

# Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible

**CARLOS  
CONTRERAS  
CRUZ**



**CISS**  
SEGURIDAD SOCIAL  
PARA EL BIENESTAR

**CUADERNOS DE POLÍTICAS  
PARA EL BIENESTAR**

**10**

CUADERNOS DE POLÍTICAS  
PARA EL BIENESTAR

X

Conferencia Interamericana  
de Seguridad Social

Secretario general  
Gibrán Ramírez Reyes

Este material fue elaborado por Carlos Contreras Cruz, bajo la dirección de José Antonio Hernández Sánchez y de Miguel Ramírez Villela, respectivamente director ejecutivo de Proyectos e Investigación y jefe de la División de Proyectos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Ana Cecilia Zapien, Gwennhael Huerta y Antonio Álvarez.

El diseño y la formación estuvieron a cargo de Janín Muñoz y Patricia Reyes

*Políticas para el Bienestar* (año 1, núm. 10, diciembre de 2020) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10100, Ciudad de México. Tel. 55 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN: En trámite.

# Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible

**CARLOS  
CONTRERAS  
CRUZ**



## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. MARCO CONCEPTUAL	11
2.1 Seguridad social	13
2.2 Pensiones: beneficios para la seguridad social	16
2.3 Formas de clasificar las pensiones	19
3. EL SISTEMA DE PENSIONES ÓPTIMO	39
3.1 Principios fundamentales	44
3.2 Elementos jurídicos	47
3.3 Factores demográficos	53
3.4 Factores económico-financieros	57
4. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES	61
4.1 Diálogo social extendido.	61
4.2 Diseño teórico.	62
4.3 Valuación actuarial.	62
4.4. Implementación.	63
4.5 Gestión y administración.	63
4.6 Evaluación continua.	63
5. EJERCICIO DE CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PENSIONES IGUALITARIO, JUSTO Y SOSTENIBLE: MÉXICO 2021	65
5.1 Antecedentes	65

5.2 Propuestas para reformar el sistema de pensiones mexicano	69
Viabilidad de las distintas propuestas	98
6. CONCLUSIONES	105
ANEXO 1.	107
ANEXO 2.	109
ANEXO 3.	117
I. Personas aseguradas	117
II. Condiciones de adquisición	119
III. Medición de las cotizaciones	119
IV. Conservación de derechos	120
V. Salario de cotización	121
VI. Topes salariales	121
VII. Salario regulador	122
VIII. Monto del beneficio como porcentaje del salario regulador	122
IX. Actualización del monto de pensión	136
X. Beneficios adicionales	136
XI. Pensión a sobrevivientes	140
XII. Prima de financiación (monto de cuotas y aportaciones)	143
XIII. Transición de las generaciones al nuevo sistema	145
ANEXO 4.	149
ANEXO 5.	157
Ley General de Pensiones	157
Ley del Seguro Social	161
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	162

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

Instituciones creadas en América en el siglo xx, como la Caja de Seguro Social Obligatorio en Chile, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Social Security Administration (SSA) de los Estados Unidos de América o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), administraron durante décadas seguros sociales que, entre otros riesgos, atendían la vejez, la invalidez y la sobrevivencia a través del otorgamiento de beneficios de largo plazo, en semejanza al seguro creado por el canciller alemán Otto Leopold von Bismarck en el siglo xix. Algunas han dejado de hacerlo, ¿por qué?

La mayoría de estas instituciones utilizaron como base para la creación de sus seguros sociales, una Ley Marco promovida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual había sido desarrollada en Europa con la intervención del Dr. Emilio Schoenbaum en 1924.<sup>3</sup> A decir del Dr. Antonio Zelenka, la parte actuarial de dicho ordenamiento “constituyó durante muchos años

---

<sup>1</sup> Actuario por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Máster en Gestión y Administración de los Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá. Profesor de la Facultad de Ciencias de la UNAM e investigador en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Correo electrónico: carlos.contreras@ciss-bienestar.org

<sup>2</sup> Agradezco a Andres Salazar Ruiz por la eficiencia probada en la asistencia de investigación, así como los valiosos comentarios y sugerencias vertidos por la actuario Adriana Dávila Castilla, el economista Jorge Tonatiuh Martínez Aviña y el actuario Roberto Antonio Rodríguez Escobar, quienes contribuyeron a consolidar la calidad de este documento.

<sup>3</sup> Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Seguridad Social, CISS, México, 1968.

un verdadero manual actuarial del seguro de pensiones, sobre todo en lo referente al cálculo de la prima media basada en la hipótesis de la perennidad del régimen”.<sup>4</sup>

¿Por qué entonces a partir de la década de los años 90, siguiendo el ejemplo de Chile en 1981, se llevaron a cabo reformas en algunos países de América, las cuales desmantelaron los seguros sociales y dieron paso a esquemas de ahorro individual, o, en el menos severo de los casos, el ahorro fue establecido como complemento al seguro social? ¿Por qué a partir de los primeros años de este siglo, varios países han dado marcha atrás a algunas de esas reformas o las detuvieron poco antes de que entraran en vigor?

Es innegable que las instituciones como las referidas previamente, han sorteado dificultades derivadas de las transiciones demográfica y epidemiológica, así como turbulencias financieras y económicas, algunas provenientes del fenómeno denominado globalización y otras propias de su economía interna, e incluso han debido enfrentar situaciones en las que la administración y gestión de los recursos financieros no ha sido eficiente, sin embargo, en el continente no todos los sistemas de pensiones han sido reformados en el mismo sentido y algunos continúan operando en un horizonte de estudio que muestra plena sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

No obstante, como señala Arenas de Mesa,<sup>5</sup> la sostenibilidad es un concepto que debe abarcar más que sólo la suficiencia de recursos financieros para el pago de pensiones. También se debe contemplar la adecuada atención de posibles problemáticas que podrían presentarse en al menos tres dimensiones:

- a) La cobertura, que debe ser adecuada, es decir, se tiene que garantizar que el 100% de la población objetivo tenga acceso a una pensión.
- b) La suficiencia de beneficios, que implica que las pensiones otorgadas permitan que todas y cada una de las personas receptoras puedan mantener al menos un nivel de vida adecuado.<sup>6</sup>
- c) La sostenibilidad financiera, como se ha dicho, refiere a la suficiencia de recursos para pagar todas y cada una de las pensiones en el corto, mediano y largo plazo.

Además, si bien un sistema de pensiones no tiene por objetivo resolver vicios y/o defectos de otros ámbitos, como los propios del mercado laboral, sí debe buscar atender de la mejor forma posible las desventajas o inequidades que éstos pueden generar para la población objetivo, por ejemplo, brechas salariales o de género.

Por lo anterior, será relevante para el diseño de un nuevo sistema de pensiones comprender los principios teóricos que le sustentan, las bases jurídicas propia del país, la situación actual y probable futura de la población, y de factores económicos y financieros que eviten su quiebra o comprometan excesivos recursos públicos, sin dejar de lado el diálogo social y teniendo siempre presente que también debe ser de fácil comprensión para toda la población, única y final beneficiaria de todo sistema de pensiones.

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

<sup>5</sup> Alberto Arenas de Mesa, *Las pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2019.

<sup>6</sup> Si bien no existe consenso en cómo definir un nivel de vida adecuado, podemos decir que éste implica al menos la satisfacción completa de las necesidades básicas de toda persona: vivienda, vestido y alimentación; elementos a los que podría añadirse la asistencia médica integral, cuando no hay un servicio óptimo de asistencia médica que complemente al sistema pensionario.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

José Piñera, economista chileno conocido a nivel mundial como creador del sistema de financiación de los sistemas de pensiones, basado en el ahorro individual forzoso administrado por entidades privadas, declaró en 2016 en diversos medios que “nadie puede prometer una pensión. Si los gobiernos y las leyes no somos Dios. Sólo Dios puede prometer eso”.<sup>7</sup> De tales declaraciones, así como la existencia de grupos de instituciones, empresas, personas e incluso gobiernos que alrededor del mundo y especialmente en América Latina, promueven y defienden el sistema de ahorro individual, se infiere que aún debe estudiarse más a profundidad el tema pensionario, puesto que todavía falta comprender que la vejez, la discapacidad o la sobrevivencia, eventos que regularmente dan derecho a recibir una pensión, son acontecimientos inciertos, fortuitos, medibles y cuantificables,<sup>8</sup> y, por lo tanto, pueden ser vistos como riesgos que, de volverse realidad, generarán una necesidad económica la cual puede cuantificarse, no en términos de las capacidades perdidas por una persona o la ausencia definitiva de ésta, sino de los recursos que dejaría de obtener la misma persona o sus dependientes económicos ante su fallecimiento. Tal necesi-

---

<sup>7</sup> El Mostrador, *Miente miente que algo queda: José Piñera dice que no hubo promesas del sistema de AFPs*, Chile, agosto de 2016. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/03/miente-miente-que-algo-queda-jose-pinera-dice-que-no-hubo-promesas-del-sistema-de-afps/>

El Informante, *Entrevista a José Piñera, el padre de las AFP*, Chile, agosto de 2016. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=J-gD\\_B\\_hIxE](https://www.youtube.com/watch?v=J-gD_B_hIxE)

<sup>8</sup> Para una discusión más amplia del riesgo y sus características para ser asegurable, véase Antonio Guardiola Lozano, *Manual de introducción al seguro*, Mapfre, Madrid, 2001.

dad puede referirse como siniestro, pues de acuerdo con Castelo Matrán y Guardiola Lozano,<sup>9</sup> el término refiere a la manifestación concreta del riesgo, la cual requiere la aplicación de un principio indemnizatorio (compensación del daño objetivo) si existe un seguro y/o la utilización de un recurso incierto reservado (ahorro) para una eventualidad.

Por otro lado, si se comprende que cada evento que dé derecho a una pensión es producto de la concreción o materialización de un riesgo, y la pensión puede ser vista como el producto de la aplicación del principio de indemnización, debe incorporarse un elemento más que permita tratar el riesgo de manera integral: la prevención. Esta debe consistir en una serie de medidas con dos objetivos: por un lado, tratar de impedir la materialización del riesgo, y, en caso de que la probabilidad de ocurrencia del siniestro sea elevada, que su acontecimiento produzca el menor daño posible en caso de suceder.

Tratándose especialmente de pensiones que se entreguen ante una discapacidad, la cual puede ser producto de una enfermedad, un accidente o tener origen congénito, las medidas preventivas toman mayor relevancia para evitar la ocurrencia de los eventos que pudieran dar origen a la disminución de capacidades y, por consiguiente, al pago de una pensión; sin embargo, en el caso de la vejez, la pérdida de capacidades físicas y en ocasiones mentales se debe al paso natural del tiempo, lo cual es inevitable.

Así, los sistemas de pensiones que buscan atender a la vejez tienen un mayor grado de complejidad para ser óptimamente diseñados, plasmados en la regulación y administrados y gestionados, por lo que su fundamentación, más allá de la definición de riesgo

<sup>9</sup> Julio Castelo Matrán y Antonio Guardiola Lozano, *Diccionario Mapfre de seguros*, Mapfre, Madrid, 1992.

asegurable, deberá atender a diversos factores que a continuación se analizan.

## 2.1 Seguridad social

Es ampliamente conocido que el término *seguridad social* fue acuñado por Simón Bolívar, quien, sin definirlo, se refirió a él en el Congreso de la Angostura, señalando que “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.<sup>10</sup> A partir de ese momento, el uso del término se ha generalizado sin contar con una definición comúnmente aceptada, y como ocurre con otros temas y áreas del conocimiento, su desarrollo no ha sido uniforme alrededor del mundo.

De acuerdo con Ángel Guillermo Ruiz Moreno –abogado especialista en derecho de la seguridad social de la Universidad de Guadalajara, México–, el Primer Congreso Mundial de Seguridad Social al que convocó la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en septiembre de 2007, fue un parteaguas debido a las conclusiones del evento, entre las que destaca la de volver a conceptualizar el término *seguridad social*, estableciendo, cuando menos, los siguientes puntos:<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Simón Bolívar, *Discurso de Angostura*, Cuadernos de Cultura Latinoamericana, UNAM, México, s. f.

<sup>11</sup> Ángel Guillermo Ruiz Moreno, “Los nuevos paradigmas del derecho de la seguridad social en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social* versión on-line, México, núm. 17, julio-diciembre 2013. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/script=sci\\_art-text&pid=S1870-46702013000200031&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/script=sci_art-text&pid=S1870-46702013000200031&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

- Qué es.
- Para qué y a quiénes debe servir.
- Qué beneficios debe ofrecer y cuál debiera ser su cuantía.
- Cómo debe ser financiada.
- Quién debe administrarla y gestionarla.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), a partir de su proceso de refundación iniciado en 2019, decidió contribuir a la reconceptualización del término integrando el concepto de *bienestar* como fundamento de cualquier sistema de seguridad social, tal y como también en su momento fue planteado por Sir William Henry Beveridge en su Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines.<sup>12</sup>

Por ello, la CISS propone la siguiente definición:

La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales, que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.<sup>13</sup>

De esta conceptualización debemos destacar los siguientes elementos:

<sup>12</sup>William H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, H. M. Stationery Office, Londres, 1942.

<sup>13</sup>Mariela Sánchez-Belmont Montiel *et al.*, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, México, 2019.

- a) Se reconoce que es un derecho humano, puesto que el art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) así lo señala.
- b) Al referirse a transferencias y servicios, podemos hablar de acciones específicas de prevención, pero también que permitan aplicar el principio indemnizatorio ante lo que la misma definición propone como materialización de riesgos.
- c) El carácter debe ser solidario, elemento que en materia de seguros permite hacer funcionales los esquemas de aseguramiento, sin importar si son públicos o privados, y con o sin fines de lucro.
- d) El carácter público, lo que permite tener al Estado como rector y garante de las diversas transferencias y servicios, limitando con ello de forma acertada, el objeto lucrativo que no corresponde a un derecho humano.

Por lo anterior, queda debidamente justificado que las pensiones son un beneficio que forma parte del derecho humano conocido como seguridad social, el cual se entrega bajo el principio indemnizatorio ante la materialización del riesgo que implica un evento como la vejez, no como algo indeseable, sino como una etapa de la vida que requiere dignificación e inclusión, especialmente por ser aquella en que las personas han perdido parcial o totalmente sus capacidades físicas y/o mentales por el paso del tiempo, dificultándoseles con ello el poder obtener los recursos necesarios para su sustento.

Asimismo, si bien hasta este punto es notorio que se ha remarcado la importancia del aseguramiento por encima de la importancia del ahorro, esto se debe nuevamente a lo que señala la DUDH, específicamente en su art. 25: “ Toda persona tiene derecho [...] a

los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.<sup>14</sup>

Esto deberá ser uno de los fundamentos para la construcción de un sistema de pensiones igualitario y justo, pero al mismo tiempo deberá ser un elemento en el que se ponga especial cuidado para no generar inviabilidad financiera en el sistema.

## 2.2 Pensiones: beneficios para la seguridad social

Si bien hay una variedad de definiciones del término *seguridad social*, sobre *pensión* podemos afirmar algo semejante, pues no necesariamente se ha comprendido que éste no es un beneficio exclusivo de las personas trabajadoras formales en relación de dependencia. Cuando esto ha ocurrido, se ha vinculado a las pensiones como parte del derecho del trabajo, se ha pensado que deben ser entregadas como un reconocimiento por años de servicio, por haber sido negociadas y concedidas a través de una negociación sindical, lo que las hace ver como una conquista meramente laboral.

Asimismo, analizado el tema desde la perspectiva del garante de las pensiones, es decir, el Estado, el enfoque suele ser erróneo cuando éste se basa en afirmar que su financiación es única y exclusivamente responsabilidad del gobierno, pues si bien se ha dicho que las pensiones forman parte del derecho humano a la seguridad social, la responsabilidad de financiarlas no tiene que ser exclusiva de quien dirige el Estado, dado que la población también es inte-

grante del mismo en su conceptualización más general,<sup>15</sup> esto es, las pensiones tampoco deben ser una carga fiscal que impida el desarrollo de los países en otras áreas.

El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o Norma Mínima de Seguridad Social, señala que el beneficio por vejez consistirá en “un pago periódico” que debe entregarse de forma garantizada a las personas que hayan cumplido con condiciones de adquisición, primordialmente edad<sup>16</sup> y años de aportaciones o residencia. También indica que este pago periódico a un beneficiario tipo (hombre con cónyuge en edad de pensión), debe ser de cuando menos del 40% de las ganancias anteriores del beneficiario.

Si se toman en cuenta dichos elementos, puede construirse la siguiente definición de pensión, como un beneficio vinculado con la seguridad social:

Beneficio monetario que se entrega a las personas de forma vitalicia o mientras cumplan los requisitos de una normativa, a través de una serie de pagos periódicos ciertos de monto real constante, ante la ocurrencia de una contingencia, específicamente las siguientes: vejez, muerte (que deriva en la sobrevivencia de dependientes económicos de la persona fallecida) y accidentes y enfermedades que imposibiliten de forma permanente, parcial o total, que la persona protegida se pueda procurar a sí misma de un ingreso suficiente con el cual vivir.

<sup>15</sup> Jesús Ramírez Millán, *Derecho Constitucional*, s. ed., s. f. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/5.pdf>

<sup>16</sup> El artículo 26 señala que “La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita”.

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/#:~:text=Art%C3%ADculo%201.,los%20unos%20con%20los%20otros.>

En esta definición es importante destacar y ampliar los siguientes elementos que sin lugar a duda permitirían fundamentar la construcción de un sistema de pensiones:

- Beneficio monetario, es decir, debe pagarse en dinero.
- Forma vitalicia o mientras se cumplan los requisitos de una normativa. Esto indica que al concederse una pensión, la serie de pagos periódicos no puede suspenderse a menos que la normativa expresamente lo permita, por ejemplo, en el caso de una pensión de viudez, si la persona beneficiaria contrae nupcias de nueva cuenta, o en el caso de una pensión de orfandad, cuando se llega a la mayoría de edad.
- Pagos periódicos ciertos, lo cual refiere que una vez establecida la periodicidad de los pagos (semanal, quincenal, mensual, etcétera) ésta debe respetarse y el monto de cada pago debe conocerse con anticipación, sin dar opción a ajustes que disminuyan el beneficio en términos reales.
- De monto real constante indica que debe mantener su valor adquisitivo, o, dicho de otra forma, debe actualizarse al alza con base en un indicador de inflación, es decir, en términos nominales es creciente, pero en términos reales no varía.
- Ante la ocurrencia de una contingencia. Ésta es tal vez la parte más complicada de comprender en materia de pensiones, pues, como se mencionó previamente, hay quien piensa que una pensión es un premio por haber trabajado o una conquista sindical, sin embargo, una pensión es el sustituto de los ingresos que una persona

deja de percibir al envejecer, sufrir un accidente o enfermedad discapacitante de forma permanente o al fallecer el principal sostén económico de un núcleo familiar.

- Vejez, muerte (que deriva en la sobrevivencia de dependientes económicos de la persona fallecida) y accidentes y enfermedades que imposibiliten de forma permanente, parcial o total, procurarse un ingreso suficiente con el cual vivir. La definición también menciona los eventos que, como es obvio, corresponden a contingencias propias del ser humano en al menos una etapa de su vida y son, como tal, las que dan derecho a recibir una pensión.

### *2.3 Formas de clasificar las pensiones*

Para ampliar el análisis de las pensiones, debemos señalar que éstas, al ser únicamente los beneficios que se entregan, deben conformar parte de un entramado jurídicamente establecido, lo que permite hablar de sistemas de pensiones, es decir, de uno o varios regímenes estatutarios o establecidos por ley, con la capacidad suficiente para administrar y gestionar todos los recursos necesarios (humanos, materiales, financieros, técnicos y/o tecnológicos) que permitan la entrega eficaz y eficiente de las pensiones a las personas que lo requieran.

Son entonces las características de los sistemas de pensiones las que permiten hablar de una clasificación, la cual no es única. Más allá de la taxonomía habitual, cuyas carencias no son objeto central de este trabajo, se propone la expuesta a continuación:

### 2.3.1 Instrumentos para la seguridad social

El Dr. Peter Thullen en su obra “Métodos estadísticos y análisis de costos en la seguridad social” señala que el seguro social constituye el instrumento principal para hacer real la seguridad social,<sup>17</sup> sin embargo, de la misma aseveración se desprende que existen otros instrumentos, de los cuales algunos, como se verá a continuación, han cobrado mayor relevancia alrededor del mundo.

- Protección universal. Como su nombre lo indica, un esquema de protección universal ofrece beneficios a toda la población que reside regularmente en un Estado, solicitando adicionalmente una edad mínima en el caso de pensiones por vejez.
- Como ejemplos de la utilización de la protección universal, podemos citar a Canadá y México. En el primer caso se ofrece un beneficio a todas las personas de al menos 65 años que residieron de forma regular en Canadá al menos 10 años entre los 18 y los 65 años, mientras que en el caso mexicano, de reciente implementación, el beneficio se ofrece a todas las personas que cumplen 68 años de edad, con una excepción para las personas que pertenecen a grupos indígenas o afrodescendientes, cuya edad requerida es 65 años.
- Asistencia social. Al utilizar este instrumento, se acepta que la entrega de los beneficios se enfoque únicamente en las personas que pertenezcan a un grupo que ha sido identificado como vulnerable. En Argentina por ejem-

<sup>17</sup> Peter Thullen, *Métodos estadísticos y análisis de costos en la seguridad social*, CIESS, México, 1992.

plo, existen pensiones asistenciales por invalidez cuando la persona que sufre una discapacidad de 76% o más, no cuenta con beneficio de un seguro social y no cuenta con bienes, ingresos o recursos de cualquier tipo que le permitan su manutención.<sup>18</sup>

- Seguro social. Es el más conocido de los instrumentos y fue originalmente aplicado en casi todos los países de la región americana, sin embargo, su falta de efectividad se debe a que éste depende primordialmente de la existencia de relaciones laborales en dependencia, de tal forma que si no existe pleno empleo formal, la cobertura puede ser limitada. En materia pensionaria, toda Centroamérica (con excepción de El Salvador) sigue basando fuertemente la entrega de beneficios a través del seguro social.
- Previsión social. En materia pensionaria refiere a fondos que se establecen de manera colectiva entre personas con ciertas afinidades o que comparten riesgos semejantes, así como por empleadores cuando éstos deciden ofrecer un beneficio extraordinario a sus personas trabajadoras; por lo anterior, puede decirse que la previsión social se convierte en un instrumento sin fines de lucro que opera como una caja de seguros o una sociedad mutualista. Los fondos de previsión social son ampliamente utilizados en los Estados Unidos de América, pero también en México, donde la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) reportó 2198 planes registrados en 2019, correspondientes a 1982 em-

<sup>18</sup> Fabio M. Bertranou, et al., *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago, 2002.

presas,<sup>19</sup> lo cual podría confundir y hacer pensar que en México existen más de 1000 sistemas de pensiones.

- Ahorro previsional. Corresponde a todos los sistemas que se basan en el ahorro individual (forzoso y voluntario) como es el caso de Chile desde 1981 o República Dominicana desde principios de este siglo.

Como puede notarse, ninguno de estos instrumentos puede definirse o caracterizarse por su administrador y gestor o por su sistema de financiación, por lo que las siguientes secciones buscan caracterizar cada instrumento a partir de diversas particularidades que podrían serles propias, mas no exclusivas.

Asimismo, es importante señalar que por la propia definición de los instrumentos, éstos no son excluyentes entre sí, y por el contrario, pueden complementarse entre ellos dentro de un sistema nacional de pensiones, generando así un sistema de pensiones de varios pilares, tal como lo denominó en su momento el Banco Mundial o la propia OIT.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Estadísticas del Registro Electrónico de Planes de Pensiones 2019*, CONSAR, México, 2019.

<sup>20</sup> Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis (Envejecimiento sin crisis)*, BM, 1994. Disponible en <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/204101468190731858/pdf/135840PUB00SPANISH00Box074505B0PUBLIC0.pdf>

OIT, *El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*, 2019. Disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action?id=55495>

### 2.3.2 Clasificación por tipo de esquema

Son al menos tres los tipos de esquema en los que puede clasificarse un sistema de pensiones:

- Transferencias, lo cual implica que con cargo íntegro a la hacienda pública, se entreguen las pensiones a las personas que adquieran el derecho de recibirlas. De esto se desprende que la protección universal y la asistencia social corresponden a esquemas de transferencias.
- Aseguramiento, que es un esquema basado en la solidaridad y la mancomunidad de riesgos, en el que una entidad recibe un pago cierto (único o fraccionado) que se conoce con el nombre de *prima*,<sup>21</sup> el cual, junto con otras condiciones de adquisición, da derecho a recibir una pensión cuyo monto puede ser estimado a través de la aplicación de una serie de reglas establecidas en la normativa. Por lo tanto, puede señalarse que el seguro social y la previsión social basan su funcionamiento en un esquema de aseguramiento.
- Ahorro, que refiere a un esquema en el que no existen la solidaridad ni la mancomunidad de riesgos, dado que cada persona cuenta con un fondo personal que es alimentado con recursos provenientes de ella misma y en ocasiones de su empleador y/o del gobierno, sin la posibilidad de conocer el monto de pensión que podría

<sup>21</sup> En seguridad social se le suele conocer con otros nombres como *cuotas*, *aportaciones*, *contribuciones* o *aportes*, sin embargo, en el seguro social se considera más adecuado el uso del término *prima*, por corresponder al pago que se realiza con antelación a la ocurrencia de la contingencia, sin importar quién o quiénes son los proveedores de los recursos: persona trabajadora, empleador, gobierno o todos.

recibirse sino hasta el momento en que la misma sea exigible, ya que también se cuentan con condiciones de adquisición para poder acceder al dinero ahorrado. Solamente el ahorro previsional corresponde a este tipo de esquema, aunque en algunos países, los planes de beneficios establecidos por los empleadores han incluido mecanismos de ahorro que complementan o sustituyen a la previsión social, lo que ha generado confusión al pensar que el ahorro individual es parte de la previsión.

