



# EL COLEGIO DE MÉXICO

## CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

### **LICENCIATURA EN ECONOMÍA**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

**EL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO:  
UNA REVISIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA**

**CLAUDIA JOSSELYN BARRANCO SANTAMARIA**

**PROMOCIÓN 2016-2020**

**ASESOR:**

**DRA. LAURA JUÁREZ GONZÁLEZ**

**JUNIO 2021**

# Agradecimientos

Agradezco y comparto la felicidad de este momento con las dos personas más importantes de mi vida: mis padres. Sus abrazos, esfuerzos y alegrías me llenan el alma y me acompañan por siempre.

Gracias a Ximena y a Daniela, quienes me inspiran día con día a vivir la vida con intensidad y valentía. Los años e historias que nos quedan por vivir serán siempre de nosotras tres.

Así mismo, agradezco el amor de mis abuelos Rosa María, José y Elisa. Y hago un agradecimiento especial a esa persona que vuelve a mí con el olor a libro antiguo, mi abuelo Enrique.

Gracias a Hugo, por llegar y no irse. Gracias a Sabine, Paulina y Josefa por enseñarme que las amistades se cultivan a través de sororidad y empatía. Gracias a Fernando y Cristian por asegurarse de que siempre hubiera risas en mi vida. Gracias a Nicole por su amistad sincera y leal. Gracias a Diego L. por su confianza y enseñanzas. En general, gracias a todos mis compañeros de generación por convertir cuatro años en un hogar al que siempre querré volver.

Gracias a María y a Marian por darme un hogar a más de nueve mil kilómetros de distancia.

Quisiera expresar mi más sincera gratitud a la Dra. Laura Juárez por su orientación y compañía en todo este proceso. El cariño, las enseñanzas y la pasión hacía la economía son invaluable para mí.

Gracias a todas las profesoras del Centro de Estudios Económicos por demostrar que la Economía no es ciencia de un solo género. Gracias a las mujeres, por ser y resistir; nuestra lucha feminista es por nosotras y para las que vienen.

Finalmente, agradezco a El Colegio de México por la oportunidad de desarrollarme personal y profesionalmente dentro de sus aulas. Gracias a todas las personas que conforman esta institución, pues sus sonrisas y palabras de ánimo fueron auxilio en muchos momentos de dificultad.

Aunque la lista es larga, no alcanzo a enumerar a todas las personas que, por fortuna de la vida, he podido conocer y que han dejado algo en mí. Soy por ustedes. Todas y todos tienen mi cariño infinito.

# Índice general

<b>1. Contexto histórico</b>	<b>7</b>
1.1. Contexto internacional . . . . .	7
1.2. Contexto en México . . . . .	14
1.2.1. Historia y construcción . . . . .	14
1.2.2. Reformas anteriores . . . . .	19
1.3. Funcionamiento del sistema actual . . . . .	21
1.4. México en comparación a otros países . . . . .	25
1.4.1. Chile . . . . .	26
1.4.2. Argentina . . . . .	28
1.4.3. Brasil . . . . .	30
<b>2. Contexto social y demográfico en México</b>	<b>33</b>
2.1. Situación demográfica . . . . .	33
2.1.1. Tendencias internacionales . . . . .	33
2.1.2. Tendencias en México . . . . .	36
2.1.3. Evidencia demográfica a nivel regional . . . . .	42
2.2. Situación social . . . . .	45
2.2.1. Estadísticas sobre cotización a la seguridad social contributiva . . . . .	45
2.2.2. Cultura sobre el ahorro y educación financiera . . . . .	48
2.2.3. Informalidad . . . . .	55
2.2.4. Brecha de género . . . . .	55
<b>3. Discusión actual sobre sistemas de pensiones</b>	<b>57</b>
3.1. Sistema universal . . . . .	57
3.2. Economía conductual en los sistemas de pensiones . . . . .	60
<b>4. Propuestas de reforma recientes para México</b>	<b>65</b>
4.1. Propuesta del Gobierno Federal 2020 . . . . .	67
4.2. IMEF . . . . .	69
4.3. BID . . . . .	71
4.4. CISS . . . . .	73
<b>5. A manera de conclusión: propuesta propia de reforma</b>	<b>77</b>



# Introducción

Los sistemas de pensiones están bajo mucha presión. Las tendencias demográficas revelan un cambio en la estructura poblacional y el aceleramiento del proceso de envejecimiento. Poco a poco, la presión ejercida sobre los sistemas pensionarios refleja la urgencia por atender las necesidades emergentes como consecuencia de la falta de cobertura, suficiencia y sustentabilidad.

El sistema de pensiones mexicano se encuentra en los últimos lugares en el *ranking* de pensiones a nivel mundial (Mercer and Institute CFA, 2020). Hoy en día, nos enfrentamos a retos importantes como la baja densidad de cotización, los bajos porcentajes de personas que reciben pensión, los altos niveles de informalidad, los problemas en cuanto a cobertura, pensiones insuficientes, presiones en cuanto a sostenibilidad y falta de ahorro voluntario. A raíz de esto, surge la discusión de implementar reformas al sistema de pensiones que sirvan para mejorar la situación actual y fortalecer el sistema para el futuro complicado que se augura.

La línea de investigación de esta tesis parte de dos objetivos principales: realizar un análisis del sistema de pensiones a través de distintas perspectivas y generar una propuesta de reforma al sistema de pensiones mexicano. Sin embargo, las contribuciones de este trabajo son diversas. En principio, se aporta a la revisión histórica de los sistemas pensionarios a nivel internacional y nacional; así mismo, el trabajo contribuye en el análisis económico de dichos sistemas y, a la par, introduce elementos actuales como son las ciencias del comportamiento. Este trabajo también busca generar aperturas para la interseccionalidad de distintas áreas de estudio en torno a un tema de vital importancia en estos días.

Aunado a lo anterior y tomando en cuenta las desigualdades que atraviesan a la sociedad mexicana, esta tesis pretende contribuir a desestigmatizar los sistemas de pensiones y lograr así que la prevención financiera para los últimos años de vida sea un tema de interés y cultura general. Por esta razón, este trabajo puede servir como material de di-

vulgación para el público en general, pues mantiene un lenguaje amigable y un panorama extenso sobre lo que son e implican los sistemas de pensiones.

Finalmente, las contribuciones más importantes se guían por la perspectiva económica y las implicaciones que toda reforma pueda tener en la economía nacional. Por esta razón, la recopilación realizada a lo largo del trabajo se condensa en una propuesta que busca generar acciones para migrar hacia un sistema de pensiones más claro, inclusivo y que permita una estabilidad económica.

Para fines de lo anterior, en esta tesis se hace una revisión detallada del contexto histórico a nivel nacional e internacional. Así mismo, se ahonda en la estructura del sistema actual y en los mecanismos para su funcionamiento. Además, se analizan casos de otros países pertenecientes al continente americano como Chile, Argentina y Brasil.

Posteriormente, se analizan los sistemas de pensiones desde una perspectiva demográfica y social. En principio, se hace una revisión de tendencias demográficas para el mundo; mientras que, para el caso nacional, se realiza un análisis en términos de evolución poblacional y un análisis para cambios en tendencias a nivel regional. Para analizar el contexto social, se evalúan estadísticas sobre cotización a la seguridad social contributiva en México, especialmente para el caso de cobertura. En esta misma sección, se habla sobre encuestas de opinión que reflejan la cultura sobre el ahorro y educación financiera. Así mismo, se genera una discusión sobre temas de preocupación e importancia como son la informalidad y la brecha de género.

Asimismo, tomando en cuenta la importancia del tema de pensiones en el mundo, se realiza un análisis sobre temas y perspectivas de vanguardia en la agenda mundial. Inicialmente, se habla sobre la universalidad de los sistemas de seguridad social y las maneras de incluirla en nuestro país. Por otra parte, se establece la importancia de emplear el análisis conductual al hablar de pensiones, los retos a los que nos enfrentamos y las áreas de oportunidad en el tema.

Más adelante, se habla de los retos a los que se enfrenta el Sistema de Ahorro para el Retiro, así como una recapitulación de elementos a tomar en cuenta para reformar el sistema. De esta manera, en este capítulo se discuten diversas propuestas de reformas realizadas por instituciones de importancia como el Gobierno Federal, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

Por último, dados estos elementos, se presenta una propuesta propia de reforma al sistema de pensiones mexicano enfocada a cuatro necesidades específicas: i) el problema de cobertura, ii) los trabajadores en el sector informal, iii) la brecha de género y iv) la falta de ahorro voluntario.



# Capítulo 1

## Contexto histórico

La seguridad social se define, hoy en día, como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y hogares (Organización Internacional del Trabajo, 2001). Es un derecho fundamental y cumple con dos funciones básicas: garantizar el ingreso y garantizar el acceso a atención médica. Los sistemas de seguridad social forman parte del bienestar de cada nación; por lo que su población objetivo es la sociedad, sin importar la etapa del ciclo de vida en la que se encuentre.

Una de las funciones más importantes de la seguridad social es el garantizar la seguridad de ingreso; ya sea en situación de desempleo, enfermedad, maternidad, vejez, entre otros. Por ello, los sistemas de pensiones son un componente principal de la seguridad social. Su objetivo principal es proveer un seguro de ingresos a los ciudadanos que se encuentran en la última etapa del ciclo de vida.

Los orígenes de ambos son inexactos. Podríamos pensar que la necesidad de la seguridad social surge junto con la necesidad de cubrir los riesgos de la vida cotidiana. Y que, posteriormente, la seguridad social vio el origen de los sistemas de pensiones. En el presente capítulo analizaremos el origen y evolución de los sistemas de pensiones, tomando en cuenta el surgimiento de la seguridad social para así, tener el panorama completo.

### 1.1. Contexto internacional

Los orígenes de la seguridad social están en el todo. El hombre, desde sus inicios, se ha enfrentado a un estado de inseguridad; mismo que culminó en un proceso histórico hacia la formalidad de la seguridad social (Nugent, 1997). Los riesgos a los que se enfrenta la humanidad han ido aumentando y evolucionando. Si nos remontamos a los principios de

la historia, los fenómenos naturales, las enfermedades y las condiciones adversas hicieron necesaria la búsqueda de la seguridad para el ser humano.

Conforme la sociedad fue avanzando y se consolidaron las civilizaciones, evolucionaron los mecanismos para garantizar esta seguridad. Por ejemplo: en Egipto, una de las culturas más antiguas, se crearon instituciones de defensa y ayuda mutua; en Babilonia, se hizo obligatorio el pago a médicos por atención a los enfermos (Nugent, 1997). Por otra parte, el sentimiento de comunidad y solidaridad se fue extendiendo; esto puede verse en casos como el del imperio Inca en el que se guardaban los sobrantes de trigo para cubrir la escasez en tiempos de sequía y atender necesidades de ancianos, viudas y huérfanos (Nugent, 1997). Podríamos, entonces, decir que la solidaridad es el principio y razón de ser de la seguridad social (Ruiz Moreno, 1997).

No existe dato exacto sobre el surgimiento de la seguridad social, pues su formación es el resultado de un proceso. Parte de los inicios de dicho proceso, fue la iniciativa que tuvieron ciertos grupos de trabajadores al unirse para establecer mecanismos de protección entre ellos y para con la población en general (Nugent, 1997). Lo anterior es evidencia de dos cosas: la persistencia del sentimiento de colectividad y la solidaridad entre ciudadanos.

Paúl Durand señaló que la seguridad social es un instrumento de solidaridad estatalmente garantizada; es decir, es el socializar y empatizar de manera pública con los riesgos colectivos (Monereo Pérez, 2017). Así mismo, la formación de la seguridad social pasó por tres etapas: la primera consta de los Procedimientos Indiferenciados de Garantía como el ahorro individual, la asistencia pública y el seguro privado. Después, surgen los seguros sociales y, al final, la seguridad social.

La primera etapa aparece en el momento de la Revolución Industrial, con la incertidumbre generada por los cambios en los procesos productivos. En ese entonces, los trabajadores se encargaban de cubrir los gastos generados por las situaciones de riesgo. En este momento, es cuando surgen los sistemas de protección en su más simple esencia como el ahorro privado, seguro privado, responsabilidad civil, entre otros (Nugent, 1997). Sin embargo, estos sistemas resultaron incapaces para solucionar los riesgos y contingencias sociales. Es entonces cuando comienza la segunda etapa: la creación de los seguros sociales.

Después de reconocerse los derechos de los trabajadores y la relación entre estos y la

seguridad social, surgen en Europa los principales modelos de esta etapa. Específicamente en Alemania y Reino Unido.

En el caso de Alemania, fue el canciller Otto Von Bismark quién instituyó un sistema de seguros sociales. Entre 1883 y 1889 se adoptaron leyes sobre seguros contra enfermedades, desempleo, accidentes de trabajo y vejez (Carreón Almendárez, 2014). Este sistema cuenta con tres momentos clave, mismos que coinciden con la promulgación de tres leyes específicas que llevan a la formación integra del sistema:

- Ley sobre el seguro de enfermedad en 1883: en esta se reconocen los principios básicos del seguro de enfermedades. Se establece la relación obligatoria entre pertenecer a un trabajo remunerado y el contar con un seguro de enfermedad. Además, esta ley muestra que desde el inicio las aportaciones se consideraron responsabilidad tanto del empleador como del trabajador (Sanchez Castañeda, 2006).
- Ley sobre accidentes de trabajo en 1884: en esta se estableció que los empleadores debían cotizar en las cajas de manera obligatoria; para así, poder cubrir la invalidez provocada por los accidentes de trabajo (Sanchez Castañeda, 2006).
- Ley de Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez en 1889: con ella se instituye el primer sistema obligatorio de jubilación (Sanchez Castañeda, 2006).

De esta forma dio inicio el seguro social en Alemania. Los trabajadores estaban protegidos contra invalidez, enfermedades, accidentes de trabajo, y vejez. Así mismo, la ley de 1889 sentó las bases para los sistemas de pensiones, obligatorios y de reparto, tanto en Europa como en América Latina (Arenas de Mesa, 2019).

Del modelo de Bismark destacan dos cosas principales: el establecimiento de la relación bilateral entre trabajadores y empleadores, y la corresponsabilidad que estos adoptan (Sanchez Castañeda, 2006). Estos principios son clave tanto para seguridad social, como de los sistemas de pensiones. Y son conceptos que permanecen como pilares indestructibles de las formulaciones actuales.

Por otra parte, tenemos el caso de Inglaterra. Este país realizó esfuerzos para construir su propio sistema de seguro social. Para 1897, ya contaba con una Ley de Indemnización de trabajadores que se extendió en cobertura unos años después; en 1912, comenzó el seguro sanitario obligatorio y el seguro de desocupación para algunas industrias; mismo

que se generalizó ocho años más tarde (Sanchez Castañeda, 2006). En 1925, nace la ley de asignación de pensiones no contributivas para ancianos, viudas y huérfanos. Y en 1934, se crea el seguro de Desocupación con su correspondiente legislación (Sanchez Castañeda, 2006).

Aunado a lo anterior, la contribución más importante de Inglaterra ocurrió en 1942 con la promulgación del Plan Beveridge. Previamente, en 1941, se creó la Comisión Interdepartamental para Seguridad Social y Servicios Afines; misma que estaba a cargo de Sir William Beveridge. La tarea principal de este comité fue evaluar la situación del seguro social, así como las deficiencias y oportunidades en este tema. A partir de estos descubrimientos, se creó un plan de seguridad social con un sistema unificado. La característica principal a destacar de esta estrategia, es que su cobertura no es diferenciada, pues abarcaba a todos los ciudadanos. Si bien los beneficios no eran iguales para todos, no había exclusión alguna en el caso de las pensiones de vejez y de otros casos. (Sanchez Castañeda, 2006).

El modelo británico realizó innovaciones en ciertas áreas; sin embargo, muchas de sus estrategias fueron parte de una consolidación de ideas y métodos que se empleaban de manera separada. Por ejemplo: en años anteriores al Plan Beveridge, Bélgica creó el seguro voluntario de desempleo en Gante. A su vez, Francia creó el Programa Nacional de seguro de desempleo voluntario (Arenas de Mesa, 2019).

A partir de estos sucesos, comienza a emerger el concepto de Seguridad Social; así como el interés en la protección a la ciudadanía en situación de vejez, lo que desencadena el surgimiento de los sistemas de pensiones. Un ejemplo claro son los casos anteriores; si prestamos atención, veremos que el modelo alemán era un sistema de reparto con pensiones contributivas y el modelo británico era un sistema de reparto, pero con características que tienden hacia la universalidad de pensiones.

Ambos modelos, alemán y británico, son considerados como momentos emblemáticos e imprescindibles al momento de hablar sobre historia de seguridad social y sistemas de pensiones. Esto no quiere decir que sean los únicos hitos importantes. Durante el periodo de formación del sistema británico, existe un largo periodo de tiempo que es conocido como el periodo de entreguerras (1918-1939).

Este periodo es conocido por dos cosas: marca la inclusión de la seguridad social en América Latina, África del Sur, Australia y Nueva Zelanda (Santín Q. & Alemán

Castilla, 2009) y, también, es el momento en el que se crea la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se creó en 1919 como parte del tratado de Versalles que dio fin a la Primera Guerra Mundial. Fue fundada bajo el principio de que la justicia social es esencial para consolidar la paz universal (Organización Internacional del Trabajo, s.f.-a). En ese mismo año, ocurrió la primera Conferencia Internacional del Trabajo, de la que surgieron seis Convenios Internacionales del Trabajo que atendían lo referente a horas de trabajo, desempleo, entre otros (Organización Internacional del Trabajo, s.f.-a).

Por otra parte, América Latina comenzó a incluir a la seguridad social en su agenda. En 1904 Argentina creó la primera caja de jubilaciones de empleados de la administración pública (Honorable Congreso De La Nación Argentina, s.f.). En 1914 Uruguay creó el primer sistema de seguro contra riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Centro de Información Oficial, s.f.) y cinco años más tarde, creó un sistema de pensiones no contributivo. En 1923 Brasil comienza a realizar esfuerzos para incluir la seguridad social, por lo que crea la Caja de Jubilación y Pensiones para empleados ferroviarios (Arenas de Mesa, 2019). Un año después, en 1924, Chile crea el primer sistema nacional obligatorio de seguridad social en América; misma que contaba con seguros de enfermedad, maternidad y que instituyó un ahorro obligatorio para sustituir al seguro de vejez (Santín Q. & Alemán Castilla, 2009).

Ambos sucesos desencadenaron una transición del seguro social a la seguridad social. El principal cambio fue que la responsabilidad de las aportaciones ya no correspondía solo a trabajadores y empleadores; sino, que el Estado pasó a formar parte de esta responsabilidad. Así mismo, se consolidaron los principios de universalidad y solidaridad con la extensión de cobertura y redistribución del ingreso (Arenas de Mesa, 2019).

Mientras esta transición sucedía, muchos otros países iban agregando la seguridad social y los sistemas de pensiones a sus agendas políticas. En el caso de América Latina, se identifican tres periodos clave (Santín Q. & Alemán Castilla, 2009): i) Inicios del S.XX a 1935, ii) 1935 al fin de la Segunda Guerra Mundial y iii) Después de la segunda guerra.

En la primera etapa, que es el periodo de entreguerras, tenemos los casos, anteriormente mencionados, de Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay. En esta, se crean regímenes de jubilaciones y de pensiones por vejez. Sin embargo, muchos de ellos se crearon sin ba-

ses técnicas, lo que llevo a deficiencias y un sistema segmentado por intereses sociales y económicos.

En ese mismo periodo, en 1933, la OIT aprobó el convenio relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en empresas industriales y comerciales, en profesiones liberales, trabajo a domicilio y servicio domésticos (Organización Internacional del Trabajo, s.f.-c). Esto forma parte de los inicios del marco legal y legítimo sobre el cuál se empezarán a construir y fundamentar los sistemas de pensiones.

La segunda etapa, que comprende de 1935 al final de la Segunda Guerra Mundial, es el momento en el que se crean los sistemas de seguridad que, a diferencia de los modelos previos, están inspirados en la normatividad de la OIT. Así mismo, estos sistemas incluyen a los trabajadores asalariados. Los países que formaron parte de esto son: Ecuador, Bolivia, Perú, Panamá, Costa Rica, Paraguay, Venezuela y México (Santín Q. & Alemán Castilla, 2009).

A la par de estos sucesos, otros países también hacían esfuerzos por mejorar e innovar en el tema. Tal es el caso de Estados Unidos, donde se aprobó la Ley de Seguridad Social en 1935 (Social Security Administration, s.f.). Esta es la primera normativa que utiliza el concepto de *seguridad social*; sin embargo, la definición utilizada se entiende como la combinación de seguridad económica y seguro social (Arenas de Mesa, 2019). Esto da entrada a una discusión, de duración extensa, sobre la definición y acotación del término seguridad social.

La OIT comenzó a ser el centro de la discusión sobre seguridad social y comenzó a tomar las riendas de la agenda en torno a seguridad social. A la par, algunos países realizaban esfuerzos, individual y colectivamente, lo que permitió expandir el alcance de la seguridad social. Algunos ejemplos de lo anterior son: la primera reunión regional americana de la OIT en 1936, La ley de seguridad social en Nueva Zelanda en 1938 y la Carta del Atlántico entre EUA e Inglaterra en el año de 1941 (Arenas de Mesa, 2019).

La tercera etapa, que es después de la Segunda Guerra, es en la que se establecen sistemas con mayor especialización y mayor caracterización en zonas geográficas y categorías de personas. Algunos de los casos son Colombia, Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Haití, Nicaragua y Honduras.

En este tercer momento, ocurre uno de los sucesos más relevantes para la historia de la seguridad social: la Declaración de Filadelfia. En ésta, se consideró la seguridad

social como derecho humano básico y reconoció la obligación de fomentar programas que permitan lograr el pleno empleo, extender seguridad social, proteger la vida y salud de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 1944)

Posteriormente, en 1948, el derecho a la seguridad social se vuelve parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Art. 22) (Naciones Unidas, s.f.-a) lo que garantiza que toda persona, como miembro de una sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Unos años después, se pone fin a la discusión sobre la definición del concepto de *seguridad social*; esto ocurre con la aprobación al Convenio sobre la seguridad social por parte de la OIT en 1952, en la que se definen las nueve ramas de la seguridad social(Organización Internacional del Trabajo, s.f.-b):

- Asistencia médica
- Prestaciones monetarias de enfermedad
- Prestaciones de desempleo
- Prestaciones de vejez
- Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional
- Prestaciones familiares
- Prestaciones de maternidad
- Prestaciones de invalidez
- Prestaciones de sobrevivientes

La formalización del concepto de seguridad social determinó el marco legal y jurídico sobre el cuál regir los avances en la materia. Al haber establecido que las prestaciones de vejez son uno de los pilares más importantes, se incluye también a los sistemas de pensiones bajo estos principios normativos. Los eventos importantes como la creación de la OIT en 1919, la Declaración de Filadelfia en 1944 y el Convenio sobre la Seguridad Social en 1952, así como el resto de convenios de la OIT, permiten inferir las ramas y principios de la seguridad social; mismas sobre las que se erigen los sistemas de pensiones y que debemos tomar en cuenta para todo análisis y re formulación:

## Principios de Seguridad Social

- Universalidad
- Comprensividad
- Suficiencia de las prestaciones
- Sostenibilidad financiera
- Solidaridad y redistribución del ingreso
- Igualdad y uniformidad en el trato
- Unidad, responsabilidad estatal y eficiencia
- Participación en la gestión

## 1.2. Contexto en México

### 1.2.1. Historia y construcción

México, junto a otros países latinoamericanos, fue pionero en la inclusión de la seguridad social en la agenda política. La construcción del sistema de seguridad nacional en México fue un proceso largo de 20 años. Sus inicios formales se remontan a la carta magna de nuestro país y a la creación de las instituciones reguladoras. Sin embargo, los inicios de la historia tienen lugar muchos años atrás.

