. 32.

En cuanto al requisito natural de este Pilar, relacionado con la edad de los trabajadores para acceder a su jubilación, es importante mencionar que al llegar a los 65 años, los trabajadores del sector privado que se jubilen bajo la LSS97 (cuentas individuales), cuyos activos sean insuficientes para comprar una renta vitalicia equivalente a la Pensión Mínima Garantizada (PMG) pero que hayan acumulado 1,250 semanas de cotización, recibirán el pago de la PMG por parte de las AFORE hasta que se agote el saldo de su cuenta individual y posteriormente, el Gobierno Federal se hará cargo de la pensión, la cual será financiada a través del presupuesto público.

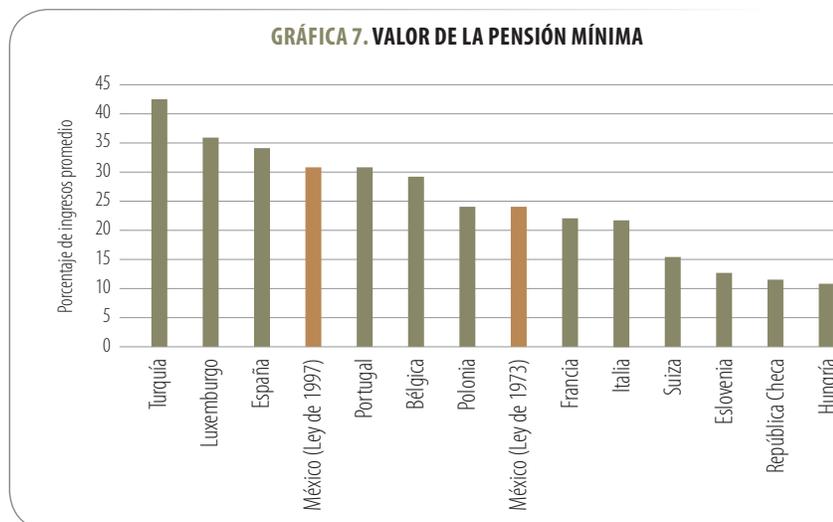
Actualmente, el monto de la PMG para los trabajadores afiliados al IMSS es de \$31,211.52 pesos anuales (equivalente a un salario mínimo de 1997 indizado al índice de precios y sujeto a 1,250 semanas de cotizaciones), mientras que el monto para los trabajadores afiliados al ISSSTE es de \$48,650.04 pesos anuales (equivalente a dos salarios mínimos de 2007 indizado al índice de precios y sujeto a 1,300 semanas de cotización (25 años).

Como se aprecia en la siguiente gráfica, México es uno de los países con menos años de cotización como requisito para acceder a su jubilación.



Fuente: OCDE.

A finales de 2014, aproximadamente 740,000 jubilados del sector privado recibían la pensión mínima de 1973 (un salario mínimo de la Ciudad de México) y alrededor de 15,000 jubilados la PMG, que en total representa 44% de los 1.7 millones de jubilados del IMSS.



Fuente: OCDE.

En la actualidad, para todos los trabajadores que ingresaron al sistema laboral después de julio del año 1997 y hasta la fecha, se encuentra vigente el esquema de pensiones basado en el “Pilar dos”.

Como se observa en el siguiente cuadro, las contribuciones definidas varían dependiendo de la institución de seguridad social a la que esté afiliado el trabajador, pero en ambos casos el patrón es el principal contribuyente por un amplio margen.

**CUADRO 7. APORTACIONES AL SAR**

AFILIADOS AL IMSS <sup>1</sup>				
CONCEPTO	PATRÓN	TRABAJADOR	GOBIERNO FEDERAL	TOTAL
Retiro	2.000	-	-	2.000
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.150	1.125	0.225	4.500
Cuota social <sup>2</sup>	-	-	\$4.08 - \$4.89	\$4.08 - \$4.89
Vivienda	5.000	-	-	5.000
AFILIADOS AL ISSSTE <sup>3</sup>				
CONCEPTO	PATRÓN	TRABAJADOR	GOBIERNO FEDERAL	TOTAL
Retiro	2.000	6.125	-	8.125
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.175	-	-	3.175
Cuota social <sup>4</sup>	-	-	\$4.08 diarios	\$4.08 diarios
Ahorro solidario <sup>5</sup>	-	Hasta 2.000	Hasta 6.500	Hasta 8.5000
Vivienda	5.000	-	-	5.000

Nota: Porcentajes del salario, excepto cuando se indica otra unidad

<sup>1</sup> Porcentaje del salario base de cotización.

<sup>2</sup> Esta cantidad se aporta por cada día de salario cotizado y se actualiza trimestralmente conforme a la inflación. La cuota social (CS) vigente para el período mayo-junio 2015 (1 SM: \$4.89498, entre 1.01 a 4 SM: \$4.69099, entre 4.01 a 7 SM: \$4.48703, entre 7.01 a 10 SM: \$4.28308, entre 10.01 a 15 SM: \$4.07912, más de 15 SM sin CS).

<sup>3</sup> Porcentaje del salario integrado.

<sup>4</sup> La CS equivale a 5.5% del SMGVDF vigente de julio de 1997 actualizado trimestralmente conforme al INPC. La cantidad vigente para el período mayo-junio 2015 es de \$4.07912 por cada día cotizado.

<sup>5</sup> Conforme a la Ley del ISSSTE, el trabajador puede aportar de forma voluntaria, ya sea 1% o 2% de su salario; a cambio el gobierno le aportará \$3.25 por cada peso o \$6.50, respectivamente.

Fuente: CONSAR, Diagnóstico del sistema de pensiones, junio 2015.

Como se observa en el cuadro anterior, la mayoría de las aportaciones al SAR provienen del patrón y la aportación destinada a vivienda representa el 43% en el IMSS y el 30% en el ISSSTE de las aportaciones al SAR, sin considerar cuota social ni ahorro solidario. Asimismo, las aportaciones de los trabajadores del ISSSTE son hasta siete veces superiores que las aportaciones de los trabajadores del IMSS. Finalmente destaca, la notoria inequidad también en el ahorro solidario que existe para los trabajadores afiliados al ISSSTE, no así para los del IMSS. Estas inequidades son algunos de los retos de este Pilar en México.

En cuanto al número de cuentas individuales de este Pilar en nuestro país, destaca que han aumentado significativamente su número de afiliados y por lo tanto sus recursos. En 1997 el sistema inició con 11.2 millones de cuentas y 6.2 miles de millones de pesos mientras que a finales de septiembre de 2017 estos números ascendieron a 59.1 millones de cuentas y 3,087 miles de millones de pesos<sup>20</sup>.

Finalmente, es importante subrayar la tardía transición de CFE y PEMEX del régimen de Beneficio Definido a Contribución Definida (cuentas individuales). La CFE transitó del Pilar uno al Pilar dos en 2008, adhiriéndose al IMSS y creando un esquema complementario CIJUBILA. Por su parte PEMEX se incorporó al régimen de cuentas individuales en el 2016.

El riesgo al que se enfrenta este esquema de pensiones se encuentra íntimamente relacionado con la longevidad de las personas y el constante incremento en la esperanza de vida, ya que al aumentarse este último, se corre el riesgo de que los fondos de pensión sean insuficientes para otorgar una pensión adecuada durante los años de vida restantes de las personas jubiladas.

Otro problema, que consideramos el más importante, son las bajas tasas de reemplazo de este Pilar, comparado con las tasas del esquema de reparto de Beneficio Definido, lo cual se abordará en el Capítulo 5.5 del presente documento.

Sin embargo, no es el único reto a resolver, pues no se puede perder de vista la problemática relacionada con el mercado, ya que los participantes de este esquema son susceptibles de bajas tasas de interés y altos costos de transacción, entendidos estos últimos como riesgos operacionales.

#### 4.1.4 Pilar tres: Pilar voluntario

El objetivo del ahorro voluntario es complementar el ahorro obligatorio previsional para incrementar el saldo acumulado destinado a la jubilación y aumentar la tasa de reemplazo.

Existen cuatro esquemas de contribuciones voluntarias<sup>21</sup>:

a) **Contribuciones voluntarias de corto plazo:** Pueden retirarse total o parcialmente de 2 a 6 meses posteriores después de haber realizado la aportación (depende de cada AFORE, algunas tienen retiros al transcurso de 1 año);

- b) **Contribuciones voluntarias de mediano plazo:** Pueden retirarse cuando transcurran al menos 5 años a partir de la aportación. Pueden deducirse hasta \$152,000 pesos. A estas aportaciones, se les denominan “Contribuciones a las cuentas especiales de “ahorro para el retiro”.
- c) **Contribuciones voluntarias de largo plazo:** Se retiran a la edad de jubilación (65 años), cuando se cuente con una negativa de pensión o en caso de discapacidad. Pueden deducirse; y
- d) **Complementarias a las cuentas individuales de retiro:** Se retiran al jubilarse en una exhibición o complementan la pensión del trabajador. Pueden deducirse del impuesto sobre la renta, el monto máximo es de 10% de tus ingresos acumulables, sin que dichas aportaciones excedan de cinco Unidades de Medida y Actualización (UMA) elevadas al año<sup>22</sup>.

Esta modalidad es esencialmente flexible y discrecional en su naturaleza, y compensa la rigidez regulatoria y de diseño existentes en los otros sistemas.

Dentro de este pilar se encuentran el ahorro individual para el retiro, discapacidad o muerte, planes privados de pensiones y financiamiento del patrón, entre otros.

Bajo este esquema, cada trabajador puede realizar cuatro formas de aportaciones de manera voluntaria en sus cuentas individuales: (i) voluntarias de corto plazo, (ii) complementarias a las cuentas individuales de retiro, (iii) voluntarias de largo plazo y (iv) a las cuentas especiales de “ahorro para el retiro.”

Por otro lado, los trabajadores del ISSSTE se benefician de un ahorro solidario -un mecanismo de contribución compartida gubernamental- de entre el 1 y 2% de sus ingresos en el que por cada peso aportado el gobierno agrega 3.25 pesos.

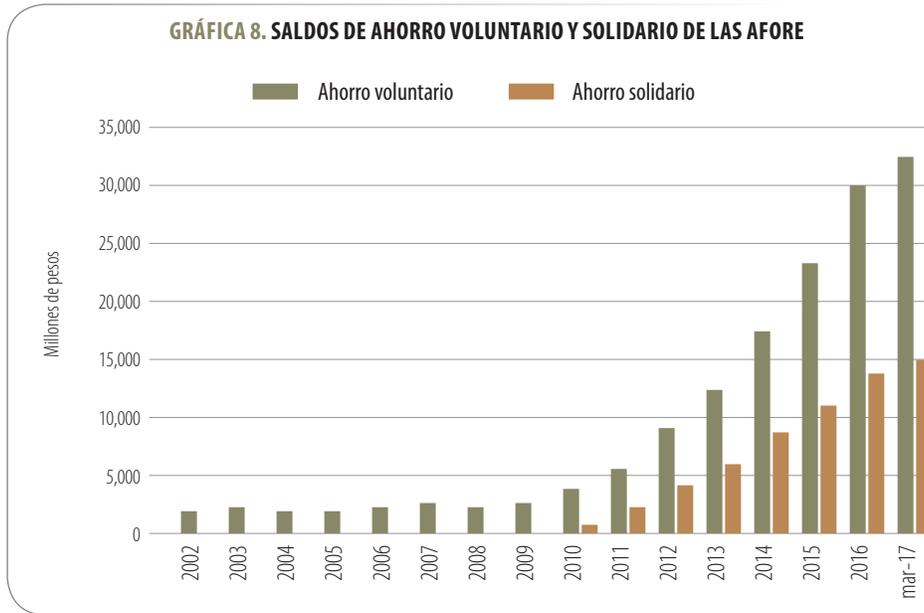
El monto de ahorro voluntario y solidario durante los primeros tres meses de 2017 acumuló 47.4 millones de pesos, lo que representa un incremento anual de 21.5% términos reales. No obstante lo anterior, este concepto solamente **representa el 1.6% de los activos netos del SAR.**

<sup>20</sup> CONSAR, *Informe al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR– Tercer trimestre 2017*, 2017.

<sup>21</sup> OCDE, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, Op. Cit.* p.37.

<sup>22</sup> Disponible en [http://www.sat.gob.mx/fichas\\_tematicas/declaracion\\_anual/Paginas/UMA\\_2016.aspx](http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/declaracion_anual/Paginas/UMA_2016.aspx)

**GRÁFICA 8. SALDOS DE AHORRO VOLUNTARIO Y SOLIDARIO DE LAS AFORE**



Fuente: CON SAR.

Como se aprecia en la gráfica, los saldos de ahorro voluntario se han incrementado del 2010 al 2017 pasando de 3,700 millones de pesos a 32,400 y el ahorro solidario de 660 millones de pesos a 14,952. Si bien los aumentos de los saldos son plausibles, debe reconocerse que estos conceptos representan solamente el 1.6% de los activos netos del SAR, lo cual es a todas luces insuficiente y debe aumentar.

Por lo anterior, este pilar comparte los problemas del “Pilar dos” en cuanto a que los ahorros sean insuficientes para cubrir los años de vida reales contra los esperados, así como los riesgos financieros y de agencia.

Una vez analizados cada uno de los pilares, vale la pena considerar, a manera de resumen, las principales características de cada uno:

**CUADRO 8. TAXONOMÍA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES MULTI-PILAR**

PILAR	SITUACIÓN DE POBREZA	SECTOR INFORMAL	SECTOR FORMAL	CARACTERÍSTICAS	PARTICIPACIÓN	FONDO O COLATERAL
Cero	XXX	XX	X	Pensión básica o social con un mínimo de asistencia	Universal o residual	Presupuesto o ingreso general
Uno			XXX	Planes públicos de pensión con administración pública (beneficios definidos o contribución definida nacional)	Obligatorio	Contribuciones y en ocasiones con reservas
Dos			XXX	Planes de pensiones ocupacionales o personales (beneficios definidos o contribución definida ambos completamente fondeados)	Obligatorio	Activos financieros
Tres	X	XXX	XXX	Planes de pensiones ocupacionales o personales (beneficios definidos parcialmente o completamente fondeados o contribución definida fondeada)	Voluntario	Activos financieros

Nota: el número de “X” refleja la importancia de cada pilar para el grupo objetivo en el siguiente orden creciente de importancia X, XX, XXX.

Fuente: Holzmann, R. y Hinz, R., *Old-Age Income Support in the 21st Century*, Banco Mundial, 2005

Como corolario a este apartado, merece la pena mencionar que el Banco Mundial considere un cuarto pilar, el cual consiste en brindar apoyo al trabajador, de una manera informal o formal, a través de su familia o bien por el Estado mediante programas sociales. Este pilar también considera activos financieros y no financieros individuales.

*Las cuentas individuales cumplen con la labor importantísima de brindar al trabajador certeza sobre la propiedad y el monto de sus recursos ahorrados, lo cual a su vez está acompañado de la información periódica prevista en la regulación sobre las comisiones cobradas y rendimientos generados.*

#### **4.2 Fortalezas del esquema de cuentas individuales**

Es importante reconocer que si bien el actual Sistema de Pensiones en México enfrenta retos considerables que generan preocupación, deben destacarse los aciertos para perfeccionarlos y potenciarlos, como por ejemplo las reformas de 1997 y de 2007, mediante las cuales se cambia para los trabajadores del sector privado y del sector público respectivamente, del esquema de reparto de Beneficio Definido al de Contribución Definida, disminuyendo así el déficit actuarial de los distintos sistemas en las finanzas públicas del país.

Entre los principales beneficios del SAR se encuentran:

- Plena propiedad del trabajador sobre sus recursos acumulados;
- Seguridad y certeza en cada cuenta individual de los recursos de cada trabajador;
- Movilidad entre sistema IMSS e ISSSTE;
- Libertad de elección y cambio de AFORE;
- Viabilidad financiera;
- Transparencia en el origen, operación y destino de los recursos;
- Rendimientos atractivos respecto a otros instrumentos del mercado;
- Círculo virtuoso del ahorro al invertir en proyectos productivos y de infraestructura, y
- Equidad.

Como se puede apreciar con el número de cuentas individuales y el monto de los activos netos administrados por el SAR, equivalentes a 14.8% del PIB, el SAR ha tenido un efecto positivo sobre el ahorro nacional, la inversión doméstica, el empleo agregado, el nivel de formalidad, el desarrollo del mercado de capitales y el crecimiento del PIB, contribuyendo a la estabilidad económica del país.

Las cuentas individuales cumplen con la labor importantísima de brindar al trabajador certeza sobre la propiedad y el monto de sus recursos ahorrados, lo cual a su vez está acompañado de la información periódica prevista en la regulación sobre las comisiones cobradas y rendimientos generados. Tales obligaciones de transparencia sobre los recursos del trabajador, así como la información de los instrumentos financieros en los que se invierten, proporcionan un sentido de apropiación más eficiente al de los esquemas de Beneficios Definidos.

Dicha información, más los comparativos emitidos periódicamente por la CONSAR sobre el desempeño de las AFORES, proporcionan al trabajador información valiosa y oportuna que le permite tomar decisiones sobre la AFORE con menor comisión por administración y mayores rendimientos históricos, lo que impacta de manera directa la suficiencia de su pensión futura e inclusive sobre el ahorro adicional que requiere.

Otro beneficio de las cuentas individuales es que permiten la portabilidad del ahorro ante un cambio de empleo que implica afiliación al IMSS e ISSSTE recíprocamente. Si bien es insuficiente, como se verá más adelante, al menos entre los empleos de afiliación a estas dos instituciones existe la portabilidad, teniendo como reto expandirse a los demás esquemas de pensiones para que exista portabilidad universal.

Así como la información publicada por la CONSAR periódicamente es relevante para impactar positivamente la transparencia de las AFORES, también la supervisión de la CONSAR a las SIEFORES es relevante para dar seguridad y transparencia en el manejo del ahorro de los trabajadores. La CONSAR cuenta con dos elementos principales para salvaguardar el patrimonio pensionario de los trabajadores: la supervisión financiera y la supervisión operativa. La supervisión financiera consiste en identificar y mitigar vulnerabilidades durante el proceso de inversión de los recursos de los trabajadores y la supervisión operativa consiste en identificar y mitigar vulnerabilidades para la correcta administración de la cuenta individual de los trabajadores.

En cuanto a la supervisión operativa del SAR por parte de la CONSAR, vale la pena destacar los procesos operativos que evalúa para identificar y mitigar las vulnerabilidades.

**GRÁFICA 9. PROCESOS DE SUPERVISIÓN OPERATIVA DE LA CONSAR**

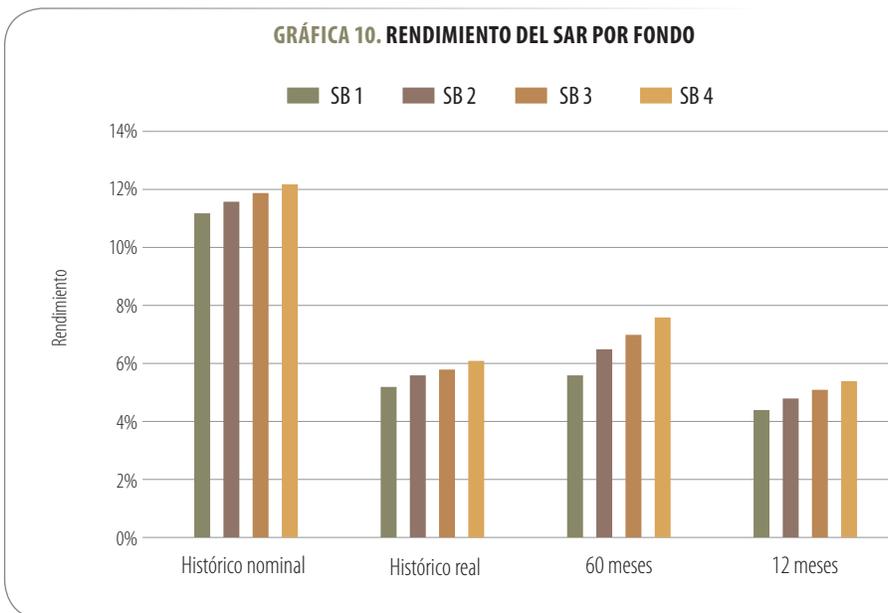


*Fuente. CONSAR. Informe al Congreso, 25 julio 2017.*

Lo anterior, lo supervisa la CONSAR mediante sus facultades de inspección (visitas en instalaciones o equipos automatizados de los participantes en los SAR) y facultades de vigilancia (análisis de información económica, contable y financiera).

Otra fortaleza del sistema es que de acuerdo con la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (AMAFORE), los rendimientos obtenidos en las SIEFORE se han mantenido por encima de la inflación y presentan un rendimiento neto competitivo con respecto a otros instrumentos de mercado.

Los rendimientos obtenidos en las SIEFORE se han mantenido por encima de la inflación y presentan un rendimiento neto competitivo con respecto a otros instrumentos de mercado.



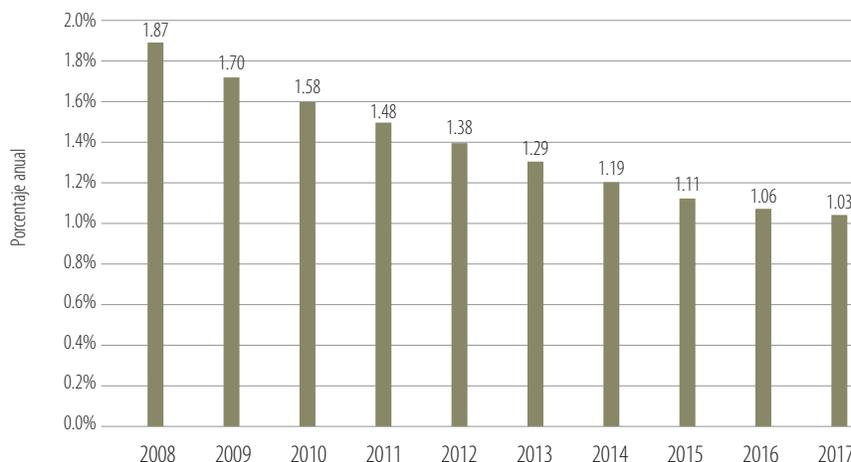
A lo largo de los casi 20 años de operación, las SIEFORE han tenido un rendimiento nominal anual promedio de 11.9%, mientras que los pagarés bancarios otorgaron 4%. Los rendimientos generados por el SAR representan cerca del 40% del total de los recursos acumulados en las SIEFORE.

Como órgano regulador, la CONSAR se asegura no solo que el SAR funcione sino de que los derechos de los trabajadores sean respetados por las AFORE a través de:

- El establecimiento de reglas para que el SAR funcione adecuadamente;
- La vigilancia sobre el resguardo adecuado de los recursos de los trabajadores;
- La supervisión para que los recursos de los trabajadores se inviertan de acuerdo con los parámetros y límites establecidos por la Comisión (Régimen de inversión);
- El aseguramiento de que se brinde la información requerida para los trabajadores, y
- La imposición de multas a las AFORE y sanciones a los empleados de éstas en caso de algún incumplimiento.

Adicionalmente, la CONSAR tiene la facultad de autorizar las comisiones y su Junta de Gobierno ha implementado una metodología al respecto. De no autorizarse la propuesta de la AFORE, la comisión se revierte automáticamente al promedio del sistema. Entre 2008 y 2017, se redujo la comisión promedio en 0.84%.

**GRÁFICA 11. COMISIÓN PROMEDIO DEL SISTEMA SOBRE SALDOS ADMINISTRADOS**



Fuente: CONSAR.

Como se observa en la gráfica, en 10 años (2008 a 2017), la comisión ha bajado un 55% pasando el cobro a los trabajadores del 1.87% al 1.03% sobre el saldo administrado y para el 2018 bajó de 1.03% a 1.02%.<sup>23</sup>

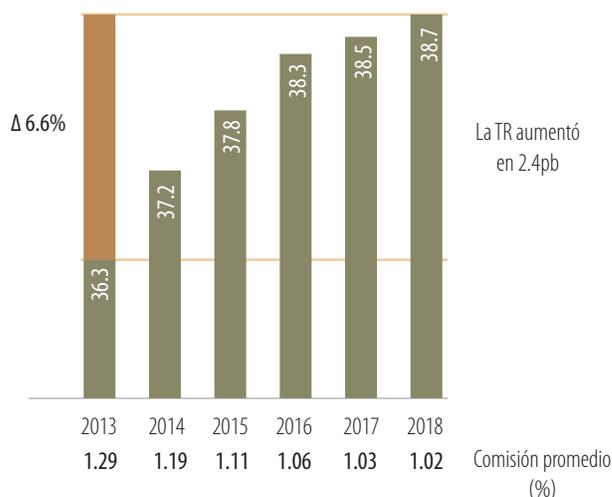
Ese porcentaje implica que se lograron ahorros significativos para los trabajadores equivalentes a 8,896 millones de pesos desde 2013.<sup>24</sup>

En cuanto al impacto positivo en la tasa de reemplazo de los trabajadores, considerando la de la disminución de la comisión de 2013 a 2018 en un 21%, tenemos que la tasa de reemplazo mejora en 6.6% como se muestra a continuación:

**GRÁFICA 12. IMPACTO DE LA DISMINUCIÓN DE LA COMISIÓN EN LA TASA DE REEMPLAZO (TR,%)**

**Supuestos del ejercicio:**

Trabajador de género masculino cotizante al IMSS que percibe 3 SM vigentes en diciembre de 2017 (\$88.36), 25 años de edad y carrera salarial plana de 40 años, densidad de cotización de 100%. Rendimiento antes de comisiones de 4% real anual y la comisión indicada en cada año; aportación obligatoria de 6.5% del salario, cuota social vigente en el periodo noviembre-diciembre de 2017. URV vigente al 13 de diciembre de 2017.



Fuente: CONSAR.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> CONSAR. *Comisiones 2018 de las AFORE*, p. 5 Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/comisiones-vigentes-en-2016>

<sup>24</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 12.

Si bien, es un avance esta disminución de comisión, se considera que podrían hacerse esfuerzos adicionales de las AFORES para disminuirla aún más, lo cual podría lograrse con la disminución de gastos de comercialización. Se debe buscar un sano equilibrio entre comisiones competitivas, rendimientos y competencia.

En relación con la disminución de los gastos de comercialización de las AFORES es importante considerar que uno de sus componentes importantes son los gastos relacionados con los traspasos de cuentas porque implican la intervención de promotores, por lo que disminuir estos traspasos cuando son negativos, sin afectar la libertad del ahorrador de cambiarse de AFORE, puede tener un efecto favorable sobre la comisión. La regulación actual ha sido exitosa en la disminución de este tipo de traspasos por lo que se podría esperar una reducción futura de estos gastos de comercialización y generar un espacio para continuar disminuyendo las comisiones. Esto se detalla en el capítulo 5.5.6.

En adición a lo anterior, es importante considerar la propuesta de la propia CONSAR del pasado 26 de julio de 2017 ante la Comisión Permanente del Senado de la República en el sentido de dotarlo de facultades como regulador para reducir el gasto comercial que realizan las AFORES para atraer más clientes.<sup>26</sup>

En resumen, es de considerarse que la disminución de los gastos comerciales en el rubro de comercialización (promotores) es una señal que han mandado la CONSAR, la COFECE y las propias AFORES, por considerarlo inútil para los intereses del trabajador. A su vez debe reconocerse que los trabajadores tienen derecho de tener su cuenta en la AFORE que mejores condiciones de asesoría, rendimientos netos, servicio y valor agregado les ofrezca, por lo que debe haber un sano equilibrio entre la limitación de gastos comerciales y los beneficios que el trabajador obtiene, adicionales al rendimiento, de las AFORES, lo que finalmente rige su decisión de cambiarse o mantenerse en la administradora de su preferencia.

En cuanto a considerar todos los beneficios que en este apartado se han explicado sobre el SAR, no debe escatimarse al reconocer el valor del sistema por la confianza que brinda al trabajador tanto sobre la disponibilidad de sus recursos como por el crecimiento de éstos en el largo plazo.

Asimismo, es importante reconocer como cualidad del nuevo sistema que la CONSAR, la AMAFORE y las AFORES han realizado varios esfuerzos para generar mayor entendimiento y conciencia entre los ahorradores del SAR sobre su futura pensión, la importancia de la previsión y la relevancia del ahorro voluntario.

En 2017, estas acciones han incluido:

- (i) La realización de la Encuesta Nacional "¿Qué piensan los millennials mexicanos del ahorro para el retiro?" que permitió identificar el conocimiento y actitudes de la población mexicana de entre 20 y 30 años (millennials) en materia de pensiones y retiro;
- (ii) La divulgación del formato de Estimación Personalizada de Pensión que muestra una estimación del monto de pensión que recibirá un trabajador al momento de su retiro muchos años o décadas antes de cumplir la edad de jubilación y que busca concientizar a los trabajadores sobre los recursos que podrá acumular en su AFORE e identificar la necesidad de ahorrar más en caso necesario;

---

<sup>26</sup> RAMÍREZ, Carlos. Presidente de la CONSAR. El Economista, sección Valores y Dinero del 26 de julio de 2017, p. 6.

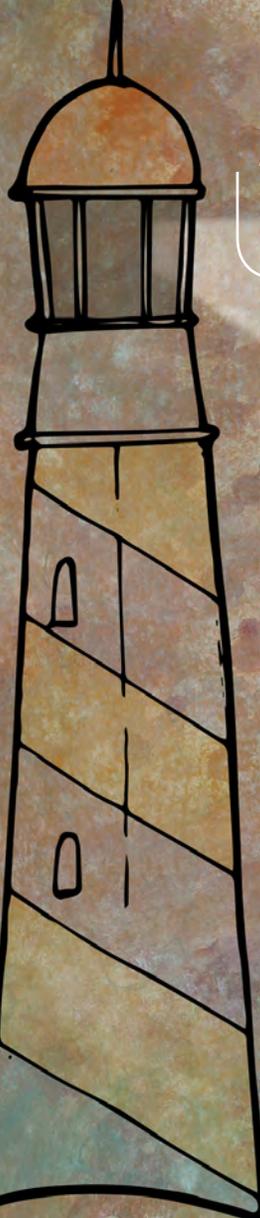
- (iii) La elaboración del “Documento de Oferta de Renta Vitalicia” cuyo objetivo es que los cotizantes al IMSS o al ISSSTE elijan la Aseguradora que pagará su Renta Vitalicia con base en la mejor oferta en términos del monto de la pensión que ofrecen;
- (iv) La publicación de la actualización anual del indicador comparativo de eficiencia, cobertura, oferta y promoción de servicios que ofrecen las AFORE;
- (v) La presentación de una nueva herramienta comparativa de las AFORE que muestra de manera gráfica, ágil y sencilla la información operativa más relevante de cada una de las 11 administradoras con la finalidad de buscar mayor competencia en el SAR y dotarlo de transparencia, entre otras;
- (vi) La aplicación para teléfonos móviles “AforeMóvil”, con el fin de que los ahorradores estén en contacto cotidiano con su cuenta AFORE para ubicarla, registrarse, consultar saldo, actualizar datos, consultar estado de cuenta y hacer aportaciones voluntarias desde 50 pesos con el teléfono celular vía tarjeta de crédito, débito o efectivo, en este último caso se genera el código de barras desde la App para acudir a depositar en los cualquiera de los 7,000 puntos de ahorro en todo el país<sup>27</sup>;
- (vii) El programa “Ahorrar en tu AFORE nunca fue tan fácil” que implica una alianza estratégica entre la CONSAR y algunas tiendas de autoservicio, farmacias, tiendas de conveniencia, Telecom y Bansefi para que en las terminales (cajas de cobro) se puedan recibir aportaciones voluntarias de los ahorradores desde 50 hasta 5,000 pesos, Moneda Nacional<sup>28</sup>;
- (viii) La “Caravana del SAR”<sup>29</sup> mediante la cual la CONSAR recorre la República Mexicana en una oficina itinerante ofreciendo asesoría personalizada y gratuita sobre cualquier tema relacionado a la cuenta AFORE directamente a los trabajadores. Durante el recorrido de la Caravana se ofrecen también pláticas informativas en centros de trabajo;
- (ix) La “Feria de las AFORES” en la cual se instalan oficinas móviles de las 11 AFORES y 17 instituciones, lo cual ofrece a los trabajadores la posibilidad de realizar en un sólo día trámites referentes a su cuenta de ahorro que en condiciones normales llevarían incluso semanas, y conocer temas específicos en materia del SAR;
- (x) La segunda Convención Nacional de AFORES, la cual reunió a más de mil participantes del sector financiero, academia y expertos e inversionistas internacionales para evaluar los logros alcanzados por el SAR y las AFORES, así como los retos que deberán abordarse, y
- (xi) La Encuesta Anual “Ahorro y Futuro: trabajadores formales e informales” focalizada en conocer las percepciones, actitudes y comportamiento de los trabajadores en relación con el empleo formal e informal.

Las acciones anteriores tienen diversos impactos positivos en el sistema, entre ellos: fortalecer la cultura financiera, promover la competencia entre las AFORE, permitir que los trabajadores cuenten con cada vez mayor y mejor información para decidir sobre la AFORE que más convenga a sus intereses y promover el ahorro voluntario de manera más sencilla; sin embargo, debe reconocerse que aún prevalece la enorme tarea de mejorar la educación financiera entre los ahorradores, en donde reconociendo que la CONSAR ha dado pasos importantes en este sentido, se debe ampliar el esfuerzo en mayor medida y de manera continua con mayores herramientas, estrategias de comunicación y alianzas entre Estado, patrones y AFORES.

<sup>27</sup> Aplicación lanzada al público el 21 de agosto de 2017. Para más información ver <https://www.gob.mx/aforemovil>

<sup>28</sup> Para más información sobre este programa ver <https://www.gob.mx/consar/articulos/chedraui-se-suma-al-programa-ahorrar-en-tu-afore-nunca-fue-tan-facil-125282?idiom=es>

<sup>29</sup> Estrategia lanzada el 28 de agosto de 2017. Para más información ver <https://www.gob.mx/consar/articulos/inicia-la-caravana-del-sar-para-brindar-informacion-sobre-la-cuenta-afore-123191?idiom=es>



## 5 PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA Y ACCIONES A INSTRUMENTAR

*El principal avance de las reformas de 1997 y 2007, ha sido independizar las pensiones de la disponibilidad de recursos de las finanzas públicas, otorgar certidumbre sobre los ahorros para la jubilación a los trabajadores y proveer mecanismos para fomentar el ahorro voluntario.*



El sistema de pensiones en México ha sufrido una transformación positiva como resultado de las reformas de 1997 y 2007.

El principal avance de estas reformas ha sido independizar, a partir de 1997 y 2007, las pensiones de la disponibilidad de recursos de las finanzas públicas, otorgar certidumbre sobre los ahorros para la jubilación a los trabajadores y proveer mecanismos para fomentar el ahorro voluntario.

No obstante estos avances, existen seis temas específicos que engloban la problemática que enfrenta el sistema de pensiones en México:

1. Desconocimiento del pasivo pensionario;
2. Cobertura insuficiente;
3. Presión sobre las finanzas públicas de los sistemas de Beneficio Definido;
4. Viabilidad financiera incierta y falta de portabilidad en los esquemas especiales, y
5. Baja tasa de reemplazo.

A continuación, se describe cada uno de estos problemas y se identifican acciones que atenderían la problemática para que la transformación del sistema de pensiones en México se consolide y fortalezca en beneficio de los ahorradores y las finanzas del Estado. Como ya se apuntó, la política pública integral no debe atender sólo alguno de los retos estructurales del sistema, sino todos a la vez para que realmente se incida en la mejora continua de las pensiones de los mexicanos.

### 5.1 Desconocimiento del pasivo pensionario

Existen diversos estudios sobre las pensiones en México, su efecto sobre el gasto público y las tasas de reemplazo estimadas. Los resultados de estos estudios coinciden en que, en los siguientes veinte años, el gasto en pensiones se incrementará significativamente para posteriormente disminuir una vez que concluya la transición entre regímenes. Similarmente, los estudios coinciden en que la población que no se pueda jubilar bajo la LSS73 enfrenta el riesgo de no contar con una pensión mínima que garantice su retiro digno.

Si bien las conclusiones son similares, las estimaciones varían dependiendo de las fuentes de información y de los objetivos particulares de cada estudio.