### 2.3.3 Clasificación por su población objetivo

Más allá de algunas de las poblaciones señaladas en la explicación de cada uno de los instrumentos para la seguridad social, puesto que en algunos de ellos no puede identificarse una población específica, se considera de mayor utilidad señalar que los sistemas de pensiones pueden ofrecer beneficios por:

- Vejez, donde la población objetivo debiera componerse por todas las personas que lleguen a una edad mínima prescrita y/o consensuada, como aquella que dé inicio a la etapa de la vida conocida como vejez. En todos los instrumentos la población objetivo puede ser aquella que esté en la senectud, sin embargo, en el caso de la asistencia social además pudiera requerirse cumplir otra condición relacionada con la mayor vulnerabilidad, por ejemplo: las personas de la tercera edad que se encuentren en situación de pobreza alimentaria.
- Discapacidad, en donde esta población puede ser subdividida entre aquellas que tienen algún grado de dis-

capacidad congénito, las que se encuentran en dicha condición derivado de una enfermedad o accidente general, o aquellas que han quedado discapacitadas a causa de una enfermedad o accidente vinculado con la actividad laboral. Cuando se realiza una segmentación como la descrita, el seguro social puede ser de mayor utilidad para ofrecer pensiones a aquellas personas que sufrieron un accidente de trabajo o enfermedad laboral, descargando algunas responsabilidades, por ejemplo, a la protección universal.

- Sobrevivencia, donde se parte de la idea de que las personas pertenecen a un núcleo familiar, en el cual existe uno o varios sostenes económicos y uno de los mismos (o todos) podría fallecer, dejando a algunos de los miembros del núcleo en condiciones de desventaja económica, especialmente tratándose de cónyuges, hijos y ascendientes. La mayoría de los instrumentos para la seguridad social podrían ser útiles en estos casos.

### 2.3.4 Clasificación por tipo de administración

Se trata quizá de la clasificación más sencilla, pues ésta refiere únicamente al carácter de la entidad administradora del sistema, y puede ser pública o privada, o, en algunos casos, una combinación de ambas.

Por su propia naturaleza, la protección universal, la asistencia social y el seguro social son administrados por entidades públicas: Ministerios, institutos, cajas e incluso bancos, mientras que la previsión social y el ahorro previsional corresponden a instrumentos donde sin duda predomina la administración privada y es menor el

papel que desempeñan la administración pública o la combinación de ambas.

### 2.3.5 Clasificación por su fuente de recursos

Desde un punto de vista económico, las pensiones son un bien y, por lo tanto, tienen un costo que debe ser cubierto. En planes de pensiones que corresponden a una prestación laboral (previsión social) se suele decir que hay un patrocinador, es decir, una entidad que ocupa parte de sus recursos monetarios para financiar las pensiones de los potenciales beneficiarios o, en el peor de los casos, de aquellos beneficiarios ya existentes. Sin entrar aún en detalles de la conveniencia de financiar con antelación las pensiones que probablemente se deban pagar en el futuro, puede decirse que el patrocinador de un sistema de pensiones es el Estado, por lo que toda la población participa directa o indirectamente en la financiación de las pensiones.

Un ejemplo de participación directa en la financiación es el que implica utilizar como instrumento el seguro social, ya que en éste es la persona asegurada quien indiscutiblemente ocupa parte de sus recursos (salario) para financiar la pensión que podría recibir en el futuro. Por otro lado, la protección universal y la asistencia social son ejemplos en los que la participación en la financiación es indirecta, ya que el gobierno toma parte de sus recursos (provenientes esencialmente del pago de impuestos de toda la población) para el pago de las pensiones respectivas.

### 2.3.6 Clasificación por su sistema de financiación

La clasificación de los sistemas de pensiones por su sistema de financiación es probablemente la más compleja, pues detrás de ello se encuentra la técnica actuarial que debe dar sustento a la viabilidad financiera de todo sistema que ofrece beneficios contingentes, es decir, y como ha sido explicado previamente, beneficios que podrían o no entregarse, debido, por ejemplo, a que no todas las personas llegarán a la vejez, no todas serán residentes en un Estado cuando se retiren o no todas cumplirán con las condiciones de adquisición que se soliciten en algunos sistemas.

Por ello, en esta subsección se propone reorientar la clasificación de acuerdo con la técnica actuarial propia de los sistemas de beneficios para la seguridad social, desestimando las siguientes clasificaciones por los motivos que a continuación se indican:

- **Reparto/capitalización.** Esta clasificación es quizá el paradigma más utilizado en el lenguaje habitual de los sistemas de pensiones, sin embargo, como se explicará más adelante, el reparto y la capitalización no son los únicos sistemas de financiación que existen y, desde su creación por parte del Dr. Emilio Schoenbaum, fueron recomendados para financiar beneficios específicos, que no necesariamente corresponden a pensiones.
- **Capitalización parcial/capitalización plena.** De acuerdo con la teoría de las matemáticas financieras, el término *capitalización* refiere a la existencia de recursos (capital) que, invertidos a una cierta tasa de interés, después de un lapso producirán un saldo, compuesto por el dinero originalmente invertido más los intereses obtenidos

y que en su conjunto pueden ser o no suficientes para atender un fin específico. Por consiguiente, se considera que esta segunda clasificación no tiene fundamento técnico y no será tomada en consideración.

- **Contribución definida/beneficio definido.** El tercer paradigma refiere a la falsa creencia de que un sistema de pensiones justo, igualitario y sostenible puede operar de manera eficaz y eficiente conociendo únicamente el dinero que debe aportarse, pero sin tener certeza del beneficio que puede obtenerse tras el cumplimiento de las condiciones de adquisición, o, por el contrario, que se puede establecer el monto del beneficio, sin fijar las cantidades monetarias que deben aportarse para financiarlo.

No obstante, si se toman en consideración las características de los diferentes instrumentos para la seguridad social, en la protección universal y la asistencia social se requiere establecer qué monto se entregará a la población beneficiaria y, por supuesto, el gobierno debe conocer y establecer (al menos año tras año en la elaboración de su presupuesto) la aportación que debe realizar para poder pagar las pensiones a través de tales instrumentos; mientras que en el seguro social y la previsión social, también deben estimarse de manera óptima las cantidades monetarias que permitirán financiar los beneficios establecidos, más si se considera que detrás de su funcionamiento opera un esquema de aseguramiento en el que, ya se ha dicho, se prometen beneficios tras el cumplimiento de condiciones de adquisición y para poder ofrecerlos, se requiere

el pago de una prima suficiente y su inversión bajo condiciones de seguridad, rendimiento real y liquidez.

De acuerdo con el último punto comentado, es probable que a partir de éste algunos estudiosos de la seguridad social, expertos en temas no actuariales, pudieran pensar que es válido considerar que un sistema de pensiones puede operar estableciendo el beneficio, pero sin fijar el monto de contribuciones, lo que daría por sí mismo un sistema sin viabilidad financiera; por ello, la siguiente parte de esta subsección explica los sistemas de financiación con los que los sistemas de pensiones podrían ser óptimamente clasificados bajo esta categoría.

### 2.3.6.1 *El principio de equivalencia actuarial*

Como se ha dicho, antes de decidir cómo financiar los beneficios pensionarios, se debe conocer el monto a los que ascenderán, pues debe operar en todo momento el principio de equivalencia actuarial, que en su forma más simple señala lo siguiente:

“En todo momento de estudio, el monto de los ingresos de un sistema (de pensiones) debe ser igual al monto de los egresos.”<sup>22</sup>

Dicho de otra manera, se busca que en todo momento haya suficientes recursos para cumplir con las obligaciones derivadas del pago de pensiones, sin embargo, tratándose de beneficios de largo plazo, es decir, que se desconoce el lapso durante el que serán

<sup>22</sup> Julio Castelo Matrán y Antonio Guardiola Lozano, *Diccionario MAPFRE de seguros*, MAPFRE, Madrid, 1992.

pagados, es indispensable saber la mejor estimación posible de las obligaciones que se generarán en el futuro.

Si bien aquí puede surgir de forma inmediata la pregunta sobre cómo conocer el monto futuro de las pensiones que se deberán pagar, sea suficiente observar que esto puede realizarse a través de proyecciones actuariales que permitan generar varios escenarios sobre los montos probables futuros, lo cual es materia de un vasto trabajo actuarial que, como se verá más adelante, debe realizarse preferentemente bajo estándares internacionales para la práctica actuarial. El anexo 1 de este documento presenta la argumentación de cómo se comportan los costos de un sistema de pensiones durante  $N$  años, lo cual permite modificar el principio de equivalencia actuarial para hacerlo explícito, de la siguiente forma:

En todo momento de estudio, el monto *en valor presente* de los ingresos de un sistema de pensiones, debe ser igual al monto *en valor presente* de los egresos.

Puede entonces señalarse que el monto del valor presente dependerá del número de años de la proyección actuarial: si ésta se realiza únicamente a un año, será de utilidad para sistemas basados en la protección universal o la asistencia social, debido a que los gobiernos trabajan regularmente por presupuestos anuales, sin embargo, tratándose de sistemas basados en el seguro social o la previsión social, es conveniente que las proyecciones se realicen para al menos un periodo de 75 años.

Aquí es conveniente citar al Dr. Fabio Durán, especialista de la ORT en temas actuariales, quien ha señalado lo siguiente:

Los estudios actuariales elaborados para instituciones que ofrecen beneficios para la seguridad social, permiten tener una visión sobre la probable evolución económica y financiera de los sistemas en el mediano y largo plazo bajo diferentes escenarios de proyección.

Por consiguiente, las proyecciones no son previsiones infalibles de lo que ocurrirá en el futuro, sin embargo, permiten tener una visión lo más aproximada posible de lo que podría acontecer en función de un conjunto de hipótesis previamente establecidas.

A partir de diferentes grupos de hipótesis es posible formular diferentes escenarios, cuyos resultados permiten a su vez desarrollar otros escenarios alternativos, relevantes en materia de políticas de ajuste sobre las condiciones de adquisición, tipos de beneficios, niveles de beneficios y niveles de financiación, entre otros, los cuales tienen por objetivo la definición de criterios y medidas para asegurar la sostenibilidad económica y financiera.

Este debe ser un ejercicio constante de las instituciones que ofrecen los beneficios para la seguridad social, a fin de garantizar que las promesas a los asegurados serán cumplidas satisfactoriamente en función de un determinado poder económico<sup>23</sup>.

Por lo tanto, si bien las proyecciones pueden no ser exactas, bajo las técnicas actuariales adecuadas y su aplicación anualmente a través de estudios técnicos, los sistemas de pensiones pueden encaminarse hacia una sostenibilidad plena en el corto, mediano y largo plazo. Para ello es importante identificar la utilidad de los diferentes sistemas de financiación.

<sup>23</sup> Fabio Durán Valverde, ORT, 2012.

### 2.3.6.2 Sistemas de reparto

#### a) Reparto puro

En este sistema se recurre a la *repartición* de los costos por beneficios (pensiones que deben pagarse) del año en curso, entre la suma de los salarios de las personas activas y cotizantes en el seguro social o la previsión social, o entre otra cantidad monetaria de referencia, como puede ser el presupuesto gubernamental del mismo año, para el caso de la protección universal y la asistencia social. Cada año debe realizarse este cálculo, quedando expresado matemáticamente como:

$$100 * prima_i = 100 * \left( \frac{\sum_{j=1}^m \text{pensión del trabajador retirado } j}{\sum_{h=1}^n \text{salario del trabajador activo } h} \right)$$

Donde  $m$  representa el número total de pensionados en el año  $i$ , y  $n$  representa el número total de personas activas y cotizantes en el mismo año.

Es importante recalcar que al utilizar la masa salarial de las personas activas y cotizantes para realizar el cociente, correspondería a un sistema basado en el seguro social, sin embargo, si se estimaran los costos en un sistema basado en la protección universal o la asistencia social, el denominador debe corresponder a la cantidad monetaria de la cual se puedan obtener recursos para cubrir las pensiones reclamadas. Esta cifra podría corresponder al dinero del presupuesto del gobierno, las cargas impositivas, o alguna otra cantidad que sirva de referencia.

$$prima_i < prima_{i+1}$$

Asimismo, debe observarse que evidentemente la financiación basada en el reparto puro cumple la siguiente desigualdad:

Lo cual indica costos crecientes que probablemente deban ser absorbidos por el gobierno y permiten desestimar el reparto puro como sistema de financiación para el seguro social y la previsión social.

Por otro lado, si bien se ha generalizado la creencia de que este sistema fue la base de financiación para los sistemas de pensiones en América, baste recordar lo señalado por Zelenka en 1968 sobre la Ley Marco promovida por la OIT y desarrollada con el apoyo técnico actuarial de Schoenbaum: “constituyó durante muchos años un verdadero manual actuarial del seguro de pensiones, sobre todo en lo referente al cálculo de la prima media basada en la hipótesis de la perennidad del régimen”.<sup>24</sup>

Y si bien para el desarrollo de este trabajo, no se contó con el escrito original de la Ley Marco, se pudo revisar el Anteproyecto de Ley del Seguro Social de México, donde a la letra se indica en el Informe Financiero y Actuarial desarrollado por Schoenbaum:<sup>25</sup>

Por lo que se refiere a la cobertura del Seguro de Enfermedades, las primas se estiman de manera que cubran los gastos en prestaciones durante un año, los gastos administrativos y los gastos destinados a compensar el curso desfavorable del desarrollo de ciertos fenómenos (epidemias, crisis económicas, etc.).

En relación con el Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales, las primas se calculan de modo que cubran las prestaciones a corto plazo, lo que incluye el servicio médico, los medicamen-

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Anteproyecto de Ley del Seguro Social*, STYPS, México, 1942, p. 87.

tos, el servicio de hospital y las rentas por incapacidad temporal; las rentas por incapacidad permanente, parcial o total y las rentas de viudedad y orfandad, deben ser cubiertas por capitales constitutivos. **Este sistema se llama de capitales de cubrimiento.**

El Seguro de Invalidez y Vejez **se basa sobre el sistema de primas promediales**, calculadas bajo la suposición de que si son pagadas por todos los asegurados que entran en el Seguro en el momento en que la Ley entra en vigor y por los que ingresen en la etapa posterior, se cubrirán no sólo las prestaciones y los gastos administrativos corrientes, sino también las pagaderas en un futuro lejano.

Por consiguiente, se puede afirmar categóricamente que los sistemas de pensiones en América, basados en la Ley Marco, promovida por la OIT, en modo alguno fueron diseñados para financiarse a través del reparto puro, lo cual rompe uno de los paradigmas más extendidos en el tema.

#### *b) Reparto de capitales de cobertura*

Como puede observarse en los escritos de Schoenbaum, el reparto tiene una segunda vertiente: el reparto de capitales, que también implica que en cada año  $i$  se reparta un costo entre los salarios de las personas trabajadoras activas y cotizantes del instrumento respectivo o de la cantidad monetaria que sirva como referencia para tomar recursos con los cuales cubrir las pensiones, sin embargo, en este caso el costo que se reparte es el resultado de sumar los capitales constitutivos de las pensiones que se vuelven exigibles en el año de estudio, es decir:

$$100 * prima_i = 100 * \left( \frac{\sum_{j=1}^m \ddot{a}_{x_j}^{(12)}}{\sum_{h=1}^n \text{salario del trabajador activo } h} \right)$$

Donde  $m$  representa el número total de nuevos pensionados en el año  $i$ ,  $x_j$  la edad de cada trabajador  $j$  que se convierte en pensionado en el mismo año, y  $n$  el número total de trabajadores activos y cotizantes en el año mencionado.

Como puede inferirse, al inicio del tiempo, cuando no existen personas que pueden hacer exigible su derecho a pensión, el costo es el mismo entre el reparto puro y el de capitales; sin embargo, cuando empiezan a existir las personas pensionadas, el costo en el sistema de reparto de capitales es más elevado, pues es evidente que el monto del capital constitutivo de toda pensión, es más alto que el monto de la misma pensión en un único año, como ocurría en el reparto puro.

Afortunadamente, en el largo plazo, el costo es menor, por lo que el reparto de capitales se vuelve más “barato”, sin embargo, también presenta una etapa de crecimiento acelerado que puede dar paso a un desequilibrio financiero.

Debe destacarse, como lo señala Schoenbaum, que el sistema de reparto de capitales es un sistema ampliamente utilizado para la financiación de todas las pensiones de los seguros de riesgos profesionales, pues, como es sabido, éste es íntegramente financiado por los empleadores, que bien pueden ser empresas, las cuales podrían desaparecer en cualquier momento, por lo que no es conveniente cobrarles por el monto de las pensiones en cada año como en el reparto puro, ya que se correría el riesgo de su desaparición y, con-

secuentemente, de que no haya a quién cobrarle los recursos para pago de las pensiones en curso de pago.

Hasta este punto es posible notar que en los sistemas de reparto no existe acumulación de capital, al menos hasta antes de que los beneficios se vuelvan exigibles. Eso es lo que los hace diferentes a los sistemas de acumulación de capital, pues en ellos la particularidad se encuentra en que se acumula dinero antes de que se deban pagar las pensiones, tal como se explicará a continuación.

### 2.3.6.3 Sistemas de acumulación de capital

*a) Capitalización colectiva (prima media general y prima media escalonada).*

En el caso de ambas primas se busca que los ingresos al sistema por concepto de contribuciones se inviertan adecuadamente a una tasa mínima real de interés, con el objetivo de que estos recursos sirvan para cumplir con las obligaciones cuando los costos del sistema rebasen a la prima respectiva. Matemáticamente, la prima media general se representa con la siguiente ecuación:

$$100 * \bar{p} = 100 * \left( \frac{\sum_{t=0}^{\infty} B_t * S_t * V_r^t}{\sum_{t=0}^{\infty} S_t * V_r^t} \right)$$

Donde  $B_t$  representa la cuantía de las pensiones en el año  $t$ ;  $S_t$  indica los salarios en el mismo año, y  $V_r^t$  simboliza el factor con el que se traen a valor presente, con una tasa  $r$  de interés, tanto los futuros salarios como los egresos del sistema.

Por su parte, la prima media escalonada será la suma de un conjunto de primas medias con validez en un horizonte de estudio menor.

Al igual que en los casos del reparto, el denominador puede construirse tanto con los salarios como con cualquier otra cantidad de la que puedan obtenerse ingresos para cubrir las pensiones.

La ventaja de utilizar la capitalización colectiva es que la suma de cuotas y aportaciones puede tomar la figura de prima de aseguramiento, generando con ella una reserva actuarial que será suficiente para el pago de todas las pensiones en el periodo de tiempo para el cual fue calculada, si su gestión y administración es adecuada.

*b) Capitalización individual*

Por construcción, el sistema de financiación de capitalización individual solamente corresponde al ahorro previsional y desafortunadamente aunque se establezca el monto de contribuciones, no puede existir un monto de beneficio al que se pueda acceder, más allá de un mínimo garantizado, que en esencia se convertiría en un beneficio de asistencia social, en el que las personas beneficiarias serían el grupo cuya vulnerabilidad consiste en no haber alcanzado un ahorro suficiente para adquirir un producto en el mercado asegurador, conocido como seguro de renta vitalicia.

Si bien el solo estudio de la capitalización individual o ahorro previsional puede generar un documento propio, el Anexo 2 de este documento expone un modelo matemático de simulación de cuenta individual de ahorro previsional y ejemplifica con el caso mexicano cuál es su inviabilidad al generar pensiones de montos muy bajos que como se ha dicho, caerían en ser parte de la asistencia social.

Con las diferentes formas de clasificar los sistemas de pensiones, podemos señalar ahora que éstos no pertenecen únicamente a una de dos posibles categorías y, además, es posible combinarlos para crear un gran sistema robusto de pensiones que permita a cada país contar con un sistema igualitario, justo y sostenible, cuya construcción será analizada en la siguiente sección de este documento.

### 3. EL SISTEMA DE PENSIONES ÓPTIMO

Son múltiples los factores que deben tomarse en consideración para poder diseñar, establecer y mantener un sistema de pensiones, por lo que es importante señalar que éste debe ser visto como un traje a la medida, el cual tiene que ser confeccionado por los mejores especialistas en el tema, conformando un equipo inter y multidisciplinario en el que al menos deben participar actuarios, abogados, economistas y politólogos, pero sin aplicar simplemente recetas que quizá fueron funcionales en otros países, ya que las características, primordialmente de la población y la economía de cada país, son diversas y varían incluso dentro de cada nación.

Robert Brown, profesor de la Universidad de Waterloo, señala que de acuerdo con la Asociación Internacional de Actuarios (AIA), los economistas y los actuarios llegan a la mesa de diseño de los sistemas de pensiones con ideas, principios y prioridades diferentes,<sup>26</sup> por lo que la combinación aún mayor de otros profesionistas pudiera hacer pensar que la construcción de un sistema de pensiones puede convertirse en una Torre de Babel. Desde el enfoque meramente económico, Brown indica como prioridad los siguientes puntos:

---

<sup>26</sup>Robert L. Brown, "Diseño de un régimen de pensiones de seguridad social", *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 61, AIA, 2008.

- a) El patrimonio individual.
- b) La reducción de las distorsiones en la mano de obra, provocadas por los propios sistemas de pensiones (aportaciones, edades de retiro, etcétera).
- c) El ahorro nacional.
- d) La solidez de las instituciones financieras.
- e) La creación de la riqueza.

Lo anterior pudiera hacer pensar que de manera obvia se debe optar por un sistema basado en el ahorro previsional obligatorio. En contraste, el enfoque actuarial priorizaría:

- a) El seguro y la mancomunidad de riesgos.
- b) La dilución de riesgos como el de longevidad, a través de mecanismos de financiación óptimos.
- c) Bajos costos, pero suficientes para beneficios adecuados y previsibles.
- d) Sostenibilidad y estabilidad de largo plazo, no solamente anual.

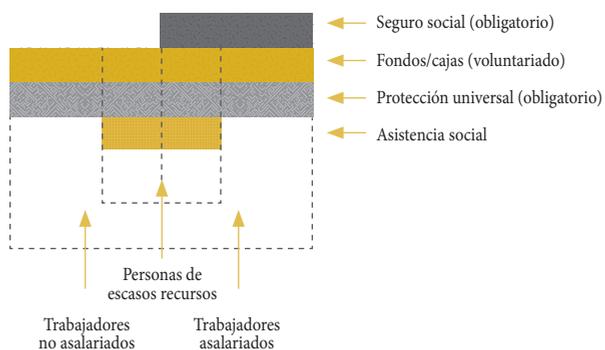
Por lo que el seguro social y la previsión social serían una mejor opción.

Por su parte, el enfoque jurídico, así como el político, podrían anteponer otras prioridades y todas deben tener cabida en el diseño del nuevo sistema de pensiones, sin que por ello se piense que el resultado debe ser una especie de “Frankenstein pensionario”. Para evitar esto, todos los enfoques deben basarse en elementos que indiscutiblemente deben ser tomados siempre en consideración, algunos de los cuales ya han sido mencionados en la temática hasta ahora analizada, y que son:

- La atenuación y atención de la pobreza ante la vejez, la discapacidad y la muerte de una persona que represente el sustento de un núcleo familiar.
- La discapacidad, la vejez y la muerte de un sostén económico que deje sobrevivientes dependientes, son tres de las contingencias objetivo de un sistema de pensiones, por consiguiente, deben ser vistos como riesgos que pueden o no materializarse y solamente cuando ocurren, es el momento de ofrecer pensiones y otros beneficios que sustituyan los ingresos que ya no puede obtener la persona asegurada o sus dependientes económicos, es decir, una pensión no es un premio por haber trabajado ni una dádiva gubernamental.
- Para atender integralmente un riesgo, se debe recurrir al menos a las transferencias, y al ahorro y al aseguramiento.
- Recordando el artículo 25 de la DUDH, todas las personas tienen derecho a “los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”, por lo que debe hacerse mayor hincapié en el aseguramiento de las personas.
- La existencia de todo seguro (privado o social) implica la creación de reservas actuariales que no son intocables, pero, por otro lado, únicamente pueden usarse para invertir y pagar los beneficios que correspondan a las personas aseguradas que lo requieran.
- Los instrumentos para el otorgamiento de pensiones no son excluyentes entre sí, es decir, un sistema puede basarse en varios de éstos, dando como resultado un siste-

ma multiplicar que podría esquematizarse de la siguiente forma:<sup>27</sup>

**Diagrama 1.** Componentes de un sistema multipilar



De izquierda a derecha y de arriba hacia abajo:

En la primera mitad del esquema están las personas trabajadoras que no cuentan con una relación laboral de dependencia y no necesariamente son sujetos de aseguramiento por parte del seguro social, sin embargo, podrían si quieren y pueden, participar en una caja de seguros o ahorrar en una cuenta individual o comprar un seguro privado. Otra característica de las personas trabajadoras integradas en esta parte del esquema es que cuentan con al menos un beneficio real proporcionado a través de la protección universal, el cual debe estar plenamente garantizado en la legislación para toda la población o cuando menos, para aquellas que no alcancen un nivel mínimo de ingresos en la tercera edad.

Si hasta este punto sus ingresos son muy bajos, podrían recibir ayuda adicional por parte de la asistencia social.

En la segunda mitad (lado derecho) se ubican las personas trabajadoras asalariadas que deben cotizar al seguro social, el cual les asegura un ingreso en determinadas condiciones de edad y periodos de cotización; voluntariamente o quizá con un componente obligatorio, podrían también participar en una caja o fondo o contratar un seguro privado, y contarían asimismo con una pensión mínima recibida a través de la protección universal. En caso extremo de que sus ingresos fueran aún escasos, también podrían acceder a beneficios de asistencia social.

- Hoy en día, los sistemas multipilares existen incluso en nuestra región Latinoamericana, como es el caso de Panamá o Costa Rica y como ya fue dicho, son una recomendación de diversos organismos internacionales como el Banco Mundial –otrora promotor de los sistemas basados única y exclusivamente en cuentas individuales–, y la OIT.
- Para poder financiar los beneficios que se otorguen en los pilares que la sociedad seleccione, es importante reconocer que los recursos deben provenir de diversas fuentes, por lo que algunos beneficios serán de financiación directa y otros de financiación indirecta. En consecuencia, los recursos serán primordialmente una combinación de impuestos y aportaciones (obligatorias y voluntarias) que, en un consenso social, todos deben estar dispuestos a pagar de manera completa y oportuna, no solamente al momento de implementar

<sup>27</sup>Carlos Contreras Cruz, *et al.*, “Diez años de reformas a la seguridad social en México”, Cámara de Diputados, México, 2007.

una reforma, sino también al corto, mediano y largo plazo.

- Si hubiera algún tipo de restricción en cuanto al pago de las aportaciones e impuestos (capacidad de pago) es posible que deban adecuarse los beneficios que se entreguen, de tal forma que el sistema integral sea sostenible en el largo plazo, pero también se cumpla con los estándares internacionales ratificados por el país, como es el caso del Convenio 102 de la OIT.
- Debe ser un compromiso de los actores sociales gubernamentales, políticos, académicos y de otros sectores especializados, contribuir al desarrollo de un sistema de beneficios de fácil comprensión para toda la población.
- Y por supuesto, deben considerarse argumentos de índole jurídica, demográfica y económica que eviten, por ejemplo, que las personas se sientan desincentivadas a ahorrar o participar en un pilar voluntario, a ingresar al mercado laboral informal, a retirarse del mercado de trabajo de manera anticipada o sufran afectaciones en sus derechos previamente adquiridos y en la expectativa que hayan generado en los sistemas vigentes.