Siguiendo la línea conceptual empleada en el contexto internacional, el hombre mexicano ha tenido que buscar maneras de protección a los riesgos que enfrentan en la vida diaria. Por ende, debemos mirar a partir de donde es que esta necesidad se transforma hacia medios formales de protección. Hay quienes afirman que estas formalidades aparecen desde la época prehispánica con los asentamientos del pueblo azteca; Rosa María Meyer Meyer (1975) expresa que hay datos sobre instituciones similares a la de la seguridad social que protegían a los guerreros mediante atención médica y que éstos se encontraban en lugares como Tenochtitlán, Texcoco y Cholula.

Además, existían centros destinados a atender a los ancianos y a los impedidos que prestaron servicio a la triple alianza. Estos centros se sostenían con los sobrantes de las cosechas (Meyer, 1975). Esto es similar a lo que ocurría con los pueblos Incas.

Al llegar la Colonización esto se transformó por completo, pues se adaptaron los sistemas políticos establecidos por la intervención española. Algunas de sus instituciones tenían relación con la protección a la ciudadanía como las instituciones hospitalarias, cofradías y montepíos (Díaz Limón, 2000).

En la época de la Independencia, se crea el Consejo de Salubridad en 1941 y se permite la llegada de las Hermanas de la Caridad quienes intentaron renovar los servicios hospitalarios (Díaz Limón, 2000). El hecho más importante de esta época ocurre en 1861 bajo la dirección de Benito Juárez, quién decretó la creación de la Dirección General de Beneficencia que fue consecuencia de las leyes de reforma (Secretaria de Salud, s.f.). Años más tarde, en la época del Porfiriato, se crea la Dirección de Beneficencia Pública en 1877. A su vez, comienzan a fundarse instituciones públicas de carácter privado como la Fundación Concepción Beristegui; lo que deja un panorama de asistencia médica privatizada (Díaz Limón, 2000).

Años después, comienzan a verse los antecedentes de la seguridad social como la conocemos. En 1904 se da la Ley de Accidentes de Trabajo en el Estado de México y en 1906 la Ley sobre Accidentes de Trabajo del estado de Nuevo León (Senado de la República, 2006). Sin embargo, todo esto comienza a tomar forma años después con la promulgación de la Constitución Mexicana.

La Revolución Mexicana marcó el inicio de cambios y regulaciones en materia de trabajo. Como consecuencia de este evento, Francisco I. Madero prometió garantizar los derechos de trabajo y generar iniciativas para pensionar a los obreros mutilados en el trabajo, minas o industrias (Aguilar García, 2006; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017). Al llegar a la presidencia, la promesa empezó a materializarse con la formulación de las bases para la legislación obrera nacional en 1911. Dos años más tarde, en 1913, se generó el primer proyecto de Ley del Trabajo formulado por algunos diputados.

Los esfuerzos por establecer una ley de trabajo y de seguro social se consolidaron en el año de 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta, se incorporan las demandas de derechos laborales y de seguridad social exigidas por trabajadores, intelectuales y empresarios (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017).

El art. 123 de la Constitución establece las condiciones laborales, iniciativas económi-

cas, sociales, políticas e ideológicas, propuestas por trabajadores (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; Montejano & Sánchez, 2008). Además, incorpora a la seguridad social como derechos de los mexicanos y consolida la necesidad de establecer cajas de seguros populares. Esto puede leerse a mayor detalle en la fracción XXIX del Art. 123.

Los esfuerzos de los trabajadores, inspirados en los movimientos europeos y en los sucesos internacionales, vieron los frutos de su búsqueda por justicia social. Con ello, se marcó el inicio de la regulación de las relaciones obrero-patronales y de las relaciones entre los trabajadores y el Estado.

Poco a poco, el derecho del trabajo y la previsión social se fueron implantando en la sociedad mexicana y en la normativa del país; esto generó un proceso de transformación cuyo objetivo era dar certeza al trabajador sobre su empleo y garantizarle protección. En este periodo ocurrieron algunos sucesos determinantes para el futuro de la seguridad social, como la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en agosto de 1925 (Aguilar García, 2006; Chande, 2019). La función de dicha institución era otorgar pensiones de retiro a trabajadores del servicio público; además, comienza con el establecimiento de criterios mínimos para recibir el beneficio como el tener 60 años de edad (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017).

Cuatro años más tarde, en 1929, el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del art. 123 Constitucional. Esta modificación le dio al Seguro Social la categoría de Derecho público obligatorio y sentó las bases para la Ley del Seguro Social al establecer que: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos" (Aguilar García, 2006; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; Díaz Limón, 2000)

En los años posteriores se dieron intentos por formular una Ley del Seguro Social, comenzando por el otorgamiento de facultades al Poder Ejecutivo Federal en 1932 para la expedición de esta (Aguilar García, 2006; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017). Sin embargo, esto se ve obstaculizado por la inestabilidad política del país.

En los gobiernos sucesivos, a cargo de Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas, comenzó a formarse el anteproyecto del Ley del Seguro Social; misma que, por cuestiones

políticas, no pudo consolidarse. Sin embargo, estos esfuerzos rindieron frutos unos años después.

Bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho, se aprueba la Ley del Seguro Social en enero de 1941. Posteriormente, el 19 de enero de 1943, se promulga la Ley del Seguro Social publicándose en el Diario Oficial de la Federación (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1943). En esta, también, se enuncia que el Seguro Social es un servicio público nacional con carácter obligatorio.

La Ley del Seguro Social de 1943 dio lugar a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y lo estableció como un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propio para administrar y organizar la seguridad social, y cuyo fin era "garantizar el derecho humano a la salud, asistencia médica, protección de medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo". (Aguilar García, 2006; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; Díaz Limón, 2000; Vásquez Colmenares Guzmán, 2017)

La creación del IMSS puso fin a los 29 años de esfuerzos e intentos por consolidar la seguridad social en nuestro país. Sin embargo, el compromiso por mejorar en el tema siguió presente. Ejemplo de ello es el apego de nuestro país al Convenio 102 de la OIT en 1953, en el que ratifica su deseo de desarrollar una seguridad social bajo los principios de equidad, igualdad, suficiencia, generalidad, humanidad y transparencia (Vásquez Colmenares Guzmán, 2017).

En el año de 1959, bajo las órdenes del presidente Adolfo López Mateos, el art. 123 sufrió una modificación. Dichos cambios fueron motivados por el interés del presidente en proteger a los grupos más económicamente vulnerables y, también, incluir a todos los servidores públicos dentro de la seguridad social (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017). Las modificaciones consistieron en la separar en dos apartados las disposiciones del derecho al trabajo formándose el apartado A para trabajadores del sector privado y el apartado B para aquellos trabajadores al servicio del Estado (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008).

La modificación del art. 123 implicó la realización de cambios en materia de seguridad social. En el año de 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1959). Con la creación de este, desapareció la Dirección de Pensiones Civiles que, hasta

ese entonces, se encargaba de las prestaciones (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2020).

A partir de ese momento, ambas instituciones, IMSS e ISSSTE, se volvieron el pilar de la seguridad social en nuestro país. Su presencia contribuyó a la estabilidad social y política, así como al desarrollo económico de México; sobre todo en el periodo conocido como "desarrollo estabilizador" (Aguilar García, 2006)

Posteriormente, en el año de 1973, se llevó a cabo una gran reforma a la Ley del Seguro Social (Vásquez Colmenares Guzmán, 2017). En esta se reconoció que todos los trabajadores del sector privado podrían gozar de:

- Seguro de enfermedades y maternidad
- Seguro de invalidez
- Seguro de muerte
- Seguro de vejez
- Seguro por cesantía en edad avanzada
- Seguro de retiro
- Seguro de guarderías para hijos de aseguradas
- Prestaciones sociales y ayudas familiares

Dentro del seguro de retiro, se estableció un sistema de *beneficio definido*; en el que se financiaba a los trabajadores pensionados mediante aportaciones de los trabajadores activos. En aquél entonces, este acuerdo intergeneracional fue funcional por diversas razones:

1. El número de trabajadores jóvenes en el mercado laboral era muy alto.
2. Había pocos pensionados
3. La expectativa de vida era menor (aprox. 50 años)
4. El tiempo de disfrute de las pensiones era menor a ocho años

A partir de la década de los 70's, la situación social, financiera y demográfica cambió el escenario bajo el que se desarrollaba la seguridad social y, en específico, el sistema de pensiones mexicano.

El gobierno mexicano se enfrentó a diversas situaciones como: crisis económicas, procesos de urbanización acelerados, incremento de expectativa de vida como consecuencia de políticas en educación y salud, crecimiento del mercado de trabajo (Vásquez Colmenares Guzmán, 2017). A su vez, elementos como la deuda pública, inflación, depreciación de la moneda, entre otros, complicaron aún más el panorama (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017).

El nuevo entorno era complicado. El IMSS atravesaba por fuertes presiones financieras, lo que llevó a que el Gobierno Federal otorgara varios subsidios. Los sistemas de pensiones se volvieron una carga para el estado y su nueva realidad, con mayor número de pensionados y menor número de trabajadores, se volvió imposible de sostener.

### **1.2.2. Reformas anteriores**

Bajo este nuevo panorama, se comenzó a pensar en medidas estructurales que disminuyeran esta carga para el Estado y que permitieran que los trabajadores gozarán de mayores beneficios al momento de su retiro. Por esa razón, en 1992, se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR-92). Con ello surge la creación obligatoria de una cuenta bancaria para los trabajadores cotizantes de IMSS o ISSSTE; el objetivo era que los patrones depositaran 2% de ahorro obligatorio adicional, calculado sobre el salario de cotización y cuyo saldo sería entregado al trabajador al momento de cumplir 65 años o al momento de su jubilación (Vásquez Colmenares Guzmán, 2017).

Aún con esta primera medida, la situación del IMSS continuó siendo crítica en los dos años posteriores a la creación del SAR-92. México junto con otros países latinoamericanos, se encontraban evaluando y reformando sus sistemas de pensiones. Finalmente, el Congreso de la Unión reformó las leyes del Seguro Social y del INFONAVIT (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017), lo que fue el primer paso para transformar el sistema de pensiones de *beneficio definido* a uno de *contribuciones definidas*.

En diciembre de 1995 se aprobó la reforma a las leyes del IMSS y del SAR, misma que entró en vigor el 1° de Julio de 1997, creándose así el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR97). La reforma a la Ley ISSSTE se dio algunos años después, específicamente

el 31 de marzo de 2007. Los motivos de esta reforma fueron, también, por la situación demográfica y por un desequilibrio entre derechos y obligaciones de afiliados (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; Vásquez Colmenares Guzmán, 2017)

La Ley 97 creó al nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 97) y a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Así mismo, se creó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) quién sería el organismo regulador del sistema.

Uno de los objetivos de la reforma era generar un Sistema de Ahorro para el Retiro automático y obligatorio, con el objetivo de acumular recursos en las cuentas individuales de cada trabajador y con la administración de estos en alguna AFORE, misma que está a elección del trabajador (Vásquez Colmenares Guzmán, 2017). Bajo este sistema, se buscaba que cada trabajador ahorrara tanto como quisiera; pues sus recursos estarían administrados por una entidad profesional y generarían rendimientos a largo plazo.

La reforma generó un proceso de transición y de adecuación al nuevo sistema de pensiones. Los sistemas del IMSS e ISSSTE se modificaron para permitir que los trabajadores decidieran el mecanismo más conveniente para sus retiros. A pesar de pertenecer al mismo sistema de cotización, los trabajadores se enfrentaban a contextos diferentes, lo que llevó a las instituciones a actuar de acuerdo a distintos casos.

En el caso del IMSS, se efectuaron tres reglas (Carreón Almendárez, 2014; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017):

- Derechohabientes más antiguos: no ven afectados sus derechos adquiridos. En el caso de las pensiones en curso de pago para los retirados y jubilados, el gobierno federal asumió toda la responsabilidad de sostener el costo.
- Trabajadores que cotizaban bajo plan de beneficio definido hasta el 30/Jun/97: se les concedió el derecho de elegir, al momento de su jubilación, el sistema que mejor les conviniera (beneficio definido o contribución definida).
- Trabajadores cotizantes a partir de 1/Jul/97: Todas las personas de nueva afiliación al IMSS fueron incorporadas al plan de contribución definida, sin la opción de cotizar en el sistema anterior.

En años posteriores a la reforma del 97, el tema de la crisis en instituciones de seguridad social volvió a ser tema recurrente. En el año de 2004, bajo la presidencia de Vicente

Fox, se afirmó que, de nueva cuenta, IMSS-ISSSTE se enfrentaban a crisis y que, incluso, estaban en quiebra. Lo anterior parecía ser reflejo de una reforma del 97 ineficiente y que solo trajo ganancias a instituciones privadas como las AFORE(Aguilar García, 2006).

El ISSSTE mostraba una situación similar a la del IMSS previo a la reforma del 97, incluso más grave. La transición demográfica y epidemiológica, así como el aumento de beneficio sin el correspondiente incremento en cotizaciones, llevo a una crisis financiera en la institución (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007). Así es como en el 2007, siendo presidente Felipe Calderón, se promulga la reforma a la Ley ISSSTE.

Al igual que con la reforma al IMSS, el sistema migra de pensiones bajo beneficio definido a un sistema de contribuciones definidas. Este nuevo sistema se basa en un plan de contribución definida a cuentas de capitalización individual, pero también en un pilar solidario con la pensión garantizada (Carreón Almendárez, 2014)

Al igual que en el caso del IMSS, la reforma a la Ley del ISSSTE planteó más de una opción: (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017).

- Para aquellos trabajadores del Estado que cumplieron con los requisitos para obtener pensión de cesantía o vejez antes del 31/Dic/09: Tuvieron derecho a disfrutar de las prestaciones establecidas por la Ley ISSSTE 1983
- Trabajadores a partir del 1/Ene/10: Tuvieron que tomar una decisión irreversible entre cualquiera de las siguientes dos opciones
  - Acogerse a un sistema de bonos de reconocimiento sobre derechos ya adquiridos y una cuenta individual de retiro.
  - Elegir prerrogativas de la nueva Ley ISSSTE que enmarca la extensión de requisitos para la obtención de una pensión vitalicia financiada bajo el esquema de reparto.

### **1.3. Funcionamiento del sistema actual**

La historia del Sistema de Pensiones Mexicano puede dividirse en tres etapas según el tipo de beneficio que reciba el trabajador:

1. Sistema de Beneficios Definidos (BD); estos sistemas se definen como:

Aquellos que establecen, al momento del retiro, el derecho a una pensión y el monto de la misma en función del promedio del salario para determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al sistema. El patrocinador del plan se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficios durante el tiempo estipulado en el plan. (S. F. Solis, 2001)

En el caso del IMSS, este funciono de esta forma hasta la creación del SAR en 1992; en el caso del ISSSTE, este sistema duró un poco más.

2. Sistema Mixto: es el periodo de transición entre un sistema de beneficios definidos y uno de contribuciones definidas (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; S. F. Solis, 2001). En el caso nacional, este periodo puede verse a partir de la creación del SAR 92 hasta la reforma de 1997 para el IMSS.
3. Sistema de Contribuciones Definidas (CD); estos se definen como:

Aquellos que solamente establecen la contribución del trabajador y/o patrón y/o gobierno. De esta forma, los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. (...) Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o se le obliga adquirir una renta vitalicia <sup>1</sup> o a llevar a cabo un retiro programado <sup>2</sup> (S. F. Solis, 2001).

El mecanismo del sistema actual comenzó a configurarse a partir de 1997, con el establecimiento del sistema de contribuciones definidas mediante capitalización individual. Hoy en día este sistema continuo vigente, pero forma parte de una estructura de pilares bajo el cual se rige el sistema de pensiones mexicano. Este sistema está constituido por cuatro pilares (Azuarra y col., 2019; Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, 2018; Villarreal & Macías, 2020):

- **Pilar cero o pilar no contributivo:** Otorga una pensión básica a partir de financiamiento público. Su objetivo es reducir la vulnerabilidad y pobreza. En este pilar están la pensión para adultos mayores (65 y más) y las pensiones asistenciales en las entidades federativas.

---

<sup>1</sup>La renta vitalicia consiste en el pago de una pensión al trabajador o a sus beneficiarios, por parte de una aseguradora.

<sup>2</sup>El retiro programado consiste en una des acumulación gradual del fondo de acuerdo a la probabilidad de sobrevivencia del trabajador

- **Pilar uno o pilar de reparto:** Es un sistema de acuerdo intergeneracional. Es obligatorio y los trabajadores bajo este régimen deben contribuir con cuotas establecidas. Su financiamiento es tripartito (patrón, trabajador y estado) y las aportaciones se van a un fondo común del que se toman los recursos.
- **Pilar dos o pilar de capitalización individual:** Es el sistema actualmente vigente, que funciona mediante cuentas individuales y aportaciones de manera tripartita. Bajo este sistema se establecen derechos de propiedad para las cuentas individuales.
- **Pilar tres o pilar voluntario:** Constituido por diferentes tipos de ahorro voluntario, como cuentas individuales, planes de ahorro privado para trabajadores y empleadores.

Por otra parte, es importante considerar que México no tiene un sistema de pensiones único y que los sistemas existentes no tienen una autoridad única. Actualmente, dichos sistemas están fragmentados conforme a los sistemas de seguridad social, sea IMSS, ISSSTE, Fuerzas Armadas, instituciones estatales, entre otros (Azuares y col., 2019) y se rigen por sus propias reglas y normas. Todo esto lleva a no tener un sistema central y una visión integral en cuanto al cuidado de la población en vejez.

#### - Elementos del sistema de capitalización individual:

El pilar dos o sistema de contribuciones definidas mediante capitalización individual, es el sistema de cotizaciones obrero-patronales vigente en México. En este se acumulan, administran y se invierten los recursos de los trabajadores. El Sistema de Ahorro para el Retiro en México está compuesto por una serie de elementos de los cuáles depende su funcionamiento óptimo (Vásquez Colmenares Guzmán, 2017); dichos elementos son:

- **Cuenta individual:** Es el eje del funcionamiento del SAR. Cada trabajador tiene una cuenta individual, misma que es de su propiedad, es heredable y generará rendimientos financieros. En esta cuenta se acumulan las cuotas y aportaciones generadas durante la vida productiva del trabajador; mismas que sirven para financiar los seguros en caso de retiro, incapacidad, desempleo o muerte. A su vez, cada cuenta individual está separada en tres subcuentas.

1. Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV): en esta se depositan las contribuciones obligatorias tripartitas (aquellas que provienen del trabajador, patrón y Estado).
  2. Subcuenta de vivienda: esta subcuenta está regulada por la Ley del INFONAVIT; en ella los empleadores depositan el 5 % del salario base de cotización a favor de los trabajadores. Los recursos son administrados por el INFONAVIT y aparecen en el estado de cuenta de cada afiliado.
  3. Subcuenta de aportaciones voluntarias: en esta el trabajador puede depositar cualquier cantidad para aumentar su ahorro para el retiro. Las contribuciones a esta cuenta pueden ser retiradas una vez cada seis meses. Así mismo, pueden ser destinadas a su pensión o pueden recibirse en una sola exhibición al final de la vida laboral.
- **Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE):** Son entidades financieras dedicadas, de manera exclusiva, a la administración de las cuentas individuales y a la canalización de los recursos de las subcuentas que las integran. Se hacen cargo de las inversiones de los recursos de los trabajadores, reciben las cuotas y aportaciones de seguridad social y las aportaciones voluntarias, entregan los recursos a los trabajadores, entre otros. En la actualidad, existen 11 opciones de AFORE.
  - **Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORE):** Es el fondo de inversión en el cual las AFORE invierten los recursos de los trabajadores para generar rendimientos. Pertenecen al régimen de inversión cuyo objetivo es maximizar los rendimientos o intereses a largo plazo.
  - **Rendimientos:** Son las ganancias o intereses que generaron los ahorros del trabajador por las inversiones que efectuaron las AFORE en su nombre.
  - **Comisiones:** Costos de administración que cobran las AFORE al trabajador.
  - **Ahorro Voluntario:** Aportaciones que realiza el trabajador, por cuenta propia, a su cuenta. Existen tres tipos de ahorro voluntario (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2015):

1. De corto plazo: Estas aportaciones se depositan en la subcuenta de ahorro voluntario y se invierten con un horizonte de corto plazo. Se puede disponer del monto a partir de los 2 meses.
  2. Aportaciones de mediano plazo: Esta es una inversión de más largo plazo, los ahorros deben permanecer invertidos un mínimo de 5 años.
  3. Aportaciones de largo plazo: La inversión, en este tipo de ahorro, debe permanecer en la cuenta hasta cumplir 65 años de edad. Si permanece hasta ese tiempo, se obtiene un beneficio fiscal.
- **Modalidades de pensión en México:** Hoy en día, las leyes de seguridad social contemplan dos modalidades de pago de pensión. Ambas aplican para los trabajadores que se pensionen por cesantía en edad avanzada o vejez bajo las leyes reformadas de IMSS e ISSSTE.
- Renta Vitalicia (RV): Aplica para pensionados que no desean exponerse a los riesgos económicos en la etapa de retiro. Entonces, se adquiere una renta vitalicia que actúa como un seguro; con ello, el trabajador difiere los recursos de su cuenta AFORE para recibir una pensión mensual, predeterminada, ajustada anualmente a inflación y durante el resto de su vida.
  - Retiro Programado (RP): Con esta modalidad el pensionado mantiene la propiedad de sus recursos ya que estos permanecen invertidos en la AFORE que será la que pagará su pensión recalculando el monto cada año. Se realiza un cálculo para determinar el monto de la pensión sobre la base del fondo ahorrado; si el cálculo es menos a la Pensión Mínima Garantizada (PMG) la AFORE deberá pagar mensualidades equivalentes a la PMG hasta que se agoten los recursos (Vásquez Colmenares Guzmán, 2017).

## 1.4. México en comparación a otros países

Las experiencias e iniciativas de otros países sirven como inspiración y aprendizaje. Casos como el de Alemania e Inglaterra inspiraron la creación de sistemas pensionarios a lo largo del mundo. El aprendizaje colectivo es parte importante del camino hacia mejores circunstancias; pues los errores de uno se convierten en áreas de oportunidad para otros.

En Latinoamérica, Chile fue el país innovador en cuanto a seguridad social y sistemas de pensiones. En 1981, Chile reemplazó su sistema de reparto con un sistema de capitalización individual. Dicho sistema se caracterizó por: i) ser un régimen financiero de capitalización mediante cuentas individuales, ii) contar con administración múltiple de los fondos y cuentas por parte de instituciones privadas y públicas, iii) prestaciones financiadas con el capital acumulado en las cuentas individuales y iv) cotizaciones definidas por la ley (Arenas de Mesa, 2019).

Este nuevo sistema sirvió de inspiración, pues algunos países de la región establecieron reformas para migrar a un modelo sustitutivo, como México (1997), Bolivia (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003). Sin embargo, entre 2008 y 2018, tres de estos cinco países realizaron reformas a sus sistemas de pensiones.

### **1.4.1. Chile**

En el caso de Chile, la reforma a su sistema surgió gracias a un debate en torno a las bajas tasas de reemplazo -en ese entonces, las tasas eran 35 % para hombres y 30 % para mujeres-, la baja densidad de cotización y la falta de cobertura como consecuencia a la alta proporción de trabajadores en la informalidad (Arenas de Mesa, 2019; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a).

