



# REFORMA EN MATERIA DE PENSIONES

y la necesidad de crear  
el sistema nacional de pensiones

MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

SERIE

40

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 40

Dra. Nuria González Martín  
*Coordinadora de la serie*

Lic. Mariana Ávalos Jiménez  
*Asistente de la serie*

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Rosa María González Olivares  
*Cuidado de la edición*

José Antonio Bautista Sánchez  
*Formación en computadora*

Edith Aguilar Gálvez  
*Diseño de cubierta e interiores*



# REFORMA EN MATERIA DE PENSIONES

y la necesidad de crear  
el sistema nacional de pensiones

MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 29 de enero de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

# Contenido

7

Introducción

11

Exposición de motivos

21

Principales reformas

35

Impacto en otros aspectos

39

Comisiones

43

Otros planteamientos

47

Reflexiones generales y propuestas

## Introducción

Con motivo de los resultados que empezaban a conocerse desde hace varios años sobre la posible pensión de los trabajadores bajo el sistema de capitalización individual vigente a partir del 1o. de julio de 1997 en la Ley del Seguro Social (LSS), a razón de entre un 23% a 26% del salario percibido (tasa de reemplazo), diversas instancias nacionales (académicas, organizaciones sindicales y partidos políticos) e internacionales (organismos financieros y de seguridad social: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo<sup>3</sup> y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social),<sup>4</sup> con diversos enfoques realizaron propuestas para una reforma profunda e integral al sistema de pensiones mexicano.

---

Elaborado por María Ascensión Morales Ramírez, doctora en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesora Titular “C” en la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Autora de más de 100 publicaciones entre libros (autoría/coautoría) y artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Reconocimientos: Cátedra Extraordinaria “María Cristina Salmorán Tamayo (2018), Sor Juana Inés de la Cruz (2013), Mérito Universitario “Alfonso Caso”, 2010, Premio “Dr. Marcos Kaplan (2009) y Cátedra Especial “Fernando Ojesto Martínez” (2006.)

- <sup>1</sup> OCDE, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, México, 2016.
- <sup>2</sup> Azuara, Oliver *et al*, *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.
- <sup>3</sup> OIT, *Reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de Pensiones*, Ginebra, 2018.
- <sup>4</sup> Martínez Aviña, Jorge Tonatiuh, *México: una propuesta para un nuevo sistema de pensiones*, Nota técnica núm. 1, México, CISS, 2019.

El 5 de febrero de 2020, el presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)<sup>5</sup> anunció que sólo 750 trabajadores (1%) de la denominada “generación afore” alcanzaría una pensión. De ellos, 50 accederían a su pensión con base en sus ahorros propios, y 700 recibirían el apoyo del gobierno federal para obtener una pensión mínima garantizada (equivalente a un salario mínimo indexado de 1997).<sup>6</sup>

Así, 74,250 trabajadores (99%) no tendrían acceso a la pensión, para la cual, en términos de la LSS, podrían retirar sus ahorros en una sola exhibición o continuar cotizando hasta cumplir los requisitos (1,250 semanas).<sup>7</sup> Lo anterior significa que las promesas aducidas en la implantación del sistema de capitalización no se cumplieron.

El 22 de julio de 2020, el presidente de la República, en forma conjunta con el secretario de hacienda y crédito público, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el líder de la Confederación Mexicana de los Trabajadores (CTM), anunciaron ante los medios de comunicación un “Acuerdo de reforma al sistema de pensiones”.

Sin embargo, fue hasta el 25 de septiembre de 2020 que el presidente presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa respectiva para reformar algunas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR).

Puede adelantarse que no se trata de una reforma de gran envergadura al sistema de capitalización individual ni, mucho menos, al sistema pensionario mexicano. El proyecto de

---

<sup>5</sup> Becerra, Jessika, “Dará Afore pensión sólo a 1% en 2021”, 5 de febrero de 2020, disponible en: [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/dara-afore-pension-solo-a-1-en-2021/ar1867872?referer=7616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/dara-afore-pension-solo-a-1-en-2021/ar1867872?referer=7616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a). Cfr. CON SAR, *Informe al Congreso 1er. Trimestre 2020*, México, 2020.

<sup>6</sup> De conformidad con lo que disponen los artículos 154, 162 y 170 al 173 de la LSS.

<sup>7</sup> El retiro de los recursos causará un impuesto de acuerdo con lo previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

decreto tiene dos objetivos fundamentales: a) la permanencia del sistema de capitalización individual en la LSS; por ende, *la continuidad de la mercantilización en materia de pensiones*, y b) legalizar la aplicación de la unidad de medida y actualización (UMA) en los temas de seguridad social.

Así, a la luz de los ejes rectores de la propuesta, se realiza el análisis de los cambios principales perfilados y de los impactos que se generarán en otras prestaciones de la seguridad social, para posteriormente formular algunas reflexiones generales y propuestas.



