

nueve y diez.

Pensiones (IMSS E ISSSTE)



Reforma al Sistema de Pensiones: el criterio de justicia social no debe dissociarse de la sostenibilidad fiscal

Víctor GÓMEZ AYALA*

José DERBEZ**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La transición entre regímenes*. III. *La reforma de 2020*. IV. *La reforma de 2024*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

247

Dentro del paquete de veinte reformas que el presidente envió al Congreso de la Unión el pasado 5 de febrero, hacemos hincapié en la que propone una reforma constitucional a la redacción del artículo 123, para garantizar una tasa de reemplazo del 100% a las personas trabajadoras que sean elegibles para una pensión bajo el sistema de contribuciones definidas administrado por la Afore.

En este artículo analizamos los factores históricos que explican el surgimiento de esta iniciativa, pues es consecuencia de los cambios a los regímenes de pensiones que han ocurrido en nuestro país en las últimas tres décadas. Partimos de la base de que toda propuesta de política pública enfocada en promover la justicia social es bienvenida; sin embargo, para que efectivamente se traduzca en un beneficio para la población no debe comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. En palabras llanas, esto quiere decir que toda propuesta que procure la justicia social debe ir de la mano de un enfoque de sostenibilidad fiscal.

El texto se estructura de la siguiente forma: la sección II describe la problemática asociada a la transición entre los regímenes de beneficios de-

* Director de Analítica de Datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, profesor de macroeconomía del ITAM.

** Estudiante de la maestría en inteligencia artificial por la Universidad de Essex.

finidos y de contribuciones definidas, haciendo énfasis en la necesidad de su implementación para garantizar su viabilidad financiera y fiscal a largo plazo. La sección III describe a detalle la reforma más reciente al sistema de pensiones que fue aprobada en 2020 y entró en vigor en 2021, pues es la base de la iniciativa más reciente. La sección IV expone los detalles de la iniciativa de reforma en materia de pensiones, incluyendo un balance de riesgos al cual el Poder Legislativo debe prestar atención durante la discusión de la iniciativa. Finalmente, en la sección V se presentan nuestras conclusiones, con especial interés en los retos que esta propuesta de reforma presenta para las finanzas públicas del país.

II. LA TRANSICIÓN ENTRE RÉGIMENES

En línea con lo que ocurre a nivel global, México atraviesa un periodo de transición entre dos regímenes de pensiones: el que aplica para los trabajadores que se retiraron de acuerdo con la Ley de 1973, y quienes se han retirado después de la aprobación de la reforma al sistema de pensiones del IMSS de 1997. Técnicamente, lo que ocurre en nuestro país es la transición entre el abandono del régimen de beneficios definidos y la adopción del régimen de contribuciones definidas.

Los sistemas de beneficios definidos, o *pay-as-you-go*, como se les conocen en inglés, establecen planes para el retiro, en los que se determina una remuneración, o beneficio, que la persona empleada recibirá una vez que haya dejado de trabajar y hasta su muerte, incluso en algunos casos se puede extender el horizonte temporal del beneficio a otros familiares. Dicho beneficio depende de factores que se determinan en la vida laboral de las personas trabajadoras, como su salario o su antigüedad; pero la clave está en que la responsabilidad sobre el monto del beneficio recibido recae en la persona empleadora, muchas veces en conjunto con el Estado, sin estar ligado explícitamente a un mecanismo de ahorro del trabajador durante su vida productiva.

Por su parte, los sistemas de contribuciones definidas están asociados con un plan de jubilación, que se ejecuta entre las personas empleadas y empleadoras a través de contribuciones a cuentas individuales creadas para cada persona empleada. En este caso, los beneficios de jubilación no se encuentran predeterminados, sino que van a depender de las apor-

raciones que se realicen a dichas cuentas, así como del rendimiento que la entidad que administre los fondos pueda obtener a lo largo de la vida productiva de las personas que trabajan.