Por ejemplo, el Actuario Francisco Aguirre, quien cuenta con el registro para dictaminar planes de pensiones, otorgado por la CONSAR, en su libro *"Pensiones... ¿y con qué?"*<sup>30</sup> estima el pasivo pensionario considerando la "generación de transición", el régimen de jubilación y pensiones del IMSS, las pensiones del ISSSTE, el régimen especial de los estados y de las universidades públicas estatales. Este pasivo pensionario alcanza su máximo en 2035, con un costo superior a los 539 mil millones de pesos.

<sup>30</sup> AGUIRRE FARIAS, Francisco Miguel. *Pensiones... ¿y con qué?*, FINEO, México, 2014.

**CUADRO 9. PASIVO PENSIONARIO ESTIMADO POR EL ACT. FRANCISCO AGUIRRE (MILLONES DE PESOS)**

AÑO	GENERACIÓN DE TRANSICIÓN	IMSS <sup>1</sup>	ISSSTE <sup>2</sup>	ESTADOS	UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES	TOTAL	% DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL <sup>3</sup>
2015	120,680	49,476	142,185	24,214	8,384	344,939	10.33%
2020	137,952	65,336	175,412	34,808	9,861	423,368	12.07%
2025	162,543	75,068	190,533	44,708	12,030	484,882	13.15%
2030	189,756	82,288	189,734	53,856	12,680	528,313	13.63%
2035	208,560	85,684	173,595	59,857	11,940	539,635	13.25%
2040	208,923	80,008	151,525	66,118	13,300	519,874	12.14%
2045	185,908	70,215	128,676	69,837	13,625	468,260	10.41%
2050	142,527	57,547	109,065	75,017	14,235	398,392	8.42%

<sup>1</sup> Valuación actuarial 2009 IMSS.

<sup>2</sup> Valuación actuarial 2009 ISSSTE.

<sup>3</sup> Dato observado de 2010 con un crecimiento real anual del 1.5%.

Fuente: "Pensiones... ¿y con qué?", 2014, Posición 263.

Por su parte, la ASF estima el pico de pasivo pensionario en 2040 por un monto de 447 mil millones de pesos, considerando institutos de seguridad social, costos fiscales del ISSSTE, paraestatales, el poder judicial y las universidades públicas estatales.

**CUADRO 10. GASTO PARA EL PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES POR BENEFICIO DEFINIDO (MILLONES DE PESOS)**

AÑO	INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL	COSTOS FISCALES ISSSTE	OTROS ORGANISMOS <sup>1</sup>	PODER JUDICIAL	UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES	TOTAL	% DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL <sup>2</sup>
2014	39,751	129,404	69,634	18	7,835	246,642	6.19%
2020	55,410	169,038	79,946	51	12,779	317,224	7.07%
2030	85,660	223,129	90,067	250	16,550	415,656	7.60%
2040	116,408	231,308	81,892	204	17,275	447,087	6.71%
2050	130,818	211,669	71,231	1,306	17,676	432,700	5.33%
2060	139,499	148,224	59,903	1,368	20,667	369,661	3.73%

<sup>1</sup> Incluye paraestatales, entidades en proceso de liquidación y Banxico.

<sup>2</sup> Dato observado de 2014, y estimados de 2017 en adelante con un crecimiento real anual del 2%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Auditoría Superior de la Federación y del Banco de México.

En junio de 2017 el Ex Secretario de Hacienda y Crédito Público José Antonio Meade Kuribreña declaró<sup>31</sup> que el gasto público para pensiones en 2017 sumará 720 mil millones de pesos. Esta declaración, por parte de la autoridad competente, evidencia que las dos primeras fuentes no estiman la totalidad del pasivo pensionario y que no existe una fuente que lo contemple de manera integral.

Dada la magnitud de las pensiones tanto en impacto social como en gasto presupuestario, resulta imprescindible contar con estimaciones que incluyan la totalidad del pasivo pensionario y que se realicen de manera periódica bajo una sola metodología y que tanto la metodología como el pasivo pensionario sea información pública por ministerio de ley y con actualizaciones periódicas.

<sup>31</sup> La Jornada, 28 de junio de 2017. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/28/economia/018n1eco>

### 5.1.1 Fortalecer la Unidad de Pensiones de la SHCP

Para detectar el **tamaño real** de la problemática en esta materia y **garantizar la uniformidad de las estimaciones de los pasivos de los sistemas pensionarios**, se requiere el fortalecimiento de la SHCP que, con la información de las AFORES, las entidades federativas, las universidades públicas, los órganos autónomos y los tres poderes de la unión se logre tener un **inventario de todos los sistemas existentes** en el país con el mapeo puntual de sus características, fuente de la obligación pensionaria, grado de fondeo actual de esas obligaciones y déficit actuarial, entre otros rubros; además de su actualización permanente para la toma de decisiones públicas y la migración paulatina hacia el Sistema Nacional de Pensiones que se requiere.

Lo anterior, implica una reforma legal que obligue a todos los sistemas pensionarios del país a dar su información a la SHCP y una importante inversión en sistemas informáticos eficientes y transparentar la información de todos los sistemas de pensiones para que pueda analizarse de manera integral y tomar las decisiones más acertadas en la materia. Para ello, podría utilizarse la actual herramienta del SAR en la que está autenticando a los trabajadores con datos biométricos y ligando dichos datos a sus cuentas de ahorro. Esta herramienta aplicada a todos los sistemas pensionarios implicaría tener en una sola plataforma de la SHCP la información y su actualización automática.

Es urgente contar con el inventario citado para evaluar con certeza la magnitud del pasivo pensionario. En este punto el principal obstáculo es la poca información pública disponible y de los déficits de cada subsistema. Con estos obstáculos es imposible medir el tamaño de la deuda en pensiones, por lo que es imperativo que la Unidad de Pensiones de la SHCP compile esa información y la publique de manera sistemática, usando para ello la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios que obliga a los gobiernos locales a presentar la valoración de sus pasivos contingentes pensionarios. Asimismo, esta Unidad tendría la misma obligación que el Consejo de Contabilidad Gubernamental de transparentar el pasivo pensionario de largo plazo.

Esta Unidad debe contar entre otras funciones, la facultad de coordinar la información pública y privada sobre obligaciones pensionarias, definir la metodología de cálculo del pasivo pensionario, analizar la viabilidad financiera de los esquemas pensionarios, y definir las metodologías para determinar los parámetros básicos del sistema de pensiones (edad de retiro y monto mínimo del pilar cero) y que éstos se contengan en fórmulas previstas en normas para que se ajusten de manera automática a los cambios socio-demográficos sin que implique decisiones políticas. Por ejemplo, la edad de retiro se puede definir como un porcentaje de la esperanza de vida con un tope, y el monto mínimo del pilar cero se puede referenciar a líneas de bienestar para adultos mayores que definiría el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Una función urgente de esta área es integrar la información de la CONSAR, el IMSS y el ISSSTE en una primera etapa y en una segunda, la información de los órganos autónomos, los otros poderes de la Unión y los sistemas locales.

Adicionalmente, y como se detalla más adelante, el sistema de pensiones en México se puede fortalecer a través de la incorporación de los esquemas especial al SAR, generándose un **Sistema Único de Pensiones** con los siguientes beneficios:

- a) Visibilidad y control del sistema en su conjunto
- b) Base de datos consolidada en una sola herramienta tecnológica y con actualización automatizada;
- c) Portabilidad plena que garantiza movilidad laboral;
- d) Acumulación de la antigüedad entre los diversos regímenes;
- e) Control más eficiente del trabajador sobre sus ahorros en una sola cuenta individual; y
- f) La acumulación en una sola cuenta de los ingresos obtenidos entre los diversos regímenes, lo que implica mayores rendimientos y amplía posibilidades para comprar una renta vitalicia mayor.

Es importante que el fortalecimiento de la Unidad de Pensiones de la SHCP no implique una carga relevante en el Presupuesto de Egresos de la Federación pero sobre todo se requiere que las eficiencias que se generen por esta Unidad se apliquen a pagarse a sí mismo. Debe cuidarse que dicha Unidad no genere más burocracia y que cuente con la plataforma tecnológica robusta que le permitirá realizar sus labores.

### 5.2 Cobertura insuficiente

El sistema actual de pensiones en México no ofrece una cobertura universal y suficiente. Muchas personas se encuentran fuera de los esquemas existentes, tal como la población informal y la autoempleada.

En el sector informal y de autoempleo, la persona no cuenta con un fondo de retiro obligatorio, ni con contribuciones del patrón ni del Estado. Así, la jubilación depende únicamente de los recursos que en su momento haya ahorrado la persona, de su manutención por parte de familiares, subsidios que reciba del gobierno (programas sociales) o de transferencias no fondeadas del Estado.

Cabe señalar que un trabajador del sector informal puede contratar una AFORE y realizar aportaciones a una cuenta individual, que en este caso estaría compuesta sólo por sus aportaciones voluntarias. En este sentido, la legislación mexicana no condiciona la pensión a la formalidad laboral ya que el IMSS permite la contratación voluntaria del seguro para el retiro. Sin embargo, la penetración de esta modalidad de seguro para el retiro es casi inexistente ya que no existe un apoyo patronal o gubernamental que incentiven y potencien este tipo de ahorro.

Considerando que la tasa de informalidad en México, al tercer trimestre de 2017, es de 57.2% según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), **la cobertura está altamente comprometida pues más de la mitad de la población ocupada no cuenta con una pensión derivada de su etapa productiva** y ante este escenario, las finanzas públicas tienen que hacer frente a esta situación con una variedad de programas asistenciales con el fin de garantizar una pensión mínima a los habitantes en su vejez ("Pilar cero").

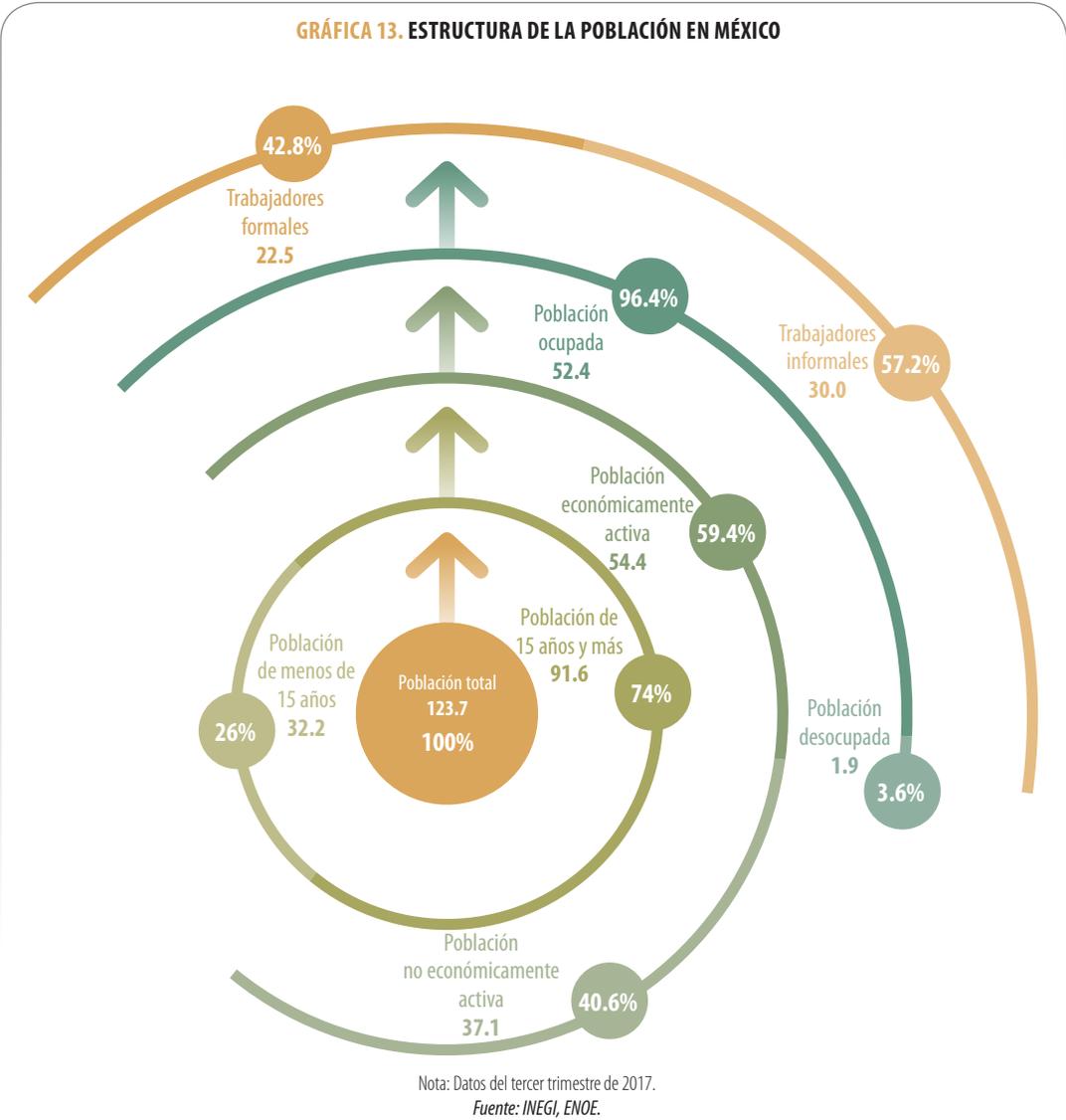
El sistema actual de pensiones en México no ofrece una cobertura universal y suficiente. Muchas personas se encuentran fuera de los esquemas existentes, tal como la población informal y la autoempleada.

**CUADRO 11. POBLACIÓN OCUPADA POR TIPO DE UNIDAD ECONÓMICA EMPLEADORA**

TIPO DE UNIDAD ECONÓMICA	Jul-Sep 2016	Jul-Sep 2017	VARIACIÓN ANUAL (%)
Sector informal	14,105,666	13,946,713	-1.1
Empresas, gobierno e instituciones	28,699,904	29,243,495	1.9
Ámbito agropecuario	6,877,619	6,954,738	1.1
Trabajo doméstico remunerado	2,359,911	2,293,700	-2.8
<b>TOTAL</b>	<b>52,043,100</b>	<b>52,438,646</b>	<b>0.8</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 3er Trimestre de 2017.

Asimismo, el sector informal representa el 24.2 por ciento de la población total.



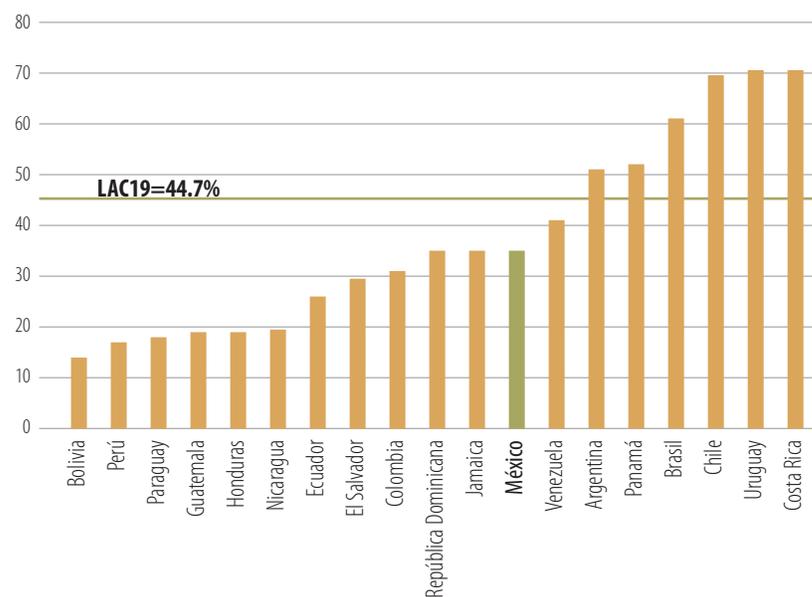
Ahora bien, no todas las personas ocupadas en el sector informal carecen de plan personal para el retiro, por lo que las cifras del cuadro anterior no reflejan, necesariamente, el número de personas desprovistas de una cuenta individual para el retiro. Algunos de los subconjuntos incluyen:

- Personas con una AFORE por la afiliación voluntaria al IMSS;
- Personas que han estado en el sector formal y transitaron al informal; es decir, son aquellas que han tenido una AFORE, aunque ya no hacen aportaciones a la misma, y
- Personas que realizan aportaciones voluntarias a su AFORE, aunque la cuenta individual no reciba aportaciones de ningún patrón.

Dada la opacidad del sector informal, es difícil estimar el número de personas que se encuentra en cada uno de los subconjuntos mencionados anteriormente, o la cantidad de recursos que éstas tienen para su retiro.

Para tener una mejor noción de la baja cobertura de México, comparada con otros países de América Latina y el Caribe, basta ver la siguiente tabla que nos demuestra una media entre todos los países de 44.7% y México alcanza apenas un 34% aproximadamente.

**GRÁFICA 14. CONTRIBUYENTES O AFILIADOS EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ALREDEDOR DE 2010 COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE TRABAJADORES (15-64 AÑOS)**



Fuente: OCDE, Estudio de la OCDE sobre los Sistema de Pensiones: México, 2016

Como se puede observar en la gráfica anterior, México se encuentra **10 puntos por debajo de la media (44.7%)**, nivel comparable con República Dominicana y Jamaica, y cuenta con una cobertura menor que Venezuela, Argentina, Panamá, Brasil, Chile, Uruguay y Costa Rica.

Los trabajadores informales y los trabajadores formales independientes (que pagan impuestos) pero que al ser independientes no tienen obligación de ahorrar para su retiro en una AFORE, impactan notablemente su calidad de vida al término de su etapa productiva si no previeron con la debida anticipación ahorros voluntarios para mantenerse en la vejez, pues no cuentan con recursos propios acumulados en una cuenta individual para el retiro, teniendo que ser mantenidos por su familia en el 100% de sus gastos en el mejor de los casos y cuando ello no sucede, el Estado brinda apoyos asistenciales derivados de programas públicos, los cuales son a todas luces insuficientes.

Por su parte, los trabajadores independientes aun cuando pagan impuestos a la hacienda pública no tienen la obligación legal de afiliarse al IMSS y cotizar en el sistema de pensiones; no obstante, pueden abrir voluntariamente una cuenta individual en una AFORE y hacer contribuciones voluntarias desde el 2005, lo cual hace una mínima parte del universo de estos trabajadores (0.03%, según datos de la CONSAR).

Como retos del mercado laboral, se suma, a la problemática de cobertura de los trabajadores informales y auto empleados, la falta de arraigo de una cultura de ahorro para el retiro (que se refleja en el casi nulo ahorro voluntario para estos fines), las bajas tasas de contribución obligatoria y la baja cuota social que aporta el gobierno.

Regresando a la cobertura en la población informal y la auto-empleada, es de considerarse que puede ampliarse a través de políticas que:

- I. Incentiven u obliguen el ahorro pensionario durante la vida laboral del trabajador independiente (que es el cautivo e identificable ante el Sistema de Administración Tributaria); o bien,
- II. Otorguen beneficios no contributivos a la población adulta mayor.

Entre las primeras se encuentran:

1. *Afiliación obligatoria al SAR de trabajadores independientes*: Que los trabajadores dados de alta ante la autoridad hacendaria sean obligados a aportar para su retiro;
2. *Contribuciones pari passu*: i) cuando los trabajadores realizan aportaciones voluntarias a algún plan previsional, el Gobierno contribuye con una proporción de dicho ahorro (esquema de ahorro solidario), y ii) cuando en este esquema solidario el que aporta es el patrón (fondos de ahorro) deben existir incentivos fiscales atractivos para el patrón; e
3. *Incentivos fiscales para el trabajador independiente* al afiliarse al SAR.

Entre las políticas que otorgan beneficios no contributivos a los adultos mayores, existen tres tipos de pensiones:

1. *Pensión universal*: Destinada a toda la población sin cumplimiento de requisito alguno más que la edad;
2. *Pensión focalizada*: Va dirigida a los adultos mayores de un segmento de la población que no cuenta con recursos para vivir dignamente su vejez, por ejemplo, habitantes de zonas rurales, de bajos ingresos o en pobreza extrema, y
3. *Pensión sujeta a no recibir ninguna otra pensión*: Programas para las personas de la tercera edad que llegan a la vejez sin una pensión contributiva.

### 5.2.1 Establecer una Pensión Universal

El objetivo de la Pensión Universal es ofrecer un nivel mínimo de protección a todos los adultos mayores que les permita hacer frente a sus necesidades básicas, cuyo monto no debería ser una decisión política, sino que debería estar referenciado a líneas de bienestar para adultos mayores que tendría que definir el CONEVAL y ser actualizadas sistemáticamente.

Esta Pensión Universal sustituiría a la PMG y los programas sociales de apoyo a los adultos mayores tanto federales como estatales financiados con recursos federales. Es clave que, para lograr la Pensión Universal, ocurran tres cosas:

1. Unificar los programas federales de apoyo a los adultos mayores que se encuentran dispersos en programas de diversas Secretarías y los de las entidades federativas,
2. Extinguir el recurso federal aplicado por los estados en programas sociales para adultos mayores, pues en todo caso dichos programas locales deben ser financiados con sus propios recursos presupuestales, y
3. Eliminar la PMG para destinar esos recursos a ampliar la cobertura y calidad de la Pensión Universal.

La premisa de la Pensión Universal que se propone en este documento es que usen de manera más eficiente los recursos públicos destinados por distintos actores al mismo fin, evitando que no se dupliquen los recursos federales en la Pensión Universal y en programas estatales que son cubiertos con recursos federales pues los recursos federales serían utilizados en la Pensión Universal. La entidad federativa que quiera otorgar una pensión asistencial adicional a la Pensión Universal federal, debería hacerlo con recursos recaudados en la entidad.

Asimismo, para el caso de los trabajadores cuyas cuentas son administradas por el SAR la Pensión Universal sustituirá a la PMG, sin tener que cumplir con el requisito actual de semanas de cotización para acceder a esa PMG, por lo que se ampliaría la cobertura independientemente del historial contributivo de la persona. De esta manera, estos trabajadores del SAR contarán con el doble beneficio: recibir una Pensión Universal y la pensión correspondiente a sus ahorros en el SAR, pero sin tener que cumplir con el requisito de semanas cotizadas para contar con la PMG y los recursos destinados por el Estado para la PMG se utilizarían presupuestalmente para ampliar la calidad y cobertura de la Pensión Universal.

En Chile, en el 2008,<sup>32</sup> se juntaron los recursos fiscales destinados a la pensión básica (en México denominada PMG) con los recursos destinados al Pilar Cero (en México son los programas federales y locales de subsidio para adultos mayores). Este esquema único en Chile que une pilares contributivo y no contributivo logró garantizar que todos los individuos, en los primeros tres quintiles de ingreso de la población, tuvieran acceso a una pensión básica, independientemente de su historia contributiva y con requisitos como cumplir con la edad de retiro, demostrar su situación de ingresos y contar con una residencia mínima en Chile (20 años).<sup>33</sup>

En nuestra propuesta, a diferencia de Chile, no se solicitarían más requisitos que cumplir con la edad de retiro para que realmente tengamos una pensión universal, y se eliminarían costos de verificación de cumplimiento de otros requisitos que encarecerían la administración de la pensión; sin embargo, la propuesta planteada de eliminar la PMG para unir dichos recursos públicos a la Pensión Universal, de facto es seguir la estrategia Chilena de unir los recursos fiscales del pilar cero y la PMG del pilar contributivo.

Es indispensable contar con la base de datos consolidada por la SHCP, a través de la Unidad de Pensiones, con toda la población de adultos mayores a la edad de retiro. Adicionalmente, dicha Unidad deberá verificar la supervivencia de los pensionados, mediante el cruce automático de la base de datos con el sistema de defunciones de los registros civiles.

De acuerdo con datos sociodemográficos de CONAPO observados más adelante en la Gráfica 24, actualmente existen 8.8 millones de personas mayores de 65 años. Considerando una Pensión Universal de 1,469.68 pesos mensuales, referidos a la línea de bienestar mínimo que equivale al valor de la canasta alimentaria urbana por persona por mes determinado por el CONEVAL en octubre de 2017, el gasto anual sería de 155,780 millones de pesos. Este monto es equivalente al 3% del PEF de 2018.

El pago de la Pensión Universal se recibiría a través de diversos esquemas financieros que sean de fácil acceso para los sectores de la población más vulnerables, siendo en la medida de lo posible, depósitos directos a sus cuentas de cheques, o acreditaciones a tarjetas de débito, pago a través de tiendas de conveniencia o pagos a través de instituciones gubernamentales y privadas especializadas en la dispersión de fondos en zonas rurales.

Algunos de los beneficios de este esquema de Pensión Universal son:

- Lograr una cobertura nacional;
- Promover una conciencia nacional del retiro;
- Impulsar una cultura nacional de la importancia del ahorro para el retiro;
- Premiar el ahorro vía cuentas individuales en el SAR,
- Volver eficiente el uso de recursos públicos federales que hoy están dispersos en múltiples programas de apoyo a adultos mayores, tanto en la federación como en las entidades federativas, generando además gastos burocráticos, cuyo ahorro es mejor invertirlo en el subsidio y no puros gastos administrativos; y
- Elevar la tasa de reemplazo.

Como parte del Pacto por México, el 8 de septiembre de 2013, se presentó una iniciativa de reforma a la seguridad social que propone la creación de una Pensión Universal, la introducción de un seguro de desempleo y diversas reformas a la ley de SAR.

El 24 de octubre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 417 votos en favor, 19 en contra y 3 abstenciones, el dictamen que eleva a rango constitucional la Pensión Universal para Adultos Mayores de 65 años y lo envió al Senado para su discusión y eventual ratificación, misma que permanece pendiente de dictaminación en las Comisiones del Senado.<sup>34</sup> Este dictamen propone sobre la Pensión Universal:

- Un monto mensual inicial de \$580 pesos que se ajustará anualmente hasta llegar a \$1,092 pesos (conforme a la disponibilidad de recursos y en un plazo no mayor a 15 años);
- Actualizar el monto mensual cada año conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), y
- Que aplique a todos los adultos mayores a 65 años que residan en territorio nacional (los extranjeros deberán tener 25 años de residencia).

Las pensiones universales, como comentamos en párrafos anteriores, tienden a agrupar el presupuesto de los programas locales y federales para tener una administración centralizada (ahorro de recursos en la administración del esquema) y evitar la asignación de un programa federal y otro local a la misma persona (doble beneficio).

<sup>32</sup> Ley 20.255 de Reforma Previsional, publicada en el Diario oficial el 27 de marzo de 2008.

<sup>33</sup> La Experiencia de Integración de Pilares en Chile disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313585/Blog\\_integra.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313585/Blog_integra.pdf)

<sup>34</sup> Una interesante crítica a esta Iniciativa es la realizada por Pedro Vásquez Colmenares y se puede encontrar en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/11/01/pension-universal-largo-camino-delante>

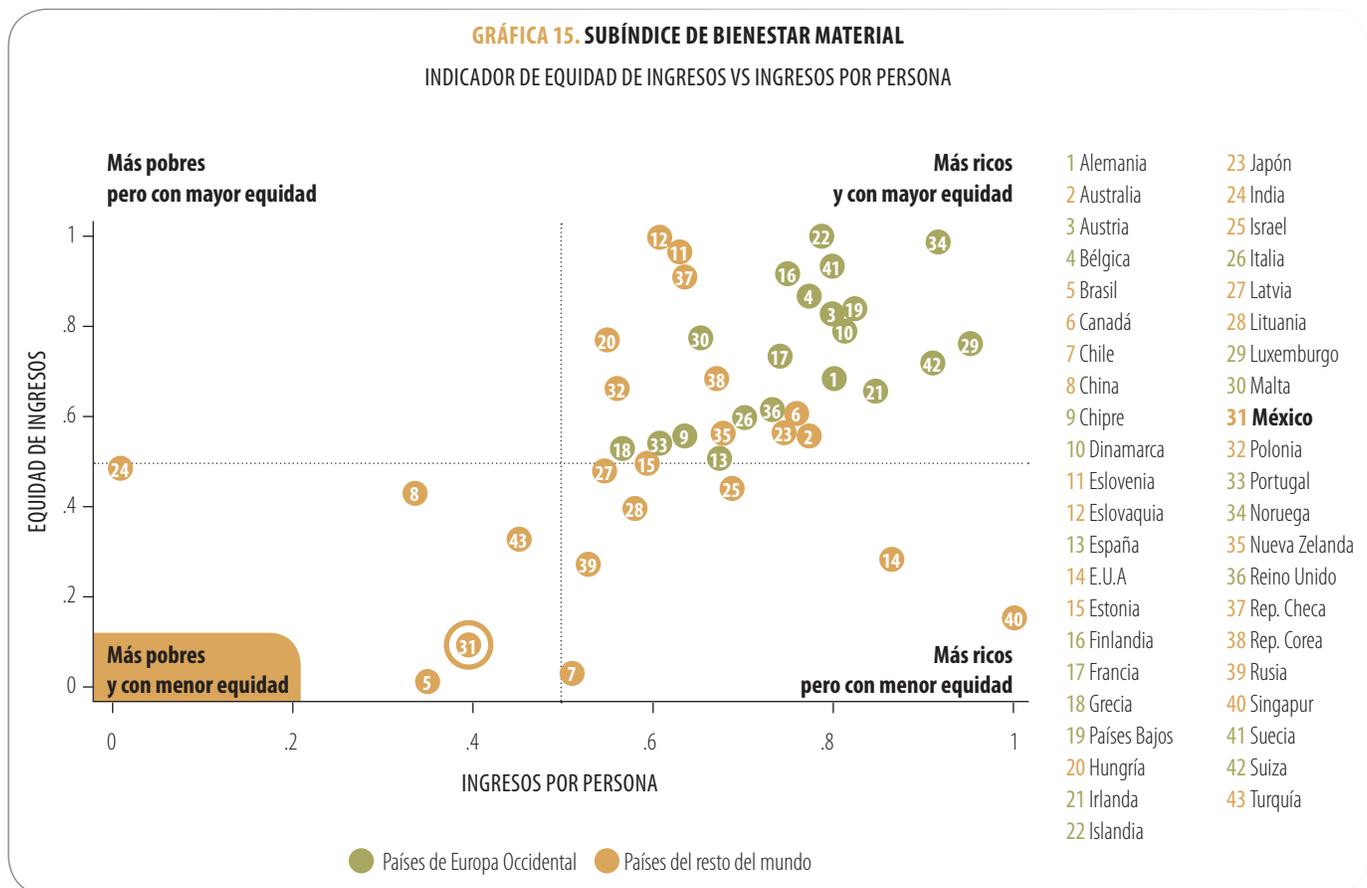
Sin embargo, la diversidad de la población de adultos mayores en cuanto a sus necesidades y localización geográfica dificulta la definición de los beneficios que deben ser otorgados por lo que la Pensión Universal debe estar enfocada a satisfacer un mínimo de bienestar y permitir que los gobiernos locales, dada su cercanía y conocimiento de su población, otorguen de manera complementaria apoyos focalizados con recursos propios del estado y direccionados con mayor especificidad a las particularidades de las regiones de sus Estados y municipios. Remarcamos la importancia de que dichas pensiones complementarias sean otorgadas con ingresos locales y no con participaciones federales.

De esta manera, los gobiernos locales podrían ofrecer programas complementarios de acuerdo con las características sociodemográficas de su población y las condiciones económicas de cada estado. Existiría un piso mínimo en el ámbito federal (Pensión Universal), con la libertad de que cada entidad federativa pueda complementar esta pensión en la medida que su planeación financiera y presupuesto lo permitan.

Es importante considerar que el apoyo de los programas del "Pilar cero" actualmente es tan bajo (\$580 pesos mensuales por ejem-

plo del Programa federal "Programa pensión para adultos mayores") que no es suficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación y salud de los adultos mayores, lo que **impacta de manera grave al combate a la pobreza en adultos mayores**. En este sentido, para lograr el incremento de la Pensión Universal al mínimo propuesto en la iniciativa de reforma en un plazo significativamente menor al máximo establecido se requiere aumentar el presupuesto asignado a este Programa Federal, que para 2017 fue de 37,717.48 millones de pesos<sup>35</sup>.

La necesidad de lo anterior se sustenta en el bajo ingreso per cápita, el desempleo y la desigualdad de ingresos en nuestro país que impacta de manera severa el bienestar de la mayoría de los mexicanos en su retiro. Al respecto, vale la pena considerar los datos que al efecto reporta el "Subíndice de Bienestar Material" del *Global Retirement Index 2017*, en donde se demuestra que México, junto con la India, China, Brasil y Turquía son los 5 países (de 43 países que conforman el índice) en donde **menos tienen capacidad los jubilados para mantenerse por sí mismos en su retiro**, pues cuentan con menos del 50% en igualdad de ingresos y renta per cápita comparado con el 75% y 91% de los primeros 10 lugares de dicho índice<sup>36</sup>.



Fuente: NATIXIS, *Global Retirement Index 2017*<sup>37</sup>

<sup>35</sup> PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2017, Anexo 14, Recursos para la atención de grupos vulnerables. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016)

<sup>36</sup> NATIXIS Global Asset Management. *Global Retirement Index*. p. 51. Disponible en <https://ngam.natixis.com/us/research/global-retirement-index-2017>

<sup>37</sup> *Ibid.* p.52

Mientras siga existiendo esta proporción en la desigualdad de ingresos y baja renta per cápita en nuestro país, queda claro que habrá mayor necesidad de que el gobierno disponga de recursos públicos para subsidiar a la población que lo requiere, un mínimo de necesidades para subsistir en su vejez.

Al proponer en una política pública la Pensión Universal, es importante considerar el alcance de esta pensión:

Otorgar la pensión de manera generalizada sin requisito alguno más que la edad, implicará forzosamente canalizar recursos a personas que por su situación económica o acceso a otras pensiones no los necesiten. Sin embargo, también se consideró en el análisis que establecer una serie de requisitos para ser sujeto de la Pensión Universal requiere desarrollar un aparato administrativo de evaluación, control y supervisión de la situación económica de los beneficiarios de este esquema y la comprobación del mismo a través del tiempo, lo cual encarecería la Pensión Universal.

De lo anterior, se concluyó que en la mayoría de los casos el costo del aparato administrativo que implica una pensión otorgada con el cumplimiento de requisitos, supera el monto de los recursos que se distribuyen a la población que no lo requiere. Adicionalmente, otro beneficio de otorgar la Pensión Universal de manera generalizada minimiza el riesgo de que esta pensión pueda ser utilizada de forma clientelar o condicionada a apoyos electorales, a la vez que promueve la formalidad para que las personas adicione a su pensión universal una pensión que derive de sus ahorros en la etapa productiva.

Como se mencionó en el Prólogo de este estudio, no se cuenta con toda la información necesaria para poder calcular el costo de una Pensión Universal<sup>38</sup> y los estudios al respecto no coinciden ni en metodología ni en el resultado, por lo que es menester que a través del fortalecimiento de la Unidad de Pensiones de la SHCP propuesto en este documento, sea dicha Unidad quien realice los cálculos objetivamente y sin presión política para poder determinar el impacto presupuestal de una Pensión Universal y el recurso destinado al respecto a cada habitante teniendo como base la línea de bienestar del CONEVAL con lo que se lograría que todos mexicanos cuenten con una pensión mínima garantizada por el estado, la cual irá aumentando para cada persona dependiendo si trabajó o no en la economía formal, la cantidad de recursos acumulados en sus subcuentas de ahorro para el retiro; así como el ahorro voluntario. La suma de todas estas cantidades generará la pensión que cada persona de manera diferenciada obtendrá dependiendo su historial laboral pero también generará mayor conciencia en cada trabajador para que ponga mayor énfasis en la importancia de ahorrar a tiempo para su retiro.

<sup>38</sup> ASOCIACIÓN MEXICANA DE ACTUARIOS CONSULTORES (AMAC) BECERRA, calcula que una pensión universal costaría 0.82% del Producto Interno Bruto (PIB) cada año y ésta podría financiarse con el Impuesto al Valor Agregado (IVA). *"Actualmente el país destina 3 por ciento del PIB a cumplir con obligaciones de pensiones. Roberto Rocha presidente de la AMAC dijo que se calculó que ese gasto en pensión universal costaría 8 por ciento de la recaudación del IVA... A su vez indicó que el cálculo se realizó considerando una pensión de 1500 pesos (17 salarios mínimos) que el Coneval sugiere como mínimo para financiarse en la vejez... Al participar en la sesión plenaria del Seminario Retiro y Salud organizado por el Colegio Nacional de Actuarios, Rocha dijo que la AMAC tiene una propuesta de ley marco para crear un Sistema Nacional de Pensiones el cual incluye la creación de una pensión universal [y], otra básica ... En tanto David Kaplan especialista sénior de mercados laborales del Banco Interamericano de Desarrollo declaró que los mexicanos requieren una pensión universal financiada por el Gobierno para tener un sistema integral de retiro."* BECERRA, Jessika. "Costaría 0.8% del PIB Pensión Universal", Periódico Reforma, Sección Negocios, p.8, 27 de junio de 2018.