## Exposición de motivos

Es conveniente iniciar con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, porque de ella se desprende que se trata de una reforma que se circunscribe a las pensiones del retiro de la vida laboral: cesantía en edad avanzada y vejez.

Asimismo, porque además de contener algunas inconsistencias, como el hecho de hacer referencia al Instituto Mexicano de Seguridad Social (*sic*), en lugar de Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se exponen los ejes conductores de la iniciativa.

### *Permanencia del sistema de capitalización individual*

A pesar de los resultados ya evidenciados y de la incertidumbre sobre las pensiones que recibirá la primera generación, se hace una defensa del sistema de capitalización individual y de las razones del cambio de paradigma en 1995 cuando se reformó la LSS:<sup>8</sup>

...la demografía obligó a transformar el esquema de aseguramiento en materia de pensiones de un modelo de mancomunación de riesgo a un modelo de autoaseguramiento. Esto es, se hizo necesario desarrollar esquemas de prefondeo de la pensión y la opción más conveniente dadas las condiciones prevalecientes en el país fue la creación de cuentas individuales de capitalización.

---

<sup>8</sup> La LSS fue publicada el 21 de diciembre de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*.

En dicha exposición de motivos se pasa por alto que se trató de una “reforma estructural”,<sup>9</sup> la cual se apartó del origen y esencia de los sistemas públicos de pensiones en la protección de la vejez: aseguramiento bajo el método financiero de reparto, con beneficios definidos y el principio de solidaridad inter e intrageneracional para enfrentar en forma colectiva las inseguridades económicas en el ciclo de la vida. El principio de solidaridad no aplica necesariamente sólo a las categorías de bajos ingresos, sino también a todas aquellas que, a través de la presencia de riesgos sociales, pierden una parte sustancial de su capacidad de ganancia.<sup>10</sup>

También, el nuevo paradigma se alejó de los principios básicos y normas internacionales de la seguridad social, principalmente del Convenio 102, “Norma mínima de seguridad social” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en torno a la rama de pensiones establece: deben ser previsibles y estar garantizadas, otorgar cuando menos el 40% de los ingresos previos antes de disfrutar esa prestación, ser administradas por un ente público y el Estado, asumir la responsabilidad en el servicio de las prestaciones y la buena administración del sistema. El Convenio fue ratificado por México el 12 de octubre de 1961.<sup>11</sup>

El sistema implantado invirtió los objetivos de los sistemas públicos de pensiones, privilegiando los económicos (ahorro interno, mercado de capitales y el crecimiento económico)<sup>12</sup> sobre los sociales (asegurar la estabilidad de ingreso al momento del retiro de la actividad laboral, así como prevenir la pobreza en la vejez, procurando ingresos compatibles con niveles

---

<sup>9</sup> De corte neoliberal y vinculada a las condicionalidades de préstamos del Banco Mundial.

<sup>10</sup> El envejecimiento de la población se había producido desde tiempo atrás; los cambios fueron predichos por demógrafos y actuarios; sin embargo, las administraciones gubernamentales en turno los consideraron propios de un futuro muy lejano, como para suscitar preocupación

<sup>11</sup> El Convenio entró en vigor el 12 de octubre de 1962.

<sup>12</sup> Bajo estos objetivos, el Plan de Desarrollo 1995-2000 estableció como meta económica aumentar el ahorro nacional a un 6% del PIB para finales del siglo.

mínimos de subsistencia en esta etapa de la vida, aun cuando no se haya contribuido lo suficiente al sistema).

Asimismo, la adopción del sistema de capitalización implicó el repliegue del Estado en su papel de garante de los beneficios y administrador de los recursos, cediendo con ello la rectoría en la materia al dejar la gestión y el otorgamiento de las pensiones a cargo de entidades financieras privadas con fines de lucro (administradoras y compañías de seguros), dando lugar al derecho mercantil de las pensiones, en perjuicio de los derechos de los “afiliados” actuales y futuros quienes tienen que financiar sus pensiones mediante sus ahorros en una cuenta individual y asumir altos costos de administración.

Así, el modelo instaurado respondía a una economía de mercado regido por los principios siguientes: administración privada, libertad de elección, competencia y rol subsidiario del Estado en cuanto a los beneficios sociales.

Sin embargo, el Estado asumió diversos costos fiscales: a) los pagos a los pensionados actuales; b) los pagos a los pensionados en transición; c) la cuota social; d) las aportaciones estatales para las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, y e) la pensión mínima garantizada. La proyección general del costo público se estimó en 82.6% del producto interno bruto (PIB);<sup>13</sup> no obstante, no se dieron a conocer los mecanismos para financiar tales gastos, en primer lugar, porque el discurso gubernamental nunca abordó el tema y, en segundo lugar, porque no existió información suficiente al respecto.