Los sistemas de beneficios definidos pudieron implementarse exitosamente mientras la estructura demográfica de las economías lo permitió. Para ello fue clave que el conjunto de personas económicamente activas pudiera generar recursos suficientes para financiar el costo de las pensiones de las personas retiradas; sin embargo, a medida que las tasas de natalidad disminuyeron y la esperanza de vida se incrementó, los sistemas de beneficios definidos dejaron de ser viables económica y financieramente, lo que obligó a gobiernos de distintos países a implementar reformas a los sistemas de pensiones, para evitar que sus riesgos se tradujeron en presiones significativas para el endeudamiento público y privado.

En México, el proceso de reforma al sistema de pensiones tuvo un punto crítico en 1997, con la reforma a la Ley del IMSS. El nuevo sistema, aprobado a partir de 1997, sustituyó al que regía desde 1973. De esta forma, se introdujo un esquema de contribuciones definidas, que reemplazó al de beneficios definidos. El nuevo esquema contempla un financiamiento tripartito de parte del Estado, la persona trabajadora y la persona empleadora, cuyas aportaciones se ahorran en un sistema de cuentas individuales. Esta cuenta se administra por una administradora de fondos para el retiro (Afore), por lo que el monto de la pensión que reciba la persona trabajadora al final de su vida productiva dependerá estrictamente del ahorro que se acumule en su cuenta y los rendimientos que obtenga por él su Afore. Entre otros objetivos, el nuevo sistema tenía dos puntos centrales: la sostenibilidad financiera del esquema de pensiones y la transparencia en la gestión y acumulación de los ahorros de las personas trabajadoras en las cuentas individuales.¹

Como consecuencia de estos cambios, todas las personas trabajadoras registradas antes el IMSS que se jubilaron a partir de julio de 1997 lo hicieron bajo un esquema de contribuciones definidas, es decir, en un sistema de cuentas individuales administradas por el sistema de las Afores. A partir de esa fecha, la cantidad de personas jubiladas bajo este sistema

¹ Banco de México, “La reforma del sistema de pensiones de México. Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas”, *Informe Trimestral*, octubre-diciembre de 2020, recuadro 4, 2021, pp. 53-58.

se ha incrementado paulatinamente. De hecho, como podemos ver en la figura 1, México está insertado en una dinámica global en la que se ha procurado la transición hacia los esquemas de contribuciones definidas.

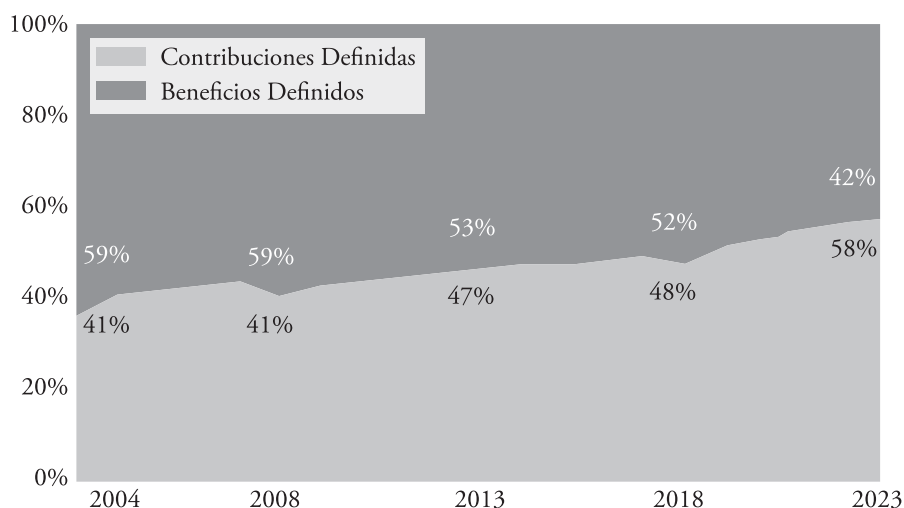
No obstante lo deseable que resulta un régimen de pensiones basado en las aportaciones de personas trabajadoras, empleadoras y el Estado, que lo hace financieramente sostenible a largo plazo, también enfrenta diferentes retos. El primero tiene que ver con las diferencias en las tasas de reemplazo; esto es, la diferencia que existe en la pensión que recibe una persona entre un esquema y otro como porcentaje de su último salario. El segundo, con el financiamiento del proceso de transición, ya que el sistema de cuentas individuales no puede financiar al sistema de beneficios definidos preexistente, ya que los recursos son de las personas que trabajan y están en cuentas individualizadas, por lo cual generan presión de gasto para el gobierno.