## *Deben preverse de manera urgente reformas que formalicen de manera progresiva estos sectores informales de la economía y también debe establecerse la obligatoriedad a los trabajadores formales independientes*

### *5.2.2 Incrementar el ahorro pensionario en la vida laboral de trabajadores informales e independientes*

La cantidad de recursos asignados a los programas del “Pilar cero” que, al menos en el ámbito federal equivalen a 55,911.9 millones de pesos, según las vertientes previstas en el PEF para el ejercicio fiscal 2018 (ver el capítulo 4.1.1),<sup>39</sup> son recursos insuficientes para garantizar una verdadera pensión mínima de retiro al sector informal y al sector formal independiente (superior a la línea de bienestar CONEVAL), por lo que deben preverse de manera urgente reformas que **formalicen de manera progresiva estos sectores informales** de la economía y también debe establecerse la **obligatoriedad a los trabajadores formales independientes** de ahorrar un porcentaje de sus ingresos para su retiro como se expuso líneas arriba.

Una reforma que **amplíe la cobertura** de manera significativa y automáticamente, al menos tomando como un primer eslabón **al sector de trabajadores independientes**, aumentará progresivamente los recursos de estos trabajadores en cuentas individuales para su retiro complementados por la Pensión Universal.

En cuanto al sector informal, se considera clave para el diseño de una política pública que, el Gobierno Federal realice un mapeo de estos subconjuntos y la cantidad de recursos existentes para cada uno, así como las cuentas inactivas, pues **son éstos los primeros trabajadores con los que se debería dar el paso a formalizar, previos incentivos, aportaciones voluntarias a sus AFORES, pues ya cuentan con una cuenta individual.**

Como se ha dicho, el sector informal y los trabajadores independientes, son los beneficiarios de los programas asistenciales del “Pilar cero”, ya que son los más desprotegidos, como se demuestra en el siguiente cuadro:

<sup>39</sup> Cifra compuesta por la suma de los 4 rubros del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2018, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171109-B.pdf> consistente en los **13,177 millones de pesos destinados a pueblos y comunidades indígenas**, mediante las Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Ramo 20 Desarrollo Social, Pensión para Adultos Mayores (Anexo 10); más **36.87 millones de pesos destinados a la atención a la población agraria** mediante el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, vertiente Social, Programa PEC de Atención a la Pobreza en el Medio Rural, Ramo Desarrollo Social, componente Atención a la Población Agraria, subcomponente Pensión para Adultos Mayores (Anexo 11); más **14,658 millones de pesos destinados a la igualdad entre mujeres y hombres**, Ramo 20 Desarrollo Social, Pensión para Adultos Mayores (Anexo 13) y finalmente **38,040 millones de pesos destinados a la atención de grupos vulnerables**, Ramo 20 desarrollo Social, Pensión para Adultos mayores (Anexo 14).

CUADRO 12. ALTERNATIVAS GENERALES DE JUBILACIÓN EN MÉXICO

	RÉGIMEN DE LA REFORMA DE 1973 PARA TRABAJADORES FORMALS EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO	RÉGIMEN DE LA REFORMA DE 1997 PARA TRABAJADORES FORMALS EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO	SECTOR INFORMAL	TRABAJADORES INDEPENDIENTES	FAMILIARES DE TRABAJADORES FORMALS SIN TRABAJO FORMAL (NI AFORE)
Tipo de régimen	Beneficios definidos	Cuentas individuales	Existe la posibilidad de la AFORE voluntaria, pero no hay un sistema obligatorio de ahorro para el retiro.	Existe la posibilidad de la AFORE voluntaria, pero no hay un sistema obligatorio de ahorro para el retiro.	Como dependientes del pensionado, conservan ciertas prestaciones (seguro contra enfermedades, asignaciones familiares).
Fuente de financiamiento	Patrones, trabajadores, Estado	Patrones, trabajadores, Estado. En el caso de los trabajadores de la administración pública federal, sólo los trabajadores y el Estado. Los trabajadores (públicos y privados) pueden hacer aportaciones voluntarias.	Fondos propios.	Fondos propios.	Si no tienen fondos propios, con la pensión del jubilado (esposas que no hayan trabajado, viudas e hijos menores de 16 años o con discapacidad).
Temporalidad	Vitalicia	Dos modalidades: renta vitalicia (para el monto que alcance la AFORE) y retiros programados (se calcula en base al saldo de la subcuenta y la esperanza de vida del pensionado <sup>40</sup> ).	No prevista	No prevista	Vinculada a la del pensionado
Principales retos	La inmensa mayoría de las pensiones a otorgar no tienen fondos reservados.	Fondos de las AFORES insuficientes para garantizar el bienestar (sin ahorro voluntario).	Grupo poblacional sin fondos programados para el retiro. Fondos propios varían.	Grupo poblacional sin fondos programados para el retiro. Fondos propios varían.	Grupo poblacional sin fondos programados para el retiro. Fondos propios varían.
Gastos para el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pago de la parte correspondiente de las aportaciones mensuales del Estado durante la vida laboral del asegurado</li> <li>Pago de la pensión total.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuota social</li> <li>Pago de la pensión mínima garantizada para los asegurados cuya AFORE no alcance el salario mínimo mensual vigente (SMV) en el Distrito Federal.</li> </ul>	Pensión universal si fuere aprobada	Pensión universal si fuere aprobada	Asignaciones familiares en el caso de pensionados por (i) invalidez, (ii) cesantía en edad avanzada y (iii) vejez en los términos del artículo 138 de la Ley del Seguro Social.
Número de regímenes de pensionados	74 regímenes de reparto (70.5 por ciento de los regímenes registrados en 2012). <sup>41</sup>	14 regímenes de contribución definida (70.5 por ciento de los regímenes registrados en 2012).	No hay regímenes de pensionados	No hay regímenes de pensionados	No hay regímenes de pensionados
Fuente futura de ingresos para el jubilado	Pensión	Cuenta individual o pensión mínima garantizada.	Recursos propios (en caso de tener AFORE, sería por ahorro voluntario).	Recursos propios (en caso de tener AFORE, sería por ahorro voluntario).	Recursos propios (en caso de tener AFORE, sería por ahorro voluntario).

Fuente: CONSAR.

<sup>40</sup> Artículo 159 de la *Ley del Seguro Social*, Diario Oficial de la Federación del 02 de abril de 2014.<sup>41</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Cuenta pública 2012*, p. 3.

Teniendo estos dos subconjuntos del Pilar cero (informales y formales independientes), debe analizarse, para el sector formal independiente que no está afiliado al IMSS pero que sí está dado de alta ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la posibilidad de **imponer contribuciones obligatorias** para su retiro en **al menos el mismo porcentaje que aporta el trabajador afiliado al IMSS (actualmente 1.125%)**. En este sentido, al ser un trabajador independiente no se contaría con el 5.15% que aporta el patrón a los trabajadores afiliados al IMSS, pero el gobierno podría aportar el **0.225% que aporta a los trabajadores afiliados al IMSS, más el impacto fiscal de la deducibilidad de la aportación patronal (1.3% aproximadamente)**. Esta aportación también sería un incentivo a la formalización, dentro de una AFORE para estos trabajadores, pues con la aportación del trabajador y del gobierno, los trabajadores independientes estarían ahorrando un **mínimo obligatorio de 2.65%** de su salario en un primer momento, el cual debería tener de manera urgente una progresividad anual hasta alcanzar un mínimo de 12 o 15% del salario como contribución obligatoria.

En este caso es importante resaltar que las aportaciones gubernamentales para los trabajadores independientes no estarían sujetas a la afiliación obligatoria de éstos al IMSS, sino solamente a que, en un primer momento, el trabajador realice aportaciones al SAR por al menos 1.125% de sus ingresos aumentando gradualmente su aportación hasta el deseable 12 o 15% de su salario; sin embargo, se sugeriría al gobierno campañas de concientización para la afiliación voluntaria al IMSS, ya que los gastos en servicios de atención a la salud, sobre todo en la vejez, disminuyen notablemente la disponibilidad de los pocos recursos que de por sí ahorran estos trabajadores para su retiro y el contar de manera preventiva con los servicios del IMSS por la afiliación voluntaria, disminuiría notablemente estos impactos negativos en su liquidez.

Si bien, aumentar las aportaciones obligatorias no es una opción sencilla, se considera una acción indispensable para elevar las pensiones futuras de los trabajadores formales independientes. Si esta medida se lleva a cabo gradualmente pueden elevarse las pensiones sin dañar el gasto personal y/o las condiciones de mercado laboral, pues el aumento del 2.65% al 5% se podría hacer al momento de aumento de ingresos del trabajador.

Adicionalmente, para el caso de los trabajadores independientes se debe analizar la posibilidad de que éstos deduzcan de su base gravable, el 100% de las aportaciones que hayan realizado a fondos de ahorro para el retiro de mediano y de largo plazo, de lo contrario podrían elegir migrar a la informalidad por no contar con incentivos suficientes para mantenerse inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Si bien estas acciones de deducción perjudicarían la recaudación de esos impuestos en el corto plazo, presentan la ventaja de que, por un lado, el trabajador se ve obligado a aportar recursos para su retiro y por el otro disminuye gradualmente para el gobierno la población sujeta a esquemas no contributivos y que dependerán de algún subsidio.

### **5.3 Presión sobre las finanzas públicas**

Existen dos principales factores del sistema de pensiones que generarán una presión sobre las finanzas públicas: la pensión de la “generación de transición” y la PMG para el esquema de Contribución Definida.

Si bien es cierto que gracias a las reformas de 1997 y 2007, en el sector privado afiliado al IMSS y el sector público afiliado al ISSSTE, respectivamente, se disminuyó el déficit actuarial de los sistemas de pensiones con la migración de un esquema de Beneficio Definido a uno de Contribución Definida, también lo es que la llamada “generación de transición”, seguirá dependiendo de las finanzas públicas, para el pago de sus pensiones.

Para cuantificar el riesgo de viabilidad que existe en los diversos sistemas de pensiones en México, basta ver la información publicada por la OCDE en cuanto al **déficit actuarial del 80.1% del PIB** de los sistemas de pensiones al 2015. Los principales indicadores los representa el IMSS con un déficit de 44.1% del PIB y el ISSSTE con un 23%.

Si bien, es de señalarse que el déficit ha disminuido del 128% al 80.1%, debido a los ahorros fiscales derivados de las reformas de 1997 y 2007, sigue siendo un porcentaje altamente considerable del PIB, lo que pone en inminente riesgo la sostenibilidad del sistema en el corto plazo.

**CUADRO 13. DÉFICIT ACTUARIAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES REFORMADOS, COMO PORCENTAJE DEL PIB**

INSTITUCIÓN	ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA	AHORROS
IMSS	61.4	44.1	17.3
ISSSTE	45.6	23.0	22.6
Empresas del gobierno (por ejemplo, CFE)	8.6	6.0	2.6
Trabajadores del IMSS	13.2	7.0	6.2
<b>TOTAL</b>	<b>128.8</b>	<b>80.1</b>	<b>48.7</b>

Fuente: Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, 2016<sup>42</sup>

El déficit actuarial pensionario para el país crecerá en el futuro, con el previsible incremento de la esperanza de vida de la población, con lo cual el gobierno tiene la obligación de pagar las pensiones a la “generación de transición” durante mayor tiempo.

Por su parte, el monto de la PMG se calculó con base en una cierta esperanza de vida y una expectativa de tasas de reemplazo.

El incremento en la esperanza de vida implica un costo adicional a las finanzas públicas en el esquema de Contribución Definida ya que cuando los activos en las cuentas individuales no sean suficientes para comprar una renta vitalicia equivalente a la PMG, el Gobierno Federal debe pagar la PMG por un mayor número de años.

La disminución en las tasas de reemplazo dificulta el comprar una renta vitalicia equivalente a la PMG e incrementa la obligación del Gobierno Federal sobre el pago de ésta.

Si bien hasta la fecha el Gobierno Federal ha sido capaz de afrontar el pago de pensiones, estos compromisos disminuyen la capacidad del gobierno de realizar inversiones en programas prioritarios como educación, infraestructura y desarrollo social.

En 2007, Tapen Sinha llevó a cabo un estudio sobre el costo de la PMG<sup>43</sup> en el cual concluye que el costo anual fiscal de la misma puede representar entre el 0.5 y el 2% del PIB, dependiendo de los años de cotización de los trabajadores, es decir, mientras menos años cotice el trabajador mayor probabilidad tiene de recibir la PMG.

*Hasta la fecha el Gobierno Federal ha sido capaz de afrontar el pago de pensiones, estos compromisos disminuyen la capacidad del gobierno de realizar inversiones en programas prioritarios como educación, infraestructura y desarrollo social.*

<sup>42</sup> Ibid. p.25.

<sup>43</sup> SINAH, Tapen, ING Chair Professor, ITAM and professor, University of Nottingham, UK, *El desarrollo de los mercados financieros como herramienta para subsanar el costo de la pensión mínima garantizada*, 2007.

Si bien este estudio utiliza datos de 2005 cuando el régimen de inversión de las AFORES tenía apenas 8 años de haber sido modificado, y desde entonces las comisiones han disminuido, las tasas de contribución y la estructura salarial del país, en cuanto al porcentaje de la población que gana menos de 3 salarios mínimos, no se han modificado significativamente, mientras que los rendimientos reales de la deuda a largo plazo han disminuido.

Otro análisis importante en este sentido es el presentado recientemente por el CIEP, en donde describe que, a partir de 2007, el gasto en pensiones de la “generación de transición”, con derecho a una pensión bajo el esquema de reparto, representa una presión considerable al gasto total del país.

*“Por ejemplo, el gasto público federal para pensiones por sistema de reparto en 2017 representa el 3.6% del PIB. A pesar de las reformas a pensiones, el gasto público por este concepto creció 14% en 2017, dejando menos recursos para programas sociales. Las finanzas públicas federales pueden sufrir desajustes importantes, si el gasto público en pensiones continúa creciendo a este ritmo. Además, el 97% de este presupuesto se destina a pagar pensiones del esquema de reparto dirigido a 4.9 millones de pensionados. Se prevé que, año con año, el gasto en pensiones de reparto aumente, dado que el número de trabajadores bajo este esquema seguirán pensionándose hasta alcanzar su máximo en 2035, para extinguirse en 2120, de acuerdo a la ASF.*

*Dentro de los distintos ejercicios de valuaciones actuariales, se puede encontrar que las obligaciones de pago de pensiones a largo plazo (100 años), representan entre 66% y 120% del PIB, según los diferentes autores.<sup>44</sup>”*

Por lo anterior, debe considerarse el riesgo de insostenibilidad de la “generación de transición” como de prioritaria atención, más aún cuando este riesgo va aumentando hasta el 2035 y cuando se ha encontrado que esta obligación financiera del Estado representa entre el 66% y 120% del PIB, finiquitándose estas obligaciones hasta el 2120.

### **5.3.1 Incentivar el cambio del esquema de Beneficio Definido al de Contribución Definida**

Se debe instrumentar un esquema para la “generación de transición”, que le permita al Estado reconocer la parte proporcional de la pensión futura en el esquema de Beneficio Definido y hacer un corte de caja para que a partir de ese momento dichos trabajadores sigan cotizando bajo el esquema de Contribución Definida.

Esto les permitiría a los trabajadores contar con los beneficios de las cuentas individuales y con una expectativa de pensión similar a la del esquema de reparto de Beneficio Definido, y al Gobierno Federal minimizar sus obligaciones futuras pues no se siguen acumulando los montos sobre el esquema de Beneficio Definido.

Al efecto, se podría implementar un esquema similar al que el ISSSTE utilizó en el 2007 (bono de reconocimiento) para los trabajadores del Estado que eligieron el esquema de Contribución Definida, a saber, determinar el saldo aportado en el esquema de Beneficio Definido previo a la reforma de 1997, mediante un “reconocimiento de ahorro”, pagadero al momento de la jubilación para no afectar las finanzas públicas, el cual se actualiza utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Para darle mayor transparencia, se publica el valor de dicho “reconocimiento de ahorro” en los estados de cuenta de la AFORE de cada trabajador. Este esquema se aplicaría automáticamente a la “generación de transición” que cumpla con ciertos requisitos de años cotizados previendo en la norma un mecanismo para salirse del esquema (*opt out*) en un plazo de seis meses, cuando los trabajadores no quisieran permanecer en el mismo, protegiendo de esta forma la voluntariedad del programa.

Es de preverse también, que los trabajadores no se cambiarían de manera pronta al esquema y elegirían el *opt out* para seguir bajo el esquema de Beneficio Definido, por lo que el gobierno tendría que plantear un incentivo atractivo para convencer a dichos trabajadores y lograr con ello que un buen porcentaje permanezca en el esquema de Contribución Definida, aplicado de manera automática por la reforma. Para incentivar la elección de este esquema, el “reconocimiento de ahorro” podría incluir un 10% adicional. Si bien lo anterior es un gasto a la hacienda pública, lo es en mucho menor medida que seguir con dichos trabajadores de transición en el esquema de Beneficio Definido.

La principal ventaja para los trabajadores de la “generación de transición” es que el esquema propuesto de “reconocimiento de ahorro” les otorga un monto determinado, lo cual hace atractivo migrar de esquema y para el Estado, representa un alivio a la presión que la “generación de transición” representa en las finanzas públicas.

La desventaja de establecer el “reconocimiento de ahorro”, para hacer atractiva la migración de esquema, es el reconocimiento de la deuda contingente relacionada con el saldo del esquema de Beneficio Definido a las cuentas individuales de esta población objetivo; con la ventaja de que no se desequilibrarían las finanzas públicas en el momento en que se hacen los reconocimientos y se limita la obligación del Gobierno Federal sobre el pago de pensiones a los derechos adquiridos a la fecha, sin que se sigan sumando, bajo el esquema de Beneficio Definido, los años que les faltan a los traba-

jadores de la “generación de transición” para retirarse. Para que esta propuesta sea exitosa es necesario que se utilice el esquema de “optar por salirse” (*opt out*) pues el esquema contrario, además de implicar un trámite para cada trabajador que quisiera adherirse, no lograría capturar a la mayor parte del universo y entonces no sería significativa la disminución de la presión sobre las finanzas públicas.

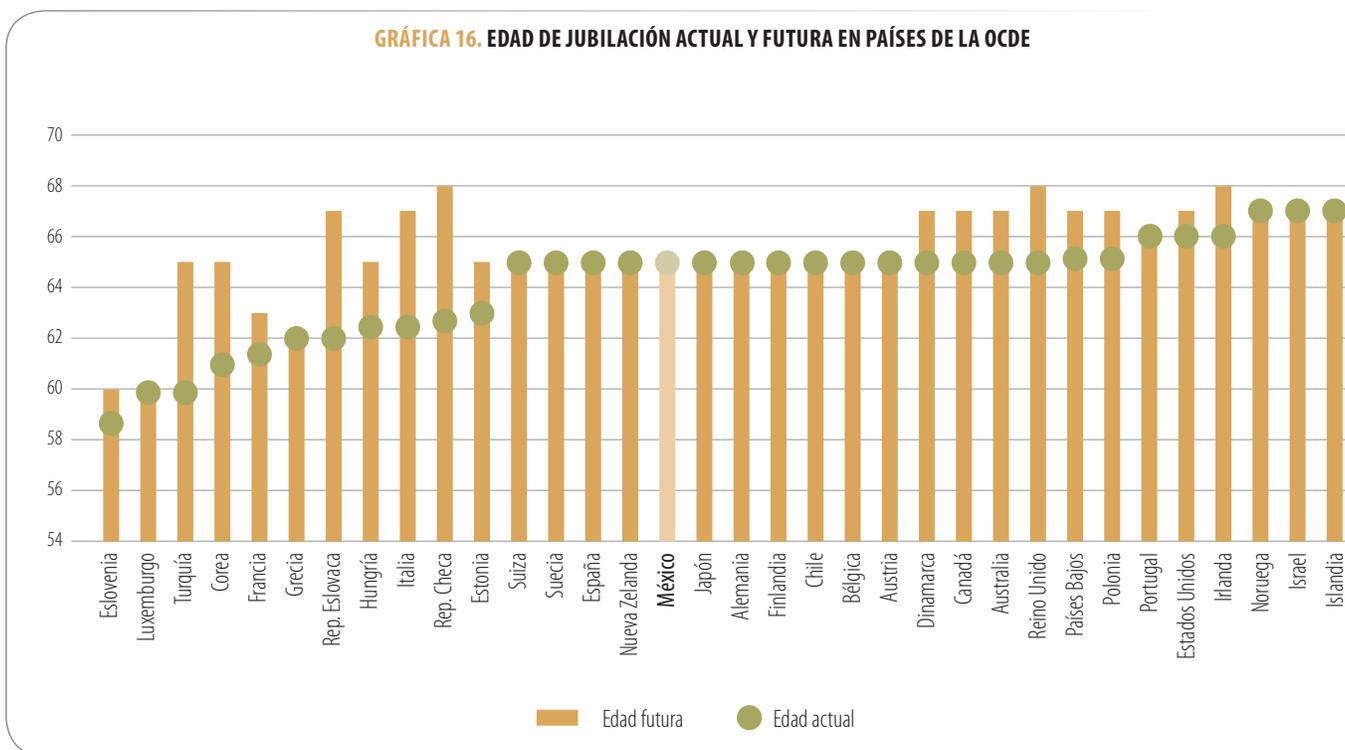
### 5.3.2 Elevar la edad de jubilación

Las propias autoridades y las AFORES han propuesto en diversos foros elevar la edad efectiva de jubilación, vinculándola a una mayor esperanza de vida de la población. Con lo anterior, se incrementa el período de contribución obligatoria y se reducen los años de retiro, elevando automáticamente la cantidad aportada y la tasa de reemplazo.

Como se puede observar en la siguiente gráfica muchos de los países de la OCDE reconociendo esta problemática han incrementado la edad legal de retiro o se encuentran en el proceso de incrementarla y 15 países tienen o tendrán una edad de jubilación mayor a los 65 años.

*Al elevar la edad efectiva de jubilación, vinculándola a una mayor esperanza de vida de la población, se incrementa el período de contribución obligatoria y se reducen los años de retiro, elevando automáticamente la cantidad aportada y la tasa de reemplazo.*

GRÁFICA 16. EDAD DE JUBILACIÓN ACTUAL Y FUTURA EN PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: *Pensions at a Glance 2015, OCDE.*

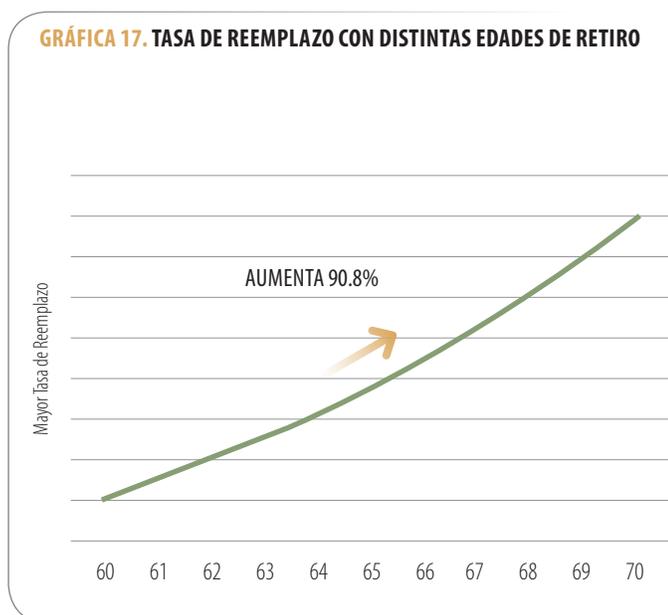
En Holanda, la edad de jubilación es de 65 años y para 2023 se incrementará a 67 años. Después de 2023 la edad de jubilación dependerá de las mejoras en la expectativa de vida, de tal manera que el período de jubilación sea igual para todas las generaciones<sup>45</sup>. México debe adoptar una política de esta naturaleza.

<sup>45</sup>MCCLYMOND, Greg and TARRANT, Andy, 2016, *Towards a new pensions settlement, International experience*, Policy Network.

## Elevar de 65 a 67 años la edad mínima de retiro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social incrementaría hasta 20 por ciento el monto de su pensión.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, a mayor edad de retiro, mayor será la tasa de reemplazo.

**GRÁFICA 17. TASA DE REEMPLAZO CON DISTINTAS EDADES DE RETIRO**



Fuente: CONSAR.

En ese sentido, se deben actualizar con mayor periodicidad las tablas de mortalidad pues ello implicará un monitoreo constante del cambio en patrones de mortalidad lo que dará como consecuencia una liga actualizada entre edad del retiro y la esperanza de vida de los trabajadores y por lo tanto una mejor estimación de los recursos necesarios para una pensión adecuada.

Lo anterior también reduce la presión fiscal del esquema de Contribución Definida al disminuir los posibles años en que el Gobierno Federal tendría que pagar la Pensión Universal.

El Director General del IMSS declaró en abril de 2017 que, en el 2030, el número de trabajadores en activo por cada pensionado será negativo lo cual implicará una crisis real para la operación del Instituto Mexicano del Seguro Social:

*“El IMSS tiene ahora la carga de cubrir pensiones de 270,000 ex trabajadores, cuya edad promedio de retiro fue 52 años. Ningún sistema tiene una edad tan baja ante un aumento de esperanza de vida que rebasa 80 años. En 1973 había 14 trabajadores en activo por cada pensionado; mientras que para 2016 el número había bajado a cinco. Este número será negativo en 2030.”*

El Director General del IMSS explicó que aún con la reforma del sistema de pensiones que dio lugar a la creación de AFORES en 1997, *“en el futuro se deberá elevar la edad de retiro para evitar una quiebra financiera del organismo. Cada año, el IMSS destina cerca de 300,000 millones de pesos al pago de pensiones, lo cual supone casi el 40% de su presupuesto total, que asciende a 800,000 millones de pesos.”*<sup>46</sup>

En el mismo sentido, el presidente de la AMAFORE ha propuesto **elevar de 65 a 67 años** la edad mínima de retiro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, pues **se incrementaría hasta 20 por ciento el monto de su pensión**, y aún con este aumento de edad, el esfuerzo sería insuficiente para garantizar una jubilación digna, cuando deba de jubilarse el primer trabajador bajo el esquema de las AFORES.<sup>47</sup>

Al considerar la edad actual de jubilación de 65 años vale la pena también analizar el gasto fiscal de complementar las pensiones bajo la LSS73 en el supuesto de que la edad de jubilación fuere dos años más, es decir, de 67 años, lo que a su vez implicaría un cambio en la edad de trabajar.

Un cambio de este tipo disminuiría el gasto fiscal neto por tres razones:

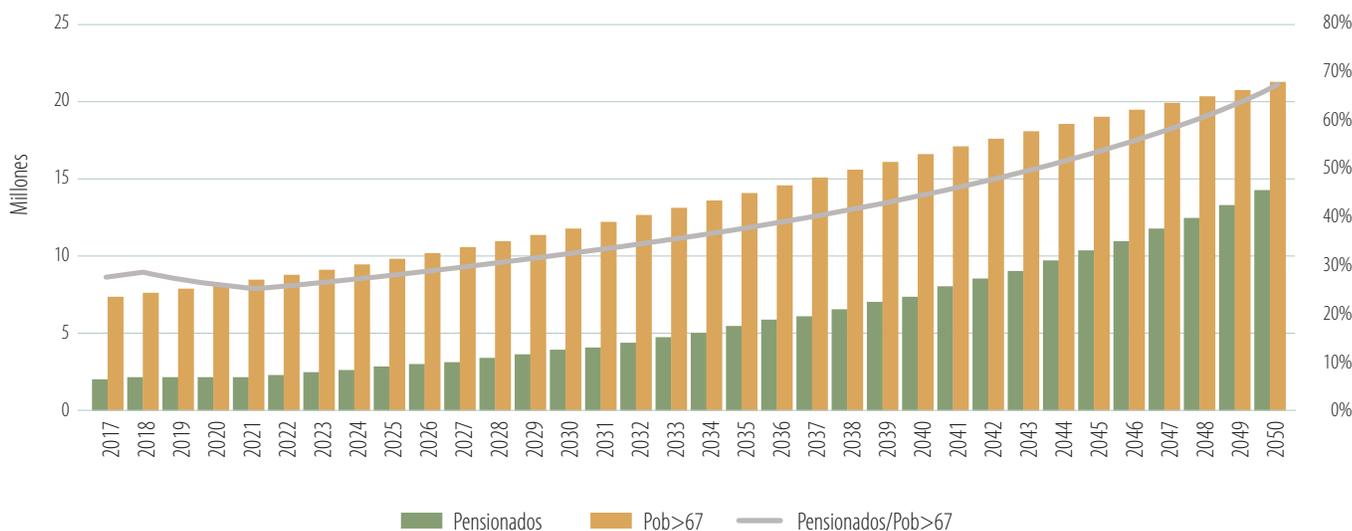
- Implicaría un mayor número de años en los que la persona cotiza y aumentaría, así, el saldo de su cuenta individual y con ello la tasa de reemplazo;
- Implicaría un menor número de años de jubilación para la persona, y
- Concedería al gobierno dos años “de gracia” en la transición de los jubilados de 65 años a los jubilados de 67 años, en los cuales no se incorporarían nuevos individuos a la jubilación a los que hubiere de complementarse su nivel de pensión para aumentar la tasa de reemplazo.

La gráfica siguiente muestra cómo, en caso de que en 2018 se incrementara la edad de retiro a los 67 años, el número de pensionados sobre población en edad de trabajar (línea gris) disminuiría, debido a que el número de pensionados (barra azul) permanece constante durante dos años (2019-2021), hasta el momento en que los nuevos jubilados de 67 años hacen los primeros retiros sobre su AFORE bajo la LSS97 o empiezan a cobrar su pensión al gobierno (de conservarse el esquema de la LSS73).

<sup>46</sup> Disponible en <http://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/imss-busca-elevar-edad-de-retiro-por-crisis-de-pensiones/ar-BBAmM8?li=AALyKey&ocid=spartandhp>

<sup>47</sup> La Crónica. Op. Cit.

**GRÁFICA 18. PENSIONADOS / POBLACIÓN MAYOR A 67 AÑOS 2016-2050**



Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal

La gráfica siguiente muestra que el gasto fiscal del gobierno para complementar las pensiones pasaría de 2.2% del PIB al 1.6%, bajo el supuesto que la edad de jubilación se incrementara de 65 a 67 años, al final del periodo en 2050, suponiendo que el gobierno compense al 50 por ciento las pensiones de la “generación de transición” (2017-2034) sobre lo que hubieran recibido bajo la LSS73, ya que una complementación al 100% no es realista, tanto por el alto costo fiscal como por el nivel de pensión media que se alcanzaría. De considerarse la propuesta de la “generación de transición” para que migre del esquema de Beneficio Definido a Contribución Definida, según lo descrito en el capítulo 5.3.1 anterior, este impacto sería menor.

**GRÁFICA 19. EFECTOS DEL CAMBIO DE LA EDAD DE JUBILACIÓN SOBRE EL GASTO, EN PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal

El cuadro siguiente muestra el valor presente de gasto fiscal neto bajo el supuesto de la jubilación a los 67 años y no a los 65.

**CUADRO 14. VALOR PRESENTE DEL GASTO FISCAL NETO SIN COSTO DE TRANSICIÓN (CON CAMBIO EN LA EDAD DE JUBILACIÓN)**

Edad de jubilación	65 años	67 años
Gasto/PIB*	43.02	34.38
AFORES/PIB**	27.07	

\* Valor presente y como proporción del PIB 2016

\*\* Saldo de las AFORES en 2050 y como proporción del PIB 2050

Fuente: *Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal*

Como se mencionó en este capítulo, es importante revisar de manera periódica la edad de jubilación y ajustar ésta a un porcentaje de la esperanza de vida con un tope congruente con la productividad del trabajador conforme aumenta su edad. La Unidad de Pensiones de la SHCP sería la encargada de definir las metodologías para determinar la edad de retiro y de su revisión periódica para que la edad de retiro responda a factores técnicos y no a factores políticos y que tampoco dependa de un proceso legislativo.

### 5.3.3 Establecer reservas específicas provenientes de los ingresos excedentes de los nuevos contratos de exploración y producción de hidrocarburos para el pago del gasto pensionario

En los últimos tres años el Gobierno Federal ha asignado un total de 55 áreas contractuales de exploración y extracción a empresas privadas a través de contratos de producción compartida y licencias. De acuerdo con los resultados publicados por la Comisión Nacional de Hidrocarburos<sup>48</sup> la cantidad de hidrocarburos que podría recuperar el Gobierno Federal a través de estos contratos es de 1,200 millones de barriles de petróleo crudo equivalente.

Tomando como base una tasa de extracción de 60% y un precio por barril de 40 dólares, el valor de la producción para el Gobierno Federal sería de 29 mil millones de dólares o 518 mil millones de pesos a un tipo de cambio de 18 pesos por dólar.

Sin bien estos recursos serán obtenidos a lo largo de la vida productiva de los campos (20 a 30 años) y representan no más del 10% de las obligaciones anuales para el pago de pensiones del Gobierno Federal de acuerdo con las estimaciones de la ASF (sin incluir el pago de pensiones de la “generación transición”), podrían ser un apoyo para solventar las obligaciones de pensiones si parte de los ingresos provenientes de estos contratos se reservan para tal fin.

No obstante lo anterior, en algunos casos, los resultados en la exploración y producción de hidrocarburos superan las expectativas

como es el caso del anuncio hecho por el consorcio conformado por Sierra Oil and Gas, Talos Energy y Premier Oil el pasado 12 de julio sobre el descubrimiento de un gigantesco yacimiento de petróleo ligero en aguas someras a 60 kilómetros de las costas de Tabasco<sup>49</sup>. En este anuncio el consorcio menciona que la estimación inicial de recursos ha sido cuantificada en un rango de entre 1,400 millones y 2,000 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Esta estimación contrasta con la estimación de recursos de dicho campo en la licitación de 39 millones de barriles de petróleo crudo equivalente.

El contrato que dio lugar a este descubrimiento es un contrato de producción compartida con un porcentaje de 69% de los recursos extraídos para el Gobierno Federal más un 10% en otros impuestos.

Tomando como base una tasa de extracción de 60% del mínimo de los recursos cuantificados y un precio por barril de 40 dólares, el valor de la producción para el Gobierno Federal sería de 27 mil millones de dólares o 483 mil millones de pesos a un tipo de cambio de 18 pesos por dólar.

En la medida que en estos proyectos se obtengan resultados por encima de los esperados, sería deseable que el Gobierno Federal destinara parte de estos excedentes al pago de pensiones disminuyendo de manera significativa el actual déficit. Por ejemplo, el Fondo Mexicano del Petróleo, podría dividir la aplicación de sus recursos en pago de deuda, infraestructura y pensiones (Pensión Universal y de la “generación de transición”).

### 5.4 Viabilidad financiera incierta y falta de portabilidad en los esquemas especiales

Los planes de pensiones especiales de los gobiernos estatales, municipales, banca de desarrollo, Fuerzas Armadas, empleados del IMSS, maestros, Suprema Corte, Consejo de la Judicatura, empresas estatales y universidades públicas, presentan la incertidumbre sobre su viabilidad financiera futura y la falta de portabilidad entre estos esquemas y el IMSS e ISSSTE.

De acuerdo con la ASF, en el período 2014-2060, el Gobierno Federal deberá erogar en promedio \$382,472 millones de pesos con un máximo de \$447,087 millones de pesos en 2040 para el pago de pensiones y jubilaciones por el esquema de Beneficio Definido. Este gasto representó el 6.19% de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal en 2014 (\$3'983,056 millones de pesos) y representará hasta el 7.60% en 2030 (\$5'467,882 millones de pesos) considerando un crecimiento real anual del 2% como se muestra a continuación:

<sup>48</sup> Disponible en <http://rondasmexico.gob.mx/>

<sup>49</sup> El Economista del 12 de julio de 2017.

