

Investigación

Septiembre de 2024

Alcances de la reforma al sistema de pensiones de 2020

Índice

Resumen.....	3
Presentación	4
Introducción	5
1. El sistema de pensiones en México: características y principales problemáticas.....	7
1.1 La clasificación de los sistemas de pensiones	7
1.1.1 Pensiones no contributivas	7
1.1.2 Pensiones contributivas.....	9
1.2 El origen del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)	10
1.2.1 Administración y regulación de las AFORE al cierre de 2023	13
1.2.2 Evolución de las principales variables del SAR	13
1.3 Principales problemas que enfrenta el sistema de pensiones mexicano.....	20
1.3.1 Cambio demográfico de la población en edad de retiro	20
1.3.2 Insuficientes niveles de cobertura y tasas de reemplazo	23
2. El impacto de la reforma de pensiones de 2020.....	27
2.1 Principales cambios en materia de pensiones de 2020.....	27
2.1.1 Disminución de las semanas de cotización	27
2.1.2 Incremento gradual de las aportaciones patronales	28
2.1.3 Elevar la pensión garantizada	29
2.1.4 Tope máximo a las comisiones que cobran las AFORE	29
2.2 Evaluación ex-post de la reforma de pensiones de 2020	31
2.2.1 Disminución del requisito de semanas cotizadas para una pensión	31
2.2.2 Incremento de la pensión mínima garantizada	33
2.2.3 Elevación de la tasa de reemplazo	38
3. Impacto presupuestario de la reforma de pensiones de 2020	41
3.1 Programa presupuestario: aportaciones estatutarias al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	41
3.2 Cuota social para retiro, cesantía y vejez del IMSS	44
3.3 Programa presupuestario: pensión mínima garantizada IMSS.....	46
3.4 Gasto público en pensiones	49
Conclusiones.....	51
Fuentes de Información.....	53

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo principal mostrar los alcances de la reforma al sistema de pensiones de 2020; haciendo énfasis en las implicaciones para los trabajadores afiliados al sistema de cuentas individuales del sector privado.

Para esto, se ofrece una descripción general del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), basada en la evolución que han tenido sus principales variables, desde su creación hasta el cierre de 2023. En este sentido, se analizarán los indicadores más sobresalientes del sistema como son: el monto de recursos que gestionan las Administradoras de Ahorro para el Retiro (AFORE), las comisiones y el total de cuentas individuales que opera el sistema, entre otros.

En los siguientes capítulos se estudian los principales retos que enfrenta el sistema, relacionados con el cambio demográfico de la población y el creciente gasto público en pensiones.

Las modificaciones a las leyes de pensiones de 2020 atendieron algunos de los problemas más añejos que el sistema enfrentaba como las bajas aportaciones a las cuentas individuales, el elevado número de semanas cotizadas necesarias para obtener una pensión, la insuficiencia de la pensión mínima garantizada y las comisiones que cobran las AFORE. Considerando esto, se presenta un análisis ex - post de la reforma de pensiones de 2020, con base en la información de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Finalmente, en el último capítulo se realiza una aproximación del impacto presupuestario de la Reforma de pensiones de 2020, en base al presupuesto aprobado y ejercido de los rubros del Ramo 19 que se relacionan con las cuentas individuales del SAR.

Presentación

Durante las Legislaturas LXIV y LXV, la Secretaría General de la Cámara de Diputados ha impulsado el proyecto del Servicio Profesional de Carrera, con el propósito de avanzar en la profesionalización, superación continua y estabilidad de su personal, proceso que a su vez permitirá que las labores de apoyo, respaldo y asesoría a las y los legisladores se cumplan con una creciente capacidad técnica, y con mayores niveles de eficiencia y productividad.

La Secretaría General ha conducido el interés de las y los diputados de proyectar el trabajo legislativo hacia una relación más estrecha con sus electores, mediante una mayor difusión de los documentos e investigaciones que nutren su quehacer cotidiano.

Como parte de esta nueva etapa se ha iniciado el desarrollo de diversas investigaciones en temas de relevancia para la agenda nacional, y de las cuales forma parte la que aquí se presenta, con el título de “Alcances de la reforma al sistema de pensiones de 2020”; con lo que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas cumple con su función de aportar elementos de análisis en materia de finanzas públicas y economía, para coadyuvar en el desarrollo de las tareas legislativas y la toma de decisiones de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y legisladores.

Igualmente, se persigue que la labor de investigación que realiza este Centro de Estudios se torne en una tarea institucional que vincule el trabajo legislativo y las prioridades de la nación. Así, se espera que este documento cumpla sus objetivos a cabalidad, siendo útil para sus lectores y para el quehacer parlamentario con miras a que este logre mejores resultados en la búsqueda del bienestar de nuestra sociedad.

Introducción

El presente estudio ofrece un análisis sobre la situación actual del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), haciendo énfasis en los últimos cambios de 2020, que elevaron las aportaciones patronales y la pensión garantizada, a fin de identificar los impactos que han tenido las últimas reformas sobre la población objetivo y las finanzas públicas.

En este sentido, se estudian las principales características y problemáticas que enfrenta el sistema de pensiones en México, el cual enfrenta un importante desafío demográfico, caracterizado por un rápido envejecimiento de la población y, un problema de sostenibilidad fiscal debido al creciente Gasto Público en pensiones tanto contributivas como no contributivas.

Desde este contexto, con la finalidad de disminuir las desigualdades en las pensiones, la reforma de 2020 a la Ley de Seguridad Social buscó un incremento en el porcentaje de las aportaciones, en particular las realizadas por los patrones, a las cuentas para el retiro de los trabajadores, así como un esquema flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada, la reducción en el número de semanas que un trabajador debe haber cotizado al Instituto Mexicano del Seguro Social durante su vida laboral para tener derecho a una pensión; y, el establecimiento de un límite máximo a las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro, principalmente.

Los resultados de dicha reforma se analizan en el presente trabajo. No obstante, el sistema de pensiones enfrenta aún grandes retos, que es necesario corregir a fin de superar la exclusión, la desigualdad y la fragmentación del actual régimen.

El presente trabajo consta de tres capítulos. El primero expone las características y las principales problemáticas que enfrenta actualmente el sistema de pensiones mexicano. En este sentido, se ofrece un análisis descriptivo sobre la evolución de las principales variables que componen el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), desde su creación en 1997 hasta el cierre de 2023.

En el segundo capítulo, se analiza el impacto de la reforma de pensiones de 2020, para ello primeramente se enumeran las modificaciones de dicha Reforma como son: el incremento gradual de las aportaciones patronales; la disminución del requisito de semanas cotizadas para obtener una pensión de retiro; así como la reducción de las comisiones que cobran las AFORE. Posteriormente, se lleva a cabo una evaluación ex – post para conocer los principales resultados de dichas modificaciones; analizando los elementos que presentaron modificación como son la reducción en las semanas de cotización, el incremento de la pensión mínima garantizada y las tasas de reemplazo.

En el tercer capítulo se considera la información de los Programas Presupuestarios contenidos en el Ramo 19 que se relacionan con las cuentas individuales del SAR, con el objetivo de encontrar una aproximación del impacto presupuestario de la Reforma de pensiones de 2020. Finalmente, en el último apartado se ofrecen algunas conclusiones generales del estudio.

1. El sistema de pensiones en México: características y principales problemáticas

1.1 La clasificación de los sistemas de pensiones

El actual sistema de pensiones en México se clasifica en dos grandes esquemas: las no contributivas y las contributivas.

1.1.1 Pensiones no contributivas

El pilar no contributivo o pilar cero, está conformado por todos aquellos programas de pensiones sociales no contributivas a nivel federal y estatal.

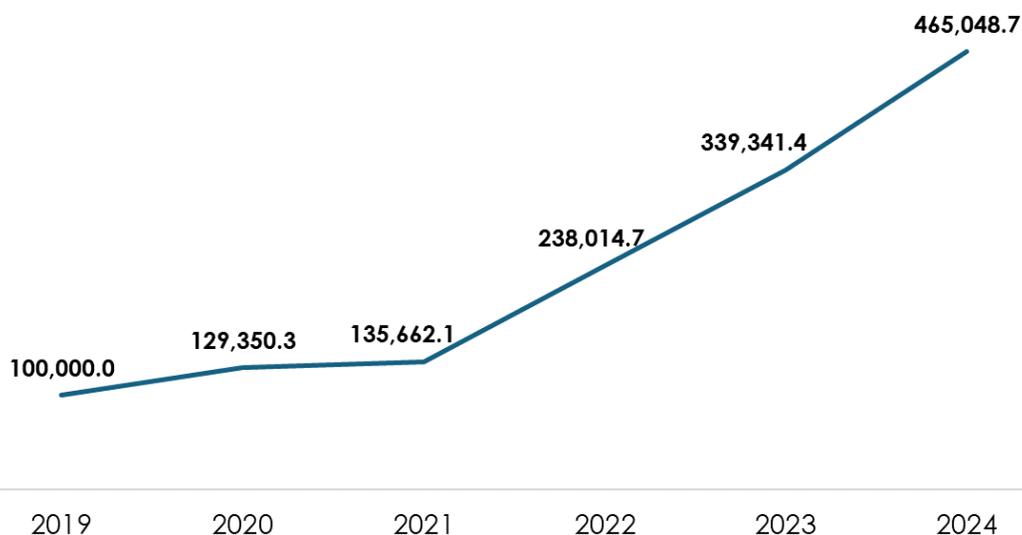
La finalidad de las pensiones no contributivas es asegurar un nivel mínimo de subsistencia de las personas adultas mayores, se tratan de transferencias que se otorgan a una determinada población objetivo y se financian, en su totalidad, con gasto corriente del Presupuesto Federal.

En particular, las pensiones no contributivas están conformadas por todos aquellos programas de pensiones sociales que se derivan de recursos públicos; es de resaltar que la población objetivo no aporta al sistema de seguridad social. En México, el esquema no contributivo nacional más importante es el **Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM)**, el cual es financiado con Presupuesto Federal.

Cabe señalar que, a partir de 2019, en línea con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019 – 2024, el Presupuesto Aprobado para financiar el PBPAM se incrementó sustancialmente, desde 100 mil millones de pesos en 2019 hasta 465 mil 048.7 millones de pesos en 2024; lo que implicó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 29.33%, en términos reales.

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Presupuesto Aprobado, 2019 - 2024

(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2019 - 2024.

El objetivo de este programa es mejorar el bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión¹, por medio de una transferencia monetaria que, actualmente, asciende a 3 mil pesos mensuales.² Además, este programa tiene cobertura nacional y es universal³, es decir, cualquier persona que cumpla con el requisito de la edad puede solicitarlo.

¹ Dentro de los requisitos necesarios para obtener esta pensión, están los siguientes: una edad mínima de 65 años para personas que vivan en comunidades indígenas y de 68 años o más de edad en el resto del país.

² Cabe mencionar que este monto se ha ido actualizando desde 2019.