Para México es relevante el caso chileno, país en el que se transitó del régimen de beneficios a contribuciones definidas desde 1981, y que tuvo que reformar su sistema en 2008 por los problemas sociales que ocasionó la diferencia entre las tasas de reemplazo entre personas de la misma edad que comenzaron a jubilarse con beneficios más bajos bajo el sistema de contribuciones definidas.² De acuerdo con las autoridades chilenas, con las reformas más recientes implementadas en este país, la tasa de reemplazo para personas jubiladas entre 2015 y 2022 alcanza niveles de 65%, pero aún persisten diferencias explicadas por el sexo, y también para diferentes niveles de ingreso.³

² Vargas, Luis, “Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)”, Chile, CEPAL, 2018.

³ Superintendencia de Pensiones, “Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios”, Chile, 2024.

FIGURA I
*Porcentaje de beneficiarios de los regímenes de beneficios
 definidos y contribuciones definidas*



FUENTE: Thinking Ahead Institute, 2024.

251

En México, el primer esfuerzo para nivelar las diferencias entre ambos regímenes se dio con la reforma de pensiones de 2020, la cual contribuyó a remediar parte del problema; pero aún persisten retos desde el punto de vista de las tasas de reemplazo y la sustentabilidad fiscal que se requiere para financiar esquemas más favorables a las personas trabajadoras. El objetivo central de la reforma de 2024 va encaminado en atender el primer reto.

III. LA REFORMA DE 2020

En 2020, el Congreso de la Unión discutió y aprobó una reforma al sistema de pensiones, que entró en vigor desde 2021. El objetivo de la reforma consistió en mejorar las condiciones de retiro de la generación Afore; es decir, las personas que se jubilaron bajo el sistema de la Ley de 1997 de contribuciones definidas. Su propósito fue incrementar de forma amplia la cobertura de población beneficiada y mejorar la suficiencia de las pensiones. Bajo esa premisa, se implementaron los siguientes cambios: a) ma-

yores contribuciones totales a las cuentas individuales de las personas trabajadores; b) la introducción de la pensión mínima garantizada (PMG); c) cambios en el número mínimo de semanas de cotización antes el IMSS para ser elegible para recibir una pensión, y d) menores comisiones por la gestión de cuentas bajo administración de las Afores.⁴

Sin entrar en una discusión demasiado extensa, los puntos centrales que se atendieron en cada caso fueron los siguientes: en cuanto a las contribuciones a las cuentas individuales, se optó por un esquema que demanda mayores contribuciones de parte de las personas empleadoras y del gobierno. Para ello se estableció un incremento gradual de las contribuciones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6.5 a 15.0% del salario base de cotización (SBC). En línea con ese objetivo, la contribución patronal crecerá gradualmente entre 2023 y 2030, y su implementación varía según el nivel salarial de las personas trabajadoras. En adición, se creó una aportación gubernamental con cierta redistribución, a fin de que se centre en las personas trabajadoras con menores salarios.

En cuanto a una mayor PMG, la reforma mejoró los incentivos de la pensión garantizada para que dependa de las semanas cotizadas, la edad de retiro y el salario promedio durante toda la vida laboral de la persona trabajadora. La PMG era un monto fijo para todas las personas trabajadoras elegibles: un mínimo de 1,250 semanas de cotización y tener 65 años de edad. A raíz de la modificación, la PMG deja de ser fija y crece según la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante el tiempo que la persona trabajadora permanece afiliada al IMSS.