**CUADRO 15. GASTO PARA EL PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES POR BENEFICIO DEFINIDO (MILLONES DE PESOS)**

AÑO	INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL	COSTOS FISCALES ISSSTE	OTROS ORGANISMOS <sup>1</sup>	PODER JUDICIAL	UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES	TOTAL	% DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL <sup>3</sup>
2014	39,751	129,404	69,634	18	7,835	246,642	6.19%
2020	55,410	169,038	79,946	51	12,779	317,224	7.07%
2030	85,660	223,129	90,067	250	16,550	415,656	7.60%
2040	116,408	231,308	81,892	204	17,275	447,087	6.71%
2050	130,818	211,669	71,231	1,306	17,676	432,700	5.33%
2060	139,499	148,224	59,903	1,368	20,667	369,661	3.73%

<sup>1</sup> Incluye paraestatales, entidades en proceso de liquidación y Banxico.

<sup>2</sup> Dato observado de 2014, y estimados de 2017 en adelante con un crecimiento real anual del 2%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Auditoría Superior de la Federación y del Banco de México.

En los esquemas especiales, los trabajadores cuentan con una expectativa de pensión que el patrón no necesariamente podrá cumplir y dicho incumplimiento se volverá una responsabilidad del Gobierno Federal o estatal según sea el caso.

Un ejemplo de lo anterior son las presiones deficitarias que han generado las pensiones de las universidades públicas estatales. Al respecto, basta ver lo que el CIEP menciona en su estudio,<sup>50</sup> en el sentido de que hasta 2014, el déficit generado por las pensiones de 34 universidades equivale al 2.0% del PIB. Según proyecciones de la Auditoría Superior de la Federación, 14 de 28 universidades públicas estatales en México tienen sistemas de pensiones quebrados en 2017. Aunque están declarados en quiebra, no es claro quién se hace cargo, administrativa y legalmente, de las obligaciones adquiridas por estas instituciones.

Para reafirmar lo anterior, bastan las declaraciones del Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, al demandar atención inmediata al reto de pensiones y específicamente mencionando a las universidades públicas estatales del país:

*“En el caso de varias universidades, los pasivos contingentes de sus sistemas de pensiones constituyen sin duda alguna una amenaza a su viabilidad financiera. [...]”*

*Los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales representan un gran reto dada la heterogeneidad en los beneficios que otorgan y su responsabilidad parcial o total en su sostenimiento. [...]*

*En el año 2002 la SEP y la ANUIES diagnosticaron mediante valuaciones actuariales estandarizadas la situación de los sistemas pensionarios universitarios, encontrando que la mayoría de ellos era inviable financieramente, por lo que se logró el compromiso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para establecer el Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales, cuyos recursos han sido destinados para apoyar los procesos de reforma de los sistemas de pensiones.*

*Durante el periodo 2002-2016, los recursos de este Fondo han permitido que 27 universidades públicas estatales concretaran reformas significativas, algunas de ellas de segunda o tercera generación, con lo que se ha logrado disminuir los pasivos contingentes y extender los periodos de suficiencia de los fondos de pensiones. En su conjunto, estas reformas han generado un ahorro para las universidades públicas estatales de más de \$593 mil 300 millones a valor presente.<sup>51</sup>*

<sup>50</sup> CIEP. Op. Cit. p. X.

<sup>51</sup> VALLS SPONDA, Jaime. *Pensiones, reto que demanda atención inmediata*, El Universal, 4 julio 2017, Sección Opinión, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jaime-valls-esponda/nacion/2017/07/4/pensiones-reto-que-demanda-atencion%C3%B3n>

*Se propone que los esquemas especiales de pensiones adopten el esquema de Contribución Definida del SAR obligatoriamente para todos los trabajadores, aunque puedan seguir ofreciendo beneficios adicionales superiores.*

Considerando esta información del Secretario General de la ANUIES, se debe hacer un llamado urgente para que ésta no sea la única estrategia para sanear el problema pues es insostenible, dado que se realiza por el programa “Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales”, el cual tuvo una caída real de casi 80% para 2017, mientras que el déficit sigue en expansión.

En 2017, cada universidad recibió \$2.4 millones de pesos para sanear un déficit de \$13,641.4 millones de pesos. La gran cantidad de sistemas y reglas desiguales tiene, como consecuencia, inequidades en los montos recibidos. Mientras existen pensionados retirados a los 78 años con pensiones anuales de \$12,769 pesos, existen otros retirados a los 62.5 años y con pensión del doble. La falta de transparencia explica la poca información sobre las pensiones en las 1,115 instituciones de educación superior restantes.

Adicionalmente, a la fecha no existe portabilidad del régimen obligatorio de Beneficio Definido del “Pilar uno” al régimen obligatorio de Contribución Definida del “Pilar dos” sin que el trabajador pierda la totalidad de la pensión correspondiente a los años trabajados. Esto afecta a entre el 3 y el 5% de la población económicamente activa que está cubierta por los regímenes especiales de los gobiernos estatales, municipales, universidades públicas y empresas estatales.<sup>52</sup>

Esta problemática implica que cuando un trabajador abandona un esquema especial y se incorpora al esquema de Contribución Definida, difícilmente contará con los recursos suficientes para comprar una renta vitalicia equivalente a la PMG o a la Pensión Universal, por lo que recibirán el pago por parte de las AFORES hasta que se agote el saldo de su cuenta individual y posteriormente, el Gobierno Federal se hará cargo de la pensión, la cual será financiada a través del presupuesto público.

#### **5.4.1 Incorporación al SAR**

Se propone que los esquemas especiales de pensiones adopten el esquema de Contribución Definida del SAR obligatoriamente para todos los trabajadores, aunque puedan seguir ofreciendo beneficios adicionales superiores.

De esta manera, los trabajadores de los gobiernos estatales, municipales, Banco de México, banca de desarrollo, Fuerzas Armadas, empleados del IMSS, maestros, Suprema Corte, Consejo de la Judicatura, empresas estatales y universidades públicas empiezan a cotizar en el SAR (con las mismas condiciones que el resto de los trabajadores afiliados al IMSS) y si llegan a la edad de jubilación en la institución, los recursos de las cuentas individuales se utilizarán para que la institución financie parte o la totalidad de las obligaciones pensionarias con cada trabajador.

Ahora bien, si el trabajador decide cambiar de trabajo, conservará los recursos de su cuenta individual.

En la medida que pase el tiempo, el monto de las cuentas individuales en las AFORES representará una mayor parte de la pensión ofrecida por estas instituciones disminuyendo el riesgo de presión sobre las finanzas públicas.

<sup>52</sup> ALONSO et al. *Op Cit.*

<sup>53</sup> La Crónica, 27 de abril de 2017. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1020921.html>

Al respecto destacan las declaraciones<sup>53</sup> realizadas en abril pasado por el presidente de la AMAFORE reiterando la necesidad de que se integren estas instituciones al SAR:

*“Si una persona que labora para el Gobierno Federal se cambia de trabajo a un estado o municipio, perderá la antigüedad de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Si tuviéramos un sistema único de pensiones a nivel nacional, no importa cuántas veces me cambie de trabajo, mi antigüedad seguiría aumentando. Actualmente si cambias de trabajo del sector privado o del Gobierno Federal a un gobierno local o municipal, la antigüedad del seguro social se pierde porque el municipal no te va a reconocer el tiempo que trabajaste afiliado al seguro social.”*

Asimismo, el CIEP en su estudio *Pensiones en México, 100 años de Desigualdad* (2017), determinó que:

*“En México, existen más de 1,000 distintos sistemas, modelos y esquemas de pensiones, contando cada una, con sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo, incentivos, condiciones y beneficios; siendo, además, independientes entre sí. Hablar de un sistema de pensiones en México es referirse a diversas fragmentaciones de beneficios y beneficiarios que cuenten con algún apoyo para la vejez (subsistemas).”*

*Es decir, las distintas pensiones se otorgan a través de distintas instituciones que atienden a diferentes poblaciones objetivos.<sup>54</sup>*

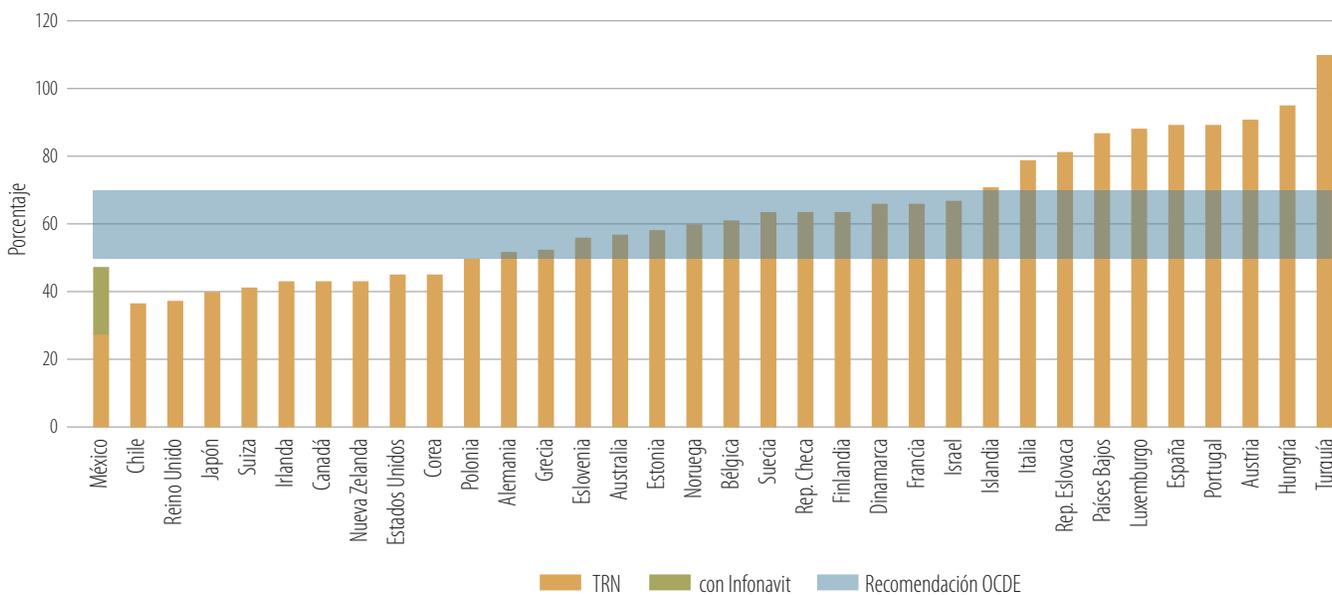
La integración de los esquemas especiales al SAR brindará transparencia sobre el pasivo pensionario en el país al contemplar todos los regímenes especiales existentes previo a la unificación; incrementará la viabilidad financiera a los esquemas de pensiones especiales en el futuro y permitirá a los trabajadores tanto la movilidad entre esquemas de pensiones del “Pilar uno” y del “Pilar dos” y la acumulación de sus recursos en un futuro para que pueda contar con mayores rendimientos financieros y posibilidades de adquirir una renta vitalicia mayor.

### 5.5 Baja tasa de reemplazo

Existe un consenso generalizado sobre la insuficiencia de los fondos administrados por las AFORES para garantizar un futuro digno a los mexicanos. Las estimaciones actuales sobre las tasas de reemplazo (entendida como el porcentaje del último salario con el que se jubila un trabajador determinado) de los esquemas de Contribución Definida muestran tasas inferiores a las recomendadas por la OCDE (del 50 al 70%).

Es importante considerar que conforme pasan los años la composición de la canasta de consumo de las personas se modifica gradualmente y para el momento en que llega la edad de jubilación, las necesidades y el estilo de vida son diferentes, por lo que una tasa de reemplazo del 100% sería más que adecuada.

**GRÁFICA 20. TASA DE REEMPLAZO NETA PARA EL TRABAJADOR DE SALARIO PROMEDIO CON CARRERA LABORAL COMPLETA**



Nota: Las tasas de reemplazo netas proyectadas se expresan como porcentaje de los ingresos promedio a lo largo de la vida, suponiendo que los individuos ingresan al mercado laboral a los 20 años en 2014 y trabajaban hasta la edad de jubilación.

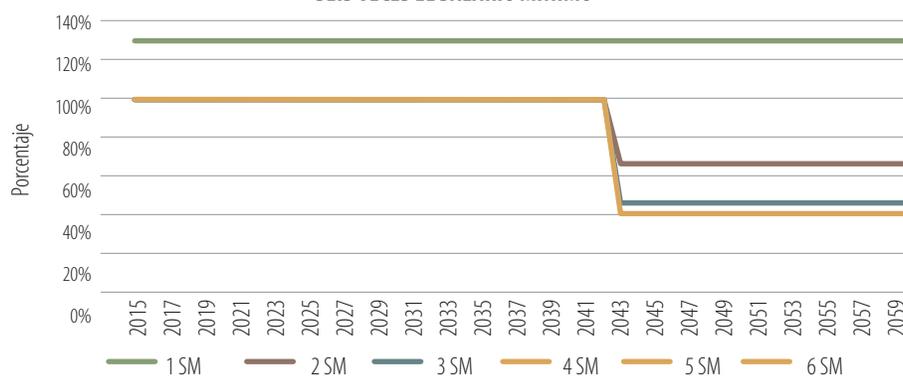
Fuente: OCDE.

<sup>54</sup> CIEP. *Pensiones en México, 100 años de Desigualdad*. Op. Cit. Introducción, p. VII.

Existen varios estudios y análisis<sup>55</sup> que muestran una caída en la tasa de reemplazo una vez que termine el régimen de transición entre la LSS73 y la LSS97. La “generación de transición” tiene la opción de escoger entre la pensión resultante del saldo de la cuenta individual al momento del retiro y el que hubiere resultado bajo la LSS73. En realidad, la decisión es trivial en vista de que la pensión bajo la LSS73 es mayor que la obtenida bajo la LSS97. Por ello, uno de los elementos clave en este modelo es el hecho que, hasta 2042 (año en que se jubilan los últimos pensionados de la LSS73), el gobierno debe pagar esas pensiones al ciento por ciento del esquema de LSS73.

Como se observa en la siguiente gráfica, en el mejor de los casos, la tasa de reemplazo esperada para trabajadores con ingresos de cuatro a seis salarios mínimos es del 40%, mientras que para trabajadores con ingresos de un salario mínimo es del 60% aproximadamente.

**GRÁFICA 21. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE REEMPLAZO PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO QUE SE JUBILAN A LOS 65 AÑOS ENTRE 2015 Y 2060, CON 40 AÑOS DE COTIZACIONES E INGRESOS DE UNO A SEIS VECES EL SALARIO MÍNIMO**

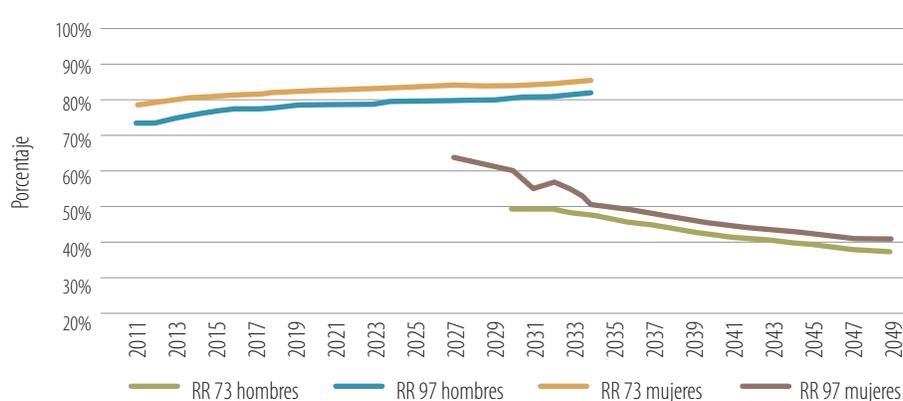


Nota: Las tasas de reemplazo para las personas que se retiran bajo el nuevo sistema de Contribución Definida (para 2043) se calculan con base en una carrera de 40 años con un salario fijo, comisiones de 1.19%, tasa de rendimiento real de 5.19% y una cuota social progresiva vigente durante el período de noviembre a diciembre de 2014. Una vez terminado el período de transición, solo los trabajadores del sector privado que ganen de una a dos veces el salario mínimo recibirán la pensión mínima garantizada.

Fuente: CONSAR

La siguiente gráfica proviene de un estudio de BBVA Bancomer<sup>56</sup> y en ella se aprecian los cálculos realizados<sup>57</sup> respecto a las tasas de reemplazo de las pensiones bajo el esquema de la LSS73 en comparación con el esquema de la LSS97.

**GRÁFICA 22. TASAS DE REEMPLAZO PARA HOMBRES Y MUJERES (COMPARATIVO LSS73 Y LSS97) PARA 2011-2049**



Fuente: ALONSO, Javier et al. *Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones Documento de trabajo 14/07 Ciudad de México, febrero de 2014.*

<sup>55</sup> ALBO, Adolfo, GONZÁLEZ, Fernando et al., *Op. Cit.*

<sup>56</sup> La Crónica, 27 de abril de 2017. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1020921.html>

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> ALONSO, Javier, HOYO, Carmen, TUESTA, David. *Op. Cit.*

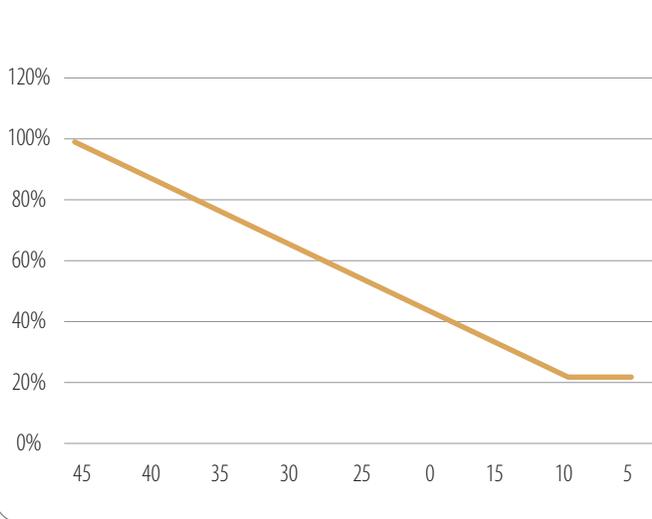
Como se puede observar, se estimó que la tasa de reemplazo para el periodo de 2011-2035 oscilará entre el 70 y casi el 90% (en el caso de las mujeres), lo que es superior incluso, al promedio de la OCDE de 54%. Se observa, además, que la tasa es creciente, lo que los autores explican ocurre porque “en el futuro, las cohortes con mayor nivel educativo y mayor densidad de aportación que se retiren, obtendrán mayores pensiones”. Es necesario destacar que, para los autores, el nivel educativo es un elemento clave del monto de la pensión al cual puede aspirar una persona, factor que influye, asimismo, en la tasa de reemplazo.

Por otra parte, el estudio menciona que la tasa de reemplazo en el periodo 2035-2050 presenta en 2035 una tasa de reemplazo del 50% para las mujeres y de 48% para los hombres, pero disminuye hasta niveles de 40% en 2050 a medida que se incrementa la esperanza de vida. Como se mencionó anteriormente, **la OCDE estima la tasa de reemplazo neta en México en 28%.**

Las principales causas de las bajas tasas de reemplazo son el incremento en la esperanza de vida, la baja densidad de cotización y el ahorro insuficiente.

Es importante tomar en cuenta que los años y densidad de cotización también afectarán la tasa de reemplazo de los pensionados bajo la LSS73. Los ejercicios anteriores suponen una densidad de cotización de 100% durante 40 años. Como se muestra en la gráfica siguiente la tasa de reemplazo bajo la LSS73 disminuye de acuerdo con los años de cotización hasta un mínimo para aquellos trabajadores con 10 años de cotización o menos.

**GRÁFICA 23. TASAS DE REEMPLAZO PARA LOS JUBILADOS POR LA LSS73 DE ACUERDO CON LOS AÑOS DE COTIZACIÓN**

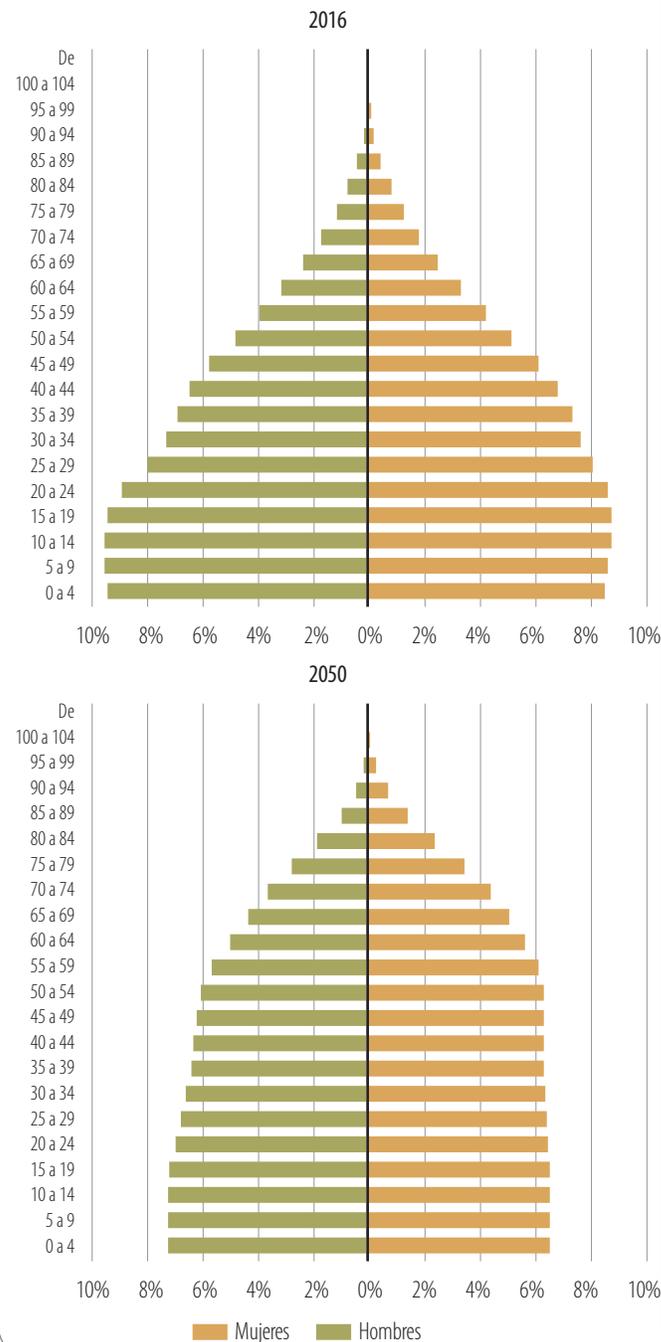


Nota: Tasas de reemplazo para las personas que se retiran bajo la LSS73 con un salario base de cotización promedio de 9 mil pesos en los últimos cinco años.  
Fuente: *Elaboración propia*

De acuerdo con Lockton México<sup>58</sup> menos del 30% de la población logrará cumplir con los 24 años de cotización que requiere la LSS97 para alcanzar una pensión. Esto significa que, aunque esta población decida jubilarse bajo la LSS73, su tasa de reemplazo será menor al 55%. No obstante lo anterior, las diferencias en las tasas de reemplazo entre la LSS73 y la LSS97 continuarán siendo significativas.

En México y en el resto del mundo, se está viviendo una transición demográfica en donde, debido al aumento en la esperanza de vida se requieren más recursos para financiar más años de retiro.

**GRÁFICA 24. CAMBIO DEMOGRÁFICO ESPERADO EN MÉXICO DE 2016 A 2050**



Fuente: CONAPO.

<sup>58</sup> El Economista del 3 de julio de 2017

En México y en el resto del mundo, se está viviendo una transición demográfica en donde, debido al aumento en la esperanza de vida se requieren más recursos para financiar más años de retiro.

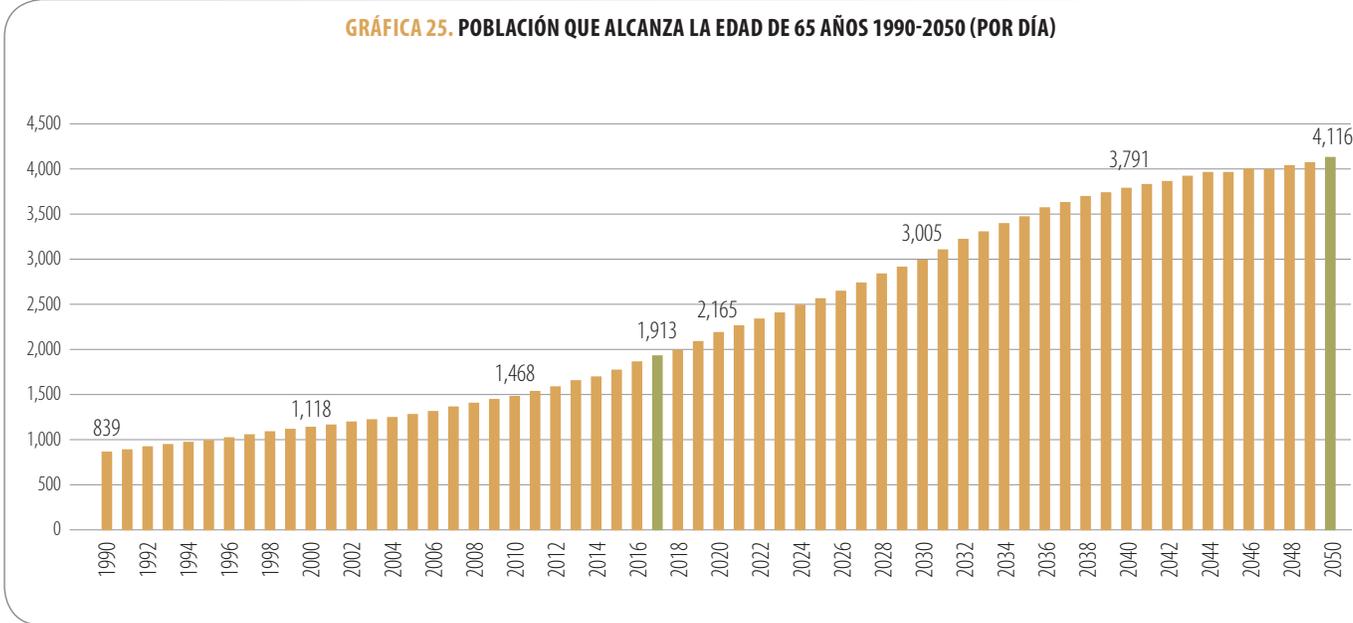
Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la esperanza de vida del 2000 al 2020 aumentó 2.5 años y para el 2030 se prevé que sea de 3.7 años más. Lo anterior se debe principalmente a cambios tecnológicos en la medicina y mayor concientización en los cuidados de la salud.

**CUADRO 16. ESPERANZA DE VIDA EN MÉXICO 1990-2050**

AÑO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
1990	73.9	67.0	70.4
2000	76.1	70.4	73.2
2010	77.0	71.0	73.9
2013	77.4	71.7	74.5
2020	78.2	73.2	75.7
2030	79.4	74.6	77.0
2040	80.5	76.0	78.2
2050	81.6	77.3	79.4

Fuente: INEGI, Esperanza de vida al nacimiento según sexo, años seleccionados de 1990 a 2030.

Entre 2015 y 2050 se presentará un aumento de 2.3 veces en la población que alcanza los 65 años.



Fuente: Elaboración propia a partir de las Proyecciones de la Población Nacional 2010-2050, CONAPO.

Con el aumento de esperanza de vida de los mexicanos reportada por el INEGI, la brecha entre la edad de jubilación de 65 años y la esperanza de vida de los trabajadores es cada vez mayor, lo cual perjudica al sistema pues por más tiempo se paga la pensión, lo que impacta las finanzas públicas, pero también impacta al trabajador pues su calidad de vida se ve mermada por la insuficiencia de recursos en un mayor plazo.

Adicionalmente, para el análisis de las tasas de reemplazo el indicador más relevante es la esperanza de vida una vez que se cumplen los 65 años que representa una mayor esperanza de vida que para la población en general, con lo cual se incrementa la brecha entre la edad de jubilación y la esperanza de vida del trabajador.

**CUADRO 17. ESPERANZA DE VIDA EN MÉXICO DESPUÉS DE LOS 65 AÑOS 1970-2030**

AÑO	MUJERES	HOMBRES
1970	14.8	14.1
1980	17.1	15.5
1990	17.8	16.0
2000	18.1	16.5
2010	18.3	16.8
2020	18.8	17.2
2030	19.6	17.9

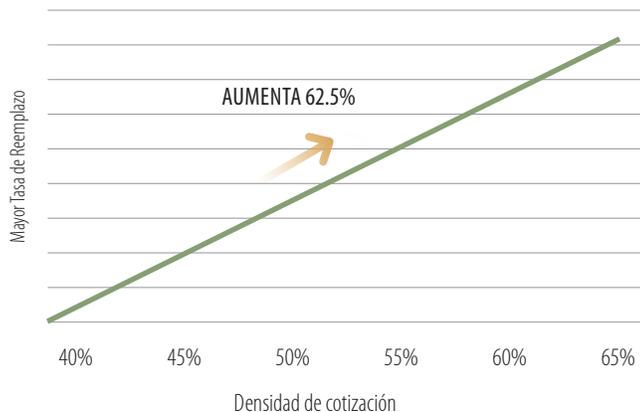
Fuente: World Population Prospects: The 2012 revision. United Nations.

En la regulación actual se prevé que para que los trabajadores del IMSS e ISSSTE se jubilen deben cumplir 65 años y tener cotizadas 1,250 semanas en el IMSS (24 años y dos semanas) y los trabajadores del ISSSTE 1,300 semanas (25 años).

Sin embargo, existe una alta intermitencia de trabajadores entre el sector formal e informal que reduce la posibilidad de alcanzar la pensión adecuada al no contar con el número de semanas cotizadas requeridas.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, a mayor densidad de cotización, mayor será la tasa de reemplazo.

**GRÁFICA 26. TASAS DE REEMPLAZO CON DISTINTAS DENSIDADES DE COTIZACIÓN**



Fuente: CONSAR.

La CONSAR analizó la sensibilidad de la tasa de reemplazo a modificaciones sobre variables clave, siendo la edad inicial de cotización la que mayor impacto tiene.

**CUADRO 18. VARIACIÓN EN TASA DE REEMPLAZO**

VARIABLE	MODIFICACIÓN SUPUESTA	VARIACIÓN PORCENTUAL EN LA TASA DE REEMPLAZO
Edad inicial de cotización	De 40 años a 25 años	177%
Edad de retiro	De 60 a 70 años	91%
Aportación	De 6.5% a 11.3%	74%
Densidad de cotización	De 40% a 65%	63%
Rendimiento	De 3% a 5%	62%
Comisiones	De 1.11% a 0.7%	10%

Fuente: CONSAR.

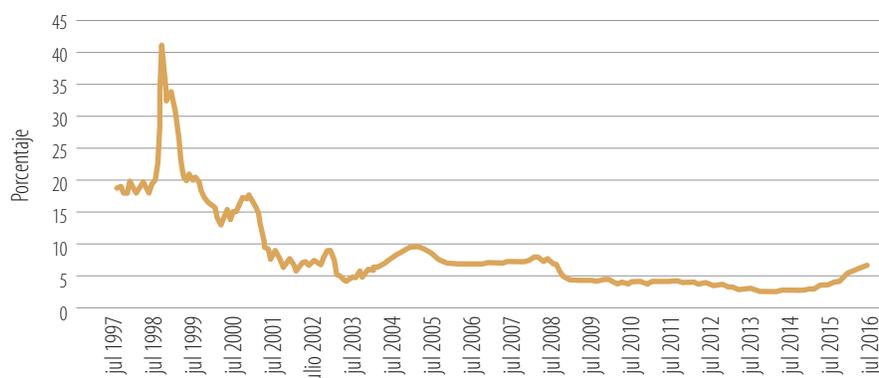
Al observar las variaciones de la tabla de reemplazo cuando se modifican las variables según el cuadro anterior, es clave considerarlo en la política pública que se proponga, pues de modificar esas variables depende la mejora constante de la tasa de reemplazo del trabajador. En ese sentido al ver la sensibilidad en la edad inicial de cotización, se debe enfocar la política pública en **formalizar a los jóvenes desde su primer empleo** para que inicien su cotización al SAR en la edad más temprana posible.

En cuanto a la densidad de cotización, es clave que, para robustecerla, se logre la **movilidad universal de los regímenes especiales al IMSS e ISSSTE y viceversa**, para que continúe su cotización el trabajador que decida cambiarse de empleo, como se verá más adelante.

En cuanto a las otras variables del cuadro, cabe mencionar que el aumento de la edad de retiro ha sido analizado en el apartado 5.3.2; el aumento de la tasa de contribución obligatoria, el aumento de rendimiento y baja de comisiones se verán más adelante.

Es importante considerar que las bajas tasas de reemplazo (o en algunos casos la baja en las tasas de reemplazo) no son un problema exclusivo de México, sino que éste es un fenómeno que se observa a nivel internacional ocasionado por un periodo inusualmente largo de bajas tasa de interés y la obligación de los fondos de pensiones de concentrar sus inversiones en instrumentos de deuda para disminuir el riesgo de minusvalías significativas.

**GRÁFICA 27. TASA DE INTERÉS DE LOS CETES A 28 DÍAS**



Fuente: Banco de México.

En la gráfica anterior se puede observar que la tasa de los cetes a 28 días estuvo por debajo del 5% anual de 2009 a 2016 y de 2001 a la fecha no ha sido mayor al 10% anual. Paradójicamente este periodo de bajas tasas de interés a nivel mundial es ocasionado, en parte, por la disponibilidad de recursos en los fondos de pensiones y la necesidad de los mismos de invertir dichos recursos. Mientras los fondos de pensiones continúen en el periodo de acumulación continuará existiendo un elemento de presión a la baja de las tasas de interés. Como se mencionó anteriormente, las SIEFORES son hoy uno de los principales inversionistas en varios sectores del país.

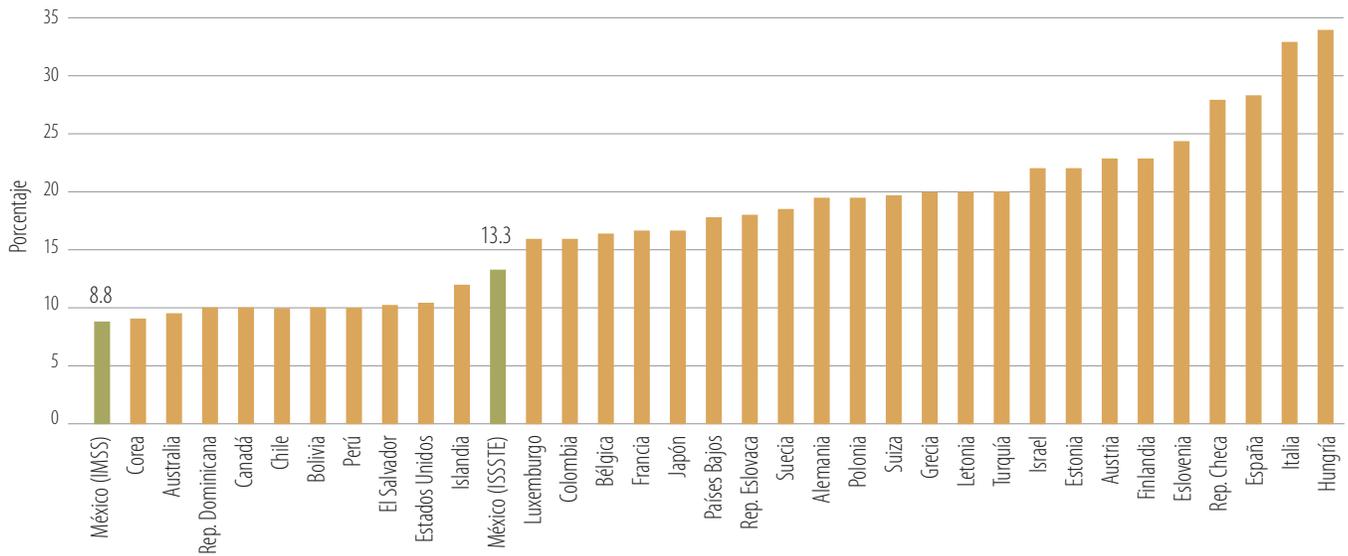
Como puede observarse, las bajas de tasas de reemplazo y la posibilidad de que los trabajadores no cuenten con una pensión adecuada al momento de su retiro son resultado de diversos factores, algunos endógenos al sistema actual (baja tasa de contribución, concentración de las inversiones en instrumentos de deuda), otros generacionales (incremento en la esperanza de vida), otros macroeconómicos e internacionales (largo periodo de estabilidad con bajas de interés) y otros estructurales de la economía en México, (bajos salarios de la población en general y alta movilidad entre el mercado formal e informal).