A raíz de lo anterior, en 2008, se implementó una reforma estructural del sistema. Misma que contaba con tres objetivos principales: i) crear un sistema de pensiones solidario (SPS) para combatir la pobreza entre las personas con 65+ años, ii) aumentar la cobertura de activos y pasivos provenientes de grupos vulnerables y iii) contribuir al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual (Arenas de Mesa, 2019).

Además, se realizaron modificaciones importantes, de las cuales destacan: la eliminación de la pensión mínima, la introducción del pilar solidario, la implementación de incentivos para elevar el ahorro voluntario y mecanismos para incrementar la participación de las personas con pocas aportaciones (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a)

El actual sistema de pensiones en Chile está integrado por tres pilares:

- Pilar solidario de protección contra la pobreza en la vejez.
- Pilar contributivo de cuentas individuales administradas por AFORES.

- Pilar de ahorro voluntario.

El primer pilar, también conocido como *pilar solidario*, está dirigido a la población mayor a 65 años y perteneciente al 60 % de la población con menores ingresos. Este pilar es financiado a partir de presupuesto público y otorga dos tipos de prestaciones (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a):

- **Pensión básica solidaria (PBS):** se otorga a los adultos mayores que no tienen derecho a una pensión mediante el sistema de cuentas individuales.
- **Aporte previsional solidario (APS):** Aportación que complementa la pensión del esquema de cuentas individuales y se asigna a aquellas personas que hayan acumulado recursos en su cuenta individual para financiar una pensión, pero que esta sea menor a la pensión máxima.

El segundo pilar, o sistema AFP, provee pensiones que son financiadas a partir de contribuciones definidas capitalizadas a cuentas individuales. Dichas cuentas son administradas por AFP´s (AFORES) y su funcionamiento es similar al del SAR en México: los trabajadores realizan aportaciones obligatorias en las AFP´s, estas aportaciones se invierten en mercados financieros mediante fondos de pensiones y dichas inversiones generan rendimientos que incrementan el ahorro del trabajador.

El tercer pilar, que es el pilar de ahorro voluntario, permite a los trabajadores realizar aportes complementarios a los obligatorios, a fin de mejorar su pensión. Estas aportaciones cuentan con incentivos fiscales para los trabajadores, independientemente de su nivel de ingresos.

El principal reto para este sistema es cumplir y sostener los objetivos iniciales: la cobertura y la entrega de pensiones adecuadas. Las modificaciones realizadas en aquél entonces, tuvieron un efecto positivo tanto en número de personas con pensión, como en la reducción de los índices de pobreza en la población de adultos mayores (Arenas de Mesa, 2019). No obstante, existe un descontento social importante en cuanto a la suficiencia de las pensiones; pues hay una brecha muy amplia entre el monto otorgado y las expectativas de los trabajadores (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a).

El problema no es sencillo de resolver. El nivel actual de pensión en Chile corresponde al 45 %, mientras que las expectativas están en el 70 % respecto al ingreso en la vida laboral (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a). A partir del 2014, el sistema ha estado en constante evaluación y en la búsqueda de mecanismos de solución a este conflicto. Sin embargo, es importante saber que hay múltiples causas detrás de esta brecha; por ejemplo: los factores demográficos como el aumento en la esperanza de vida, las bajas tasas de aportaciones, la baja densidad de cotización, el crecimiento real de los salarios, las tendencias decrecientes en los rendimientos, la diferencia en edades de jubilación para hombres y mujeres, comisiones, entre otros (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a).

### **1.4.2. Argentina**

En 1994, Argentina reformó su sistema de pensiones estableciendo un modelo paralelo integrado. Es decir, un sistema que contaba con un componente de capitalización individual y un sistema público de reparto gestionado por las Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) (Bertranou & de Mesa, 2003). Sin embargo, en 2008 ocurrió una segunda reforma estructural que terminó con la capitalización individual, dejando solo un sistema público de reparto.

Esta reforma tuvo sucesos previos que permitieron dicha modificación, como la instauración de la moratoria previsional o plan de inclusión previsional, el permitir la libre elección entre sistemas de reparto y/o capitalización individual, y el aumento de las prestaciones (Arenas de Mesa, 2019). Todos estos cambios permitieron que en 2008 se sustituyera por completo el sistema de capitalización individual por un sistema de reparto administrado por el sector público.

La reforma de 2008 tenía tres objetivos: aliviar la carga fiscal, aumentar la cobertura y mejorar el nivel de las prestaciones. Es así, pues, que se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), un sistema de reparto bajo administración pública (Arenas de Mesa, 2019). A la par, el Estado se comprometió a garantizar que las pensiones en este nuevo régimen serían más altas en comparación a las otorgadas en el sistema anterior. De esta manera, Argentina se convirtió en el primer país que revirtió el sistema de capitalización individual.

Sin embargo, esta transición presentaba un problema importante: el traspaso de los fondos de cuentas individuales a los fondos públicos. Lo anterior se logró gracias a dos cosas: la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) y el hecho de que 51% de los fondos de pensiones de las AFPJ estaban en papeles e instrumentos del estado argentino. A partir de esto, también cambian los intereses de las inversiones pues, anteriormente, las AFPJ buscaban incrementar los montos en las cuentas individuales y con este nuevo modelo, la FGS se concentra en el desarrollo económico (Arenas de Mesa, 2019). Así mismo, la gestión de la FGS le corresponde a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

La reforma de 2008 ha tenido efectos positivos como el incremento de la cobertura e indicadores de suficiencia superiores al promedio regional; sin embargo, existen aspectos negativos como el incremento del gasto respecto al PIB y la falta de estimaciones actuariales para considerar la sostenibilidad de dicho sistema. Por otra parte, la reciente crisis demográfica generó preocupaciones en cuanto a la falta de equilibrio de los elementos; por esa razón, se ha tomado la decisión de establecer reformas paramétricas que auxilien en esta tarea.

La reforma paramétrica de 2017 buscaba contener las presiones del sistema de reparto sobre el gasto público. Dicha reforma creó un nuevo mecanismo de movilidad o reajustabilidad de pensiones; de modo que el reajuste se definiera por la inflación y aumentos de la productividad (Arenas de Mesa, 2019). Un año después, en 2018, se daba el decreto reglamentario, en el que se restringe el acceso a la Pensión Universal para el adulto mayor (PUAM) y se establece que las personas con 65+ que cobren la PUAM no tendrán variación en el cálculo de su haber jubilatorio mientras trabajen.

La experiencia de Argentina nos deja ver una mirada diferente, pues su reforma estructural consistió en revertir el sistema de capitalización individual. Sin embargo, la reforma de 2017 generó descontento social y movilizaciones, lo que reflejó la importancia del diálogo social y acuerdos transversales (Arenas de Mesa, 2019). Esto nos permite ver que, aunque la reforma es hacia otro camino, nos enfrentamos a denominadores comunes como el descontento social y la importancia de las mediciones actuariales antes, durante y después del establecimiento de cambios y/o reformas.

### 1.4.3. Brasil

Brasil es uno de los países sin reforma estructural de su sistema de pensiones, pues se mantiene, mayoritariamente, como un sistema público de reparto (Arenas de Mesa, 2019). Sin embargo, al igual que en los casos previos, han implementado reformas paramétricas enfocadas a la cobertura, suficiencia y sostenibilidad del sistema; en este caso, han sido 3: 1999, 2003 y 2005. Y, por último, una ley en 2015 para restricciones de acceso a beneficios.

Actualmente, cuenta con tres subsistemas: i) Régimen General de Previsión Social (RGPS) para trabajadores del sector privado ii) los regímenes propios de previsión social (RPPS) para trabajadores del sector público y iii) el régimen de previsión complementaria que utilizan, en particular, los trabajadores con alto ingresos. Además, cuentan con un sistema de pensiones no contributivo llamado Beneficio de Prestación Continuada (BPC) que otorga una pensión equivalente a un salario mínimo a todas las personas con 65+ que no tengan una pensión, a personas con discapacidad o a familiar cuyo ingreso per cápita sea menor al 25 % de un salario mínimo (Arenas de Mesa, 2019).

Las cifras actuales revelan a un Brasil con altas tasas de cobertura para activos y pasivos; así como prestaciones con suficiencia y altas tasas de reemplazo. Sin embargo, la situación parece complicar esta efectividad y, por esta razón, en 2016 se presentó el proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones.

Dicho proyecto contenía modificaciones enfocadas a la reducción de prestaciones o al endurecimiento de las condiciones de acceso, todo esto con el objetivo de contener y estabilizar los gastos públicos. Algunas de las modificaciones son: eliminación de jubilación por tiempo mediante la fijación de la edad de retiro en 65 años para hombres y 62 años para mujeres, reducción del nivel de prestaciones futuras mediante una disminución en la tasa de reemplazo, cambios en el RGPS rural fijando la edad mínima en 60 años, modificaciones en el régimen de funcionarios públicos estableciendo los criterios de edad de 65 y 62 años (Arenas de Mesa, 2019). No obstante, pese a los dos años de modificaciones a la propuesta, la ley quedó sin ser votada.

Por esta razón, en 2019 se presentó nuevamente un Proyecto de Enmienda Constitucional de reforma de la previsión social. En esta, se busca aumentar los requisitos para acceder a la jubilación y reducir las prestaciones para controlar el gasto público en pensiones. Las medidas a establecer son: i) modificaciones de la tasa de cotización, unificando las tasas entre el RGPS y el RPPS, ii) incremento de las edades de retiro y iii) disminución

de las tasas de reemplazo (Arenas de Mesa, 2019).

## Comparación de casos

Al momento de comparar estas experiencias veremos que, por ejemplo, el caso de Chile sirvió como inspiración para México. Ambos sistemas comparten características como la estructura de pilares; pero se diferencian en cuanto a necesidades urgentes. Bajo esta línea, la principal crítica al sistema chileno viene de insuficiencia en el monto de pensiones; mientras que el reto principal en México es la cobertura y sostenibilidad.

En cuanto a comparación, ambos sistemas cuentan con una estructura de pilares: pilar solidario o no contributivo, pilar de cuentas individuales y pilar de ahorro voluntario. Así mismo, en ambos casos el pilar no contributivo recibe financiamiento de presupuesto gubernamental y se enfoca en apoyar a la población de menores ingresos. Por otra parte, comparten, también, la estructura de cuentas individuales regida por instituciones reguladoras. No obstante, México presenta deficiencias en el pilar solidario y en el pilar de ahorro voluntario; pues, por una parte, no cuenta con un marco fiscal óptimo para incentivar las aportaciones voluntarias y tampoco con un marco constitucional para garantizar pensiones universales para todos los trabajadores sin acceso a un empleo formal (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017).

El caso de Argentina nos enseña una solución diferente, imponiendo reformas que reviertan la capitalización individual. Este país, al igual que México, se enfrentaba a presiones fiscales, poca cobertura y pensiones insuficientes. La solución de Argentina sigue la línea de argumentación sobre la efectividad de revertir la privatización; sin embargo, es importante recordar que los sistemas de este tipo tienen efectividad solo si la estructura demográfica lo permite.

En cuanto a comparación, hay cierta intriga en si la aplicación de esta solución al caso mexicano traería los mismos beneficios que tuvo en el caso argentino. La respuesta es incierta, pero es importante recordar que los aumentos en cobertura y suficiencia vistos en Argentina trajeron consigo incrementos en el gasto del PIB, descontento social y una preocupación por la falta de estimaciones actuariales.

Finalmente, el caso de Brasil se asemeja al de México en cuanto a la construcción de los pilares o subsistemas. Pero difieren, por completo, en las tasas de cobertura y de reemplazo. No obstante, de esta experiencia podemos ver la necesidad de garantizar una

sostenibilidad que trajo como consecuencia efectos negativos en cuanto a prestaciones y condiciones de acceso.

Las experiencias de estos tres países: Chile, Argentina y Brasil, nos permiten visualizar panoramas distintos dentro de América Latina. El continente, en general, se enfrenta a un proceso de envejecimiento; pero, la manera de enfrentarlo es diferente. El aprendizaje principal de estos casos es la necesidad de establecer acuerdos entre la sociedad y las instituciones, la preocupación por la cobertura, suficiencia y sostenibilidad y, por último, la necesidad de avalar mediante estadística las decisiones a tomar.

# Capítulo 2

## Contexto social y demográfico en México

El funcionamiento y la eficacia de la seguridad social y de los sistemas de pensiones, están sujetos a condiciones sociales, demográficas, económicas y políticas. La demografía de un país es el reflejo de la dimensión, estructura y características de la población. Su importancia en la seguridad social radica en la evolución de necesidades poblacionales y en la posibilidad de dimensionar y enfocar las acciones particulares.

En este aspecto, es de interés el proceso de envejecimiento al que se enfrentan los países de América Latina y el Caribe (ALC). El crecimiento de la población de adultos mayores en México está sucediendo rápidamente; incluso a tasas mayores a las vistas en países europeos (Noriega Curtis & Chemor Ruiz, 2017). A raíz de esto, es prudente estudiar la demografía actual y aspectos relevantes en cuanto al sistema de pensiones; pues, el futuro parece desesperanzador si no se toman cartas en el asunto.

### 2.1. Situación demográfica

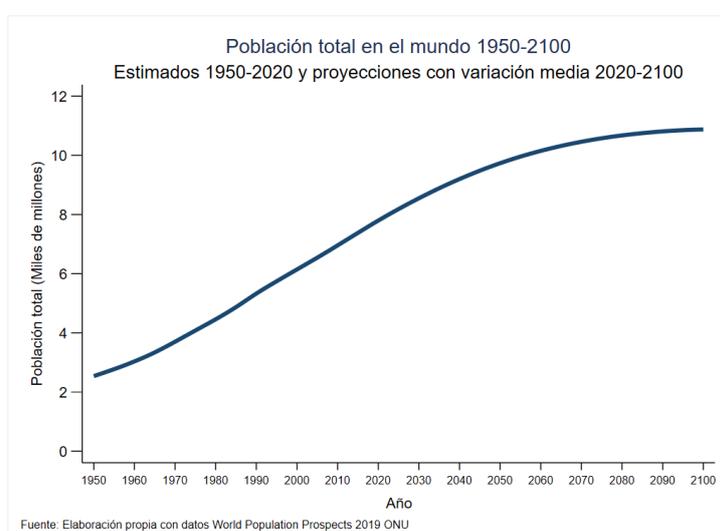
#### 2.1.1. Tendencias internacionales

En los últimos 70 años, la población mundial se ha triplicado. En el 2021, la cifra alcanza los 7.800 millones de personas. Las proyecciones indican que en 79 años los niveles poblacionales superaran en seis veces los estimados en 1950. La Organización de las Naciones Unidas prevé que para el 2050 alcanzaremos los 9.700 millones de habitantes y

que en el 2100 este número superará los 10 mil millones<sup>1</sup> (P. D. United Nations, 2019).

Como puede observarse en la gráfica 2.1, la curva de población total presenta cambios en la tasa de crecimiento. En los años 1965-1970 se observaron las tasas de crecimiento más altas; desde ese entonces, hemos visto una tendencia decreciente, lo que implica que la población aumente a ritmos más lentos. Este fenómeno puede explicarse a partir de cambios en la tasa de fecundidad y la tasa de mortalidad, así como en incremento en edad promedio, efectos migratorios, entre otros (Naciones Unidas, s.f.-b).

Figura 2.1: Población total en el mundo



En cuanto a grupos de edad, las tendencias se mantuvieron estables por 50 años (véase gráfico 2.2). A partir del año 2000, podemos ver un punto de inflexión en la curva correspondiente a adultos mayores y una disminución en la tasa de crecimiento para los grupos correspondientes a niños.

A nivel continental, ocurre algo similar. En la gráfica 2.3 podemos ver que, en ambos casos, la curva para el grupo de adultos mayores alcanza niveles muy altos, cambiando por completo las tendencias poblacionales observadas en 1950. Por otra parte, es importante notar la reducción de la brecha entre el grupo de 25-59 años y el grupo; pues, esto indica que la población en edad de trabajar y la población en edad de vejez tendrán número similares.

<sup>1</sup>Estas estimaciones consideran las proyecciones de variación media. En estas, se asumen tendencias decrecientes en la fertilidad para aquellos países con familias numerosas, incrementos en la fertilidad de las mujeres que habitan países con un promedio de número de hijos menor o igual a 2 y, por último, tendencias decrecientes para las tasas de mortalidad

Figura 2.2: Población mundial por grupos de edad

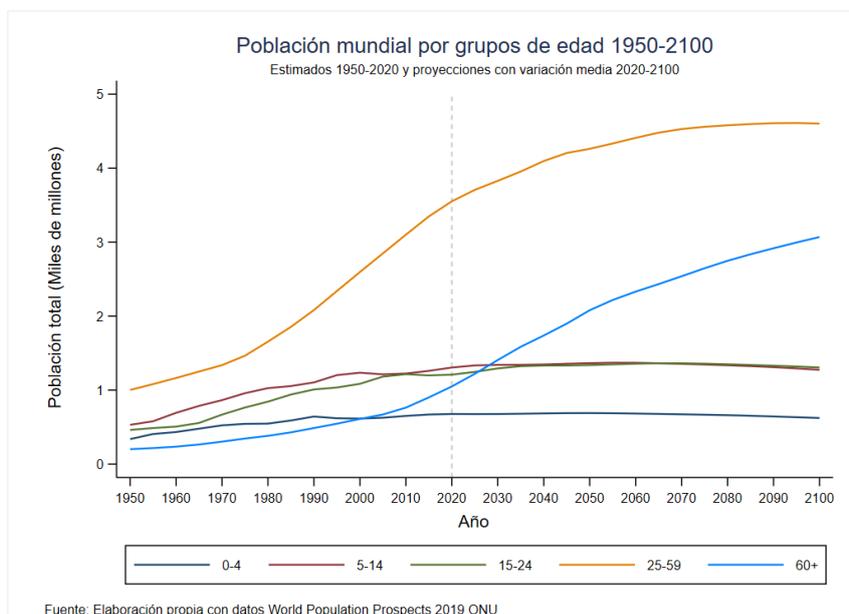
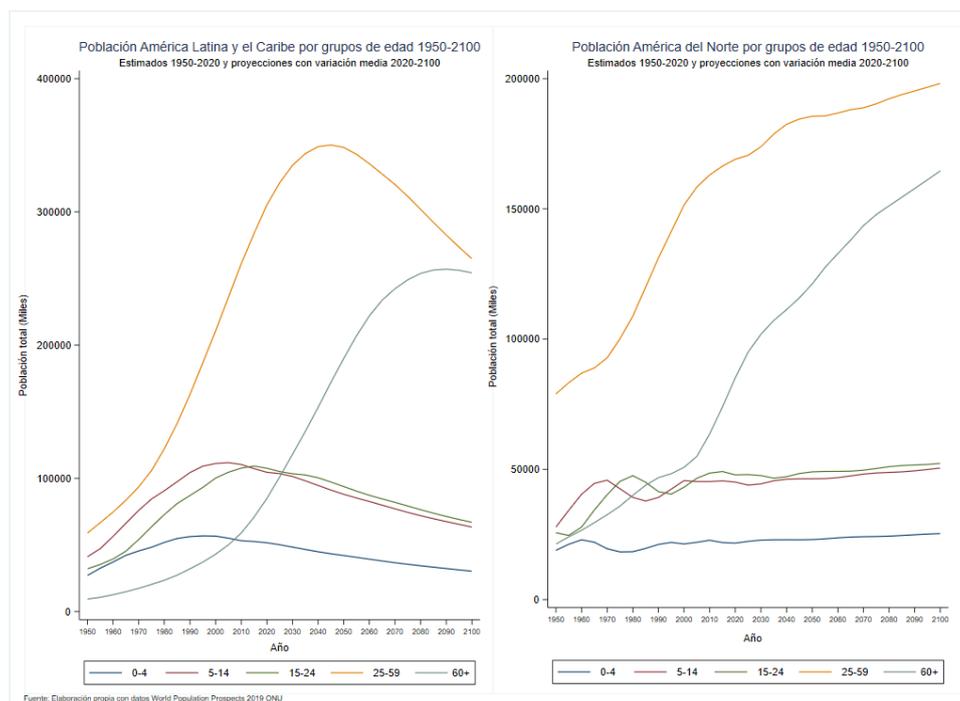


Figura 2.3: Población en el continente Americano por grupos de edad



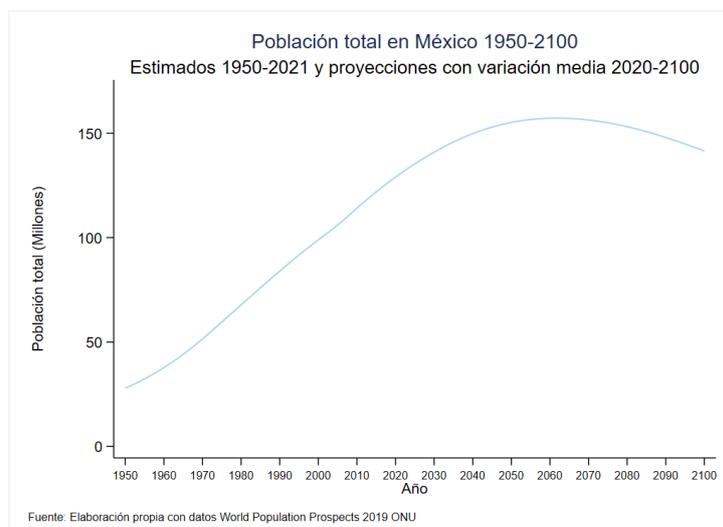
Este incremento acelerado en la población de 60 años o más se conoce como ola de envejecimiento. A nivel mundial, cada segundo dos personas cumplen 60 años; es decir que, anualmente, 58 millones de personas celebran su cumpleaños número 60 (United Nations Population Fund UNFPA, 2012). Poco a poco, la proporción de personas mayores

se incrementa. Las proyecciones indican que para 2050, la población de 65 o más será superior al grupo de 15 a 24 años y que incluso superará en más de dos veces al grupo de niños menores a 5 años (United Nations, 2019).

### 2.1.2. Tendencias en México

En México habitan 126,014,024 personas (INEGI, 2021). Según las predicciones, en treinta años, los niveles poblacionales alcanzaran niveles tres veces más grandes a los observados en 1950. Las consecuencias de este crecimiento se observan en el largo plazo y pueden ser generales o particulares. De manera general, los incrementos en la población implican mejoras en las políticas públicas en materia de salud, educación, etc. Mientras que, de manera particular, si el crecimiento se condensa en un grupo específico, se requiere una concentración de esfuerzo por atender las necesidades de dicho grupo.

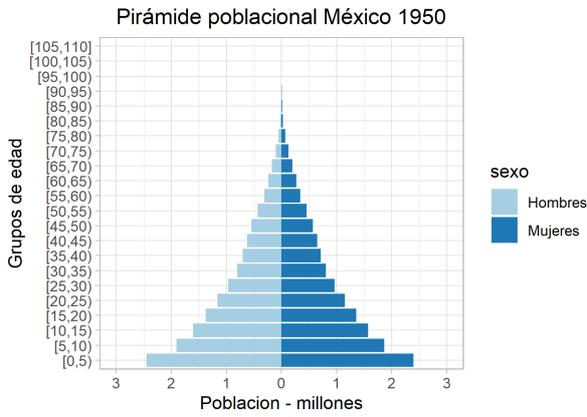
Figura 2.4: Población total en México



Con el paso del tiempo la estructura poblacional ha ido cambiando. La pirámide de 1950 tiene una estructura con base ancha y punta afilada; esto significa que: i) la población era joven y con gran número de niños, ii) que había poca población en edades avanzadas. Esta pirámide muestra una población bajo tasas de fecundidad altas y tasas de mortalidad elevadas. Sin embargo, cuando miramos la gráfica 1990 vemos un ensanchamiento en los grupos menores o iguales a 30 años. La estructura de la gráfica 2.5b representa el contexto y el éxito del sistema de pensiones de beneficio definido: una población en edad laboral superior, en gran medida, al grupo de adultos mayores.