³ De acuerdo con información de la Secretaría del Bienestar, en el último bimestre de 2023, el Programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, benefició a 10 millones 878 mil 601 personas. (<https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/13/5639>)

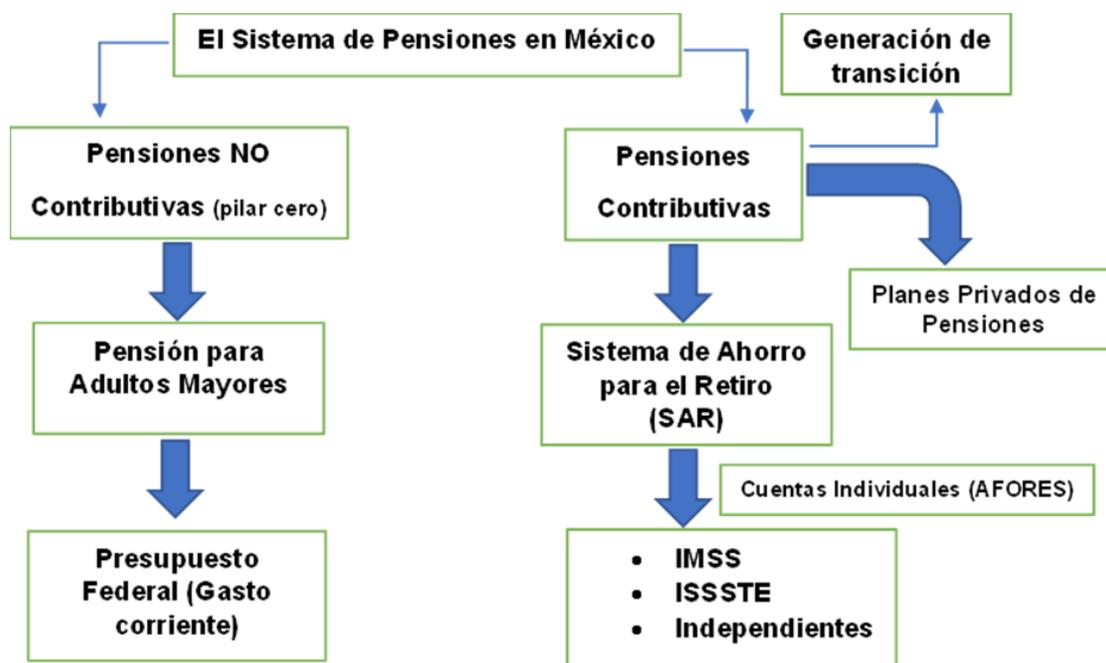
1.1.2 Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas son aquellas que se obtienen cuando el trabajador realizó aportaciones de su salario al sistema de seguridad social durante su etapa laboral.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), representa la estructura pensionaria más importante del país. En el SAR, los recursos de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e incluso independientes, son administrados por instituciones financieras privadas (Administradora de Fondos para el Retiro, AFORE), a través de cuentas de ahorro individuales. En este esquema, las aportaciones que se hacen al trabajador son tripartitas, es decir, que contribuyen a ellas los trabajadores, el patrón (aportaciones obrero-patronales) y el gobierno. En esta modalidad, los trabajadores reciben los rendimientos (positivos o negativos) que se generen de la inversión de estos recursos.

Una de las principales características del sistema de pensiones en México es su heterogeneidad y fragmentación; esto es que, además del SAR, actualmente existen múltiples esquemas pensionarios a nivel federal, estatal y municipal; así como, los sistemas de las universidades públicas. Igualmente, existen planes privados de pensiones que las empresas implementan a favor de sus empleados.

Sistema de Pensiones en México



Fuente: Elaborado por el CEFP.

Cabe comentar que, el sistema de universidades públicas estatales del país, además de contar con distintos tipos de regímenes pensionarios, es altamente dependiente de los recursos públicos, por lo que su sostenibilidad, en el futuro, es uno de los temas más apremiantes para el país.

1.2 El origen del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Uno de los procesos más significativos en la evolución de las pensiones ha sido la implementación del SAR; el cual surge de la necesidad de reformar un sistema de pensiones que enfrentaba serios desafíos financieros y demográficos.

El antecedente del SAR es la reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) de diciembre de 1995, que entró en vigor en julio de 1997. Dicha reforma

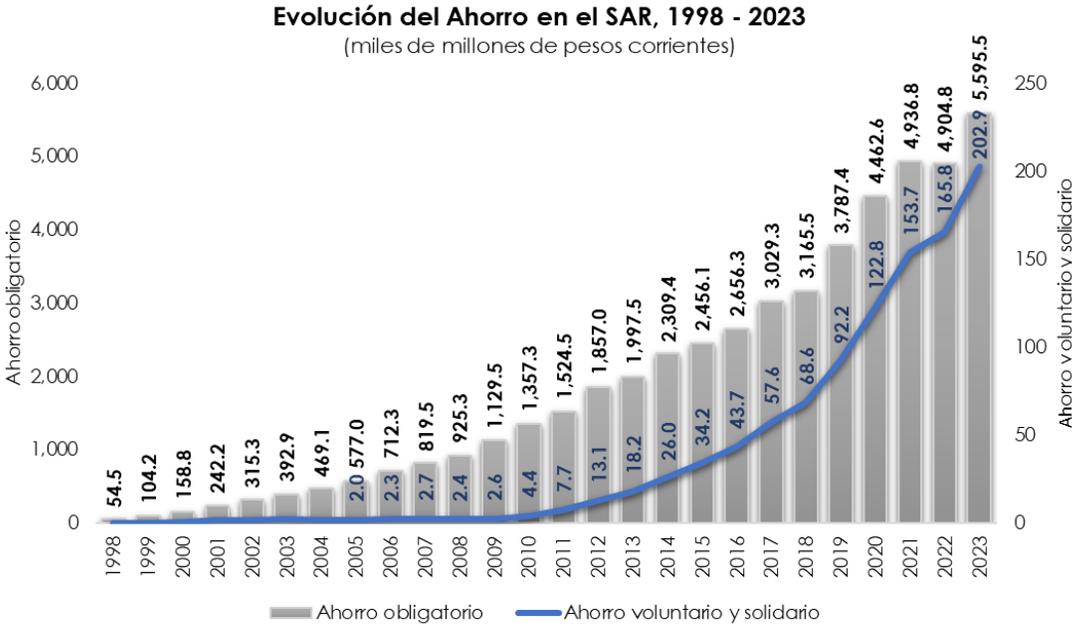
modificó sustancialmente el sistema de pensiones para los trabajadores formales del sector privado, mediante la sustitución de un sistema basado en beneficios definidos, reparto y administración pública por un sistema de contribución definida, cuenta individual y administración privada.⁴ En 2007, es reformado el sistema de pensiones del ISSSTE, el cual atiende a los empleados del sector público federal.

El traslado a un esquema de capitalización total y cuentas individuales se dejó como una opción voluntaria para los trabajadores ya activos, mientras que resulta obligatorio para los de nuevo ingreso posterior a la reforma.⁵ De esta manera, todos los empleados del sector privado que empezaron a laborar a partir del 1 de julio de 1997, así como los empleados del sector público que comenzaron a trabajar desde el 1 de abril de 2007, tienen una cuenta individual en el SAR. Las contribuciones tripartitas (empleador, trabajador y gobierno) se depositan en estas cuentas, que son administradas por entidades financieras privadas, mismas que invierten los ahorros (de acuerdo con la edad de los trabajadores) en fondos de inversión especializados conocidos como Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES generacionales), a cambio de este servicio cobran una comisión sobre el saldo.

⁴ En el "sistema de reparto", los trabajadores en activo financian las pensiones de los nuevos jubilados. El sistema de "capitalización individual" consiste en que las aportaciones que hacen los trabajadores, patrones y el Estado, son acumuladas en una cuenta individual perteneciente a la persona que cotiza (el trabajador) y de esta manera, la pensión provendrá únicamente de los fondos generados por estas aportaciones, más los rendimientos obtenidos, menos las comisiones cobradas por las administradoras privadas.

⁵ Es así como surge la "generación de transición", es decir, aquellos trabajadores del sector privado que estaban laborando antes de la reforma de julio de 1997; por lo que conservaron el derecho de pensionarse conforme a la Ley de Seguro Social de 1973, es decir, bajo el régimen anterior de reparto; en dicho esquema, la pensión obtenida se calcula como un promedio salarial de los últimos cinco años.

El SAR incluye dos esquemas de seguridad social: el IMSS y el ISSSTE. Para tener derecho a una pensión del SAR, los trabajadores formales deben de estar afiliados y cotizar a cualquiera de estos dos institutos. Asimismo, los trabajadores independientes e informales pueden abrir voluntariamente una cuenta individual en una AFORE para realizar aportaciones periódicamente.



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

La evolución del ahorro en el SAR ha sido constante desde 1998. La gráfica anterior muestra una tendencia creciente del ahorro obligatorio y voluntario durante el periodo de 1998 a 2023; el componente ahorro obligatorio⁶ ha crecido a una TMCA de 20.4%. Para finales de 2023, el ahorro obligatorio alcanzó un monto superior a 5.5 billones de pesos. Además, en el mismo

⁶ El ahorro obligatorio comprende las aportaciones a la cuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) tanto de los trabajadores cotizantes al IMSS como del ISSSTE.

periodo de tiempo (de 1998 a 2023), el ahorro voluntario⁷ total del SAR (ahorro voluntario de afiliados al IMSS, más el ahorro solidario⁸ de los trabajadores al servicio del Estado), ha crecido a una TMCA de 39.8%. Al cierre de 2023, el ahorro voluntario total del sistema de pensiones llegó a 202.9 miles de millones de pesos (Mmp). Es decir, el ahorro total del sistema de pensiones pasó de 54.5 Mmp en 1998 a más de 5.7 billones de pesos a finales de 2023.

1.2.1 Administración y regulación de las AFORE al cierre de 2023

Las cuentas de los trabajadores que cotizan al IMSS o al ISSSTE son administradas por las AFORE, que son instituciones financieras privadas que están reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Al cierre de 2023, se identifican en el mercado diez AFORE: Azteca, Citibanamex, Coppel, Inbursa, Invercap, PENSIONISSSTE, Principal, Profuturo, SURA y XXI Banorte.

1.2.2 Evolución de las principales variables del SAR

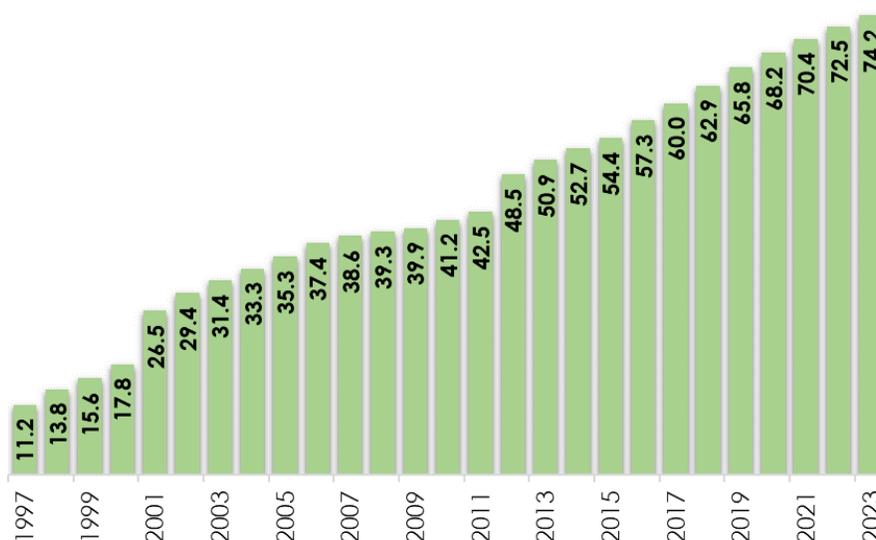
a) Cuentas administradas

En el último mes de 2023, las AFORE administraron 74.2 millones de cuentas individuales de ahorro para el retiro, lo que significó un incremento de 63.0 millones, respecto al cierre de 1997. En comparación con 2022, representó un aumento de 2.4%; esto es, 1.8 millones de cuentas adicionales.

⁷ El ahorro voluntario se refiere a las aportaciones adicionales que realiza el trabajador a su cuenta individual, con el objetivo de incrementar su saldo y obtener una mayor pensión al dejar el mercado laboral.

⁸ El ahorro solidario es aquel ahorro adicional que realizan los trabajadores del sector público para elevar el monto de la pensión que recibirán en el futuro.

Cuentas Administradas por las AFORE, 1997 - 2023
(millones de cuentas)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

b) Activos netos de las AFORE

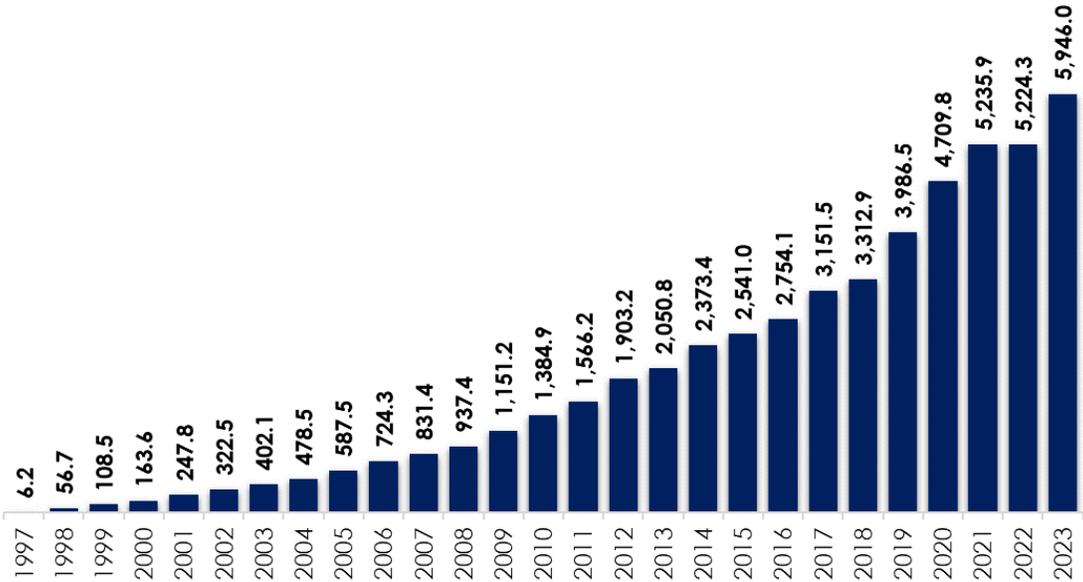
Los activos netos son los recursos administrados por las AFORE y se integran por los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores y el propio capital de las administradoras. Tan sólo en los últimos 10 años (2013 a 2023), los activos netos han tenido un incremento nominal de 189.9%, equivalente a 3.8 billones de pesos en términos absolutos.