### 3.1 Principios fundamentales

Si bien aquí se ha hecho referencia a algunos documentos que deben ser considerados en el diseño de un sistema de pensiones, es relevante señalar que también existen principios fundamentales que ineludiblemente deben ser parte de las consideraciones en el diseño de un sistema de pensiones, y que se basan en los 17 prin-

cipios enumerados y aprobados en la “Declaración de Principios de la Seguridad Social Americana”,<sup>28</sup> de los cuales serán retomados aquellos que tienen aplicación específica en los sistemas de pensiones:

- a) Garantizar que todas las personas cuenten con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades (básicas) en un nivel adecuado, lo cual implica que cada ser humano que por su situación requiera una pensión, debe recibirla.
- b) Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y las obligaciones que justifiquen el goce de las garantías y de los derechos, con lo cual podemos señalar que las personas empleadas en relación de dependencia o con ocupación lucrativa, los empleadores y el propio gobierno,<sup>29</sup> deben participar activamente en la financiación de los sistemas de pensiones.
- c) Permitir que cada persona pueda perfeccionar [...] el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, lo cual nos lleva a señalar que incluso de ser posible, debe promoverse e incentivarse que las personas complementen sus aportaciones voluntariamente en los pilares que sea posible, mejorando con ello los beneficios a los que podrían acceder.
- d) Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistémico en contra de la miseria, la ignorancia, la insalubridad, la necesidad, el abandono y el desamparo.

<sup>28</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, *Declaración de México. Principios de la seguridad social americana*, IMSS, México, 1960.

<sup>29</sup> Cfr. William H. Beveridge, *Las bases de la seguridad social*, Biblioteca de la Salud, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 74.

Ese principio nos debe mover a buscar la suficiencia de los beneficios que se entreguen en los sistemas de pensiones.

- e) Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre las personas y entre los pueblos, a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social. Con este principio se puede reafirmar la conveniencia de tener como pilares prioritarios de un sistema de pensiones, la protección universal y el seguro social.
- f) Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa, según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general. A partir de este principio se debe considerar el establecimiento de pilares con carácter redistributivo, es decir, basados en la protección universal, la asistencia social, el seguro social y la previsión social.
- g) Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndose en la medida de lo posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte. Finalmente, con la declaración de este principio se reafirma la necesidad de construir sistemas de pensiones con enfoque de riesgo, el cual por tanto, debe ser administrado y gestionado de manera óptima para minimizarlo y, en caso de requerirlo, todas las personas cuenten con una pensión suficiente para mantener un nivel de vida adecuado.

Si bien este conjunto de principios teóricos también deben ser una guía para el diseño y establecimiento de los sistemas de pensiones, en conjunción con todo el bagaje de conocimientos previamente analizado, el siguiente paso es aceptar que cada nación tiene un marco jurídico propio que ha sido desarrollado y ha ido evolucionando con base en su propia historia, por lo cual, a continuación, este trabajo únicamente se enfocará en los niveles que de acuerdo con la jerarquía del orden jurídico debieran ser aplicables en todos los países de la región americana.

### *3.2 Elementos jurídicos*

Como será visto en la sección 4 de este documento, el diseño jurídico es el último paso en el diseño del sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible, sin embargo, conviene que al momento de iniciar la construcción teórica del sistema, se considere la existencia de instrumentos jurídicos internacionales a los que todo país debiera atender, como los referidos a continuación.

#### **3.2.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos**

Este documento ha sido referido con antelación, por lo que basta recordar que sus artículos 22 y 25 contemplan como tal, el derecho humano a la seguridad social y lo que ésta debe comprender, dentro de lo que se encuentra la atención a la vejez, la discapacidad y la sobrevivencia como contingencias que deben ser atendidas integralmente.

### 3.2.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El 3 de enero de 1976 entró en vigor este Pacto, en cuyo preámbulo puede leerse: “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”,<sup>30</sup> por lo cual, establece en su artículo 9 que todos los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.<sup>31</sup>

Con la ratificación de este pacto por al menos 175 países, entre los que se encuentra la mayoría de los que componen la región americana, puede afirmarse como indispensable que al diseñar un sistema de pensiones, éste tenga como uno de sus pilares fundamentales el seguro social, que si bien se ha indicado que su funcionalidad plena depende de la existencia de trabajo formal, no puede ser desplazado y sustituido por esquemas de ahorro previsional.

### 3.2.3 Convenios y recomendaciones de la OIT

Aunque los convenios de la OIT no son vinculantes hasta que son ratificados por los países que la componen, mientras que las recomendaciones son únicamente documentos que brindan orientación sobre algo que puede ser benéfico para las sociedades de

los Estados, estos instrumentos deben ser guía para el diseño de sistemas de pensiones igualitarios, justos y sostenibles.

De acuerdo con el portal de Internet de la propia OIT, el siguiente es un listado de normas actualizadas sobre pensiones, concebidas como beneficio fundamental en la seguridad social:<sup>32</sup>

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), núm. 102.  
Se trata del instrumento jurídico de mayor referencia en la materia, sin embargo, como su nombre lo indica, se trata de una norma mínima, lo que debe entenderse como el instrumento que señala lo que al menos debe ofrecerse y no el tope máximo a entregar.  
Este convenio destaca además por establecer los beneficiarios tipo, es decir, la población que al menos debe suponerse como derechohabiente de un beneficio, y la tasa de reemplazo mínima que debe entregarse a tales beneficiarios.
- Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, núm. 67.  
Si bien se trata de un documento no vinculatorio y de adopción previa al Convenio 102, en él destaca la figura del seguro social obligatorio como fundamento de los sistemas de beneficios para la seguridad social, seguido de la asistencia social.
- Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, núm. 128.

<sup>30</sup> ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ONU, 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> OIT, *Normas actualizadas de la OIT sobre la seguridad social*, OIT, 2020. Disponible en [https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/wcms\\_221650/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/wcms_221650/lang--es/index.htm)

Se trata de una revisión del Convenio 102 en las partes correspondientes a los beneficios por las contingencias descritas y su relevancia estriba en que ofrece mayor especificidad sobre las características que deben tener los sistemas de beneficios, además de elevar las tasas de reemplazo establecidas en el Convenio 102, como por ejemplo, a 60% en caso de una pensión por vejez.

- Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, núm. 131.

Este documento aconseja, entre otras cosas destacables, elevar 10 unidades porcentuales las tasas de reemplazo establecidas en el Convenio 128, es decir, en el caso de vejez, se sugiere una tasa de reemplazo de 70%. Asimismo, establece condiciones especiales para recibir pensiones reducidas cuando las personas se encuentran imposibilitadas para cumplir al 100 % con las condiciones de adquisición de los sistemas de pensiones.

- Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, núm. 121.  
Análogamente al Convenio 128, éste revisa y actualiza las características deseables de los seguros de riesgos profesionales, entre ellos las pensiones que deben otorgar.
- Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, núm. 121.  
Se trata de un instrumento semejante a la Recomendación 131, pero aplicable a los seguros de riesgos profesionales.
- Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, núm. 157 y Recomendación

sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, núm. 167.

Ambos instrumentos tratan sobre la protección a las personas trabajadoras migrantes, con la finalidad de que no pierdan sus derechos adquiridos al mudarse de un país a otro, sin embargo, en países donde desafortunadamente el sistema de pensiones se encuentra fragmentado, el Convenio 157 y la Recomendación 167 pueden ofrecer visos de solución para una integración adecuada entre todos los sistemas existentes.

- Recomendación sobre los pisos de protección social, núm. 202.

Por último, el más reciente de los instrumentos sobre la materia, refuerza la idea de que en cada país, para todas y cada una de las personas, se ofrezca una garantía básica de seguridad social, entre ellas el ingreso en cada una de las etapas de la vida: niñez, edad adulta y tercera edad, basada en al menos 18 principios que como puede verse, no contravienen a los Principios de la Seguridad Social Americana:<sup>33</sup>

- a) Universalidad de la protección, basada en la solidaridad social.
- b) Derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional.
- c) Adecuación y previsibilidad de las prestaciones.

<sup>33</sup> OIT, *Recomendación sobre los pisos de protección social*, OIT, 2012. Disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO)

- d) No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales.
- e) Inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal.
- f) Respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social.
- g) Realización progresiva, incluso a través del establecimiento de objetivos y plazos.
- h) Solidaridad en la financiación, asociada con la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social.
- i) Consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones.
- j) Gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes.
- k) Sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad.
- l) Coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo.
- m) Coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social.
- n) Servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social.
- o) Eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;
- p) Seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica.
- q) Pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores.
- r) Participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

Como puede observarse hasta ahora, el diseño de un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible es una tarea altamente compleja, que aún debe considerar más factores que los descritos hasta este punto, pues los siguientes pasos consisten en analizar el entorno demográfico, económico y financiero del país.

Las siguientes dos subsecciones ofrecen una guía sobre los elementos que deben ser considerados, sin que por ello se entienda que son los únicos a tomar en cuenta en el diseño de un sistema de pensiones, pues, como también se ha indicado, el sistema debe ser un traje a la medida que atienda las necesidades de la población donde será instaurado.

### *3.3 Factores demográficos*

¿Cómo podría un médico diagnosticar a un paciente sin antes conocer sus antecedentes familiares, saber de sus padecimientos e, incluso, realizarle análisis clínicos? ¿Sería viable que una abogada tomara la defensa de una persona sin estudiar a conciencia su expediente legal?

Estas preguntas simplemente son una analogía de lo que debe pasar en la construcción de un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible, pues sin analizar y comprender la estructura y evolución de la población de un país, última destinataria y beneficiaria del sistema, éste podría estar construido en una “realidad paralela”.

Esto es quizá lo que ocurrió cuando se construyeron los esquemas teóricos de ahorro previsional, pues no consideraron elementos tan importantes como la esperanza de vida diferenciada entre el género femenino y el masculino, la inequidad de género en los mercados de trabajo, la densidad de cotización diferenciada también por género o la composición familiar de la sociedad.<sup>34</sup>

Si bien este documento no busca ser un manual de estudio de población, señala los principales elementos que deben ser tomados en cuenta cuando se realiza el diseño de un sistema de pensiones.

### 3.3.1 Estructura de la población cubierta

Al referirse al término *estructura de la población*, se habla de cómo ésta se compone actualmente y cómo ha ido evolucionando hasta llegar a la composición actual, a partir de lo cual se pueden también construir hipótesis sobre el probable comportamiento futuro.

La composición puede estudiarse desde diferentes enfoques, por ejemplo, dividiendo a la población por edades y género, por grupos quinquenales, por cohortes, etcétera, sin embargo, siempre será mejor contar con datos desagregados que permitan hacer

<sup>34</sup>Para un análisis extenso y ejemplificativo en algunos casos de la región, puede consultarse CEPAL, *De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Estudios, núm. 2 (LC/PUB.2019/4-P), Santiago, 2019. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44488/4/S1900077\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44488/4/S1900077_es.pdf)

cálculos propios como tasas de dependencia, de mortalidad, o de natalidad e indicadores y gráficos ilustrativos como las pirámides de población.

En ocasiones, incluso es posible construir algunas hipótesis a partir de la información desagregada, sin embargo, debe considerarse la posibilidad de utilizar hipótesis ya construidas por agencias y organismos especializados en el tema, como pueden ser las oficinas nacionales de estadística, las agencias nacionales especializadas en estudios de población o los organismos internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas o la División de Población de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

No debe olvidarse que las fuentes de información de la población y las hipótesis utilizadas para suponer su probable evolución pueden tener prioridad, las cuales por obviedad debieran ser:

- a) La información de la propia institución.
- b) La información de instituciones semejantes dentro del país.
- c) La información de agencias nacionales.
- d) La información de agencias y organismos internacionales especializados.
- e) La información de instituciones semejantes en otros países.

Y siempre será tarea de las instituciones comenzar a generar sus propias bases de datos, las cuales paulatinamente permitirán que las instituciones sean autosuficientes en su información y la construcción de sus propias hipótesis, desplazando la información “prestada” de otras instituciones.

### 3.3.2 Transición demográfica

Un fenómeno que merece especial atención en el estudio de la población que será beneficiaria de un sistema de pensiones, es el conocido como transición demográfica. De acuerdo con el Dr. Virgilio Partida, este fenómeno “alude al paso de altos niveles de natalidad y de mortalidad sin control, a bajos niveles controlados”,<sup>35</sup> esto tendrá un impacto futuro en los sistemas de pensiones, pues implica que el grupo de población en la tercera edad será cada vez más numeroso y representará un mayor porcentaje de la población total.

Sin embargo, no debe confundirse el proceso de transición demográfica con otro fenómeno conocido como “bono demográfico”, pues éste es una consecuencia del primero y si bien dicho fenómeno existe o ha existido y tiene aplicación en algunas áreas como el mercado laboral, en materia de pensiones no tiene aplicación al basarse en la idea de que muchas personas jóvenes con trabajo formal pueden aportar para pagar las pensiones del grupo de personas pensionadas. Esto en sí implicaría financiar las pensiones a través del reparto puro, cuya inadecuada aplicación ya se ha estudiado.<sup>36</sup>

La simulación del proceso de transición demográfica será de suma importancia en las proyecciones actuariales, y para ello es altamente recomendable contar al menos con una proyección general de la población<sup>37</sup> en la que las hipótesis de fertilidad y mor-

talidad reflejen dicho proceso y permitan contar con adecuadas estimaciones sobre el grupo de población que en el futuro podría requerir de una pensión por vejez o cualquier otra causa que se analice establecer en el sistema de pensiones.

### 3.4 Factores económico-financieros

Junto con los factores demográficos, los económico-financieros son factores externos (variables exógenas) sobre los que no se puede tener control desde la administración y gestión de los sistemas de pensiones. Desafortunadamente, a diferencia de los factores demográficos, los económico-financieros son de mayor volatilidad y su impacto negativo puede ser mayor y afectar, dependiendo del tiempo de operación del sistema, en el corto plazo o mediano plazo.

Por consiguiente, los factores externos deben monitorearse de forma constante para evitar que su impacto sea negativo, es decir, es indispensable desarrollar una valuación actuarial que ayude a identificar de manera anticipada posibles afectaciones que si bien, bajo un diseño adecuado del sistema de pensiones, no deben impactar en el corto plazo, en el mediano y largo plazo podrían generar inviabilidad financiera.

Las siguientes subsecciones tratan de dos de los factores económico-financieros que más pueden impactar en los sistemas de pensiones y sobre los que hay que tener un seguimiento constante.

<sup>35</sup> Virgilio Partida Bush, *La transición demográfica y el proceso de envejecimiento*, SCIELO, México, 2005.

<sup>36</sup> Un estudio más amplio de la inconveniencia de aplicar el bono demográfico en los sistemas de pensiones puede verse en Daniela Alejandra González Ramírez, *Sobre el impacto del bono demográfico en los sistemas de pensiones de la seguridad social*, México, 2015.

<sup>37</sup> Para conocer la metodología de un modelo estándar de proyección de la población, puede consultarse: Pierre Plamondon, *et al.*, *Actuarial Practice in Social Security*, OIT, Ginebra, 2002.

### 3.4.1 Mercados de trabajo (formalidad, informalidad y nuevas formas de trabajo)

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su documento “Panorama de las Pensiones 2019”,<sup>38</sup> los países deben fortalecer sus sistemas de pensiones para adaptarse a los cambios de los mercados laborales. Esto en sí puede ser visto como un severo problema, pues se aceptaría que los sistemas de pensiones dependen única y exclusivamente de los mercados laborales y por ello deben adaptarse a su evolución. Si bien en la fuerza laboral se encuentra una de las categorías de personas o entidades que pueden contribuir a la financiación de los sistemas de pensiones, reconocidas desde el Informe sobre seguros sociales y servicios afines de Beveridge en 1942,<sup>39</sup> los integrantes de dicha fuerza no son las únicas personas que directa o indirectamente podrían contribuir a la financiación.

Por otro lado, previamente se ha señalado que los sistemas de pensiones no pueden arreglar las distorsiones y/o vicios de otras áreas como los mercados laborales, sin embargo, deben atender los problemas que éstos generan en detrimento del bienestar de las personas que requieren una pensión, por lo que indiscutiblemente toma de nueva cuenta relevancia el poder incrementar la cobertura de los sistemas de pensiones, no necesariamente a través de intentos probadamente fallidos de incorporación de toda la fuerza laboral a un seguro social (como se pretendía en los orígenes de este instrumento) o de incorporación al ahorro previsional (como se ha pretendido recientemente), sino combinando diferentes ins-

trumentos que den como resultado el sistema multipilar del que ya se ha hablado.

### 3.4.2 Inflación y tasas de inversión

Con cierta razón se dice que la inflación es el mayor enemigo de los cálculos actuariales, puesto que en materia de pensiones, éstos se desarrollan a largo plazo (al menos 75 años de acuerdo con los estándares internacionales para la práctica actuarial); lapso en el que es imposible determinar con certeza plena cuál será el aumento del nivel general de precios de la economía de un país o en aquellos en las que pudieran canalizarse recursos para inversiones en el extranjero.

Mientras que en la protección social y la asistencia social, cuyos recursos para financiación se suelen estimar anualmente como parte del presupuesto de gobierno, pudiera no ser crucial el proceso inflacionario, en el seguro social y la previsión social, el impacto negativo pudiera generarse si las tasas de interés alcanzadas en las inversiones de las reservas actuariales no son las que se recomiendan en las valuaciones actuariales.

Caso especial en el que la inflación pudiera ser un factor con impacto aún más catastrófico, es el ahorro previsional, pues mientras en los instrumentos donde existe una reserva, las posibles pérdidas pueden diluirse bajo el principio de la mancomunidad de riesgos, en el ahorro en cuenta individual, es la persona propietaria del fondo de ahorro la única responsable de asumir las pérdidas que se generen por el impacto de la inflación.

Por consiguiente, aun cuando existen metodologías estocásticas utilizadas para estimar tasas de interés (reales o nominales) es pertinente y recomendable utilizar hipótesis financieras conser-

<sup>38</sup> OCDE, *Panorama de las pensiones 2019*, OCDE, 2019. Disponible en <https://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

<sup>39</sup> Sir William Beveridge, “Social Insurance and Allied Services”, Londres, 1942, pp. 20-22.

vadoras que protejan los recursos financieros de los sistemas de pensiones bajo los siguientes principios:

- a) Rendimiento real positivo, es decir, por arriba de la inflación.
- b) Seguridad, que implica la minimización del riesgo de inversión y conexos, para evitar pérdidas.
- c) Liquidez, pues con base en los estudios actuariales, deben elegirse las inversiones adecuadas que permitan que el sistema cuente siempre con el dinero para cubrir el pago de las pensiones que se requiera.

Hasta este punto se han mostrado de forma vinculada y ordenada todos y cada uno de los elementos que deben ser tomados en cuenta para el diseño e implementación de un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible, por lo que en la siguiente sección se describirá el proceso para la construcción del sistema, donde deben involucrarse y tomarse en consideración todos los elementos hasta ahora analizados.

## 4. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

Recopilando todos los elementos hasta ahora analizados, podemos concluir que la consolidación de un sistema de pensiones exitoso requiere:

### 4.1 *Diálogo social extendido.*

De acuerdo con la OIT, “el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas (...) entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales”,<sup>40</sup> sin embargo, también en sectores como el académico y los organismos internacionales técnicos especializados, se encuentra experiencia y conocimiento que deben ser escuchados. De igual forma, deben ser escuchadas todas las personas que deseen aportar ideas, por lo que el primer paso es llevar a cabo un diálogo social extendido en el que todas las personas y entidades que quieran aportar ideas o simplemente expresarse, lo puedan hacer.

<sup>40</sup> OIT, *Diálogo Social*, OIT, 2012.

#### 4.2 Diseño teórico.

El resultado del diálogo social debe dar paso a una primera propuesta de sistema que incluya todos los elementos aquí estudiados, que se haga pública y sea sometida al escrutinio de todos los actores de la sociedad que quieran expresarse, incluso a través de canales que la tecnología actualmente permite, como redes sociales.

Tras un periodo de discusión, la propuesta debe ser ajustada y quedar lista para el siguiente paso: ser valuada actuarialmente.

#### 4.3 Valuación actuarial.

Una valuación actuarial es un estudio técnico que a través de las herramientas de las matemáticas, la estadística, las finanzas, la economía, entre otras, permite estimar el probable comportamiento futuro de las variables que impactan en un sistema de pensiones y con ello calcular su financiación. Basta recordar las palabras del Dr. Fabio Durán citadas en este documento en la sección 2.3.6.1.

Puesto que de tales estimaciones depende el futuro de los sistemas de pensiones, es requisito que el estudio técnico sea desarrollado bajo estándares internacionales para la práctica actuarial. De acuerdo con la AIA es relevante que la práctica actuarial en materia de seguridad social (como en las demás áreas del ejercicio de la profesión) se guíe por principios que permitan garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones en el corto, mediano y largo plazo.

No debe dejarse de lado que, cuando el resultado de la valuación actuarial está listo, es probable que sea necesario regresar al punto 4.2 si se presentan situaciones como costos tan elevados

que sería imposible su aplicación o sostenibilidad financiera por un periodo de tiempo muy corto.<sup>41</sup>

#### 4.4. Implementación.

Este paso consiste en plasmar el diseño y las recomendaciones de la valuación actuarial, en un marco legal que se apegue a la estructura del orden jurídico del país. Si el diálogo fue adecuado, el legislativo podría tomar como suyo el marco legal propuesto.

#### 4.5 Gestión y administración.

Basada en principios de buena gobernanza, solvencia, transparencia y rendición de cuentas, y con un enfoque de administración integral de riesgos, la misma legislación debe establecer la forma en que será administrado y gestionado el sistema de pensiones.

El diseño jurídico debe ser igualmente cuidadoso para evitar dejar vacíos legales que pudieran generar inviabilidad en el sistema por causa de la mala gestión y administración. Baste recordar que muchos sistemas de pensiones en América tuvieron fracasos precisamente en este ámbito.

#### 4.6 Evaluación continua.

En semejanza con lo que ocurre en el proceso administrativo, donde la evaluación desempeña un papel de mejora continua, en un sistema de pensiones la evaluación periódica debe ser esencial para

<sup>41</sup> De acuerdo con Plamondon, *et al.*, p. 34. El proceso de valuación requiere el adecuado seguimiento de 10 pasos, entre los que se encuentra el análisis de sensibilidad (diferente de los varios escenarios que deben desarrollarse) para tener una valuación actuarial óptima.

garantizar que se están cumpliendo los supuestos y las bases sobre las cuales se fundamentó el sistema de pensiones y en su caso tomar con suficiente antelación las decisiones que eviten el colapso del sistema.

Como podrá comprobarse de la lectura del punto 4 de este documento, parece sencillo poder diseñar e implementar un sistema de pensiones, pero realmente es una tarea compleja, dado que deben contemplarse cuando menos todos los elementos descritos en las tres primeras secciones de este trabajo. Por ello, una propuesta óptima de un sistema de pensiones (creación o reforma) no puede surgir de un anuncio meramente político e incluso de un debate parlamentario que no escuche, como también fue referido, al menos las voces del sector empleador y de personas trabajadoras, más el sector académico y los organismos internacionales especializados en la materia, como son la OIT, la AISS, la OISS y la CISS.

La sección 5 de este análisis documenta el extenso proceso que fue llevado para construir una propuesta integral de reforma al sistema de pensiones en México que, no sobra reiterar, no debe ser tomada como receta para otras naciones de la región, pero puede, junto con las cuatro primeras secciones del presente trabajo, servir de guía para construir reformas óptimas e integrales a sistemas de pensiones en cualquier país, de manera que éstos sean igualitarios, justos y sostenibles.

Sea ésta una contribución más de la CISS a su membresía y a todas las naciones del mundo a quienes pueda servir.

## 5. EJERCICIO DE CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PENSIONES IGUALITARIO, JUSTO Y SOSTENIBLE: MÉXICO 2021

### 5.1 Antecedentes

En agosto de 2004, la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) celebró el I Simposio Nacional Académico sobre la Problemática de las Pensiones y la Seguridad Social. Con tan sólo siete años de operación del sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro, en el medio académico comenzaban a escucharse más las voces que desde el inicio del sistema alertaban sobre su inoperancia, al mismo tiempo que reconocían otros problemas dentro del tema pensionario, como el pasivo laboral de Petróleos Mexicanos y proponían alternativas para su atención.<sup>42</sup>

El debate continuó a un nivel moderado aun cuando en Chile, donde el mismo sistema operaba desde 1981, ya se alertaba sobre los resultados que se esperarían de un sistema en el que el ahorro individual forzoso era de 10% del sueldo de los trabajadores, cifra que representa 53% más de ahorro que en México, y los rendi-

<sup>42</sup> Alejandro Hazas Sánchez, *Cómo revertir el pasivo laboral de Petróleos Mexicanos*, s. ed., México, 2004.

mientos de las inversiones de los fondos habían sido mayores en un inicio.<sup>43</sup>

A pesar de ello, en 2007 México también reformó de manera exprés<sup>44</sup> la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las personas trabajadoras del Estado (LISSSTE) para, entre otros cambios, desaparecer el Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global y sustituirlo por un Seguro de invalidez y vida y uno de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, semejantes a los que operaban en la Ley del Seguro Social (LSS) desde 1997.

Adicional a las reformas de estos seguros sociales, comenzó una oleada de cambios en sistemas de pensiones de tipo ocupacional, es decir, en fondos de previsión social emanados del Derecho del Trabajo, que por ley podían ser complementarios o sustitutivos de los beneficios establecidos en la LSS o la Ley del ISSSTE. De esta forma, se promovieron sendas reformas a los contratos colectivos de universidades públicas y de sindicatos relevantes como el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (2008) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (2015), transformándolos en esquemas de ahorro individual para las nuevas generaciones de trabajadores.

Este importante grupo de cambios —que a la fecha no han cesado—<sup>45</sup> tenían originalmente como motor y sustento los Planes

<sup>43</sup> Nicolás Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2000.

<sup>44</sup> El proceso legislativo para la nueva Ley comenzó el 15 de marzo de 2007 con la presentación de la iniciativa por parte del diputado Samuel Aguilar Solís y se concluyó con la sanción del Poder Ejecutivo y la publicación del decreto, el 31 de marzo del mismo año.