El sistema de capitalización no era la única opción a instaurar para atender el problema del envejecimiento y la viabilidad financiera. En el abanico de posibilidades existían propuestas que, con diversas intensidades, pretendían orientar los sistemas de pensiones a

---

<sup>13</sup> Trigueros, Ignacio, “La reforma a la seguridad social en México”, *Gaceta de Economía*, ITAM, año 2, núm. 4, 1997, p. 6.

un entorno económico, demográfico y social en constante evolución en aras de conseguir un nuevo equilibrio, pero dentro de la misma seguridad social. Así, pudo haberse perfeccionado el esquema de reparto para corregir sus reconocidos defectos, sin necesidad de grandes reformas<sup>14</sup> y/o lograr su complementariedad (con un componente privado) a fin de mejorar las pensiones, en lugar de responsabilizar a los trabajadores (en aras de un objetivo económico), como lo sugería la OIT, organismo que asesoró al país en la Ley del Seguro Social de 1943.

Igualmente, la dimensión de género estuvo ausente en el diseño e implantación del denominado “nuevo sistema”, ignorando las desigualdades y discriminaciones tradicionales entre el hombre y la mujer, así como el trabajo remunerado y no remunerado, entre otros aspectos de este ámbito.

Así, el proyecto de decreto del Ejecutivo Federal, al confirmar la permanencia del sistema de capitalización individual, va en sentido opuesto a la tendencia internacional iniciada hace quince años, resultado de amplios debates y de las enseñanzas acumuladas en distintos países en torno a la “reversión privatizadora en materia de pensiones” como columna hegemónica del sistema, al considerar, los diferentes estudios internacionales, que las únicas beneficiadas han sido las administradoras privadas y le han dejado la responsabilidad individual, demográfica y económica al trabajador.<sup>15</sup> Por ello, han pugnado por sistemas públicos integrales, solidarios, efectivos y sostenibles, con mayor participación estatal; esto es, el regreso del Estado a su papel rector.

---

<sup>14</sup> Adoptar medidas encaminadas a mejorar las condiciones de acceso (edad de retiro y cotizaciones), la gestión, la gobernabilidad, el grado de cumplimiento de las obligaciones (control de la evasión y la mora), el equilibrio financiero y el actuarial, la eficiencia y el pago de pensiones adecuadas, así como eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas.

<sup>15</sup> OIT, *Reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones*, Ginebra, 2018. Arenas de Mesa, Alberto, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad de América Latina*, Santiago, CEPAL, 2019. CEPAL, *La protección social de cara al futuro*, Montevideo, 2006. CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Informe Especial, núm. 3, mayo de 2020.

También, la iniciativa es contraria a lo expresado en 2007 por el hoy Ejecutivo Federal cuando se introdujo dicho sistema en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE): “Representa un daño más grande que el realizado con el Fobaproa”.<sup>16</sup>

Por último, en la exposición se realizan afirmaciones que generan grandes dudas respecto de los posibles beneficios, como se da cuenta con el análisis de los cambios formulados en el proyecto de decreto.

### *Aplicación de la unidad de medida y actualización (UMA)*

La iniciativa pretende legalizar la UMA, a pesar de no sólo ser ajena a la seguridad social, sino también violatoria de derechos humanos. Además, la propuesta ignora la existencia de la jurisprudencia sobre la inaplicabilidad de ésta en materia de pensiones.

Desde la creación de los primeros seguros sociales, y por lo tanto de los sistemas de pensiones, la principal fuente de su financiamiento ha sido a través de cotizaciones sobre el salario de los asegurados.

El Convenio 102, “Norma mínima de seguridad social”, estipula que las “cotizaciones” deben fijarse en función del salario del trabajador. De esta forma, la pretendida aplicación de la UMA se aleja de la concepción más amplia de protección adoptada por dicho Convenio, bajo la cual la seguridad económica y la vida digna en la vejez son derechos de los ciudadanos. Al estar ratificado dicho Convenio por México, forma parte del ordenamiento jurídico al

---

<sup>16</sup> Muñoz, Alma E., “Representa un daño más grande que el realizado con el Fobaproa, asegura. Los mexicanos echarán abajo las reformas a la Ley del ISSSTE: López Obrador”, *La Jornada*, 8 de mayo, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2007/05/08/index.php?section=politica&article=018n1pol>.

cumplir los requisitos para ello, particularmente en materia de jubilaciones, pensiones y otras formas de retiro, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>17</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2019, al resolver el caso *Muelle Flores vs. Perú*, delineó el contenido del derecho a la pensión al señalar que,

...derivada de un sistema de cotizaciones, la pensión es un componente de la seguridad social que busca satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien dejó de trabajar, al cumplirse la contingencia con base en la supervivencia más allá de la edad prescrita. En estos casos, *la pensión es una especie de salario diferido* del trabajador, un derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido.<sup>18</sup>

El artículo 123 constitucional establece las bases mínimas de protección, entre ellas las pensiones de retiro; dichas bases pueden ampliarse, pero nunca restringirse, como lo pretende la iniciativa al emplear la UMA. Lo anterior, porque a fin de lograr la recuperación del salario mínimo después de casi 40 años de deterioro y que sus incrementos no impactaran en otros aspectos, en 2016, a nivel constitucional y legal, se creó la UMA para indexar ciertos supuestos y montos ajenos a la naturaleza de dicho salario, como las multas, las contribuciones, el saldo de créditos a la vivienda, entre otros.