En 26 años que lleva funcionando el sistema de cuentas individuales del SAR, el comportamiento de los activos netos administrados por las AFORE ha mantenido una tendencia creciente al pasar de 6.2 Mmp en 1997 (0.1% del PIB de ese año⁹) a 5.9 billones de pesos a finales de 2023 (18.7% del PIB). La

⁹ Para hacer las comparaciones, se considera el promedio del PIB nominal trimestral de cada periodo, con año base 2018.

TMCA de los activos netos administrados por las AFORE fue de 30.2% en este periodo (1997-2023).

Activos Netos^{1/} de las AFORE, 1997 - 2023
(miles de millones de pesos corrientes)



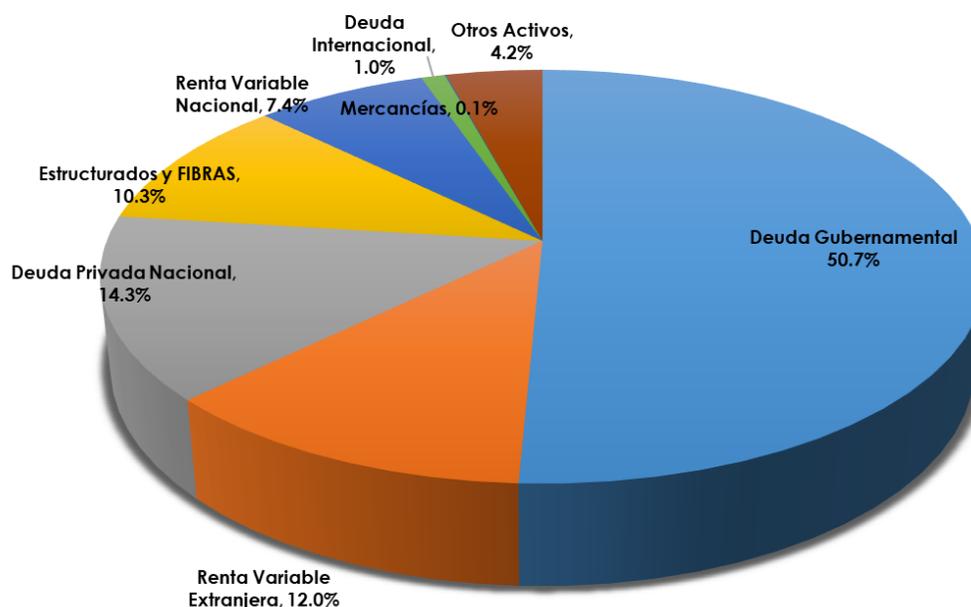
1/ A partir de 2019, considera los Activos Netos de las Siefres Generacionales.
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

c) Régimen de inversión de las AFORE

A diciembre de 2023, la composición de la cartera de inversión de las AFORE presentó la siguiente distribución: 50.7% de los recursos se invirtieron en valores gubernamentales, 14.3% en deuda privada nacional, 12.0% en valores de renta variable extranjera, 10.3% en productos estructurados y FIBRAS, 7.4% en valores de renta variable nacional, 1.0% en deuda internacional, 0.1% en mercancías y 4.2% en otros activos. Comparado con el mismo mes del año anterior, destaca que la inversión en renta variable nacional aumentó, de 6.7 a 7.4%; en contraste, las inversiones en deuda privada nacional descendieron, al pasar de 15.4 a 14.3%.

Inversiones de las AFORE, 2023 / Diciembre

(% con respecto a la cartera)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

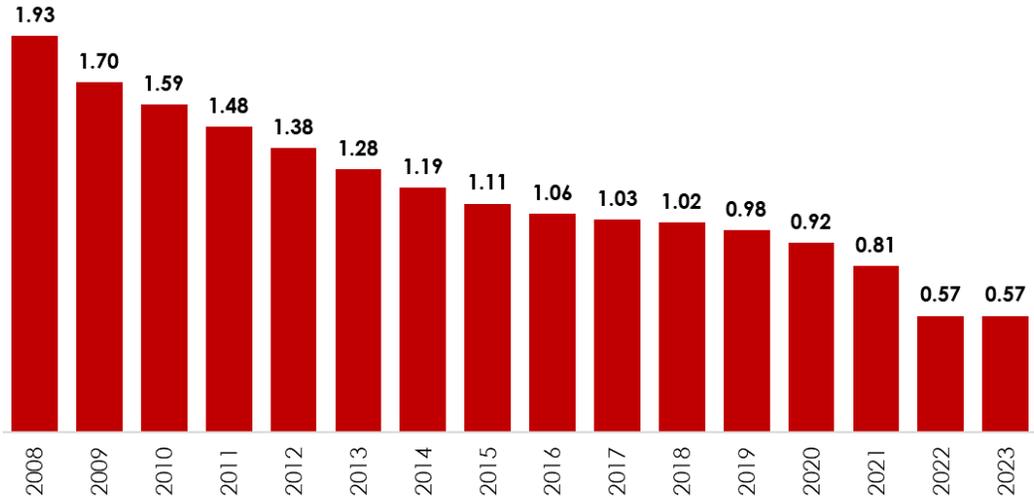
d) Comisiones

Desde la creación del SAR en 1997, el esquema del cobro de comisiones de las AFORE ha ido evolucionando; en un principio, las administradoras cobraban tres tipos de comisiones: 1) sobre el saldo de la cuenta; 2) sobre el flujo de aportaciones; y, 3) sobre el rendimiento obtenido. A fin de lograr mayor transparencia y hacer más sencilla la comparación de costos entre las administradoras, en marzo de 2008 se modificó la Ley y se estableció una comisión única sobre el saldo acumulado.

Por lo anterior, el cobro de comisiones ha tendido a reducirse desde 2008. En promedio, las comisiones que cobraban las AFORE sobre saldo pasaron de 1.93% en 2008 a 0.57% en 2023. Esto significa que el cobro de comisiones observó una tendencia descendente en los últimos 15 años.

Además, la brecha entre las comisiones que cobraron las administradoras se hizo más estrecha en este mismo periodo; por ejemplo, en 2008, la diferencia entre la comisión más alta (3.30%) y la más baja (1.0%) fue de 230 puntos base; mientras que, en 2023, la brecha fue escasamente de 4 puntos base, siendo la comisión más elevada y la más baja de 0.57 y 0.53%, respectivamente; lo que implica, a su vez, mayor competencia entre las administradoras para captar cuentas.

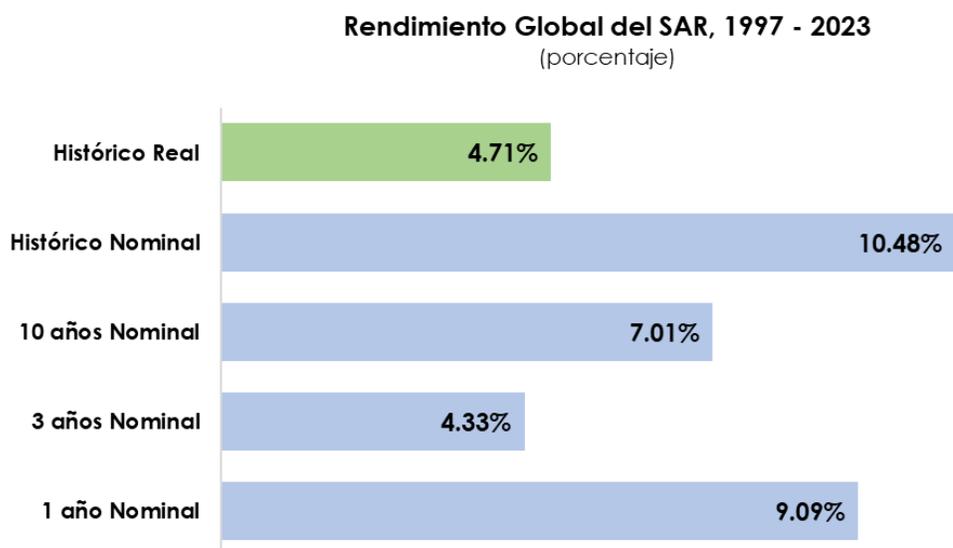
Comisión promedio sobre saldo administrado, 2008 - 2023
(porcentaje anual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

e) Rendimientos

De acuerdo con la CONSAR, el rendimiento histórico del sistema de pensiones, durante los 26 años de operación del SAR (1997-2023), fue de una TMCA de 10.48%, en términos nominales, y de 4.71%, en valores reales.¹⁰



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CONSAR.

f) Ahorro voluntario

El Ahorro Voluntario es un mecanismo con el que cuentan los trabajadores para elevar las tasas de reemplazo (TR)¹¹ de las pensiones; a través de

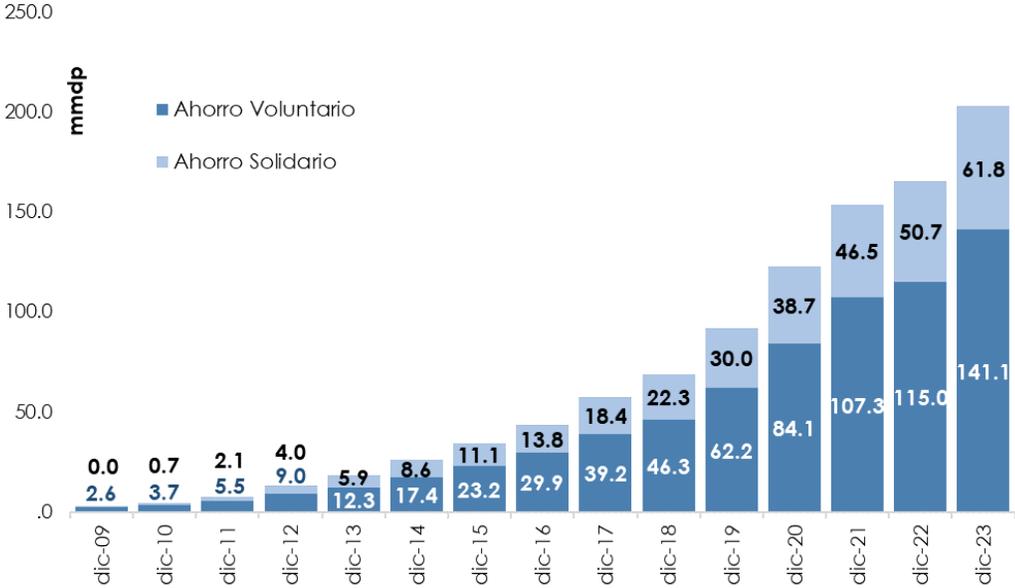
¹⁰ CONSAR (2024). Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR (4to Trimestre de 2023), disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/895712/Informe_Trimestral_4T2023_vf.pdf.

¹¹ La Tasa de Reemplazo (TR) hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y su nivel de ingresos (por ejemplo, el último salario). Es decir, es el porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador. La fórmula para obtenerla es la siguiente:
$$\text{Tasa de reemplazo} = \left(\frac{\text{Ingreso de pensión}}{\text{Ingreso laboral previo a la jubilación}} \right) \times 100$$

aportaciones adicionales a su cuenta individual, incrementa su saldo y eleva la expectativa de una mejor pensión en el futuro.