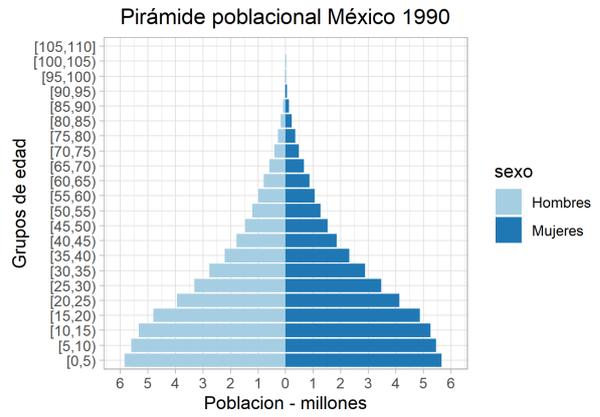
Figura 2.5: Pirámides poblacionales 1950 y 1990

(a) 1950



Fuente: Elaboración propia con datos CONAPO

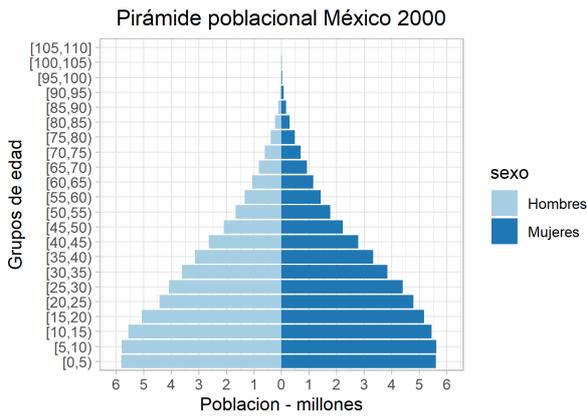
(b) 1990



Fuente: Elaboración propia con datos CONAPO

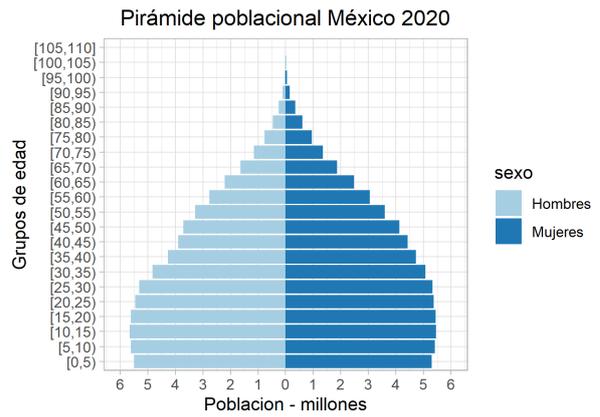
Figura 2.6: Pirámides poblacionales 2000 y 2020

(a) 2000



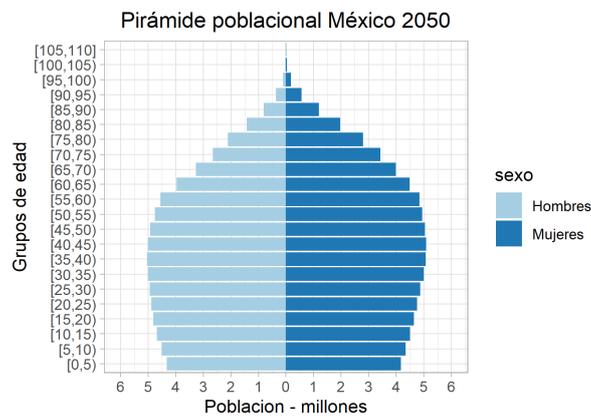
Fuente: Elaboración propia con datos CONAPO

(b) 2020



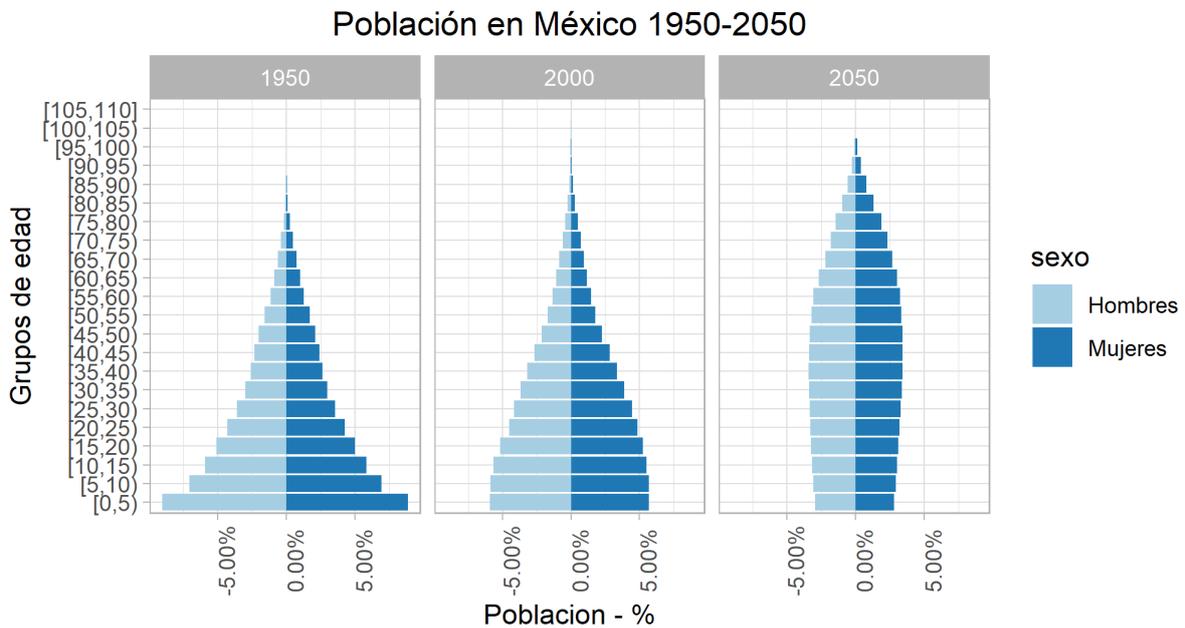
Fuente: Elaboración propia con datos CONAPO

Figura 2.7: Pirámide poblacional 2050



Fuente: Elaboración propia con datos CONAPO

Figura 2.8: Evolución piramidal en México



Sin embargo, si miramos la pirámide correspondiente al año 2000 notaremos un incremento general y un aumento significativo en cuanto a personas mayores a 60 años. Recordemos que, en 1997, debido a la crisis demográfica, se implementó la reforma al sistema de pensiones mexicano; estos cambios en el nivel de dependencia de adultos mayores respecto a población laboralmente activa, se ven reflejados en la gráfica 2.6a con el ensanchamiento de la punta de la pirámide.

La pirámide poblacional actual, tiene una forma muy distinta a las de años previos. Para empezar, empezamos a notar los cambios en la figura piramidal, que representan el envejecimiento de la población. Dejamos de ver una pirámide progresiva (cúspides pronunciadas y bases anchas) y migramos hacia pirámides regresivas con bases más estrechas que los centros de la distribución y cimas relativamente anchas (véase 2.8), como la pirámide de 2050.

Estas mismas tendencias pueden observarse en la gráfica 2.9. La evolución de la curva para el grupo de 60+ muestra los niveles elevados a los que llegara este grupo, superando, ampliamente, a los grupos para edades menores 25 años. No obstante, la población en edades laborales mantiene niveles más elevados, gracias a las bases anchas observadas previamente; pero, se acerca, poco a poco, a los niveles de personas en edades avanzadas.

Figura 2.9: Población en México por grupos de edad

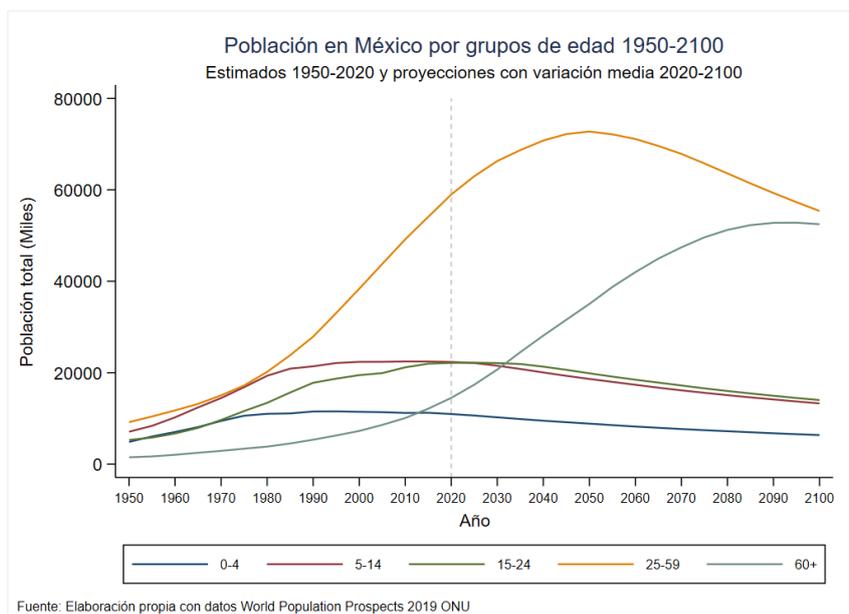
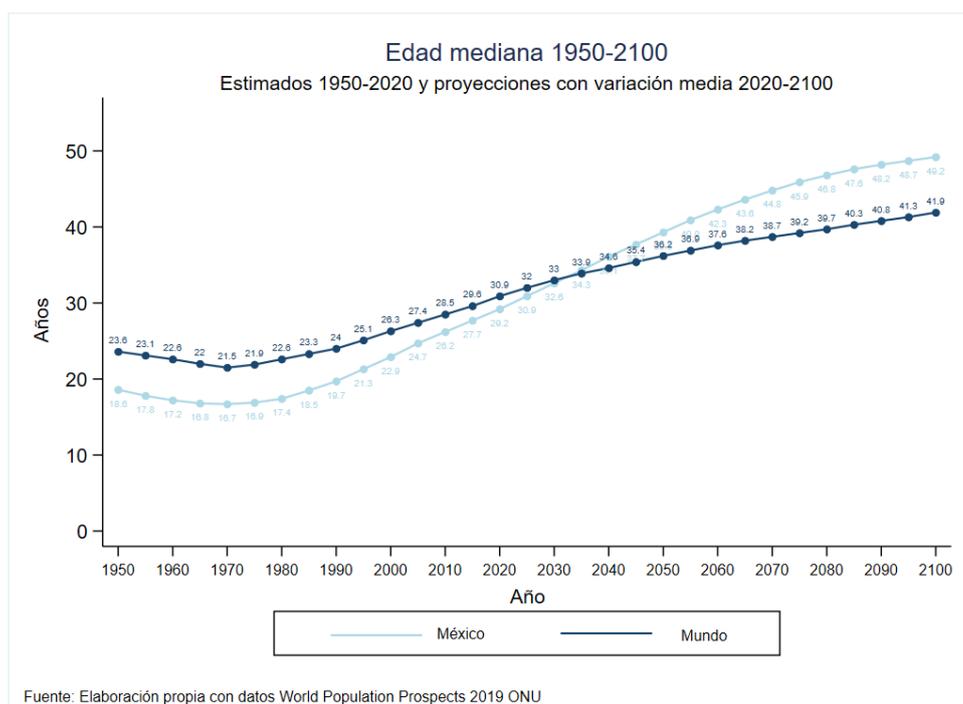


Figura 2.10: Edad Mediana en México y el mundo



México se encuentra en un periodo de transición hacia una sociedad envejecida. En términos de edad mediana, en aproximadamente 10 años estaremos superando los estándares nivel mundial (véase figura 2.10). Esto, en cierta parte, debe considerarse un éxito; pues refleja el funcionamiento óptimo de las políticas públicas e instituciones enfocadas

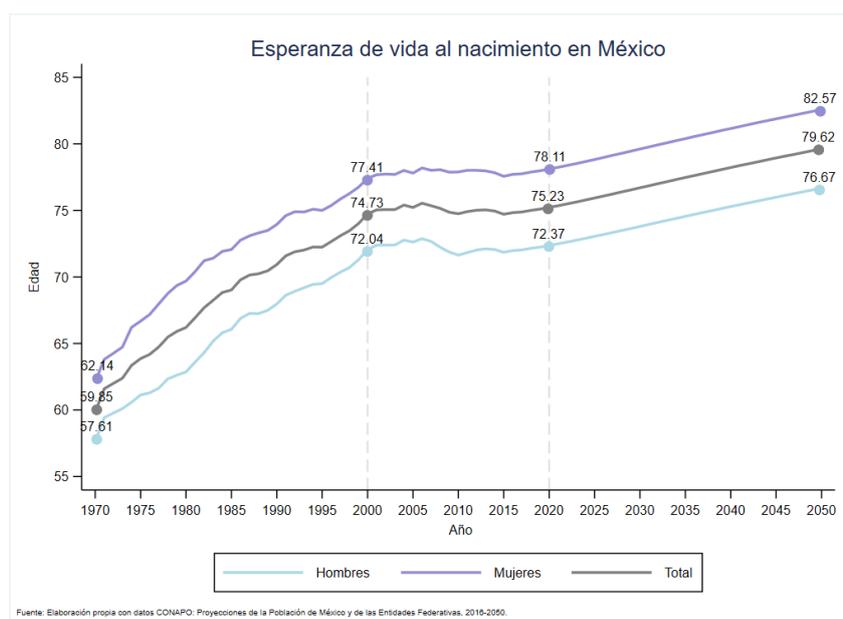
en el cuidado de la población.

### Causas del envejecimiento poblacional:

#### - *Aumentos en la esperanza de vida*

En 30 años, ha habido un incremento de casi 5 años en la esperanza de vida y se espera que el ritmo de crecimiento continúe hasta el 2050, alcanzando niveles de 82.57 años para mujeres y 76.67 para los hombres (véase figura 2.11). Sin embargo, estos niveles estarán por debajo del promedio de países de la OCDE (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a). A su vez, estos cambios en la longevidad son consecuencia del incremento en cobertura de salud, desarrollos en medicina, mejora y cuidado de hábitos alimenticios, entre otros (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018a).

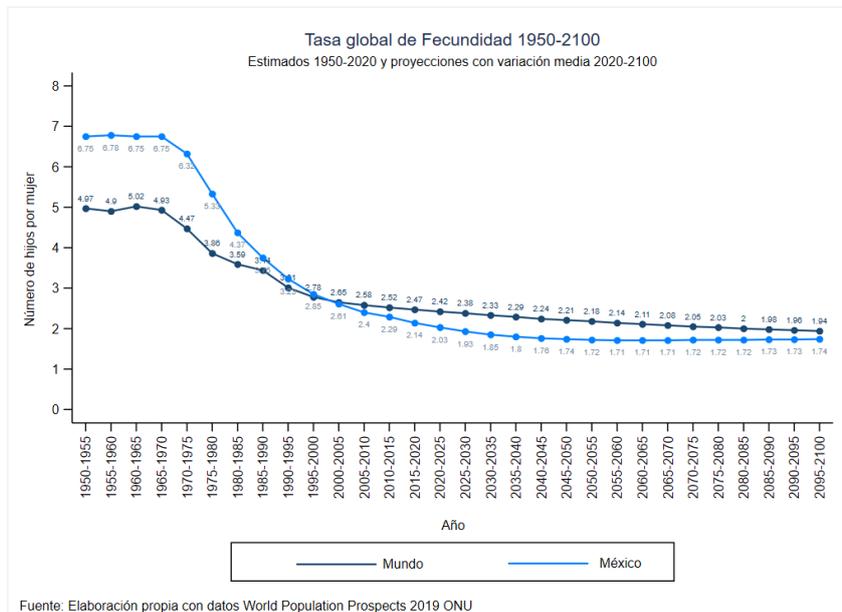
Figura 2.11: Esperanza de vida al nacer en México 1970-2050



#### - *Cambios en la tasa de fecundidad*

En cuanto a los cambios en la tasa global de fecundidad (TGF) ha disminuido considerablemente; llegando, incluso, a niveles inferiores a los observados mundialmente. Hemos pasado de 6.75 hijos por mujer en el lustro de 1950-1955, a 2.03 hijos por mujer para 2020-2025 y se espera que alcancemos el punto más bajo en 2055 con 1.71 hijos por mujer. La reducción en la TGF, implica números menores en cuanto a nacimientos y número de niños; lo que, consecuentemente, impacta a la estructura poblacional.

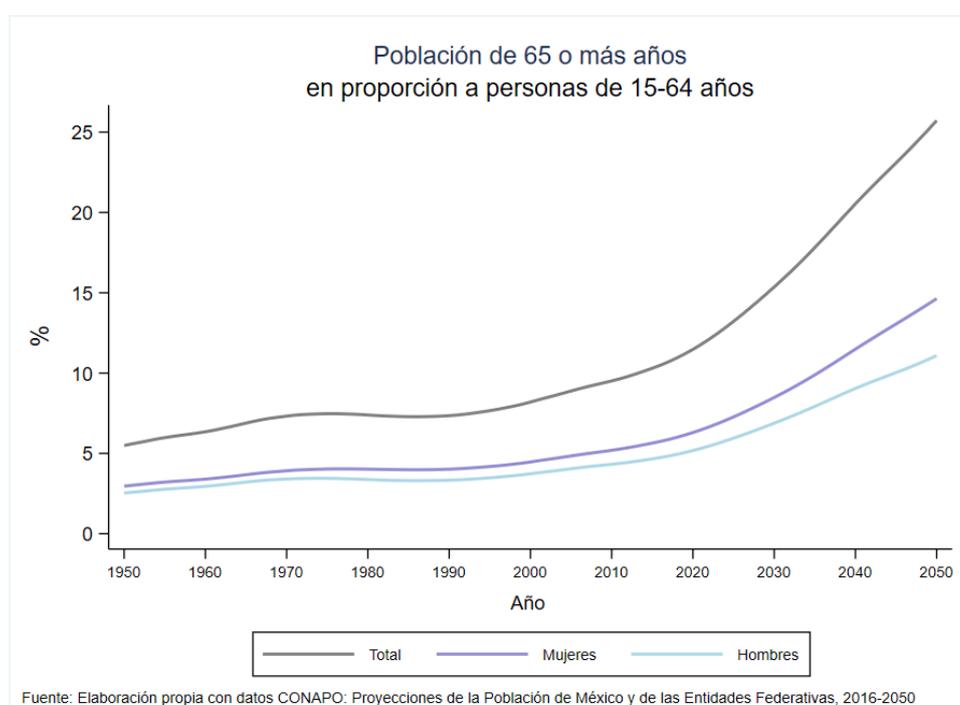
Figura 2.12: Tasa global de Fecundidad en México y el mundo



### 2.1.3. Evidencia demográfica a nivel regional

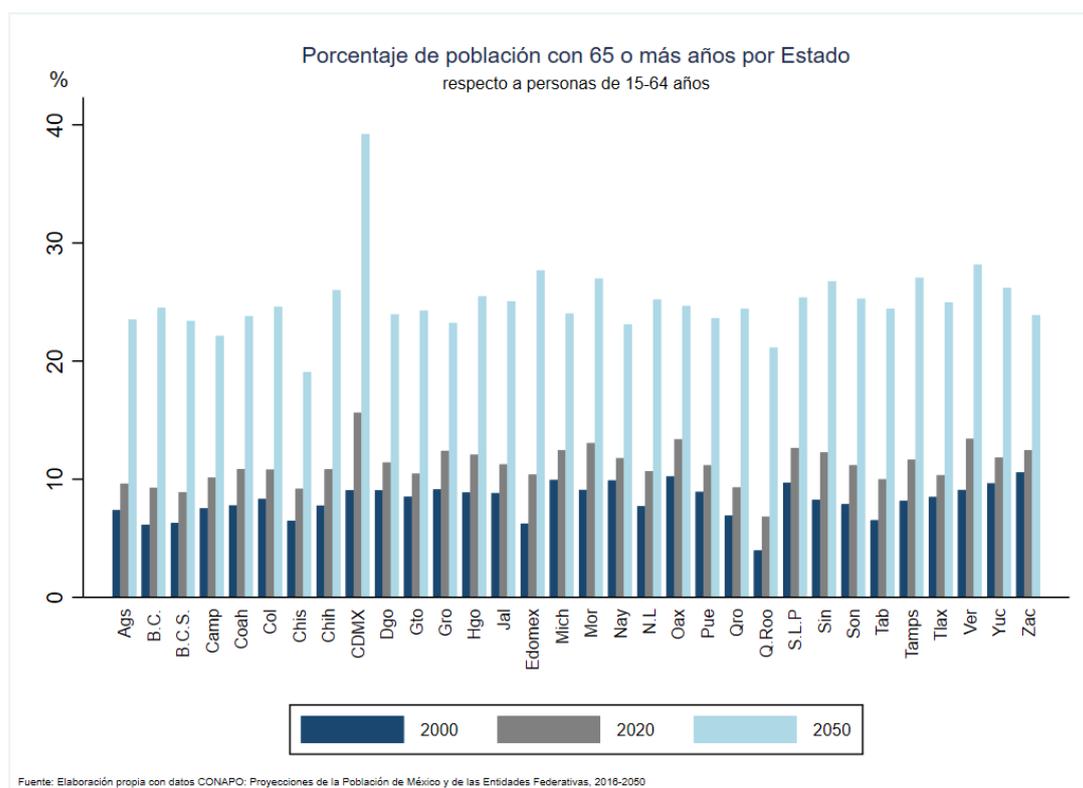
La población de 65 o más años presenta ritmos de crecimiento acelerado a partir de hace diez años, llegando, hoy en día, a duplicar en número a la población estimada en 1950. Se espera que para 2050 este grupo represente el 25 % de la población (véase figura 2.13). Sin embargo, a nivel regional la situación demográfica presenta una distribución heterogénea en cuanto al porcentaje de población de adultos mayores.

Figura 2.13: Población 65+ México (%)



La figura 2.13 muestra el porcentaje de adultos mayores, respecto a la población en edad laboral, en tres momentos clave. En primer lugar, podemos observar que, con el paso del tiempo, las desigualdades se acentúan. De manera general, destaca el incremento significativo para el año 2050; sobre todo en Ciudad de México y estados como el Estado de México y Quintana Roo pues presentaban niveles muy bajos en el año 2000 y niveles muy elevados para el futuro.

Figura 2.14: Población 65+ por estado



En el 2000, cuando comienza el proceso de envejecimiento a nivel nacional, los estados con menor porcentaje de adultos mayores eran Quintana Roo, Baja California y el Estado de México. Mientras que aquellos con un porcentaje más alto eran Zacatecas, Oaxaca y Michoacán. No obstante, como podemos ver en el mapa 2.15 la distribución porcentual de adultos mayores era medianamente uniforme, pues la mayoría de estados contaba con una población de 65 o más años menor al 10 %.

Analizando los mapas actuales, vemos que en el 2020 las tendencias cambian un poco. Los estados con un porcentaje menor de personas con 65+ años son Quintana Roo, Baja California Sur y Chiapas; mientras que aquellos con un porcentaje más alto son la Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca. El mapa 2.16 nos permite ver que hubo un incremento general en el porcentaje de personas con 65+ años; la mayoría de los estados contaban con 10 a 15 %, lo que puede verse con la tonalidad uniforme a lo largo del territorio.