<sup>45</sup> En 2020 fueron modificados los contratos colectivos del personal administrativo y académico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Nacionales de Desarrollo 2007-2012<sup>46</sup> y 2013-2018,<sup>47</sup> pues ambos promovían la creación de un sistema nacional de pensiones basado en cuentas individuales, a pesar de que en 2008 y 2015 Chile conformó comisiones técnicas que analizaron cómo reformar su sistema de pensiones debido a los bajos montos que éste había comenzado a entregar.

Sin aparente ánimo de reformar de manera integral el sistema de ahorro individual forzoso, en 2008 Chile propuso establecer una pensión básica solidaria para quienes no alcanzaran a acumular suficientes recursos en sus cuentas en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mientras que en 2015 su principal propuesta, la cual todavía no se implementa, se basó en complementar el sistema de ahorro con la creación de un fondo solidario común, que sería financiado por los empleadores.<sup>48</sup>

Ambas revisiones debieron ser un llamado de atención para México, donde se inició el sistema de ahorro forzoso como único pilar para financiar las pensiones por vejez 16 años después que en Chile, con tasas de aportaciones más bajas y condiciones de adquisición relativamente iguales,<sup>49</sup> sin embargo, los principales esfuerzos en el país se han enfocado, incluso todavía a inicios de 2019, en mantener el sistema de ahorro individual forzoso para el retiro, aplicando reformas parciales de tipo paramétrico, muchas

<sup>46</sup> Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, 2007, estrategia 2.4, numeral 2.3: Sistema Nacional de Pensiones. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007)

<sup>47</sup> Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, objetivo 2.4, estrategia 2.4.3, línea de acción 7: Impulsar la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, considerando transiciones hacia esquemas de contribución definida. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

<sup>48</sup> Desde 1981, Chile tiene un sistema unipartita de cuotas y aportaciones para el retiro, en el que la persona trabajadora se encuentra obligada a ahorrar 10% de su salario previsional.

<sup>49</sup> En Chile, la ley presenta edades de retiro diferenciadas, pues mientras para los hombres se solicitan 65 años, las mujeres pueden teóricamente pensionarse a partir de los 60 años.

de ellas basadas en un único documento expuesto en la siguiente sección, el cual ha sido retomado en diversas ocasiones por diversas entidades.

Afortunadamente, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que tiene como una de sus principales tareas promover y fomentar la seguridad social en las Américas, a tan solamente dos años de que en teoría se puedan pensionar las primeras personas que financiaron su pensión completamente a través del ahorro individual obligatorio, retomó el tema a través del diálogo social, el desarrollo de mesas técnicas especializadas y la revisión de experiencias internacionales, con el objetivo de presentar una propuesta de reforma integral que, atendiendo a los estándares internacionales y los convenios ratificados por México, permita ofrecer a la población beneficios suficientes, óptimamente financiados y con un marco regulatorio sólido.

Con base en los temas desarrollados en este documento, las siguientes secciones tienen entre sus objetivos, describir el breve proceso de reforma que se ha llevado a cabo en el 2020 en México, así como revisar, sintetizar y contrastar las propuestas de reforma al actual sistema de pensiones en el país que, por haber sido emitidas por organismos nacionales e internacionales de relevancia, se consideran importantes dentro del debate nacional, así como determinar la viabilidad<sup>50</sup> de las mismas en caso de implementarse.

Dichas propuestas son:

- a) OCDE (2016), retomada por la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (Amafore) entre

<sup>50</sup> Para efectos de esta nota se entenderá que una propuesta es viable cuando se determine que puede ofrecer a las personas trabajadoras beneficios suficientes, a partir de los recursos que se proponen aportar para tal efecto y estableciendo explícitamente los elementos que conforman la propuesta, así como las reformas legales que se requieran implementar.

2016 y 2018; y por el actual titular de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carlos Noriega Curtis y la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (2020);

- b) Asociación Mexicana de Actuarios Consultores (AMAC) (2018);
- c) The Aspen Institute México (2018);
- d) Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019); y
- e) Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2020).

## 5.2 Propuestas para reformar el sistema de pensiones mexicano

### 5.2.1 OCDE, 2016: la propuesta más citada

El ocho de septiembre de 2013, como parte de la Propuesta de Paquete Económico 2014, el entonces presidente Enrique Peña Nieto envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley que pretendía crear una pensión para todas aquellas personas que al menos tuvieran 65 años; tal iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados, sin embargo, fue desechada en el Senado de la República.

Simultáneamente, como ya fue mencionado, se iniciaron negociaciones contractuales para reformar los sistemas de pensiones que, derivados de la contratación colectiva, tenían grandes sindicatos de empresas públicas como Petróleos Mexicanos. Con el propósito de alcanzar estas metas, incluso el Gobierno Federal llegó a proponer la asunción de parte del pasivo pensionario de es-

tas entidades, convirtiéndolo en deuda pública.<sup>51</sup> A pesar de estos esfuerzos, el gobierno no lograba establecer la pensión universal, ni crear el sistema nacional de pensiones basado en cuentas individuales.

Fue así que, por petición expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), esta organización presentó al Secretario de la OCDE en octubre de 2015 el informe titulado: “OECD Reviews of Pension Systems: Mexico”, en el que destacan dos propuestas: establecer una pensión universal para personas adultas mayores y transformar todos los sistemas de pensiones, sin importar si emanan del derecho de la seguridad social o del derecho del trabajo, en sistemas de ahorro individual.<sup>52</sup>

No obstante, el informe a cargo del Sr. Pablo Antolin Nicolas, economista principal de la Unidad de Pensiones Privadas de la OCDE, fue más allá de estas dos simples recomendaciones, pues puso en tela de juicio la viabilidad de los beneficios de la generación de transición de la LSS (generación 73) y una de las generaciones de transición de la LISSSTE (generación del 10º transitorio) que refiere al grupo de personas trabajadoras que no aceptaron un bono de reconocimiento para mudar al sistema de cuentas individuales.

El siguiente cuadro resume lo que Antolin Nicolas marca como áreas de mejora del sistema de pensiones en México y las propuestas para un sistema de ahorro individual forzoso para el

retiro, que él mismo señala como exitoso pero perfectible desde su establecimiento en México en 1997.<sup>53</sup>

Área de oportunidad	Resumen de propuesta de mejora
Cambios paramétricos	<p>Reducir la contribución compartida gubernamental para las personas trabajadoras del sector público.</p> <p>Disminuir el límite máximo salarial para las personas trabajadoras del sector privado de 25 a 10 veces el salario mínimo.</p> <p>Disminuir la pensión a sobrevivientes.</p> <p>Incrementar la edad efectiva de retiro, vinculándola a la esperanza de vida.</p> <p>Restringir los esquemas de retiro anticipado en las generaciones de transición.</p> <p>Incrementar las condiciones de adquisición en las generaciones de transición del sector público.</p>
Transición del sistema “antiguo” al “nuevo”	<p>Enviar a las generaciones de transición íntegramente al sistema de cuentas individuales, prorrateando la financiación de sus beneficios con una proporción de acuerdo con los derechos adquiridos en su sistema vigente y financiando el resto con el ahorro acumulado en sus cuentas individuales a partir del cierre de los sistemas y hasta alcanzar las nuevas condiciones de adquisición.</p>
Nivel de contribuciones obligatorias	<p>Incrementar el monto de cuotas y aportaciones a un nivel entre 13% y 18%, por considerar que sería suficiente para alcanzar una tasa de reemplazo de al menos 50% (con una probabilidad de 0.75 a 0.90) si se cotizan 40 años.</p>
Red de protección social de la vejez (pensiones sociales) [sic]	<p>Incrementar el monto y la cobertura de las pensiones de financiación indirecta y vincularla con la pensión mínima garantizada que establecen los ordenamientos legales.</p>

<sup>51</sup> Véase DOF, “Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias”, 2015. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421293&fecha=24/12/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421293&fecha=24/12/2015).

<sup>52</sup> OECD, “OECD Reviews of Pension Systems: Mexico”, 2016. Disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-reviews-of-pension-systems-mexico\\_9789264245938-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-reviews-of-pension-systems-mexico_9789264245938-en)

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 3.

Área de oportunidad	Resumen de propuesta de mejora
Fragmentación del sistema	Condicionar las transferencias a los niveles de gobierno estatal y municipal, a la adopción del esquema nacional.
	Homologar las condiciones de adquisición en todos los sistemas pensionarios sin importar su origen y garantizar la portabilidad [sic] entre los regímenes de pensiones especiales.
	Condicionar parte de las transferencias a los gobiernos locales a la sustitución de los esquemas existentes y adoptar un plan nacional de pensiones.

Fuente: Elaboración propia con base en OECD, 2016.

Sobra señalar que el informe fue bien visto y promovido por la Consar y la Amafore, la cual precisamente en 2016 realizó la Primera Convención Nacional de Afores; sin embargo, el estudio conducido por la OCDE no tuvo eco en el poder legislativo, llegando incluso a ser fuertemente cuestionado en la Semana Nacional de la Seguridad Social 2016 en el Senado de la República.<sup>54</sup>

No obstante, al aproximarse el proceso electoral del 2018, en el que serían electas las autoridades y representantes populares que ejercerían sus cargos en el momento en que se pensionarían las primeras personas que íntegramente cotizaron en los sistemas de cuentas individuales, surgieron algunas propuestas que retomaban el estudio de la OCDE, sea para proponer medidas semejantes o cuando menos como referencia de la grave situación que se avecina en México a partir del 2021.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Véase Videoteca de la Semana Nacional de la Seguridad Social 2016. Disponible en [https://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad\\_social/semana\\_nacional\\_2016.php](https://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_social/semana_nacional_2016.php)

<sup>55</sup> La propia OCDE en su estudio señala (p. 4) que según sus cálculos “una tasa de contribución de 6.5%, en el mejor de los casos, puede llevar a una tasa de reemplazo de apenas 26% para el trabajador promedio”.

La generación de propuestas se extendió hasta el año 2019, y a continuación se resumen.

### 5.2.2 AMAC, 2018: una propuesta poco difundida

El 27 de abril de 2018, el entonces presidente de la AMAC, el Act. Roberto Rocha López, anunció que la Asociación que presidía presentaría una “propuesta integral para solucionar problema de sistema de pensiones”,<sup>56</sup> la cual sería llevada a los candidatos a la Presidencia de la República, así como a aquella persona que resultara ganadora en el proceso electoral.

De acuerdo con la AMAC, la propuesta debía integrar el Sistema Nacional de Pensiones, a cargo de un Instituto Nacional de Pensiones y bajo la regulación de una ley marco pensionaria, la cual permitiría que las personas del país accedieran a una pensión de hasta cuatro componentes:

- Beneficio universal a las personas de nacionalidad mexicana de 65 años, de un monto de \$1500.00, financiado con recursos públicos y un fondo asistencial.
- Beneficio básico con topes mínimo y máximo, para personas que coticen en planes públicos hasta por 15 años, en un fondo solidario que debe recibir 8% del salario de las personas trabajadoras y una aportación gubernamental de 0.225% del salario, más una cuota social.
- Beneficio complementario de hasta 18% del sueldo de las personas que se encuentren en el mercado formal de trabajo,

<sup>56</sup> AMAC, “¿En qué consiste la propuesta integral para solucionar el problema de pensiones?”, 2018. Disponible en <https://www.amac.mx/post/en-qu%C3%A9-consiste-la-propuesta-integral-para-solucionar-el-problema-de-pensiones>

y coticen hasta por 15 años a una AFORE con un 6.5% de su salario en el sector privado y un 11.3% en el sector público.

- d) Beneficio voluntario de hasta 65% del sueldo para las personas mexicanas que quieran ahorrar a través de un plan privado de pensiones, un seguro de retiro o un producto del sector financiero.

A pesar de ser una propuesta que en teoría debiera contar con un sustento técnico-actuarial que permitiera demostrar su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo, ésta no ofreció reporte alguno de la valuación actuarial al respecto y, como puede corroborarse en el único documento disponible,<sup>57</sup> no ofrece mayores detalles sobre los montos de pensión en el segundo componente. Asimismo, a pesar de proponer retirar del IMSS y el ISSSTE el tema pensionario, tampoco estableció quién administraría y gestionaría los componentes mencionados en los incisos a) y b); además de descargar la mayor responsabilidad en el componente del inciso d), suponiendo una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta que incentive el ahorro voluntario para el retiro.

Tras un seguimiento de esta propuesta, puede inferirse que únicamente consistió en líneas generales que quizá, de haber sido aceptadas, habrían sido valuadas para conocer su viabilidad plena y su posterior implementación en la regulación respectiva.

### 5.2.3 The Aspen Institute México, 2018: revive la propuesta de la OCDE

The Aspen Institute México se define a sí mismo como “una organización de la sociedad civil, con base en la Ciudad de México, que desarrolla actividades vinculadas a la educación, el liderazgo y las políticas públicas, a través de la promoción de diálogos abiertos, plurales y partidistas, sobre asuntos y temas de importancia para la sociedad. Es presidida por Juan Ramón de la Fuente, ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, y cuenta entre sus filas a reconocidos académicos, empresarios y líderes mexicanos”.<sup>58</sup>

En el año 2017, en asociación con Profuturo (Afore), comenzó el estudio del tema pensionario en México, pero basando su análisis y propuesta, entre otros, en el documento de la OCDE y los comentarios de su autor: Pablo Antolin Nicolas, así como en los comentarios y opiniones de la SHCP, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y la Amafore. Por tanto, al darse a conocer el documento final,<sup>59</sup> las recomendaciones mostradas coinciden en gran parte con las sugerencias de la OCDE, añadiendo a la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP como actor principal, en calidad de entidad copartícipe en la regulación y supervisión del sistema de pensiones.

El resumen de propuestas de The Aspen Institute se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>58</sup> Cfr. <http://aspeninstitutemexico.org/quienes-somos-3/>

<sup>59</sup> The Aspen Institute, “Perspectivas futuras del sistema de pensiones en México: Una visión plural en beneficio de los trabajadores”, 2018. Disponible en <http://aspeninstitutemexico.org/wp-content/uploads/2018/12/Perspectivas-futuras-del-sistema-de-pensiones-en-Me%20c%81xico-Una-visio%cc%81n-plural-en-beneficio-de-los-trabajadores-2018.pdf>

<sup>57</sup> AMAC, “Propuesta para resolver la problemática de pensiones en México”, 2018. Disponible en <http://xyz.conacmexico.org.mx/images/Vernica-Gonzlez.pdf>

Problemática	Propuesta
Desconocimiento del pasivo pensionario	Realizar estimaciones que permitan estimar la totalidad del pasivo pensionario, cuyo nombre correcto es pasivo actuarial y refiere al valor presente de todas las obligaciones probables presentes y futuras.
Baja cobertura	<p>Establecer una pensión universal para todas las personas adultas mayores, eliminando los programas sociales análogos, así como la pensión mínima garantizada establecida en la LSS y la LISSSTE.</p> <p>Forzar a las personas trabajadoras independientes a aportar a una cuenta individual de ahorro para el retiro, pero únicamente a los menores de 45 años, empezando con 1.125% de sus ingresos e incrementando dicho porcentaje hasta el 12% en un lapso de 10 a 15 años.</p> <p>Fomentar la incorporación de las personas trabajadoras informales a través de aportaciones solidarias del gobierno e incentivos fiscales.</p>
Desconocimiento de los costos de las generaciones de transición	Reformar a las generaciones de transición para que se les emita un bono de reconocimiento que teóricamente reconozca sus derechos adquiridos y con el mismo muden al esquema de ahorro individual forzoso.
Incremento en la esperanza de vida	Elevar la edad de retiro a 67 años y no mantenerla fija, sino actualizarla conforme se incremente la esperanza de vida de la población.
Fragmentación y falta de conservación de derechos	Incorporar todos los sistemas de pensiones especiales al sistema de ahorro individual obligatorio
Beneficios insuficientes	Elevar la tasa de cuotas y aportaciones al 16% con los siguientes componentes: 11% obligatorio.

Problemática	Propuesta
	<p>5% opcional, trasladando las aportaciones de los Fondos de Vivienda.</p> <p>Asimismo, forzar a los patrones a destinar anualmente a la cuenta individual el monto de la prima de antigüedad que establece la Ley Federal del Trabajo.</p> <p>Establecer una aportación gubernamental especial para las mujeres.</p> <p>Llevar al sector privado el ahorro solidario establecido para el sector público en 2007.</p> <p>De igual forma, la propuesta aspira a que el monto de aportaciones pueda llegar al 19% reforzando el ahorro voluntario.</p>
Gestión	<p>Dotar a la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP de facultades para establecer algunos parámetros como la edad de retiro.</p> <p>Modificar la normativa de la Consar para flexibilizar regímenes de inversión, traspasos de cuentas individuales, opciones para la entrega de recursos al retiro de la persona trabajadora, entre otras.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en The Aspen Institute México, 2018.

Como puede observarse, con acciones más específicas que las propuestas por la OCDE, The Aspen Institute México sugiere también establecer solamente dos pilares en el sistema pensionario mexicano: una pensión universal para personas adultas mayores (en este caso a los 67 años con posteriores incrementos en la edad), y una pensión a la que pueda accederse a través del ahorro individual forzoso, y en algunos casos voluntario, promovido por el gobierno a través de transferencias e incentivos fiscales.

#### 5.2.4 BID, 2019: recapitulación de las propuestas OCDE y The Aspen Institute México

Bajo el título: “Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo”,<sup>60</sup> el BID emitió en marzo de 2019 la Nota técnica núm. IDB-TN-1651, en la que los hallazgos no eran diferentes a los ya conocidos: fragmentación, baja cobertura, insuficiencia de beneficios, inequidad, etcétera.

En esta nota, el BID enlistó de manera aún más específica posibles acciones para reformar el sistema, sin desviar mucho la ruta planteada por la OCDE en 2015 y de forma semiparalela a la de The Aspen Institute México, en un número importante de temas.

Las principales acciones recomendadas por el BID son:

- a) Emitir una Ley Marco que contenga los criterios que todos los sistemas de pensiones, sin importar su naturaleza, deban cumplir.
- b) Crear una institución independiente que proponga cambios y mejoras al sistema, con participación del gobierno, los empleadores y las personas trabajadoras.
- c) Supervisar, regular sancionar a los sistemas de pensiones que no se basen en el ahorro individual.
- d) Promover el ahorro individual a partir de estudios sobre el comportamiento de las personas.
- e) Universalizar e incrementar el monto de la pensión básica, como un componente de todo el sistema de pensiones.

<sup>60</sup> *Ibid.*, “Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo”, 2019. Disponible en [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico\\_del\\_sistema\\_de\\_pensiones\\_mexicano\\_y\\_opciones\\_para\\_reformarlo\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es.pdf)

- f) Incrementar el monto de cuotas y aportaciones al ahorro individual obligatorio.
- g) Reorientar las aportaciones de vivienda al ahorro individual obligatorio.
- h) Mejorar la gestión de las Afore.
- i) Eliminar los tiempos mínimos de cotización, por considerarlos un impedimento para acceder a una renta vitalicia.
- j) Establecer un mecanismo de ahorro complementario forzoso, pero en el que la persona trabajadora decida libremente si permanece o sale del mismo.
- k) Redireccionar automáticamente recursos monetarios disponibles de forma extraordinaria por las personas trabajadoras, como la devolución anual de impuestos.
- l) Promover la creación de trabajo formal.
- m) Volver a reformar los sistemas de las generaciones de transición, para emitirles un bono de reconocimiento y enviarlas al sistema de cuentas individuales.
- n) Establecer sistemas de pensiones basados en cuentas nocionales, en sistemas de pensiones especiales, específicamente ISSSTE [sic], Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y sistemas que fueron denominados como subnacionales.

Si bien en esta propuesta son integrados elementos nuevos como el sistema de cuentas nocionales y la propuesta de retirar de las condiciones de adquisición el tiempo mínimo de cotización, la nota se encuentra mayoritariamente alineada con los documentos de la OCDE y de The Aspen Institute, lo cual queda plenamente corroborado en el Anexo 3 de la publicación del BID,<sup>61</sup> donde se muestra un comparativo de los tres documentos.

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 69-75.

Asimismo, lo que en las propuestas puede observarse es que al menos de manera pública no se conocen los estudios actuarial, económico, financiero y/o jurídico que darían certeza y viabilidad a tales propuestas.

### 5.2.5 CISS, 2020: la propuesta integral de reforma para un sistema igualitario, justo y sostenible

Desde 2019, la Secretaría General de la CISS, atenta a la problemática en la materia que aqueja a los países de su membresía, convocó a un diálogo social que permitiera diagnosticar integralmente la situación actual y probable futura del sistema de pensiones en México, comenzando desde cero y estableciendo como meta una propuesta integral de reforma que atendiera todos los problemas de manera efectiva.

A través de la revisión de experiencias internacionales, pero sin seguir recetas aplicadas en otros países como ya se hizo anteriormente, y escuchando a todas las voces –incluso las que consideran que la situación es complicada, pero puede mejorar si se continúa por la misma vía del ahorro individual–, la CISS realizó mesas técnicas de trabajo en materia actuarial, económica, financiera, jurídica y política; llevó a cabo seminarios de actualización y de análisis sobre los documentos más recientes emitidos por la OIT<sup>62</sup> y la CEPAL,<sup>63</sup> constituyó grupos de trabajo en las diferentes áreas del conocimiento involucradas, y puso a consideración y es-

<sup>62</sup> Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban y Veronika Wodsak, “Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)”, OIT, Ginebra. Disponible en [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/wcms\\_648574/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/wcms_648574/lang--en/index.htm)

<sup>63</sup> Alberto Arenas de Mesa, “Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina”, CEPAL, 2019.

crutinio público los documentos que proponen las líneas generales de acción para reformar el sistema de pensiones en México.<sup>64</sup>

Posteriormente, al revisar minuciosamente todos los comentarios y sugerencias de la población que decidió expresarse, se elaboró un esquema de beneficios acorde con las líneas generales,<sup>65</sup> el cual fue valuado actuarialmente para determinar su viabilidad financiera en un periodo de al menos 75 años (2021-2096) y ajustar los componentes del esquema si fuera necesario.<sup>66</sup>

El esquema ya valuado y ajustado, fue el insumo para la redacción de las propuestas de ordenamientos legales que deberán ser creados o reformados para que el sistema propuesto pueda operar. En el Anexo 5 de esta nota, puede consultarse un resumen de los ordenamientos jurídicos respectivos: Ley General de Pensiones, Ley del Seguro Social y Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.<sup>67</sup>

Por todo lo anterior, la propuesta denominada de ahora en adelante como “CISS-México 2021” (por el año en que se esperaría entrara en operación) a diferencia de las demás citadas en este documento, no sugiere únicamente líneas generales de acción o directrices para llevar a cabo una reforma, sino que presenta un esquema concreto y completo de beneficios, el cual —como ya se

<sup>64</sup> El diagnóstico y líneas generales para la reforma integral del sistema de pensiones en México pueden revisarse en Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, “Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México”, CISS, 2020. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/Una-propuesta-para-reformar-el-sistema-de-pensiones-en-mexico.pdf>

<sup>65</sup> El Anexo 3 de este documento muestra el esquema de beneficios con sus condiciones de adquisición y montos de financiación en su versión final.

<sup>66</sup> El Anexo 4 de este documento muestra los principales resultados de la valuación actuarial, cuyo reporte se encuentra disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/06/Reporte-actuarial-ciss-Propuesta-de-reforma-al-sistema-de-pensiones-mexicano.pdf>

<sup>67</sup> La iniciativa completa de reforma puede ser consultada en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/06/Reporte-actuarial-ciss-Propuesta-de-reforma-al-sistema-de-pensiones-mexicano.pdf>

dijo— fue valuado actuarialmente para garantizar su viabilidad financiera, al mismo tiempo que establece las propuestas de leyes que le den sustento jurídico, considerando que todo esto deberá ser presentado, discutido y aprobado en el H. Congreso de la Unión y sancionado por el titular del Poder Ejecutivo.

Asimismo, es trascendente que si bien una reforma al sistema de pensiones como la que requiere México, idealmente debiera estar acompañada de una reforma fiscal y una laboral, la propuesta “CISS-México 2021” se enfoca únicamente a realizar cambios en los siguientes ordenamientos legales:

- Ley del Seguro Social (reforma)
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (reforma)
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (abrogación)
- Ley General de Pensiones (creación).

Y recomienda que, a mediano plazo, el país inicie la discusión de reformas en los ámbitos fiscal y laboral, que fortalezcan aún más el nuevo sistema de pensiones.