En catorce años (de 2009 a 2023), el ahorro voluntario total del SAR (ahorro voluntario más ahorro solidario) creció a una TMCA de 36.6%. Al cierre de 2023, el ahorro voluntario total del sistema de pensiones alcanzó la cifra de 202.9 Mmp.

Recursos acumulados de Ahorro Voluntario y Solidario, 2009 - 2023
(miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

Desagregando por concepto, al cierre de 2023, el ahorro voluntario del SAR registró un saldo de 141.1 Mmp, un incremento de 22.7% respecto al término del año anterior. Por su parte, el Ahorro Solidario, que corresponde al ahorro voluntario de los trabajadores afiliados al ISSSTE, llegó a 61.8 Mmp, cifra 21.8% superior a la que tuvo a finales de 2022.

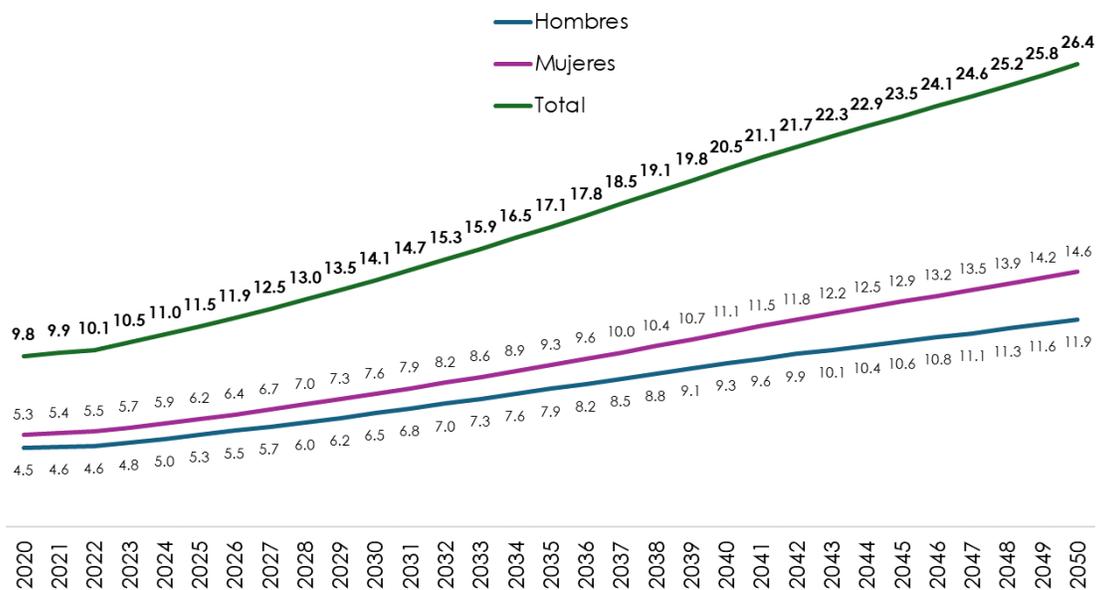
1.3 Principales problemas que enfrenta el sistema de pensiones mexicano

1.3.1 Cambio demográfico de la población en edad de retiro

Una de las grandes problemáticas que enfrentan los sistemas de pensiones, se relaciona con las tendencias demográficas en México; que se han caracterizado por el aumento en la esperanza de vida, disminución en las tasas de natalidad y mortalidad y un cambio en la estructura de la población, que implica un alza en la Tasa de Dependencia de Adultos Mayores (TDAM).

La transición demográfica de México, en años recientes, ha provocado un cambio sustancial en la estructura de su población y se observa un proceso de envejecimiento que se agudizará durante las próximas décadas. Según las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en los próximos 30 años, la población de 65 años y más pasará de 9.8 millones en 2020 a 14.1 millones en 2030, llegará a 20.5 millones en 2040 y alcanzará 26.4 millones de personas en 2050.

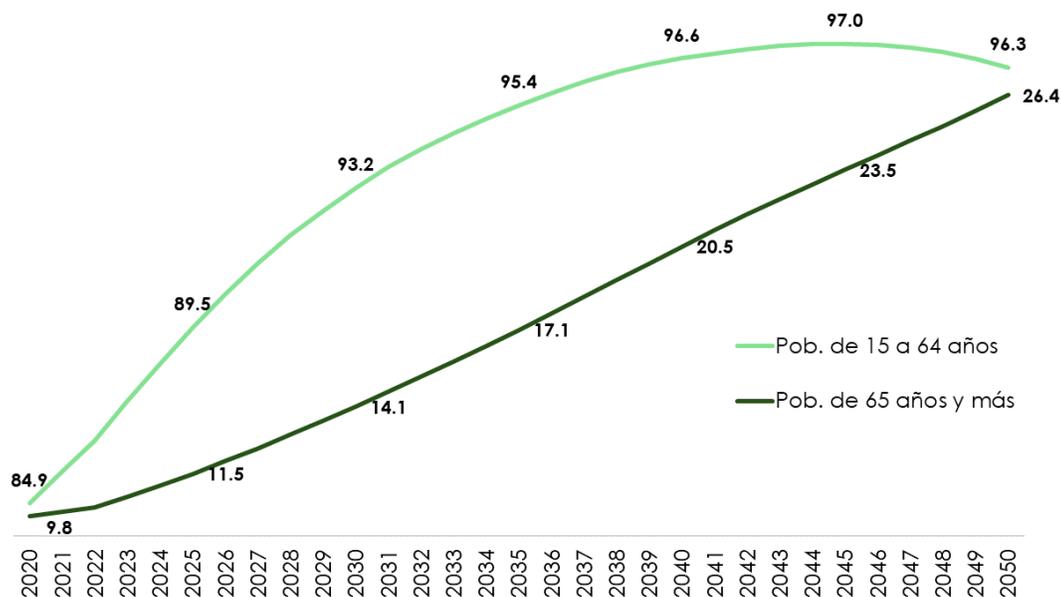
México: Proyecciones de la población de 65 años y más, 2020 - 2050
(millones de personas)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en las Proyecciones de Población de CONAPO.

Por otro lado, la CONAPO proyecta que, de 2020 a 2050, la población en edad de trabajar (15 a 64 años) tendría un incremento de 11.5 millones de personas, al pasar de 84.9 a 96.3 millones, lo que implicaría una TMCA de 0.4% que, comparada con la TMCA de la población de Adultos Mayores (65 años y más) de 3.4% para el mismo periodo, resulta ser demasiado baja frente al aumento que tendrá la población adulta mayor con derecho a una pensión. Es decir, la población de Adultos Mayores crecería a una mayor velocidad que la población joven en edad de trabajar, en los siguientes 30 años, lo que representaría un problema de sostenibilidad del sistema de pensiones en el futuro.

México: Proyecciones de la población en edad de trabajar (15-64 años) vs adultos mayores (65 y más), 2020 - 2050
(millones de personas)

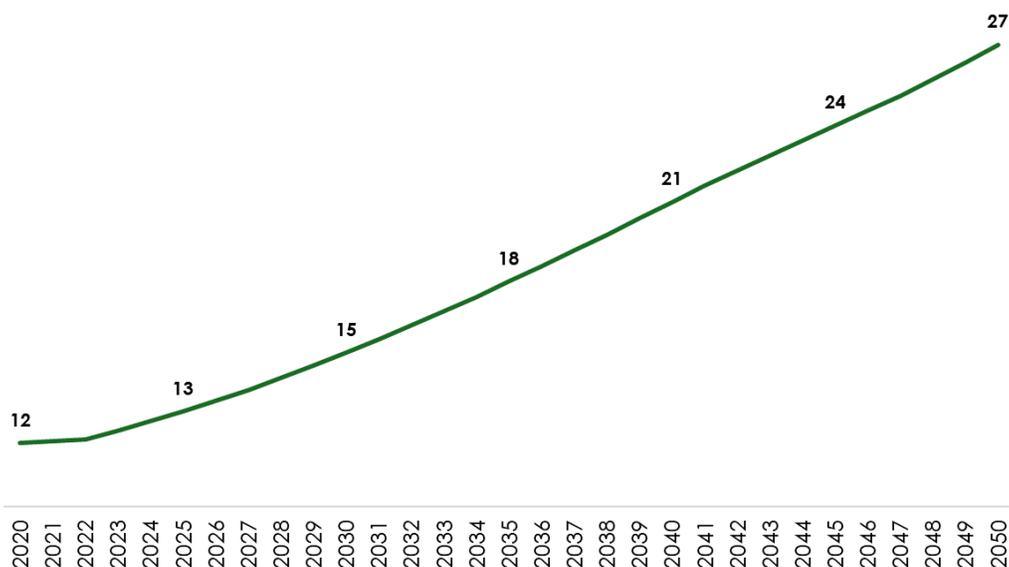


Fuente: Elaborado por el CEFEP con base en las Proyecciones de Población de CONAPO.

Estos cambios demográficos se plasman directamente en la TDAM, la cual indica el número de adultos mayores que existen por cada 100 personas en edad productiva. En este sentido, se espera que, en los próximos 30 años, se incremente la TDAM desde 12% en 2020, a 27% en 2050; lo que implicaría que, existirían 27 adultos mayores por cada 100 personas en edad productiva. Esto plantea serios dilemas a los pilares no contributivos de los sistemas de pensiones, pues conllevan presiones adicionales a las finanzas públicas.

México: Proyecciones de la Tasa de Dependencia de Adultos Mayores, 2020 - 2050

(número de adultos mayores por cada 100 personas en edad productiva)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en las Proyecciones de Población de CONAPO.

1.3.2 Insuficientes niveles de cobertura y tasas de reemplazo

Otros retos que enfrenta el sistema de pensiones de cuentas individuales son los de *las TR esperadas y la cobertura del sistema*.

Con respecto a las TR, antes de la reforma de 1997, las pensiones se calculaban con base en el promedio salarial de los últimos cinco años, la edad del trabajador y el número de semanas cotizadas; la TR alcanzada era más generosa a las que se esperan con las AFORE. El monto de la pensión con la nueva Ley se obtiene en función del ahorro (obligatorio y voluntario) que el trabajador haya acumulado en la cuenta individual a lo largo de su trayectoria laboral y su esperanza de vida llegando a la vejez.

Según cálculos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para obtener una TR de 50%, la aportación total a la cuenta individual debería ser entre 13 y 18% durante 40 años (OCDE, 2016, pág. 4).

Las bajas aportaciones al sistema de pensiones de cuentas individuales se explican, en parte, por la estructura salarial que impera en el mercado de trabajo en México, donde un porcentaje elevado de la población ocupada recibe ingresos insuficientes para destinar al ahorro.

En el sistema de cuentas individuales, la pensión resultante está determinada por el nivel de Aportaciones, los Rendimientos generados y las Comisiones cobradas por las AFORE; sin embargo, el nivel de contribución al sistema es, en general, bajo.

Una de las características más apremiantes del sistema de pensiones en nuestro país es el insuficiente nivel de cobertura que tiene; debido a que, comúnmente, el acceso a la seguridad social y, en específico, a los beneficios de las pensiones dependen del empleo formal.

Por otro lado, la baja cobertura del sistema de pensiones se debe a la dinámica laboral que impera en el país, donde un alto porcentaje de la Población Ocupada labora en la informalidad, la cual no tiene acceso a las prestaciones de la Seguridad Social. Además, la inestabilidad de los empleos y los limitados salarios, son otros factores que repercuten de forma directa en las pensiones, lo que se refleja en reducidas densidades de cotización¹²

¹² La densidad de cotización se refiere al tiempo que un trabajador contribuye al sistema de pensiones durante su vida laboral. Un estudio de la CONSAR señala, que, en promedio, los trabajadores pasan menos de la mitad de su vida laboral en la formalidad (CONSAR, 2017).