En la reforma de 2016 al artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, en el que se determinó la desvinculación del salario mínimo, se estableció: “El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para *fines ajenos a su naturaleza*”.

---

<sup>17</sup> Tesis P./J. 22/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXII, t. 1, julio de 2013, p. 5, registro 2003953.

<sup>18</sup> CIDH, *Muelle Flores vs. Perú*, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_375\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf), consultado el 3 de octubre de 2019.

La exposición de motivos de la iniciativa para la expedición de la Ley para Determinar el Valor de la UMA *precisó* que dicho salario se utilizaría como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización.<sup>19</sup> Así, tanto la reforma constitucional como la ley reglamentaria en materia de desvinculación del salario mínimo dejaron claro que éste sería aplicable a los fines de acuerdo con su naturaleza (entre ellas, las cotizaciones y prestaciones de seguridad social).

Por lo tanto, con el avance de los derechos humanos, producto de la reforma del 10 de junio de 2011 en el país y, en específico, en observación del artículo 1o. constitucional, el Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en este caso, el de la seguridad social en favor de los asegurados al IMSS.

La jurisprudencia emitida por tribunales colegiados de circuito,<sup>20</sup> sobre la inaplicabilidad de la UMA en las pensiones, ha señalado

...que el legislador distinguió que existen casos en que debe atenderse al concepto de salario mínimo por disposición expresa de la Ley, en este sentido, dicho salario es el parámetro para determinar el monto de las prestaciones de seguridad social, entre ellas, las pensiones. De no hacerlo así, dicha unidad conlleva a privar al actual y futuro pensionado de subsistir dignamente en su retiro laboral.

Igualmente, los criterios judiciales han considerado que el salario mínimo puede seguir siendo empleado como índice, unidad, medida o referencia para fines propios de su naturaleza,

---

<sup>19</sup> Cfr. Morales Ramírez, María Ascensión, "La unidad de medida y actualización y la seguridad social como derecho humano, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LXX, núm. 276, enero-abril de 2020, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/75124>.

<sup>20</sup> Tesis I.6o.T.170 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. III, mayo de 2019, p. 2825, registro 2019901; Tesis I.1o.A.212 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, mayo de 2019, p. 2709, registro 2019879.

a saber: que cumpla con el objetivo constitucional de satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos, como ocurre con las disposiciones relativas a seguridad social (pensiones), en las que dicho salario garantiza que el pensionado satisfaga esas necesidades, si se utiliza como índice en la determinación de las pensiones.<sup>21</sup> Sirve de ejemplo, la tesis siguiente:

UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). NO PUEDE APLICARSE PARA DETERMINAR LA CUOTA DIARIA O LA LIMITANTE DE PAGO DE UNA PENSIÓN, POR TRATARSE DE PRESTACIONES DE NATURALEZA LABORAL REGIDAS POR EL SALARIO MÍNIMO. Con motivo del Decreto de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, se modificó el artículo 123, apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de desindexar el salario, el cual históricamente se utilizó como base y cálculo de los montos de las obligaciones previstas en diversos ordenamientos jurídicos ajenos a la materia laboral, para ahora establecer la Unidad de Medida y Actualización para esos fines, reservándose el uso del salario sólo para cuestiones que no sean ajenas a su naturaleza laboral. En esa virtud, como la pensión de retiro de los trabajadores es una prestación de seguridad social derivada de la relación de trabajo y sustentada propiamente en el salario, incluso para generarla y pagarla se atiende al fondo constituido durante la vida activa laboral, mediante aportaciones del salario percibido, topadas a la cantidad máxima de diez veces el salario mínimo, es claro que esa prestación es laboral; consecuentemente, lo relativo a su monto, actualización, pago o límite máximo debe aplicarse el salario, por no tratarse de cuestiones ajenas a su naturaleza; además, de atender para esos aspectos a la Unidad de Medida y Actualización se desnaturalizaría la pensión y se utilizaría un factor económico ajeno a la prestación de seguridad social referida, distinta al salario y ajeno a la pensión, lo cual jurídicamente no es permisible.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Amparo Directo 1218/20, radicado en el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, p. 74.

<sup>22</sup> Tesis I.18o.A.J/8 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2019, registro 2020651.