*De acuerdo con estudios de la OCDE, la tasa de contribución en el sistema mexicano de pensiones (IMSS) es la más baja de entre los países pertenecientes a la OCDE y de otros que no pertenecen a ella.*

**5.5.1 Aumentar la tasa de contribución**

De acuerdo con estudios de la OCDE, la tasa de contribución en el sistema mexicano de pensiones (IMSS) es la más baja de entre los países pertenecientes a la OCDE y de otros que no pertenecen a ella.

**GRÁFICA 28. TASAS DE CONTRIBUCIÓN EN LOS PLANES DE PENSIONES OBLIGATORIOS, PAÍSES DE LA OCDE Y PAÍSES NO PERTENECIENTES A ELLA SELECCIONADOS, DATOS DISPONIBLES DE 2012 O MÁS RECIENTES**



Notas: 1. La tasa de contribución a los planes de pensiones ocupacionales obligatorios varía entre los grupos de edad, de 7% entre 25 y 34 años a 18% después de los 55 años. En la gráfica se usa la tasa de 10% (para personas de 35 a 44 años). 2. Las cifras para México incluyen las aportaciones del Estado y la cuota social para los trabajadores con un salario equivalente a tres veces el salario mínimo.

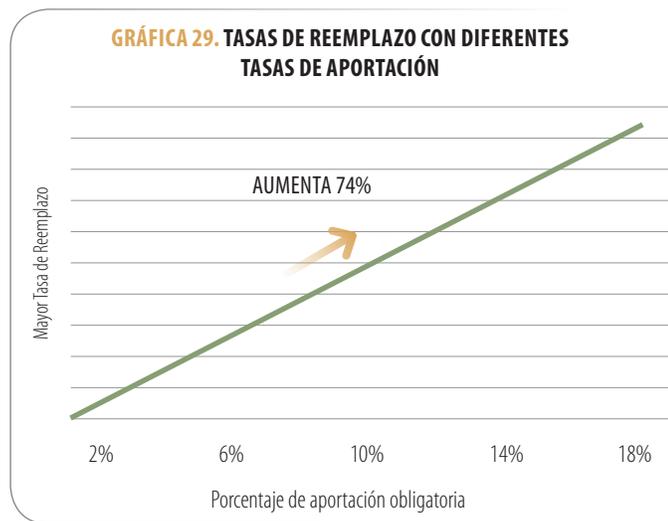
Fuente: OCDE, BID y Banco Mundial.

Asimismo, mantener las tasas de aportación actuales en México, conllevaría a una pensión de aproximadamente 29% del salario del trabajador. Esta tasa de reemplazo es inferior al promedio de 54% de los países miembros de la OCDE<sup>59</sup> y significativamente menor a las tasas de Holanda (superior al 90%), Dinamarca (79%) y Austria (77%)<sup>60</sup>.

Actualmente, la contribución total a la subcuenta de retiro en el sector privado afiliado al IMSS equivale al **6.5%** del salario, del cual el trabajador aporta el 1.125%, el patrón 5.15% y 0.225% el gobierno. Esta tasa de contribución debe aumentarse gradualmente, para que no impacte el ingreso neto del trabajador de manera brusca ni fomente la informalidad. Una forma de realizarlo sería aumentando la aportación tripartita para llevarla gradualmente de 6.5% al 11% para equiparar la aportación del sector privado al público. Más adelante se presenta una estimación de este supuesto.

Por su parte, la contribución total a la subcuenta de retiro en el sector público afiliado al ISSSTE equivale a **11.3%** del salario, del cual el trabajador paga 6.125% y el patrón (secretarías de estado y organismos afines) 5.175%.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, a mayor porcentaje de aportación, mayor será la tasa de reemplazo.



Fuente: CONSAR.

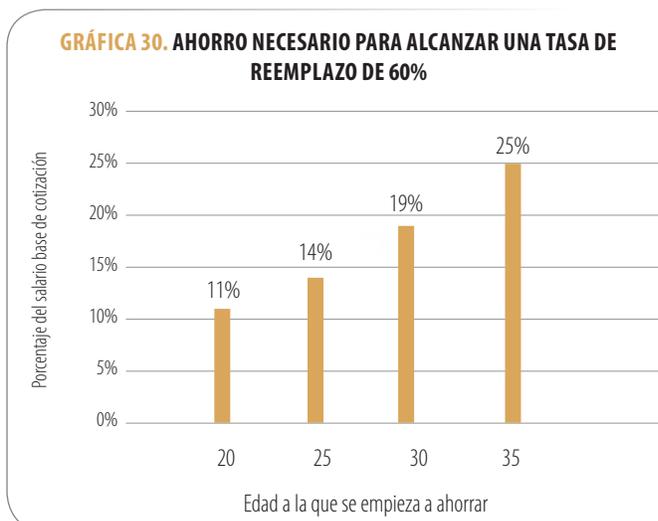
Para ubicar la tasa de contribución del sector privado afiliado al IMSS en México (mayor porcentaje de contribuyentes a las AFORES), es importante analizarla en el contexto internacional, en donde es evidente que la tasa de contribución de 6.5% en México está por debajo de países como Colombia (16%), El Salvador (13%), Chile, Perú y República Dominicana (10%), como se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO 19. TASAS DE CONTRIBUCIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES (PAÍSES CON CD)**

PAÍS	TASA DE APORTACIÓN
Suecia	17.2
Colombia	16.0
Israel	15.0
El Salvador	13.0
Australia	12.0
Dinamarca	10.8
Chile	10.0
Perú	10.0
República Dominicana	10.0
<b>México</b>	<b>6.5</b>
Costa Rica	4.3

Fuente: Elaboración en CONSAR con información de la OCDE y AIOS

Para alcanzar una tasa de reemplazo de 60%, una persona de 20 años necesitaría ahorrar 4.5% adicional (aumentando su contribución de 6.5 a 11%).



Fuente: FUNDEF.

<sup>59</sup> OECD (2013), "Gross pension replacement rates: Public and private schemes", en Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-13-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-13-en)

<sup>60</sup> Idem.

De lo anterior, se destaca la inminente necesidad de que las tasas de contribución obligatoria de los trabajadores afiliados al IMSS aumenten al menos de 6.5% a 11% (empezando a ahorrar el trabajador desde los 20 años). Lo anterior debe hacerse de manera gradual para que no implique reducción de salario neto; impactando la disponibilidad financiera del trabajador y por ello se propone que el aumento a la contribución obligatoria debería estar vinculada al aumento de salarios.

Ahora bien, el aumento requerido en este apartado de contribución obligatoria pudiera ser de manera acelerada para los trabajadores al considerarse la propuesta de que el 5% de sus aportaciones en lugar de direccionarse al INFONAVIT, a partir de la reforma sean aplicadas a su AFORE como se expone en este capítulo. La posibilidad anterior, trae el beneficio para el trabajador de aumentar su tasa de reemplazo sin impactar con reducción de ingreso disponible a la vez que también impacta positivamente en el rendimiento pues el volumen de recursos le permitirá mejores rendimientos y posibilidades de inversión.

Al respecto, se presenta una estimación de un caso alternativo en el que la tasa de contribución obligatoria del trabajador se incrementa de 6.5% a 11 % en 2018 y se mantendría en ese nivel hasta el 2050.

El punto de partida del modelo es que se mantiene una tasa de contribución obligatoria de 6.5% del salario del trabajador, lo mismo que la cuota social en sus términos actuales, hasta el 2050.

La tasa de contribución tiene un efecto claro sobre el saldo en éstas y, por ende, en la tasa de reemplazo a la que podrá tener acceso el jubilado, acercándolo más al retiro digno que se ha fijado, para efectos de este análisis, como aquél que ofrece una tasa de reemplazo cercana al promedio de la OCDE de 54%.

Por otra parte, es conveniente recordar que un segundo efecto del incremento a la tasa de contribución es el impacto que ésta tendría en el PIB a través de la distribución del ingreso (aumento en el capital y en el retorno del mismo):

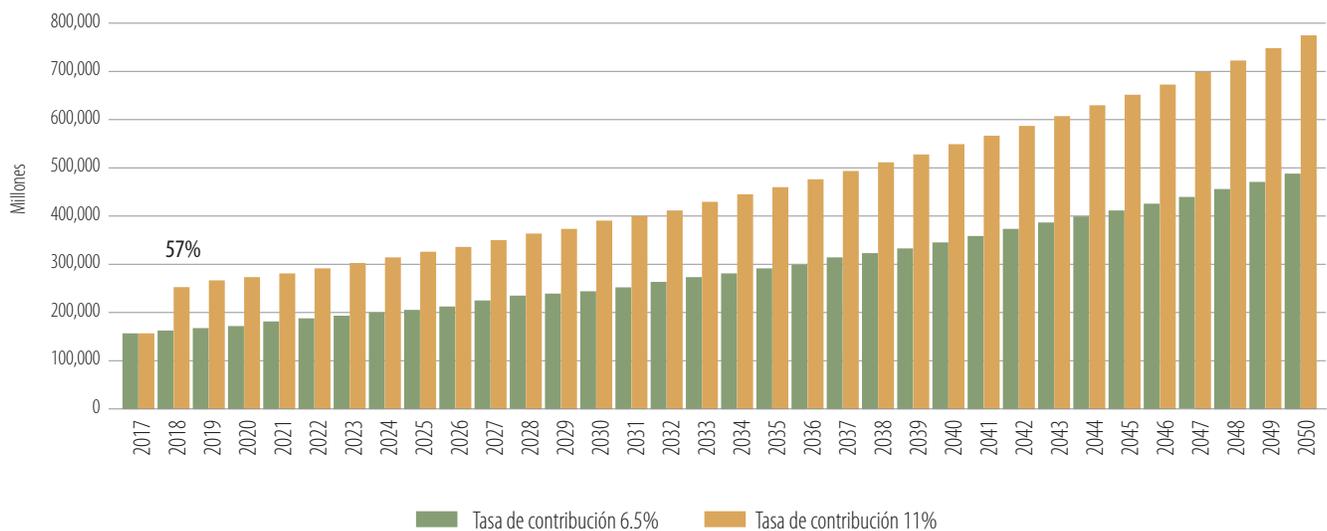
$$\frac{\Delta Y}{Y} = r * \frac{\Delta k}{k}$$

Y donde  $Y$  es el PIB,  $r$  la rentabilidad del capital, el cambio en  $k$  ( $\Delta k$ ) es en este caso el incremento del capital que resultaría de la diferencia entre una tasa de contribución de 6.5% y de 11% del salario del trabajador.

El cambiar la tasa de contribución de 6.5% a 11% tendría un impacto directo sobre la proporción que el ahorro de los hogares (a través del ahorro obligatorio en pensiones) representa del PIB. Ahora bien, la disminución del gasto fiscal neto para complementar las pensiones que se deriva de incrementar la tasa de contribución es relativamente modesta.

Es necesario señalar que el cambio en tasa de contribución del 6.5% a 11% a partir de 2018 presentaría un incremento importante de las aportaciones netas de comisiones a las AFORES en ese año (del 57 %), como se observa en la gráfica siguiente.

**GRÁFICA 31. APORTACIONES NETAS DE COMISIONES 2017-2050 EN MILLONES DE PESOS DE 2016 (TASA DE CONTRIBUCIÓN = 6 Y 11% EN 2018)**



Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal

A pesar de ello, dicho incremento no supondría una disminución igualmente significativa en el gasto fiscal neto derivado de complementar las pensiones bajo la LSS73, pero sí un incremento importante en el saldo final de las AFORES, el cual puede servir para enfrentar el pasivo posterior a 2050, o ser interpretado como una reducción adicional del costo medido como porcentaje del PIB de 2016.

Por su parte, los retiros mantienen su comportamiento creciente de acuerdo con el número de nuevos pensionados que se retira de la fuerza laboral cada año. Para el año 2040, estos retiros exceden las aportaciones netas de las AFORES, incluso con el incremento de las aportaciones al 11%.

**GRÁFICA 32. APORTACIONES NETAS DE COMISIONES Y RETIROS 2017-2050 EN MILLONES DE PESOS DE 2016  
(TASA DE CONTRIBUCIÓN = 11% EN 2018)**



Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal

Por lo que se refiere al efecto de la tasa de contribución en el saldo de las AFORES, es claro en la gráfica siguiente que un incremento se traduciría en un mayor saldo como proporción del PIB. Como puede observarse, el saldo de las AFORES en 2050 llega a 27.1% del PIB con una tasa de contribución de 6.5%, pero a 37.4% con una de 11%, pero con un PIB mucho mayor; es decir un incremento de 9.7% del PIB. Este 9.7% también podría interpretarse como una reducción adicional del costo fiscal neto de complementar las pensiones, como proporción del PIB 2016, suponiendo la igualdad de la tasa de descuento y el crecimiento real supuesto del PIB ambos de 3.5%. En vista de que el incremento de la tasa de contribución resulta en una mayor tasa de crecimiento del PIB, se puede afirmar que la reducción del costo es de por lo menos 10.3% del PIB de 2016.

**GRÁFICA 33. EFECTOS DEL CAMBIO EN LA TASA DE CONTRIBUCIÓN SOBRE EL SALDO DE LAS AFORES, EN PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal

**CUADRO 20. SALDO DE LAS AFORES EN 2017 Y 2050**

	SALDO DE LAS AFORES EN 2017 (MILLONES DE PESOS DE 2016) (1)	SALDO DE LAS AFORES EN 2050 (MILLONES DE PESOS DE 2016) (2)	VECES (2) / (1)
Tasa de contribución de 6.5%	2,959,410	17,033,713	5.8
Tasa de contribución de 11%	2,959,449	23,721,054	8.0

\* Valor presente y como proporción del PIB 2016

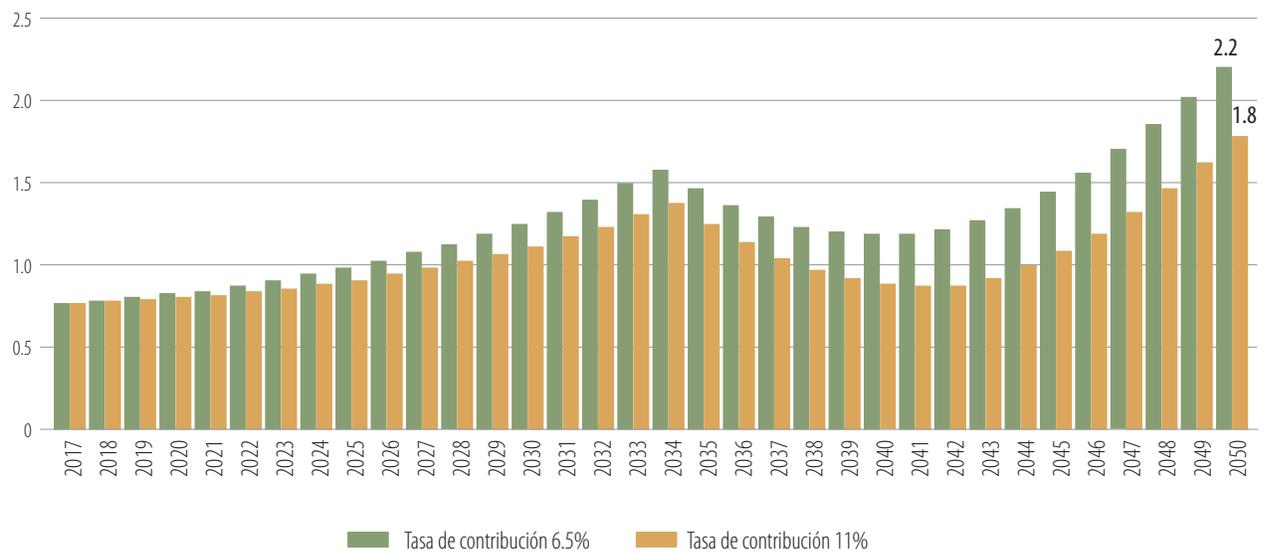
\*\* Saldo de las AFORES en 2050 y como proporción del PIB 2050

Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el cambio en la tasa de contribución de 6.5% a 11% implicaría un aumento de 8.0 veces su valor inicial en 2016, a diferencia de 5.8 veces su valor inicial bajo el supuesto de la tasa de 6.5%. El saldo de las AFORES en 2050 con el cambio es 39% más grande que el saldo del caso base.

En la siguiente gráfica, que supone una compensación de las pensiones de 50%, queda de manifiesto que el gasto fiscal neto para completar las pensiones como proporción del PIB se reduciría cuando se incrementase la tasa de contribución. Con una tasa de contribución inicial de 6.5%, el gasto fiscal neto es de 2.2% del PIB de 2050, pero se reduciría a 1.8% cuando la tasa de contribución pasara a 11% en 2018.

**GRÁFICA 34. EFECTOS DEL CAMBIO DE LA TASA DE CONTRIBUCIÓN SOBRE EL GASTO, EN PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal

Congruente con las gráficas anteriores, en la siguiente tabla queda claro que el valor presente del gasto fiscal neto para complementar las pensiones se reduciría en los tres casos, al considerar una complementación de 50%. Desde luego el caso 1 es el que representa un mayor gasto por registrarse en éste un mayor crecimiento de la pensión media real. En el caso 1 la caída del gasto fiscal neto para complementar el nivel de las pensiones pasaría de 83.7% a 76.8% (una disminución de 8%), mientras que en el caso 2 y 3 las caídas serían de 18% y 14% respectivamente.

Por lo que se refiere al saldo de las AFORES como proporción del PIB para 2050, como ya se indicó, un incremento en la tasa de contribución lo hace crecer. El aumento en el saldo remanente de las AFORES puede ser interpretado tanto como recursos adicionales para enfrentar pasivos posteriores a 2050 o como una reducción adicional del costo neto como proporción del PIB 2016. En este caso, de 6.6% del PIB.

**CUADRO 21. VALOR PRESENTE DEL GASTO FISCAL NETO SIN COSTO DE TRANSICIÓN (CON CAMBIO EN LA TASA DE CONTRIBUCIÓN)**

Tasa de contribución	6.5 %	11 %
Gasto/PIB*	43.0	36.4
AFORES/PIB**	27.1	37.4

\* Valor presente y como proporción del PIB 2016

\*\* Saldo de las AFORES en 2050 y como proporción del PIB 2050

Nota: si la tasa de contribución pasa de 6.5 a 11 por ciento en 2018 hasta el fin del periodo del estudio, se estima que el crecimiento promedio anual del PIB se incrementa de 3.5 a 3.52 por ciento durante el periodo 2016 - 2050.

Fuente: Elaboración propia, con información actualizada del estudio de Principal.

Adicionalmente, se propone que, a partir de la reforma, el 5% de las aportaciones de vivienda sean remitidas automáticamente a la subcuenta de retiro para ser gestionada por las AFORES y contribuir al financiamiento de la pensión. Lo anterior, sin afectar la capacidad de financiamiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) pues no aplicaría para los recursos que ya tienen captados, se aplicarían a los recursos generados por los trabajadores posterior a la reforma. Asimismo, los trabajadores que aún no tienen resuelta su vivienda, pueden elegir salirse de este esquema e invertir ese 5% en el INFONAVIT.

Esta iniciativa puede elevar la tasa de contribución de manera automática al 16% (considerando un 4.5% de aumento gradual a la tasa de contribución para llevarla del 6.5% al 11%), con la salvedad de que, quien aún no tenga resuelto el tema de vivienda propia, pueda elegir salirse del nuevo esquema automático (*opt out*) para que el 5% de su salario, a partir de la reforma, se dirija al INFONAVIT.

De esta manera, se logra que los trabajadores afiliados al IMSS, que tienen resuelto su problema de vivienda, tengan la oportunidad de elevar automáticamente su tasa de contribución, pero a la vez, se deja abierta la opción de que el trabajador decida que el 5% de su salario se aporte al INFONAVIT mediante un mecanismo *opt out*.

Al optar quedarse el trabajador en el esquema de invertir automáticamente el 5% de sus recursos en su AFORE en lugar de su subcuenta de vivienda en el INFONAVIT (esquema *opt out*) tendría como beneficio una mayor tasa de reemplazo de manera automática y obtener mejores rendimientos por haber de manera natural mayores opciones de inversión por acumular mayores recursos.

A este respecto, la Fundación de Estudios Financieros, A.C. (FUNDEF)<sup>61</sup> menciona que el rendimiento promedio del 2001 al 2013 de la subcuenta de vivienda en términos nominales ha estado por encima del 5% lo que equivale a 2.6% en términos reales, mientras que el rendimiento promedio del SAR desde su creación y hasta marzo de 2015 fue de 12.41% nominal y 6.14% en términos reales. Aunque actualmente el trabajador puede retirar el fondo de vivienda cuando alcanza la edad de jubilación, destinar estos recursos al retiro de manera temprana presenta una ventaja enorme en rendimientos.

Por su parte, dada la evolución de los mercados financieros y las condiciones de cobranza del INFONAVIT, éste no debería tener dificultades para acudir a los mercados financieros y obtener financiamiento para llevar a cabo sus actividades crediticias en beneficio de los trabajadores.

Es importante mencionar que esta propuesta no cuestiona los beneficios sociales del INFONAVIT ni la existencia misma del Instituto, así como tampoco cuestiona la bondad del pago de los créditos otorgados al trabajador vía las aportaciones del 5%.

De acuerdo con el INFONAVIT<sup>62</sup>, el rendimiento anual promedio de la Subcuenta de Vivienda (SCV) en los últimos diez años fue de 6.52% y en 2016 de 6.81%, mientras que la tasa hipotecaria fue similar a la otorgada por la banca comercial salvo para los trabajadores que perciben ingresos de hasta 4,600 pesos mensuales para los cuáles la tasa fue inferior a la de la banca comercial debido al mecanismo de apoyo del pago mensual.

Asimismo, el Subdirector de Planeación y Finanzas del INFONAVIT,<sup>63</sup> señaló que el rendimiento anual promedio de la SCV de los últimos diez años fue superior al rendimiento otorgado por la SB2, es decir que en los últimos diez años la SCV otorgó menores rendimientos que la SB1, SB3 y SB4, y el rendimiento de 2016 fue superior al otorgado por la SB1 y la SB2, es decir que en 2016 la SCV otorgó menores rendimientos que la SB3 y la SB4.

Transferir el 5% de los recursos del trabajador en lugar de a la cuenta de vivienda INFONAVIT a la AFORE para impactar directamente el ahorro de su pensión implicaría que el INFONAVIT ya no captaría todos los recursos del 5% de los trabajadores por lo que para no acotar su financiamiento que hoy es exclusivo de la SCV, tendría que acudir a los mercados financieros para fondear sus actividades hipotecarias. Una emisión de bonos por parte del INFONAVIT debería ser bien recibida por los mercados financieros dada la certeza en el pago de los créditos hipotecarios de este instituto, ya que el pago de los mismos vía las aportaciones del 5% y la entrega de los mismos por parte del patrón al INFONAVIT se realizaría de manera similar a la actual.

Similarmente el mecanismo de apoyo del pago mensual se mantendría ya que a la fecha es un costo que reduce los rendimientos de la SCV. El cambio en la forma de financiar las actividades del INFONAVIT no tiene por qué tener efectos en los apoyos que este instituto otorga a los trabajadores de menores salarios.

El único requisito sería que al momento de solicitar un crédito el trabajador haga efectiva su opción de trasladar sus aportaciones del 5% de la cuenta del retiro y dedicarlas al pago de su crédito.

Para los trabajadores, el contar con un 5% adicional de aportaciones para el retiro les permitirá incrementar de manera significativa la tasa de reemplazo no sólo por la mayor aportación sino por los mayores rendimientos que tendrán estas aportaciones en las cuentas del retiro durante sus años de trabajo.

Finalmente, al instrumentar la transferencia de la aportación de la SCV a las cuentas de pensiones es importante que la aportación del 5% tenga el mismo tratamiento que las aportaciones de retiro, cesantía y vejez con el fin de que aumente su pensión hasta donde alcancen sus recursos. Es evidente que al haber un 5% adicional, el trabajador estará mayor tiempo cubierto.

Una opción complementaria a la del INFONAVIT para aumentar la tasa de reemplazo, es establecer tasas crecientes de contribución al retiro conforme avanza la edad del trabajador y/o se incrementa el nivel de ingresos. Lo anterior lo hace el programa "Save More Tomorrow" de Estados Unidos. De esta manera, se logra compaginar la tasa de ahorro con el perfil de gasto de la población en el transcurso de su vida; cuando el trabajador está iniciando su vida laboral y se enfrenta a mayores gastos, su porcentaje de ahorro es menor, y dicho porcentaje se incrementa conforme hay incrementos de salario hasta el final de la carrera laboral en donde un mayor porcentaje de ahorro es congruente con menores gastos.

Otra opción para incrementar la tasa de contribución es establecer la obligación de que los patrones aporten anualmente la prima de antigüedad a la cuenta individual para el retiro en lugar de que se le pague al trabajador hasta el momento de su renuncia o despido. De esta forma, la prima de antigüedad le generará rendimientos al trabajador durante su vida laboral y se incrementará su ahorro para el retiro, pudiendo el trabajador retirar dicha prima de antigüedad del fondo de ahorro o bien dejarla, ante un despido o renuncia.

Una combinación de las opciones anteriores podría llevar a un incremento de hasta 16% de tasa de contribución y como se describe más adelante en la sección 6.3, a través de la afiliación automática para incrementar el ahorro voluntario, la tasa de contribución podría alcanzar el 19%.

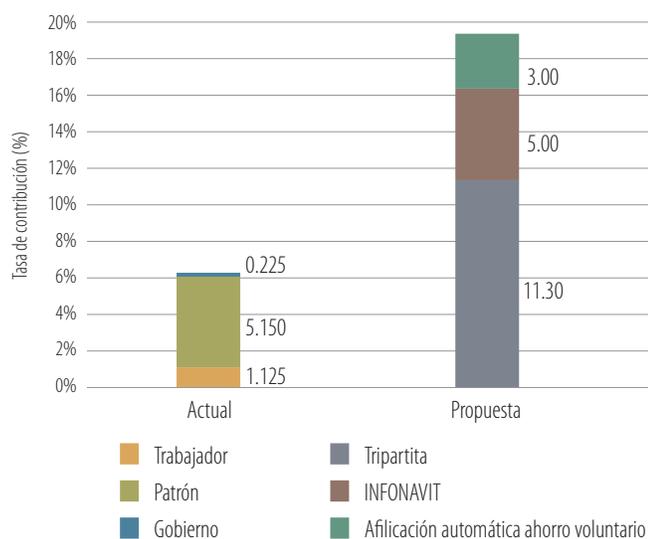
<sup>61</sup> FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS, A.C., *Una alternativa para incrementar el ingreso en el retiro en México. Una propuesta de política pública*, México, 2015.

<sup>62</sup> INFONAVIT, *Informe mensual de resultados al H. Consejo de Administración*, enero 2017. [https://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/775a4a3e-62c7-4a30-bfeb-2f7b48dff1e1/Enero\\_2017.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-775a4a3e-62c7-4a30-bfeb-2f7b48dff1e1-IQesYof](https://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/775a4a3e-62c7-4a30-bfeb-2f7b48dff1e1/Enero_2017.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-775a4a3e-62c7-4a30-bfeb-2f7b48dff1e1-IQesYof)

<sup>63</sup> Nota enviada por el Subdirector de Planeación y Finanzas del INFONAVIT a El Universal y publicada en la Sección Cartera el 20 de julio de 2017

*Una opción complementaria a la del INFONAVIT para aumentar la tasa de reemplazo, es establecer tasas crecientes de contribución al retiro conforme avanza la edad del trabajador y/o se incrementa el nivel de ingresos.*

**GRÁFICA 35. INTEGRACIÓN DEL INCREMENTO PROPUESTO DE LA TASA DE CONTRIBUCIÓN**



Nota: El incremento propuesto para la aportación tripartita requiere una definición de los porcentajes de cada parte considerando que la aportación del trabajador deberá incrementarse significativamente.

Fuente: Elaboración propia.

Considerando las estimaciones del FUNDEF observadas en la Gráfica 30 y una tasa de contribución del 19%, los trabajadores que empiecen a ahorrar antes de los 30 años pueden obtener tasas de reemplazo superiores al 60%. De ahí la importancia de no postergar la reforma pues cada año que pasa se perjudica el bienestar futuro de los adultos mayores que hoy son jóvenes en plena etapa productiva.

Un incremento a la tasa de contribución tendrá el inconveniente de disminuir el ingreso disponible de los trabajadores o de aumentar el costo laboral para el patrón, dependiendo cómo se absorba dicho incremento, pero en el primer caso, se supone que a mayor edad del trabajador menores compromisos financieros familiares tiene y por ello podría destinar esos recursos al ahorro para su retiro.

En cuanto a las tasas de contribución es importante considerar que en México los trabajadores pueden retirar parte de sus aportaciones por desempleo y matrimonio.

Aunque estos retiros tienen un impacto directo sobre la tasa de reemplazo, el monto de los mismos a la fecha no ha sido significativo. De 2009 a 2016 el promedio anual los retiros por desempleo ha sido de 7,700 millones de pesos y de 138 millones pesos para el caso de los retiros por matrimonio<sup>64</sup>. Si bien, estos retiros no son significativos ya que representan el 0.26% y el 0.005% del total de los recursos en el SAR, sí son contrarios al objetivo de largo plazo del ahorro para el retiro.

Es importante que el sistema nacional de pensiones considere la disparidad laboral de género que existe en nuestro país ya que las mujeres:

- Tienen una esperanza de vida aproximadamente 6 años mayor que los hombres<sup>65</sup>;
- Reciben un menor ingreso por hora que los hombres tanto en el sector secundario (18.9% menos) como en el terciario (7.1% menos)<sup>66</sup>, y
- Tienen una menor densidad de cotización.

Lo anterior ocasiona que, al momento del retiro, las mujeres tengan un menor saldo en su cuenta individual para cubrir una jubilación por un mayor número de años.

Para atender esta problemática, se propone establecer aportaciones gubernamentales adicionales para las mujeres de acuerdo con parámetros que establezca la SHCP a través de la Unidad de Pensiones.

### 5.5.2 Incrementar la cuota social e introducir el ahorro solidario en el sector privado

En el sector privado, para los trabajadores con ingresos inferiores a 15 veces el salario mínimo, aplica la cuota social que el gobierno otorga para apoyar a los afiliados con este nivel de ingresos que varía de acuerdo con el salario que recibe el trabajador de \$4.08 a \$4.89 pesos, incrementando así la contribución de 0.225% al saldo final de su subcuenta. Al 2014, **89.1%** de los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS con una cuenta activa han recibido la cuota social.

En el sector público afiliados al ISSSTE, la cuota social fija es el equivalente al 5.5% del salario mínimo general de la Ciudad de México al 1º de julio de 1997 actualizada trimestralmente con el índice de precios (\$4.08 pesos) y se paga a los trabajadores que ganan menos de 10 veces el salario mínimo. Al 2014, el **99.6%** de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE con una cuenta activa recibieron la cuota social.

<sup>64</sup> CONSAR, *Radiografía del sistema de pensiones a 20 años de su creación*, Julio 2017.

<sup>65</sup> INEGI, *Esperanza de vida al nacimiento según sexo, años seleccionados de 1990 a 2030*.

<sup>66</sup> INEGI, *ENOE*, Tercer trimestre de 2017.

La cuota social del sector privado podría aumentar paulatinamente en un porcentaje definido, dando mayor énfasis a aumentar cuota a los trabajadores de menores ingresos o bien, no aumentar cuota social pero aumentar tasa de reemplazo mediante la deducibilidad al 100% como incentivo fiscal al ahorro voluntario de los trabajadores bajo el esquema de “ahorro solidario” en donde participan las empresas como patrón, pues de este modo al incentivarse a los patrones con la deducción les sería más rentable dar esta prestación de ahorro solidario a sus trabajadores (fondo de ahorro de las empresas). Asimismo, el gobierno podría potenciar el recurso público invertido en pensiones si también colabora con una aportación adicional como incentivo al ahorro voluntario del trabajador.

La otra inequidad que debe corregirse paulatinamente es que los trabajadores afiliados al ISSSTE cuentan además con un beneficio de contribución por parte del Gobierno Federal llamado **ahorro solidario**, en donde los trabajadores aportan de manera voluntaria 1 ó 2% de su salario (con tope de 10 veces el salario mínimo) y por cada peso aportado, el gobierno agrega 3.25 pesos, si bien es un gran incentivo para que los trabajadores del sector gubernamental federal hagan aportaciones voluntarias, debe valorarse que es inequitativo versus los trabajadores privados por lo que se sugiere, en la medida de disponibilidad presupuestal, que el gobierno por cada peso ahorrado por el trabajador aporte una cantidad al ahorro del trabajador, por pequeña que ésta sea, para que sea un incentivo que se pueda ir incrementando con disponibilidad presupuestal. Lo anterior sería una manera de matizar de manera gradual las inequidades entre uno y otro sistema.

### 5.5.3 Aumentar la densidad de cotización

La densidad de cotización, entendida como porcentaje de la vida laboral del jubilado que cotiza a su AFORE, afectaría, por supuesto, al saldo final de las AFORES. Sin embargo, y en una perspectiva similar al caso de la tasa de contribución (al incrementarla del 6.5% del salario del trabajador al 11%), su efecto sobre el gasto fiscal neto del gobierno para complementar las pensiones del periodo 2016-2050 es poco significativa, como se verá en el siguiente cuadro:

**CUADRO 22. EFECTO DE LA DENSIDAD DE COTIZACIÓN EN EL GASTO FISCAL NETO DEL GOBIERNO FEDERAL (PORCENTAJE DE PIB) PARA COMPLEMENTAR LAS PENSIONES DEL PERIODO 2016-2050 BAJO EL ESQUEMA LSS73**

Densidad de cotización	91.5%	66 %	75 %
Gasto/PIB*	43.0	46.4	45.2
AFORES/PIB**	27.1	21.8	23.7

\* Valor presente 2016

\*\* Saldo de las AFORES en 2050

Fuente: *Elaboración propia.*

Como se puede observar, el cambio en la densidad de cotización tendría un claro impacto en el saldo de las AFORES, el cual bajo el supuesto original es de 27.1% del PIB y con el supuesto de 66% de densidad llega a 21.8% del PIB, mientras que con el 75% de densidad llega a 23.7% por ciento del PIB.

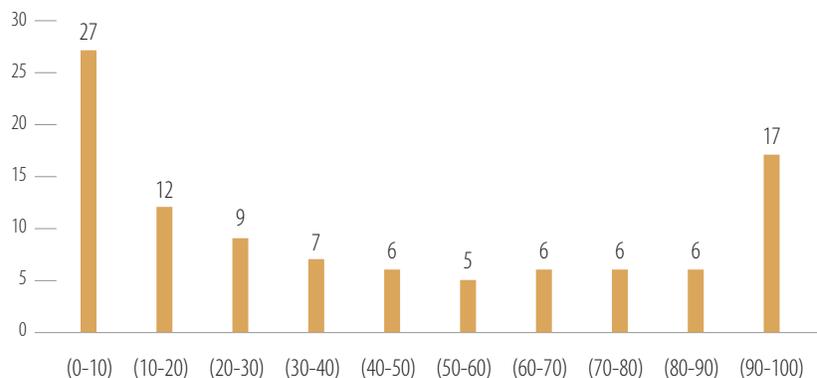
Sin embargo, el impacto en el gasto fiscal neto del periodo 2013-2050 es poco significativo: de 43% del PIB en el caso con una densidad de cotización del 91.5% pasa a 46.4% del PIB con una densidad de cotización de 66% y a 45.2% con una densidad de cotización de 75% de la vida laboral del pensionado, suponiendo una compensación al 50 por ciento de las pensiones de la “generación de transición”. Es decir, el gasto fiscal neto sigue siendo superior al 43% del PIB y, con ello, alarmante.

El bajo efecto sobre el gasto fiscal neto de la densidad de cotización se debe a que la mayor parte de la “generación de transición” se seguirá jubilando bajo la LSS73 dada la mayor pensión que se obtendrá bajo ese esquema.