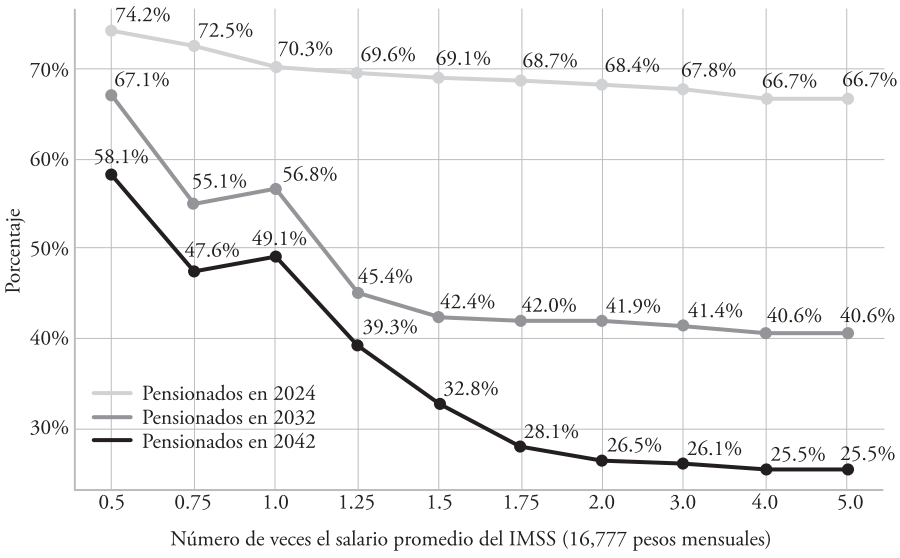
Respecto a la reducción de las semanas de cotización requeridas, se procuró que más personas trabajadoras resultaran elegibles para recibir una pensión. Por eso se redujo el requisito de semanas de cotización de 1,250 a 750 semanas en 2021; a partir de dicho nivel mínimo se estableció un incremento anual de veinticinco semanas de cotización para alcanzar el valor de 1,000 semanas para 2031. Finalmente, se introdujo un límite máximo a las comisiones que cobrarán las Afores por la administración e inversión de los ahorros en las cuentas individualizadas. Dicho límite redujo las comisiones cobradas en la práctica, y se calcula como el

⁴ Banco de México, “La reforma del sistema de pensiones de México. Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas”, *Informe Trimestral*, octubre-diciembre de 2020, recuadro 4, 2021, pp. 53-58.

promedio de las comisiones en los sistemas de contribución de Estados Unidos, Colombia y Chile, así como criterios que determina la Consar.

A pesar del esfuerzo por mejorar el sistema de retiro para la generación Afore, los retos con respecto a los niveles de las tasas de reemplazo prevalecieron para dicha generación, especialmente en función del nivel salarial de las personas trabajadoras (véase figura 2). Como hemos mencionado, las diferencias entre las tasas de reemplazo entre personas de edad similar, pero que se pensionan en esquemas diferentes, ya ha sido un tema de elevada tensión social en Chile, lo que ha motivado una discusión álgida sobre las reformas a sus esquemas de pensiones en los últimos años. En ese sentido, es bienvenida la discusión sobre el tema en México, ya que de esa forma se atiende un problema que puede tener implicaciones serias en términos de descontento social, y, precisamente por eso, se debe alimentar un proceso deliberativo desde la perspectiva de los beneficios para los trabajadores, pero también desde la sostenibilidad de los sistemas, a fin de que no se conviertan en una carga excesiva para las generaciones futuras.

FIGURA 2
Tasas de reemplazo de la generación Afore



FUENTE: Reporte Económico Trimestral del Infonavit, octubre-diciembre de 2023.

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...

IV. LA REFORMA DE 2024

1. *Contenido de la iniciativa*

Como parte del paquete de veinte reformas⁵ que presentó el presidente López Obrador, una de ellas está relacionada con el sistema de pensiones, específicamente para la generación Afore. La motivación de la reforma está orientada en continuar el proceso de elevar las tasas de reemplazo, especialmente para corregir algunos de los retos que dejó pendiente la reforma planteada en 2020. Por esta razón, se trata de una reforma que presenta un mecanismo para mejorar la tasa de reemplazo para ciertos grupos de la población, especialmente de menores ingresos, a través de un esquema que complementa la propuesta de la PMG.