Por último, cabe señalar que la UMA impactará otros aspectos ligados a las pensiones y a diversos temas de seguridad social; en consecuencia, se afectarán más derechos de las personas aseguradas y, de esta forma, se harán nugatorios los avances en la recuperación del salario mínimo.<sup>23</sup> Con ello, se convalidarían las prácticas que desde 2017 el IMSS viene aplicando a las afiliaciones, cotizaciones, pagos e incrementos de las pensiones a razón de la UMA.

---

<sup>23</sup> Incluso se aparta de las recomendaciones de la OCDE que señala incrementar las cotizaciones vinculadas a los aumentos salariales. *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, México, 2016, p. 4.

## Principales reformas

Conforme a los dos objetivos fundamentales y ejes conductores de la iniciativa, los cambios se centran primordialmente en: a) la disminución de los requisitos de adquisición de las pensiones de retiro, b) las modificaciones en el financiamiento de éstas y c) las variaciones a los requisitos de la pensión mínima garantizada.

### *Disminución de los requisitos*

La iniciativa sugiere reformar los artículos 154 y 162 de la LSS relativos a las cotizaciones exigidas para el derecho a obtener la pensión de cesantía en edad avanzada (CEA) o de vejez, a fin de reducir las semanas a 1000 (más de 19 años) como mínimo, en lugar de las 1,250 actuales (más de 24 años). En la CEA se conservan los requisitos de la edad: 60 años de edad y no tener trabajo remunerado, y en la vejez, la edad de 65 años.<sup>24</sup>

Sin embargo, *el artículo cuarto transitorio* establece que a partir de 2021 (fecha en que entrará en vigor el Decreto) se considerarán 750 semanas de cotización para adquirir las pensiones señaladas y que dichas cotizaciones se incrementarán en 25 cada año hasta llegar a 1000 semanas en 2031.

---

<sup>24</sup> En 2020 existen 14.4 millones de trabajadores sujetos al sistema de capitalización individual regulado en la LSS de 1997.

Como puede apreciarse, de aprobarse la iniciativa, en la ley quedará en forma expresa únicamente una reducción de 250 semanas de cotización. Así, las 1000 cotizaciones (como mínimo) aún son muy altas para los trabajadores, dada la situación del empleo en el país que obliga a éstos, en muchos casos, a entrar y salir de un trabajo formal, pasar al desempleo o a la informalidad. En la actualidad, el tiempo promedio de cotización de los trabajadores es de un poco más de 10 años, por lo que continuarán las limitaciones de éstos para pensionarse.

Asimismo, el beneficio transitorio de la reducción de las cotizaciones a 750 en 2021 tiene un carácter temporal y diferencial, porque sólo aplicará para un año y para pocos trabajadores, pues posteriormente los demás tendrán que cumplir requisitos de cotización diversos.

En suma, la medida no evitará reproducir el círculo vicioso de no poder pensionarse, y con ello continuará la violación al Convenio 102, “Norma mínima de seguridad social”, artículo 29, párrafo 2, al no prever en forma permanente el pago de una pensión reducida después de 15 años de cotización o de empleo.

### *Modificaciones al financiamiento*

La cuenta individual del trabajador puede conformarse por varias subcuentas,<sup>25</sup> pero la ley vigente prevé como obligatoria la “Subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez”, en la cual se depositan las cuotas de los trabajadores, los patrones y el gobierno federal.

Dicha subcuenta consta de tres ramos y cada uno tiene su financiamiento propio: *a) ramo de retiro*: 2% del salario base de cotización (SBC) a cargo del patrón; *b) ramo de cesantía en edad avanzada y vejez*, el cual se financia en forma tripartita a razón del 4.5% del SBC (trabajador, 1.125%; patrón, 3.150%, y gobierno federal, 0.0225%, que correspon-

---

<sup>25</sup> Subcuenta de vivienda (con aportación del 5% a cargo del patrón) y subcuenta de aportaciones voluntarias.

de al 7.143% del total de la cuota patronal de este ramo), y c) *ramo de la cuota social*, cuyo porcentaje es variable según el nivel salarial. Así, con los dos primeros ramos se financian las pensiones de retiro con un 6.5% del SBC.

La iniciativa propone cambios en el financiamiento de los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez a través de un incremento gradual en la cuota patronal y una recomposición de la cuota social. Se aduce en forma engañosa que con dichos cambios se pasará de 6.5% al 15%.

### Incremento gradual de la cuota-patronal

La propuesta sugiere reformar el artículo 168, fracción II, para que el ramo de CEA y vejez se financie en forma bipartita (trabajador y patrón). La aportación estatal desaparece. La cuota del trabajador continuará igual (1.125%), y la del patrón se incrementará gradualmente y en forma diferenciada en un periodo de ocho años (entre 2023 y 2030), en términos de la tabla del artículo segundo transitorio.