Sin embargo, para la generación SAR el incremento en la densidad de cotización es de vital importancia para lograr cumplir con el requisito de 24 años cotizados para tener derecho a pensión. Un trabajador que empieza a laborar a los 25 años requiere de una densidad de cotización mínima de 60% para tener derecho a pensión.

A este respecto, la CONSAR en febrero de 2017 publicó un estudio<sup>67</sup> sobre las densidades de cotización de los cuentahabientes de la generación SAR donde se muestra que 65% de éstos tiene densidades de cotización menores al 60% y que la densidad promedio de todos los cotizantes al IMSS Generación AFORE es 42.9%.

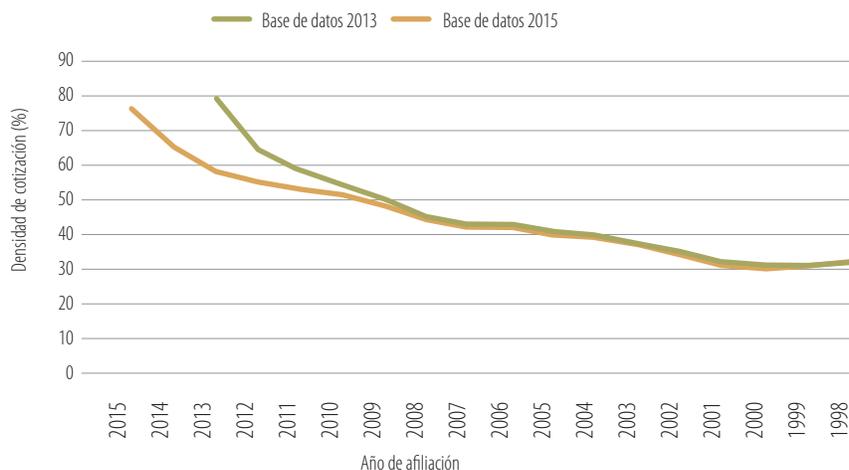
**GRÁFICA 36. PORCENTAJE DE CUENTAHABIENTES POR DENSIDAD DE COTIZACIÓN (GENERACIÓN SAR)**



Fuente: CONSAR.

En este mismo estudio la CONSAR analiza la densidad de cotización de los trabajadores a través del tiempo, al comparar los datos de 2013 y 2015 y encuentra que, en los dos primeros años de incorporación al SAR, los trabajadores disminuyen de manera significativa su densidad de cotización.<sup>68</sup>

**GRÁFICA 37. DENSIDAD DE COTIZACIÓN SEGÚN ANTIGÜEDAD EN EL SAR (GENERACIÓN SAR)**



Fuente: CONSAR.

<sup>67</sup> CONSAR, *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, Documento de trabajo N° 3, febrero 2017, p.11.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.20.

En la gráfica anterior se puede observar no sólo que los trabajadores afiliados en 2013 bajaron su densidad de cotización de 79% a 58% sino también que la mayoría de los trabajadores de la generación SAR afiliados entre 1998 y 2003 difícilmente tendrán una densidad de cotización superior al 35% al momento de su retiro, por lo que no tendrán derecho a pensión. Para estos trabajadores, el Estado debe garantizar que se les regrese el dinero que ahorraron al cumplir los 65 años, lo cual debe ser masivamente comunicado con el fin de que dichos adultos mayores recuperen sus ahorros y no los pierdan por ignorar que los tienen o bien, el mecanismo para recuperarlos.

De acuerdo con la CONSAR este comportamiento se debe principalmente a la intermitencia laboral que existe en México entre el mercado formal y el informal, lo que ocasionará que la mayoría de los trabajadores en México al momento de su retiro se vuelvan parte de la población objetivo de la Pensión Universal o de los programas asistenciales para los adultos mayores.

Es importante fomentar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral formal lo antes posible ya que un mayor número de años cotizando les permitirá acumular mayores recursos en su cuenta individual y alcanzar una mejor tasa de reemplazo. A la vez, es de suma importancia que la generación SAR entienda la necesidad de contar con altos porcentajes de densidad de cotización y los efectos de no poder cumplir con los requisitos para tener derecho a una pensión. Este entendimiento puede incentivar que el mismo trabajador, que hoy oscila entre el mercado formal y el informal, exija su incorporación al mercado formal y mantenga sus aportaciones al SAR mientras se encuentra en el mercado informal.

Para la densidad de cotización también es positiva la portabilidad universal que se analizó en un apartado anterior, pues el reconocimiento de la antigüedad del trabajador cotizando en esquemas especiales, aumentan su densidad de cotización.

**5.5.4 Incrementar los rendimientos**

Es necesario contar con esquemas más flexibles que permitan mayores rendimientos, ligados al riesgo de inversión. Liberalizar el régimen de inversión permite que las AFORES generen rendimientos más competitivos.

El rendimiento histórico del sistema, al cierre de junio de 2017 fue de 11.55% nominal, con un plazo promedio de la cartera de inversiones de las SIEFORES de 10.2 años, siendo la participación de las SIEFORES en el mercado de deuda privada del 24.71% del total en circulación.<sup>69</sup>

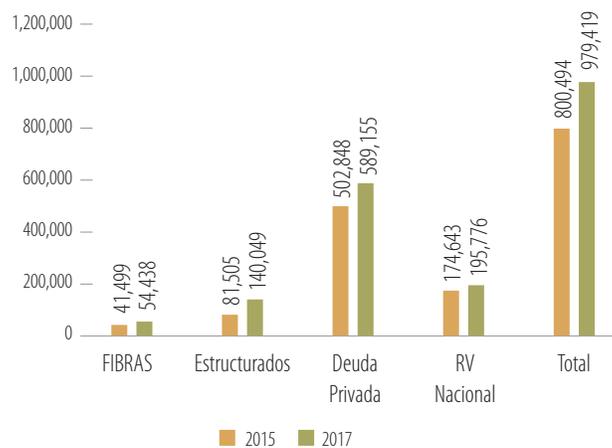
Se debe reconocer que, a 20 años del sistema, se ha flexibilizado el régimen de inversión, impactando de manera positiva los rendimientos netos, pero ha sido un proceso muy lento. De 1997 a 2004, únicamente se permitió invertir en deuda y divisas, es hasta 2005 que se autoriza la inversión en renta variable y apenas hace 10 años, se autorizó la inversión en Bursatilizados, CKD's y FIBRAS.

Si bien es innegable la evolución para flexibilizar la inversión, se deben seguir dando pasos en este sentido para que la tasa de reemplazo aumente al mejorar los rendimientos por mayor exposición al riesgo. Asimismo, es clave **diversificar el portafolio** de las AFORES pues más del 70% se encuentra invertido en renta fija (52% en deuda gubernamental y 19% en deuda corporativa), nivel inusualmente alto para un portafolio pensionario entre los países de la OCDE.<sup>70</sup>

Dicho lo anterior, también es importante destacar que el Estado tiene un deber fiduciario de proteger con las normas aplicables, que las AFORES no sobrepasen límites de riesgo prudenciales para no perjudicar los ahorros de los trabajadores ante la volatilidad de los mercados financieros, pero es de considerarse que **la inversión en deuda fija pública debe disminuir** para ampliar la inversión de las SIEFORES en **capital público y privado en renta fija corporativa nacional e internacional**.

Asimismo, debe ampliarse el límite, con la debida diligencia, para que las SB 4 y SB 3 puedan invertir más en renta variable, deuda privada, estructurados y FIBRAS para generar mayores rendimientos, más aún cuando están siendo tan atractivos los fondos de las AFORES para financiar este tipo de actividades productivas, según se observa su incremento en la siguiente gráfica, en donde en tan sólo en un año, los recursos invertidos aumentaron de 800,494 millones de pesos a 979,419 (a junio de 2017).

**GRÁFICA 38. INVERSIÓN DE LAS AFORES EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**



Fuente. CONSAR. Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 años de su creación, 2017.

<sup>69</sup> CONSAR, Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 años de su Creación, p.12.

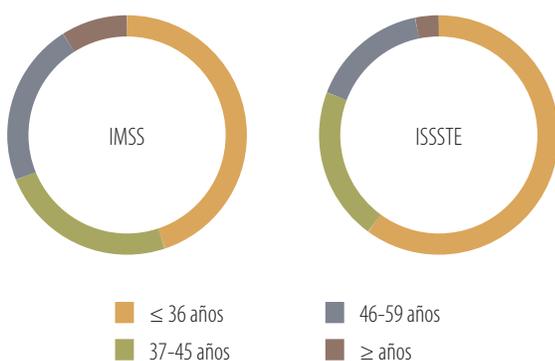
<sup>70</sup> Idem, pp. 75 y 76.

## La introducción del modelo de “Target Date Funds” puede ser muy benéfico para el sistema ya que permite aumentar los plazos promedio de la tenencia de valores y obtener mayores rendimientos.

Si bien la propuesta de flexibilizar los límites de inversión debe analizarse dependiendo el grado de riesgo al que puede estar sujeto el capital de cada trabajador por su cercanía con la jubilación, se considera que debe otorgarse flexibilidad a cada AFORE para determinar no solamente el grado de exposición al riesgo de manera diferenciada, sino también la solidez del proceso de toma de decisiones de inversión y control de riesgo y ampliar así sus posibilidades de inversión, a través de autorizaciones de la CONSAR a cada AFORE dependiendo su administración de riesgos y gobierno corporativo. Permitiendo a las AFORES más robustas tomar un mayor riesgo en su portafolio de inversiones, sobre todo en el extranjero, para apoyar el aumento del patrimonio de los trabajadores con mejores rendimientos. Esta medida sería similar a las autorizaciones que ha dado la CONSAR para substituir el Valor en Riesgo (VaR, *value at risk* por sus siglas en inglés) por otras métricas y otorgar un visto bueno con respecto a los Portafolios de Referencia.

Si consideramos las cuentas administradas por las AFORES de trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE, divididas por edad, tenemos que **hay un gran potencial de aumentar rendimientos por exposición al riesgo en las SB 3 y SB 4**, pues como se muestra a continuación, son la mayor cantidad de cuentas administradas (entre el 45% y 60%):

**GRÁFICA 39. CUENTAS ADMINISTRADAS POR LAS AFORE POR EDAD**

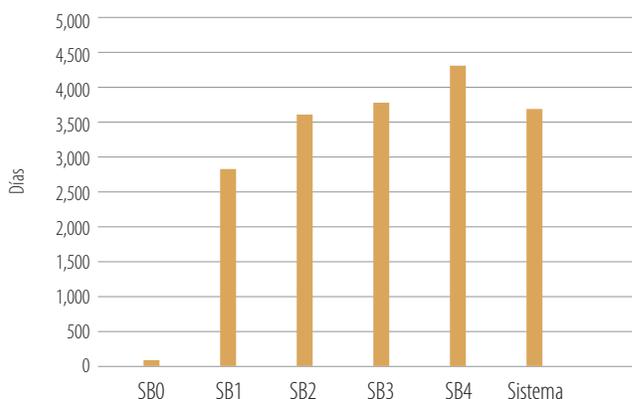


Notas: Datos preliminares para el último trimestre de 2014. IMSS: incluye a los trabajadores del IMSS registrados en una AFORE y a los trabajadores asignados con dinero depositado en una SIEFORE. El desglose por sexo no incluye a los trabajadores asignados cuando se desconoce su sexo. ISSSTE: incluye a los trabajadores que solo han contribuido al ISSSTE y no tienen número de seguro social (solo trabajadores del ISSSTE) y los trabajadores que contribuyen actualmente al ISSSTE y tienen número de seguro social, porque ya contribuyeron al IMSS en el pasado (trabajadores del ISSSTE mixtos).

Fuente: CONSAR.

Otra alternativa es **utilizar un modelo de “Target Date Funds”** el cual modifica de manera paulatina los componentes del portafolio dependiendo de los años que faltan para que el trabajador alcance la edad de retiro, de tal manera que, en lugar de tener grados de riesgo por bloques de edad, el grado de riesgo se modifica anualmente abriendo la posibilidad de tener mejores rendimientos al estar menos expuesto a la volatilidad de los mercados financieros. Este modelo disminuye el potencial de cambiar de perfil de riesgo en un momento inadecuado de mercado y genera incentivos de inversión de largo plazo, permitiendo una exposición a inversiones en valores de deuda con mayor duración y en renta variable durante más tiempo.

**GRÁFICA 40. PLAZO PROMEDIO PONDERADO POR SIEFORE BÁSICA**



Fuente: CONSAR.

Si bien existen portafolios de referencia aprobados por el regulador, éstos deben buscar adecuar el plazo y perfil del activo con el tiempo restantes para empezar a pagar las pensiones, por lo que deben tender a alargar los plazos de inversión.

En este sentido la introducción del modelo de “Target Date Funds” puede ser muy benéfico para el sistema ya que permite aumentar los plazos promedio de la tenencia de valores y obtener mayores rendimientos; sin embargo, la transición a este modelo presenta retos significativos, dado el tamaño de los portafolios de inversión comparado con la disponibilidad y profundidad del mercado de valores mexicano. Por lo que se hace evidente la necesidad de ampliar el límite de inversión extranjera de las AFORES, que actualmente es del 20%, el más bajo comparado con los fondos de pensiones de otros países de la OCDE. Si bien el límite en el porcentaje de inversión en valores del extranjero fomenta la inversión en

valores nacionales, dada la necesidad de mayores rendimientos, así como del incremento importante en el saldo de las AFORES, consideramos que podría **permitirse la inversión del 40% de los fondos en otros países**, con un incremento anual fijo para alcanzar este límite de manera paulatina y no afectar la inversión doméstica.

A este respecto, es importante analizar que los límites de inversión no se encuentren establecidos en ley, sino que éstos sean establecidos en reglas prudenciales de la CONSAR para que se puedan ajustar de manera periódica.

**CUADRO 23. CONSUMO Y LÍMITE DE ACTIVOS EXTRANJEROS DE FONDOS DE PENSIONES EN PAÍSES DE LA OCDE**

PAÍS	CONSUMO DE VALORES EXTRANJEROS (% DE ACTIVOS)	LÍMITE REGULATORIO GLOBAL EN ACTIVOS EXTRANJEROS
Estonia	76.4	Sin límite regulatorio.
Portugal	55.4	Sin límite regulatorio.
Países Bajos	42.9	Sin límite regulatorio.
República Eslovaca	41.6	Sin límite regulatorio.
Canadá	29.6	Sin límite regulatorio.
Noruega	26.8	Sin límite regulatorio.
Japón	19.8	Sin límite regulatorio.
Estados Unidos	19.6	Sin límite regulatorio.
Eslovenia	41.5	Sin límite regulatorio para los países UE y OCDE.
Dinamarca	26.8	Sin límite regulatorio para los países OCDE.
Suiza	37.8	Sin límite regulatorio, límite por divisa 30% (cobertura permitida).
Luxemburgo	56.7	Sistema SEPCAV y ASSEP: sin límite regulatorio Sistema CAA supervisados: sin límite regulatorio.
Islandia	24.9	Sólo se permite la inversión en activos de países de la OCDE.
República Checa	13.9	Sin límite regulatorio global, existen límites dentro de activos específicos.
Chile	36.5	Depende del fondo: A:100%, b:90%, C:75%, D:45% y E:35%. Existe un límite de la suma de todos los fondos (80%).
Perú	27.7	30% del límite operativo, aunque hay un límite legal de 50%.
Colombia	15.5	Depende del fondo: A:40%, B: 60%, C:70% y D: 40%.
<b>México</b>	<b>13.68</b>	<b>20%, independientemente de la clase de activo.</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>33.8</b>	

Nota: Tercer trimestre de 2017 para México, 2011 para el resto de países.

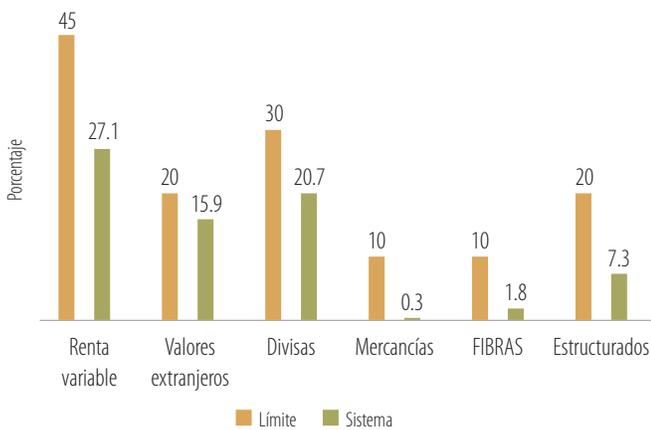
Fuente: CONSAR.

Una flexibilización del límite regulatorio en los activos extranjeros que manejan las SIEFORES no está asociada con un desplazamiento total de la inversión doméstica, el límite podría incrementarse gradualmente sin que las AFORES pierdan capacidad o interés para continuar financiando actividades productivas nacionales.

En la flexibilización del régimen de inversión es importante tener en consideración que a la fecha existen dos factores que parecerían indicar que no es necesaria esta flexibilización, pero éstas no aplican para todas las AFORES:

- En algunos casos, las inversiones en las SIEFORES no están cerca de los límites actuales, y
- La estructura global de los portafolios ha mostrado pocas variaciones de 2013 a la fecha.

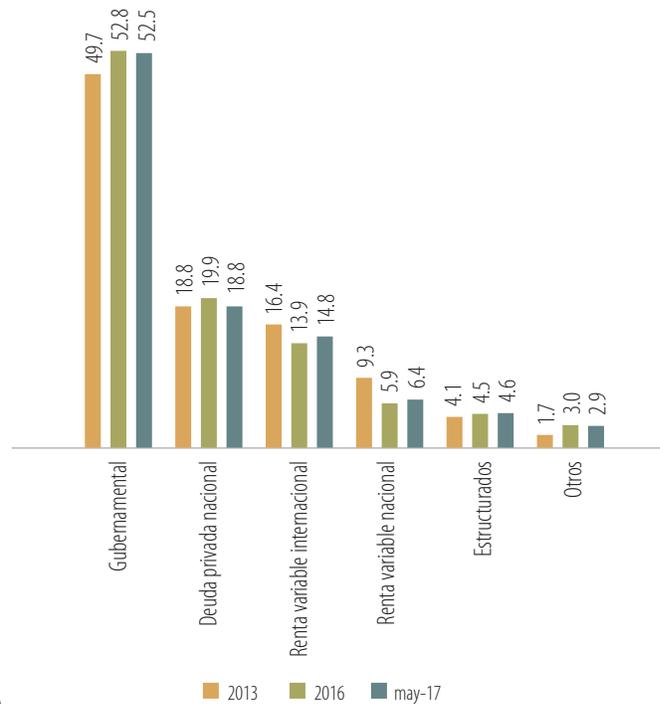
**GRÁFICA 41. APROVECHAMIENTO DEL RÉGIMEN DE INVERSIÓN SB4**



Fuente: CONSAR.

Cabe mencionar que en la gráfica anterior se presenta el aprovechamiento del sistema como un promedio, lo que implica que existen SIEFORES que están más cerca de los límites y lo valioso sería que la CONSAR reflejara en su análisis las SIEFORES que están más cerca de los límites o bien en los límites, pues estas SIEFORES son las que deberían ser atendidas con la flexibilización que requieren para maximizar su portafolio y con ello los rendimientos de los trabajadores. Lo anterior toma mayor relevancia en el caso de las inversiones en valores extranjeros.

**GRÁFICA 42. COMPOSICIÓN DE LAS CARTERAS DE LAS SIEFORES (TOTAL DEL SISTEMA)**

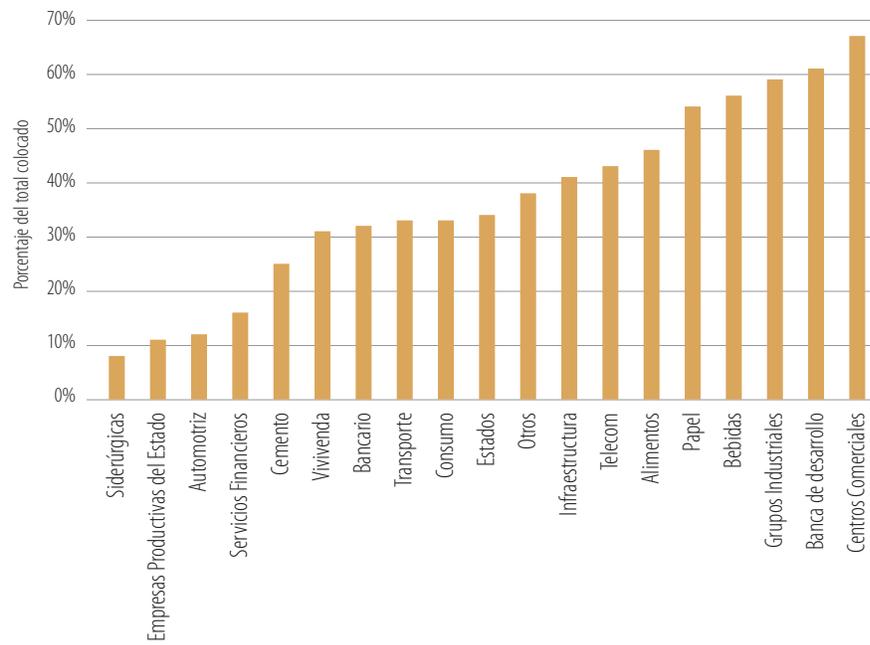


Nota: "Otros" incluye Fibras, Deuda internacional y Mercancías.

Fuente: CONSAR.

La estabilidad observada de 2013 a la fecha en los portafolios de inversión de las SIEFORES es un factor que demuestra la necesidad de flexibilizar el régimen de inversión para potenciar sus rendimientos entre más opciones generadas por la ampliación de determinados límites como se verá más adelante.

La alta participación que tienen las SIEFORES en ciertos sectores de la economía les dificulta que modifiquen sus portafolios de manera significativa por lo que se requiere ampliar las opciones de inversión con las que actualmente cuentan, en especial ampliando el límite para invertir en valores fuera de México.

**GRÁFICA 43. PARTICIPACIÓN DE LAS SIEFORES SOBRE LA DEUDA PRIVADA LOCAL DE LARGO PLAZO**

Fuente: CONSAR.

Esta misma concentración de inversión por parte de las SIEFORES se observa en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) en donde sus inversiones representan un alto porcentaje y dado que los activos de las AFORES crecen más rápido que la BMV, ésta se encarece ante la alta demanda (cautiva por disposición legal) y no es suficiente para cubrir las necesidades de estos inversionistas.

Para lo anterior, se sugiere que la ampliación del límite de inversión extranjera (20%) no sea generalizado para todas las AFORES (aumento vía ley), sino que sea una disposición administrativa que aumente el límite de manera diferenciada, previa evaluación de la CONSAR, basándose para ello en reglas prudenciales y **bajo un régimen de autorización especial** en el que se logre diferenciar entre las AFORES que pueden invertir más en inversión extranjera, dependiendo de su cumplimiento de requisitos de control de riesgos y gobierno corporativo robusto.

Asimismo, se sugiere revisar el **índice de diversificación** que le da más peso a la deuda local con el fin de apoyar a la economía nacional. Debe considerarse que las emisiones de deuda corporativa no son suficientes para la magnitud de recursos que administran las AFORES y por tanto puede existir una distorsión de precios.

#### 5.5.5 Incrementar la calidad de los traspasos

Debido a que, por una parte, los trabajadores no suelen involucrarse mucho en sus cuentas individuales ya que ven el retiro como algo lejano (de 20 a 40 años) y por otra parte, los conceptos financieros no son fáciles de entender, a pesar de los esfuerzos en educación financiera y previsional que se han realizado los últimos años, la CONSAR estima que **9 de cada 10 traspasos entre AFORES son inducidos por un promotor**<sup>71</sup> (vendedor de AFORE) lo que se ha traducido en los siguientes costos para los trabajadores y las propias AFORES, disminuyendo con esto el rendimiento neto:

<sup>71</sup> CONSAR, Informe al Congreso de la Unión, 25 julio 2017.

## *La evaluación de las AFORES no debe hacerse solamente con base en el rendimiento neto que ofrecen, sino que debe incorporar otros temas tales como calificación como gestor de inversiones, calidad en el servicio y asesoría financiera para el retiro, entre otros.*

- Traspasos excesivos;
- Traspasos sin valor agregado para el trabajador (menor rendimiento neto);
- Reclutamiento de agentes promotores;
- Elevado gasto comercial, y
- Necesidades de liquidez para llevar a cabo los traspasos.

Lo anterior ha sido contraproducente para la productividad y sostenibilidad del sistema y contrario a la necesidad de disminuir los costos de administración para el trabajador, razón por la que se ha regulado este tipo de traspasos desde 2014 pues los incentivos para traspasar a un trabajador no están alineado a mejores rendimientos necesariamente y esto lo perjudica.

Debe procurarse la disminución de gastos de comercialización (promotores) y se lograría si se sigue fortaleciendo la regulación que, si bien respeta la libertad del trabajador para cambiarse de AFORE, la misma se limite cuando se realice sólo por la intervención de un promotor y sin ofrecer un valor agregado al trabajador. El hecho de enfocar la regulación en los traspasos que realmente tienen valor para el trabajador, brinda certidumbre al propio trabajador pues con el cambio de AFORE no se verá mermado en el rendimiento neto o en servicios de valor agregado que obtiene en la AFORE en la que se encuentra y a su vez se incentiva que las AFORES sean más competitivas al premiarlas con estabilidad cuando se enfocan en ganar mercado mediante la generación de mayores beneficios a sus clientes y no sólo por gastar cantidades considerables en la contratación de más promotores para atraer clientes de otras AFORES sin ofrecer al trabajador verdaderos beneficios para su cuenta individual.

Es importante recalcar que la evaluación de las AFORES no debe hacerse solamente con base en el rendimiento neto que ofrecen, sino que debe incorporar otros temas tales como calificación como gestor de inversiones, calidad en el servicio y asesoría financiera para el retiro, entre otros. La disponibilidad de esta información permitirá que los trabajadores tomen una decisión más informada respecto de la AFORE de su preferencia y contribuirá a la educación financiera sobre el retiro permitiendo una mayor competencia entre las AFORES.

Asimismo, las evaluaciones de las AFORES deberían llevarlas a cabo terceros independientes acreditados por la autoridad, para evitar conflictos de interés. Con lo anterior, se podrán tener parámetros de comparación entre AFORES que ofrezcan diferentes servicios en lugar de tener servicios estandarizados que restan capacidad de competencia entre las AFORES y desincentivan la innovación en servicios.

Otra cuestión que debe valorarse es el círculo virtuoso que se genera para el sistema cuando un trabajador permanece en la AFORE que le brinda mayores beneficios en su cuenta individual tanto en rendimiento neto como en servicio ya, que al permanecer los recursos por más tiempo se pueden invertir a un mayor plazo.

Para garantizar permanencia de trabajadores en las AFORES mejor calificadas por su servicio y su tasa de rendimiento neto, se les debería premiar e incentivar a dichas AFORES para seguir manteniendo dichos beneficios para el trabajador otorgándoles por ejemplo el beneficio de **permanencia de sus ahorradores por al menos 3 años**, siendo esta garantía de estabilidad un círculo virtuoso para el sistema, desde el punto de vista del trabajador sigue percibiendo los beneficios de su AFORE bien calificada como una de las que más beneficia a sus ahorradores en su cuenta individual y su vez la AFORE puede planear inversión de mayor plazo para dichos trabajadores a mejores tasa de interés lo cual se refleja en un mayor rendimiento neto de las cuentas individuales con mayor permanencia.

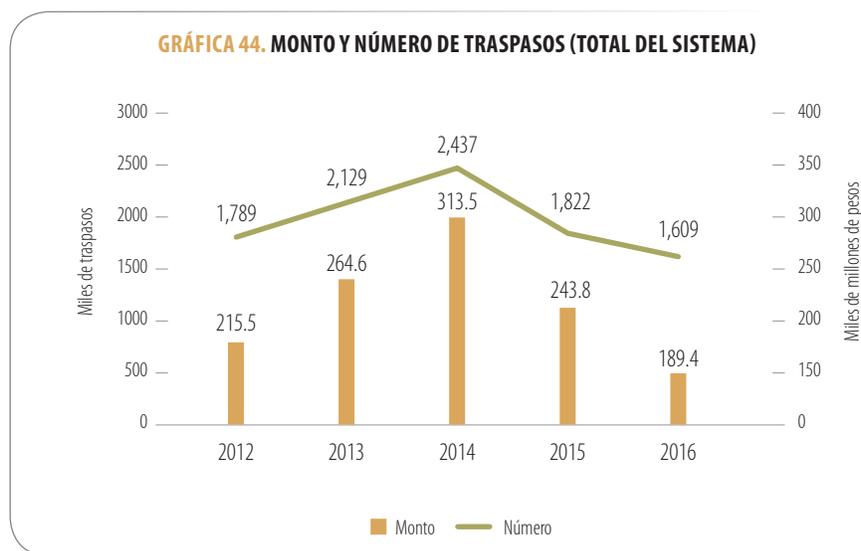
Muestra de los buenos resultados para el sistema de seguir trabajando en esta regulación, se demuestra con la siguiente información proporcionada por la CONSAR al Congreso de la Unión el pasado 25 de julio, en cuanto a las variaciones del 2011 al 2014 sobre el crecimiento acelerado de traspasos -en número de traspasos y monto (valor de los mismos en millones de pesos)- y se nota cómo, posterior a la regulación, disminuyen esos traspasos sin valor y el gasto comercial de las AFORES en promotores.

Los factores descritos habían perjudicado y pervertido la competencia en el sistema pues las AFORES gastaban en mayor representación comercial (agentes promotores) para "ganar" clientes de otra AFORE, pero sin implicar necesariamente que fuera un cambio significativo en beneficio del trabajador, lo que había producido un crecimiento constante de traspasos sin valor, tal como lo reportó la CONSAR al Congreso de la Unión.

Ante los riesgos que implicaba el incremento de los traspasos sin valor, la CONSAR se enfocó, del 2014 a la fecha, en emitir regulación<sup>72</sup> con el fin de modificar esta práctica realizando los siguientes cambios en el sistema para facilitar y fortalecer su supervisión:

1. Captura de datos biométricos del trabajador para autenticarlo plenamente.
2. Generación de Expediente Electrónico de Identificación del Trabajador.
3. Creación de la recertificación como incentivo a la retención.
4. Modificación del Documento de Rendimiento Neto para brindar mayor información y más accesible al trabajador.
5. Responsabilidad del traspaso de la AFORE receptora.
6. Mayores multas para traspasos indebidos.
7. Base de datos única de agentes promotores.
8. Aprobación de examen para participar en el SAR como promotor.
9. Biométricos para agentes promotores y áreas comerciales.
10. Cambios a las remuneraciones de agentes promotores.
11. Nuevo formato de traspaso con más información para el trabajador.

Con las medidas anteriores, se ha logrado una reducción en el monto y número de traspasos de 42.8% y 25.2%, respectivamente, en relación con 2014.<sup>73</sup>



Fuente. CONSAR. Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 años de su creación, 2017.

Asimismo, se ha mejorado la calidad de los traspasos aumentando los traspasos positivos de 32.8% en 2014 a 46.3% en 2016, se ha disminuido el gasto comercial en este rubro en casi 21% y se disminuyó la contratación de promotores en 38% en el mismo periodo.<sup>74</sup>

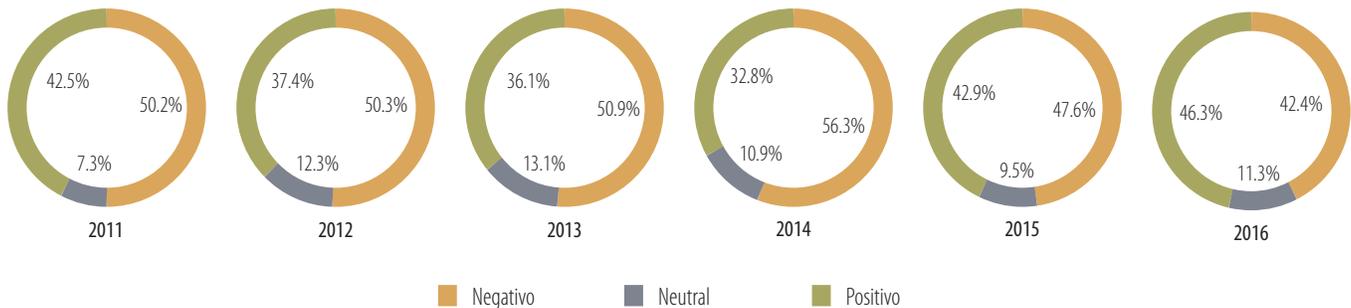
<sup>72</sup> Modificaciones a la Circular Única Operativa publicadas en el DOF el 29 de diciembre de 2014, 28 de diciembre de 2015, 21 de abril de 2016, 29 de junio de 2016, 25 de agosto de 2016, 18 de octubre de 2016 y 4 de julio de 2017.

<sup>73</sup> CONSAR. *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibidem.*

Se ha mejorado la calidad de los traspasos aumentando los traspasos positivos de 32.8% en 2014 a 46.3% en 2016, se ha disminuido el gasto comercial en este rubro en casi 21% y se disminuyó la contratación de promotores en 38% en el mismo periodo.

**GRÁFICA 45. CALIDAD DE LOS TRASPASOS ENTRE AFORES (TOTAL DEL SISTEMA)**

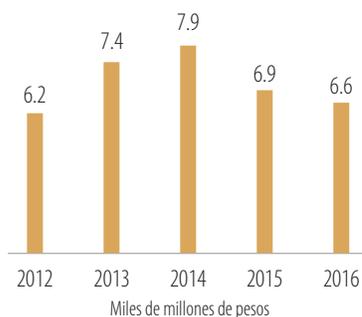


Fuente. CONSAR. Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 años de su creación, 2017.

Si bien, estas mejoras son sustanciales, se requiere seguir perfeccionando la regulación en materia de traspasos, estableciendo mayores **criterios de racionalidad** para que se realicen aquellos que realmente beneficien al trabajador (cuando sea hacia una AFORE que le brinde mejor rendimiento y servicio) pues como vemos en la gráfica anterior, sigue siendo el 42.4% un gran porcentaje de traspasos negativos (traspasos sin valor o perjudiciales por implicar un detrimento del rendimiento neto para los ahorros del trabajador).

Relacionado con los traspasos tenemos el gasto comercial que las AFORES destinan a esta labor con sus promotores y merece la pena mencionar que del 2014 al 2016 ha disminuido este rubro por la racionalización de este gasto de 7.9 a 6.6 miles de millones de pesos (como se demuestra en la siguiente gráfica) y gracias a las modificaciones regulatorias de los traspasos negativos, lo cual impactó de manera positiva, entre otros factores, en la comisión disminuyéndola de 1.20% en 2014 a 1.03% en 2017.

**GRÁFICA 46. GASTO COMERCIAL DE LAS AFORES (TOTAL DEL SISTEMA)**



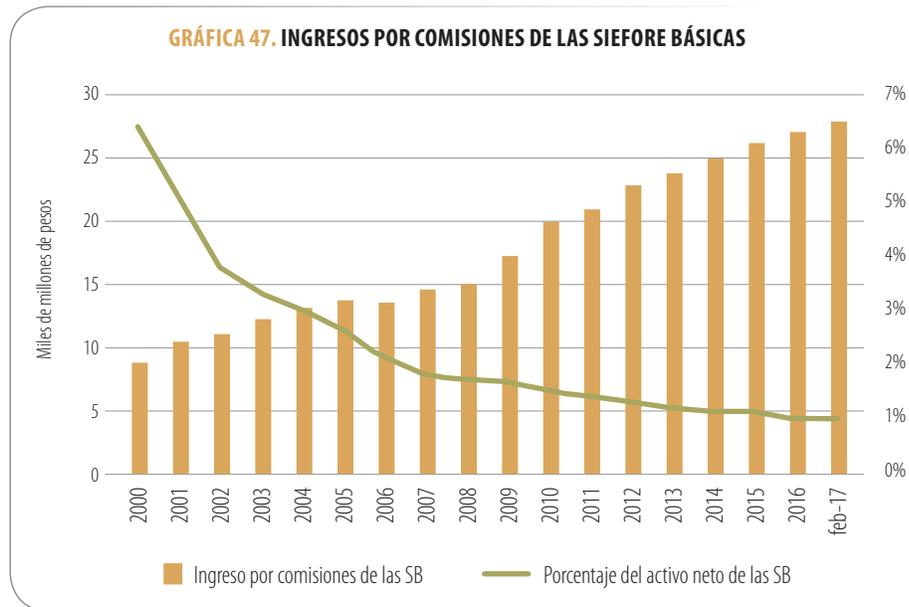
Fuente. CONSAR. Radiografía del Sistema de Pensiones a 20 años de su creación, 2017.