A partir de dicho documento y sus revisiones, se desarrolló el siguiente esquema de varios pilares:

**Esquema general por pilares**

Pilar/Instrumento	Beneficio	Condiciones de adquisición	Monto mensual	Administración	Supervisión y/o regulación
Pilar I: Protección universal	Pensión de financiación indirecta por vejez	65 años y residencia en los Estados Unidos Mexicanos	Un salario mínimo del año en que entre en vigor la ley, actualizado anualmente con la inflación	ANP	Conape

MÁS  
(Solamente uno de los tres, según corresponda)

Pilar II: Seguro social (ámbito federal)	1	IMSS	Pensión de financiación directa por vejez o cesantía <i>IMSS1973</i>	60 a 65 años y 500 semanas de cotización	Según art. 167 de la LSS 1973	IMSS	Conape
		IMSS	Pensión de financiación directa por retiro, vejez o cesantía <i>IMSS1997</i>	60 a 65 años y 1250 semanas de cotización	De acuerdo con ahorro alcanzado	Afore y Aseguradoras privadas (al retiro)	Conape y CNSF
		CM2021	Pensión de financiación directa por vejez o cesantía <i>CM2021/NG</i>	60 a 65 años y al menos 180 meses de cotización (15 años / 780 semanas)	De acuerdo con propuesta CISS	ANP	Conape

Pilar II: Seguro social (ámbito federal)	2		Pensión de financiación directa por vejez o cesantía <i>CM2021/IMSS1997</i>				
		ISSSTE	Pensión de financiación directa por jubilación, retiro por edad y años de servicio o cesantía <i>ISSSTE/10°</i>	De acuerdo con art. 10° transitorio LISSSTE	De acuerdo con art. 10° transitorio	ISSSTE	Conape
		ISSSTE	Pensión de financiación directa por retiro, vejez o cesantía <i>ISSSTE2007</i> <i>ISSSTEBONO</i>	Según Cap. VI, Secc. II, III y IV o arts. 13° a 17° transitorios LISSSTE	De acuerdo con ahorro alcanzado + bono de pensión (si aplica)	Afore y aseguradoras privadas (al retiro)	Conape y CNSF
		CM2021	Pensión de financiación directa por vejez o cesantía <i>CM2021-NG</i> Pensión de financiación directa por vejez o cesantía <i>CM2021/ISSSTE2007</i> Pensión de financiación directa por vejez o cesantía <i>CM2021/ISSSTEBONO</i>	60 a 65 años y al menos 180 meses de cotización (15 años/780 semanas)	De acuerdo con propuesta CISS	ANP	Conape

Pilar II: (Ámbitos locales)	3	ESTADOS Y MUNICIPIOS	Según ordenamiento legal respectivo	Según ordenamiento legal respectivo	Según ordenamiento legal respectivo	<b>Instituto local</b> De manera facultativa, las entidades podrán integrar a sus nuevas generaciones al esquema CM2021	Conape

MÁS  
(Obligatorio para las personas trabajadoras de las nuevas generaciones y las que se muden voluntariamente al nuevo sistema, cuyo salario de cotización sea mayor a tres salarios mínimos y solamente por el excedente de dicho salario, y voluntario para el resto de las personas trabajadoras en el nuevo sistema. Las personas que no quieran mudar al nuevo sistema solamente mantendrán este Pilar y el Pilar I)

Pilar III: Ahorro individual	<b>Modalidad Afore:</b> Ahorro individual pagadero en: a) Una sola exhibición b) Renta vitalicia contratada por la persona asegurada.	Tener derecho a pensión por vejez o cesantía en su seguro social o negativa de pensión en el mismo	De acuerdo con ahorro alcanzado o según las características del instrumento autorizado que se haya contratado	Afore, Aseguradoras privadas y otras entidades financieras autorizadas	Conape, CNSF, CNBV

Pilar III: Ahorro individual	<b>Modalidad no Afore:</b>				
	Beneficio pagadero según características del instrumento autorizado.				
	Su viabilidad deberá ser analizada posteriormente, pues al momento de la implementación de la reforma no se contempla su operación				

MÁS

(Si correspondiera según el empleador; se trata de un pilar complementario a los beneficios de los demás pilares)

Pilar IV: Fondos de previsión social (incluye empresas públicas y universidades)	Beneficio descrito en las condiciones del plan	Según plan autorizado	Según plan autorizado	Empleador público federal y empresas paraestatales y productivas del Estado	Conape
	Beneficio descrito en las condiciones del plan	Según plan autorizado	Según plan autorizado	Empleador público estatal o municipal	Conape
	Beneficio descrito en las condiciones del plan	Según plan autorizado	Según plan autorizado	Empleador privado	Conape

Las principales características de los pilares son:

1. *Protección universal*

- Consistente en una pensión básica universal, acorde con la Recomendación 202 de la OIT: Pisos de protección social.
- Obligatorio.
- La entrega del beneficio estará condicionada a una edad mínima de la persona y a su residencia en el territorio nacional.
- Si bien la reciente reforma constitucional en la materia establece una edad general de 68 años, en beneficio de todas las personas que no cuentan con una relación laboral en dependencia, como las personas trabajadoras del campo, de la economía colaborativa o de aplicaciones tecnológicas de servicios, la reforma plantea que al menos en el nivel jerárquico de la LGP, se establezca la entrega del beneficio para todas las personas desde los 65 años.
- El beneficio será de monto uniforme.
- Será administrado por la Administradora Nacional de Pensiones (ANP) que se propone sea un órgano público desconcentrado cuyas funciones sean las de administrar los fondos y reservas actuariales del sistema de pensiones propuesto, de forma obligatoria en sus Pilares I y II; y de forma voluntaria en el Pilar III. Esta administradora tomará sus decisiones de forma colegiada en un órgano ejecutivo en el que tendrán representación el gobierno, los empleadores y las personas trabajadoras.

- El Pilar será supervisado por la Comisión Nacional de Pensiones (Conape), que se propone sea un organismo público desconcentrado cuyas tareas sean las de regular, supervisar y sancionar lo relativo a la operación de los sistemas de pensiones, entre otras facultades.
- Su financiación será indirecta, es decir, a través de recursos del Estado.

Si bien este pilar existe desde 2019, se propone su fortalecimiento a través de las siguientes acciones: incremento del monto del beneficio, preferentemente equivalente a un salario mínimo para 2021 con actualizaciones anuales en función del indicador de inflación vigente; supervisión técnica de un organismo especializado (Conape); y establecimiento de fuentes fijas de financiación,<sup>68</sup> así como la creación de una reserva de contingencia.

Con base en tres posibles montos de pensión (vigente, salario mínimo general y canasta básica) este pilar fue valuado actuarialmente para estimar las obligaciones probables futuras durante los siguientes 75 años,<sup>69</sup> no obstante, se reitera la recomendación de que el monto sea establecido en un salario mínimo del año en que entre en vigor la ley.

<sup>68</sup> Cfr. Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, “Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México, 2019”, CISS, 2020. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/Una-propuesta-para-reformar-el-sistema-de-pensiones-en-mexico.pdf> y Carlos Contreras Cruz, Nota técnica núm. 4, “Propuesta para reorientar el presupuesto de gubernamental destinado a cuotas sociales para pensiones”, CISS, 2020. Disponible en [https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/04/propuesta\\_para\\_reorientar\\_el\\_presupuesto\\_gubernamental\\_destinado\\_a\\_cuotas\\_sociales\\_para\\_pensiones\\_.pdf](https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/04/propuesta_para_reorientar_el_presupuesto_gubernamental_destinado_a_cuotas_sociales_para_pensiones_.pdf)

<sup>69</sup> Véase Anexo 4.

## 2. Seguro social

- Consistente en un mecanismo de contribuciones y beneficios definidos.
- Obligatorio.
- Condicionado a una edad mínima de la persona y un número mínimo de cotizaciones.
- El beneficio será de monto variable por tres factores: edad (entre 60 y 65 años), número de cotizaciones (al menos 180 cotizaciones mensuales, equivalentes a 15 años o 780 semanas) e historial de salario de cotización (para el cálculo del beneficio se usará un salario regulador equivalente al promedio de los últimos 15 años de cotización, actualizados con la inflación). El monto de la pensión oscilará entre 40% y 80% del salario regulador.<sup>70</sup>
- Administrado por la ANP.
- Supervisado y regulado por la Conape.
- Financiado de forma directa por cuotas y aportaciones de la persona trabajadora, el empleador y el gobierno, bajo el siguiente esquema de porcentajes aplicados al salario de cotización de la persona trabajadora, las cuales financiarán todos los beneficios propuestos:

Año	LSS	LISSTE
2021	6.5%	11.3%
2022	7.5%	11.3%
2023	8.5%	11.3%

<sup>70</sup> A la entrada en vigor de la normativa, los porcentajes mínimo y máximo serán 40% y 42.5%. Éstos se irán incrementando de forma gradual hasta alcanzar un rango de entre 40% y 80% según se muestra en el Anexo 3.

Año	LSS	LISSTE
2024	9.5%	11.3%
2025	10.5%	11.3%
2026	11.5%	11.5%
2027	12.5%	12.5%
2028	13.5%	13.5%
2029	14.5%	14.5%
2030 en adelante	15.1%	15.1%

**Fuente:** Reporte institucional de la valuación actuarial, demostración de la viabilidad financiera de la propuesta de la CISS para la reforma integral del sistema de pensiones mexicano.<sup>71</sup>

- Las características generales de este pilar estarán establecidas en la Ley General de Pensiones (LGP).<sup>72</sup>

Al existir seguros sociales del ámbito federal a la entrada en vigor de la nueva normativa (IMSS e ISSSTE) surgirán generaciones de transición, a cuyos integrantes se les respetarán tanto los derechos adquiridos como los derechos en curso de adquisición en caso de decidirlo personalmente, mientras que en el resto, además de respetar los derechos adquiridos, se mejorará su expectativa de derechos con relación al sistema actual.

Es importante recalcar que a pesar de ser una mejor propuesta, en todos los casos se dará a las personas el derecho de elección entre permanecer en su actual sistema (ahorro individual forzoso complementado con la pensión básica universal para personas

<sup>71</sup> El Anexo 4 de esta nota presenta el resumen ejecutivo, conclusiones y recomendaciones del reporte de la valuación actuarial.

<sup>72</sup> Se trata del nuevo ordenamiento jurídico derivado de la propuesta, el cual fungirá como una ley marco para todos los sistemas de pensiones existentes en el país y sus reformas, así como para la creación de otros nuevos. *Cfr.* Anexo 5.

adultas mayores) o mudar como generación de transición al nuevo sistema (de hasta cuatro pilares).

En cuanto a los sistemas de aseguramiento social del ámbito estatal y municipal, la normativa no prevé su integración obligatoria al nuevo sistema; sin embargo, de manera facultativa, en cada uno de los esquemas se deberá poder decidir si se integran las nuevas generaciones al mismo, a partir de la modificación de su normativa y con base en la LGP. Con ello, cada sistema tendrá generaciones de transición a quienes se les deberán respetar sus derechos adquiridos y sus derechos en curso de adquisición de manera análoga a como se plantea en esta propuesta de reforma.

En el ámbito federal, las generaciones existentes a partir de la puesta en marcha de CM-2021 serán:

Abiertas:

- CM2021/NG: La cual comprenderá a todas las personas trabajadoras que se afilien por primera vez tanto al IMSS como al ISSSTE, a partir de 2021 y a los que facultativamente sean afiliados por primera vez en otros esquemas de aseguramiento social, a partir de las reformas respectivas a su regulación.

Cerradas (generaciones de transición):

- IMSS1973: La cual no será modificada en la propuesta y permanecerá con las condiciones generales que actualmente marca la LSS.  
El sistema será supervisado por la Conape.
- IMSS1997: La cual no será modificada en la propuesta y permanecerá con las condiciones generales que actualmente marca la LSS, solamente para las personas trabajadoras que decidan permanecer en ella.

El sistema será regulado y supervisado por la Conape.

- CM2021/IMSS1997: La conformarán las personas que actualmente se encuentran en la generación IMSS1997 y voluntariamente quieran pasar al nuevo sistema como generación de transición.

Para esta generación, el tiempo mínimo de cotización pasará de 1250 semanas (aproximadamente 25 años) a 180 meses (aproximadamente 15 años); el beneficio al que podrán acceder estará garantizado y oscilará entre 40% y 50% del salario promedio de los últimos 15 años de cotización, sin que la cantidad monetaria sea menor a dos veces la pensión mínima garantizada actual, es decir, aproximadamente dos salarios mínimos.

Uno de los componentes de la financiación, será con cargo a los recursos en la cuenta individual de cada persona trabajadora que desee mudar, quien para poder hacerlo, deberá aceptar explícitamente el traslado de los recursos de su cuenta individual a las reservas actuariales de la ANP.

El sistema será regulado y supervisado por la Conape.

- ISSSTE/10<sup>o</sup>: La cual no será modificada en la propuesta y permanecerá con las condiciones generales que actualmente marca la LISSSTE.

El sistema será supervisado por la Conape.

- ISSSTE2007: La cual no será modificada en la propuesta y permanecerá con las condiciones generales que actualmente marca la LISSSTE, solamente para las personas trabajadoras que decidan permanecer en ella.

El sistema será regulado y supervisado por la Conape.

- ISSSTEBONO: La cual no será modificada en la propuesta y permanecerá con las condiciones generales que ac-

tualmente marca la LISSSTE, solamente para las personas trabajadoras que decidan permanecer en ella.

El sistema será regulado y supervisado por la Conape.

- CM2021/ISSSTE2007: La conformarán las personas trabajadoras que actualmente se encuentran en la generación ISSSTE2007 y voluntariamente quieran pasar al nuevo sistema como generación de transición.

Para esta generación, el tiempo mínimo de cotización pasará de 25 años a 180 meses (aproximadamente 15 años); el beneficio al que podrán acceder estará garantizado y oscilará entre 40% y 50% del salario promedio de los últimos 15 años de cotización, sin que la cantidad monetaria sea menor a la pensión mínima garantizada actual, es decir, aproximadamente a dos salarios mínimos.

Uno de los componentes de la financiación será con cargo a los recursos en la cuenta individual de cada persona trabajadora que desee mudar, quien para poder hacerlo, deberá aceptar explícitamente el traslado de los recursos de su cuenta individual a las reservas actuariales de la ANP.

El sistema será regulado y supervisado por la Conape.

- CM2021/ISSSTEBONO: La conformarán las personas trabajadoras que actualmente se encuentran en la generación ISSSTEBONO y voluntariamente quieran pasar al nuevo sistema como generación de transición.
- Para esta generación, el tiempo mínimo de cotización se reducirá a 180 meses (aproximadamente 15 años); el beneficio al que podrán acceder estará garantizado y oscilará entre 40% y 50% del salario promedio de los últimos 15 años de cotización, sin que la cantidad monetaria sea

menor a la pensión mínima garantizada actual, es decir, aproximadamente a dos salarios mínimos.

- Uno de los componentes de la financiación será con cargo a los recursos en la cuenta individual de cada persona trabajadora que desee mudar, así como la totalidad de los Bonos de Pensión del ISSSTE emitidos a favor de la persona, quien para poder hacerlo deberá aceptar explícitamente el traslado de los recursos de su cuenta individual a las reservas actuariales de la ANP.
- El sistema será regulado y supervisado por la Conape.

El sistema CM2021 introduce los siguientes beneficios adicionales, también valuados actuarialmente para garantizar la viabilidad financiera del Pilar:

- Un mes de pensión como gratificación anual.
- Un mes de pensión como ayuda para gastos funerarios a la muerte de la persona trabajadora cuando ya esté pensionada.<sup>73</sup> Este beneficio permitirá unificar la forma en la que actualmente se entrega el beneficio, pues mientras en la LSS se define en términos del salario mínimo, en la LISSSTE el monto se establece en días de pensión.
- Pensión a sobrevivientes (cónyuge o concubinato, padres y huérfanos –hasta los 18 años, entre 18 y 25 para estudiantes universitarios, y en cualquier edad en caso de discapacidad–). Con esta propuesta de reforma, en la LSS se permite que las personas huérfanas accedan a la pensión respectiva hasta alcanzar la mayoría de edad.

<sup>73</sup> Si la persona fallece siendo trabajadora activa, seguirá contando con los derechos de los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida.

- Actualización anual de las pensiones con el indicador de inflación que se determine, para que la pensión no pierda valor adquisitivo en ningún momento del tiempo.
- Continuidad de las cotizaciones de la asegurada directa o asegurado directo, hasta por un año, en caso de solicitar una baja como trabajador(a) por causa de maternidad o paternidad, es decir, por el lapso de hasta un año calendario, la persona podrá retirarse de la vida laboral sin dejar de cotizar.

La acreditación de este derecho la podrá hacer la persona trabajadora a lo largo de su vida laboral y estará limitada a los tres primeros hijos.

- Se propone el establecimiento de la jubilación progresiva o retiro paulatino de la vida laboral, sin embargo, puesto que esta propuesta no busca reformar los ordenamientos relativos al Derecho del Trabajo, se debe promover que este beneficio se establezca en el mediano plazo.

### 3. Ahorro individual

- Consistente en un sistema de contribuciones definidas.
- Obligatorio para las personas que ingresen al sistema propuesto y cuyo salario de cotización sea mayor a tres veces el salario mínimo general vigente, así como para las generaciones de transición que no hayan mudado al nuevo sistema.
- Será voluntario para quienes ingresen al sistema propuesto y cuyo salario de cotización sea menor o igual a tres veces el salario mínimo general vigente.

Siempre que la persona trabajadora con esta característica haga aportaciones a este pilar, el empleador estará obligado a realizar una aportación complementaria de al menos el mismo monto.

- Para poder hacer uso de los recursos del ahorro individual, se debe tener derecho a una pensión por vejez o cesantía en edad avanzada en el Pilar II o la negativa de pensión en el mismo Pilar, al llegar a la edad respectiva.

Las personas que no se hayan mudado al nuevo sistema podrán hacer uso de sus recursos con las mismas condiciones que operan actualmente.

- El beneficio que se alcance con este pilar será de monto variable por diversos factores como edad, número de cotizaciones, monto de ahorro, inversiones y administrador del ahorro.
- En primera instancia, su administración estará a cargo solamente de las Afore; posteriormente si se considera viable, podrá llevarse a cabo por otra institución financiera autorizada.
- Supervisado en diferentes momentos del tiempo por la Conape, la CNSF o la CNBV. Lo anterior dependerá de la forma de ahorro que tenga cada persona trabajadora y de la modalidad en que dispondrá de sus recursos al retiro.
- Financiado de forma directa, por cuotas y aportaciones del empleador la persona trabajadora, así como por aportaciones voluntarias adicionales de quienes así lo deseen.
- Se considera que, al ser un pilar complementario para las generaciones que se ubiquen en el nuevo sistema, el monto de cuotas y aportaciones deberá ser al menos de

2% del salario de cotización, mientras que para las personas que decidan permanecer en el sistema de ahorro individual forzoso, el nivel de cuotas y aportaciones será el que determinen la LSS y la LISSSTE.

Este pilar existe desde 1992 y se propone su fortalecimiento a través de la mejora regulatoria que estará a cargo de la Conape y la competencia en el mediano plazo de las Afore con otras instituciones financieras que tengan autorizada la comercialización de productos de ahorro o aseguramiento para el retiro.

Con esto debe quedar muy claro que **la propuesta “CISS-México 2021” no recomienda la desaparición de las Afore, su nacionalización, requisición o expropiación, sino únicamente su participación acotada como un pilar complementario de un beneficio pensionario suficiente que estará conformado por dos pilares previos, y bajo una supervisión y regulación fortalecida**, pues si bien actualmente estas tareas están a cargo de la Consar, dicha entidad en la práctica sólo tiene funciones de supervisor y regulador de fondos de inversión de largo plazo que no se encuentran dentro del marco regulatorio de la Ley de Fondos de Inversión. Sus funciones, ahora fortalecidas, serán asumidas por la Conape.

#### *iv. Fondos de previsión social*

- Consistentes en planes de beneficios establecidos por los empleadores de forma facultativa.
- El acceso a sus beneficios estará condicionado a los requisitos de elegibilidad establecidos por el empleador en el plan previamente autorizado.

- Los beneficios serán de monto variable, según el plan previamente autorizado.
- Administrados por el empleador que los implemente, con el apoyo de las instituciones financieras autorizadas.
- Será supervisado por la Conape cuando el empleador sea una entidad privada y además regulado de manera general cuando se trate de un empleador público.
- Su financiación será de forma directa por el empleador y la persona trabajadora cuando el plan previamente autorizado lo contemple.
- Este pilar no puede ser sustitutivo del Pilar II, por lo que se deberá incentivar que estos planes únicamente ofrezcan beneficios complementarios a dicho Pilar.
- En el mediano plazo se promoverá que estos planes sean 100% deducibles para los empleadores.

### *Viabilidad de las distintas propuestas*

De la revisión de las propuestas mencionadas en esta nota técnica, se desprende el siguiente cuadro que permite analizar si éstas cuentan con elementos que promuevan o mejoren los rubros seleccionados, sin evaluar si éstos fuesen efectivos al momento de su implementación:

La propuesta contiene elementos que busquen promover o mejorar:	Propuesta				
	OCDE/ Amafore/ SHCP	AMAC	The Aspen Institute México	BID	CISS
La rectoría del Estado (regulación, supervisión y sanción)	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Sí
La desfragmentación del sistema	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
La complementariedad de pilares	Dos	Cuatro	Dos	Dos	Cuatro
La administración y gestión	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Sí
El incremento en la cobertura	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El respeto a los derechos adquiridos y en curso de adquisición	No	No específica	No	No	Sí
La equidad de género	Sí	No específica	Sí	Sí	Sí
Los incentivos fiscales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Es de suma relevancia observar que si bien hay elementos que contienen todas las propuestas, como la búsqueda de la desfragmentación y el incremento de la cobertura, el camino para conseguirlos es variable. Por ejemplo, en el rubro de desfragmentación, las propuestas vinculadas con la propuesta de la OCDE se basan en reformar todos los sistemas de pensiones a esquemas de ahorro individual, mientras que en el campo de los incentivos fiscales, algunos están enfocados en las personas trabajadoras, mientras que las propuestas de AMAC y CISS amplían estos incentivos en beneficios de los empleadores.

Por otro lado, enfocados en la idoneidad que las propuestas tendrían para las personas beneficiarias, asegurando incluso que sean sostenibles financieramente en el tiempo, el siguiente cuadro compara elementos específicos por Pilar entre las 5 propuestas:

Pilar	Elemento	Propuesta				
		OCDE/ Amafore/SHCP	AMAC	The Aspen Institute México	BID	CISS
Protección universal	Aplicación	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria
	Edad	No especifica pero propone elevarla y dejarla móvil	No especifica	67 años	No especifica pero propone elevarla y dejarla móvil	65 años
	Tiempo de cotización	No es requerido	No es requerido	No es requerido	No es requerido	No es requerido
	Financiación	Ingresos del Estado	Ingresos del Estado	Ingresos del Estado	Ingresos del Estado	Ingresos del Estado, con reformas legales que aseguran su viabilidad financiera
	Beneficios	Pensión universal de monto no especificado, vinculada con la pensión mínima garantizada	Pensión universal de \$1500.00	Pensión universal de monto no especificado, vinculada con la pensión mínima garantizada	Pensión universal de monto no especificado, vinculada con la pensión mínima garantizada	Pensión universal equivalente a un salario mínimo general, que posteriormente se ajuste anualmente y de forma automática con la inflación
	Valuado actuarialmente	No	No	No	No	Sí

Pilar	Elemento	Propuesta				
		OCDE/ Amafore/SHCP	AMAC	The Aspen Institute México	BID	CISS
Seguro social	Presenta propuesta de normativa	No	No	No	No	Sí
	Aplicación	Obligatoria				Obligatoria
	Edad	No especifica				Entre 60 y 65 años
	Tiempo de cotización	15 años				180 meses (15 años)
	Financiación	No se propone este pilar	8% de la persona trabajadora, más 0.225% del Estado, más cuota social	No se propone este pilar	No se propone este pilar	Prima media tripartita con ajustes que llegue al nivel de 15.1% en 2030
	Beneficios	No se especifica, pero se señala que será topado				Entre 40% y 80% de un salario regulador
	Valuado actuarialmente	No				Sí
Ahorro individual	Presenta propuesta de normativa	No				Sí
	Aplicación	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria para quienes tengan un salario de cotización mayor a tres salarios mínimos y voluntario para las demás personas

Pilar	Elemento	Propuesta				
		OCDE/ Amafore/SHCP	AMAC	The Aspen Institute México	BID	CISS
Ahorro individual	Edad	No específica, pero propone elevarla y dejarla móvil	No específica	67 años	No específica, pero propone elevarla y dejarla móvil	Entre 60 y 65 años
	Tiempo de cotización	1250 semanas y se propone incentivar más tiempo de cotización	15 años	No se especifica, pero se propone incrementar la densidad de cotización	Propone eliminarlo	180 meses (15 años)
	Financiación	Incrementarla a niveles entre 11% y 18%	6.5% en el sector privado y 11.3% en el sector público	Incrementarla obligatoriamente hasta 11% e incentivar su incremento a 16% (+3% voluntario)	Incrementarla hasta 11.5%	Al menos 2% del salario de cotización
	Beneficios	Lo que se alcance con el ahorro	Hasta 18% del sueldo	Lo que se alcance con el ahorro	Lo que se alcance con el ahorro	Lo que se alcance con el ahorro
	Valuado actuarialmente	No	No	No	No	Sí
	Presenta propuesta de normativa	No, solamente líneas generales	No	No, solamente líneas generales	No, solamente líneas generales	Sí
	Aplicación		Voluntaria			Voluntaria
Fondos de previsión social	Edad	No se habla específicamente de ellos	Variable dependiendo del plan	No se habla específicamente de ellos	No se habla específicamente de ellos	Variable dependiendo del plan
	Tiempo de cotización		Variable dependiendo del plan			Variable dependiendo del plan
	Financiación		Variable dependiendo del plan			Variable dependiendo del plan

Pilar	Elemento	Propuesta				
		OCDE/ Amafore/SHCP	AMAC	The Aspen Institute México	BID	CISS
Ahorro individual	Beneficios		Variables dependiendo del plan			Variable dependiendo del plan
	Valuado actuarialmente		No aplica			No aplica
	Presenta propuesta de normativa		No			Sí

Como puede observarse, varias de las propuestas son incompletas, lo que lleva a comprender por qué no presentan de forma concreta las reformas legales que se requieren, así como un estudio técnico-actuarial que permita corroborar su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo además de una comprobación de la suficiencia de beneficios para las personas.

Sin embargo, en la CISS se realizó un análisis técnico sobre el componente de ahorro individual obligatorio que como es observable, es el más mencionado junto con la pensión universal para adultos mayores, lo cual es contenido del Anexo 2.

## 6. CONCLUSIONES

Diversos países de América, entre ellos México (como se ha corroborado en el caso de estudio) no pueden posponer ni un momento más la reforma a sus sistemas de pensiones o la población adulta mayor comenzará a vivir una crisis sin precedente en la región, ya que se enfrentarán a una situación de pobreza en la última etapa de su vida.

De acuerdo con la OIT en su Recomendación 202: “la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal”,<sup>74</sup> por lo que es imperante ofrecer garantías básicas de seguridad social: acceso a los servicios de atención a la salud y seguridad básica del ingreso a lo largo de todo el ciclo de vida, que para el caso de las personas adultas mayores debe equivaler a cuando menos un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Para el caso de estudio aquí mostrado, si se considera que, de acuerdo con el IMSS, el salario base de cotización promedio es de 3 salarios mínimos y según las estimaciones más optimistas de la OCDE, la tasa de reemplazo en el sistema de cuentas indivi-

---

<sup>74</sup>OIT, Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202), 2012. Disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202)

duales de ahorro para el retiro es de 26%, se deduce que un grupo importante de personas trabajadoras no tendrán acceso a una pensión que le asegure el nivel mínimo de vida y, por consiguiente, tampoco se cumpliría el compromiso de México al haber ratificado el Convenio 102 de la OIT, en el que se señala que una persona pensionada por vejez debiera recibir cuando menos 40% de su último salario como pensión.