Salario base de cotización	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1.0 SM	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%
1.01 SM a 1.5 UMA	3.281%	3.413%	3.544%	3.676%	3.807%	3.939%	4.070%	4.202%
1.51 a 2.00 UMA	3.575%	4.000%	4.426%	4.851%	5.276%	5.701%	6.126%	6.552%
2.01 a 2.50 UMA	3.751%	4.353%	4.954%	5.556%	6.157%	6.759%	7.360%	7.962%
2.51 a 3.00 UMA	3.869%	4.588%	5.307%	6.026%	6.745%	7.464%	8.183%	8.902%

Salario base de cotización	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
3.01 a 3.50 UMA	3.953%	4.756%	5.559%	6.361%	7.164%	7.967%	8.770%	9.573%
3.51 a 4.00 UMA	4.016%	4.882%	5.747%	6.613%	7.479%	8.345%	9.211%	10.077%
4.01 UMA en adelante	4.241%	5.331%	6.422%	7.513%	8.603%	9.694%	10.784%	11.875%

La tabla permite desprender los puntos siguientes:

- 1) Se introducen dos bases de cotización: el salario mínimo (SM) y la UMA, la cual aplicará en casi todos los casos. En 2020, el salario mínimo diario es de \$123.22 y la UMA es de \$86.88.
- 2) La cuota patronal para los trabajadores de salario mínimo será fija, esto es, no se incrementará en el periodo de los ocho años (2023-2030).
- 3) El aumento de la cuota patronal es diferenciada y el incremento mayor será únicamente para aquellos que perciban de 4.01 UMA en adelante.<sup>26</sup>

Como puede apreciarse, el incremento de la cuota patronal gira en torno a la aplicación de la UMA, la cual, además de los señalamientos realizados por tratarse de una figura ajena a la seguridad social, tampoco se corresponde con las recomendaciones de los organismos financieros al caso mexicano: incrementar las cotizaciones obligatorias, en forma gradual, vinculadas a los aumentos salariales.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En 2020, para aquellos que estén afiliados con \$10,425.60 mensuales

<sup>27</sup> OCDE, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, cit.*

Igualmente, respecto del incremento gradual y diferenciado de la cuota patronal, puede advertirse que el pregonado aumento del financiamiento para pasar del actual 6.5% al 15% del SBC no se cumple porque sólo será para aquellos de 4.0 UMA en adelante, cuando es sabido que los trabajadores cotizan entre 1 y 3 salarios mínimos, es decir, las pensiones de éstos no se financiarán a razón de un 15%, por lo cual la medida resulta doblemente engañosa: el incremento no es para todos en la misma forma y tampoco opera el 15% del SBC, sino a razón de UMA.<sup>28</sup>

## Recomposición del ramo de la cuota social

La cuota social es una aportación adicional del gobierno federal al financiamiento de la subcuenta de RCV, consistente en un 5.5% del salario mínimo general de 1997 por cada día de salario cotizado, la cual se indexa a la inflación y se ajusta trimestralmente. La cuantía es variable según el nivel salarial. Al inicio de operación del sistema, la cuota social cubría a todos los trabajadores. En 2009, se limitó a quienes percibieran hasta 15 salarios mínimos.<sup>29</sup>

La propuesta sugiere reformar el artículo 168, fracción IV, a efecto de que la cuota social se incremente a partir del 1o. de enero de 2023 sólo para quienes perciban entre 1 SM y 4 UMA, en los términos de la tabla siguiente:

---

<sup>28</sup> La medida ha sido criticada por un sector al considerar que existirán menos posibilidades de trabajo formal en virtud del incremento que significará en la nómina al tratarse de un impuesto puro al trabajo.

<sup>29</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 2009.

<i>Salario base de cotización</i>	<i>Pesos</i>
1.00 SM	\$10.75
1.01 SM a 1.50 UMA	\$10.00
1.51 a 2.00 UMA	\$9.25
2.01 a 2.50 UMA	\$8.50
2.51 a 3.00 UMA	\$7.75
3.01 a 3.50 UMA	\$7.00
3.51 a 4.00 UMA	\$6.25

La tabla permite observar que en la recomposición de la aportación estatal no sólo se reduce el número de beneficiarios de la cuota social, sino también se reitera la aplicación de la UMA. Lo anterior significa que el gobierno federal se hará cargo del gasto fiscal de las personas de menores ingresos y, además, disminuidos por el uso de su “majestad” la UMA.