Para lograr dicho propósito, el Ejecutivo presentó la siguiente propuesta de modificación al artículo 123:

Toda persona trabajadora tiene derecho a recibir una pensión justa. Las personas trabajadoras con sesenta y cinco años de edad que empezaron a cotizar a partir del 1o. de julio de 1997 en el Instituto Mexicano del Seguro Social y las que estén bajo el régimen de cuentas individuales que cotizan en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrán derecho a que su pensión de retiro por vejez sea igual a su último salario hasta por un monto equivalente al salario promedio registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social en los términos que establezca la ley.⁶

Asimismo, se incorporan seis artículos transitorios, cuyo contenido discutiremos más adelante. Pero retomando la redacción propuesta para reformar el artículo 123, la reforma propone atender los siguientes ejes: a) garantizar una tasa de reemplazo del 100% para las personas trabajadoras; b) enfocarse en que el beneficio sea para la generación Afore, cuyas tasas de reemplazo son menores con respecto a la población con pensiones de beneficio definido; c) establece un nivel mínimo de 65 años para recibir el beneficio; d) determina un tope de 16,777 pesos mensuales para las

⁵ *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, iniciativas del Ejecutivo Federal.

⁶ *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, anexo 12, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-12.pdf>.

personas trabajadoras que contempla el beneficio de la PMG y un complemento, y e) propone la creación del Fondo de Pensiones del Bienestar para fondear el complemento.

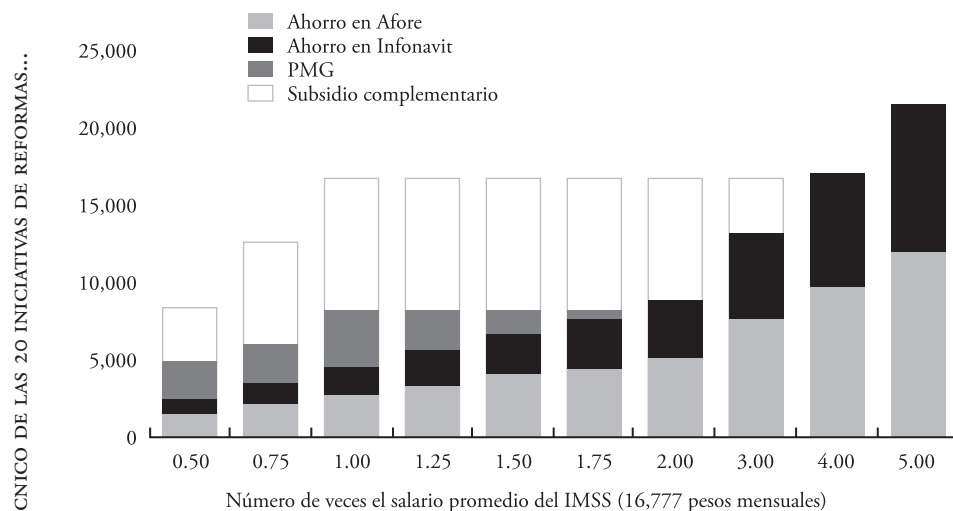
Como resultado de estas medidas, la reforma busca complementar el beneficio de la pensión a fin de que un grupo amplio de la población alcance una tasa de reemplazo del 100% con respecto a su salario al momento de retirarse. Por lo tanto, el costo fiscal asociado a esta reforma se determina con base en la diferencia que tiene que pagar el gobierno, y no en el total del beneficio, lo que en cierta medida acota el efecto sobre las finanzas públicas. Asimismo, hay que añadir que por la forma en que está diseñado, este complemento a la PMG sólo se otorgaría si se cumplen tres criterios: 1) personas trabajadoras con 65 años o más; 2) que pertenecen a la generación Afore, esto es, que comenzaron a cotizar a partir del 1 de julio de 1997 o que cotizan en el sistema de beneficios definidos del ISSSTE, y 3) que el monto de su pensión esté por debajo del promedio del SBC del IMSS, que con los datos más recientes es igual a 16,777 pesos mensuales.

Adicionalmente, el esquema del complemento está enfocado en nivelar el valor del beneficio de la pensión para las personas trabajadoras de menores ingresos. Para tener una mejor idea de cómo se distribuye este beneficio, tomamos como referencia el ejercicio que realizó recientemente el Infonavit, y que publicó en su informe trimestral.⁷

En la figura 3 es posible observar cómo se modifica el valor del complemento que plantea la reforma para diferentes niveles de salario. La clave está en advertir que, aunque diferentes personas pueden ganar más del promedio, si su tasa de reemplazo es muy pequeña, el beneficio que reciben por su pensión puede ser lo suficientemente bajo para ser elegible y recibir el beneficio del complemento. Cada barra incluye hasta cuatro componentes: 1) las aportaciones al ahorro de la cuenta de la Afore de las personas trabajadoras y empleadoras; 2) el ahorro en el Infonavit, hecho también por personas trabajadoras y empleadoras; 3) la PMG, y 4) el complemento que propone la reforma.