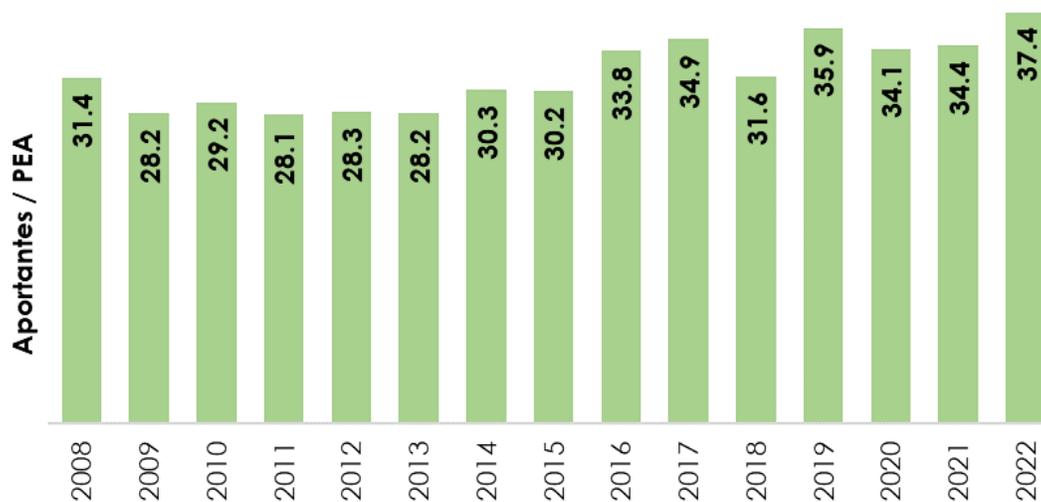
de los trabajadores y en la imposibilidad de cumplir con los requisitos que marca la Ley para poder gozar de una pensión contributiva.

Un indicador que sirve para medir el grado de cobertura del sistema de pensiones es la relación entre los Aportantes¹³ al SAR y la Población Económicamente Activa (PEA) (Rofman, 2011, p. 15). La siguiente gráfica muestra que, de 2008 a 2022, hubo un incremento en el nivel de cobertura del Sistema de Pensiones de 31.4 a 37.4%; no obstante, los niveles de cobertura continúan siendo bajos. En 2022, la tasa de cobertura para la PEA alcanzó su nivel máximo en 37.4%; siendo éste, el porcentaje de personas de la PEA que está aportando para su pensión de retiro, lo que significa que, el restante 62.6%, no lo hace, por lo que no tendrán la opción de contar con un ingreso proveniente de una pensión contributiva y podrían ser candidatos a algún tipo de pensión no contributiva financiada por parte del gobierno federal, lo que podría generar una mayor presión al gasto público en el mediano y largo plazo.

El nivel de cobertura del sistema de pensiones depende, principalmente, del empleo y, éste, de la dinámica de la actividad económica. En este sentido, cabe señalar que, la caída en el empleo en 2020, observada a consecuencia de la pandemia por COVID-19, afectó la cobertura del sistema de pensiones, retrocediendo el avance logrado en 2019 y llevándolo a niveles de entre 2016 y 2017.

¹³ Aquellos trabajadores activos que realizan contribuciones periódicamente (último bimestre) a su cuenta individual de ahorro para el retiro.

México: Sistema de Pensiones. Cobertura de la Población Económicamente Activa, 2008 - 2023 (porcentaje de la PEA que aporta a los sistemas de pensiones)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

Otro factor que influye en el nivel de cobertura para la sostenibilidad de las pensiones es la estructura laboral prevaleciente en el país, caracterizada por la elevada proporción de la PEA que trabaja en la informalidad. De ese modo, los beneficios de los sistemas de pensiones están sesgados hacia los trabajadores que se encuentran en la economía formal. Esto refleja un grave problema de cobertura en el sistema de pensiones, a pesar de los esfuerzos realizados por la autoridad reguladora (CONSAR)¹⁴ en el sentido de incorporar a aquellos trabajadores que no cuenten con un contrato laboral formal. La dinámica del mercado de trabajo en México es relevante para la cobertura en materia pensionaria.

¹⁴ A través de campañas de comunicación, la CONSAR ha promovido la incorporación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, así como el ahorro voluntario.

2. El impacto de la reforma de pensiones de 2020

2.1 Principales cambios en materia de pensiones de 2020

El 9 de diciembre de 2020, el Congreso mexicano aprobó una Iniciativa presidencial para realizar modificaciones a la LSS y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de diciembre de 2020 y entró en vigor el 1 de enero de 2021. En el "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*¹⁵", los cambios principales son los siguientes:

2.1.1 Disminución de las semanas de cotización

De acuerdo con la Iniciativa, el umbral en términos del número de semanas cotizadas a la Seguridad Social para alcanzar el derecho a una pensión restringe el número de trabajadores que pueden aspirar a ese beneficio; de tal modo que la legislación que rige el sistema de pensiones en México (LSS 1997), establecía que, para tener derecho a una pensión, el trabajador debía de cotizar un mínimo de 1 mil 250 semanas ante el IMSS, por lo que, solo un porcentaje muy bajo de la población podría cumplir con ese requisito y el resto no estaría cubierto por una pensión contributiva al llegar a la vejez.

En ese sentido, se aprobaron modificaciones a los artículos 154 y 162 de la LSS, a fin de reducir las semanas necesarias para tener derecho a una pensión de cesantía en edad avanzada y vejez (CEAV). La disminución será de 1 mil 250 a 750 semanas de cotización (SDC) ante el IMSS, y se irá

¹⁵ www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607729&fecha=16/12/2020.

incrementando anualmente en 25 SDC hasta alcanzar un total de 1 mil semanas en el año 2031, de acuerdo con el artículo Cuarto Transitorio.

2.1.2 Incremento gradual de las aportaciones patronales

Con la finalidad de elevar las TR de las pensiones, sin afectar a los trabajadores, a partir de 2023, las aportaciones por parte del patrón y del Estado se incrementarán. De esta forma, la tasa de contribución total se elevaría gradualmente de 6.5 a 15% del Salario Base de Cotización (SBC)¹⁶ en un periodo de ocho años, de 2023 a 2030; quedando la misma aportación por parte del trabajador (1.125% del SBC), y aumentando la contribución que corresponde del patrón de 5.15% hasta 13.87% del SBC; en tanto que el gobierno federal reorientará su aportación para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos, por lo que no incrementaría su monto total. Estos cambios se incorporan en el artículo 168 con sus respectivos ajustes en los artículos 139, 159, 165 y 218 de la LSS.

Cabe detallar que, la aportación gubernamental se concentrará, en su totalidad, en trabajadores que ganen de 1 Salario Mínimo (SM) hasta 4 Unidades de Medida y Actualización (UMA).¹⁷ En dicho rango la aportación gubernamental será tal que, al sumarse con la aportación patronal, den en su totalidad 13.875% del SBC. Así, la aportación gubernamental descenderá de 8.724% para 1 SM hasta 1.798% para 4 UMA.

¹⁶ El SBC se refiere al promedio de lo que un trabajador gana por día sumando su salario base más otras prestaciones de ley, así como adicionales.

¹⁷ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales de las entidades federativas, así como, en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Para 2024, su valor diario es de \$108.57.

2.1.3 Elevar la pensión garantizada

Antes de la reforma de 2020, la Pensión Mínima Garantizada (PMG)¹⁸ era un monto fijo para todos los trabajadores elegibles, en 2020, la PMG fue de 3 mil 289.34 pesos mensuales, y se otorgaba al cumplirse dos condiciones: i) que el trabajador tuviera un mínimo de 1 mil 250 SDC; y, ii) tener como mínimo 65 años de edad.

A partir del 1 de enero de 2021, fecha en la que entró en vigor la reforma a la LSS de 2020, la PMG se calcula considerando la edad de retiro, las SDC y el promedio del SBC durante la afiliación del trabajador al IMSS. Así, se estimaba que para 2021, la PMG oscilaría entre 2 mil 622 y 8 mil 241 pesos mensuales.

2.1.4 Tope máximo a las comisiones que cobran las AFORE

La reforma de 2020 adicionó un párrafo al artículo 37 de la LSAR , que a la letra señala: “Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo anterior. En la medida en que las comisiones en estos países tengan ajustes a la baja serán aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando.”

¹⁸ La PMG es aquella que el gobierno federal asegura a los pensionados al amparo de la Ley del Seguro Social.

Cabe señalar que, las recientes modificaciones tendrán efectos favorables en el número de trabajadores que pueden acceder a una pensión (incremento de la cobertura); así como, en un aumento considerable en las TR para todos los niveles de ingreso.

Por otra parte, de acuerdo con el Banco de México (Banxico), la reforma de pensiones tendría implicaciones para las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES); ya que, se espera un alza en el volumen de los activos bajo su administración, como resultado de la ampliación de las aportaciones patronales a las cuentas individuales de los trabajadores, lo que involucra un importante crecimiento sostenido del ahorro interno, lo que permitirá una mayor disponibilidad de recursos para el financiamiento de proyectos productivos de largo plazo.

Asimismo, Banxico estima que la reforma tendrá implicaciones para las finanzas públicas a través de:

- La modificación de la cuota social y la derogación de la contribución del Gobierno Federal, que favorecería positivamente a las finanzas públicas debido a que el ahorro que se obtiene por haber eliminado la aportación del Estado (0.225% del SBC) para todos los cotizantes del IMSS es más alto que la mayor aportación por concepto de cuota social en la que incurriría el Estado, ahora concentrada en el grupo de trabajadores con SBC de hasta 4 UMA.
- El otorgamiento de una PMG de mayor cuantía a un mayor número de trabajadores y, dada la flexibilización en el requisito de SDC para obtenerla, daría lugar a un mayor costo fiscal, el cual se debe a que la Ley establece que la pensión garantizada, si bien se paga en primer

término con los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador, al agotarse dichos recursos, la pensión se financiaría con cargo al Gobierno Federal.

2.2 Evaluación ex–post de la reforma de pensiones de 2020

En este apartado se pretende efectuar una evaluación ex – post de la reforma de pensiones de 2020. Dentro de los primeros resultados, se pueden destacar los siguientes:

- Elevación de la cobertura del sistema.
- Aumento de la Pensión Mínima Garantizada.
- Tasas de reemplazo más altas.

Cabe señalar que, la reforma de 2020 aplicó para los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS y los cambios se empezaron a efectuar a partir de 2021.

2.2.1 Disminución del requisito de semanas cotizadas para una pensión

Antes de la reforma de pensiones de 2020, el número de semanas cotizadas necesarias para tener derecho a una pensión de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez por parte del IMSS era de 1 mil 250.

Sin embargo, la estructura del mercado laboral de México, que se caracteriza por un alto porcentaje de la población ocupada en la informalidad¹⁹ sin acceso a las prestaciones de la seguridad social (entre

¹⁹ Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) al cuarto trimestre de 2023, 32.5 millones de personas laboraron en el sector informal de la economía, lo que representó el 54.8% de la población ocupada del país.

ellas las pensiones), la inestabilidad de los empleos y los bajos salarios repercute en las bajas densidades de cotización²⁰ de los trabajadores y los restrictivos requisitos que marcaba la Ley para poder gozar de una pensión contributiva.

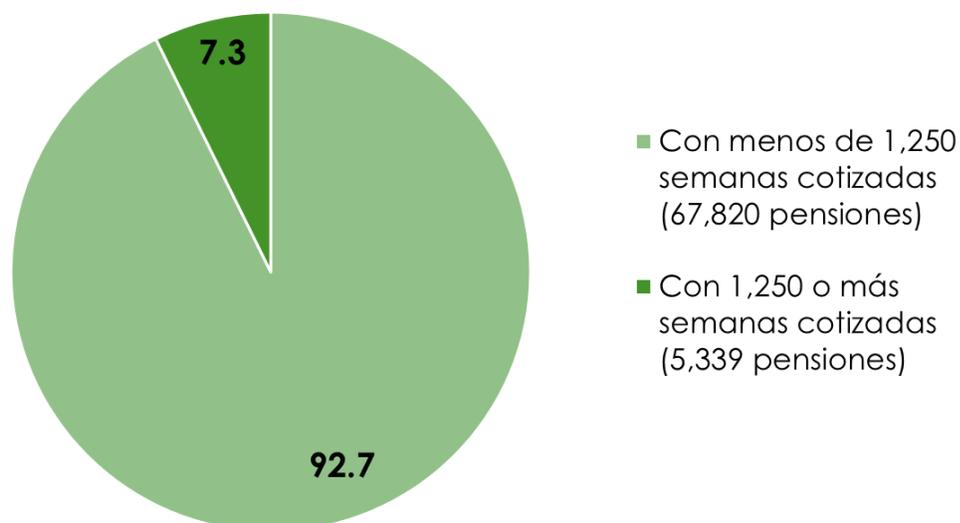
Ante esta problemática y, con el objetivo de elevar la cobertura del sistema, la reforma de pensiones de 2020 redujo el número de semanas cotizadas necesarias para obtener una pensión; por lo que, a partir de 2021, serían 750, las cuales incrementarán anualmente veinticinco semanas hasta alcanzar 1 mil semanas en el año 2031.