Figura 2.15: Porcentaje de población 65+ año 2000

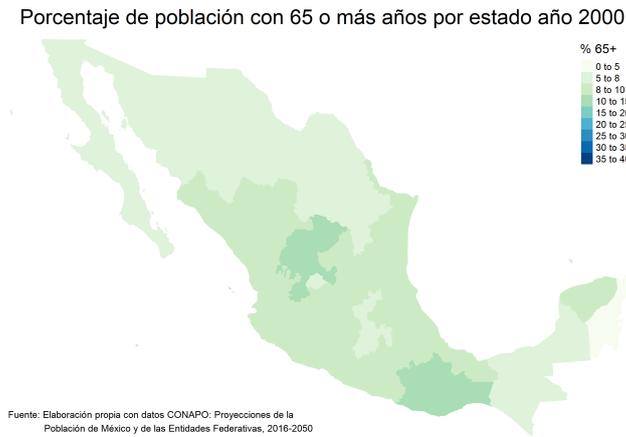


Figura 2.16: Porcentaje de población 65+ año 2020

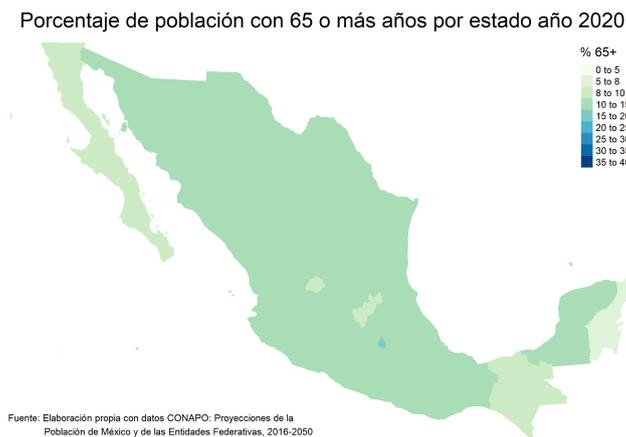
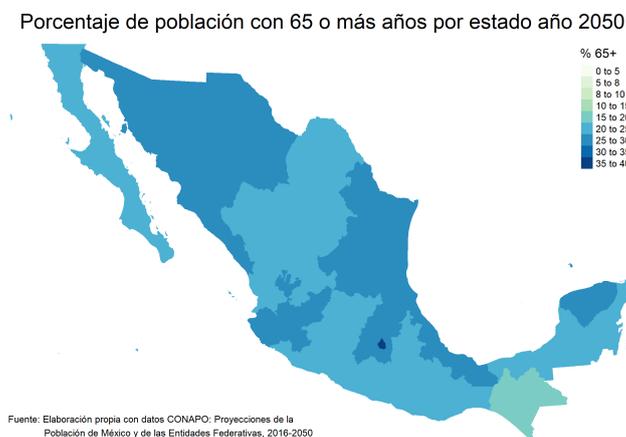


Figura 2.17: Porcentaje de población 65+ año 2050



Sin embargo, para el 2050 se espera una situación más heterogénea. Por ejemplo, se espera que la Ciudad de México cuente con, al menos, 10 % más de adultos mayores en comparación al resto de estados. Así mismo, se espera que Veracruz, Estado de México y Tamaulipas tengan una población de adultos mayores de 27 o 28 %. Por otra parte, se espera que los niveles más bajos estén en estados como Chiapas, Quintana Roo y Campeche; que, además, son estados con registros históricamente bajos.

Respecto a la imagen territorial, podemos observar en el mapa 2.17 que los estados cuentan con distintas tonalidades. Basándonos en esto, podemos asumir que la tasa de crecimiento de adultos mayores es distinta entre estados. Sin embargo, casos como el de Quintana Roo, cuyo % se incrementó con rapidez, nos permiten ver que todo el territorio se ve inmerso en una heterogeneidad ocasionada por que cada entidad ha experimentado la transición demográfica en distintos tiempos (Consejo Nacional de Población, 2019).

El crecimiento divergente entre estados, es reflejo, también, de la divergencia en condiciones demográficas, sociales y culturales. Los estados se enfrentan a condiciones particulares dependiendo de su posición geográfica, tales como el acceso a bienes y servicios, urbanización, etc. Esto, a su vez, genera necesidades específicas de los ciudadanos. No obstante, como país, nos enfrentamos a condiciones adversas de manera general; por esta razón, es importante pensar en el crecimiento acelerado de la población de adultos mayores y preocuparnos por tratar de mitigar el efecto a largo plazo de esta ola de envejecimiento.

## **2.2. Situación social**

### **2.2.1. Estadísticas sobre cotización a la seguridad social contributiva**

En el largo plazo, enfrentaremos las consecuencias del cambio en la estructura demográfica de nuestro país. Desde hace algunas décadas, el incremento en la población de personas con 65 o más años ha implicado retos a nivel social y político. Es importante evaluar la situación actual, a fin de pensar en estrategias a futuro que permitan satisfacer las necesidades de estos sectores poblacionales y garantizarles una vida digna en la última etapa del ciclo de vida.

En cuanto a la situación actual, es importante considerar el esquema pensionario de contribuciones definidas establecido en México y evaluar a los distintos sectores de la población en aspectos pertinentes a dicho sistema. La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) realizada por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017) reveló estadísticas importantes en materia de pensiones, por ejemplo:

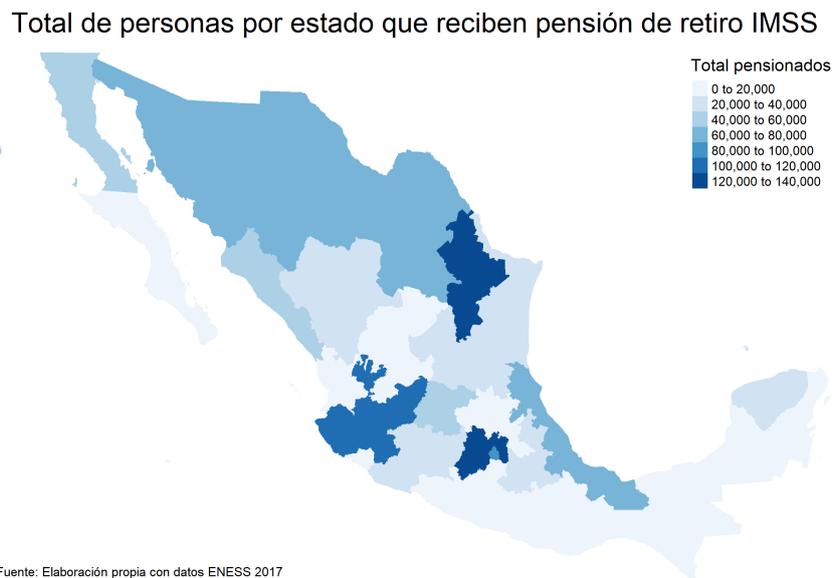
- Del total de personas entre 15 y 64 años (80,539,339), el 75.49% no cotiza actualmente. Esto significa que 60,801,450 personas que no tienen contribuciones mediante empleo formal a su cuenta AFORE.
- Del total de personas que cotizan, 16.4 millones o 20.39% cotiza en el IMSS.
- Así mismo, hay 44.7 millones de personas que nunca han cotizado. Esto significa que 55.54% de la población no tiene una cuenta individual AFORE.
- La media de años cotizados para este sector poblacional es de 10.8 años; sin embargo, su máximo está en 45 años de cotización.
- Por otra parte, hay 17, 856, 806 personas de entre 50 y 65 años de edad. De este total, el 80.25% no cotiza actualmente; es decir, hay 14.3 millones de personas cercanas a la edad de retiro que no contribuyen a su cuenta AFORE.
- No obstante, es preocupante el 48.26% que nunca cotizó; pues son 8.6 millones de personas que no contarán con una pensión contributiva.
- Las personas con 55 años deberían tener 15 años de cotización, 25% no llega a este número.
- Finalmente, en cuanto a la población con 65 o más años, de los 9.38 millones de personas, el 61.23% nunca cotizó. Es decir, 5.74 millones de personas deben obtener pensión mediante sistemas no contributivos.

Las estadísticas anteriores muestran un panorama donde: la población actual no contribuye a su ahorro para la vejez, las personas cercanas al retiro no cuentan con los requisitos para obtener una pensión garantizada y donde hay un elevado porcentaje de adultos mayores sin una pensión contributiva.

En términos de cobertura, los estados con menor número de pensionados son Tabasco, Chiapas y Campeche. Mientras que los números más altos corresponden a Nuevo León,

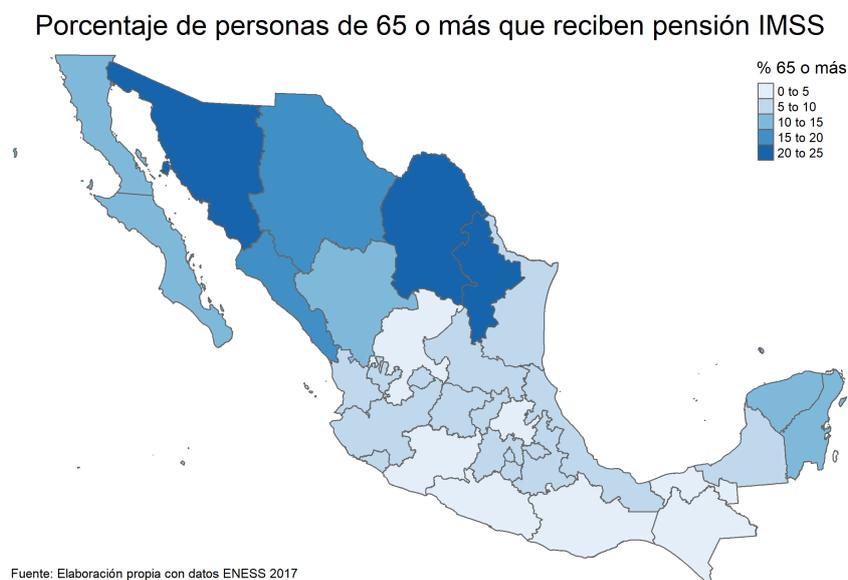
Jalisco y Estado de México; lo anterior puede observarse en el mapa 2.18, pues, por tonalidad, destacan estos tres estados. Por otra parte, podemos observar que hay un menor número de pensionados en los estados de la región sur; sin embargo, conviene recordar que las proyecciones porcentuales de adultos mayores indican % muy bajos. Así mismo, es importante ver que la zona norte muestra un número más elevado de pensionados y que los estados que con una tonalidad más fuerte corresponden a estados zonas urbanas con alta concentración de mercado laboral, por lo que el número de habitantes es más elevado.

Figura 2.18: Número de personas que reciben pensión por estado



En términos porcentuales, el mapa 2.19 nos muestra un panorama un poco diferente al anterior. Los estados con un porcentaje más bajo son Oaxaca (1.27%), Chiapas (1.31%) y Tabasco (1.62%). Mientras que los estados con porcentajes más elevados son Coahuila (21.3%), Sonora (22.3%) y Nuevo León (23.1%). Nuevamente, podemos ver que los estados del sur muestran porcentajes menores en comparación al resto de estados. Sin embargo, destaca el hecho de que estados como Jalisco y Estado de México, que cuentan con un alto número de pensionados, presentan porcentajes muy bajos.

Figura 2.19: Porcentaje de personas 65+ que reciben pensión



Es importante notar que, aunque los mapas muestran panoramas diferentes, en cuanto a porcentajes son solo dos estados los que cuentan con un 20 a 25 % de personas con 65 o más años con pensión bajo sistema IMSS. Es decir, que una de las instituciones principales para el funcionamiento del sistema de pensiones, otorga pensión a menos de un tercio de la población de adultos mayores. Estos niveles son preocupantes y alarmantes, pues tenemos una deficiencia en la cobertura de nuestro sistema de pensiones.

Actualmente, las AFORE administran 68,153,091 cuentas <sup>2</sup>. No obstante, eso no implica que esos 68 millones alcancen una pensión mínima garantizada o que el monto acumulado en sus cuentas les garantice una tasa de reemplazo alta. Pues, si bien es importante tener una cuenta AFORE, hay factores exógenos que determinan el rumbo del ahorro.

### 2.2.2. Cultura sobre el ahorro y educación financiera

En el presente, es preocupante que el 75.9% de la población en edad laboral no cotice en alguna institución. En el largo plazo, preocupan las consecuencias que pueda generar esa falta de ahorro. Hay muchas razones por las que tenemos una cultura de ahorro deficiente; podemos ligar esta idea a la desinformación respecto a educación financiera,

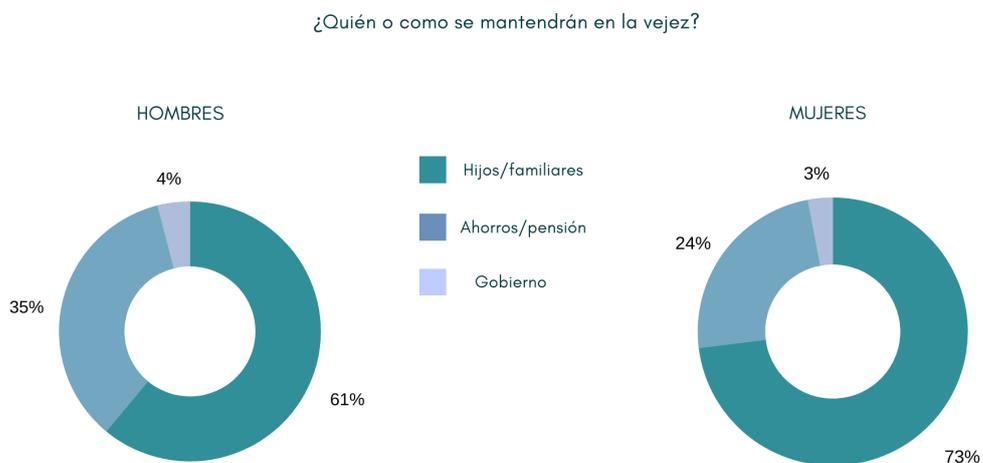
<sup>2</sup>Trabajadores registrados en alguna AFORE, trabajadores independientes y cotizantes al ISSSTE. CONSAR, 2021

la complejidad de entender el sistema de pensiones, la despreocupación ante el futuro. No obstante, mantener este ritmo podría ser perjudicial para el futuro, pues implicaría generar estrategias que resultarían insostenibles.

La Asociación Mexicana de AFORES (AMAFORE), realizó en 2019 la encuesta Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven los jóvenes el retiro? (Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), 2019). Dicha encuesta generó resultados importantes en materia de pensamiento sobre el ahorro en la población de 18 a 40 años.

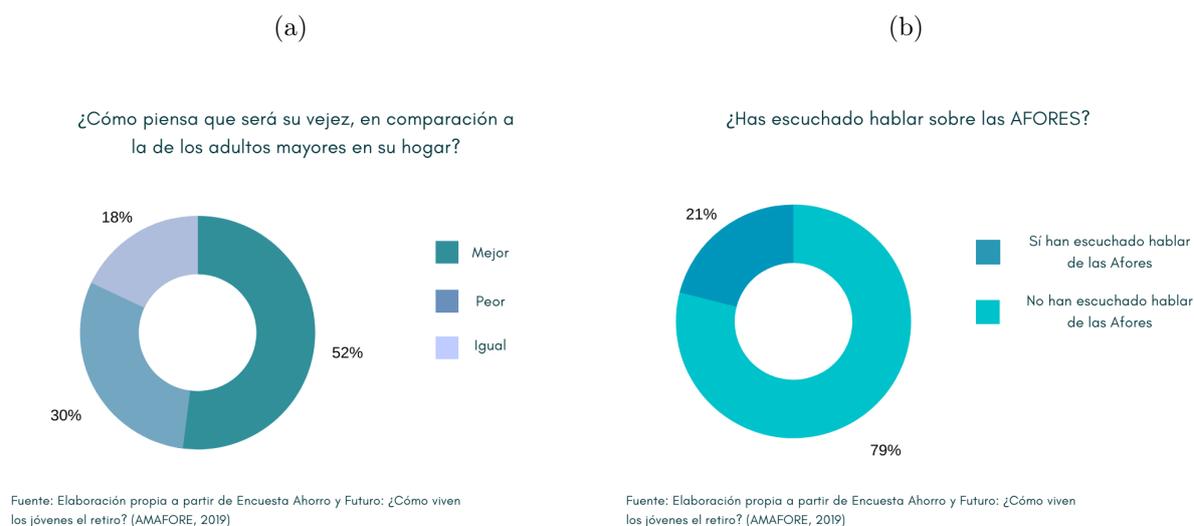
Las respuestas revelan una situación preocupante para el futuro. La mayoría de la población, en especial las mujeres, esperan que sus hijos o familiares les mantengan durante vejez y, así mismo, menos de un tercio de la población espera sostenerse mediante ahorros o pensión. Sin embargo, el 52 % piensa que su vejez será mejor respecto a la de los adultos mayores en su hogar. Lo anterior es evidencia de la cultura del cuidado inmersa en la cultura mexicana y de las relaciones generacionales de sustento y apoyo entre padres e hijos. No obstante, es importante considerar que las expectativas sobre mejor nivel de vida están sustentadas en una base carente de cultura sobre el ahorro.

Figura 2.20: ¿Quién o como se mantendrán en la vejez?



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven los jóvenes el retiro? (AMAFORE, 2019)

Figura 2.21: Resultados encuesta Ahorro y Futuro



Parte del problema sobre el ahorro es que hay mucho desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema de pensiones. Por ejemplo, casi el 80 % de la población encuestada no ha escuchado hablar sobre las AFORES y, tal vez, ésta es la razón por la que solo el 30 % tiene una cuenta individual en alguna AFORE.

Figura 2.22: Resultados encuesta Ahorro y Futuro

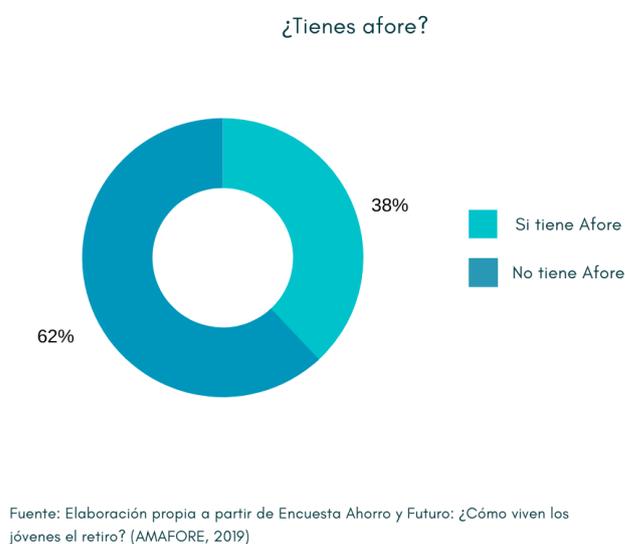
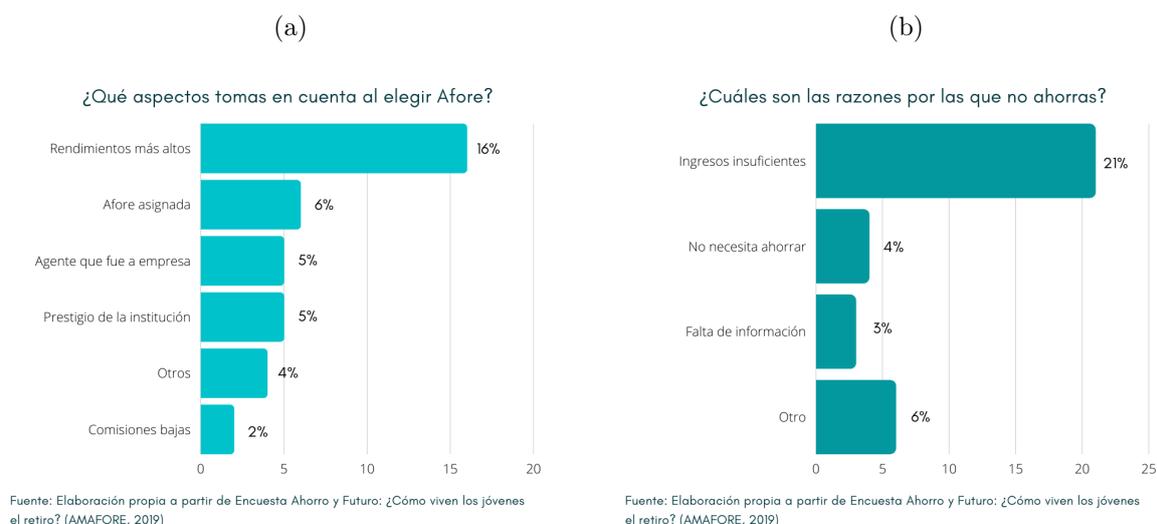
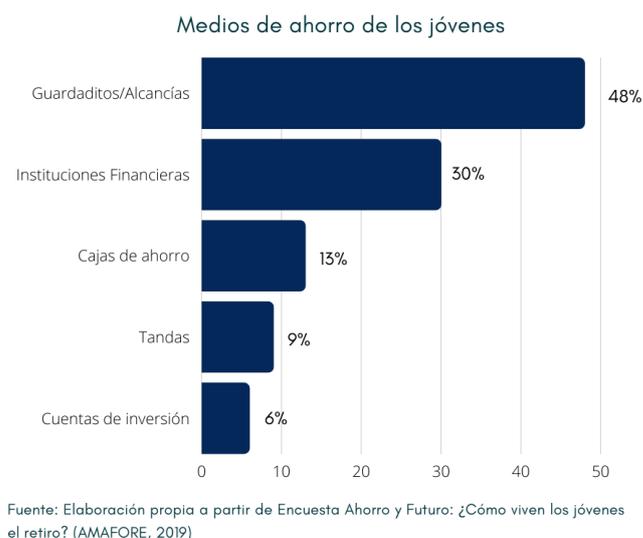


Figura 2.23: Resultados encuesta Ahorro y Futuro



En cuanto a las personas que si tienen AFORE, se encontró que la mayoría toma en cuenta los rendimientos al momento de elegir su AFORE; no obstante, hay quienes se les fue asignada o que se guiaron por personal de la AFORE que asistió a su empresa. En el caso de las personas que no tienen cuenta AFORE y/o que no ahorran, la razón principal detrás de esto es la insuficiencia de sus ingresos y otras variables que se mencionaron anteriormente como la desinformación o el sentimiento de sentir que no necesitan ahorrar.

Figura 2.24: Resultados encuesta Ahorro y Futuro



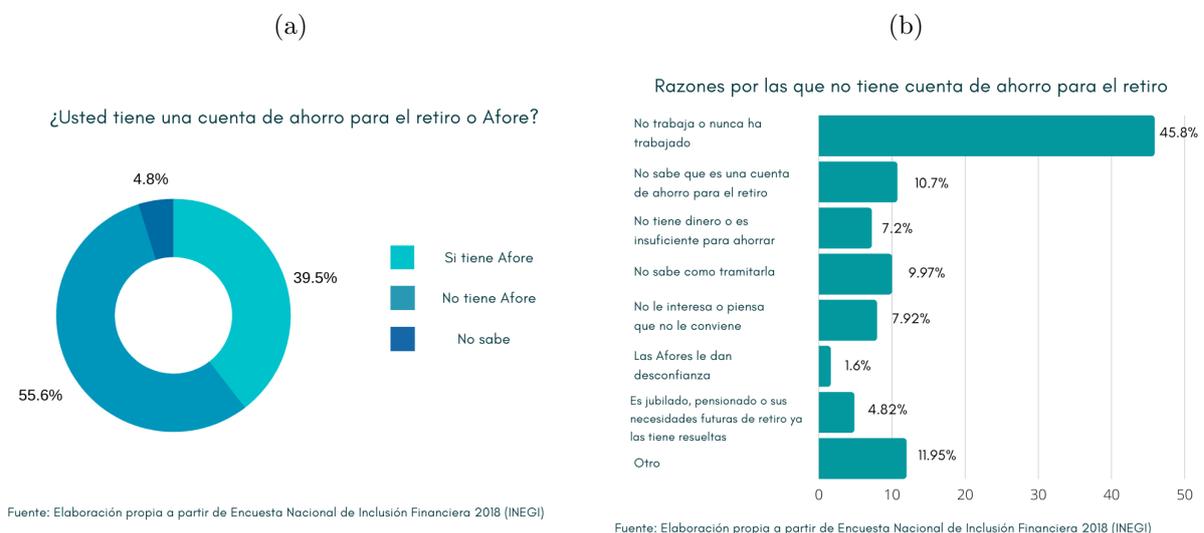
Un hecho importante es que no toda la población está deslindada de la idea del

ahorro, sino que la realizan mediante sistemas informales como guardaditos o alcancías, tandas, entre otros. Pero, también hay un porcentaje considerable de personas que ahorran mediante entidades financieras y cuentas de inversión.