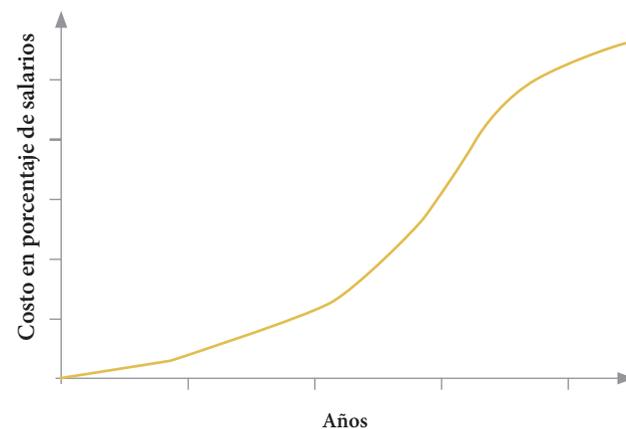
Por consiguiente, es fundamental construir sistemas de pensiones que atiendan la problemática actual ya expresada en el Cuaderno de Política para el Bienestar núm. 4 de la CISS y al mismo tiempo se adelanten a la complicada situación que se espera en los próximos años. Para ello y como se ha dicho insistentemente, deben considerarse una diversidad de factores presentes y probables futuros: demográficos, económicos, financieros, jurídicos y políticos, que lleven a la conformación de un sistema que no se limite a seguir recetas aplicadas en otros países, sino que responda a las necesidades específicas de la población de cada país.

Por ejemplo, la propuesta “CISS-México 2021” contempló todos y cada uno de esos factores y por eso se presenta como la propuesta que la sociedad mexicana requiere y, sobre todo, puede ofrecerse a sí misma para evitar malestar social sin desestabilizar las finanzas públicas y, definitivamente, para combatir la pobreza en la vejez.

En suma, las propuestas plasmadas en este documento deben ser consideradas para el diseño de cualquier sistema de pensiones. Sin utilizar calificativos que las magnifiquen, se demuestra que las directrices aquí expuestas son idóneas para construir los sistemas de pensiones que los países de la región americana necesitan.

## ANEXO 1. *Comportamiento de los costos de un sistema de pensiones*

Existe un consenso sobre el comportamiento en el tiempo de los costos de un seguro de pensiones, el cual se muestra en la siguiente gráfica:



La razón por la que se comporta de forma general la curva es la siguiente:

- Supóngase que el día de hoy se establece un nuevo sistema de pensiones en un país.
- Como primer paso, se definirían los beneficios a otorgar y las condiciones que deberán cumplirse para tener

acceso a los mismos, por ejemplo, 60 años de edad y 10 años de aportaciones.

- Al iniciar operaciones el sistema, nadie podría solicitar el beneficio, pues si bien habría gente con 60 años de edad, no habría quien cumpliera con 10 años de aportaciones.
- Sin embargo, existe un pequeño costo correspondiente a gastos de administración, por lo que la curva, aún sin tener personas pensionadas, no es cero.

Aquí se encuentra el sistema en una primera etapa.

- Un periodo de tiempo después ocurre algo semejante al primero y así durante los primeros años en que nadie tiene el derecho de solicitar un beneficio, de tal forma que a partir del décimo año (periodo de cotización supuesto), comenzarán a incrementarse los costos, no sólo por el crecimiento natural derivado de las nuevas personas que ingresan al sistema, sino también por el inicio del pago de beneficios a aquellas personas que cumplieron con las condiciones de adquisición.

El sistema se encuentra en una segunda etapa, en la que comienzan a crecer considerablemente los costos del sistema y lo seguirán haciendo por el hecho de que la población tiende a crecer, sin embargo, el crecimiento de la curva será menor en una tercera etapa, cuando la población protegida en el sistema se estabiliza, es decir, cuando los nuevos pensionados, cuyo número será creciente, es compensado con los nuevos ingresantes.

## ANEXO 2. *El ahorro individual obligatorio ¿para qué alcanza?*

Como se ha dicho, este sistema, comúnmente denominado como “de contribución definida” no es sino un esquema de ahorro que, como es sabido, es una de las cuatro formas de actuar frente a un riesgo.<sup>75</sup>

Y es quizá por el hecho de no reconocer que la vejez es un riesgo que puede materializarse –cuando al llegar a la tercera edad las personas no tienen capacidades físicas y/o mentales suficientes para poder valerse por sí mismas y ganar su sustento–, que diferentes estudiosos del tema de financiación de los beneficios para la seguridad social, no comprenden que ésta puede atenderse de mejor forma si se considera el ahorro, pero sobre todo el aseguramiento,<sup>76</sup> y que incluso a estas acciones pueden sumarse programas de transferencias por parte del gobierno y otros componentes, como prestaciones laborales específicas para el retiro.

Por otro lado, si se comprende el concepto de aseguramiento, se puede entender que los mal llamados *esquemas de beneficio definido*, si están bien diseñados y su administración y gestión es la adecuada, son realmente esquemas de aseguramiento que, por ende, tienen definido el beneficio pero también la contribución,

<sup>75</sup> Las cuatro formas de actuación frente al riesgo son: indiferencia, prevención, ahorro y aseguramiento.

<sup>76</sup> ONU, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, 1948.

mientras que los esquemas de contribución definida son simplemente esquemas de ahorro basados en fondos de inversión a largo plazo, en los cuales el monto del beneficio que podrá obtenerse depende de muchos factores difíciles de parametrizar para estimar su comportamiento futuro –como la tasa de rendimiento de las inversiones o la inflación–, y otros relativamente fáciles de trabajar, pero que el modelo de ahorro individual no contempla, como el género de la persona o, incluso, la composición familiar en la que ésta se encuentra al retirarse.

En la obra *Los sistemas de pensiones en México, un análisis económico, jurídico y actuarial*<sup>77</sup> el que escribe este documento plasmó un modelo matemático-actuarial que es ampliamente utilizado en los cursos de Seguridad Social para actuarios en la Facultad de Ciencias de la UNAM, el cual puede definirse como un modelo de cuenta individual ideal, a partir del que se deduce qué pasaría si las diferentes variables no tuvieran un comportamiento tan favorable.

El modelo se resume en la siguiente fórmula:

$$(1+r)^{\frac{1}{2}} \cdot \sum_{t=1}^n \left[ c_t \cdot S_t \cdot (1+r)^{n-t} \cdot (1-cs)^{n+1-t} \right] = \Delta\% S_n \cdot \left( \frac{13}{12} \right) \cdot \left( \ddot{a}_x^{(12)} + \ddot{a}_{z_1 \dots z_j}^{(12)} \right)$$

Sin entrar en detalles de cada uno de los elementos que la conforman, se dice que éste es un modelo de cuenta individual ideal porque contempla las mejores condiciones posibles en beneficio del sistema de ahorro individual, entre ellos:

- Permite suponer una densidad de cotización de 100%, es decir, que la persona trabajadora no dejará de cotizar

<sup>77</sup> Laureano Hayashi Martínez (coord.), *Los sistemas de pensiones en México, un análisis económico, jurídico y actuarial*, Facultad de Economía-UNAM, México, 2019.

a lo largo de n años, teniendo que ser al menos los que marque la ley (25 en cifra redondeada), si bien éste es un supuesto alejado de la realidad, la Consar y el BID lo utilizan en diferentes simulaciones e, incluso, en sus calculadoras de acceso público.<sup>78</sup>

- El supuesto de densidad facilita a su vez considerar uniformidad anual en las aportaciones ( $c_t$ ) a la cuenta individual.
- Permite simular una carrera salarial ( $s_t$ ) tanto creciente como constante. El primero es el supuesto más apegado a la vida real, sin embargo, la Consar utiliza el supuesto de una carrera salarial constante en su calculadora en línea, por el hecho de ofrecer mejores resultados.<sup>79</sup>
- Utiliza un rendimiento ( $r$ ) constante de las inversiones durante todos los años de simulación, lo cual descarta los periodos de rendimientos negativos. Asimismo, se puede usar una comisión sobre saldo ( $cs$ ) que sea igual durante toda la vida laboral, tan baja como se crea conveniente.
- Por último, en la fase de desacumulación, es decir, del lado derecho de la igualdad, la pensión se puede expresar como un porcentaje del último salario (tasa de reemplazo  $-\%S_n$ ), en el que se incluye un factor de simulación de gratificación anual ( $\frac{13}{12}$ ) y se añaden factores actuariales que permiten estimar el valor presente de los pagos de pensión, no solamente para la persona trabajadora, sino también para un cónyuge.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Calculadoras disponibles en <https://www.consar.gob.mx/gobmx/Aplicativo/calculadora/imss/CalculadoraIMSS.aspx>

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> La LSS y la LISSSTE vigentes señalan la necesidad de utilizar los ahorros individuales de la persona trabajadora para comprar no solamente su renta vitalicia, sino también un seguro

Densidad de cotización	# de veces el salario mínimo														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
5.00%	\$ 5,397.91	\$ 10,795.81	\$ 16,193.72	\$ 21,591.62	\$ 26,989.53	\$ 32,387.44	\$ 37,785.34	\$ 43,183.25	\$ 48,581.16	\$ 53,979.06	\$ 59,376.97	\$ 64,774.87	\$ 70,172.78	\$ 75,570.69	\$ 80,968.59
10.00%	\$ 10,795.81	\$ 21,591.62	\$ 32,387.44	\$ 43,183.25	\$ 53,979.06	\$ 64,774.87	\$ 75,570.69	\$ 86,366.50	\$ 97,162.31	\$ 107,958.12	\$ 118,753.94	\$ 129,549.75	\$ 140,345.56	\$ 151,141.37	\$ 161,937.19
15.00%	\$ 16,193.72	\$ 32,387.44	\$ 48,581.16	\$ 64,774.87	\$ 80,968.59	\$ 97,162.31	\$ 113,356.03	\$ 129,549.75	\$ 145,743.47	\$ 161,937.19	\$ 178,130.90	\$ 194,324.62	\$ 210,518.34	\$ 226,712.06	\$ 242,905.78
16.67%	\$ 17,993.02	\$ 35,986.04	\$ 53,979.06	\$ 71,972.08	\$ 89,965.10	\$ 107,958.12	\$ 125,951.14	\$ 143,944.17	\$ 161,937.19	\$ 179,930.21	\$ 197,923.23	\$ 215,916.25	\$ 233,909.27	\$ 251,902.29	\$ 269,895.31
20.00%	\$ 21,591.62	\$ 43,183.25	\$ 64,774.87	\$ 86,366.50	\$ 107,958.12	\$ 129,549.75	\$ 151,141.37	\$ 172,733.00	\$ 194,324.62	\$ 215,916.25	\$ 237,507.87	\$ 259,099.50	\$ 280,691.12	\$ 302,282.75	\$ 323,874.37
25.00%	\$ 26,989.53	\$ 53,979.06	\$ 80,968.59	\$ 107,958.12	\$ 134,947.65	\$ 161,937.19	\$ 188,926.72	\$ 215,916.25	\$ 242,905.78	\$ 269,895.31	\$ 296,884.84	\$ 323,874.37	\$ 350,863.90	\$ 377,853.43	\$ 404,842.96
30.00%	\$ 32,387.44	\$ 64,774.87	\$ 97,162.31	\$ 129,549.75	\$ 161,937.19	\$ 194,324.62	\$ 226,712.06	\$ 259,099.50	\$ 291,486.93	\$ 323,874.37	\$ 356,261.81	\$ 388,649.25	\$ 421,036.68	\$ 453,424.12	\$ 485,811.56
33.33%	\$ 35,986.04	\$ 71,972.08	\$ 107,958.12	\$ 143,944.17	\$ 179,930.21	\$ 215,916.25	\$ 251,902.29	\$ 287,888.33	\$ 323,874.37	\$ 359,860.41	\$ 395,846.45	\$ 431,832.50	\$ 467,818.54	\$ 503,804.58	\$ 539,790.62
35.00%	\$ 37,785.34	\$ 75,570.69	\$ 113,356.03	\$ 151,141.37	\$ 188,926.72	\$ 226,712.06	\$ 264,497.40	\$ 302,282.75	\$ 340,068.09	\$ 377,853.43	\$ 415,638.78	\$ 453,424.12	\$ 491,209.46	\$ 528,994.81	\$ 566,780.15
40.00%	\$ 43,183.25	\$ 86,366.50	\$ 129,549.75	\$ 172,733.00	\$ 215,916.25	\$ 259,099.50	\$ 302,282.75	\$ 345,466.00	\$ 388,649.25	\$ 431,832.50	\$ 475,015.75	\$ 518,198.99	\$ 561,382.24	\$ 604,565.49	\$ 647,748.74
45.00%	\$ 48,581.16	\$ 97,162.31	\$ 145,743.47	\$ 194,324.62	\$ 242,905.78	\$ 291,486.93	\$ 340,068.09	\$ 388,649.25	\$ 437,230.40	\$ 485,811.56	\$ 534,392.71	\$ 582,973.87	\$ 631,555.03	\$ 680,136.18	\$ 728,717.34
50.00%	\$ 53,979.06	\$ 107,958.12	\$ 161,937.19	\$ 215,916.25	\$ 269,895.31	\$ 323,874.37	\$ 377,853.43	\$ 431,832.50	\$ 485,811.56	\$ 539,790.62	\$ 593,769.68	\$ 647,748.74	\$ 701,727.81	\$ 755,706.87	\$ 809,685.93
55.00%	\$ 59,376.97	\$ 118,753.94	\$ 178,130.90	\$ 237,507.87	\$ 296,884.84	\$ 356,261.81	\$ 415,638.78	\$ 475,015.75	\$ 534,392.71	\$ 593,769.68	\$ 653,146.65	\$ 712,523.62	\$ 771,900.59	\$ 831,277.55	\$ 890,654.52
60.00%	\$ 64,774.87	\$ 129,549.75	\$ 194,324.62	\$ 259,099.50	\$ 323,874.37	\$ 388,649.25	\$ 453,424.12	\$ 518,198.99	\$ 582,973.87	\$ 647,748.74	\$ 712,523.62	\$ 777,298.49	\$ 842,073.37	\$ 906,848.24	\$ 971,623.12
65.00%	\$ 70,172.78	\$ 140,345.56	\$ 210,518.34	\$ 280,691.12	\$ 350,863.90	\$ 421,036.68	\$ 491,209.46	\$ 561,382.24	\$ 631,555.03	\$ 701,727.81	\$ 771,900.59	\$ 842,073.37	\$ 912,246.15	\$ 982,418.93	\$ 1,052,591.71
66.67%	\$ 71,972.08	\$ 143,944.17	\$ 215,916.25	\$ 287,888.33	\$ 359,860.41	\$ 431,832.50	\$ 503,804.58	\$ 575,776.66	\$ 647,748.74	\$ 719,720.83	\$ 791,692.91	\$ 863,664.99	\$ 935,637.07	\$ 1,007,609.16	\$ 1,079,581.24
70.00%	\$ 75,570.69	\$ 151,141.37	\$ 226,712.06	\$ 302,282.75	\$ 377,853.43	\$ 453,424.12	\$ 528,994.81	\$ 604,565.49	\$ 680,136.18	\$ 755,706.87	\$ 831,277.55	\$ 906,848.24	\$ 982,418.93	\$ 1,057,989.61	\$ 1,133,560.30
75.00%	\$ 80,968.59	\$ 161,937.19	\$ 242,905.78	\$ 323,874.37	\$ 404,842.96	\$ 485,811.56	\$ 566,780.15	\$ 647,748.74	\$ 728,717.34	\$ 809,685.93	\$ 890,654.52	\$ 971,623.12	\$ 1,052,591.71	\$ 1,133,560.30	\$ 1,214,528.89
80.00%	\$ 86,366.50	\$ 172,733.00	\$ 259,099.50	\$ 345,466.00	\$ 431,832.50	\$ 518,198.99	\$ 604,565.49	\$ 690,931.99	\$ 777,298.49	\$ 863,664.99	\$ 950,031.49	\$ 1,036,397.99	\$ 1,122,764.49	\$ 1,209,130.99	\$ 1,295,497.49
83.33%	\$ 89,965.10	\$ 179,930.21	\$ 269,895.31	\$ 359,860.41	\$ 449,825.52	\$ 539,790.62	\$ 629,755.72	\$ 719,720.83	\$ 809,685.93	\$ 899,651.03	\$ 989,616.14	\$ 1,079,581.24	\$ 1,169,546.34	\$ 1,259,511.45	\$ 1,349,476.55
85.00%	\$ 91,764.41	\$ 183,528.81	\$ 275,293.22	\$ 367,057.62	\$ 458,822.03	\$ 550,586.43	\$ 642,350.84	\$ 734,115.24	\$ 825,879.65	\$ 917,644.05	\$ 1,009,408.46	\$ 1,101,172.86	\$ 1,192,937.27	\$ 1,284,701.67	\$ 1,376,466.08
90.00%	\$ 97,162.31	\$ 194,324.62	\$ 291,486.93	\$ 388,649.25	\$ 485,811.56	\$ 582,973.87	\$ 680,136.18	\$ 777,298.49	\$ 874,460.80	\$ 971,623.12	\$ 1,068,785.43	\$ 1,165,947.74	\$ 1,263,110.05	\$ 1,360,272.36	\$ 1,457,434.67
95.00%	\$ 102,560.22	\$ 205,120.44	\$ 307,680.65	\$ 410,240.87	\$ 512,801.09	\$ 615,361.31	\$ 717,921.52	\$ 820,481.74	\$ 923,041.96	\$ 1,025,602.18	\$ 1,128,162.40	\$ 1,230,722.61	\$ 1,333,282.83	\$ 1,435,843.05	\$ 1,538,403.27
<b>100.00%</b>	<b>\$ 107,958.12</b>	<b>\$ 215,916.25</b>	<b>\$ 323,874.37</b>	<b>\$ 431,832.50</b>	<b>\$ 539,790.62</b>	<b>\$ 647,748.74</b>	<b>\$ 755,706.87</b>	<b>\$ 863,664.99</b>	<b>\$ 971,623.12</b>	<b>\$ 1,079,581.24</b>	<b>\$ 1,187,539.36</b>	<b>\$ 1,295,497.49</b>	<b>\$ 1,403,455.61</b>	<b>\$ 1,511,413.74</b>	<b>\$ 1,619,371.86</b>
Mujer	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	1.02 Sal. Mín.	1.12 Sal. Mín.	1.22 Sal. Mín.	1.32 Sal. Mín.	1.43 Sal. Mín.
Hombre	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	Pen. Mín. Gar.	1.09 Sal. Mín.	1.2 Sal. Mín.	1.31 Sal. Mín.	1.42 Sal. Mín.	1.53 Sal. Mín.

Con este modelo se simuló qué pasaría si desde el inicio del sistema en 1997 se hubiera establecido un nivel de cuotas y aportaciones de 15% del salario de la persona trabajadora, el cual es el punto medio redondeado entre los niveles mínimo y máximo (11%, 18%) que señalan las diferentes propuestas que buscan mantener el ahorro individual como segundo pilar, sin la posibilidad de tener un esquema de aseguramiento.

De esta forma se puede responder la pregunta: ¿Para qué nivel de pensión podría alcanzar un ahorro con tales características? Los resultados se muestran en la siguiente tabla, con diferentes densidades de cotización e hipótesis congruentes.<sup>81</sup>

Con las unidades de renta vitalicia que emite la Consar,<sup>82</sup> es decir, con los factores actuariales, puede establecerse qué monto de ahorro requiere una persona trabajadora, sea del género femenino o masculino, para alcanzar a comprar cuando menos la pensión mínima garantizada establecida en la LSS a la edad de 65 y si se con-

de sobrevivencia para sus familiares, mientras que el beneficiario tipo señalado por la ORT en su Convenio 102 "Norma mínima de seguridad social" es una persona trabajadora con cónyuge en edad de pensión.

<sup>81</sup> Hipótesis utilizadas:

1. Salario de cotización constante, en número de veces el salario mínimo histórico (1 a 15 salarios mínimos).
2. Salario mínimo histórico en la capital del país, con un aumento supuesto del 14% para 2021.
3. Monto de cuotas y aportaciones: 15%.
4. Rendimiento real anual promedio: 4%.
5. Comisión sobre saldo, promedio anual: 2.0% de 1997 a 2007 y variables de 2008 a 2021.
6. Densidad de cotización: Variable por fila.
7. Unidades de renta vitalicia (URV) para el cálculo de pensión, publicadas por CONSAR en febrero de 2020.
8. Para efectos de tasa de reemplazo en número de veces el salario mínimo, se considera persona trabajadora sola, a la edad de 65 años, siguiendo las simulaciones de la propia Consar.
9. Se incluye un mes de gratificación anual.

<sup>82</sup> Se utilizó el último dato disponible a junio de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/valores-de-la-unidad-de-renta-vitalicia-60403>

siderara que a esa edad no se cuenta con familiares que pudieran solicitar una pensión de sobrevivencia al fallecer la persona retirada. Como puede observarse en la tabla anterior, todos los números en color rojo corresponden a personas con diferentes niveles salariales y que no han cotizado de manera continua desde 1997 y, por lo tanto, en 2021 no habrán cumplido con las 1250 semanas de cotización requeridas y únicamente podrían retirar su dinero en una sola exhibición sin derecho a pensión; las cifras en color amarillo muestran a las personas que tendrán 1250 semanas cotizadas, sin embargo, su ahorro no es suficiente para comprar una renta vitalicia de al menos el valor de la pensión mínima garantizada, y, por último, las cifras en color verde señalan los montos acumulados por personas que sí tendrán la capacidad de comprarse una renta vitalicia, pero en las dos últimas filas se muestra el monto de dicha renta, el cual aún para los mejores salarios (salario de cotización equivalente a 15 salarios mínimos) no alcanza para adquirir una renta vitalicia de al menos dos salarios mínimos y en el caso de las mujeres, por tener una esperanza de vida mayor, la pensión es siempre menor a la que alcanzaría un hombre, a pesar de suponer que en la vida laboral tuvieron las mismas condiciones.

Con estos resultados podemos plantear las siguientes preguntas: ¿Qué pasaría si las personas no cotizan de manera continua en su vida laboral? ¿Cómo variarían los resultados si como ha pasado en los 23 años de operación del sistema, el rendimiento de las Afore fuera negativo en algunos periodos?, ¿Qué impacto tendrían en los fondos acumulados las comisiones si éstas no bajan, especialmente cuando se ha visto que el número de Afores, considerados como oferentes en el mercado de ahorro individual forzoso para el retiro, continúa disminuyendo? ¿Cómo cambiarían los resultados si se considerara la existencia de familiares que podrían reclamar

una pensión de sobrevivencia y, por consiguiente, con los mismos recursos de la cuenta individual se tuviera que adquirir un seguro de sobrevivencia?

Las respuestas a todos estos cuestionamientos son desfavorables pues implican una disminución de la pensión para la persona trabajadora, por lo que es evidente que, en la realidad, un sistema de pensiones basado en ahorro individual forzoso (ahorro previsional) no podrá ofrecer beneficios adecuados y, por lo tanto, si bien puede ser un pilar dentro de un sistema de pensiones, tampoco puede ser el principal, sino simplemente uno complementario, lo cual es promovido en la propuesta “CISS-México 2021”, la cual sí contempla la realidad de la economía de México y sus mercados laborales, lo que implica, entre otras cosas: interrupciones en las cotizaciones de las personas trabajadoras (especialmente para las mujeres), periodos de rendimientos negativos en las inversiones que realizan las Afore, la composición familiar, etcétera.

### ANEXO 3.

#### *Esquema general de beneficios del Pilar II en la propuesta “CISS-México 2021”*

##### *I. Personas aseguradas*

La propuesta “CISS-México 2021” busca ampliar la cobertura de personas que tengan derecho a una pensión, por lo que, en los proyectos de la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, establece que las personas protegidas son las señaladas actualmente.

Asimismo, la reforma abre la puerta para que en la Ley del Seguro Social, las personas sujetas de forma voluntaria al régimen obligatorio sean incluidas en el régimen obligatorio a través de mecanismos que consideren sus características propias, como ha ocurrido con las personas trabajadoras del hogar y las personas trabajadoras del campo, las cuales, por supuesto, se verán también beneficiadas por la propuesta “CISS-México 2021”.

La reforma propuesta también considera la protección a los familiares sobrevivientes de las personas pensionadas, ampliando los beneficios actuales a las personas descendientes y considerando siempre la equidad de género y estableciendo claramente las condiciones que deben cumplir para poder recibir una pensión por sobrevivencia.

- Las personas aseguradas indirectas que considera la reforma son:

El cónyuge o, a falta de éste, el hombre o la mujer con quien la persona asegurada directa o pensionada, ha vivido como si fuera su cónyuge durante los 36 meses anteriores; o con quien tuviese uno o más hijos o hijas, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio y la persona se encuentre registrada como concubina o concubinario ante la institución de seguridad social.

- Si la persona pensionada tiene varias concubinas o concubinarios según sea el caso, sin registro ante la institución de seguridad social, nadie tendrá derecho a los beneficios del Pilar II.
- Las hijas o hijos biológicos o legalmente adoptados de la persona asegurada directa o pensionada, solteros y menores de 18 años.
- Las hijas o hijos biológicos o legalmente adoptados de la persona asegurada directa o pensionada, solteros, entre 18 y 25 años, estudiantes en planteles del Sistema Educativo Nacional. En este caso es necesario destacar que para el caso de las personas aseguradas por el IMSS, la edad se recorre dos años en beneficio de las personas huérfanas, extendiendo la posibilidad de acceder a los beneficios hasta los 18 años y no a los 16 como ocurre actualmente.

Las hijas o hijos biológicos o legalmente adoptados de la persona asegurada directa o pensionada, solteros, discapacitados de manera permanente total.

- Se considerará una discapacidad como total cuando alcanza o rebasa el 70% según valoración médica autorizada.

- La madre y/o el padre biológico o adoptante legalmente de la persona asegurada directa o pensionada, que dependa económicamente de la persona asegurada directa o pensionada.

## *II. Condiciones de adquisición*

La propuesta “CISS-México 2021” reconoce que el Convenio 102 de la OIT, ratificado por México, señala que la edad de retiro no debe rebasar los 65 años, por lo que propone que dicha edad se mantenga y permanezca también la opción de un retiro anticipado, como actualmente sucede, entre los 60 y 64 años de edad.

De igual forma, conscientes de la realidad de los mercados laborales en el país, así como el propio indicador del IMSS, respecto a que la esperanza de vida laboral de las personas es de casi 30 años, la propuesta “CISS-México 2021” ofrece la reducción del tiempo mínimo de cotización a un periodo de 180 meses, es decir, 15 años o aproximadamente 780 semanas, versus los más de 24 años que actualmente solicitan las leyes del Seguro Social e ISSSTE.

Por lo tanto, la propuesta establece como parámetros de retiro los siguientes:

- Edad: 65 años para una pensión completa y entre 60 y 64 años para una pensión reducida.
- Número de cotizaciones: 180 meses.