En este punto es clave mencionar que podrían obtenerse mayores ahorros para el sistema en su conjunto si la CONSAR sigue enfocándose en la regulación de traspasos negativos buscando un equilibrio entre la libertad del trabajador para elegir su AFORE pero a la vez evitando que los trabajadores cambien sus cuentas a otras de menor rendimiento y servicio.

#### 5.5.6 Disminuir las comisiones de las AFORES

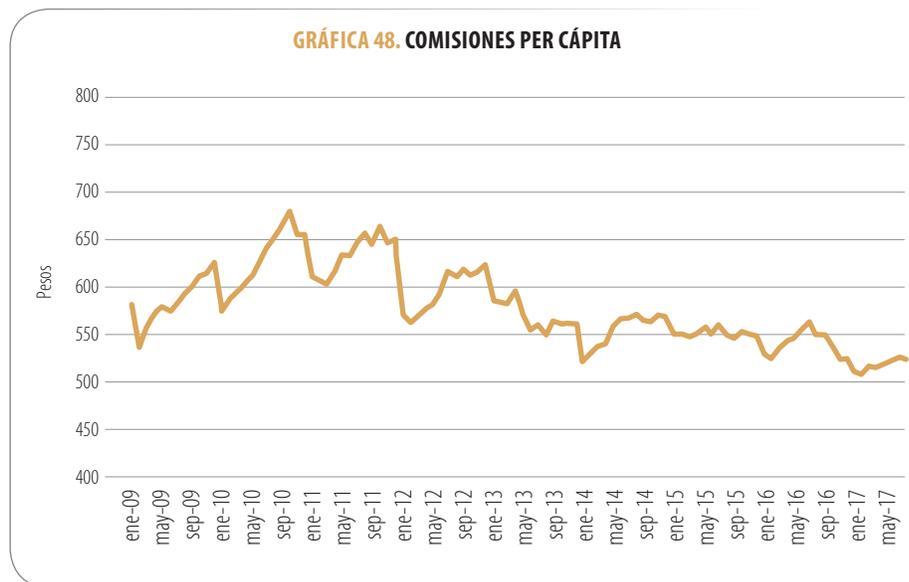
La CONSAR ha logrado disminuir en 10 años (de 2008 a 2017) las comisiones que cobran las AFORES por invertir los recursos de los trabajadores en 55% y como se analizó en la Gráfica 11, un 26% en 4 años (de 2013 a 2017), se considera que todavía existe un margen para disminuirlas.

De acuerdo con la CONSAR<sup>75</sup>, en una muestra de 35 países México es el séptimo país con mayor promedio histórico (1990-2011) de ingreso por comisiones como porcentaje de los recursos administrados (aproximadamente 2.5%) mientras que 22 países se encuentran por debajo del 2% y 15 se encuentran por debajo del 1%. No obstante lo anterior, en cuanto a los últimos datos disponibles, México ocupa el décimo tercer lugar dado el logro de la disminución de las comisiones en los últimos años. Los ingresos por comisiones de las SIEFORES básicas se aproximan a 30 mil millones de pesos y representa el 1% de los activos netos promedio.



Nota: Para 2017, el porcentaje de los activos netos de las SIEFOREs básicas corresponde al ingreso por comisiones en términos anualizados.  
Fuente: CONSAR.

Esta misma tendencia se observa en las comisiones per cápita del sistema, las cuales han disminuido de 2010 a la fecha lo que muestra el aprovechamiento de las economías de escala por parte de las AFOREs en su conjunto.



Fuente: Elaboración propia con información de la CONSAR.

La CONSAR debe continuar con el proceso anual de aprobación de comisiones en donde toma en consideración la estructura de costos de cada AFORE para administrar el margen de reducción de comisiones. Durante este proceso, la CONSAR tiene la facultad de rechazar una propuesta de comisiones y obligar a la AFORE a cobrar la comisión promedio del mercado; sin embargo, resulta difícil que una AFORE cuya comisión se encuentra por debajo de dicho promedio reduzca sus comisiones y aun así se han reducido. Para demostrar lo anterior, basta ver el reporte de la CONSAR sobre las comisiones de las AFORE 2018,<sup>76</sup> en donde se ve claramente que todas las AFOREs bajaron sus comisiones de 2017 a 2018, aun aquellas que se encuentran cobrando una comisión por debajo del promedio de 2017. El promedio de 2017 que fue de 1.035% para 2018 bajó a 1.021%

<sup>76</sup> Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/comisiones-vigentes-en-2016>

Cabe resaltar aquí que con la reforma a INFONAVIT -5% automático de aportación a la AFORE- incrementa el monto administrado por las AFORES y dicho volumen seguramente se traduciría en menos comisión.

**COMISIONES DE LAS AFORE  
(% SOBRE SALDO ADMINISTRADO)**

AFORE	COMISIÓN 2017 (%)	PROPUESTA COMISIÓN 2018 (%)	VAR. 2017-2018 (Pb)
Metlife	1.10	1.09	-1
Azteca	1.10	1.08	-2
Coppel	1.10	1.08	-2
Invercap	1.10	1.08	-2
Principal	1.09	1.07	-2
Sura	1.03	1.02	-1
Profuturo	1.03	1.02	-1
XXI Banorte	1.00	0.99	-1
Banamex	0.99	0.98	-1
Inbursa	0.98	0.97	-1
Pensión ISSSTE	0.86	0.85	-1
<b>Promedio Sistema</b>	<b>1.035</b>	<b>1.021</b>	

Fuente: CONSAR.<sup>77</sup>

Una posibilidad para lograr una mayor reducción de comisiones es incluir en el promedio de mercado que utiliza para comparar a las AFORES, a administradoras de otros países que tengan similitud con México y eviten la asimetría de información entre regulador y regulados. En toda comparación internacional sobre el costo de las comisiones es importante considerar los costos totales y reales del sistema ya que en muchos casos las comisiones por administración no son las únicas comisiones cobradas por la AFORE y a esta comisión se le suman otro tipo de comisiones que al final aumentan el costo para el trabajador (comisiones ocultas). Asimismo, es importante considerar en esta comparación, las flexibilidades o restricciones al portafolio de inversión que pueden afectar los costos de operación del sistema.

Ahora bien, una manera de disminuir el costo de la comisión por administración en México es el volumen de recursos administrados, dado que las comisiones se cobran sobre el monto total de dichos recursos, las AFORES presentan economías de escala en la medida en que se incrementan sus recursos administrados, es decir que los gastos administrativos no crecen en la misma proporción que los cobros por comisión. Por lo anterior, en la medida que se incrementan los recursos administrados existe un mayor

margen de utilidad que permite disminuir las comisiones. Así, de aplicarse la propuesta de este documento, en el sentido de incentivar la aportación voluntaria al sistema en los trabajadores independientes, esto podría impactar positivamente en la disminución de las comisiones cobradas.

A este respecto, el 20 de julio de 2017 la CONSAR publicó en el Diario Oficial de la Federación los nuevos criterios para evaluar las comisiones de las AFORES que incluyen:

- El monto de los activos en administración;
- La estructura de costos de las AFORES;
- El nivel de las demás comisiones presentes en el mercado;
- El desempeño histórico del rendimiento neto obtenido por cada AFORE;
- Los ingresos, utilidad neta, retorno al capital, retorno sobre activos de cada AFORE, y
- La consistencia de la estrategia de inversión con la definición del portafolio de referencia.

Respecto del nivel de comisiones es importante que se evalúe este nivel con respecto a las ventajas que otorga a los trabajadores el participar en fondos que tienen acceso a inversiones que difícilmente son accesibles para el ahorrador individual. De acuerdo con estimaciones de la CONSAR<sup>78</sup>, un trabajador con un ingreso de 5 salarios mínimo habría acumulado \$262,284 de ahorro pensionario (aportaciones más intereses) entre 1997 y mayo de 2017. Este total estaría compuesto de aportaciones por \$142,351 (densidad de cotización de 100%, tasa de aportación de 6.5% y cuota social), rendimientos netos de \$119,933 y un pago de comisiones de \$33,308. Si bien el pago de comisiones representa el 21.7% de los rendimientos totales obtenidos, los rendimientos netos de este ejemplo son comparables a los rendimientos brutos (antes de impuestos y comisiones bancarias) que se hubieran obtenido de una inversión en CETES a 182 días durante el periodo de referencia y superiores a los rendimientos que se hubieran obtenido en CETES a 28 y 91 días.

En estas comparaciones es necesario tomar en consideración que durante los primeros años de su creación todos los sistemas de Contribución Definida requieren de comisiones relativamente altas y que, en el caso de México, durante los primeros años sólo se permitía la inversión en deuda y divisas. Por su parte, la obligación de las AFORES de cambiar de SIEFORE a los trabajadores de acuerdo con su edad limita el aprovechamiento de todos los beneficios que se pueden lograr en las inversiones a largo plazo.

En este punto vale la pena mencionar que existe un margen adicional de reducción de comisiones a los ya analizados en este apartado, considerando que el ahorro seguirá creciendo aceleradamente y esto redundará en economías de escala en la industria que la autoridad debe supervisar que se refleje en disminución de comisiones en el mercado.

<sup>77</sup> CONSAR. Comisiones 2018 de las AFORE, p. 5

<sup>78</sup> CONSAR, Radiografía del sistema de pensiones a 20 años de su creación, Julio 2017.

*La disminución de comisiones de los últimos años, las que tienen que generarse de manera adicional, la próxima introducción del modelo de “Target Date Funds” y la apertura de los portafolios de inversión a nuevos instrumentos, garantizan que el beneficio para el trabajador de estar en un fondo que le permite tener acceso a instrumentos más rentables que los instrumentos de ahorro a los que tiene acceso de manera individual, seguirá superando el costo de las comisiones pagadas a su AFORE.*

La disminución de comisiones de los últimos años, las que tienen que generarse de manera adicional, la próxima introducción del modelo de “Target Date Funds” y la apertura de los portafolios de inversión a nuevos instrumentos, garantizan que el beneficio para el trabajador de estar en un fondo que le permite tener acceso a instrumentos más rentables que los instrumentos de ahorro a los que tiene acceso de manera individual, seguirá superando el costo de las comisiones pagadas a su AFORE.

#### **5.5.7 Instrumentación de hipotecas revertidas**

La hipoteca revertida (HR) puede ser un complemento de recursos disponibles para las pensiones que reciben los jubilados y que recibirán los trabajadores próximos a jubilarse.

La HR es un instrumento financiero dirigido a la población de la tercera edad que permite, a través de un inversionista, convertir una vivienda propia en una fuente de ingresos manteniendo el derecho de uso y goce de la vivienda hasta su muerte y la de su cónyuge si es el caso. Posteriormente, el inversionista puede disponer del activo en el futuro para lograr una ganancia.

Un buen contrato entre el propietario de la vivienda y el inversionista debe asegurar que el valor presente esperado de la venta de la vivienda sea igual al valor presente esperado de los recursos transferidos del inversionista al propietario. Sin embargo, para definir el valor presente de la venta futura de la vivienda deberá considerarse la edad y longevidad esperada del propietario, el valor corriente de la vivienda la valorización anual de la vivienda, la tasa de interés sobre el préstamo y los pagos asociados a la operación tales como primas de seguros y costos operacionales.

Cabe mencionar que el valor presente de la venta futura de la vivienda es sustancialmente menor al valor actual de la vivienda debido a que el propietario además de recibir una mensualidad ocupa la vivienda, y a que el inversionista recibe la propiedad mucho tiempo después.

Para instrumentar el régimen de HR, es necesario contar con una red de operadores inmobiliarios, un ente regulador que estandarice contratos, establezca códigos de conducta y fije criterios mínimos, y un organismo público que dé garantías sobre algunos riesgos asociados a la industria como los largos períodos de tiempo entre los egresos que se originan primero y los ingresos que devienen muchos después, estructura invertida en comparación con otros instrumentos como seguros de vida, pensiones y rentas vitalicias.

Este mecanismo se ha utilizado en Estados Unidos y en el Reino Unido principalmente, en donde se demuestra que este instrumento debe contar con una regulación que evite que cualquiera de las partes quede expuesta a riesgos financieros e inmobiliarios que durante épocas de crisis hagan inviable el mecanismo.

## 6 PROBLEMÁTICA GENERAL CON POSIBLES SOLUCIONES

*La fragmentación del sistema de pensiones en nuestro país ocasiona diferencias importantes entre esquemas de pensión en cuanto a monto, edad de jubilación, años de cotización, tasas de contribución y tasas de reemplazo.*



Además de la problemática específica que enfrenta el sistema de pensiones mexicano que incide sobre tipos de población, esquemas de pensiones o pilares particulares, y para la cual hemos identificado soluciones puntuales en el apartado anterior, existe la problemática general que afecta a toda la población, a todos los esquemas de pensiones y a todos los pilares.

Esta problemática general se resume en cuatro temas:

1. Inequidad;
2. Poca conciencia sobre el retiro;
3. Cultura mínima sobre el ahorro, y
4. Fase de desacumulación.

### 6.1 Inequidad

La fragmentación del sistema de pensiones en nuestro país ocasiona diferencias importantes entre esquemas de pensión en cuanto a monto, edad de jubilación, años de cotización, tasas de contribución y tasas de reemplazo.

El gasto público que se asigna para cubrir las pensiones es otra fuente para comprobar la inequidad entre instituciones, tipos de pensión y generaciones, tal como lo afirma el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) en su estudio *Pensiones en México, 100 años de Desigualdad* (2017), en donde refiere que la mayor diferencia, entre lo asignado por pensionado, por institución, se encuentra entre la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (Pemex) y Luz y Fuerza del Centro (LFC), quienes reciben en promedio 8.8, 6.7 y 11.3 veces más que un pensionado del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), respectivamente.

Merece la pena citar lo que en esta materia de inequidad afirma el CIEP:<sup>79</sup>

*“Las generaciones pensionadas por el régimen de Beneficio Definido pueden recibir, al menos, el 40% de su último salario, mientras que las nuevas generaciones, que cotizan en cuentas individuales, recibirán menos del 30% del ingreso promedio en su vida laboral. Existe también una problemática importante en cuanto a la tasa de contribución y la de reemplazo: en el IMSS, se ahorra el 6.5% del salario, mientras que en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el 11.5%; en CFE, el 16.7% y en Pemex, el 23%. La mayor parte de la población cotiza en IMSS, con más de 18 millones de personas, a una tasa muy baja, que resulta en que la tasa de reemplazo sea también baja al momento de la jubilación, con únicamente 26%.*”

La desigualdad es un eje que también permea a las entidades federativas: el 57% del gasto público en pensiones por el sistema de reparto se asigna a la Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, mientras que, a los 27 estados de la República restantes, se les asigna el 43% de dicho gasto.”

Lo anterior, genera inequidad: (i) entre esquemas no contributivos federales y estatales, (ii) entre esquemas especiales y el esquema de Contribución Definida, (iii) entre la “generación de transición” y la generación SAR, y (iv) entre esquemas privados y públicos de Contribución Definida.

<sup>79</sup> CIEP, *Pensiones en México, 100 años de Desigualdad*, Op. Cit. Introducción. p. IV.

Actualmente, los esquemas no contributivos federales y estatales ofrecen diferentes tipos de apoyo o montos, y existe la posibilidad de duplicidad por falta de la existencia de una base de datos confiable y actualizada sobre las personas que reciben estos beneficios. Esta duplicidad puede ser evitada estableciendo la Pensión Universal por parte del Gobierno Federal que garantice un nivel mínimo de protección a los adultos mayores y puede ser complementada con apoyos de gobiernos locales, como se dijo en el apartado 5.2.1.

Por su parte, los esquemas de pensiones especiales presentan dos tipos de inconvenientes: una, es que existen trabajadores con derecho a pensión sin haber contribuido suficientemente a la misma y con la posibilidad de una tasa de reemplazo del 100%, lo cual genera un descontento entre la población que sí ha contribuido a su retiro pero que va a recibir una tasa de reemplazo significativamente menor, y la otra es que estos mismos trabajadores pierden su antigüedad y derechos pensionarios si cambian de trabajo y difícilmente alcanzarán una pensión adecuada en el esquema de Contribución Definida.

En cuanto a la inequidad entre la “generación de transición” y la generación SAR, puede anticiparse que la reducción en las tasas de reemplazo y en el nivel relativo del bienestar de los pensionados bajo el régimen de la LSS97, con respecto a la LSS73, se conviertan en un poderoso argumento político que obligue al gobierno a complementar las pensiones resultantes de las cuentas individuales hasta el punto tal que garanticen un futuro digno, o niveles similares al promedio de la OCDE.

Esta presión política futura puede representar una importante deuda contingente para el Gobierno Federal inmanejable si no se enfrenta a tiempo. Coloquialmente puede verse como una bomba de tiempo cuyo nivel explosivo crece exponencialmente conforme se deja pasar el tiempo para enfrentar una posible explosión futura. El costo de ignorarla no es sólo en función de lo que el gobierno deberá pagar en materia de costo financiero, sino también en materia de bienestar generalizado para la población de pensionados y de las generaciones futuras que deberán mantenerlos.

A lo anterior, debe sumarse la diferencia sustancial entre las tasas de reemplazo de los pensionados bajo la LSS97 y la reforma de 2007 para los trabajadores afiliados al ISSSTE, quienes disfrutarán una jubilación (si no realizan aportaciones voluntarias a su cuenta de retiro) mucho menor, en materia de tasa de reemplazo, a la que disfrutarán quienes se jubilaron bajo el esquema de Beneficio Definido.

La inequidad intergeneracional originada por la LSS97 y del 2007 para el ISSSTE, solamente terminará con la última generación de la LSS73 y del 2007 para el ISSSTE y debe ser entendida como un costo social de la reforma en el sistema de pensiones.

Por su parte, la instrumentación del Sistema Único de Pensiones minimizará gradualmente la inequidad entre los esquemas especiales de Beneficio Definido y los esquemas de Contribución Definida.

## 6.2 Poca conciencia sobre el retiro

En 1990 por cada 100 personas de entre 14 y 64 años había 7 dependientes mayores de 65 años y más, mientras que en 2000 este número ascendió a 8.2 y se espera que alcance los 15.1 en 2030. Esto significa que cada vez es más difícil que los adultos mayores dependan de sus hijos en su vejez.

**CUADRO 24. DEPENDIENTES JÓVENES Y MAYORES 1990-2030**

AÑO	DEPENDIENTES JÓVENES	DEPENDIENTES MAYORES
1990	58.8	7.1
2000	49.9	8.2
2010	41.8	9.3
2020	35.7	11.4
2030	32.6	15.1
2040	30.9	20.3
2050	30.0	25.0

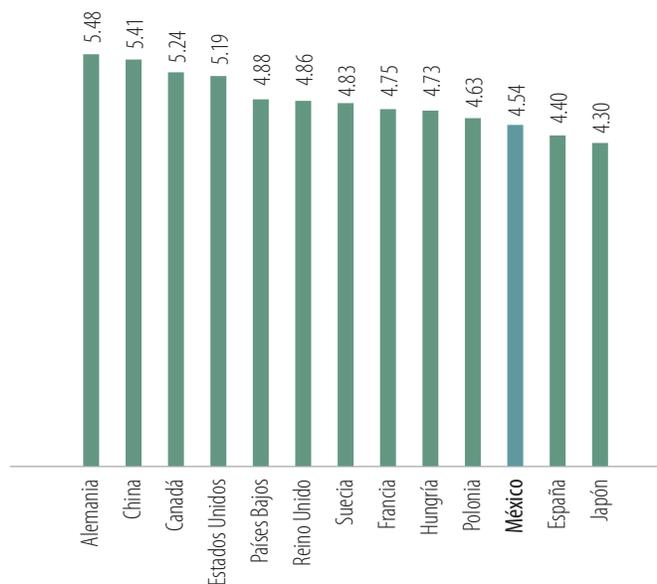
Fuente: INEGI, Proyecciones de la Población Nacional 2010-2050.

De acuerdo con una encuesta realizada por AMAFORE<sup>80</sup> entre estudiantes universitarios, trabajadores activos y adultos en edad de retiro, la gran mayoría de los mexicanos no planea ni ahorra para su retiro. Basada en el AEGON Retirement Readiness Index (indicador que mide qué tan preparada está la población para su retiro), la encuesta comparó la preparación para el retiro de los mexicanos con otros países (Alemania, Canadá, Japón, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Países Bajos y Suecia), obteniéndose los siguientes resultados:

- 30% de los mexicanos no se siente responsable de su retiro, mientras que en Canadá y Estados Unidos, el 55% de los entrevistados dicen sentirse muy responsables de su retiro;
- El 21% de los mexicanos no tiene presente la necesidad de hacer un plan económico para el retiro; en ninguno de los países comparados este rubro supera el 8%;
- 29% de los mexicanos no se siente suficientemente capaz para comprender asuntos financieros sobre su retiro. Solamente Japón superó a México en este rubro, con 25%;
- 48% de los mexicanos dice no tener planes desarrollados para su retiro, mientras que en Alemania, Estados Unidos y Canadá, no más 20% de la población se encuentra en la misma situación, y
- 44% de los mexicanos no han ahorrado para su retiro en comparación con los Países Bajos, Alemania, Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y Suecia cuyo rubro no supera el 20%.

En resumen, el índice ubica a México en el antepenúltimo lugar a nivel mundial.

**GRÁFICA 49. AEGON RETIREMENT READINESS INDEX**



Fuente: The AEGON Retirement Readiness Survey 2014.

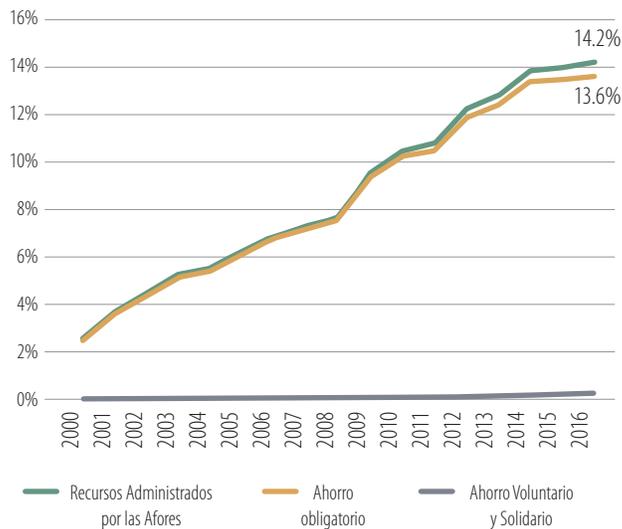
La CONSAR debe continuar instrumentando la estrategia integral de comunicación que ha tenido tres objetivos principales: crear conciencia sobre la responsabilidad personal hacia el ahorro y el retiro, generar confianza hacia las cuentas individuales, y asumir la disciplina y el hábito del ahorro.

**6.3 Cultura mínima sobre el ahorro**

En México existe poca cultura del ahorro y peor aun tratándose de ahorro para la vejez. Por lo anterior, un primer paso es la concientización de los trabajadores para que inviertan de manera oportuna en este rubro y un segundo paso es que el Estado incentive a patrones y trabajadores de manera eficiente para lograr este ahorro voluntario y fondos de ahorro brindando mayores beneficios fiscales como la deducibilidad al 100% para las empresas y ampliar los límites de deducción del impuesto sobre la renta para los trabajadores pues actualmente son muy bajos. Lo anterior impactará de manera positiva el PIB, además de beneficiar al trabajador son una mejor pensión por los ingresos acumulados y sus rendimientos. Para tener claridad de la casi nula aportación voluntaria al ahorro, basta ver la siguiente gráfica que nos demuestra como a 2016, el ahorro por aportaciones voluntarias de los trabajadores sumado al ahorro solidario (con el patrón) era de tan solo 0.2% en las AFORES.

*La CONSAR debe continuar instrumentando la estrategia integral de comunicación que ha tenido tres objetivos principales: crear conciencia sobre la responsabilidad personal hacia el ahorro y el retiro, generar confianza hacia las cuentas individuales, y asumir la disciplina y el hábito del ahorro.*

**GRÁFICA 50. ESTRUCTURA DE LAS AFORES COMO PORCENTAJE DEL PIB 2000-2016**



Nota: El pico de 2008 se explica por la incorporación del ISSSTE al sistema de cuentas individuales para el retiro.  
Fuente: CONSAR e INEGI

El monto de los recursos canalizados a las AFORES como proporción del PIB y, en particular, la muy pequeña participación del ahorro voluntario en las AFORES, pone en perspectiva el posible impacto macroeconómico que puede tener el incrementar el ahorro de las AFORES en el comportamiento de la economía y del ahorro interno total.

La dimensión del ahorro de un país **tiene un impacto directo en el crecimiento de la economía**. Dado que la mayor proporción del ahorro por segmento proviene de los hogares, la clave para incrementar el ahorro interno es procurar que éstos incrementen su ahorro.

El incremento en el ahorro es necesario para poder contar con suficientes recursos para un retiro digno. Adicionalmente, un mayor ahorro se traduce en inversión y en una mejor perspectiva de crecimiento sostenible para la economía en el mediano y largo plazo.

El siguiente cuadro resume la propuesta de la CONSAR para elevar el nivel de aportaciones voluntarias.

**CUADRO 25. POSIBLES SOLUCIONES PARA INCREMENTAR EL AHORRO VOLUNTARIO PARA EL RETIRO**

CAUSA	RESPONSABILIDAD	SOLUCIÓN
Falta de incentivos monetarios y no monetarios	Poder Ejecutivo y Legislativo Federal Empresas	Contribuciones <i>pari passu</i> , sorteos, loterías
Proceso complicado	CONSAR y AFORES	Ofrecer métodos modernos, fáciles y accesibles para todos los trabajadores del país
Falta de difusión sobre la importancia del ahorro voluntario	CONSAR y AFORES Sector obrero Sector patronal	Ofrecer mayor información para concientizar sobre la importancia del ahorro voluntario
Falta de incentivos fiscales significativos	Poder Ejecutivo y Legislativo Federal	Incrementar el techo para deducir aportaciones voluntarias
Baja participación empresarial en la promoción del ahorro voluntario	Sector empresarial	Facilitar el ahorro de los trabajadores afiliados
No se conocen las causas de la falta de ahorro para el retiro	CONSAR y AFORES Sector obrero Sector patronal	Llevar a cabo investigaciones orientadas a conocer el comportamiento hacia el ahorro para el retiro de los trabajadores

Fuente: CONSAR.

Si bien es de reconocerse la pertinencia de las reformas de 1997 (IMSS) y 2007 (ISSSTE) pues era insostenible continuar con el esquema previo de financiamiento de pensiones (Beneficio Definido), las autoridades hacendarias, los institutos de seguridad social (IMSS e ISSSTE) y las propias AFORES han reconocido que si los fondos ahorrados en la AFORE no son incrementados por aportaciones voluntarias adicionales por parte del ahorrador de manera paulatina y de la mano con sus aumentos salariales, así como aportaciones del patrón; no alcanzarán para financiar el retiro de un trabajador determinado con un nivel de bienestar proporcional al que se tenía durante la vida laboral o bajo los beneficios definidos de Ley de 1973. Por lo anterior, es clave considerar las propuestas de ahorro solidario contenidas en este estudio y que párrafos más adelante se reiteran.

El reto ante la baja tasa de reemplazo ha llevado a calcular los costos en los que incurriría el gobierno en el futuro para solventar las necesidades de los adultos mayores cuyas pensiones resulten insuficientes. Dicho costo tendría que ser solventado a través de (i) una mayor carga fiscal para generaciones venideras, (ii) una menor inversión por parte del gobierno en el desarrollo, (iii) una mayor presión para los jubilados ya sea en materia de pérdida de bienestar durante su jubilación (la cual puede alcanzar niveles catastróficos) o, (iv) en carga para los familiares de los jubilados.

Por lo anterior, el ahorro voluntario debe ser beneficiado fiscalmente con mayor impacto, pero también debe ser incentivado con políticas de **ahorro con apoyo gubernamental y patronal**, con los respectivos incentivos fiscales para los patrones del sector privado (deducción al 100% del ISR) para que les sea atractivo ofrecer a sus empleados estos “fondos de ahorro” en donde el trabajador ahorra un porcentaje fijo de su salario y el patrón realiza una aportación adicional aunque sea en el mismo porcentaje que el trabajador. Finalmente, la CONSAR debe seguir invirtiendo en agilizar y diversificar los **canales de captación** para ponerla al servicio del ahorro para el retiro en lugares estratégicos y de fácil acceso para los trabajadores, poniendo especial énfasis en el sector de la población no bancarizado.

A la fecha, se cuenta con 5 canales de captación de ahorro voluntario: tiendas de conveniencia y autoservicio, teléfono celular, domiciliación electrónica en el portal E-SAR, depósito en ventanilla y a través del patrón.

En cuanto a las tiendas de conveniencia y de autoservicio, se debe seguir diversificando y ampliando el mecanismo pues se consideran los canales de captación que están más al alcance del sector no bancarizado sin costo para los trabajadores.

Adicionalmente, se debe comunicar masivamente a los trabajadores la existencia de la reciente aplicación “Afore Móvil” tanto en sus propios centros de trabajo como en medios de comunicación y redes sociales.

En cuanto a potenciar el ahorro adicional para el retiro, se sugiere el modelo de afiliación automática en los centros de trabajo, incluso para trabajadores independientes, cuya característica principal es que se les ofrece automáticamente a todos los trabajadores el esquema de ahorro desde su contratación, dejando a éstos la opción de no participar (esquema “opt out”). La meta de estos programas de ahorro adicional para el retiro es alcanzar un ahorro adicional por parte del trabajador de hasta el 3% de su salario de manera progresiva pudiendo empezar en 1% hasta llegar al 3%, pudiendo ser correspondido por aportaciones patronales iguales. La implementación de este programa puede ser gradual con el beneficio para el patrón o la empresa que los contrata de que estas aportaciones sean 100% deducibles de impuestos.

Un factor que también es clave al momento de prever esquemas de ahorro voluntario es el relacionado con el uso anticipado de estos ahorros. Si bien los trabajadores cuentan con diferentes opciones de retiro de ahorros voluntarios dependiendo de la AFORE y del incentivo fiscal que deseen aprovechar (corto plazo a partir de los 2 meses, mediano plazo desde 5 años y largo plazo hasta que se cumplen 65 años<sup>81</sup>), existe desconocimiento sobre la posibilidad de usar anticipadamente dichos ahorros creando la percepción de que el ahorro voluntario en las AFORES solamente se puede usar después de la jubilación.

Para acelerar el ahorro voluntario, se podría implementar un mecanismo en el que cada vez que un trabajador (ya sea del sector público o privado) reciba un aumento de sueldo, parte de éste se destine al ahorro voluntario con la opción de retirarlo (opt out) impactando así a un mayor número de trabajadores. Es importante que el ahorro voluntario automático sea únicamente sobre la cantidad percibida como aumento de sueldo para no descapitalizar al trabajador.

Con lo anterior, se incentivaría el ahorro de los trabajadores, con la tranquilidad de que pueden elegir diversas opciones de retiro, en caso de requerir liquidez para lo cual tendrían disponible su ahorro voluntario.

*Para acelerar el ahorro voluntario, se podría implementar un mecanismo en el que cada vez que un trabajador reciba un aumento de sueldo, parte de éste se destine al ahorro voluntario con la opción de retirarlo (opt out) impactando así a un mayor número de trabajadores.*

<sup>81</sup> Para más información sobre estos 3 tipos de ahorro voluntario, ver <http://www.gob.mx/consar/articulos/tipos-de-ahorro-voluntario>

Para reforzar el impacto del ahorro voluntario mediante reformas que lo hagan obligatorio para algunos sectores de trabajadores, tenemos la siguiente causalidad establecida por Corbo y Schmidt Hebbel (2003) y replicada por Villagómez y Antón:

*Un incremento en el ahorro forzoso o voluntario para las pensiones se traduce en un mayor ahorro nacional, en una mayor inversión doméstica, un mayor acervo de capital y, por lo tanto, en un incremento en el PIB.*

$$\Delta \text{en ahorro forzoso} = \Delta \text{en ahorro nacional} = \Delta \text{en inversión doméstica} = \Delta \text{en acervo de capital} = \Delta \text{PIB}$$

En segundo lugar, a mayor profundización financiera y cambio tecnológico se obtiene una mayor productividad total de los factores, una mejora en la variable A de la función de producción Cobb-Douglas y un mayor crecimiento del PIB.

$$\Delta \text{en profundización financiera, cambio tecnológico y otras} = \Delta \text{PTF} = \Delta \text{PIB}$$

El siguiente cuadro resume el impacto del crecimiento del ahorro a través de las pensiones en la inversión doméstica, considerando un coeficiente  $\beta$  de 0.73.

**CUADRO 26. EFECTO DE LA REFORMA DE PENSIONES EN LA INVERSIÓN DOMÉSTICA**

		AJUSTE FISCAL		
		100%	63%	25%
Cambio en el ahorro nacional	Máximo	1.70	1.66	1.63
	Intermedio	1.17	0.99	0.81
	Mínimo	0.70	0.33	-0.04
Cambio en la inversión doméstica	Máximo	1.24	1.21	1.19
	Intermedio	0.86	0.72	0.59
	Mínimo	0.51	0.24	-0.03

*Fuente: Villagómez y Antón.*

En el cuadro anterior se puede ver, por ejemplo, que si el ahorro nacional, en el caso intermedio, crece entre 0.81 y 1.17 por ciento del PIB, el cambio en la inversión doméstica oscila entre 0.59 y 0.86 por ciento del PIB respectivamente.

Con estos datos y una estimación del impacto de un mayor ahorro en la Productividad Total de los Factores (PTF)<sup>82</sup>, se puede calcular el efecto total en el PIB de un mayor ahorro a través de las pensiones. El siguiente cuadro resume el efecto posible en el PIB de la reforma en pensiones.

<sup>82</sup> La PTF constituye una medida del efecto de las economías de escala, en que la producción total crece más que proporcionalmente con respecto al aumento de la cantidad de cada factor.

**CUADRO 27. ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA EN PENSIONES  
SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB (%)**

	CASO 1	CASO 2	CASO 3
Crecimiento PIB real promedio 1998 (Q1)- 2012 (Q3)	2.40	2.40	2.40
<b>EFFECTOS DE LA REFORMA SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB</b>			
Ahorro-inversión	0.05	0.16	0.27
Mercados laborales			
<i>Cambio en el empleo</i>	0.00	0.01	0.06
<i>Cambio en productividad laboral</i>	0.00	0.01	0.04
Desarrollo financiero y PTF	0.12	0.13	0.15
<b>TOTAL</b>	<b>0.18</b>	<b>0.31</b>	<b>0.52</b>

Fuente: Villagómez y Antón.

Con base en estos dos cuadros, se puede estimar el impacto en el PIB producto de un mayor ahorro que resulte de mayores recursos destinados a las pensiones.

En el caso intermedio se puede ver que **la reforma al sistema de pensiones en 1997 incrementa el ahorro en 0.99 por ciento, que la inversión doméstica crece en 0.72 por ciento** como proporción del PIB y que el **PIB se incrementa en 0.16 por ciento** como consecuencia de un mayor ahorro e inversión y 0.13 por ciento debido a ganancias en eficiencia reflejadas en una mejor PTF.

Es decir, el conjunto de las reformas de 1997 incrementó el ahorro doméstico en casi uno por ciento del PIB, lo cual se traduce en un PIB mayor, a su vez, de entre 0.18, 0.52 y 0.31 por ciento en el caso intermedio.

**Para los efectos de este documento, si se duplicare el tamaño de las AFORES por medio de un incremento en el ahorro forzoso o voluntario, debería esperarse un impacto similar en el PIB, es decir, de 0.18, 0.31 o 0.52 por ciento.**

En cambio, si los incrementos a la tasa de contribución para aumentar el ahorro forzoso o estímulos para aumentar el ahorro voluntario incrementaran en un tercio el efecto de las reformas, el impacto sobre el crecimiento del PIB sería de 0.1 por ciento.