La opinión de la juventud en México es importante para prever el panorama a futuro; sin embargo, al consultar estadísticas representativas a nivel nacional y para todo tipo de edad, encontramos resultados similares a los generados por la encuesta de AMAFORE. Tal es el caso de INEGI y la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2018).

En cuanto a las personas que tienen cuenta de ahorro para el retiro en AFORE los resultados son similares, pues más de la mitad no cuenta con AFORE y las razones detrás de esta carencia son diversas. El 45.8% de la población no cuenta con AFORE debido a que no trabaja o nunca ha trabajado; sin embargo, hay otras razones como el desconocimiento de las cuentas y del trámite para obtener una. Aunado a esto, encontramos razones similares a las de AMAFORE como la insuficiencia del ingreso y la falta de preocupación por el ahorro.

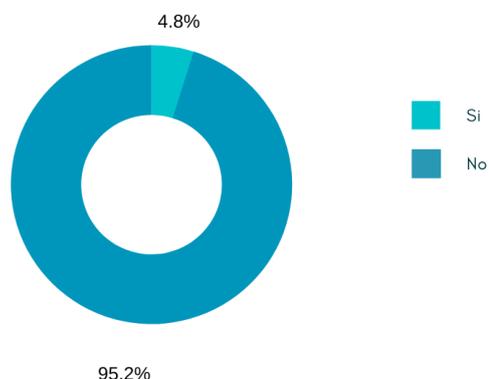
Figura 2.25: Resultados encuesta Ahorro y Futuro



En cuanto al ahorro voluntario, la ENIF nos permite tener un panorama respecto a esto. Los resultados muestran que el 95.2% de las personas con cuenta AFORE no realizan aportaciones voluntarias; esto evidencia una cultura sobre el ahorro ausente ligada a otras circunstancias como la falta de ingresos disponibles, entre otros.

Figura 2.26: Resultados encuesta Ahorro y Futuro

¿Realiza aportaciones voluntarias a su cuenta de ahorro para el retiro o Afore?

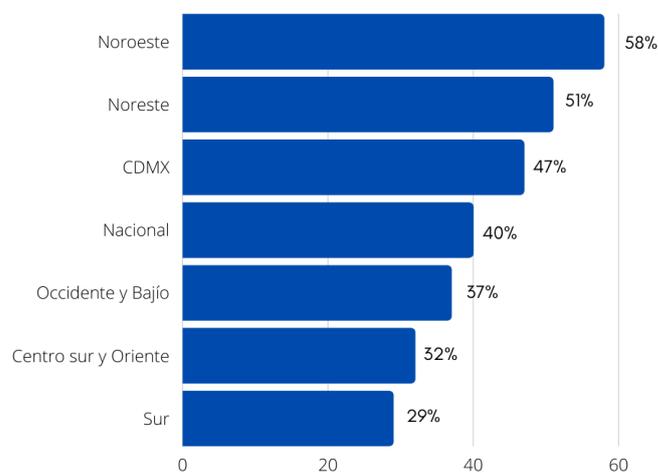


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018 (INEGI)

Finalmente, podemos conocer la segmentación de cuentas AFORE por regiones. En este caso, encontramos que el porcentaje más elevado corresponde a la región Noroeste que, recordando los mapas de la sección anterior, corresponden a los estados con mayor porcentaje de adultos con pensión por IMSS. Algo similar ocurre con la región Sur. Por ende, podemos deducir que las regiones con mayor porcentaje en cuanto a personas con AFORE, corresponden a las regiones con mayor porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión por parte del IMSS.

Figura 2.27: Resultados encuesta Ahorro y Futuro

Porcentaje de población 18 a 70 años con tenencia de Afore por región



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018 (INEGI)

Los resultados de las encuestas anteriores dan un panorama amplio a una situación preocupante en estos tiempos: la cultura sobre el ahorro. Es evidente el desconocimiento de la población ante las cuentas AFORE, su funcionamiento y la manera de obtener una cuenta; es decir, hay un desconocimiento del sistema de pensiones actual. No obstante, esta no es la única razón detrás de estos porcentajes. El ahorro en México está ligado a otros intereses como los imprevistos, la educación, salud y gustos personales; solo 2 de cada 10 jóvenes que ahorran lo hacen para su retiro (Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), 2019).

La cultura sobre el ahorro en México cuenta con opiniones y situaciones polarizadas. Las razones detrás de esta divergencia son de distintas índoles y de amplio espectro. En un principio, la ausencia de Educación Financiera tiene relación con variables como nivel socioeconómico, género, edad, nivel de escolaridad, factores culturales, entre otros (Lusardi, 2008).

Una de las razones más evidentes, es la diferencia de ahorro entre hombres y mujeres. Estas diferencias se explican por las condiciones de vida y las actividades que realizan las mujeres. En principio, las mujeres tienen menor conocimiento de conceptos financieros por motivos estructurales que limitan su acceso a estos; así mismo, el dedicarse a labores del cuidado puede suponer un obstáculo para el ahorro, la toma de decisiones sobre los ingresos del hogar, entre otros (Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), 2016).

No obstante, las diferencias por género tienden a resaltar cuando se conjugan con otras desigualdades sociales como las diferencias en ingreso (Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), 2016). Por ejemplo, la falta de acceso a créditos, la dificultad para acceder a mejores posiciones laborales y por ende a mejores niveles de ingreso, así como la falta de entendimiento de los conceptos, acentúan la brecha de género en el ahorro para las mujeres (Seguino & Floro, 2003).

En cuanto a los niveles de escolaridad, se ha visto que la educación tiene efectos sobre el ingreso y sobre la consciencia para prevenir la incertidumbre en cuestiones financieras; no obstante, las diferencias en niveles de escolaridad afectan, principalmente, a las mujeres (Nava Bolaños y col., 2014). Así mismo, las familias con menor educación ahorran siete veces menos en comparación a aquellas familias con mayores niveles de escolaridad (Mina, 2018).

Estos no son los únicos factores determinantes en el pensamiento y posibilidad de

ahorro y retiro. Si bien muchas de las deficiencias están ligadas a la falta de ingreso disponible, existen otros aspectos importantes como la cultura familiar, los hábitos, preferencias, entre otros. El desconocimiento de los sistemas de pensiones y/o conceptos financieros, no siempre están determinados por la falta de interés en el tema. Sin embargo, la despreocupación ante esta falta de información, junto con el resto de variables sin atención, son la condena para el funcionamiento y sostenibilidad de nuestro sistema pensionario.

### **2.2.3. Informalidad**

Una de las limitantes en cuanto a densidad de cotización es la informalidad. El mercado laboral de México se caracteriza por una alta rotación de empleos y niveles de informalidad elevados. En diciembre de 2020, según los datos de la ENOE, 30.6 millones de personas laboraban en el sector informal; esto equivale a 55.8 % de la Población Económicamente Activa (PEA) (INEGI, 2020b).

Este sector tiene una participación del 23 % en el PIB de 2019 (INEGI, 2020a); principalmente con el comercio minorista. Esta situación se ve principalmente en estados como Oaxaca, Guerrero e Hidalgo pues con los estados con mayores tasas de informalidad (México ¿cómo vamos?, 2020)

Lo anterior significa que la más de la mitad de la población ocupada no cuenta con seguridad social, por lo que no cotiza en un sistema de pensiones. Esto, aunado a la constante fluctuación de trabajadores entre la formalidad e informalidad, tiene efectos negativos en cuanto a cobertura y suficiencia. Pues, las personas que trabajaron en el sector formal por poco tiempo, no cuentan con semanas suficientes para alcanzar pensión mínima garantizada. En un caso aún más preocupante, las personas que nunca cotizaron deben ser cubiertas por el pilar cero, lo que implica costos muy altos a futuro.

### **2.2.4. Brecha de género**

En los últimos años el número de mujeres en el mercado laboral se ha incrementado; sin embargo, los niveles siguen siendo más bajos en comparación al número de hombres. Para diciembre de 2020, el porcentaje de mujeres en el mercado laboral fue de 41.4 %, mientras que los hombres representaban el 73.2 % de la población ocupada (INEGI, 2020b).

Un asunto determinante en cuanto a diferencias por razones de género es la brecha salarial. En 2019 México tuvo una brecha salarial de 18.8 %. Esta brecha es una de las más amplias entre los países de la OCDE y está por encima de la brecha promedio identificada en 13 % (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2021). De acuerdo a un estudio realizado en conjunto por SEGOB, CONAPRED y la CEPAL, los hombres reciben, en promedio, un ingreso laboral por hora 34 % mayor al de las mujeres; esto significa que el salario femenino debería incrementarse en más de un tercio para alcanzar un nivel equivalente (P. Solís, 2017).

Por otra parte, un estudio reciente del IMCO reveló que una mujer mexicana promedio ganaba 85 pesos por cada 100 que ganaba un hombre y que, además, estas brechas se acentúan conforme los niveles de educación y condiciones de empleo (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2020). Esta brecha se ve particularmente marcada en sectores de comercio, manufactura y servicio que, además, son los emplean al 95 % de las mujeres ocupadas (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2020).

Los roles de género han determinado, por muchos años, las labores asignadas a hombres y mujeres. En 2020, 43.9 % de la población no económicamente activa se dedicó a los quehaceres del hogar (INEGI, 2021). Sin embargo, la tasa de participación en trabajo no remunerado fue de 95.93 % para mujeres y 67.51 % para hombres en el mismo año. Por ende, podemos asumir que estas tareas se consideran exclusivas al sexo femenino.

El percibir menores ingresos o, peor aún, no tener ingresos propios, es la razón principal detrás de la desigualdad de género en cuanto al ahorro y pensiones. Las mujeres en el sector formal tienen menores ingresos disponibles para ahorrar, las mujeres en trabajo no remunerado no siempre son responsables de la asignación de gastos en sus hogares y tampoco cuentan con ingresos para aportar a sus AFOREES. De ahí que pocas mujeres reciban una pensión mediante el pilar uno o dos.

# Capítulo 3

## Discusión actual sobre sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones son, hoy en día, un tema de importancia para el presente y el futuro. Las experiencias y aprendizajes servirán para garantizar su eficacia a largo plazo. Actualmente, la agenda sobre sistemas pensionarios concibe un espectro más amplio en cuanto a variables de interés sobre el ahorro y pensiones. En este capítulo se presentan brevemente dos de las discusiones de vanguardia en el tema: la universalidad y las decisiones conductuales detrás del ahorro.

### 3.1. Sistema universal

La seguridad social es un derecho fundamental; sin embargo, solo el 29 % de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social integral que abarca toda la gama de prestaciones (Oficina Internacional del Trabajo, 2017). La situación en cuanto a la cobertura de los sistemas de seguridad social, ha generado preocupación en muchos aspectos. A raíz de lo anterior, surge la idea de generar sistemas de seguridad social universales; que presten los servicios a toda la población sin distinción entre grupos.

La universalidad, es un instrumento que da solución a los problemas de cobertura, equidad e integralidad que actualmente vemos; garantiza la cobertura efectiva de los más vulnerables en un contexto de alta desigualdad y bajo desarrollo institucional (Trillo & Ink, 2014). De esta forma, se entiende que es el Estado el encargado de garantizar la creación de un sistema de seguridad social universal, integral, unitario, eficiente y participativo (Solórzano Barón, 2018).

En México, la seguridad social está segmentada conforme al tipo de trabajo: asalariados y no asalariados. Los primeros, están cubiertos por la seguridad social contributiva y son los trabajadores registrados en el IMSS; estos cuentan con seguros de vida, salud, invalidez, pensiones de retiro, vivienda y servicios de guardería. Mientras que, los trabajadores no asalariados están bajo el régimen de seguridad social no contributiva y reciben beneficios de la SSNC a través de programas dispersos de salud, pensiones, guardería y subsidios a la vivienda.

En un mundo ideal, todos los trabajadores mexicanos deberían estar inscritos en el IMSS y contribuir al conjunto de seguridad social. Sin embargo, la realidad es otra, este impuesto al empleo formal ha llevado a la contratación ilegal de personas asalariadas; esto, en conjunto con la situación de informalidad y movilidad laboral, deja a más de la mitad de la población sin seguridad social contributiva. A raíz lo anterior, se ha buscado implementar la teoría de la universalidad en México.

Una de las propuestas con mayor relevancia es la realizada por Santiago Levy en 2008 y que pretende brindar a todos los trabajadores los mismos derechos sociales pagados con la misma fuente de ingresos (Levy, 2008). La propuesta tiene tres partes (Levy, 2012):

- La primera otorga a todos los trabajadores:
  - Un seguro de salud igual al que tienen, hoy en día, los trabajadores formales pertenecientes al IMSS.
  - Una contribución a la cuenta individual de retiro igual a la que recibe un trabajador que gana dos salarios mínimos, pero durante toda su vida laboral.
  - Un seguro de invalidez y de vida, también con cobertura de dos salarios mínimos.
  
- La segunda parte agrega beneficios a los trabajadores asalariados:
  - Un seguro de riesgos de trabajo y otro de guarderías.
  - Contribuciones complementarias para pensiones de retiro y para el seguro de invalidez y vida.
  - Garantía de pensión mínima de retiro igual a la que hoy tienen los trabajadores del IMSS.

Por último, la tercera parte supone:

- Transferencias directas a las familias con menores ingresos para compensar el impacto de los impuestos al consumo con que se financiaría el sistema.
- Compensación a los gobiernos estatales por las menores participaciones que recibirían.
- Terminar con el impuesto a la nómina para la vivienda (Infonavit).

La idea clave de esta propuesta es el financiamiento; pues la primera parte, que son beneficios generales, se logra mediante el pago de un impuesto común que no depende de la condición laboral. Entonces, se crea una contribución para la seguridad social universal que sigue la mecánica del IVA. Esto logra que el financiamiento migre de un impuesto al trabajo, a un impuesto al consumo.

Todos los recursos entrarían a un nuevo apartado del gobierno federal llamado Fondo Nacional para la Seguridad Social Universal, que tendría cuatro propósitos: i) exigibilidad de los derechos sociales de los trabajadores, ii) transparencia y rendición de cuentas, iii) sustentabilidad fiscal, iv) vínculo entre beneficios y contribuciones.

Los efectos de la propuesta son mixtos. Por ejemplo, en el caso de los estados, los gobiernos no tendrían costo financiero y recibirían mayores recursos para la salud de aquellos que no son atendidos por el IMSS. En el caso de las familias con menores ingresos, en principio tiene un efecto negativo por el incremento al IVA, pero hay efectos positivos por el acceso a los beneficios, la eliminación del impuesto al empleo formal y el subsidio otorgado. Así mismo, la propuesta logra reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. En cuanto a las pensiones, según las estimaciones de ese año, el número de personas con pensión de retiro podría triplicarse; las personas ahorrarían todo el tiempo. Además, la eliminación del impuesto al empleo formal, generaría incentivos para el empleo en empresas formales.

No obstante, habría que considerar los costos de esta reforma, a corto y largo plazo. Y realizar una estimación sobre si realmente se desincentiva el empleo informal o si, por el contrario, el garantizar estos beneficios lleva a una situación no tan favorable como podría esperarse.

## **3.2. Economía conductual en los sistemas de pensiones**

El ser humano toma decisiones sobre todo lo que ocurre en su vida, incluyendo el ahorro. La situación ideal, en cuanto a planeación para el retiro, sería que el ahorro debería comenzar con el primer empleo y continuar durante nuestra vida laboral para así, garantizar una vejez cómoda y sin riesgos. Por intuición, parece lógico preocuparse por lo que pasará en nuestros últimos años de vida; sin embargo, todas las decisiones están ligadas a sesgos y limitantes conductuales. No obstante, estas limitantes pueden convertirse en áreas de oportunidad para llevar a la mente hacia caminos que incentiven las decisiones del ahorro.

La esencia teórica de los sistemas de pensiones, se encuentra en los modelos de horizontes temporales. En estos, se asume la racionalidad de los agentes para decidir sobre sus propios ingresos en un horizonte inter temporal, suponiendo siempre que las decisiones llevaran al punto óptimo. Sin embargo, se ha demostrado que los individuos toman decisiones y caminos diferentes a los que se asumen en dichos modelos. Bajo decisiones reales, los individuos prefieren percibir beneficios inmediatos en lugar de un beneficio en el largo plazo. El ahorro para el retiro puede verse, también, como una decisión inter temporal; el ahorro en las edades jóvenes servirá para cubrir los gastos de vida en un futuro. Bajo esta concepción, resulta importante analizar las decisiones de los agentes ante el descuento temporal que implica el sacrificar los ingresos en el presente.

### **Limitantes para el ahorro:**

Como miembros de una sociedad, las acciones y decisiones de nuestros círculos cercanos repercuten en nuestros pensamientos y preferencias (Fertig y col., 2015); dado que los hábitos de compra son más visibles que los hábitos de ahorro, no existen incentivos sociales hacia la preocupación de nuestro futuro. De manera general, los seres humanos tendemos a prestar atención a las necesidades urgentes, postergando las decisiones a largo plazo (Fertig y col., 2015). Esto, actúa en conjunto con la falta de señales y recordatorios sobre la importancia de pensar en nuestros planes para el retiro (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b).

En general, estamos predispuestos al presente. A raíz de esto, preferimos la recompensa

inmediata en lugar de la recompensa a largo plazo, incluso si esta tiene más valor; esto se conoce como sesgo hiperbólico o sesgo del momento actual (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b). Existen, también, otros sesgos relacionados a los sentimientos y preferencias sobre el futuro; por ejemplo; el sesgo efecto avestruz que consiste en evadir los temas desagradables o el sesgo de autojustificación que nos lleva a desentendernos de cualquier situación incómoda o desagradable.

Una de las limitantes más importante en cuanto a las decisiones sobre el retiro, es la incertidumbre del futuro. El pensar en la vejez implica, en muchas ocasiones, pensar en la calidad de vida que tendremos, el dinero del que dispondremos, incluso en la apariencia física. Esta incertidumbre genera sentimientos desagradables e incómodos y que, en posición de defensa, terminamos aislando y postergando lo referente a este tema. Sin embargo, esto también puede generar sentimientos relacionados al sesgo de exceso de confianza, en el que asumimos tener más conocimiento o facultades para abordar el tema y nos creemos capaces de conseguir las metas sin importar los obstáculos (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b; Fertig y col., 2015).

Una cuarta limitante proviene del conjunto de opciones para el ahorro. Cuando pensamos en maneras de ahorrar, las AFORES no son nuestra primera opción. En realidad, existe una confusión general sobre lo que son las AFORE, su funcionamiento, entre otros. Esto dificulta que las personas piensen en las AFORE antes que en medios de ahorro informales como el ahorro por cuenta propia o cuentas de ahorro a corto plazo.

Por otra parte, el ser humano es reacio a afrontar los sentimientos de pérdida generados por el ahorro. Para muchos, guardar dinero al que no se podrá acceder durante mucho tiempo resulta doloroso; incluso si se tiene conocimiento de que será mejor para el futuro (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b; Fertig y col., 2015). Esto va de la mano con la reacción de nuestro pensamiento a señales específicas; por ejemplo, si el ahorro para el retiro se presenta como una manera de salvaguardar la estabilidad financiera de la familia, la gente decide ahorrar más que si se presenta como ahorros para la vejez (Fertig y col., 2015).

Estas limitantes no son exclusivas de las decisiones para empezar a ahorrar; existen, también, muchos sesgos al momento de elegir AFORE. Por ejemplo: i) sesgo conservador que nos lleva a elegir la opción que requiere menor esfuerzo aún si no es tan buena opción, ii) sesgo de autoridad que nos hace creer ciegamente en la información, este

está ligado a iii) sesgo de conformidad que nos lleva a creer solo en la afirmación que refuerza nuestras creencias, iv) heurística de disponibilidad que nos lleva a decisiones basados en pensamientos de manera inmediata, v) efecto de mera-exposición en el que se desarrollan preferencias por cosas que resultan familiares y vi) efecto ambigüedad en el que rechazamos de manera directa las opciones desconocidas o la evasión de tomar una decisión por falta de información (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2019).

## Estrategias para abordar las limitantes

Todas las limitantes enlistadas anteriormente, pueden ser un área de oportunidad. Existen maneras de llamar la atención y desviarla hacia lugares más productivos o benéficos. Las siguientes estrategias surgen a partir de estudios generados por ideas<sup>42</sup> (Fertig y col., 2018; Fertig y col., 2015) y, también, a partir de recomendaciones realizadas por la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b):

- Automatización del ahorro:
  - Esto soluciona el hecho de que los seres humanos postergan el ahorro para el retiro, ya que no se considera prioritario.
  - Los titulares de la cuenta vinculan su salario a sus cuentas AFORE y transfieren un porcentaje como aportación voluntaria. Esto reduce el esfuerzo que tienen que hacer las personas.
  - La inscripción sería automática, a menos que los trabajadores elijan, activamente, no participar (cláusula de exclusión voluntaria”); que, en realidad, es una minoría la que opta por este camino, ya que puede ser desgastante (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b).
  - Existen variantes que incentivan el ahorro como los periodos de prueba, aumento gradual de aportación y ahorros que inician en meses posteriores. Por otra parte, también puede establecerse el periodo de pausa, en el que las transferencias puedan ser detenidas por meses si la persona se enfrenta a gastos imprevistos (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b).
  - Así mismo, para las personas que puedan realizar transferencias automáticas,

el ahorro puede estar ligado a acciones de la vida cotidiana como el pago de servicios.

- Hacer el ahorro palpable:
  - Está demostrado que los ejercicios de visualización, enfocados a que la gente piense el nivel de vida de su futuro, reduce la distancia percibida entre el presente y el retiro, lo que refuerza e induce las intenciones de ahorrar. Es decir, nos permite tomar consciencia de nuestro *yo futuro* (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2018b).
  - Estos incentivos visuales pueden ser anuncios con posicionamiento estratégico, preguntas de visualización antes de los ejercicios de planeación, recordatorios personalizados que motiven acciones para el ahorro, auxiliares visuales para dimensionar el alcance de las metas a corto y largo plazo.
- Disminuir el sentimiento de pérdida:
  - Esta estrategia surge del sentimiento en el que el ahorro se percibe más como un pérdida en el presente que como un beneficio a futuro.
  - Una manera de aminorar este sentimiento es ligar el ahorro a beneficios presentes como puntos para premios, descuentos, boletos de lotería, entradas al cine, etc. Así mismo, podríamos generar la motivación a través de mensajes que feliciten a la persona por su ahorro.
  - Esto también se une a estrategias que muestren que el ahorro, incluso en pequeñas cantidades, es benéfico.
  - Así mismo, se pueden emplear herramientas como imágenes y lemas que derriben el mito del egoísmo detrás del ahorro para fines individuales o de retiro.
- Hacer que el ahorro sea visible y común:
  - En esta parte, se hace uso de la influencia y poder que tienen las normas sociales sobre las decisiones individuales.
  - Para ello, podrían establecerse mecanismos como un día AFORE al mes, en el que todos realizan aportaciones mediante puntos de acceso como tiendas de conveniencia, papelerías, farmacias, supermercados.