Igualmente, la iniciativa en el *artículo tercero transitorio* prevé el pago de la cuota social únicamente del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023 a quienes perciban entre 4 y 7.09 UMA, y los valores se actualizarán trimestralmente en ese año, esto es, como una “compensación” minúscula por dejarlos fuera del apoyo estatal, como se observa en la tabla siguiente:

<i>SBC del trabajador</i>	<i>Cuota social</i>
4.01 a 5 UMA	\$2.45
5.01 a 6 UMA	\$1.80
6.01 a 7.09 UMA	\$1.00

## Variaciones en los requisitos de la pensión garantizada

En la ley vigente la pensión garantizada está regulada en los artículos 170 al 173 y se otorga en el supuesto de que el trabajador, a pesar de cumplir con la edad (60 o 65 años) y las cotizaciones (1,250 semanas), los ahorros en la cuenta individual no son suficientes para contratar con una aseguradora una renta vitalicia<sup>30</sup> y un seguro de sobrevivencia, o bien, que la administradora de su cuenta le cubra parcialidades mensuales a través de los retiros programados.<sup>31</sup> En este caso, el gobierno federal aporta la diferencia de la cantidad necesaria para que dicho trabajador tenga acceso a una pensión, equivalente a un *salario mínimo*. Esta pensión se actualiza anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

La iniciativa introduce una reforma especial al artículo 170 para reducir las semanas de cotización a 1000 en lugar de 1,250, y establecer una tipología de *pensiones garantizadas* al considerar la edad, la base de cotización (SM o UMA) y las semanas de cotización, como se aprecia en la tabla siguiente:

---

<sup>30</sup> La aseguradora, a cambio de recibir el saldo acumulado en la cuenta individual, pagará al afiliado una cantidad como pensión mientras viva. Asimismo, cubrirá el seguro de sobrevivencia para que sus beneficiarios reciban la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero.

<sup>31</sup> El asegurado mantiene sus ahorros en la administradora y recibe mensualmente una parte de su fondo acumulado mientras éste tenga saldo. El monto dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida. Esta modalidad operará siempre y cuando el monto de la cuenta individual permita que dichos retiros programados sean, por lo menos, equivalentes a la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general, indexado y la prima del seguro de sobrevivencia. El monto se recalcula anualmente, aunque las leyes no especifican el factor de actualización.



		Semanas de cotización										
		1,000	1,025	1,050	1,075	1,100	1,125	1,150	1,175	1,200	1,225	1,250 o más
Salario base de cotización	Edad	Pensión garantizada mensual en pesos										
1 SM a 1.99 UMA	60	2,622	2,716	2,809	2,903	2,997	3,090	3,184	3,278	3,371	3,465	3,559
	61	2,660	2,753	2,847	2,941	3,034	3,128	3,221	3,315	3,409	3,502	3,596
	62	2,697	2,791	2,884	2,978	3,072	3,165	3,259	3,353	3,446	3,540	3,634
	63	2,734	2,828	2,922	3,015	3,109	3,203	3,296	3,390	3,484	3,577	3,671
	64	2,772	2,866	2,959	3,053	3,147	3,240	3,334	3,427	3,521	3,615	3,708
	65 o más	2,809	2,903	2,997	3,090	3,184	3,278	3,371	3,465	3,559	3,652	3,746
2.0 UMA a 2.99 UMA	60	3,409	3,530	3,652	3,774	3,896	4,017	4,139	4,261	4,383	4,504	4,626
	61	3,457	3,579	3,701	3,823	3,944	4,066	4,188	4,310	4,431	4,553	4,675
	62	3,506	3,628	3,750	3,871	3,993	4,115	4,237	4,358	4,480	4,602	4,724
	63	3,555	3,677	3,798	3,920	4,042	4,164	4,285	4,407	4,529	4,651	4,772
	64	3,604	3,725	3,847	3,969	4,091	4,212	4,334	4,456	4,577	4,699	4,821
	65 o más	3,652	3,774	3,896	4,017	4,139	4,261	4,383	4,504	4,626	4,748	4,870
3.0 a 3.99 UMA	60	4,195	4,345	4,495	4,645	4,795	4,945	5,094	5,244	5,394	5,544	5,694
	61	4,255	4,405	4,555	4,705	4,855	5,005	5,154	5,304	5,454	5,604	5,754
	62	4,315	4,465	4,615	4,765	4,915	5,064	5,214	5,364	5,514	5,664	5,814
	63	4,375	4,525	4,675	4,825	4,975	5,124	5,274	5,424	5,574	5,724	5,874
	64	4,435	4,585	4,735	4,885	5,034	5,184	5,334	5,484	5,634	5,784	5,933
	65 o más	4,495	4,645	4,795	4,945	5,094	5,244	5,394	5,544	5,694	5,844	5,993