Los efectos de esta modificación son cuantificables:

- De acuerdo con la CONSAR, entre enero de 2021 y marzo de 2024 se otorgaron 73 mil 159 pensiones, de las cuales el 92.7% (67 mil 820 casos) correspondieron a trabajadores que contaban con menos de 1 mil 250 semanas cotizadas; por lo que, esta población resultó directamente beneficiada por la reforma de pensiones de 2020, en la cual se redujo el número de semanas cotizadas como requisito para acceder a una pensión por parte del IMSS.
- De haberse mantenido el número de semanas cotizadas necesarias para tener derecho a una pensión en 1 mil 250, al primer trimestre de 2024, sólo 5 mil 339 cotizantes al IMSS tendrían derecho a una pensión de la seguridad social, lo que representó el 7.3% del total de pensiones otorgadas entre enero de 2021 y marzo de 2024.

²⁰ La densidad de cotización se refiere al tiempo que un trabajador cotiza al sistema de pensiones durante su vida laboral. Un estudio de la CONSAR señala que, en promedio, los trabajadores pasan menos de la mitad de su vida laboral en la formalidad (CONSAR, 2017).

Pensiones otorgadas por semanas de cotización, 2021 - 2024 / Marzo
(porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la CONSAR.

En este sentido, los cambios que se implementaron en 2020 han contribuido a una mayor cobertura del sistema de pensiones, al posibilitar que una proporción más amplia de trabajadores pueda acceder a una pensión contributiva, que le permita mantener su nivel de consumo en el mediano y largo plazo.

2.2.2 Incremento de la pensión mínima garantizada

Antes de la reforma de 2020, la PMG se otorgaba a aquellos trabajadores que tenían al menos 65 años y que, además, cumplían con las 1 mil 250 SDC al sistema de pensiones, que marcaba la LSS de 1997.

Según la LSS de 1997, el monto mensual de la PMG se determinaba, con base al equivalente a un SM general de la Ciudad de México vigente al 1 de julio de 1997 (26.45 pesos diarios), actualizado anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)

publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Así, por ejemplo, en 2020 el valor actualizado de la PMG ascendía a 3 mil 289 pesos.

**Actualización por Inflación del monto mensual de la Pensión
Mínima Garantizada, 2020 - 2024**
(pesos)

Año	Sin Reforma (Ley 1997)	Con Reforma (Ley Vigente)		
		Límite Inferior	Límite Superior	Rango Medio
2020	3,289	2,622	8,241	5,432
2021	3,393	3,002	9,436	6,219
2022	3,643	3,223	10,130	6,676
2023	3,927	3,475	10,922	7,198
2024	4,108	3,637	11,431	7,534

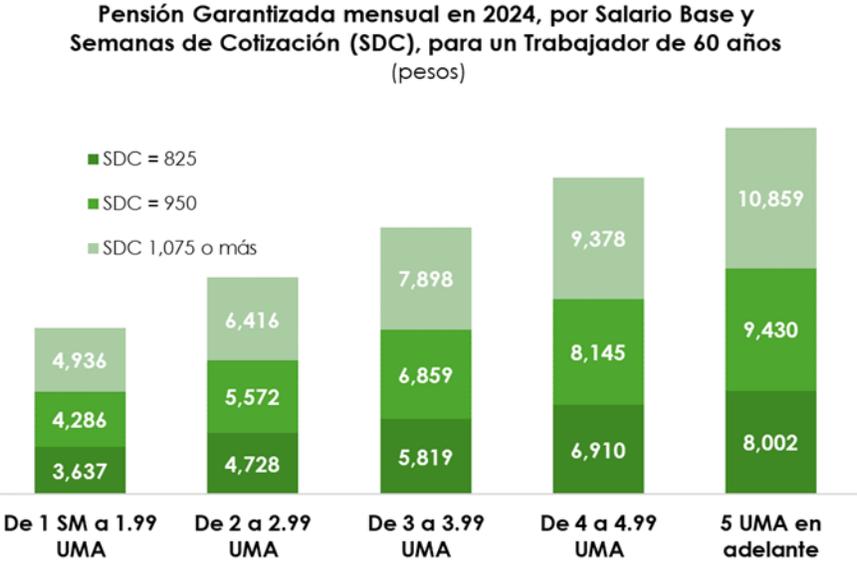
Nota: De acuerdo con el artículo décimo cuarto transitorio de la Ley del Seguro Social (LSS), las pensiones de los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, además de actualizarse con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), deberán multiplicarse por el factor de 1.11.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la LSS.

Cabe resaltar que, con las modificaciones a la LSS en 2020, la PMG se puede conceder a los afiliados que tengan por lo menos 60 años y que hayan cotizado al IMSS un mínimo de 1 mil semanas. Además, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la LSS vigente, a partir de 2021, para tener derecho a la PMG, las semanas cotizadas se reducen a 750, que se irán incrementando en 25 semanas por cada año, hasta alcanzar un mínimo de 1 mil SDC en el año 2031; por lo que, las reformas a la LSS han presentado importantes beneficios a los trabajadores.

En este sentido, la cuantía de la PMG depende de las semanas cotizadas que tenga registradas el trabajador ante el IMSS; así como el promedio de su SBC. Por ejemplo, en 2024 para un afiliado de 60 años, que tenga un rango salarial de entre 3.0 y 3.99 UMA y que cuente con 825 SDC, le

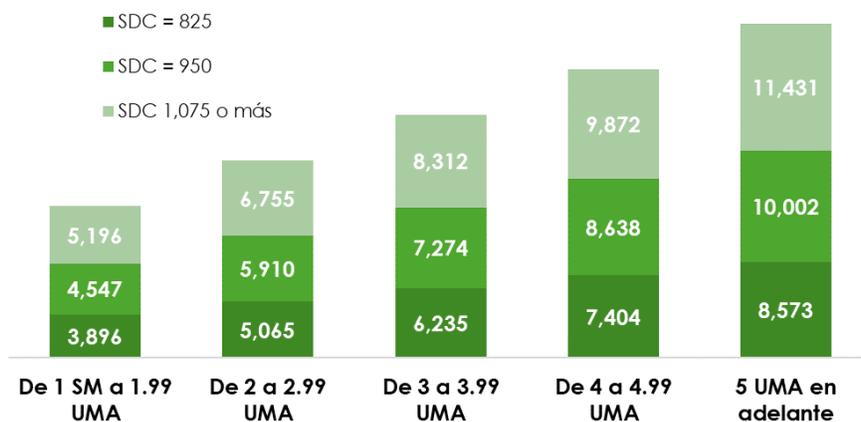
corresponderá una pensión garantizada de 5 mil 819 pesos mensuales, monto superior al que habría obtenido con la PMG anterior (4,108 pesos mensuales), es decir, tendría un incremento de 42%.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Ley del Seguro Social.

Es importante mencionar que, entre más semanas cotizadas ante el IMSS, mayor edad de retiro y nivel salarial, la pensión resultante será más alta. Por ejemplo, para un trabajador de 65 años, con un SBC de 4 UMA y 1 mil 075 SDC, en 2024 obtendría una PMG de 9 mil 872 pesos mensuales, lo que representa una pensión 140% mayor de la que hubiera obtenido con la Ley anterior (4,108 pesos mensuales).

Pensión Garantizada mensual en 2024, por Salario Base y Semanas de Cotización (SDC), para un Trabajador de 65 años (pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Ley del Seguro Social.

Cabe mencionar que, la PMG se ha incrementado sustancialmente a raíz de la reforma de 2020, en la que se redujo la edad mínima para obtenerla, las SDC necesarias y que su monto está en función del nivel salarial del afiliado.

En este sentido, de acuerdo con información del V Informe de Gobierno 2023, de septiembre de 2022 a junio de 2023, el valor promedio mensual de las pensiones garantizadas que otorgó el IMSS a sus afiliados se ubicó en 5 mil 376 pesos, esto significó un aumento de 47.6%, si se compara con la pensión garantizada de la Ley anterior, que para 2022 su monto habría sido de 3 mil 643 pesos mensuales.

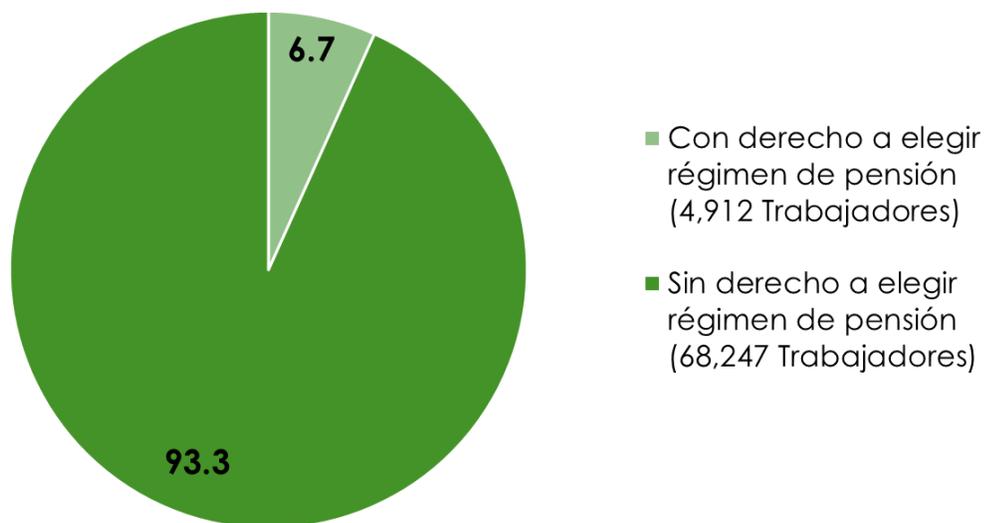
Además, en el informe correspondiente al primer trimestre de 2024, la CONSAR señaló que:

- Entre enero de 2021 y marzo de 2024 se otorgaron 73 mil 159 pensiones con la Ley vigente, de las cuales 73 mil 067 fueron pensiones mínimas garantizadas, es decir, el 99.9%. Esto implicó que sólo 92 trabajadores

tuvieran los recursos suficientes para contratar con una compañía aseguradora una renta vitalicia.²¹

- En el mismo periodo de tiempo, de las 73 mil 159 pensiones otorgadas, 68 mil 247 trabajadores (93.3%) no hubieran cumplido con los requisitos para obtener una pensión, por lo que se habrían quedado sin derecho a recibirla. No obstante, con las modificaciones a la LSS, se otorgaron 68 mil 155 pensiones mínimas garantizadas a este grupo de afiliados, que pertenece a la generación AFORE.

Pensiones mínimas garantizadas otorgadas, 2021 - 2024 / Marzo
(porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la CONSAR.

²¹ De acuerdo con la LSS, la renta vitalicia es el contrato por el cual una compañía aseguradora, a cambio de recibir todos o parte de los recursos acumulados en la cuenta individual (AFORE), se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.

La reforma de pensiones de 2020, no sólo ha elevado la cobertura del sistema, al reducir el número de semanas cotizadas necesarias para acceder a una pensión, sino que propició que más trabajadores puedan obtener una pensión del IMSS. Además, el monto de la PMG se ha incrementado sustancialmente, lo que ha ayudado a mejorar las TR de las pensiones de los trabajadores, que es uno de los grandes retos que ha enfrentado el sistema de AFORE desde sus orígenes.

2.2.3 Elevación de la tasa de reemplazo

Uno de los grandes problemas que enfrenta el sistema de pensiones de cuentas individuales es la insuficiencia de las TR que ofrecen las AFORE. Cabe señalar, que el monto de una pensión contributiva de seguridad social depende de diversos factores, entre los que destacan: el salario del trabajador, sus aportaciones voluntarias, el número de semanas cotizadas ante el IMSS, los rendimientos y las comisiones que cobran las AFORE por la administración de los recursos, principalmente.

En este sentido, antes de la reforma de pensiones de 2020, la TR promedio, según estimaciones de la OCDE sería de menos del 30% del último salario del trabajador, cuando la misma organización recomienda que sea de alrededor del 70%.

La insuficiencia de la TR estimada es consecuencia del bajo nivel de aportaciones a las AFORE, que sumaban el 6.5% del salario del afiliado, estas contribuciones eran realizadas por el patrón, el trabajador y el Gobierno Federal en 5.15, 1.125 y 0.225%, respectivamente.