⁷ Reporte Económico Trimestral del INFONAVIT, octubre-diciembre 2023.

FIGURA 3
Pensión proyectada por nivel de salario



FUENTE: Reporte Económico Trimestral del Infonavit, octubre-diciembre de 2023.

A partir de dicha figura podemos apreciar que el beneficio de la PMG en este caso sólo aplica a personas cuyo salario es entre 0.5 y 1.75 veces el promedio del SBC del IMSS. Asimismo, el complemento aplica, en este ejemplo ilustrativo, a las personas trabajadoras cuya pensión no llega a 16,777 pesos mensuales, aunque a medida que el salario crece el monto de este complemento se reduce. Con esto se logra que las personas pensionadas con un salario menor o igual a 16,777 obtengan una tasa de reemplazo del 100%; cerca del 71.7% de las personas cotizantes. A medida que el salario crece por encima de dicho promedio, aunque las personas trabajadoras reciben una pensión de 16,777 pesos, su tasa de reemplazo comienza a disminuir. Por esto, se menciona que el esquema tiene un enfoque progresivo: dar un mayor beneficio a las personas trabajadoras de menores ingresos.

Con base en las estimaciones hechas por el Infonavit, las primeras que las autoridades han hecho públicas a ese nivel de detalle, el beneficio de la PMG se otorgaría a seis rangos salariales, entre 0.5 y 1.75 veces el promedio del SBC. A su vez, el complemento beneficiaría a ocho rangos, entre 0.5 y hasta tres veces el promedio del SBC. Sin embargo, el monto

del beneficio puede variar en función de las semanas de cotización de las personas cotizantes y el ahorro acumulado en su cuenta Afore. Desde un enfoque de incentivos, diferentes personas tendrán incentivos distintos para ahorrar tomando en cuenta que el beneficio de 16,777 está dado independientemente del monto ahorrado, pero sujeto a que sean elegibles bajo los criterios que determine la legislación secundaria.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema preserva su enfoque tripartito con aportaciones de la persona trabajadora, la persona empleadora y el Estado, pero al existir el compromiso a nivel constitucional de la tasa de reemplazo del 100%, el Estado adquiere una mayor responsabilidad y, por ende, una carga ligeramente más onerosa, al menos en el diseño. Dado esto, los mecanismos de fondeo para el propio Estado cobran mayor relevancia. De hecho, con base en la dinámica que ha tenido actualmente el retiro de la generación Afore, aunque se propuso una medida que beneficia a quienes ganen menos del promedio del SBC, en la práctica el PMG beneficiará al 71.7% de la población cotizante, y el complemento al 94.8%. Quizá el elemento que atenúa esta presión sobre las finanzas públicas es el criterio de la edad de 65 años, ya que funciona como un candado para limitar, hasta cierto punto, que más personas entre la población cotizante sean elegibles para recibir el beneficio del nuevo esquema.

2. Balance de riesgos

La reforma planteada tiene como objetivo central modificar los incentivos de retiro para la generación Afore, con la finalidad de que las tasas de reemplazo sean de 100% para las personas cotizantes de menores ingresos. En ese aspecto, la medida busca incrementar la cobertura (más personas se beneficien de este sistema); la suficiencia (que el tamaño del beneficio se equipare al de las personas pensionadas bajo el modelo de beneficios definidos), y que se preserve un enfoque progresivo, esto es, que las personas de menor ingreso reciban un beneficio por retiro mayor en proporción a su ingreso con respecto a las de mayores ingresos.