- Establecer nuevos hábitos:
  - Esto es importante tanto para los titulares de las cuentas como para los trabajadores. Pues, las interacciones entre los titulares y el personal son determinantes para el rumbo del ahorro.
  - Esto puede lograrse mediante recordatorios, entrenamientos, concursos o premios entre el personal, entre otros.
  
- Inscripción atada o en paquete:
  - Atiende el sentimiento de dificultad que surge al pensar en el proceso de abrir una cuenta AFORE o de empezar a ahorrar.
  - Para ello, se sugiere establecer mecanismos que faciliten la inscripción de los trabajadores, sin importar su estatus laboral. Por ejemplo, asociar la inscripción a otro trámite gubernamental como solicitar la credencial de elector, inscribirse a los servicios del IMSS, entre otros. Esto, a su vez, deslinda la responsabilidad de los trabajadores y asegura que todos cuenten con una cuenta AFORE.
  
- También se sugiere:
  - Fomentar la educación financiera desde la infancia.
  - Simplificar la información para los ahorradores.
  - Establecer esquemas de inversión de *ciclo de vida*.
  - Incentivar el registro ligado a un beneficio como un seguro de emergencias acorde a las preferencias y escalable de acuerdo a las aportaciones.
  - Digitalización del SAR.
  - Usar más opciones *default*.
  - Uso de programas de lealtad.
  - Campañas de comunicación sobre propiedad, confianza y seguridad de los recursos

Lo anterior demuestra que las limitantes pueden ser áreas de oportunidad que, empleadas en conjunto con estrategias económicas u otras, pueden mejorar los niveles de ahorro. Pues, como se ha visto, el pilar de ahorro voluntario presenta número muy bajos.

# Capítulo 4

## Propuestas de reforma recientes para México

La informalidad, la brecha de género, la desigualdad y la baja densidad de cotización, son factores que ejercen presión sobre la efectividad del sistema pensionario en México; a raíz de esto, hay una creciente necesidad por buscar maneras de reformar y mejorar el sistema de pensiones. Sin embargo, al momento de pensar en estas posibilidades, debemos considerar, en principio, la estructura y la situación actual del sistema.

El sistema de pensiones en México, como ya se discutió, se establece bajo una estructura de pilares: pilar no contributivo, pilar de reparto, pilar de capitalización individual y pilar de ahorro voluntario. Así mismo, dentro de esta, existen más de 1000 sistemas, modelos y esquemas de pensiones distintos (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 2017). Por otra parte, existen tres elementos centrales para evaluar el sistema de pensiones en curso: sostenibilidad, cobertura y suficiencia.

- Cobertura: 6 de cada 10 adultos mayores no tienen derecho a una pensión contributiva (Bosch, 2020). Lo anterior, es consecuencia de los mercados laborales de cada país, el número de trabajadores en la informalidad y la construcción de los sistemas de seguridad social.
- Suficiencia: Solo 1 de cada 10 trabajadores en el quintil más bajo cotiza al sistema de pensiones (Bosch, 2020). Las causas detrás de este elemento son las tasas de contribución, la edad de retiro, el número de semanas cotizadas y las tasas de reemplazo.

- Sostenibilidad: El gasto anual promedio de los sistemas de pensiones en la región alcanza el 5.8% del PIB (Bosch, 2020). En cuanto a este elemento, es importante considerar los niveles y límites del gasto público.

Cada uno de estos elementos forma parte de un equilibrio, cuyo objetivo es llegar a un funcionamiento del 100% de cada elemento. Esto significaría que todos los adultos mayores tendrían una pensión, que esta sería suficiente y que, además, el Estado sería capaz de sostenerlo.

Estos tres elementos, así como su equilibrio, se regulan mediante la institucionalidad; misma que, hoy en día, se ven comprometida por la evolución del empleo, el aumento de adultos mayores e incluso, por la reciente crisis generada por el COVID-19 (Bosch, 2020).

Tomando en cuenta los criterios anteriores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2018a) estableció una lista de retos a los que se enfrenta el SAR; mismos que forman parte del origen y fundamento de muchas propuestas de reformas estructurales y paramétricas. Los retos de dicha lista son:

- Ampliar la cobertura
- Aumentar el ahorro obligatorio tripartita - ahorrar más para alcanzar mejores pensiones
- Fomentar la densidad de cotización - ahorrar más meses
- Incorporar a más trabajadores independientes
- Promover el ahorro voluntario
- Captar más afiliados jóvenes
- Mejor educación financiera
- Interconectar las pensiones del IMSS con otros sistemas
- Diversificar inversiones del SAR

Bajo estos retos y criterios, el Gobierno Federal y distintas instituciones han realizado propuestas para mejorar el sistema de pensiones; mismas que se explican a detalle a continuación.

## 4.1. Propuesta del Gobierno Federal 2020

El 16 de diciembre de 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a ciertos artículos de la Ley del Seguro Social (LSS) y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR).

Dicha reforma, anunciada desde julio de 2020, tiene por objetivo principal el mejorar la calidad de vida de todos los trabajadores mexicanos, mediante un incremento en las pensiones y, también, busca aumentar en más del doble el porcentaje de trabajadores que alcancen una pensión garantizada (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020). Así mismo, es importante mencionar que la construcción de esta reforma se llevó a cabo bajo el consenso de los tres sectores: trabajadores, patrones y Estado.

Las principales modificaciones son (Noriega, 2020; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020; SHCP & CONSAR, 2021):

### 1. Disminución del requisito de semanas cotizadas:

- La iniciativa consiste en reducir el requisito para obtener pensión garantizada de 1250 a 1000 semanas.
- Esta acción se llevará a cabo de forma gradual. En primer lugar, a partir del 1 de enero de 2021, el requisito comienza en 750 semanas cotizadas y se incrementa en 25 semanas cada año hasta acumular 1000 semanas en 2031.
- Se mantiene la edad de retiro a los 60 años por cesantía y a los 65 por vejez.

### 2. Opciones de retiro y des acumulación:

- Se amplían las opciones a las que pueden acceder los trabajadores para disponer de los recursos de su cuenta individual.
- El asegurado con derecho a pensión puede decidir entre una renta vitalicia, un retiro programado o ambas opciones.
- Se modifica el Art. 192 y se establece que el trabajador puede hacer retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias en cualquier momento (conforme al procedimiento que establezca CONSAR).
- Se modifica el Art. 302 y se elimina la prescripción de derechos. Se puede constituir una reserva y devolver los recursos a trabajadores y/o familiares

3. Aumento gradual en la aportación patronal de acuerdo al salario base de cotización:

- La aportación total para el retiro aumentará, a partir de 2023, de 6.4 % a 15 %, sin que esto afecte el ingreso de los trabajadores.
- La aportación patronal por concepto de retiro se mantiene sin modificaciones: 2 % del salario base de cotización.
- La aportación patronal por cesantía y vejez se incrementará de manera gradual y de acuerdo al salario base de cotización (SBC) de cada trabajador. En 2030 irá de 3.15 % hasta alcanzar un tope de 11.875 % del SBC.
- El incremento en aportaciones patronales ocurrirá de forma gradual a partir de 2023 hasta 2030. Durante el periodo del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2020 la aportación se mantiene en 3.150 %.
- Por su parte, la aportación del trabajador por cesantía y vejez permanece en 1.125 % del SBC.
- La aportación que actualmente otorga el Estado (0.225 % del SBC) se mantiene hasta el 31 de diciembre de 2022 y se elimina a partir del 1 de enero de 2023. Pues se transforma en una Cuota Social.

4. Aumento y redistribución de la cuota social otorgada por el Gobierno a los trabajadores de menores ingresos

- A partir del 1 enero de 2023 se otorgará una cuota social para los trabajadores que perciban hasta 4.0 UMA. El monto será de carácter progresivo y abarcará al 68.58 % de todos los trabajadores afiliados al IMSS.
- Durante el periodo 1 enero 2021 al 31 diciembre 2022, la cuota se otorgará de acuerdo a la ley vigente previa a la reforma.
- Durante 2023 se otorgará una cuota social a trabajadores que perciban entre 4.01 y 7.09 UMA.

5. Modificación al momento de pensión garantizada (PG)

- La pensión garantizada será el monto mínimo de pensión que podrá recibir el trabajador al jubilarse. Esta ira de 2622 a 8241 pesos.

- El monto de la PG se determinará en función de la edad, las semanas cotizadas y el salario base de cotización.
- Los trabajadores con derecho a pensión se incrementan de 56 % a 97 % y la PG incrementa su cobertura de 34 % a 82 % de los trabajadores.
- Con estas acciones se espera que la tasa de reemplazo se eleve, en promedio, 40 % respecto de su nivel actual.

6. Cambios en las comisiones cobradas:

- Se sujeta a las comisiones que cobran las AFORE a un monto máximo.
- Este monto será el resultado del promedio aritmético de las comisiones aplicables en EEUU, Colombia y Chile. Si el promedio de estos países baja, las AFORE deberán ajustarse a ese dato; en caso contrario, las AFORE deberán mantener el promedio ya definido.

7. Informe a diez años:

- A los 10 años de entrada en vigor la reforma, la CONSAR deberá enviar a la SHCP un análisis de los resultados obtenidos.
- El objetivo de esto es que, reconociendo que la evolución puede diferir a las proyecciones, el periodo de 10 años servirá para revisar los parámetros, asegurar la viabilidad financiera y justicia social del sistema.

## 4.2. IMEF

El Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) presentó en 2018 una propuesta de reforma integral al sistema de pensiones en México (Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, 2018).

Los objetivos y acciones de esta propuesta son:

1. Vigorizar prerrogativas seguridad social

- Dimensionar el rol de la seguridad social
- Sancionar esquemas evasión y simulación de nómina

## 2. Transformar el Eje de seguridad social

- Estado de derecho: implementación de prácticas basadas en el cumplimiento de la ley que mejoren la seguridad social, inclusión de modelos laborales modernos.
- Concordancia del fondeo con el cumplimiento: cumplimiento del 100 % de las contribuciones de Seguridad Social por parte de los patrones.
- Deducibilidad 100 % de aportaciones a fondos de pensiones.

## 3. Impulsar reforma integral en materia de pensiones

- Mejorar el sistema de pensiones sin incrementar gastos públicos
- Adopción de mecanismos de auto balanceo de pagos pensionarios. Esperanza de vida que muestren constancia de esa reducción.
- Incremento a la edad de retiro, sin incremento al número de semanas cotizadas.
- Creación del Sistema Nacional de Pensiones, manejado por un Instituto Nacional de Pensiones (INP).
- Integración de los 4 pilares actualmente fragmentados:
  - Introducir una pensión universal PU, financiada con recursos públicos. El acceso es para toda la población sin importar si cuentan con pensión de alguna institución, pensión privada o si están en informalidad.
  - Aumentar la contribución obligatoria a 13.5 % para afiliados al IMSS, a través de: del 5 % que aporta el patrón al INFONAVIT, reasignar 3 % para la pensión, aportación adicional del 1 % por parte del patrón y que sea deducible de impuestos, aportación adicional del 1 % por parte del gobierno y, por último, bajo el esquema de ahorro voluntario de auto afiliación con *pari passu*, de tal forma que el trabajador pone 1 %, el patrón en *pari passu* un 1 % (deducible).
  - Esquemas para aumento del ahorro voluntario, promocionando herramientas como: AFORE Móvil, Millas para el Retiro, Ahorro por domiciliación, red comercial de ahorro voluntario.
- Flexibilizar el régimen de inversión de las AFORE y reducir las comisiones que estas cobran.

- Instaurar portabilidad entre sistemas.
- Planes personales de retiro requieren ventajas adicionales para desarrollarse.
- Hacer obligatorio un plan de pensiones en cada empresa, con ventajas fiscales (NEST).
- Eliminar retiros anticipados en la AFORE.
- Estricto cumplimiento del régimen de inversión de AFORES.
- Ampliar instrumentos retiro e impulsar mercado rentas vitalicias.
- Reformar Sistemas Estatales de Pensiones y de Universidades Públicas que aún no hayan hecho la transición a cuentas individuales.
- Concluir transición a cuentas individuales en CFE y PEMEX, y homologar otros sistemas y la Banca de Desarrollo.

#### 4. Mejorar la estructura del sistema de pensiones

- Elaborar la Ley Marco de Pensiones
- Crear un Instituto Nacional de Pensiones (INP) que contabilice, decida, proyecte y proponga sinergias para lograr equilibrio presupuestal, conveniencia empresarial y justicia laboral
- Afrontar el compromiso generado por la Ley 73 del IMSS y respetar el estado de derecho.

#### 5. Mejorar el sistema nacional de salud

- Integrar IMSS, ISSSTE y otros sistemas.
- Habilitar expediente médico electrónico universal

### **4.3. BID**

En el 2019, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó una nota técnica llamada: Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo

(Azuara y col., 2019). Los autores de dicho trabajo, proporcionan una lista de opciones de reforma que requieren una visión a largo plazo y que se agrupan en tres ejes estratégicos<sup>1</sup>.

■ **Eje 1: Mejorar la gobernanza del sistema**

- El objetivo para este eje es: i) reducir la fragmentación institucional existente, ii) dar rectoría a los sistemas de pensiones vigentes y que no tienen coordinación, iii) generar mecanismos de supervisión y iv) preparar el sistema en su conjunto para enfrentar el envejecimiento poblacional
- Para ello se consideran las siguientes propuestas:
  - Una ley marco que establezca criterios a seguir por todos los sistemas de pensiones del país
  - Generación de sistemas de información apropiados
  - Mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de todos los sistemas de beneficio definido.
  - Establecer unidades que utilicen economía del comportamiento

■ **Eje 2: Incrementar la cobertura y los niveles de pensión presente y futuros**

- Mejorar el diseño de los beneficios para lograr una expansión del pilar no contributivo y su integración con el contributivo.
- Incremento del ahorro obligatorio.
- Redireccionamiento de aportaciones en subcuenta de vivienda para controlar costos laborales.
- Mejorar eficiencia del SAR a partir de reducción en costos operativos y a través de una mejora en el régimen de inversiones.
- Eliminar el requisito de semanas mínimas de cotización y destinar el ahorro de cuentas individuales a la compra de rentas vitalicias.
- Mecanismos de ahorro voluntario mediante sistema opt-out y savable moments.

---

<sup>1</sup>Para conocer a detalle la propuesta, consulte *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo* (2019) en <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-del-sistema-de-pensiones-mexicano-y-opciones-para-reformarlo>

- **Eje 3: Reducir los desequilibrios de la transición entre sistemas**
  - Esto ocurre a partir de: i) mitigar la inequidad existente entre generaciones, ii) asegurar sostenibilidad social y fiscal en el mediano plazo, iii) reducir desajustes entre aportes y beneficios para la generación en transición y los regímenes de beneficio definido.
  - Esto se logra mediante las siguientes propuestas:
    - Reducción de inequidades intergeneracionales y el aseguro de una transición más suave entre la generación IMSS y la generación AFORE
    - Transición a sistemas de cuentas nocionales de los principales sistemas de beneficio definido
    - Considerar reglas de ajuste automático o semiautomático

## 4.4. CISS

En 2019 la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) publicó una nota técnica elaborada por el consejero económico Jorge Martínez. En esta, se plantea una propuesta para un nuevo sistema de pensiones a partir de rasgos generales a consideración del autor (Aviña Martínez, 2019).

Para el autor, es importante que el nuevo sistema de pensiones en México se forme bajo los valores de solidaridad, universalización y equidad. Así mismo, debe abarcar a todas las personas, indistintamente de su condición laboral y ser distributivo y progresivo. El objetivo de esta propuesta es generar un sistema que logre incrementar el monto de la pensión contributiva, aliviando las finanzas de gobiernos municipales, estatales y universidades, así como de las personas que no pudieron acceder a una pensión y accedan al beneficio no contributivo.

La propuesta sigue la línea del CISS, en la que consideran que el Estado es el único responsable de administrar las pensiones de la población; además, impulsa la eliminación del régimen de capitalización individual y su sustitución por un modelo mixto <sup>2</sup>. Las características generales del sistema en cuestión son:

---

<sup>2</sup>Para conocer a detalle la propuesta, consulte *Nota técnica 1 - México: propuesta para un nuevo sistema de pensiones* (2019) en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/03/propuesta-para-un-nuevo-sistema-de-pensiones.pdf>

- Esquema de beneficio definido administrado por el Estado para los trabajadores de los sectores público y privado.
  - Para ello, es importante reconocer que las pensiones son un derecho humano y que es el Estado quien debe garantizarlas.
  - Se plantea el uso del ahorro para el bienestar del país como detonador de proyectos a largo plazo.
  - Se fija la importancia de la transparencia en el uso de los recursos.
- Pensión universal
  - Pensión universal equivalente al monto de la canasta mínima o digna determinada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami).
- Ahorro obligatorio administrado por las AFORE, para los que estén por arriba de cierto nivel de ingresos
  - Las aportaciones necesarias se realizarán al fondo común y un porcentaje adicional se destinará a la administración privada.
- Etiquetar fuentes de financiamiento para una política pública que asegure un monto determinado, con el objetivo de que las y los mexicanos tengan una vida digna en la vejez.
  - Ejemplos: impuesto sobre los ingresos de tabacaleras, impuesto a bebidas azucaradas, impuesto a bebidas alcohólicas.

Por otra parte, el autor propone modificación en materia legislativa, buscando que se contemple en la ley:

- Misma edad de jubilación independientemente del tipo de empleador.
- Cuotas y aportaciones progresivas en función al sueldo.
- Salario regulador.
- Banda o rango de límites.
- Aportación obligatoria del patrón destinada al pilar de beneficio definido.

- Aportación obligatoria o voluntaria a las AFORE.
- Límite máximo de comisión para las AFORE.
- Mecanismos de apoyo complementario para que las mujeres puedan acceder a una pensión digna.
- Creación de la Comisión Nacional de Pensiones (CONAPE)
- Jubilación parcial.

## Comentarios finales sobre las propuestas

Las propuestas comentadas en este trabajo tienen, en general, el objetivo de garantizar el bienestar de la población mexicana. Cada una, a partir de sus enfoques y estrategias, buscan mejorar en cuanto a cobertura y suficiencia; garantizando, siempre, que la sostenibilidad sea un camino sin mayor complicación.

La propuesta generada por el Gobierno Federal mantiene el régimen de contribuciones definidas y refuerza la importancia de las AFORE; enfocándose, sobre todo, en los trabajadores formales. La estrategia en cuanto a cobertura, mediante la reducción de semanas mínimas de cotización y los nuevos criterios para asignar el monto de pensión mínima son, en mi opinión, decisiones favorables. Sin embargo, acrecienta la responsabilidad de las empresas incrementando sus aportaciones; lo que podría llevar a costos más altos para la empresa y, por ende, un menor interés en contratar a nuevos trabajadores. Así mismo, aunque hay estrategias enfocadas a la población con menores ingresos, resulta ambiguo el efecto que tendrán en términos de trabajadores informales, desigualdad y redistribución.

La propuesta del INEF, pretende un enfoque hacia la estructura de pilares. En esta, se procuran expandir la cobertura y la suficiencia, sin incrementar demasiado las contribuciones. Sin embargo, hay estrategias que pueden resultar muy costosas como la integración de los sistemas de salud, la transición a cuentas individuales de todos los sistemas, etc. Así mismo, lograr todos los objetivos parece posible en un horizonte a largo plazo; por lo que, es cuestionable el efecto inmediato y la sostenibilidad.

Esta visión a largo plazo es algo que también puede verse en la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta propuesta, hace un énfasis en la importancia

de reducir la fragmentación y los desequilibrios en la transición; pero, también se enfoca en la cobertura y suficiencia.

Finalmente, la propuesta del CISS presenta un enfoque completamente diferente a las anteriores, pues se busca revertir el régimen de capitalización individual. Esta propuesta hace énfasis en suficiencia y maneja una estrategia de pensión universal para garantizar cobertura; sin embargo, el poner toda la presión en el Estado deja incierto los efectos que esta propuesta tendría en términos de sostenibilidad.

La búsqueda de un equilibrio entre cobertura, sostenibilidad y suficiencia, en conjunto con medidas efectivas a corto y largo plazo, suena casi imposible. Las propuestas anteriores plantean estrategias prudentes para el aumento de personas beneficiadas, monto de pensiones, ahorros, entre otros. Sin embargo, cada una presenta fortalezas y debilidades. No obstante, no debemos olvidar la importancia de garantizar la calidad de vida de los adultos mayores, ahora y en el futuro. Siguiendo esta línea en el siguiente capítulo se presenta una propuesta original de reforma al sistema de pensiones; adyacente a las estrategias y objetivos de las propuestas presentadas en este capítulo.

## Capítulo 5

# A manera de conclusión: propuesta propia de reforma

A lo largo de este trabajo, hemos observado y analizado los sistemas de pensiones desde distintas perspectivas. Utilizamos una revisión histórica y demográfica para entender el origen de los sistemas, así como la evolución poblacional y la crisis a la que nos enfrentamos. Así mismo, analizamos el alcance del sistema actual y las opiniones de la población al respecto. Revisamos, también, discusiones vanguardistas en la agenda de pensiones como la universalidad y las teorías conductuales. Finalmente, recapitulamos en las recientes propuestas de reforma para el sistema de pensiones. Todo esto nos lleva a tener un panorama detallado y completo sobre el sistema de pensiones mexicano; demostrando que, efectivamente, es urgente atender las carencias del sistema y las necesidades de la población. Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo principal de esta tesis, además de la evaluación exhaustiva, es generar una propuesta de reforma al sistema de pensiones mexicano.

La siguiente propuesta busca garantizar un nivel de vida adecuado para los adultos mayores en nuestro país, así como un sistema de pensiones con mayor participación de la ciudadanía mediante el ahorro voluntario. En esta, además de ideas propias, se retoman algunos aspectos de las propuestas revisadas en el capítulo anterior por considerarlas pertinentes. A partir de esto, la propuesta considera y se enfoca a cuatro necesidades específicas: i) el problema de cobertura, ii) los trabajadores en el sector informal, iii) la brecha de género y iv) la falta de ahorro voluntario. Todo esto a partir de objetivos estratégicos:

## Creación del sistema universal de pensiones

- Se reforma por completo el pilar cero, eliminando las pensiones de carácter no contributivo y se establece un sistema de pensiones universal que permite eliminar las distinciones entre los trabajadores en sector formal e informal <sup>1</sup>.
- La universalidad sigue el patrón de la propuesta del Sistema de Seguridad Universal de Santiago Levy, que brinda a todos los trabajadores los mismos derechos sociales pagados con la misma fuente de ingresos (Levy, 2008). De esta manera, el financiamiento para las pensiones universales proviene de un incremento en el impuesto al consumo (IVA). En cuanto al incremento, Levy (2012) sugiere que se establezca un IVA de 16 %, designando 10 % como contribución a la seguridad social universal y 6 % de IVA para gasto público general; mientras que Antón-Sarabia y Leal (2013) sugieren un incremento al 18.6 %.
- En cuanto al monto de la pensión universal, se siguen las recomendaciones de la propuesta de Aviña Martínez (2019), estableciendo así una pensión equivalente al monto de la canasta mínima o digna determinada por Conasami.