Ante el escenario de bajas aportaciones, que se tenía antes de la reforma de 2020, las modificaciones a la LSS plantearon que, desde 2023, se

elevarían paulatinamente hasta alcanzar un nivel de 15% en 2030. Cabe recordar, que los incrementos de las contribuciones estarían a cargo del patrón (desde 5.15 hasta 13.87% del SBC) y las del Estado²² se concentrarían en la población con menores salarios; de tal manera que el trabajador continuará con el mismo porcentaje de aportación de 1.125 de su SBC.

Aunado a lo anterior, se estableció una reducción a las comisiones que cobraban las AFORE por la administración de los recursos; por ejemplo, en 2024, la comisión promedio del sistema es de 0.57%, cuando hace 10 años, era más del doble (1.19%).

Es evidente que todas estas modificaciones que se llevaron a cabo en 2020 han tenido un impacto directo en las TR de las pensiones de la generación de trabajadores que poseen una cuenta individual en una AFORE.

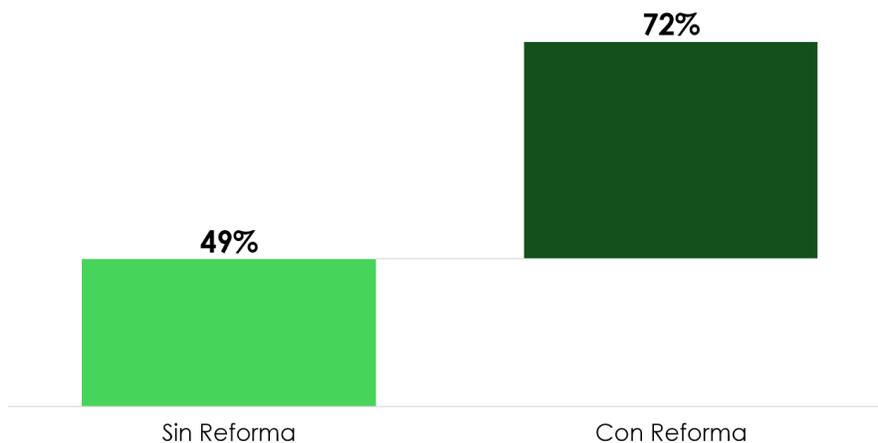
De acuerdo con las estimaciones de la OCDE, en 2022, la TR se ubicó en 55.5%, por arriba de la del promedio de los países que conforman la organización, la cual fue de 50.7%. Además, de 2018 a 2022, la TR de pensiones en México pasó de 25.7 a 55.5%, lo que representó un incremento de más del doble, en este periodo de tiempo.

Por su parte, la CONSAR en su informe trimestral, correspondiente al primer cuarto de 2024, reveló que, de las 73 mil 159 pensiones otorgadas en este periodo, la TR promedio se situó en 72%, cifra que resulta superior a la que se habría obtenido de 49%, de no haberse llevado a cabo la reforma de

²² La aportación gubernamental se concentrará, en su totalidad, en trabajadores que ganen de 1 SM hasta 4 UMA; estas serán de 8.724% para 1 SM, hasta 1.798% para 4 UMA.

pensiones de 2020 y, solamente, 5 mil 339 personas hubieran tenido derecho a pensión con los requisitos que marcaba la LSS.

Tasas de Reemplazo de las pensiones otorgadas, 2021 - 2024 / Marzo
(porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la CONSAR.

Es importante aclarar que las últimas reformas sólo tienen efecto en los empleados del sector privado que cotizan al IMSS, por lo que los trabajadores afiliados al ISSSTE no estuvieron relacionados con las últimas modificaciones a la Ley.

Cabe resaltar que en los próximos años, se espera que estos cambios continúen beneficiando a los asalariados mexicanos afiliados al IMSS, toda vez que, las aportaciones a sus cuentas individuales continuarán incrementándose hasta llegar a un máximo del 15% del SBC en 2031, lo que beneficiará las TR y podrán obtener pensiones más altas, que les permitan mantener su consumo.

3. Impacto presupuestario de la reforma de pensiones de 2020

En el SAR, los eventos que involucran recursos fiscales son, por una parte, las contribuciones que realiza el Gobierno Federal a las cuentas individuales de los trabajadores, por medio de la cuota social²³ y una aportación del 0.225% del SBC. Mientras que, el otorgamiento de la PMG representa una erogación adicional de recursos públicos.

Cabe mencionar que, a través del Ramo 19 "Aportaciones a Seguridad Social", el Gobierno Federal programa y presupuesta las transferencias fiscales para cubrir, entre otras erogaciones en materia de seguridad social, las aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la cuota social; así como la PMG conforme a la nueva LSS.

En los siguientes apartados se analiza la evolución, de 2017 a 2024, del presupuesto aprobado de los programas presupuestarios contenidos en el Ramo 19, que se relacionan con las cuentas individuales del SAR, con el objetivo de encontrar una aproximación del impacto presupuestario de la reforma de 2020.

3.1 Programa presupuestario: aportaciones estatutarias al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Uno de los principales cambios a la LSS, se relacionó con las aportaciones tripartitas (trabajador, patrón y Gobierno Federal) que se realizan en las

²³ La cuota social, actualmente se concentra en los trabajadores de menores ingresos, que ganen de 1 SM hasta 4 UMA. Cabe recordar que, previo a la reforma de 2020, además de la cuota social, el Gobierno Federal aportaba el 0.225% del SBC a la cuenta individual del trabajador.

cuentas individuales de los trabajadores y que repercuten directamente en las TR que ofrecen las AFORE.

En este sentido, las modificaciones a la Ley mencionan un incremento gradual de las contribuciones patronales en los rubros de CEAV, de acuerdo con el SBC del afiliado; de tal forma que, estas alcancen en 2030, un rango de entre 3.150 hasta 11.875% del SBC, para niveles salariales de entre 1.0 SM hasta 4.01 UMA en adelante, correspondientemente.

La aportación del trabajador en el seguro de CEAV no registró cambio alguno, quedando en 1.125% de su SBC. Por su parte, la contribución del Gobierno Federal (0.225% del SBC), se mantendría sin modificaciones hasta el 31 de diciembre de 2022; sin embargo, a partir del 1 de enero de 2023 se eliminaría, de acuerdo con el segundo artículo transitorio de la nueva LSS.

A tal efecto, de 2017 a 2024, el presupuesto aprobado del programa “Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez”, perteneciente al Ramo 19, ha tenido una TMCA real de 2.7%.

Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, 2017 - 2024
(miles de millones de pesos de 2024)

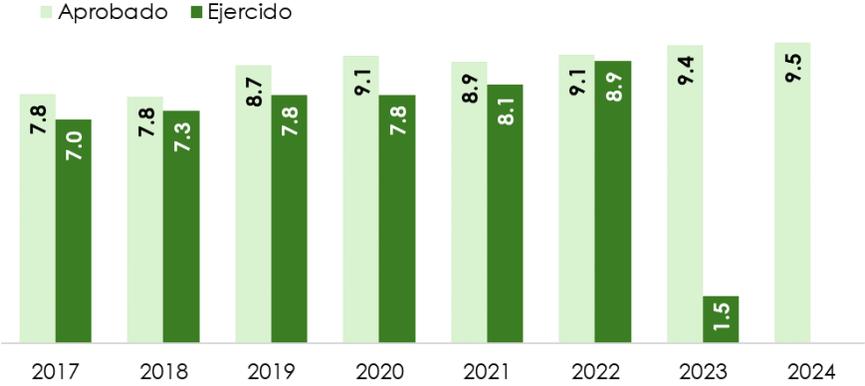
Año	Presupuesto Aprobado	Var. % anual	Presupuesto Ejercido	Var. % anual	Diferencia % de lo Aprobado vs Ejercido
2017	7.84	-	7.0	-	10.3
2018	7.77	-1.0	7.3	3.9	5.9
2019	8.74	12.5	7.8	6.9	10.6
2020	9.06	3.6	7.8	0.1	13.7
2021	8.86	-2.3	8.1	4.2	8.0
2022	9.08	2.5	8.9	9.2	1.9
2023	9.38	3.4	1.5	-83.0	83.9
2024	9.47	0.9	-	-	-

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017 - 2024 y Cuenta Pública 2017 - 2023.

De esta forma, en el cuadro se aprecia que la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido de 2017 a 2023 ha sido de: 10.3, 5.9, 10.6, 13.7, 8.0, 1.9 y 83.9% para cada año.

De lo anterior, cabe resaltar que, en todos los años del periodo citado, el gasto ejercido ha sido inferior al presupuesto aprobado, siendo mayor esta diferencia en 2023, año en el cual, el presupuesto aprobado fue de 9.4 Mmp y sólo se ejercieron 1.5 Mmp, lo que representó una diferencia absoluta de 7.9 Mmp. Cabe recordar que, a partir de 2023, se elimina la aportación del Gobierno Federal a las AFORE de los trabajadores, en línea con las disposiciones de la nueva LSS.

Presupuesto del Programa: Aportaciones al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, 2017 - 2024
(miles de millones de pesos de 2024)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017 - 2024 y Cuenta Pública 2017 - 2023.

Del análisis anterior, se puede entrever un ahorro para las finanzas públicas, toda vez que, a partir de 2023, el Gobierno Federal eliminó su aportación al seguro de CEAV de las cuentas individuales de los trabajadores.

3.2 Cuota social para retiro, cesantía y vejez del IMSS

Previo a la reforma de 2020, el Gobierno Federal aportaba mensualmente al seguro de CEAV, por concepto de cuota social, una cantidad por cada día de salario cotizado a los trabajadores con retribuciones de hasta 15 veces el SM vigente en el Distrito Federal.

Es importante destacar que, en la reforma de 2020 se estableció que, del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022, el Gobierno Federal continuaría cubriendo en los seguros de CEAV, la cuota social vigente antes de la entrada en vigor de la reforma a la LSS, es decir, para afiliados que tuvieran ingresos de hasta 15 veces el SM, por disposición del artículo Segundo Transitorio de dicha Ley.

Sin embargo, a partir de 2023, se modifica la composición de la cuota social, para beneficiar a los trabajadores cuyo nivel salarial sea de hasta 4 veces la UMA. Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo Tercero Transitorio de la reforma a la LSS en 2020, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, el Gobierno Federal extendió el beneficio de la cuota social a los trabajadores con salarios de 4.01 hasta 7.09 veces la UMA.

Desde ese contexto, de 2017 a 2024, el presupuesto aprobado del programa “Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez” perteneciente al Ramo 19, se ha incrementado año con año, pasando de 43.1 Mmp en 2017 a 56.5 Mmp en 2024, lo que ha implicado una TMCA de 3.9% en dicho periodo.

Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, 2017 - 2024
(miles de millones de pesos de 2024)

Año	Presupuesto Aprobado	Var. % anual	Presupuesto Ejercido	Var. % anual	Diferencia % de lo Aprobado vs Ejercido
2017	43.1	-	42.5	-	1.3
2018	46.7	8.3	43.1	1.4	7.6
2019	52.7	12.9	45.9	6.4	12.9
2020	53.5	1.6	43.2	-6.0	19.4
2021	53.6	0.2	43.8	1.5	18.3
2022	54.2	1.0	46.2	5.4	14.8
2023	56.0	3.4	14.8	-68.0	73.6
2024	56.5	0.9	-	-	-

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017 - 2024 y Cuenta Pública 2017 - 2023.

Cabe destacar que, de 2017 a 2023, el presupuesto ejercido fue menor al aprobado, en particular en 2023, año en el que se redistribuye la cuota social a los trabajadores con niveles salariales de hasta 4 veces la UMA. En dicho año, el presupuesto aprobado fue de 56.0 Mmp; sin embargo, el ejercido se situó en 14.8 Mmp, lo que representó una diferencia (aprobado y ejercido) de 73.6%, lo que significó un ahorro de recursos públicos, producto de la recomposición de la cuota social que benefició a los trabajadores de menores ingresos.

Presupuesto del Programa: Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, 2017 - 2024
(miles de millones de pesos de 2024)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017 - 2024 y Cuenta Pública 2017 - 2023.

Como consecuencia de la reforma de 2020, se espera que en los próximos años continúe la tendencia hacia la disminución del gasto en el programa presupuestario “Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez”, toda vez que el nivel de aportaciones del Gobierno Federal por concepto de Cuota Social siga decreciendo.