Pese a que los propósitos de la reforma son por demás deseables, también es cierto que es necesario analizar el costo social de esta iniciativa, que en este caso recae principalmente en la presión fiscal que este gasto puede crear sobre las erogaciones del gobierno federal y, por ende, en su

endeudamiento si sus recursos propios son insuficientes. De acuerdo con las estimaciones del Infonavit, usando únicamente datos de la población inscrita en el IMSS (sin considerar a las personas cotizantes en el ISSSTE), la evolución de la población que sería elegible para el complemento crecería 11.7% a tasa anual entre 2024 y 2050, por lo que pasaría de 8,529 a 2,754,582 personas en dicho periodo. Por tal razón, aunque cerca de 15 millones de personas cotizantes están registradas antes el IMSS con un salario menor al promedio del SBC, los criterios de elegibilidad para recibir el beneficio podrían reducir sensiblemente esa cifra.

Otro de los aspectos que es importante considerar es la forma en que la iniciativa plantea fondear este gasto. Con base en el artículo tercero transitorio del documento enviado al Congreso, se detalla lo siguiente:

Con la finalidad de revertir los perjuicios a las pensiones de las personas trabajadoras provocados por las reformas a las leyes de seguridad social que entraron en vigor el 1o. de julio de 1997 y el 1o. de abril de 2007; dentro de los noventa días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto se creará el Fondo de Pensiones para el Bienestar, mismo que será constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México y que tendrá por objeto complementar las pensiones a que hace referencia el párrafo tercero del artículo 123 de esta Constitución.

Dicho fondo considera aportaciones iniciales que incluyen diferentes recursos de carácter no recurrente, es decir, que sólo se tendrán una vez, como los que se obtengan por la liquidación de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y los ingresos por la venta de bienes inmuebles sin construcción propiedad del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). Otros también de naturaleza no recurrente, pero que dependen de que se resuelvan aspectos legales y constitucionales para estar disponibles, como los recursos remanentes, así como los productos y aprovechamientos derivados de los fideicomisos del Poder Judicial, y los recursos financieros que se generen con la eliminación de los órganos autónomos, órganos reguladores, organismos descentralizados y órganos desconcentrados

Existen otros recursos que pueden ser recurrentes, pero cuyos montos pueden variar o ser significativamente menores a los que se aporten inicialmente; entre estos: los ingresos que obtenga el Instituto para Devolver

al Pueblo lo Robado; los recursos provenientes de las enajenaciones de los inmuebles propiedad de la nación que se encuentren en posesión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como los montos derivados del cobro de los adeudos que las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Congreso de la Unión, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos, de las entidades federativas, de los poderes legislativos y judiciales locales, de las administraciones públicas municipales, o de cualesquiera de sus entes públicos, que tengan pendientes de pago ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), el ISSSTE y el IMSS. Otros más, cuya probabilidad de materializarse es muy baja, como el 25% del remanente de las utilidades netas que se obtengan de los ingresos propios de las entidades paraestatales sectorizadas en las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Quizá entre los recursos recurrentes más estables estarán los fondos no reclamados de las personas trabajadoras en las subcuentas a las que hacen referencia los artículos 302 de la Ley del Seguro Social y 37 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, además de los rendimientos de las inversiones que se deriven del patrimonio del Fondo de Pensiones para el Bienestar.

El gobierno espera obtener por la suma de estas fuentes un monto de 64 mil millones de pesos, que en ausencia de mayores aportaciones y con un rendimiento real anual del 3%, sería suficiente para financiar el esquema del beneficio complementario hasta 2038, tomando como válida la proyección del número de personas cotizantes que se pensionan con el sistema Afore. De este monto, de acuerdo con lo que han comunicado las propias autoridades, sólo se podría disponer de forma relativamente expedita con la mitad de dicho monto, por lo que a medida que no se resuelva la consolidación del fondo, se podría generar una mayor presión al alza sobre el gasto en pensiones del gobierno federal.