## *III. Medición de las cotizaciones*

Con el objetivo de unificar y mediar criterios entre los principales ordenamientos legales que inicialmente se reforman y que los institutos de seguridad social que más adelante quieran adherirse,

no afecten a sus trabajadores en la medición de sus cotizaciones. Esta medición se llevará a cabo en meses y fracciones mayores a un medio, es decir, el número total de días cotizados se deberá dividir entre 12, y la fracción equivalente a 16 o más días sumará un mes más al momento de la totalización del tiempo cotizado.

#### *IV. Conservación de derechos*

A partir del reconocimiento de la dinámica de los mercados laborales en México, las personas trabajadoras aseguradas directas que dejen de pertenecer al Pilar II (ámbito federal) sin haber sido pensionadas por cualquier causa y por cualquier institución de seguridad social adherida al nuevo sistema, conservarán sus derechos adquiridos de forma ininterrumpida para acceder a una pensión por vejez o cesantía.

Actualmente, los ordenamientos legales requieren a las personas trabajadoras, dependiendo de cuánto tiempo dejaron de estar sujetas a aseguramiento, que al reincorporarse al mercado laboral formal vuelvan a cotizar un tiempo mínimo para que les sean reconocidos los periodos de cotización previos, sin embargo, con la reforma propuesta, le serían reconocidos de forma inmediata.

Esta medida favorece a las personas que entran y salen del mercado laboral formal por cualquier causa, por lo que en el caso particular de las trabajadoras mujeres, éstas se verán favorecidas cuando decidan salir del mercado laboral formal por el ejercicio de su maternidad. En conjunto con el apoyo por maternidad o paternidad (ver numeral X de este anexo), la propuesta “CISS-México 2021” reconoce las brechas de género que actualmente se presentan en el país y propone medidas que atienden tales diferencias.

#### *V. Salario de cotización*

Buscando unificar criterios en cuanto a la forma de integrar el salario de cotización, la propuesta “CISS-México 2021” permite que tanto en las leyes del Seguro Social como del ISSSTE, la integración de los recursos con los cuales se cotizará, sean análogos.

Asimismo, en beneficio de las personas trabajadoras que cotizan al ISSSTE, sus ingresos asegurables comprenderán no solamente el salario del tabulador regional, sino también otros ingresos como sobresueldos y compensaciones.

Mientras que a favor de las personas aseguradas por el IMSS la propuesta de ley contempla en su redacción elementos que minimicen la subdeclaración.

#### *VI. Topes salariales*

El establecimiento explícito de los topes salariales en los artículos de las leyes evitará incertidumbre sobre el monto de los salarios de cotización y los beneficios a los que las personas trabajadoras tendrán derecho tras el cumplimiento de las condiciones respectivas.

Puesto que las leyes del trabajo señalan la imposibilidad de que una persona trabajadora gane menos de un salario mínimo, éste será el tope inferior para el salario de cotización.

Por otro lado, considerando el art. 93, fracc. IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la que las pensiones y haberes de retiro de más de 15 salarios mínimos deben gravarse, el tope salarial superior será dicho monto, lo cual beneficia a la totalidad de las personas trabajadoras afiliadas al ISSSTE y a la gran mayoría de las personas trabajadoras afiliadas al IMSS.

### VII. Salario regulador

Todo sistema de pensiones debe considerar un salario pensionable, es decir, un monto que sirva de referencia para calcular el beneficio que la normativa ofrece tras el cumplimiento de las condiciones de adquisición.

El salario pensionable debe ser también un regulador de ingresos cotizables que permita considerar la carrera salarial de la persona trabajadora y, en casos extremos, evite pensiones calculadas sobre montos ficticios sobre los que nunca se cotizó.

Por consiguiente, la propuesta es que el salario regulador se construya a partir del salario de cotización promedio de los últimos 180 meses (aproximadamente 15 años o 780 semanas), actualizados a la fecha de retiro, con base en el indicador oficial de inflación en el país.

### VIII. Monto del beneficio como porcentaje del salario regulador

El Pilar II, al funcionar como un esquema de aseguramiento, no solamente tiene definidas las cuotas y aportaciones, sino también los beneficios. Estos elementos dan certeza a las personas trabajadoras sobre el beneficio que pueden llegar a obtener, al mismo tiempo que dan a las instituciones la posibilidad de conocer los ingresos que se requieren para financiar los beneficios, es decir, se trata de un sistema de contribuciones definidas más beneficios definidos, en la que estos últimos serán los siguientes:

- Para el periodo 2021 a 2036:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180 y más
60		40.00
61		40.50
62		41.00
63		41.50
64		42.00
65		42.50

- Para el año 2037:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192 y más
60		40.00	40.27
61		40.50	40.77
62		41.00	41.27
63		41.50	41.77
64		42.00	42.27
65		42.50	42.77

- Para el año 2038:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204 y más
60		40.00	40.27	40.54
61		40.50	40.77	41.04
62		41.00	41.27	41.54
63		41.50	41.77	42.04
64		42.00	42.27	42.54
65		42.50	42.77	43.04

## • Para el año 2039:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216 y más
60		40.00	40.27	40.54	40.80
61		40.50	40.77	41.04	41.30
62		41.00	41.27	41.54	41.80
63		41.50	41.77	42.04	42.30
64		42.00	42.27	42.54	42.80
65		42.50	42.77	43.04	43.30

## • Para el año 2040:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228 y más
60		40.00	40.27	40.54	40.80	41.07
61		40.50	40.77	41.04	41.30	41.57
62		41.00	41.27	41.54	41.80	42.07
63		41.50	41.77	42.04	42.30	42.57
64		42.00	42.27	42.54	42.80	43.07
65		42.50	42.77	43.04	43.30	43.57

## • Para el año 2041:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	40.27	40.54	40.80	41.07	41.34
61		40.50	40.77	41.04	41.30	41.57	41.84
62		41.00	41.27	41.54	41.80	42.07	42.34
63		41.50	41.77	42.04	42.30	42.57	42.84
64		42.00	42.27	42.54	42.80	43.07	43.34
65		42.50	42.77	43.04	43.30	43.57	43.84

## • Para el año 2042:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	40.54	40.80	41.07	41.34	41.61
61		40.50	41.04	41.30	41.57	41.84	42.11
62		41.00	41.54	41.80	42.07	42.34	42.61
63		41.50	42.04	42.30	42.57	42.84	43.11
64		42.00	42.54	42.80	43.07	43.34	43.61
65		42.50	43.04	43.30	43.57	43.84	44.11

## • Para el año 2043:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	40.80	41.07	41.34	41.61	41.88
61		40.50	41.30	41.57	41.84	42.11	42.38
62		41.00	41.80	42.07	42.34	42.61	42.88
63		41.50	42.30	42.57	42.84	43.11	43.38
64		42.00	42.80	43.07	43.34	43.61	43.88
65		42.50	43.30	43.57	43.84	44.11	44.38

## • Para el año 2044:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.07	41.34	41.61	41.88	42.14
61		40.50	41.57	41.84	42.11	42.38	42.64
62		41.00	42.07	42.34	42.61	42.88	43.14
63		41.50	42.57	42.84	43.11	43.38	43.64
64		42.00	43.07	43.34	43.61	43.88	44.14
65		42.50	43.57	43.84	44.11	44.38	44.64

## • Para el año 2045:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.34	41.61	41.88	42.14	42.41
61		40.50	41.84	42.11	42.38	42.64	42.91
62		41.00	42.34	42.61	42.88	43.14	43.41
63		41.50	42.84	43.11	43.38	43.64	43.91
64		42.00	43.34	43.61	43.88	44.14	44.41
65		42.50	43.84	44.11	44.38	44.64	44.91

## • Para el año 2046:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	41.88	42.14	42.41	42.68
61		40.50	42.11	42.38	42.64	42.91	43.18
62		41.00	42.61	42.88	43.14	43.41	43.68
63		41.50	43.11	43.38	43.64	43.91	44.18
64		42.00	43.61	43.88	44.14	44.41	44.68
65		42.50	44.11	44.38	44.64	44.91	45.18

## • Para el año 2047:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	42.14	42.41	42.68	42.95
61		40.50	42.11	42.64	42.91	43.18	43.45
62		41.00	42.61	43.14	43.41	43.68	43.95
63		41.50	43.11	43.64	43.91	44.18	44.45
64		42.00	43.61	44.14	44.41	44.68	44.95
65		42.50	44.11	44.64	44.91	45.18	45.45

## • Para el año 2048:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	42.41	42.68	42.95	43.21
61		40.50	42.11	42.91	43.18	43.45	43.71
62		41.00	42.61	43.41	43.68	43.95	44.21
63		41.50	43.11	43.91	44.18	44.45	44.71
64		42.00	43.61	44.41	44.68	44.95	45.21
65		42.50	44.11	44.91	45.18	45.45	45.71

## • Para el año 2049:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	42.68	42.95	43.21	43.48
61		40.50	42.11	43.18	43.45	43.71	43.98
62		41.00	42.61	43.68	43.95	44.21	44.48
63		41.50	43.11	44.18	44.45	44.71	44.98
64		42.00	43.61	44.68	44.95	45.21	45.48
65		42.50	44.11	45.18	45.45	45.71	45.98

## • Para el año 2050:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	42.95	43.21	43.48	43.75
61		40.50	42.11	43.45	43.71	43.98	44.25
62		41.00	42.61	43.95	44.21	44.48	44.75
63		41.50	43.11	44.45	44.71	44.98	45.25
64		42.00	43.61	44.95	45.21	45.48	45.75
65		42.50	44.11	45.45	45.71	45.98	46.25

## • Para el año 2051:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	43.48	43.75	44.02
61		40.50	42.11	43.50	43.98	44.25	44.52
62		41.00	42.61	44.00	44.48	44.75	45.02
63		41.50	43.11	44.50	44.98	45.25	45.52
64		42.00	43.61	45.00	45.48	45.75	46.02
65		42.50	44.11	45.50	45.98	46.25	46.52

## • Para el año 2052:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	43.75	44.02	44.29
61		40.50	42.11	43.50	44.25	44.52	44.79
62		41.00	42.61	44.00	44.75	45.02	45.29
63		41.50	43.11	44.50	45.25	45.52	45.79
64		42.00	43.61	45.00	45.75	46.02	46.29
65		42.50	44.11	45.50	46.25	46.52	46.79

## • Para el año 2053:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.02	44.29	44.55
61		40.50	42.11	43.50	44.52	44.79	45.05
62		41.00	42.61	44.00	45.02	45.29	45.55
63		41.50	43.11	44.50	45.52	45.79	46.05
64		42.00	43.61	45.00	46.02	46.29	46.55
65		42.50	44.11	45.50	46.52	46.79	47.05

## • Para el año 2054:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.29	44.55	44.82
61		40.50	42.11	43.50	44.79	45.05	45.32
62		41.00	42.61	44.00	45.29	45.55	45.82
63		41.50	43.11	44.50	45.79	46.05	46.32
64		42.00	43.61	45.00	46.29	46.55	46.82
65		42.50	44.11	45.50	46.79	47.05	47.32

## • Para el año 2055:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	44.82	45.09
61		40.50	42.11	43.50	45.00	45.32	45.59
62		41.00	42.61	44.00	45.50	45.82	46.09
63		41.50	43.11	44.50	46.00	46.32	46.59
64		42.00	43.61	45.00	46.50	46.82	47.09
65		42.50	44.11	45.50	47.00	47.32	47.59

## • Para el año 2056:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	45.09	45.36
61		40.50	42.11	43.50	45.00	45.59	45.86
62		41.00	42.61	44.00	45.50	46.09	46.36
63		41.50	43.11	44.50	46.00	46.59	46.86
64		42.00	43.61	45.00	46.50	47.09	47.36
65		42.50	44.11	45.50	47.00	47.59	47.86

## • Para el año 2057:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	45.36	45.63
61		40.50	42.11	43.50	45.00	45.86	46.13
62		41.00	42.61	44.00	45.50	46.36	46.63
63		41.50	43.11	44.50	46.00	46.86	47.13
64		42.00	43.61	45.00	46.50	47.36	47.63
65		42.50	44.11	45.50	47.00	47.86	48.13

## • Para el año 2058:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	45.63	45.89
61		40.50	42.11	43.50	45.00	46.13	46.39
62		41.00	42.61	44.00	45.50	46.63	46.89
63		41.50	43.11	44.50	46.00	47.13	47.39
64		42.00	43.61	45.00	46.50	47.63	47.89
65		42.50	44.11	45.50	47.00	48.13	48.39

## • Para el año 2059:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	45.89	46.16
61		40.50	42.11	43.50	45.00	46.39	46.66
62		41.00	42.61	44.00	45.50	46.89	47.16
63		41.50	43.11	44.50	46.00	47.39	47.66
64		42.00	43.61	45.00	46.50	47.89	48.16
65		42.50	44.11	45.50	47.00	48.39	48.66

## • Para el año 2060:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	46.00	46.43
61		40.50	42.11	43.50	45.00	46.50	46.93
62		41.00	42.61	44.00	45.50	47.00	47.43
63		41.50	43.11	44.50	46.00	47.50	47.93
64		42.00	43.61	45.00	46.50	48.00	48.43
65		42.50	44.11	45.50	47.00	48.50	48.93

## • Para el año 2061:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	46.00	46.70
61		40.50	42.11	43.50	45.00	46.50	47.20
62		41.00	42.61	44.00	45.50	47.00	47.70
63		41.50	43.11	44.50	46.00	47.50	48.20
64		42.00	43.61	45.00	46.50	48.00	48.70
65		42.50	44.11	45.50	47.00	48.50	49.20

## • Para el año 2062:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	46.00	46.96
61		40.50	42.11	43.50	45.00	46.50	47.46
62		41.00	42.61	44.00	45.50	47.00	47.96
63		41.50	43.11	44.50	46.00	47.50	48.46
64		42.00	43.61	45.00	46.50	48.00	48.96
65		42.50	44.11	45.50	47.00	48.50	49.46

## • Para el año 2063:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	46.00	47.23
61		40.50	42.11	43.50	45.00	46.50	47.73
62		41.00	42.61	44.00	45.50	47.00	48.23
63		41.50	43.11	44.50	46.00	47.50	48.73
64		42.00	43.61	45.00	46.50	48.00	49.23
65		42.50	44.11	45.50	47.00	48.50	49.73

## • Para el año 2064:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	41.61	43.00	44.50	46.00	47.50
61		40.50	42.11	43.50	45.00	46.50	48.00
62		41.00	42.61	44.00	45.50	47.00	48.50
63		41.50	43.11	44.50	46.00	47.50	49.00
64		42.00	43.61	45.00	46.50	48.00	49.50
65		42.50	44.11	45.50	47.00	48.50	50.00

## • Para el año 2065:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	42.00	43.80	45.70	47.60	49.50
61		40.70	42.70	44.50	46.40	48.30	50.20
62		41.40	43.40	45.20	47.10	49.00	50.90
63		42.10	44.10	45.90	47.80	49.70	51.60
64		42.80	44.80	46.60	48.50	50.40	52.30
65		43.50	45.50	47.30	49.20	51.10	53.00

## • Para el año 2066:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	42.39	44.60	46.90	49.20	51.50
61		40.90	43.29	45.50	47.80	50.10	52.40
62		41.80	44.19	46.40	48.70	51.00	53.30
63		42.70	45.09	47.30	49.60	51.90	54.20
64		43.60	45.99	48.20	50.50	52.80	55.10
65		44.50	46.89	49.10	51.40	53.70	56.00

## • Para el año 2067:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	42.78	45.40	48.10	50.80	53.50
61		41.10	43.88	46.50	49.20	51.90	54.60
62		42.20	44.98	47.60	50.30	53.00	55.70
63		43.30	46.08	48.70	51.40	54.10	56.80
64		44.40	47.18	49.80	52.50	55.20	57.90
65		45.50	48.28	50.90	53.60	56.30	59.00

## • Para el año 2068:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	43.16	46.20	49.30	52.40	55.50
61		41.30	44.46	47.50	50.60	53.70	56.80
62		42.60	45.76	48.80	51.90	55.00	58.10
63		43.90	47.06	50.10	53.20	56.30	59.40
64		45.20	48.36	51.40	54.50	57.60	60.70
65		46.50	49.66	52.70	55.80	58.90	62.00

## • Para el año 2069:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	43.55	47.00	50.50	54.00	57.50
61		41.50	45.05	48.50	52.00	55.50	59.00
62		43.00	46.55	50.00	53.50	57.00	60.50
63		44.50	48.05	51.50	55.00	58.50	62.00
64		46.00	49.55	53.00	56.50	60.00	63.50
65		47.50	51.05	54.50	58.00	61.50	65.00

## • Para el año 2070:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	43.94	47.80	51.70	55.60	59.50
61		41.70	45.64	49.50	53.40	57.30	61.20
62		43.40	47.34	51.20	55.10	59.00	62.90
63		45.10	49.04	52.90	56.80	60.70	64.60
64		46.80	50.74	54.60	58.50	62.40	66.30
65		48.50	52.44	56.30	60.20	64.10	68.00

## • Para el año 2071:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	44.33	48.60	52.90	57.20	61.50
61		41.90	46.23	50.50	54.80	59.10	63.40
62		43.80	48.13	52.40	56.70	61.00	65.30
63		45.70	50.03	54.30	58.60	62.90	67.20
64		47.60	51.93	56.20	60.50	64.80	69.10
65		49.50	53.83	58.10	62.40	66.70	71.00

## • Para el año 2072:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	44.72	49.40	54.10	58.80	63.50
61		42.10	46.82	51.50	56.20	60.90	65.60
62		44.20	48.92	53.60	58.30	63.00	67.70
63		46.30	51.02	55.70	60.40	65.10	69.80
64		48.40	53.12	57.80	62.50	67.20	71.90
65		50.50	55.22	59.90	64.60	69.30	74.00

## • Para el año 2073:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	45.11	50.20	55.30	60.40	65.50
61		42.30	47.41	52.50	57.60	62.70	67.80
62		44.60	49.71	54.80	59.90	65.00	70.10
63		46.90	52.01	57.10	62.20	67.30	72.40
64		49.20	54.31	59.40	64.50	69.60	74.70
65		51.50	56.61	61.70	66.80	71.90	77.00

## • Del año 2074 en adelante:

Edad (años)	Aportaciones (meses)	180	192	204	216	228	240 y más
60		40.00	45.50	51.00	56.50	62.00	67.50
61		42.50	48.00	53.50	59.00	64.50	70.00
62		45.00	50.50	56.00	61.50	67.00	72.50
63		47.50	53.00	58.50	64.00	69.50	75.00
64		50.00	55.50	61.00	66.50	72.00	77.50
65		52.50	58.00	63.50	69.00	74.50	80.00

La progresividad en las tasas de reemplazo cumplirá con los siguientes propósitos:

- Permitirá que todas las personas trabajadoras en las generaciones de transición, que decidan mudar libre y voluntariamente al nuevo sistema, reciban pensiones superiores a las que recibirían en los sistemas actuales de cuentas individuales.
- México podrá cumplir íntegramente con su compromiso ante la OIT de ofrecer pensiones que sean al menos de 40% del último salario.
- Evitará un desequilibrio financiero en el Pilar II al recibir, incluso, a todas las personas trabajadoras que libre y voluntariamente decidan mudarse al nuevo sistema.
- Ofrecerá a las personas trabajadoras la opción de programar su retiro con base en su edad, tiempo de cotización y beneficio esperado.

### *IX. Actualización del monto de pensión*

Tal y como lo indican actualmente las leyes, las pensiones se actualizarán una vez al año en el mes de febrero, con base en el indicador oficial de inflación del año inmediato anterior (enero a diciembre), lo cual permitirá que el dinero de las personas pensionadas no pierda valor adquisitivo en el tiempo.

### *X. Beneficios adicionales*

Como fue señalado en el cuerpo de la nota técnica, esta ley contempla la entrega de beneficios que actualmente ya existen, a la vez que integra otros novedosos:

- Un mes de gratificación anual (aguinaldo), pagadero en el mes de diciembre, junto con el pago respectivo de la pensión del mes.
- Jubilación progresiva (en el mediano plazo).

Una vez cumplidas las condiciones de adquisición para obtener una pensión por vejez (edad y meses de cotización) y tras una valoración médica autorizada, las personas aseguradas directas que lo soliciten podrán pensionarse de forma progresiva si lo desean, renunciando a 50% de su salario de cotización por dos años. Durante el mismo lapso, recibirán 50% de la pensión que les corresponda de acuerdo con sus características.

El monto total de su pensión a partir del tercer año, se calculará con la misma información que se calculó el 50% de la pensión inicial.

Puesto que esta propuesta de reforma no modifica las leyes del trabajo, se recomienda que este beneficio se implemente posteriormente, tras un análisis sobre las reformas que puedan requerir la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional (LFTSE).

- Apoyo por hija o hijo nacido vivo o adoptado legalmente.

Este beneficio consistirá en otorgar hasta por un año calendario, la oportunidad de que la madre o el padre que decidan retirarse de la vida laboral para el ejercicio de su maternidad o paternidad, continúen acumulando cotizaciones, además de recursos en el Pilar II.

Si bien se plantea que a este beneficio puedan acceder tanto la madre como el padre, se propone primordial-

mente en beneficio de las mujeres trabajadoras, quienes en su mayoría son las que salen del mercado laboral formal para el cuidado y atención de sus descendientes en su primer año de vida.

#### Condiciones de adquisición:

- La asegurada directa o el asegurado directo deben haber cesado su actividad laboral para el cuidado de su hija o hijo nacido o adoptado legalmente.
- El cese de la actividad laboral debe ocurrir durante los dos primeros años de vida de la persona descendiente.

#### Monto:

- Equivalente al valor presente del total de cuotas y aportaciones del Pilar II, correspondientes a un periodo de hasta 12 meses, los cuales se contabilizarán a partir de la baja laboral y deberán cumplirse antes de que la hija o hijo cumplan dos años de edad.
- El monto de las cuotas y aportaciones para el cálculo del apoyo se determinarán con el salario de cotización registrado a la fecha de baja laboral.

#### Forma de pago:

- Pagadero en una sola exhibición a nombre de la asegurada directa o asegurado directo que cumpla las condiciones de adquisición para este beneficio, bajo el siguiente esquema:

Número de hijo	Porcentaje del bono a entregar
Primero	100
Segundo	100
Tercero	50
Cuarto en adelante	0

#### Otras reglas:

- El tiempo que la asegurada directa o asegurado directo haya cesado su actividad laboral para el cuidado de su hija o hijo nacido o adoptado legalmente, y que sea utilizado para el cálculo del bono, sumará a su historial de cotizaciones el número que corresponda a dicho periodo.
- El monto del apoyo se reducirá proporcionalmente en los siguientes casos:
  1. En caso de reincorporación a la actividad laboral antes de los 12 meses, de la asegurada directa o el asegurado directo que haya cesado su actividad laboral para el cuidado de la hija o hijo nacido o adoptado legalmente.
  2. En caso de fallecimiento de la hija o hijo antes de los 12 meses, contados a partir de la fecha de nacimiento o de la adopción legal.
- Para la asignación del apoyo, el número de hijas y/o hijos se contabilizará por persona asegurada directa, independientemente de la pareja con quien haya procreado o adoptado legalmente.

Este novedoso apoyo permitiría que México reduzca las brechas de género y, a pesar de no tener ratificado el Convenio 183 de la OIT (sobre la protección a la maternidad) le permite cumplir con varias de las normas establecidas en éste.

- Ayuda para gastos de sepelio.

El monto será de 30 días de pensión, bajo las mismas condiciones que se establecen en los ordenamientos vigentes.

El beneficio varía con respecto a los que actualmente marcan los ordenamientos legales, pero se encuentra en un punto medio que sin dejar de ser suficiente, beneficiará a los familiares sobrevivientes de la persona pensionada fallecida.

### *XI. Pensión a sobrevivientes*

Al fallecer una persona pensionada por vejez, sus familiares sobrevivientes tendrán derecho a recibir una parte de la pensión. Los familiares considerados y sus respectivas condiciones son:

- Cónyuge, concubina o concubinario.

#### **Condiciones de adquisición:**

- En caso de la existencia de cónyuge sobreviviente, ninguna concubina o concubinario tiene derecho a pensión.
- En caso de la existencia de más de una concubina o concubinario, ninguna o ninguno tendrá derecho a pensión, salvo la persona que estu-

viera registrada como tal ante la institución de seguridad social.

- Edad: al menos 55 años.
- No ser pensionado o pensionada por vejez o sobrevivencia por derecho propio en los pilares II o IV.
- Haber dependido económicamente de la pensionada o pensionado fallecido.
- En caso de viudez, haberse casado al menos 18 meses antes del fallecimiento.
- En caso de concubinato, haber llevado vida marital por lo menos 36 meses antes del fallecimiento y estar registrado(a) como concubina o concubinario ante la institución de seguridad social respectiva.

#### **Condiciones de permanencia:**

- No contraer nupcias.
- No entrar en concubinato.
- No ser registrado como asegurada directa o asegurado directo en los pilares II o IV.

- Huérfanos

#### **Condiciones de adquisición:**

- Ser menor de 18 años o tener entre 18 y 25 años, estudiar en planteles del Sistema Educativo Nacional, o ser discapacitado(a) de manera permanente total desde antes del fallecimiento de la pensionada o pensionado, o a causa del mismo accidente que haya originado la muerte de la pensionada o pensionado.

Se considerará una discapacidad como total cuando ésta alcance o rebase 70% según valoración médica autorizada por la institución respectiva (IMSS, ISSSTE u otra según corresponda).

- Estar soltero o soltera.
- En el caso de hijosno biológicos, solamente se considerarán con derecho a beneficio los legalmente adoptados por la pensionada o pensionado fallecido.

#### Condiciones de permanencia:

- No contraer nupcias.
- No entrar en concubinato.
- No ser registrado como asegurada o asegurado, directo o indirecto, en los pilares II o IV.

- Ascendientes

#### Condiciones de adquisición:

- Ser padre o madre biológicos o adoptante legalmente de la pensionada o pensionado fallecido.
- No ser pensionado o pensionada por vejez o sobrevivencia por derecho propio en los pilares II o IV.
- Haber dependido económicamente de la pensionada o pensionado fallecido.

#### Condiciones de permanencia:

- No ser registrado como asegurada o asegurado, directo o indirecto, en los pilares II o IV.

El monto de la pensión para cada uno de los familiares sobrevivientes se calculará dividiendo el 100% de la pensión que es-

tuviera recibiendo la pensionada o pensionado fallecido, entre el total de sobrevivientes que hayan solicitado y comprobado tener derecho a recibir pensión, más uno.