## Modificación en apertura y manejo de cuentas individuales

En principio, se mantienen las cuentas individuales compuestas de tres apartados: aportaciones voluntarias, aportaciones del trabajador en empleo formal y aportaciones del patrón. Sin embargo, se establecen dos momentos estratégicos para el manejo de cuentas individuales.

- Generación automática de cuenta AFORE ligada a credencial de elector <sup>2</sup>.
  - Al momento de generar la identificación oficial, se registra a la persona en el sistema de ahorro y se genera su cuenta individual, pero se activa únicamente el apartado de aportaciones individuales.
  - Esto elimina el sesgo por desconocimiento ligado a la falta de cuenta AFORE. También, logra que todos los trabajadores, sean formales o informales,

---

<sup>1</sup>Esta propuesta se inspira tanto en el modelo de seguridad universal de Santiago Levy, así como en la propuesta de la introducción de una pensión universal que realiza el INEF y el CISS.

<sup>2</sup>Para esta propuesta, se sigue la línea de investigación generada por ideas42 y CONSAR.

tengan una cuenta AFORE. Así mismo, permite generar estadísticas significativas y reales en cuanto al número de aportaciones. También, permite generar estrategias de ahorro voluntario de alto alcance. Libera a los trabajadores del esfuerzo por apertura de su cuenta y, también, elimina la responsabilidad del empleador para registrar al trabajador.

- Activación de aportaciones del trabajador y patrón
  - Al momento de tener un empleo formal, se requiere de un trámite sencillo para activar los otros apartados de tu cuenta individual.

Así mismo, se establece que:

- Se permiten los retiros de la cuenta de ahorro voluntario.
- Se establece que todas las personas, al cumplir 60 años, reciban la información respecto a los ahorros en su cuenta y un acompañamiento en este proceso.
- Se establece el retiro mediante monto único o a partir de rentas mensuales.

### **Estrategias enfocadas a trabajadores formales**

- Se mantiene el sistema de cuentas individuales, pero no como mecanismo prioritario.
- Se establece un trámite adicional al momento de contratación para activar el resto de apartados de la cuenta individual.
- Se establece una estrategia de ahorro obligatorio con opción *opt-out*: de manera automática se genera una contribución definida del 1% del salario base de cotización, pero se establece la posibilidad de que el trabajador cancele dicha aportación <sup>3</sup>.
- Se permiten periodos de pausa en las aportaciones si el trabajador se enfrenta a una situación extraordinaria.
- Las aportaciones de los empleadores están ligadas a beneficios fiscales.
- Se reducen las comisiones de las AFORE.

---

<sup>3</sup>El sistema *opt-out* se inspira en la propuesta del BID y en las sugerencias del trabajo de ideas42. Además, hay evidencia que demuestra que es solo una minoría quien toma este camino dado que requiere un esfuerzo extra.

## Manejo de la fragmentación del sistema

- Se establecen leyes generales o una ley marco que deben seguir todos los sistemas de pensiones: activación de apartados de la cuenta individual y la opción *opt-out*.
- Se permite que las instituciones establezcan el monto de ahorro obligatorio bajo el intervalo de 1 a 3% del salario base de cotización.
- El objetivo de esto es empezar a uniformar los sistemas de pensiones, para que, posteriormente, comience a eliminarse la fragmentación del sistema y se establezcan instituciones de regulación generales.

## Creación del programa *Mejorando el ahorro voluntario*

- Automatización del ahorro voluntario.
  - Se ofrece al momento de realizar un trámite de índole financiero como apertura de cuenta, solicitud de tarjeta, entre otros.
  - Los trabajadores aportan, de manera automática, un porcentaje mensual a su cuenta de ahorro voluntario.
  - Se ofrecen periodos de prueba o planes de inicio a largo plazo para incentivar el interés en esta automatización.
  - Las personas que se unan a estos planes recibirán, trimestralmente, un reporte sobre sus ahorros voluntarios, los niveles que tienen, el progreso que han tenido, etc. Esto genera apoyos visuales que atraen a las personas y, también, genera mecanismos de transparencia en torno a sus ahorros.
  - Se establecen programas de recompensas para aquellos inscritos en el ahorro automatizado, como descuentos en tiendas, diplomados y talleres de ahorro, emprendimiento, manejo de finanzas personales, planeación del retiro, entre otros.
- Estrategias a partir de economía conductual
  - Se crean estrategias enfocadas a momentos específicos. Por ejemplo, al momento de pagar en un supermercado o al pagar un servicio, se le ofrece a la persona abonar \$10 o el monto que sea de su agrado a su AFORE.

- Mejorar los materiales de divulgación
  - Generar contenido de divulgación sencillo en el que se explique el funcionamiento de las AFORE, la distribución del IVA, el uso de sus recursos, los beneficios que tienen, etc.
  - Esto hace a la sociedad participe del sistema de pensiones, les informa y educa. Se crean relaciones de confianza entre las entidades y la ciudadanía.

### **Se refuerza el vínculo con la sociedad a partir de reformas a la ley**

- Se reforma la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro. Esto garantiza a los ciudadanos, por la vía legal, que los recursos recaudados a partir del IVA se destinarán exclusivamente al fondo del sistema de pensiones universal. Y, también, el Estado garantiza y se compromete a que cada adulto mayor contará con una pensión.

### **Creación del Instituto Nacional de Pensiones**

- Esta institución manejará los datos de las cuentas individuales y trabajará en conjunto con el Instituto Nacional Electoral para garantizar la creación automática de las cuentas; así como el registro seguro de los datos <sup>4</sup>.

Es importante señalar que esta propuesta pretende, también, servir como el inicio de la transición hacia la universalidad del sistema de seguridad social. Esto, también, respalda la iniciativa hacia generar un estado de bienestar que proteja a la población de los riesgos sociales a los que estamos expuestos durante el transcurso de la vida, que genere capital humano mediante el sistema educativo, provea servicios de calidad y garantice igualdad de oportunidades, regional y de género (Altamirano y col., 2020).

La situación actual refleja la importancia de trabajar en la agenda del sistema de pensiones, seguridad social y un estado de bienestar. La sociedad mexicana se enfrenta, día a día, a situaciones cada vez más adversas y desiguales. A lo largo de este trabajo puede observarse la evolución del contexto social, los inicios y los conflictos resueltos y los que están por venir. La crisis demográfica, la baja densidad de cotización, la complejidad

---

<sup>4</sup>Esta propuesta retoma la idea del INEF de crear un Instituto Nacional de Pensiones

de nuestro sistema, la crisis sanitaria, los conflictos económicos, entre otros, son algunas de las razones que repercuten negativamente en la efectividad de nuestro sistema.

La necesidad de mejorar en cuanto al sistema de pensiones, vuelve imprescindible que la investigación se concentre en generar trabajos con perspectiva económica, pero con un panorama más amplio y, a la par, buscar que esta educación llegué a la mayor parte de la sociedad. El futuro y sus complicaciones no distinguen entre estratos sociales, pero si impactan de manera diferente. Por lo anterior, este trabajo cumple con las características mencionadas y ello puede verse reflejado en todo el trabajo con una interseccionalidad de perspectivas y un lenguaje simple y educativo.

No obstante, es importante tener presente que la relevancia de este tema viene de una necesidad actual. Siguiendo este argumento, esta tesis puede tener diversas extensiones o modificaciones a partir del desenvolvimiento de la propuesta del Gobierno Federal y del contexto socio-económico. En principio, las estimaciones actuariales pueden servir como apoyo, sustento y verificación de cualquier propuesta. Así mismo, algunas de las acciones propuestas en este trabajo pueden aplicarse en conjunto a las medidas de la reciente reforma del Gobierno Federal. Si bien, se augura un panorama favorable en materia de pensiones, debemos estar conscientes de que el futuro puede jugar en nuestra contra y que debemos estar listos para tomar las riendas de las encrucijadas que se nos presenten.

Por último, es importante recalcar la urgencia hacia reformar nuestro sistema de pensiones. El desequilibrio y las presiones impuestas en el sistema actual son una señal importante para atender la agenda respecto al sistema pensionario. Debemos generar acciones, gubernamentales y sociales, que tracen el camino hacia un estado de consciencia y mejora para todos. Como sociedad, necesitamos sistemas de pensiones inclusivos para todos los trabajadores, que funcionen como mecanismos de redistribución y que permitan reducir las brechas generadas por la desigualdad. Los esfuerzos que se generen hoy en día, servirán para establecer un futuro de mejores garantías para todos. Para concluir, es importante no olvidar, en ningún momento, que todas las personas merecen vivir una vejez digna y que existe una responsabilidad individual, colectiva e institucional, de generar mecanismos de ahorro y un sistema pensionario más justo y equitativo.

# Bibliografía

- Aguilar García, J. (2006). La Seguridad Social y las reformas a los Sistemas de Pensiones en México. *Estudios Políticos*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439536007>
- Altamirano, M., Campos, R., Alba, C., Sobarzo, H., Carrillo, J., Rodas, A., Arenas, A. & Porcel, A. (2020). *Hacia un Estado de bienestar para México*. El Colegio de México.
- Antón-Sarabia, A. & Leal, J. (2013). Aggregate effects of a universal social insurance fiscal reform. *Inter-American Development Bank Working Paper 429*.
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521%7B%5C\\_%7Des.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521%7B%5C_%7Des.pdf)
- Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE). (2016). Ahorro Y Futuro: Una Perspectiva De Género, 8. <http://amafore.org/documentos/micrositio/EAyF201507PrincipalesResultados>
- Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE). (2019). Encuesta Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven los jóvenes el retiro? <https://amafore.org/encuestas-de-amafore.html>
- Aviña Martínez, J. T. (2019). México: una propuesta para un nuevo sistema de pensiones. [https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/08/Nota%7B%5C\\_%7Dtecnica%7B%5C\\_%7Dnueva5.pdf](https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/08/Nota%7B%5C_%7Dtecnica%7B%5C_%7Dnueva5.pdf)
- Azuara, O., Bosch, M., Garcia-Huitrón, M., Kaplan, D. & Porto, M. T. S. (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. <http://www.iadb.org>
- Bertranou, F. M. & de Mesa, A. A. (Eds.). (2003). *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Bosch, M. (2020). Presente y futuro de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. En BID (Ed.), *Revision Sistemas de Pensiones ALC*. Global Pensions Programme 2020.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2007). Cuaderno de Apoyo: Iniciativa con proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Secretaría de servicios parlamnetarios: centro de documentación, información y análisis*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2008). Ley del Seguro Social. *OCLC Reports*, (21812), 1-16. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92%7B%5C\\_%7D121115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92%7B%5C_%7D121115.pdf)
- Carreón Almendárez, O. I. (2014). *Características Socioeconómicas Asociadas a la Cobertura de los Sistemas de Pensiones para el Retiro en México* (Tesis doctoral).
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2017). *Pensiones y jubilaciones en México: situación actual, retos y perspectivas* (inf. téc.). <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/69339/348996/file/CESOP-IL-14ESTPensionesyJubilacionesenMexico.pdf>
- Centro de Información Oficial, I. (s.f.). Normativa y avisos legales del Uruguay: Ley N°. 5032. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/5032-1914>
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2017). Pensiones en México, 100 años de desigualdad, 164. <http://ciep.mx/pensiones-en-mexico/>
- Chande, R. H. (2019). Sistemas de pensiones y perspectivas de la seguridad social Author ( s ): Roberto Ham Chande Published by : El Colegio de Mexico Stable URL : <https://www.jstor.org/stable/40315049> Estudios Demográficos y Urbanos. 15(3), 613-639.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2015). Tipos de Ahorro Voluntario. <https://www.gob.mx/consar/articulos/tipos-de-ahorro-voluntario>
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2018a). *Las pensiones en México y el mundo* (CONSAR). <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415300/e-book-F1.pdf>
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2018b). Las Trampas De La Mente: Los Sesgos Conductuales Más Comunes. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/330742/Sesgos.pdf>

- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2019). *Diagnóstico de la generación AFORE IMSS* (inf. téc.). <https://www.gob.mx/consar/documentos/apuntes-sobre-el-sar-documentos>
- Consejo Nacional de Población. (2019). La situación demográfica de México. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689-1699.
- Díaz Limón, J. (2000). La Seguridad Social en México. Un enfoque histórico. *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, 2(Enero-Junio), 39-59.
- Fertig, A., Fishbane, A. & Lefkowitz, J. (2018). *El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro en México: Una mirada a lo que hemos aprendido en el transcurso de tres años*. ideas42.
- Fertig, A., Lefkowitz, J. & Fishbane, A. (2015). *El Uso de las Ciencias del Comportamiento para Aumentar el Ahorro para el Retiro* (inf. téc.). ideas42. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67484/ideas42%7B%5C\\_%7DMX-Pensiones%7B%5C\\_%7DEsp.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67484/ideas42%7B%5C_%7DMX-Pensiones%7B%5C_%7DEsp.pdf)
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (1943). Ley del Seguro Social 1943. *Diario Oficial de la Federación Sección Segunda*, (Enero).
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (1959). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (Diciembre).
- Honorable Congreso De La Nación Argentina. (s.f.). Ley 4349. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-4349-213763>
- INEGI. (2020a). [https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/#Informacion_general)
- INEGI. (2020b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOE): Resultados de diciembre 2020. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_n-presentacion\\_ejecutiva\\_1220.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n-presentacion_ejecutiva_1220.pdf)
- INEGI. (2021). INEGI CENSO 2020.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (2020). ¡60 años de actividad ininterrumpida! <https://www.gob.mx/issste/es/articulos/60-anos-de-actividad-ininterrumpida?idiom=es>
- Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas. (2018). Sistema Pensionario en México: Situación Actual y Propuesta de Reforma Integral IMEF. [https://imef.org.mx/descargas/2018/septiembre/SISTEMA%7B%5C\\_%7DPENSIONARIO%7B%5C\\_%7D21SEPT%7B%5C\\_%7DIMEF.pdf](https://imef.org.mx/descargas/2018/septiembre/SISTEMA%7B%5C_%7DPENSIONARIO%7B%5C_%7D21SEPT%7B%5C_%7DIMEF.pdf)

- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2020). Las mujeres no ganan lo mismo que los hombres. <https://imco.org.mx/las-mujeres-no-ganan-lo-mismo-que-los-hombres-2/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS). <https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/?ps=microdatos>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/>
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes : social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, c2008.
- Levy, S. (2012). Seguridad social universal un camino para Mexico. *Nexos (México)*, 34(419), 35. <https://www.nexos.com.mx/?p=15047>
- Lusardi, A. (2008). *Financial Literacy: An Essential Tool for Informed Consumer Choice?* (Working Paper N.º 14084). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w14084>
- Mercer and Institute CFA. (2020). Global Pension Index 2020, 1-91. [https://www.monash.edu/%7B%5C\\_%7D%7B%5C\\_%7Ddata/assets/pdf%7B%5C\\_%7Dfile/0016/2010526/MMGPI-2019-Report.pdf](https://www.monash.edu/%7B%5C_%7D%7B%5C_%7Ddata/assets/pdf%7B%5C_%7Dfile/0016/2010526/MMGPI-2019-Report.pdf)
- México ¿cómo vamos? (2020). Indicadores: Informalidad. [https://mexicocomovamos.mx/new/index.php?s=mcv\\_ni&i=INX](https://mexicocomovamos.mx/new/index.php?s=mcv_ni&i=INX)
- Meyer, R. M. (1975). *Instituciones de seguridad social : proceso historiográfico*. [México] : [Departamento de Investigaciones Históricas, Instituto Nacional de Antropología e Historia], [1975].
- Mina, O. E. C. (2018). Profiles of saving and payment of debt in the life cycle of mexican households. *Trimestre Economico*, 85(338), 311-339. <https://doi.org/10.20430/ete.v85i338.322>
- Monereo Pérez, J. (2017). Paul Durand (1908-1960): la Seguridad Social como socialización de las necesidades y factor de transformación de la sociedad. *Paul Durand (1908-1960): la Seguridad Social como socialización de las necesidades y factor de transformación de la sociedad*, 4(11), 293-305.
- Montejano, C. G. & Sánchez, M. G. (2008). Artículo 123 Constitucional: Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas.

- Naciones Unidas. (s.f.-a). La Declaración Universal de Derechos Humanos-Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Naciones Unidas, O. (s.f.-b). Población-Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>
- Nava Bolaños, I., Brown Grossman, F. & Domínguez Villalobos, L. (2014). Diferencias de género en los factores asociados al ahorro de los hogares en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(2), 301. <https://doi.org/10.24201/edu.v29i2.1463>
- Noriega, C. (2020). Reforma de Pensiones en México. En BID (Ed.), *Diseño y reformas previsionales: reformas y nuevas aplicaciones*. Global Pensions Programme 2020.
- Noriega Curtis, C. & Chemor Ruiz, P. (2017). *Vejez y pensiones en México* (C. Noriega Curtis & P. Chemor Ruiz, Eds.). México : Secretaría de gobernación : Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, 2017.
- Nugent, R. (1997). La seguridad social: su historia y sus fuentes. *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, 881. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/36.pdf>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2017). *Informe Mundial Sobre La Protección Social 2017-2019* (OIT, Ed.).
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.-a). <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.-b). [https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS\\_222058/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang--es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.-c). C035 - Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm.35). [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB%5C%3A12100%5C%3A0%5C%3A%5C%3ANO%5C%3A%5C%3AP12100\\_ILO\\_CODE%5C%3AC035](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB%5C%3A12100%5C%3A0%5C%3A%5C%3ANO%5C%3A%5C%3AP12100_ILO_CODE%5C%3AC035)
- Organización Internacional del Trabajo. (1944). Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia). <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2001). La Seguridad Social. Hechos concretos. *Organización Internacional del Trabajo*, 2. <http://www.ilo.org/wcmsp5/>

groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms%7B%5C\_%7D067592.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). Earnings and wages - Gender wage gap indicator. <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>

Ruiz Moreno, A. G. (1997). *Las afore*. México : Porrúa, 1997.

Sanchez Castañeda, A. (2006). Derecho a la seguridad social. *Instituto de investigaciones Jurídicas*, 5-23. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>

Santín Q., O. & Alemán Castilla, B. (2009). *Seguridad social sustentable : evaluación de reformas recientes a sistemas de pensiones en México y América Latina* (O. Santín Q. & B. Alemán Castilla, Eds.; 1a ed.). Toluca, Estado de México, México : Gobierno del Estado de México : Consejo Consultivo del Bicentenario de la Independencia de México, 2009.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605037/DOF%7B%5C\\_%7DReforma%7B%5C\\_%7DSS%7B%5C\\_%7Dy%7B%5C\\_%7DLey%7B%5C\\_%7DSAR%7B%5C\\_%7D2020%7B%5C\\_%7D12%7B%5C\\_%7D16%7B%5C\\_%7DMAT%7B%5C\\_%7Dshcp.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605037/DOF%7B%5C_%7DReforma%7B%5C_%7DSS%7B%5C_%7Dy%7B%5C_%7DLey%7B%5C_%7DSAR%7B%5C_%7D2020%7B%5C_%7D12%7B%5C_%7D16%7B%5C_%7DMAT%7B%5C_%7Dshcp.pdf)

Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Comunicado No. 061 : Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones* (inf. téc.).

Secretaria de Salud. (s.f.). Antecedentes Históricos. <http://apbp.salud.gob.mx/contenidos/antecedenteshistoricos1.html>

Seguino, S. & Floro, M. S. (2003). Does Gender have any Effect on Aggregate Saving? An empirical analysis. *International Review of Applied Economics*, 17(2), 147-166. <https://doi.org/10.1080/0269217032000064026>

Senado de la República. (2006). Gaceta del día Miércoles 21 de junio de 2006. [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/9383#:~:text=En%5C%20M%5C%20C3%5C%A9xico%5C%20abrieron%5C%20el%5C%20camino,Ley%5C%20sobre%5C%20Accidentes%5C%20de%5C%20Trabajo%5C%22](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/9383#:~:text=En%5C%20M%5C%20C3%5C%A9xico%5C%20abrieron%5C%20el%5C%20camino,Ley%5C%20sobre%5C%20Accidentes%5C%20de%5C%20Trabajo%5C%22).

- SHCP & CONSAR. (2021). *Reformas a la Ley del Seguro Social y a la Ley del SAR* (inf. téc.). CONSAR, SHCP. México. <https://www.gob.mx/consar/articulos/reforma-a-la-ley-del-seguro-social-y-a-la-ley-del-sar?idiom=es>
- Social Security Administration. (s.f.). Historical Background And Development Of Social Security. <https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>
- Solis, P. (2017). *Discriminacion estructural y desigualdad social*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. [http://www.conapred.org.mx/documentos%7B%5C\\_%7Dcedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos%7B%5C_%7Dcedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf)
- Solis, S. F. (2001). Los sistemas de pensiones en México, la agenda pendiente. *Una agenda para las finanzas públicas en México*, 187-293. <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo5.pdf>
- Solórzano Barón, E. (2018). La Seguridad Social Universal en México, ¿Un Compromiso Incumplido? *Revista Perspectiva Jurídica UP* (pp. 171-192).
- Trillo, F. & Ink, E. (2014). *Seguridad social universal: Retos para su implementación en México*. CIDE. <https://books.google.com.mx/books?id=yMFTBAAAQBAJ>
- United Nations. (2019). *World population prospects 2019*. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12283219>
- United Nations, P. D. (2019). World Population Prospects 2019. <https://population.un.org/wpp/>
- United Nations Population Fund UNFPA. (2012). *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge*. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-49051-3\\_1](https://doi.org/10.1057/978-1-137-49051-3_1)
- Vásquez Colmenares Guzmán, P. (2017). *Para entender el Sistema de Ahorro para el Retiro* (Primera edición). Ciudad de México, México : Nostra Ediciones, 2017.
- Villarreal, H. & Macías, A. (2020). El sistema de pensiones en México: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 210, 74.



# Índice de figuras

2.1. Población total en el mundo . . . . .	34
2.2. Población mundial por grupos de edad . . . . .	35
2.3. Población en el continente Americano por grupos de edad . . . . .	35
2.4. Población total en México . . . . .	36
2.5. Pirámides poblacionales 1950 y 1990 . . . . .	37
2.6. Pirámides poblacionales 2000 y 2020 . . . . .	37
2.7. Pirámide poblacional 2050 . . . . .	37
2.8. Evolución piramidal en México . . . . .	38
2.9. Población en México por grupos de edad . . . . .	39
2.10. Edad Mediana en México y el mundo . . . . .	39
2.11. Esperanza de vida al nacer en México 1970-2050 . . . . .	40
2.12. Tasa global de Fecundidad en México y el mundo . . . . .	41
2.13. Población 65+ México (%) . . . . .	42
2.14. Población 65+ por estado . . . . .	43
2.15. Porcentaje de población 65+ año 2000 . . . . .	44
2.16. Porcentaje de población 65+ año 2020 . . . . .	44
2.17. Porcentaje de población 65+ año 2050 . . . . .	44
2.18. Número de personas que reciben pensión por estado . . . . .	47
2.19. Porcentaje de personas 65+ que reciben pensión . . . . .	48
2.20. ¿Quién o como se mantendrán en la vejez? . . . . .	49
2.21. Resultados encuesta Ahorro y Futuro . . . . .	50
2.22. Resultados encuesta Ahorro y Futuro . . . . .	50
2.23. Resultados encuesta Ahorro y Futuro . . . . .	51
2.24. Resultados encuesta Ahorro y Futuro . . . . .	51
2.25. Resultados encuesta Ahorro y Futuro . . . . .	52

2.26. Resultados encuesta Ahorro y Futuro . . . . .	53
2.27. Resultados encuesta Ahorro y Futuro . . . . .	53