V. CONCLUSIONES

La propuesta hecha por el presidente en materia de pensiones se construye sobre la base de la reforma de 2020 para crear un esquema de contribuciones definidas más progresivo, especialmente con el objetivo de

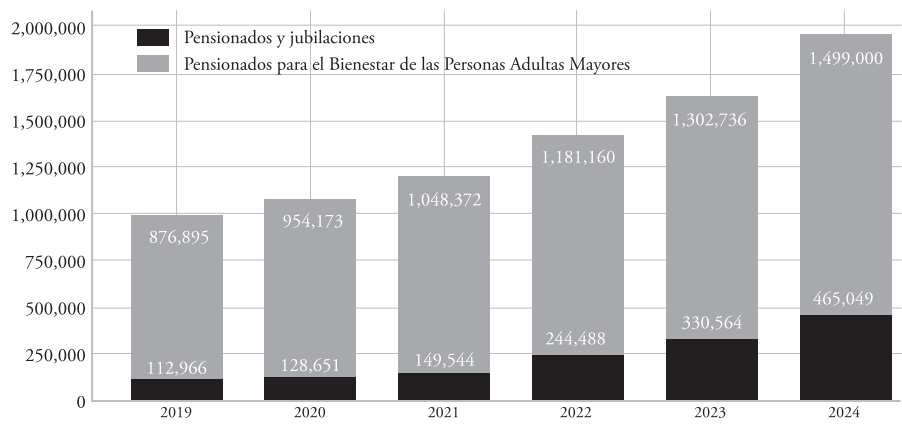
otorgar tasas de reemplazo de 100% a las personas cotizantes de menores ingresos. La medida se alinea con el propósito de reducir las disparidades que existen entre la población del país que se retirará en los próximos años bajo el régimen de beneficios definidos y quienes lo harán bajo el sistema de contribuciones definidas. De hecho, en la próxima década veremos que el gasto fiscal enfocado en financiar el gasto de las pensiones del sistema de la Ley de 1973 continuará creciendo, al tiempo que más personas de la generación Afore también comiencen a jubilarse. La experiencia de otros países, especialmente Chile, muestra que a medida que más personas se retiran bajo ambos sistemas, las disparidades entre sistemas se hacen más evidentes, motivando el escenario propicio para que las protestas sociales se incrementen de forma significativa. En ese aspecto, las modificaciones propuestas atienden de forma anticipada dicha problemática.

Pese a lo anterior, el esquema que debe plantearse también debe ser fiscalmente responsable, sin que genere una presión excesiva sobre las cuentas fiscales que acabe por incrementar el endeudamiento del sector público. Como hemos mencionado desde el inicio, no puede hablarse de un modelo que promueva la justicia social sin consideraciones de sostenibilidad fiscal; de otra forma, sólo se trasladaría la carga de las pensiones a las generaciones futuras en forma de deuda. En esa línea, el esquema de fondeo que acompaña a la iniciativa es suficientemente frágil para señalar que por sí solo no resuelve el problema de fondeo del esquema contributivo propuesto, y, por el contrario, podría crear una presión adicional sobre el gasto en pensiones.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como muestra la figura 4, el gasto en pensiones se ha incrementado año con año en este sexenio, por dos razones: i) el efecto asociado al modelo de contribuciones definidas de la ley de 1973, que se financia con recursos fiscales, y ii) la presión al alza sobre el gasto derivada del programa de pensiones para el bienestar de las personas adultas mayores. Ambas erogaciones continuarán una trayectoria al alza en los próximos años por el crecimiento que se anticipa en la población de personas de la tercera edad, por lo que el esquema complementario no debe incrementar este riesgo.

FIGURA 4

Gasto en pensiones (millones de pesos)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La cifra para 2024 corresponde al gasto programado.

En síntesis, el elemento más frágil de la iniciativa está en las fuentes que se proponen para fondear el Fondo de Pensiones para el Bienestar, por lo que será deseable que el Poder Legislativo tenga una discusión amplia y abierta sobre mecanismos complementarios, para garantizar que el fondo tenga un saldo inicial similar al que esperan las autoridades. A ello hay que añadir los retos sobre los incentivos que ocasionarán las medidas actuales sobre las personas cotizantes para actuar de forma estratégica a fin de ser elegibles para una mayor pensión, ya que cambios drásticos en el comportamiento de las personas en torno a su disposición a ahorrar o trabajar hasta los 65 años pueden cambiar drásticamente la trayectoria de los costos para las finanzas públicas y, por ende, la viabilidad de que esta reforma efectivamente se traduzca en un mecanismo que promueva la justicia social.