Si otorgada una pensión surgen otros familiares sobrevivientes con derecho a ésta, se recalculará el monto de las pensiones como se indica en el párrafo previo, y se les hará extensivo el pago de pensión a los nuevos familiares sobrevivientes, no obstante, percibirán su parte a partir de la fecha en que sea recibida la solicitud, sin que puedan reclamar el pago de las cantidades cobradas por los primeros beneficiarios, es decir, no será retroactiva.

## *XII. Prima de financiación (monto de cuotas y aportaciones)*

Como ha sido señalado, el Pilar II tiene definidos los beneficios y, con base en el estudio actuarial desarrollado, también tiene definidas las contribuciones, es decir, se estableció el monto de cuotas y aportaciones que se requieren para que el Pilar sea financieramente sostenible en el largo plazo, sin que el pago de pensiones sea una responsabilidad del gobierno, o se cargue el pago de las pensiones a las personas trabajadoras activas. Por lo tanto, **no sobra señalar que el sistema propuesto no se basa en una capitalización parcial**, pues si bien el estudio actuarial que le da sustento financiero no es estático y bajo los estándares internacionales para la práctica actuarial debe desarrollarse una vez al año –para corroborar que las condiciones se mantienen o en su caso atender posibles desviaciones–, éste muestra la plena capitalización del sistema en un periodo de tiempo de al menos 60 años en condiciones desfavorables y hasta por 75 años en condiciones menos favorables.

Los montos totales son los indicados en el reporte de estudio de la valuación actuarial, también señalados en el Anexo 4 de esta nota, sin embargo, para su adecuada distribución en un esquema tripartita de cuotas aportaciones, que no rebase la distribución actual entre gobierno, empleadores y personas trabajadoras, y considerando que en el caso del ISSSTE el gobierno tiene también el papel de empleador, la propuesta “CISS-México 2021” establece los siguientes montos de financiación en el Pilar II, como porcentajes del salario de cotización de las personas trabajadoras:

Año	IMSS	Empleador	Trabajador	Gobierno
<b>Distribución de la prima:</b>		<b>79.231%</b>	<b>17.308%</b>	<b>3.462%</b>
2020	6.500%	5.150%	1.125%	0.225% <sup>1/</sup>
2021	6.500%	5.150%	1.125%	0.225%
2022	7.500%	5.942%	1.298%	0.260%
2023	8.500%	6.735%	1.471%	0.294%
2024	9.500%	7.527%	1.644%	0.329%
2025	10.500%	8.319%	1.817%	0.363%
2026	11.500%	9.112%	1.990%	0.398%
2027	12.500%	9.904%	2.163%	0.433%
2028	13.500%	10.696%	2.337%	0.467%
2029	14.500%	11.488%	2.510%	0.502%
2030 en adelante	15.100%	11.964%	2.613%	0.523%

1/ Si bien la LSS establece la aportación gubernamental como porcentaje de las aportaciones patronales, para efectos de esta propuesta de reforma, la misma se establece como porcentaje aplicable al salario de cotización.

Año	ISSSTE	Empleador	Trabajador
<b>Distribución de la prima:</b>		<b>50.000%</b>	<b>50.000%</b>
2020	11.300%	5.175%	6.125%
2021	11.300%	5.175%	6.125%
2022	11.300%	5.175%	6.125%
2023	11.300%	5.175%	6.125%
2024	11.300%	5.175%	6.125%
2025	11.300%	5.175%	6.125%
2026	11.500%	5.375%	6.125%
2027	12.500%	6.375%	6.125%
2028	13.500%	6.875%	6.625%
2029	14.500%	7.375%	7.125%
2030 en adelante	15.100%	7.550%	7.550%

Como puede observarse, en ambos casos no se contempla la figura de la cuota social, pues como fue dicho en el cuerpo de la nota y se establece en la Nota técnica núm. 4: *Propuesta para reorientar el presupuesto gubernamental destinado a cuotas sociales para pensiones*,<sup>83</sup> “CISS-México 2021” contempla que para una verdadera redistribución de las cuotas sociales, en beneficio de todas las personas adultas mayores, éstas se destinen a la financiación del Pilar I.

### XIII. Transición de las generaciones al nuevo sistema

Tal y como se estableció en el diseño de la propuesta de reforma, ninguna persona trabajadora que actualmente se encuentre activa se verá obligada a cambiarse al nuevo sistema y no se plantea que

<sup>83</sup> *Idem.*

el gobierno requiese, expropié o nacionalice los recursos que actualmente administran las Afore, por el contrario, para las personas trabajadoras estará disponible el nuevo sistema si y solamente si, libre y voluntariamente deciden cambiarse al mismo, bajo las siguientes lineamientos generales que son contemplados en las leyes propuestas:

- A partir de que el ordenamiento legal respectivo indique el inicio de operaciones de la Conape, deberán contabilizarse doscientos setenta días naturales, en los cuales la propia Conape deberá organizar administrativamente la transición.
  - Transcurridos los 270 días, y a través del formato que la Conape establezca, la persona trabajadora tendrá un máximo de 270 días naturales para expresar su voluntad de cambio al nuevo sistema o de permanencia en el sistema en el que actualmente se encuentre.
  - La persona trabajadora que no exprese voluntad alguna, sea de cambio o permanencia, se considerará que implícitamente ha aceptado su permanencia en el sistema en que se encuentra actualmente.
  - Transcurrido el tiempo de elección para cambio o permanencia, las expresiones explícitas o implícitas se considerarán definitivas e irrevocables.
  - Cuando la Conape reciba del trabajador su formato de expresión voluntaria de cambio, éste será efectivo en 90 días naturales. La fecha correspondiente al transcurso de los 90 días naturales servirá como referencia para todos los cálculos correspondientes descritos en el artículo de las leyes.
- La expresión voluntaria de cambio al nuevo sistema implica que la persona trabajadora acepta transferir a las reservas actuariales de la ANP los siguientes recursos de su cuenta individual en calidad de aportación para el pago de la prima única para la compra de su seguro social por vejez en el nuevo sistema:
    - a) El porcentaje de cuotas y aportaciones de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que corresponda al ramo de cesantía en edad avanzada y vejez, más los intereses generados por dicho porcentaje, a la fecha efectiva de cambio voluntario al esquema transitorio.
    - b) Una parte de la subcuenta de ahorro solidario, a la fecha efectiva de cambio voluntario al esquema transitorio, para las personas aseguradas por el ISSSTE.
    - c) La cantidad obtenida de la redención de los Bonos de Pensión del ISSSTE a la fecha respectiva, si la persona trabajadora cuenta con ellos.
    - d) El total de las subcuentas de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.
  - El remanente de los recursos en las subcuentas de la cuenta individual (aportaciones del ramo de retiro y las aportaciones hechas por la persona trabajadora bajo el esquema de ahorro solidario en el caso del ISSSTE, más los intereses generados por dichos montos) quedará bajo las disposiciones que rijan el Pilar III del nuevo

sistema de pensiones, bajo la modalidad de ahorro individual.

- En caso de tener más de una cuenta individual, será responsabilidad de la persona trabajadora realizar el mismo procedimiento con todas y cada una de las cuentas abiertas a su nombre, transfiriendo a las reservas actuariales de la ANP los recursos bajo un registro único y unificando a su vez, todas las cuentas individuales que posea.
- En el caso de los miembros del Servicio Exterior de carrera que se encuentren en el esquema de apoyo del art. 55-BIS de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, se deberán seguir realizando las aportaciones en los términos que marque dicho ordenamiento.

#### ANEXO 4. *Principales resultados de la valuación actuarial de la propuesta “CISS-México 2021”*

Las proyecciones actuariales ofrecen un panorama congruente sobre el probable comportamiento futuro de los sistemas de pensiones, utilizando conjuntos de hipótesis contruidos con información histórica que permite estimar la probable evolución de variables demográficas y económico-financieras en un intervalo de confianza de posibles escenarios. Por consiguiente, dichas proyecciones sirven para dar sustento técnico a nuevos sistemas o que se busca reformar; sin embargo, deben ser revisadas periódicamente para garantizar su solvencia y equilibrio financiero en el corto, mediano y largo plazo, principalmente por cambios en las variables que se utilizan, es decir, **sus resultados no deben tomarse como verdad absoluta y mucho menos como estáticos en todo el periodo de tiempo que se analiza.**

Las proyecciones desarrolladas en el estudio actuarial<sup>84</sup> respectivo están sustentadas en metodologías generalmente aceptadas en la demografía, las matemáticas financieras y la estadística, pero se presentan únicamente bajo un único conjunto de hipótesis demográficas debido a varias circunstancias, entre ellas la caren-

<sup>84</sup> CISS, “Reporte institucional de la valuación actuarial, demostración de la viabilidad financiera de la propuesta de la CISS para la reforma integral del sistema de pensiones mexicano”, 2020.

cia de información de primera mano. Por ello, debe reconocerse que pueden ser complementadas con la construcción de conjuntos alternos de hipótesis demográficas, que permitan ofrecer otros escenarios, ya sean más optimistas o pesimistas en cuanto a la evolución probable futura de la población.

A partir de los resultados obtenidos en dicho estudio, se concluyó lo siguiente:

- 1) La viabilidad y sostenibilidad financiera del Pilar I, correspondiente al piso de protección social universal para personas adultas mayores, dependerá del monto que se asigne al beneficio que se otorgue, la edad a partir de la cual se entregue y los ingresos generales del Estado mexicano en cada año de operación.

El estudio no se enfocó en estimar el costo del pilar en términos relativos a los ingresos del Estado, su presupuesto de egresos u otra cantidad monetaria, por lo que únicamente se presenta una estimación donde se supone que el beneficio se entregará a partir de los 65 años (con la idea de vincularlo a la edad de retiro del Pilar II) en tres escenarios: mantener el monto actual, elevarlo a un salario mínimo general o incrementarlo al monto de la canasta digna de la Conasami.<sup>85</sup> De esta forma, será un insumo para la adecuada toma de decisiones en las asignaciones presupuestales del gobierno y del H. Congreso de la Unión.

No sobra señalar que la propuesta de reforma considera que el monto adecuado es el salario mínimo general del año en que entren en vigor los ordenamientos legales, para que

posteriormente sus actualizaciones se basen en el indicador oficial de inflación, de tal forma que no se vea afectado su valor adquisitivo.

- 2) El sistema de pensiones propuesto es financieramente viable y sostenible en el Pilar II, que corresponde a un seguro social obligatorio para todos los trabajadores formales en relación de dependencia, en un horizonte de estudio de entre 60 y 75 años, para las nuevas generaciones, es decir, las personas que se integren por primera vez al mercado laboral formal a partir del 2021.

La construcción del sistema de financiación permite establecer una capitalización plena, pero si y solamente si se eleva el monto vigente de cuotas y aportaciones tanto del IMSS como del ISSSTE.

Actualmente, las cifras establecidas en la LSS y la LISSSTE corresponden a contribuciones en un sistema de ahorro individual que no garantiza un beneficio adecuado, sino solamente una pensión mínima garantizada que, en el caso del IMSS, equivale a un monto cercano a un salario mínimo y, en el del ISSSTE, al doble, si y solamente si se cuenta con más de 24 años de aportaciones en ambos ordenamientos legales.

El sistema propuesto en el Pilar II funcionará como un esquema de aseguramiento, por lo que tendrá cuotas y aportaciones definidas que tomarán la figura de prima de aseguramiento, para que en caso de cumplir las condiciones establecidas, se tenga un beneficio definido que dependerá esencialmente de tres factores: edad, tiempo de cotización y carrera salarial. Dicha prima de aseguramiento, calculada a partir de técnicas actuariales adecuadas, permite señalar

<sup>85</sup> Es importante señalar que el proyecto de reforma recomienda establecer el monto en un salario mínimo del año en que entre en vigor la ley.

que el Pilar II se encuentra plenamente capitalizado bajo los supuestos utilizados y que se estimaron con base en datos históricos reales.

Algunas ventajas de este pilar son que las edades se mantienen fijas; el tiempo de cotización mínimo se reduce aproximadamente en 40%, buscando apegarse a la realidad nacional, en la que la densidad de cotización es cercana al 50% y, según la propia LSS, la esperanza de vida activa es de 28 años. La carrera salarial estará indizada al factor inflación al momento de obtener un salario regulador que servirá de base para calcular la pensión de las personas que se retiren.

**Este pilar no será financiado por medio del reparto (ni puro, ni de capitales constitutivos de cobertura), por lo que las generaciones de personas pensionadas no serán una carga financiera para las personas trabajadoras activas, ni se convertirán en una carga fiscal para el Estado.**

3. Puesto que jurídicamente es óptimo que las generaciones que ya se encuentran en el mercado laboral formal, que ya han cotizado en términos de la LISSSTE y la LSS vigentes, puedan mudar al nuevo esquema, las proyecciones actuariales contemplaron dicha posibilidad en el escenario que puede considerarse más complejo para el nuevo sistema, es decir, en el que la totalidad de las personas trabajadoras que pertenecen a la denominada *generación Afore* prefieran acceder a un beneficio definido con un tiempo de cotización menor.

Estos grupos de personas fueron analizados de forma separada a las nuevas generaciones, pues la totalidad ya habrá generado derechos a la entrada en vigor del nuevo sistema y, en un número importante, ya habrá cumplido o estará próxi-

ma a cumplir con las nuevas condiciones de adquisición. Por tales razones, en el escenario construido, esta generación es la que podría dar origen a un desequilibrio financiero en el largo plazo; sin embargo, se analizaron diferentes opciones de tasas de cuotas y aportaciones, que llevaron a un monto óptimo que permita operar sin problemas financieros durante los próximos 60 a 75 años, evitando con ello la capitalización parcial del sistema para estas generaciones.

Por consiguiente, el sistema de pensiones propuesto es financieramente viable y sostenible en su Pilar II, en un horizonte de estudio de 60 a 75 años, para las generaciones de personas trabajadoras que actualmente cotizan y voluntariamente acepten cambiarse al nuevo sistema, así como para las personas trabajadoras que se integrarían a las nuevas generaciones.

**Los beneficios del Pilar II para las generaciones de transición tampoco serán financiados por medio del reparto (ni puro ni de capitales constitutivos de cobertura), por lo que no serán una carga financiera para las personas trabajadoras activas, ni se convertirán en una carga fiscal para el Estado. Sin embargo, como se ha indicado previamente, de forma voluntaria deberán aceptar trasladar los recursos de su cuenta individual a las reservas actuariales que administre la ANP.**

**Es importante señalar que el traslado de recursos de la Afore a la ANP convertiría a esta última en el nuevo poseedor de los instrumentos de deuda que tienen las administradoras, por lo que en modo alguno se incrementarían los pasivos gubernamentales, sino por el contrario, los bienes y derechos que representan los instrumentos que actualmente tienen la Afore, estarían a cargo de la ANP.**

A partir de las conclusiones del estudio, y con el objetivo de conseguir la solvencia y viabilidad financiera en el corto, el mediano y el largo plazos del sistema de pensiones propuesto en cuanto a sus Pilares I y II, se recomienda:

- 1) Analizar la documentación referente a los Pisos de Protección Social de la OIT y los ISAP de la AIA, con la finalidad de alinear toda la operación del Pilar I a las directrices y recomendaciones de la Organización, así como a los estándares internacionales para la práctica actuarial, de tal forma que las autoridades hacendarias del país, la Conape y la ANP puedan garantizar la viabilidad financiera del referido pilar y éste alcance un nivel óptimo.
- 2) Que el Pilar I no sea financiado completamente por medio del reparto puro, por lo que se estima pertinente conformar un fondo y una reserva que permitan atender situaciones económicas extraordinarias que, de presentarse en el futuro, pudieran desestabilizar financieramente su operación.
- 3) Revisar las notas técnicas y los cuadernos de políticas para el bienestar, emitidos por la CISS, con el objetivo de analizar la viabilidad de reformar los ordenamientos legales referidos en ellas, y de esa forma obtener recursos necesarios para el Pilar I, con la garantía de su financiación plena hasta por lo menos 75 años:
  - a) “México: propuesta para un nuevo sistema de pensiones”.<sup>86</sup>
  - b) “Propuesta para reorientar el presupuesto gubernamental destinado a cuotas sociales para pensiones”.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Véase <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/03/propuesta-para-un-nuevo-sistema-de-pensiones.pdf>

<sup>87</sup> Véase [https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/04/propuesta\\_para\\_reorientar\\_el\\_presupuesto\\_gubernamental\\_destinado\\_a\\_cuotas\\_sociales\\_para\\_pensiones.pdf](https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/04/propuesta_para_reorientar_el_presupuesto_gubernamental_destinado_a_cuotas_sociales_para_pensiones.pdf)

- 4) Utilizar el monto actual de cuotas y aportaciones de los mal denominados “seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez” de la LSS y la LISSSTE, como base inicial de financiación del Pilar II y ajustarlos anualmente de acuerdo con la siguiente tabla.

Año	LSS	LISSSTE
2021	6.5 %	11.3 %
2022	7.5 %	11.3 %
2023	8.5 %	11.3 %
2024	9.5 %	11.3 %
2025	10.5 %	11.3 %
2026	11.5 %	11.5 %
2027	12.5 %	12.5 %
2028	13.5 %	13.5 %
2029	14.5 %	14.5 %
2030 en adelante	15.1 %	15.1 %

- 5) Establecer estos montos y sus incrementos en la legislación, con el objetivo de que su aplicación sea obligatoria y no dependa de decisiones ajenas al ámbito técnico.
- 6) No conformar una única reserva con los recursos recaudados en el Pilar II, sino establecer en la legislación que con estos recursos deben considerar al menos la creación de:
  - a) Una reserva de riesgos en curso, que permita cubrir el valor esperado de las obligaciones futuras derivadas del pago de pensiones.
  - b) Una reserva técnica especial que permita cubrir incrementos en las obligaciones futuras, los cuales se deriven de mejoras en la esperanza de vida de la población.

- c) Una reserva técnica especial que permita cubrir faltantes en la reserva de riesgos en curso, por fluctuaciones en las inversiones.
- d) Una reserva de contingencia que permita cubrir faltantes en la reserva de riesgos en curso, derivados de desviaciones estadísticas en las solicitudes procedentes de pago de pensiones.

Lo anterior permitirá tener una adecuada diversificación de las inversiones de los recursos y contribuirá a salvaguardar la solvencia del pilar, es decir, su capitalización plena, con la respectiva reglamentación y vigilancia por parte de la Conape.

- 7) Valuar actuarialmente el Pilar II de forma anual, tomando en cuenta dos grupos de población:
  - a) Generaciones nuevas, las cuales se deben considerar como poblaciones abiertas, es decir, generaciones a las que se incorporarán más personas.
  - b) Generaciones de transición, cuyo estudio deberá corresponder al de una población cerrada, es decir, que no tendrá nuevas incorporaciones y en el largo plazo se extinguirá.
- 8) Llevar a cabo las valuaciones actuariales con base en los estándares internacionales para la práctica actuarial y conjuntar en dichas valuaciones las directrices de la AISS, como herramienta fundamental para la toma de decisiones respecto a los Pilares I y II.

## ANEXO 5.

### *Resumen de las reformas legales planteadas en la reforma “CISS-México 2021”*

Como fue citado en la nota técnica y se señala en el cuaderno de Políticas para el Bienestar núm. 4, la CISS recomienda que, en el mediano plazo, México analice la posibilidad de llevar a cabo una amplia reforma en el ámbito fiscal y algunos ajustes en el ámbito laboral, mientras que de forma inmediata se plantean las siguientes reformas legales:

#### *Ley General de Pensiones*

De acuerdo con las recomendaciones que desde los años cuarenta del siglo pasado hiciera la OIT a México sobre tener una ley marco en materia de pensiones,<sup>88</sup> tal como lo propuso Sir William Henry Beveridge en su Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines,<sup>89</sup> y de acuerdo con las recomendaciones más recientes, que como se ha visto provienen de la OCDE, el BID y The Aspen Institute Mexico, la propuesta “CISS-México 2021” promueve la creación de una ley bajo la cual deban regirse todos los sistemas de pensiones, pero considerando su naturaleza y origen diverso, se toma

<sup>88</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Anteproyecto de Ley del Seguro Social”, México, 1942, pp. 13-17.

<sup>89</sup> Sir William Beveridge, “Social Insurance and Allied Services”, Londres, 1942, pp. 20-22.

siempre en cuenta si se trata de programas de transferencias sociales, esquemas de aseguramiento, esquemas de ahorro o planes de beneficios derivados de la contratación laboral.

Asimismo, la ley considera que la administración y gestión puede estar a cargo de entidades públicas o privadas y que el sistema de financiación debe corresponder al tipo de beneficios que se pretenden otorgar, es decir, reconoce que los beneficios no son financiados si se pretende que las personas activas paguen las pensiones de las personas retiradas en los esquemas de aseguramiento y en los planes de beneficios derivados de la contratación laboral, mientras que en el caso de transferencias sociales no es válido dejar toda la carga presupuestaria anual a los ingresos del gobierno en el mismo año.

Por último, también reconoce que se necesita un regulador, supervisor y sancionador sólido e independiente que evite el colapso de cualquier sistema de pensiones ya existente e impida la creación de nuevos sistemas que no consideren la realidad presente y probable futura en términos económicos, financieros y demográficos.

Con la finalidad de que estos objetivos se alcancen, la LGP contempla entre otros aspectos:

- a) Desaparición de la Consar, ya que como fue dicho en esta nota, es un organismo que regula y supervisa fondos de inversión de largo plazo y realmente no supervisa ni regula sistemas de pensiones, con excepción de los fondos de previsión social establecidos por los empleadores, cuya regulación actualmente es mínima, y se limita a llevar un registro de planes de beneficios con determinadas características.

- b) Creación de una Comisión Nacional de Pensiones, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia y que entre otras facultades tendrá las siguientes:

- i) Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de pensiones, la recepción, depósito, transmisión y administración de las aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.
- ii) Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los esquemas de pensiones, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de pensiones.
- iii) Emitir, en el ámbito de su competencia, la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de pensiones.

Los órganos de gobierno de la Conape serán:

- 1) Una Junta de Gobierno en la que, de 13 vocales, cinco corresponderán a los sectores patronal y obrero.
- 2) El presidente de la Conape, quien será nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, tal como sucede actualmente en las Comisiones Nacionales Banca-

ria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y para la Defensa y Protección de los Usuarios de Servicios Financieros.

- 3) Un Comité Consultivo y de Vigilancia, en el que habrá ocho representantes de las personas aseguradas afiliadas, ocho representantes de los empleadores, siete representantes del gobierno y un representante de un organismo internacional técnico especializado en materia de seguridad social.

Este Comité deberá emitir opiniones vinculatorias sobre las reglas generales que expedirá la Conape y vigilar el desarrollo de los sistemas de pensiones, con la finalidad de evitar situaciones que le generan insostenibilidad financiera y prácticas monopólicas, entre otras funciones.

- c) Creación de una Administradora Nacional de Pensiones (ANP), que será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuyas tareas serán administrar los fondos y reservas actuariales del Pilar I (pensión universal), del Pilar II (seguro social), y las cuentas individuales de las personas trabajadoras que lo decidan libre y voluntariamente.

La ANP tendrá como autoridades una Junta de Gobierno, una Dirección Ejecutiva y cuatro Comités especializados en inversiones, administración de riesgos, auditoría y normativa. Asimismo, dentro de la Junta de Gobierno habrá cuatro vocales representantes de las personas empleadoras, tres que provendrán de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y una de las personas trabajadoras.

- d) Establecer las características generales del sistema que servirán como base para cualquier reforma en materia de pensiones del país, considerando lo cuatro pilares: protección universal, seguro social, protección individual y los planes de beneficio tipo ocupacional.

Puesto que, a partir de esta reforma, la administración y gestión de los recursos en sus Pilares I y II queda cargo de la ANP, se propone modificar las dos principales leyes en materia de seguridad social en México, como se resume a continuación:

### *Ley del Seguro Social*

Se modifican los seguros de Riesgos de trabajo e Invalidez y vida para retirar las partes que señalan la conformación de sus capitales constitutivos para la entrega de los recursos a la institución aseguradora que pague la pensión por incapacidad o invalidez y sobrevivencia, utilizando los recursos de la cuenta individual, ya que ésta solamente existiría para dos grupos de personas trabajadoras: quienes no decidieron mudar al nuevo sistema y las personas que en el nuevo sistema coticen con salarios mayores a tres veces el salario mínimo general vigente.

Se modifica el Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, para ubicar en su lugar toda la normativa referente al Pilar II para personas afiliadas al IMSS, que ingresen por primera vez a partir de la puesta en marcha del nuevo sistema, así como para las personas de las generaciones Afore y Ley 73 que voluntariamente decidan mudar.

El esquema tendrá montos de financiación equiparados, que permitan respetar los derechos adquiridos y sean acordes con las expectativas de derecho que correspondan a todas las generaciones: nuevas y de transición.

Para quienes pertenezcan a las generaciones IMSS1997 e IMSS1973 y no deseen mudar al nuevo sistema, sus condiciones actuales quedarán intactas en el articulado transitorio de la ley modificada.

### *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*

Se modifican los seguros de Riesgos de trabajo e Invalidez y vida para retirar las partes que señalan la conformación de sus capitales constitutivos para la entrega de los recursos a la institución aseguradora que pague la pensión por incapacidad o invalidez y sobrevivencia, utilizando los recursos de la cuenta individual, ya que ésta última solamente existiría para dos grupos de personas trabajadoras: quienes no decidieron mudar al nuevo sistema y las personas que en el nuevo sistema coticen con salarios mayores a tres veces el salario mínimo general vigente.

Se modifica el Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, para ubicar en su lugar la normativa referente al Pilar II para personas afiliadas al ISSSTE que ingresen por primera vez a partir de la puesta en marcha del nuevo sistema, así como para las personas de las generaciones ISSSTE2007 e ISSSTEBONO, es decir, quienes ingresaron al ISSSTE a partir del 1 de abril de 2007 y quienes ingresaron con anterioridad, pero en 2008 optaron por la emisión de un bono de pensión; y quienes en 2008 eligieron el régimen del

art. 10° transitorio, y que libre y voluntariamente decidan mudar al nuevo sistema.

El esquema tendrá montos de financiación equiparados, que permitan respetar los derechos adquiridos y sean acordes con las expectativas de derecho que correspondan a todas las generaciones: nuevas y de transición.

Para quienes pertenezcan a las generaciones ISSSTE2007, ISSSTEBONO e ISSSTE/10° y no deseen mudar al nuevo sistema, sus condiciones actuales quedarán intactas en el articulado transitorio de la ley modificada.

San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice,  
alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10100,  
Ciudad de México.

Tel. (55) 5377 4700.

<https://ciss-bienestar.org/>



**CISS**  
SEGURIDAD SOCIAL  
PARA EL BIENESTAR