3.3 Programa presupuestario: pensión mínima garantizada IMSS

De acuerdo con la LSS, la PMG es aquella en la que el Estado asegura a quienes tengan sesenta años o más de edad, que hayan cotizado mil o más semanas y su monto está en función del nivel salarial del afiliado.

Cabe mencionar que, de 2019 (un año antes de la entrada en vigor de la reforma a la LSS) a 2020, el presupuesto aprobado del programa “Pensión Mínima Garantizada IMSS” del Ramo 19 pasó de 3.4 Mmp a 6.3 Mmp, lo que representó un incremento anual de 83.7%, en términos reales; sin embargo,

en 2020 sólo se ejercieron 5.3 Mmp, esto es, 16.0% menos de los recursos dispuestos para ese año.

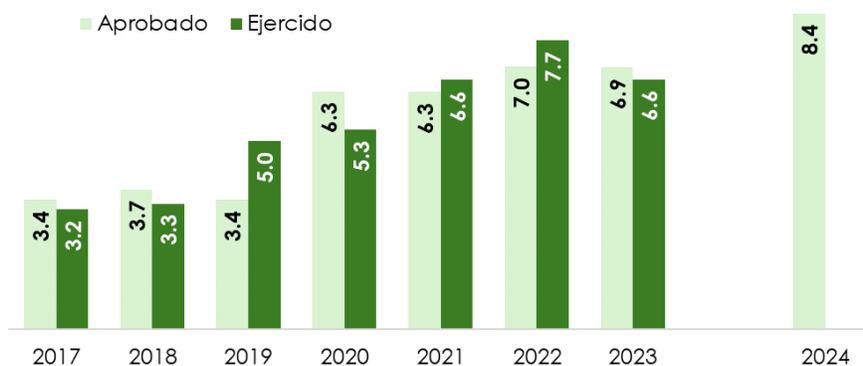
A raíz de las modificaciones a la LSS, en 2021, la PMG se otorgó a los afiliados que tuvieran por lo menos 60 años y un mínimo de 750 semanas cotizadas ante el IMSS, recordando que se irán incrementando en 25 semanas por cada año hasta llegar a 1 mil semanas en 2031.

En este sentido, el presupuesto ejercido de 2021 (6.6 Mmp) registró un aumento real de 25.0%, con respecto al año previo (5.3 Mmp). Además, en comparación con el presupuesto aprobado en el mismo periodo (6.3 Mmp), el gasto ejercido fue superior en 5.2%.

En 2022, el presupuesto aprobado (7.0 Mmp) para la PMG creció en términos reales 10.8% anual. Por su parte, el gasto ejercido (7.7 Mmp) superó en 10.0% al previsto y se incrementó en 15.8% con respecto al año anterior. Para 2023, se dispusieron recursos por 6.9 Mmp, lo que implicó una disminución real de 0.4%, con relación a lo programado en 2022; mientras que el presupuesto que se aprobó en 2024 (8.4 Mmp) representó un alza real de 20.6% a lo autorizado en 2023.

Presupuesto del Programa: Pensión Mínima Garantizada IMSS, 2017 - 2024

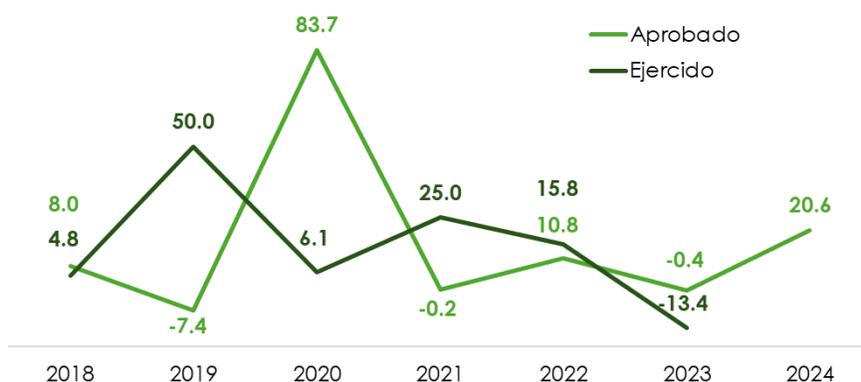
(miles de millones de pesos de 2024)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017 - 2024 y Cuenta Pública 2017 - 2023.

Presupuesto del Programa: Pensión Mínima Garantizada IMSS, 2017 - 2024

(variación porcentual real anual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017 - 2024 y Cuenta Pública 2017 - 2023.

De lo anterior, se deduce que las modificaciones en los requisitos para obtener una PMG, han propiciado que una mayor cantidad de trabajadores puedan alcanzar una PMG con una TR más alta. Sin embargo, también ha implicado un incremento en la erogación de recursos fiscales de los respectivos programas presupuestarios.

Del análisis previo se puede obtener una aproximación del impacto presupuestario que han tenido las modificaciones a la LSS. Por una parte existe un ahorro de recursos fiscales en los programas presupuestarios: “Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez”, así como de la “Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez”. Sin embargo, el presupuesto del programa “Pensión Mínima Garantizada IMSS” se ha incrementado, producto de la flexibilización de los requisitos para otorgar una PMG.

3.4 Gasto público en pensiones

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de 2018 a 2024, el gasto público en “Pensiones y Jubilaciones”, que corresponde a las pensiones contributivas se incrementó en términos reales en: 4.8, 6.0, 5.1, 5.5, 3.5, 8.9 y 8.0% para cada año, lo que implicó una TMCA de 5.9% en el periodo citado.

Gasto Público en Pensiones Contributivas y No Contributivas, 2017 - 2024
(miles de millones de pesos de 2024)

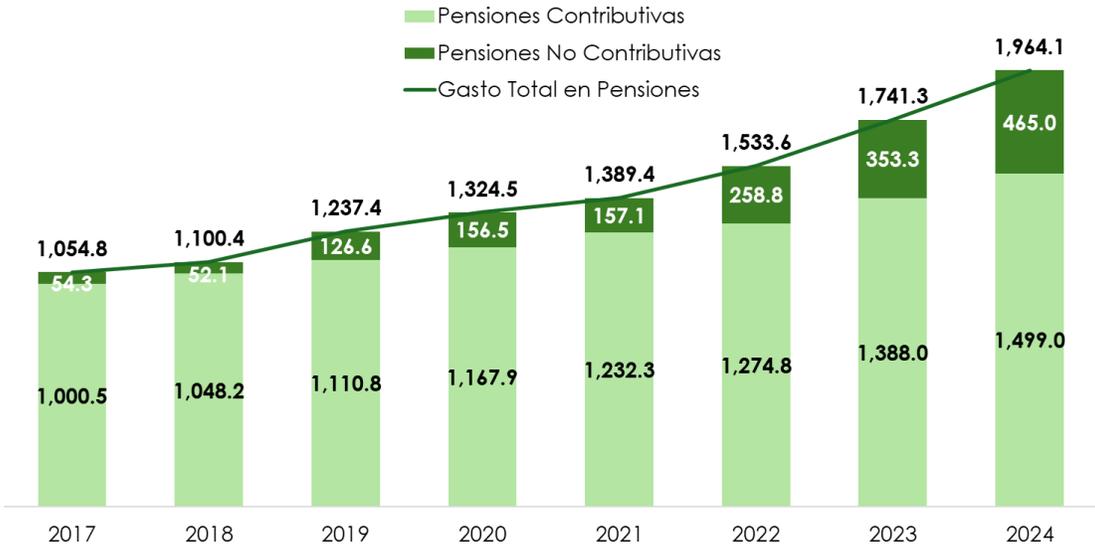
Año	Pensiones Contributivas	Var. % anual	Pensiones No Contributivas	Var. % anual
2017	1,000.5	-	54.3	-
2018	1,048.2	4.8	52.1	-4.0
2019	1,110.8	6.0	126.6	142.8
2020	1,167.9	5.1	156.5	23.6
2021	1,232.3	5.5	157.1	0.4
2022	1,274.8	3.5	258.8	64.7
2023	1,388.0	8.9	353.3	36.5
2024	1,499.0	8.0	465.0	31.6
TMCA	5.9	-	35.9	-

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017-2024.

Por su parte, el gasto en pensiones no contributivas, cuyo referente más importante es el PBPAM, creció desde 54.3 Mmp en 2017 hasta 465.0 Mmp en 2024, presentando una TMCA de 35.9% en los últimos siete años.

De esta manera, si se suman ambos gastos de pensiones (contributivas y no contributivas), se obtiene el gasto público total en pensiones, el cual ha mantenido una tendencia creciente desde 2017, al pasar de 1 mil 054.8 Mmp hasta 1 mil 964.1 Mmp en 2024, lo que significó una TMCA de 9.3%.

Gasto Público en Pensiones Contributivas y No Contributivas, 2017 - 2024
(miles de millones de pesos de 2024)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2017 - 2024

Conclusiones

El sistema de pensiones en México está dividido en dos grandes esquemas, el contributivo y el no contributivo. Las pensiones contributivas dependen del empleo formal, por lo que se encuentran orientadas hacia un sector de la población. Por su parte, las no contributivas tienen cobertura universal y dependen en su totalidad de los recursos públicos.

Cabe destacar que, en los últimos años el pilar no contributivo se ha fortalecido a través del PBPAM, el cual amplía la cobertura del sistema. En este sentido, en los últimos siete años (de 2017 a 2024), el Gasto Público en pensiones contributivas y no contributivas presentó una TMCA de 5.9 y 35.9%, respectivamente. De manera conjunta, el gasto de pensiones (contributivas y no contributivas) presenta un incremento medio anual de 9.3%. Por otra parte, es importante considerar las tendencias demográficas en México, que implican un marcado envejecimiento poblacional, lo que sugiere un reto a analizar para la sostenibilidad del sistema de pensiones en los próximos 30 años. En relación con eso, de acuerdo con la CONAPO, para los años 2030, 2040 y 2050, la población de 65 años y más alcanzará los 14.1, 20.5 y 26.4 millones de personas, para cada década, lo que representará un importante desafío para las finanzas públicas, lo cual se tendría que sostener a futuro, ante una población en edad de retiro creciente.

En ese orden de ideas, las perspectivas a mediano y largo plazos de las futuras reformas al sistema deberán de considerar las presiones en las finanzas públicas derivadas del creciente Gasto Público en pensiones y la transición demográfica del país.

Por su parte, los cambios en materia de pensiones de 2020 han permitido avanzar en el tema de la suficiencia de las pensiones de los trabajadores formales, lo que se traduce en mayores ingresos para la población en retiro.

Sin embargo, todavía existen importantes desafíos en el sistema de pensiones mexicano como son: el bajo nivel de cobertura del sistema, que está relacionado con la estructura del mercado de trabajo en México; la fragmentación de los diferentes sistemas de pensiones que existen en el país; la sostenibilidad fiscal en un entorno de envejecimiento de la población, entre otros.

Fuentes de Información

Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin Crisis. Políticas para la Protección de los Ancianos y la Promoción del Crecimiento*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Estados Unidos de América. Disponible en:

<https://documents1.worldbank.org/curated/es/182691468325209319/pdf/135850PUB00SPA0s0Box074505B0PUBLIC0.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2020). *Aspectos Relevantes de la Reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)*. Disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2020/notacefp0902020.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2021). *Situación del Sistema de Ahorro para el Retiro al Cuarto Trimestre de 2020*. Disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0082021.pdf>

CONSAR (2016). *Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México*. Disponible en:

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192977/densidad_vf.pdf

CONSAR (2020). *Dimes y Diretes sobre las Pensiones en México*. Disponible en:

<https://www.gob.mx/consar/articulos/dimes-y-diretes-sobre-las-pensiones-en-mexico?idiom=es>

CONSAR (2024). *Informe al Congreso – 1er Trimestre 2024*. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/917829/Informe_Trimestral_1T2_024_vf_1940.pdf

Cuenta Pública 2017-2023, disponible en:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* [en línea], Secretaría de Gobernación, 16 de diciembre de 2020 [consulta: 20 de abril de 2021], disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607729&fecha=16/12/2020

Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>

OCDE (2023). *Pensions at a Glance 2023 OECD AND G20 INDICATORS*. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.html

OIT (2019). *El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?id=55495>

Presidencia de la República (2023). *Quinto Informe de Gobierno 2022 – 2023*. Disponible en: <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2023/09/QUINTO-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01-09-2023.pdf>

Ley del Seguro Social, [LSS], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 25 de abril de 2023, (México). Disponible en: <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



@CEFP_diputados