Cabe señalar que el impacto estimado por medio de la función Cobb-Douglas en el modelo de Villagómez y Antón es menor que el que se obtiene con un modelo tipo Solow desarrollado por Mankiw y sus colegas en 1992 y aplicado para México, el cual resulta en un incremento de 0.72 por ciento en el PIB per cápita para un incremento de uno por ciento en el acervo de capital en la versión de series de tiempo y un incremento de 1.28 por ciento en el PIB per cápita para un incremento de uno por ciento en el acervo de capital en la versión de corte transversal para 93 países.

En Agosto de 2013, la CONSAR llevó a cabo la "Encuesta Nacional sobre el Conocimiento y Percepción del Sistema de Ahorro para el Retiro" con el objeto de identificar y medir el conocimiento, la percepción y el grado de confianza sobre el SAR, las AFORES y sus procesos, evaluar el nivel de educación financiera de la población encuestada y detectar áreas de oportunidad para diseño y mejora de políticas operativas y regulatorias así como desarrollar una estrategia de comunicación y vinculación más efectiva.

Destacan los siguientes resultados:

- 34% de los encuestados declaran tener el hábito de ahorrar, sin embargo 7 de cada 10 lo hacen para enfrentar una emergencia y sólo 7.2% lo hacen para el retiro;
- 36.7% de los ahorros son en una institución bancaria, 30% en la casa, 29% en cajas o fondos de ahorro, 9.3% en tandas 3.4% en AFORES, 2.9% comprando bienes inmuebles, 1% en sociedades de inversión y 0.6% en otros;
- 66% de los encuestados no ahorra principalmente porque no le alcanza (49%) y porque destina el dinero a otros gastos (28%);
- 51% de los encuestados que no ahorran no han considerado de qué van a vivir en la vejez, 33% consideran una pensión y 16% dicen tener una forma alterna a la pensión;
- El 13% no considera el dinero de la AFORE como propio;
- 56% de los encuestados esperan que, al momento de su retiro, la proporción de su ingreso sea completa;
- Solamente 6% de los encuestados ha pensado cuánto debe ahorrar para tener un estilo de vida similar al actual;
- 45% de los encuestados consideraron que una manera de mejorar el sistema de pensiones sería proporcionar más información, 35% ofrecer mejores rendimientos, 23% brindar mejores servicios, 13% cobrar menores comisiones y el resto otros;
- Uno de cada tres trabajadores le da calificación de 9 o 10 a su AFORE actual;
- 81% de los encuestados argumentó que su confianza en la AFORE aumentaría si supieran en qué se invierte el dinero;
- Más del 67% de los encuestados no conocen los rendimientos que genera su AFORE por sus recursos ahorrados;

- 41% considera que la ganancia que le ha dado su AFORE en su cuenta individual es superior a la que conseguiría en otras formas de ahorro;
- 74% de los encuestados no conocen las comisiones que le cobra su AFORE;
- 70% dice conocer la cantidad de dinero que tiene en su AFORE;
- 65% de los encuestados nunca se han cambiado de AFORE, del 35% que sí se ha cambiado, más de la mitad lo hizo por tener mejores rendimientos o ganancias;
- 68% no contemplan otra forma de ahorrar para su retiro además de su AFORE, y
- 97% de los encuestados no han realizados alguna aportación voluntaria a su AFORE principalmente por desconocen el procedimiento (55%) y por desconfianza (26%).

En Julio de 2016, la AMAFORE planteó una propuesta de ahorro voluntario del sector de las AFORES para que el ahorro pase de ser residual a uno previo al consumo. Esta propuesta prevé dos opciones:

1. Aportación del Gobierno con ajuste en la Cuota Social: Por 1% de ingreso del trabajador depositado como ahorro voluntario en su cuenta individual, el Gobierno aporta el equivalente a un día de salario mínimo vigente mensualmente. El ajuste a la Cuota Social entre 5 y 15 salarios mínimos impacta en el 26% de la población, y
2. Aportación del Gobierno sin ajuste en la Cuota Social.

**CUADRO 28. INCREMENTO DE AHORRO VOLUNTARIO AL MODIFICAR LA CUOTA SOCIAL Y REALIZAR APORTACIÓN DEL GOBIERNO**

TRABAJADORES ACTIVOS INSCRITOS (%)	TRABAJADORES ACTIVOS (MILLONES)	CUOTA SOCIAL + APORTACIÓN DEL GOBIERNO (MILLONES DE PESOS)	GASTO TOTAL (% DE GASTO CUOTA SOCIAL ACTUAL)	INCREMENTO AHORRO VOLUNTARIO 1% (MILLONES DE PESOS)	INCREMENTO AHORRO VOLUNTARIO 1% (% AHORRO VOLUNTARIO ACTUAL)
5	0.9	24,748	-8.3	1,114	4.3
10	1.8	25,491	-5.6	2,229	8.6
20	3.6	26,995	0.0	4,485	17.3

Fuente: Propuesta de Ahorro Voluntario del Sector de las AFORES, AMAFORE.

**CUADRO 29. INCREMENTO DE AHORRO VOLUNTARIO SIN MODIFICAR LA CUOTA SOCIAL Y REALIZAR APORTACIÓN DEL GOBIERNO**

TRABAJADORES ACTIVOS INSCRITOS (%)	TRABAJADORES ACTIVOS (MILLONES)	GASTO APORTACIÓN DEL GOBIERNO (MILLONES DE PESOS)	GASTO APORTACIÓN DEL GOBIERNO (% PIB)	INCREMENTO AHORRO VOLUNTARIO 1% (MILLONES DE PESOS)	INCREMENTO AHORRO VOLUNTARIO 1% (% AHORRO VOLUNTARIO ACTUAL)
5	0.9	743	0.00	1,114	4.3
20	3.5	2,972	0.02	4,458	17.2
25	4.4	3,715	0.02	5,572	21.4
50	8.8	7,431	0.04	11,144	42.9

Fuente: Propuesta de Ahorro Voluntario del Sector de las AFORES, AMAFORE.

Dichas propuestas incrementarían la tasa de reemplazo entre un 11 y un 17% dependiendo del ingreso del trabajador.

**CUADRO 30. IMPACTO DE AHORRO VOLUNTARIO CON APORTACIÓN DEL GOBIERNO EN LA TASA DE REEMPLAZO**

INGRESO (SM)	TASA DE REEMPLAZO ACTUAL (%)	APORTACIÓN DEL GOBIERNO CON AJUSTE EN LA CUOTA SOCIAL		APORTACIÓN DEL GOBIERNO SIN AJUSTE EN LA CUOTA SOCIAL	
		TASA DE REEMPLAZO (%)	INCREMENTO VS. SITUACIÓN ACTUAL (%)	TASA DE REEMPLAZO (%)	INCREMENTO VS. SITUACIÓN ACTUAL (%)
Promedio	45.9	53.1	15.6	53.4	16.3
1	128.7	143.7	11.7	143.8	11.7
2	64.4	73.7	14.5	73.7	14.5
3	42.9	50.3	17.3	50.3	17.3
4	32.2	38.7	20.1	38.7	20.1
5	27.7	32.3	16.7	33.6	21.3
7	26.5	30.4	15.0	31.7	19.8
10	25.5	29.1	14.2	30.2	18.7
15	24.7	28.2	13.9	29.1	17.7
25	23.4	27.5	17.3	27.5	17.3

Fuente: Propuesta de Ahorro Voluntario del Sector de las AFORES, AMAFORE.

El costo fiscal anual de la aportación del Gobierno propuesta por la AMAFORE alcanzaría hasta 14,861 millones de pesos (0.09% del PIB) en el escenario más agresivo que supone 100% de participación de los trabajadores activos.

**CUADRO 31. COSTO FISCAL ANUAL DE LA APORTACIÓN DEL GOBIERNO PROPUESTA POR AMAFORE**

APORTACIÓN TRABAJADOR (% INGRESO)		0.25%				1%			
TRABAJADORES ACTIVOS		20%	50%	70%	100%	20%	50%	70%	100%
COSTO APORTACIÓN GOBIERNO	Millones de pesos	743.1	1,857.7	2,600.7	3,715.3	2,972.2	7,430.6	10,402.9	14,861.2
	% PIB	0.00	0.01	0.02	0.02	0.02	0.04	0.06	0.09
COSTO APORTACIÓN GOBIERNO POR INGRESO (SM)	0-1	12.3	30.8	43.1	61.6	49.3	123.2	172.5	246.5
	1-3	416.8	1,042.1	1,459.0	2,084.2	1,667.4	4,168.5	5,835.9	8,337.0
	3-5	138.5	346.3	484.8	692.5	554.0	1,385.0	1,939.0	2,770.0
	5-7	62.6	156.6	219.2	313.1	250.5	626.3	876.8	1,252.6
	7-10	46.7	116.6	163.3	233.3	186.6	466.5	653.1	933.1
	10-15	31.4	78.6	110.0	157.1	125.7	314.3	440.0	628.6
	5-25	22.5	56.3	78.8	112.6	90.1	225.1	315.2	450.3
	25 o más	12.2	30.4	42.6	60.8	48.7	121.7	170.3	243.3

Fuente: Propuesta de Ahorro Voluntario del Sector de las AFORES, AMAFORE.

*Es crítico que los recursos acumulados no se entreguen al trabajador en una exhibición, sino que se administren de manera racional durante su esperanza de vida con el fin de proteger ese ahorro y que no sea mal utilizado poniendo en riesgo su suficiencia económica en esta última etapa de su vida.*

En cuanto al comportamiento de las personas, el proceso de toma de decisiones relacionadas con el ahorro para el retiro enfrenta barreras en la conducta humana que impiden que las personas decidan ahorrar. En el estudio “El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro”, Ideas 42 identificó cuatro<sup>83</sup>:

- *Atención limitada*: Las personas solamente se enfocan en indicadores específicos y de urgencia;
- *Enfoque en el presente*: Pensamos que una recompensa inmediata es mejor que una recompensa en el futuro, aunque ésta sea mayor;
- *Incertidumbre del futuro*: La incomodidad e incertidumbre de pensar en el futuro pueden generar evasión u optimismo exagerado, y
- *Confusión*: La falta de difusión y complejidad en la información sobre las AFORES provoca que los individuos opten por opciones de ahorro con las que están más familiarizados, aunque implique sacrificar mayores ingresos futuros.

Las soluciones conductuales propuestas por Ideas 42 para atacar las barreras descritas en el párrafo anterior incluyen:

- Que el ahorro sea automático y sin esfuerzo;
- Que los individuos se visualicen en el futuro para que actúen en consecuencia para alcanzar dichas visiones;
- Que el ahorro para el retiro resulte gratificante en el presente, con lo cual se disminuye el sentimiento de pérdida;
- Que el ahorro sea visible y común ya que tendemos a repetir el comportamiento de miembros de nuestra comunidad
- Que los agentes promotores tengan listas de control para adoptar conductas eficientes y de más alto impacto, y
- Que la inscripción esté atada o en paquete a algún trámite gubernamental existente.

Varias propuestas de este documento además de representar soluciones a problemas macroeconómicos específicos (cobertura insuficiente, presión sobre las finanzas públicas, viabilidad financiera incierta y baja tasa de reemplazo), representan también soluciones a los problemas sociales identificados por Ideas 42 en el sentido de facilitar al trabajador el ahorro para el retiro. Adicionalmente, la CONSAR y las AFORES también deberán considerar las soluciones conductuales mencionadas en las campañas de difusión y de publicidad que continúen realizando. En particular, las AFORES deberían crear un fondo destinado a la educación financiera y difusión de los beneficios del ahorro para el retiro.

Un ejemplo claro de los logros que se obtienen cuando la CONSAR enfoca sus esfuerzos en estimular el ahorro voluntario es que, “derivado de las acciones implementadas en el 2016, durante 2017 se registró una cifra récord de ahorro voluntario a las AFORES por un monto de 51 mil millones de pesos, lo que representó un incremento real del 26% con respecto a 2016. En este sentido del cierre del 2012 a la fecha, el ahorro voluntario total se ha cuadruplicado.”<sup>84</sup> Con estos datos se demuestra que el gobierno al invertir en la cultura financiera, se mueve en sentido positivo y de manera automática el aumento del ahorro voluntario en el sistema.

<sup>83</sup> IDEAS 42, *El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro*, octubre 2015.

<sup>84</sup> CONSAR, 2017. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/chedraui-se-suma-al-programa-ahorrar-en-tu-afore-nunca-fue-tan-facil-125282?idiom=es>

#### 6.4 Fase de desacumulación

En aproximadamente 10 años iniciará la fase de desacumulación de los primeros trabajadores con AFORE. En esta fase la política pública debe enfocarse en que se administre el ahorro acumulado de forma tal que pueda asegurarse al trabajador una estabilidad económica por el resto de su vida.

Para lo anterior, es crítico que los recursos acumulados no se entreguen al trabajador en una exhibición, sino que se administren de manera racional durante su esperanza de vida con el fin de proteger ese ahorro y que no sea mal utilizado poniendo en riesgo su suficiencia económica en esta última etapa de su vida.

Actualmente la regulación del SAR contempla dos situaciones en las que el trabajador puede recibir todo o una gran parte de su ahorro previsional en una sola exhibición:

1. *Negativa de pensión*: cuando los recursos ahorrados por el trabajador no cubren un mínimo de cotizaciones requeridas (1,250 semanas bajo la LSS-97 y 25 años bajo la LISSSTE-07) para poder acceder a una pensión mínima garantizada;
2. *Excedente por encima de la Pensión Mínima Garantizada*: Cuando el trabajador acumula recursos en su cuenta que le permiten obtener al menos un ingreso determinado, que sea 30% superior a lo que las leyes de seguridad social referencian como Pensión Mínima Garantizada (PMG), el trabajador puede retirar el remanente de sus recursos acumulados en una sola exhibición.

En ambos casos debe analizarse la regulación para reforzar esquemas que protejan el ahorro de toda la etapa productiva del trabajador mediante productos financieros especiales de suministro racional (programado) de recursos.

Actualmente las leyes de seguridad social contemplan solo dos modalidades de pago de pensión: las rentas vitalicias y los retiros programados, por lo que se vuelve relevante incluir una mayor gama de productos de retiro y preparar a las instituciones financieras que se harán cargo de ofrecer estos productos.

- *Rentas vitalicias*: Son ofrecidas por aseguradoras y tienen como objetivo proporcionar un flujo de ingreso de por vida, indizado a la inflación, a cambio de la propiedad de recursos entregada por el trabajador. Depende de dos variables: la tasa de interés que indica los rendimientos que la aseguradora supone que obtendrá por los recursos del trabajador, y la tabla de mortalidad que señala el horizonte durante el cual se pagará la pensión. A mayor tasa de interés y mayor edad del trabajador, mayor renta vitalicia; y
- *Programa de retiro programado*: Las AFORES proveen un ingreso mensual por determinado número de años, recalculando su monto cada año de acuerdo con la esperanza de vida. Los recursos se siguen invirtiendo y los individuos mantienen la propiedad de sus recursos a diferencia de las rentas vitalicias y tienen

la opción de poder comprar una renta vitalicia más adelante. En virtud de que la propiedad de los recursos siempre es del trabajador puede heredar los recursos remanentes.

Entre los productos que se ofrecen para el retiro en otros países se encuentran diversos tipos de anualidades, tales como anualidades ascendentes, descendentes, indexadas a la inflación, indexadas a los rendimientos observados por ciertos instrumentos financieros con protección a la baja y anualidades ajustadas por el historial de salud del pensionado.

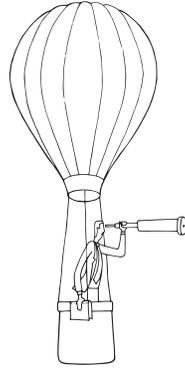
Dos programas que podrían complementarse con los existentes son las anualidades diferidas y las anualidades temporales. En las primeras se inicia el pago del beneficio cierto número de años después de su compra cubriendo el riesgo de longevidad con un costo menor al de las rentas vitalicias; en el segundo solamente se pagan los beneficios durante cierto tiempo, por lo que no cubren el riesgo de longevidad, pero sí el financiero.

Adicionalmente, la existencia de seguros de longevidad es importante para distinguir los riesgos que toman las instituciones que ofrecen los productos del retiro basados en cálculos actuariales y expectativas de vida de acuerdo con el estilo de vida del pensionado y el riesgo sistémico de que parte de la población excederá las expectativas de vida de la población en general.

Actualmente los fondos tienden a invertirse en valores a menor plazo conforme avanza la edad del trabajador, ya que al llegar la edad de retiro tienen la obligación de tener el saldo disponible para que el trabajador escoja su alternativa de pensión. Cuando el trabajador escoge una renta vitalicia o un retiro programado, los fondos vuelven a invertirse en valores a largo plazo lo cual genera un costo de oportunidad en cuanto a rendimientos por el tiempo en que los fondos no estuvieron invertidos en estos valores. Sería conveniente analizar la posibilidad de que las AFORES puedan transferir valores a las instituciones que ofrecen rentas vitalicias o retiros programados para evitar la liquidación y reinversión de valores.

Lo anterior permitiría tener *Target Date Funds* con horizontes de inversión mayores a los 65 años maximizando el saldo del trabajador.

El mayor problema para el desarrollo de nuevos productos financieros para la etapa de desacumulación es que el trabajador al retirarse no logra acumular recursos suficientes para poder pagar por ejemplo la prima de una renta vitalicia. Por tanto, el círculo virtuoso para el desarrollo de este tipo de instrumentos es generar una conciencia de ahorro voluntario tal, que **los trabajadores alcancen las cantidades suficientes para adquirir estos instrumentos**. Sin los fondos suficientes y la cultura necesaria del ahorro para el retiro no se logra la demanda suficiente para impulsar este mercado, haciendo que exista poca oferta de productos y por ello se encarecen. En este tipo de productos financieros el volumen es lo que marca la baja de costos y por tanto se requiere generar urgentemente la demanda.



## 7 CONCLUSIONES

Como puede observarse en el documento, los problemas y retos estructurales del sistema nacional de pensiones son serios, y el próximo gobierno federal debe atenderlos de manera inmediata. El problema del pago futuro de pensiones es grave y los efectos de la mayoría de las acciones propuestas no son inmediatos, sino que requieren de tiempo para tener impactos significativos sobre las tasas de reemplazo en beneficio de la calidad de vida de las y los mexicanos en edad de retiro. Sin embargo, atender este asunto requiere de responsabilidad política y por ello es indispensable que la nueva Administración inicie a implementar acciones concretas que corrijan de fondo la evolución del sistema de pensiones en México.

El esquema de Beneficio Definido ha demostrado su incapacidad para hacer frente al pago de pensiones futuras, ya que genera un incentivo para aplazar la capitalización de los pasivos pensionarios y ante los cambios sociodemográficos observados, ocasiona una insuficiencia de recursos que tendrá que financiarse mediante un incremento de impuestos o una reasignación del gasto público, por ello es que es impensable dar un paso atrás hacia este esquema, en lo cual hay coincidencia unánime de todos los especialistas que participaron en la elaboración del presente estudio.

Algunas de las propuestas aquí expuestas se han identificado en el pasado, pero su instrumentación se ha pospuesto generando un alto costo en términos de finanzas públicas y de bajas tasas de reemplazo, lo cual impacta negativamente la movilidad social y el combate a la pobreza en adultos mayores.

El inicio de una nueva administración permite minimizar el costo político de instrumentar una reforma estructural en el sistema de pensiones y muestra un amplio sentido de responsabilidad con respecto a las generaciones futuras. Asimismo, indica un compromiso serio con la disciplina fiscal, así como el desarrollo económico y social de México en el largo plazo, que será reconocido por analistas económicos y entidades financieras de todo el mundo, así como por organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Medidas de la naturaleza de las que este documento recomienda, abonarían en la reputación y confianza de las futuras autoridades hacendarias, así como del Ejecutivo de la República. Si bien, en esta propuesta no se analiza, por no ser parte de su objeto, una reforma hacendaria, se sugiere previo a implementar las propuestas, realizarla para financiar las propuestas.

*El inicio de una nueva administración permite minimizar el costo político de instrumentar una reforma estructural en el sistema de pensiones y muestra un amplio sentido de responsabilidad con respecto a las generaciones futuras.*

Este documento identifica cinco problemas estructurales específicos del sistema de pensiones en México y propone diversas acciones integrales que buscan extender a la mayor población posible el esquema de Contribución Definida iniciado con las reformas de 1997 y 2007, situación que no debe postergarse.

Si bien las acciones propuestas pueden ser instrumentadas de manera independiente, nuestra recomendación es llevarlas a cabo de manera integral, de lo contrario el efecto pudiera no ser el deseado.

Las propuestas específicas se enlistan a continuación:

1. Crear un **Sistema Único de Pensiones** que incorpore a los trabajadores de esquemas especiales a las AFORES, que garantice la portabilidad, reconozca la antigüedad y permita la acumulación de recursos ahorrados, independientemente de que ofrezcan beneficios adicionales.
2. Fortalecer la **Unidad de Pensiones de la SHCP** dotándola de facultades legales para integrar la información de todos los sistemas de pensiones y aplicar la política nacional en materia pensionaria.
3. **Despresurizar las finanzas públicas con las siguientes medidas:**
  - a) Incentivar el cambio de Beneficio Definido a Contribución Definida de la “**generación de transición**” mediante el reconocimiento de la parte proporcional de la pensión bajo la LSS73 con un mecanismo de *opt out*.
  - b) Elevar la **edad de jubilación** de 65 a 67 años con revisiones periódicas conforme a la esperanza de vida.
  - c) Actualizar con mayor periodicidad las tablas de mortalidad
  - d) Ajustar la edad de jubilación a un porcentaje de la esperanza de vida con un tope congruente que considere la productividad del trabajador.
  - e) Definir la metodología para determinar la actualización de la edad de retiro para que sea un criterio técnico y que no esté supeditado a factores políticos (a través de la Unidad de Pensiones de la SHCP).
  - f) Establecer para el pago de pensiones **reservas específicas** provenientes de los ingresos excedentes de los nuevos contratos de Exploración y Producción (E&P) de hidrocarburos como previsión en finanzas públicas.

4. Ampliar **cobertura** con tres medidas específicas:
  - a) Establecer una **Pensión Universal**, sin mayor requisito que la edad, para todos los adultos mayores respetando la libertad de complementariedad estatal si su presupuesto lo permite.
  - b) Establecer la obligación de estar afiliado a una AFORE, en el caso de los **trabajadores independientes**.
  - c) Fomentar la **incorporación de los trabajadores al mercado formal laboral** con aportaciones *pari passu* (esquema gubernamental de ahorro solidario) e incentivos fiscales como la deducción al 100% del ISR de sus aportaciones voluntarias y sensibilizar a los jóvenes para que coticen desde su primer empleo.
5. Aumentar la **tasa de contribución obligatoria** para los trabajadores afiliados al IMSS bajo las siguientes aportaciones automáticas:
  - a) Instrumentar un modelo de **afiliación automática para el ahorro adicional** de retiro en donde el trabajador aporte cuando el salario sea incrementado pudiendo el patrón o el gobierno hacer aportaciones complementarias.
  - b) Incorporar automáticamente el 5% del salario del trabajador en la AFORE en lugar del **INFONAVIT** (con mecanismo opt out) a partir de la reforma para aumentar su tasa de reemplazo y rendimientos de manera acelerada.
  - c) Establecer una aportación gubernamental adicional para las **mujeres**.
  - d) Incentivar el ahorro voluntario mediante los **fondos de ahorro** para el retiro en las empresas permitiendo la **deducibilidad al 100%** para el trabajador y el patrón.
  - e) Incrementar de manera lenta pero progresiva la **cuota social del IMSS** para los trabajadores con los ingresos más bajos.
  - f) Establecer **tasas crecientes de contribución al retiro** conforme avanza la edad del trabajador y/o se incrementa el nivel de ingresos; así como un mayor incentivo fiscal al ahorro voluntario conforme avanza la edad.
  - g) Impulsar el **ahorro voluntario** incrementando la información sobre los tipos de esquema y las alternativas que promueven las distintas AFORES.
  - h) Generar confianza en el trabajador sobre la **disponibilidad de su ahorro voluntario**, facilitando retiros parciales e informando a su vez de los beneficios en rendimientos que implica no disponer de ese ahorro.
6. **Flexibilizar el régimen de las SIEFORES** a través de:
  - a) Ampliar el límite para que las SB4 y SB3 puedan **invertir más en renta variable** nacional, renta variable internacional, estructurados y FIBRAS para generar mayores rendimientos;
  - b) Utilizar un modelo de "**Target Date Funds**"; y
  - c) Aumentar el **límite de inversión extranjera** de las SIEFORES de 20% a 40% paulatinamente (2% anual, durante 10 años) y facultar por ley a que se prevea el límite en las reglas prudenciales de la CONSAR.
7. Calificar los **traspasos negativos** con indicadores adicionales al (índice de rendimiento neto) IRN.
8. Seguir disminuyendo gradualmente las **comisiones** de las AFORES.
9. Establecer un **fondo para la educación financiera** capitalizado por las AFORES.
10. Ampliar las opciones de pago en la fase de **desacumulación** generando demanda para desarrollar este mercado:
  - a) Generar nuevos productos con énfasis en las cuentas de menor capitalización.
  - b) Fortalecer la regulación para que todos los mecanismos de desacumulación sean de **forma diferida**, incluyendo el de la vivienda.
  - c) Permitir la **transferencia de valores** al momento de la jubilación en lugar de traspasar recursos.
  - d) Desarrollar el mecanismo de **hipotecas revertidas** para incrementar la tasa de reemplazo.

Las propuestas anteriores, si se promueven al inicio de la próxima administración, dan un respiro invaluable a las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, pero lo más importante es que implican un mejor futuro para la población de adultos mayores en nuestro país, contribuyendo significativamente en su calidad de vida y supervivencia, teniendo cobertura universal al menos en una línea de bienestar que le permita cubrir sus necesidades básicas en sus últimos años de vida, lo cual es un elemento crítico de justicia social y mayor equidad.

Asimismo, se aprovecharían de mejor manera los recursos públicos pues se asignan sin reparto o criterios clientelares, pues las bases de cálculo tanto de línea de bienestar como de edad de jubilación ligada a la esperanza de vida, serían mediante cálculos actuariales con fórmulas normativamente determinadas para que sean criterios objetivos y no políticos para todos los beneficiarios. Para lo anterior, las facultades de la SHCP a través de su Unidad de Pensiones es una prioridad pues además de llevar a cabo estos cálculos de manera técnica e independiente, también proporcionará visibilidad, orden y control al sistema con una base de datos única e inventario imprescindible de todos los esquemas pensionarios en el país para administrarlos eficientemente y con portabilidad absoluta en beneficio de los ahorradores, pues acumulan sus recursos de todos los esquemas en los que ha aportado, además de elevar su densidad de cotización al sumar la antigüedad en cada esquema y no sólo entre IMSS e ISSSTE.

Como se observa, el eje brújula a lo largo de este estudio ha sido contribuir con acciones concretas al bienestar de los mexicanos en su edad de retiro, haciendo a su vez las finanzas públicas más viables para estos fines, logrando tasas de reemplazo a los niveles propuestos por la OCDE, ampliación de cobertura y equidad, entre otros impactos positivos en el sistema, sin dejar a un lado la necesidad de fortalecer la cultura financiera, promover la competencia entre las AFORE, permitir que los trabajadores cuenten con cada

*Mientras más pronto se actúe, más beneficiados habrá pues si estas acciones se toman con seriedad, responsabilidad y sin pensar solamente en los costos políticos al inicio de la siguiente administración, estaremos a tiempo de mejorar la vida de todas las personas que hoy tienen entre 30 y 40 años de edad pues no los condenaremos a tasas de reemplazo que los obliguen únicamente a sobrevivir y no a vivir con mayor bienestar y como la justicia social demanda.*

vez mayor y mejor información para decidir sobre la AFORE que más convenga a sus intereses y promover el ahorro voluntario de manera más sencilla, sobre todo para el sector no bancarizado de la sociedad.

Como corolario, podemos decir que las propuestas de política pública descritas en este estudio son técnicamente sólidas y responsables, e intentan redundar en un bienestar generalizado para la sociedad y a su vez en impactar la eficiencia de los programas de subsidio del gobierno federal, haciendo también más controlada la deuda en materia de pensiones para México.

Mientras más pronto actúe con responsabilidad el Estado, en específico el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federal para dar cauce a estas acciones, se estará posibilitando que la generación que hoy tiene 30 años y que aún le faltan 37 años de vida laboral, puedan obtener tasas de reemplazo satisfactorias para vivir un retiro digno, como merece nuestra población adulta mayor que contribuye a la productividad de nuestro país durante más de 40 o 50 años.

En ese sentido la pregunta es ¿No merecen esos adultos mayores del mañana, que el Estado tome las acciones de responsabilidad sobre el sistema de pensiones para que mientras más pronto actúe haya más personas beneficiadas con tasas de contribución que les permitan un retiro digno?

La celeridad de la reforma es directamente proporcional a la cantidad de beneficiados que habrá pues si estas acciones se toman con seriedad, responsabilidad y sin pensar solamente en los costos políticos al inicio de la siguiente administración, estaremos a tiempo de mejorar la vida de todas las personas que hoy tienen entre 30 y 40 años de edad pues no los condenaremos a tasas de reemplazo entre el 28% y 22%<sup>85</sup> que los obliguen únicamente a sobrevivir y no a vivir con mayor bienestar y como la justicia social demanda.

Con las medidas propuestas, se alcanzaría el **60% de tasa de reemplazo**, lo que movería a México del último lugar en cuanto a tasa

de reemplazo que hoy ocupamos en la OCDE a la media recomendada tanto por la OCDE como por la OIT (entre 50% y 70%). La tasa de reemplazo de 60% se logrará al aumentar de manera gradual la tasa de contribución obligatoria de 6.5% a 11% y siempre y cuando un trabajador aporte desde los 20 años a su retiro o bien si se logra la tasa de contribución de 19% que se propone en este estudio (considerando una tasa de ahorro obligatorio de 16% más 3% de ahorro voluntario) cuando el trabajador comienza a contribuir desde los 30 años (ver Gráfica 30).

Las tasas de contribución entre el 11% y 19% combinadas con la edad en la que se comienza el ahorro del trabajador (20 o 30 años) logran reeditar en una tasa de reemplazo de 60% del último salario del trabajador lo que garantiza una calidad de vida en la vejez para la generación que no es la de transición. La tasa de reemplazo del 60% conjugada con una mayor cobertura en el país al incluir la pensión universal al nivel de la línea de bienestar del CONEVAL y herramientas como la afiliación obligatoria para trabajadores independientes, la aportación gubernamental para mujeres y los incentivos *pari passu* del gobierno para trabajadores informales, es el único camino que determina viabilidad al sistema que como hemos afirmado, debe ser un Sistema Único de Pensiones.

La siguiente administración tiene la oportunidad de lograr, desde el inicio de su sexenio, atender este problema de raíz. No se debe seguir posponiendo la reforma integral que se requiere, sobre todo porque en el centro de la reforma está la previsión de un daño irreparable a los trabajadores pues esos trabajadores están en riesgo en su vejez al no tener garantizada una Pensión Universal que sea un monto mínimo equivalente a la línea de bienestar fijada por el CONEVAL y es de elemental justicia social que su esfuerzo de tantos años trabajando y aportando para su retiro sea retribuido con pensiones dignas que alcancen una tasa de reemplazo óptima considerando, como mínimo, la media de la OCDE de 54%.

México debe realizar una reforma integral en donde las propuestas de este estudio no se adopten sólo en algunas de sus partes, de lo contrario además de no servir al objetivo, nos haríamos daño como país.

<sup>85</sup>Cálculos de la OCDE y la Auditoría Superior de la Federación respectivamente.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE FARIAS, Francisco Miguel. 2014. *Pensiones... ¿y con qué?* FINEO, México.

ALBO, Adolfo, GONZÁLEZ, Fernando et. al., 2007. "Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México. Visión y propuestas de reforma", BBVA Bancomer, México.

ALONSO, Javier, HOYO, Carmen, TUESTA, David. 2014. "Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones", documento de Trabajo No. 14/07, México.

### ASOCIACIÓN MEXICANA DE AFORES

- 2015. *Ahorro y futuro: ¿Cómo se preparan los mexicanos para su retiro?* México.
- 2016. *Agenda de las Afores*. Presentación al Dr. Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público. México.
- 2016. *Propuesta de Ahorro Voluntario del Sector de las Afores*. México.
- 2017. *Agenda 2017: Mejorar las pensiones de los trabajadores*. México.

### AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

- 2012. *Cuenta pública*. México.
- 2013. Evaluación número 1,203 "Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones". México.

BECERRA, Jessika. "Costaría 0.8% del PIB Pensión Universal", Periódico Reforma, Sección Negocios, p.8, 27 de junio de 2018.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA. 2017. *Pensiones en México 100 años de desigualdad*. México.

### COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

- 2013. *Conocimiento y Percepción del Sistema de Ahorro para el Retiro Encuesta Nacional 2013*.
- 2015. *Diagnóstico del Sistema de Pensiones*.
- 2015. *Consideraciones sobre la Seguridad Social en el Siglo XXI*.
- 2017, *Radiografía del sistema de pensiones a 20 años de su creación*.
- 2017, *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, Documento de trabajo N° 3.
- 2017. *Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR Tercer trimestre*.
- 2017. *Informe al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, Segundo Trimestre*. 25 de julio de 2017.
- 2018. *Comisiones 2018 de las AFORE*. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/comisiones-vigentes-en-2016>
- 2018. *El SAR llega a 10 millones de trabajadores con identificación biométrica*. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-sar-llega-a-10-millones-de-trabajadores-con-identificacion-biometrica-162639?idiom=es>

FERTIG Andrew, LEFKOWITZ Jaclyn y FISHBANE, Alissa. 2015. *El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro. Una nueva mirada a las aportaciones voluntarias a las pensiones en México*. Ideas 42.

#### FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS

--- 2015. *Una alternativa para incrementar el ingreso en el retiro en México. Una propuesta de política pública*. FUNDEF.

--- 2016. *Comentarios al documento de la OCDE sobre el Sistema de Pensiones en México*. FUNDEF.

HOLZMANN, R., RICHARD Hinz, and Bank Team. 2005. *Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: World Bank.

INEGI, *Esperanza de vida al nacimiento según sexo, años seleccionados de 1990 a 2030*.

INEGI, *ENOE*, Tercer trimestre de 2017.

INFONAVIT, *Informe mensual de resultados al H. Consejo de Administración*, enero 2017.

LA EXPERIENCIA DE INTEGRACIÓN DE PILARES EN CHILE disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313585/Blog\\_integra.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313585/Blog_integra.pdf)

LEY 20.255 DE REFORMA PREVISIONAL, publicada en el Diario oficial el 27 de marzo de 2008. Chile.

MCCLYMONT, Gregg and TARRANT, Andy. 2016. *Towards a new pensions settlement, International Experience*. Policy Network.

NATIXIS Global Asset Management. *Global Retirement Index 2017*. Disponible en <https://ngam.natixis.com/us/research/global-retirement-index-2017>

#### ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.

--- 2013. "Gross pension replacement rates: Public and private schemes", en *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.

--- *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones, México*. OCDE.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF) para el ejercicio fiscal 2018, aprobado por la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 2017.

PRINCIPAL. 2014. *Modelo económico actuarial para entender las perspectivas del régimen de jubilaciones en México*.

RAMOS, Joseph. 2015. *Hipotecas revertidas (HR) como 4º pilar complementario al sistema de pensiones*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

---

RAMÍREZ, Carlos. Presidente de la CONSAR. *El Economista*, sección Valores y Dinero del 26 de julio de 2017, p. 6.

SINAH, Tapen, 2007. *El desarrollo de los mercados financiero como herramienta para subsanar el costo de la pensión mínima garantizada*.

TUESTA, *Factors behind the administrative fees of private pension systems: An international analysis*, 2014.

VALLS SPONDA, Jaime. *Pensiones, reto que demanda atención inmediata*, El Universal, 4 julio 2017, Sección Opinión, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jaime-valls-esponda/nacion/2017/07/4/pensiones-reto-que-demanda-atenci%C3%B3n>

VILLAGÓMEZ, A. y ANTÓN A. 2013. "Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica". Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú: el caso de México, en Rodrigo Acuña (coordinador), Sura Asset Management, México.

ZAMARRIPA, Guillermo y SÁNCHEZ TELLO, Jorge. 2016. *Principios para una Reforma Integral al Régimen de Pensiones en México*. FUNDEF.





  
THE ASPEN INSTITUTE  
MÉXICO