Salario base de cotización	Edad	Pensión garantizada mensual en pesos										
4.0 a 4.99 UMA	60	4,982	5,160	5,338	5,516	5,694	5,872	6,050	6,228	6,405	6,583	6,761
	61	5,053	5,231	5,409	5,587	5,765	5,943	6,121	6,299	6,477	6,655	6,832
	62	5,124	5,302	5,480	5,658	5,836	6,014	6,192	6,370	6,548	6,726	6,904
	63	5,196	5,373	5,551	5,729	5,907	6,085	6,263	6,441	6,619	6,797	6,975
	64	5,267	5,445	5,623	5,801	5,978	6,156	6,334	6,512	6,690	6,868	7,046
	65 o más	5,338	5,516	5,694	5,872	6,050	6,228	6,405	6,583	6,761	6,939	7,117
5.0 UMA en adelante	60	5,769	5,975	6,181	6,387	6,593	6,799	7,005	7,211	7,417	7,623	7,829
	61	5,851	6,057	6,263	6,469	6,675	6,881	7,087	7,293	7,499	7,705	7,911
	62	5,933	6,140	6,346	6,552	6,758	6,964	7,170	7,376	7,582	7,788	7,994
	63	6,016	6,222	6,428	6,634	6,840	7,046	7,252	7,458	7,664	7,870	8,076
	64	6,098	6,304	6,510	6,716	6,922	7,128	7,334	7,540	7,746	7,953	8,159
	65 o más	6,181	6,387	6,593	6,799	7,005	7,211	7,417	7,623	7,829	8,035	8,241

De la tabla es posible desprender la presencia de cinco niveles de base de cotización (SM o UMA) y dentro de cada nivel, seis rangos de edad, y todos ellos consideran once clases de cotizaciones a partir de 1000 semanas, de tal suerte que existirán 330 tipos de pensiones garantizadas con montos muy por debajo del salario mínimo general de 2020 para la Ciudad de México (\$3,696.08), así como del salario mínimo indexado de 1997 que se estableció para el pago de esta pensión (\$3,289 en 2020), a causa del reinado de la UMA, cuyo monto se pretende iniciar con \$2,262.00, cantidad con la cual los pensionados no podrán llevar una vida y vejez dignas.

La idea que está detrás de este monto bajo es una recomendación de la OCDE, que tiene como finalidad desincentivar que los trabajadores dejen de cotizar. Este supuesto

sería correcto si existiera un trabajo tradicional (formal y permanente), pero éste no es el caso, y, por el contrario, las personas con menores ingresos perderán el incentivo para continuar en un empleo.

Con estos cambios se convalidan aún más las características típicas del sistema de capitalización individual: se reproduce la desigualdad, se desvirtúan los propósitos de la seguridad social, supone la ruptura de la cohesión social y del derecho de igualdad de oportunidades, pues no todos los niveles podrán obtener las mismas cuantías y recibir al final de su vida laboral cantidades equivalentes, y se fomenta la discriminación entre quienes tienen y quienes no tienen capacidad de ahorro (además de proteger menos a las mujeres).

Las pensiones garantizadas también tendrán un periodo de gracia, pues les aplicará el *artículo cuarto transitorio*, el cual establece la reducción de las cotizaciones a partir de 2021 a 750 semanas, las cuales incrementarán en 25 cotizaciones cada año hasta llegar a 1000 semanas en 2031, conforme a la tabla siguiente:

Año	Semanas de cotización										
2021	750	775	800	825	850	875	900	925	950	975	1,000 o más
2022	775	800	825	850	875	900	925	950	975	1,000	1,025 o más
2023	800	825	850	875	900	925	950	975	1,000	1,025	1,050 o más
2024	825	850	875	900	925	950	975	1,000	1,025	1,050	1,075 o más
2025	850	875	900	925	950	975	1,000	1,025	1,050	1,075	1,100 o más
2026	875	900	925	950	975	1,000	1,025	1,050	1,075	1,100	1,125 o más

Año		Semanas de cotización										
2027		900	925	950	975	1,000	1,025	1,050	1,075	1,100	1,125	1,150 o más
2028		925	950	975	1,000	1,025	1,050	1,075	1,100	1,125	1,150	1,175 o más
2029		950	975	1,000	1,025	1,050	1,075	1,100	1,125	1,150	1,175	1,200 o más
2030		975	1,000	1,025	1,050	1,075	1,100	1,125	1,150	1,175	1,200	1,225 o más
Salario base de cotización	Edad	Pensión garantizada mensual en pesos										
1 SM a 1.99 UMA	60	2,622	2,716	2,809	2,903	2,997	3,090	3,184	3,278	3,371	3,465	3,559
	61	2,660	2,753	2,847	2,941	3,034	3,128	3,221	3,315	3,409	3,502	3,596
	62	2,697	2,791	2,884	2,978	3,072	3,165	3,259	3,353	3,446	3,540	3,634
	63	2,734	2,828	2,922	3,015	3,109	3,203	3,296	3,390	3,484	3,577	3,671
	64	2,772	2,866	2,959	3,053	3,147	3,240	3,334	3,427	3,521	3,615	3,708
65 o más	2,809	2,903	2,997	3,090	3,184	3,278	3,371	3,465	3,559	3,652	3,746	
2.0 UMA A 2.99 UMA	60	3,409	3,530	3,652	3,774	3,896	4,017	4,139	4,261	4,383	4,504	4,626
	61	3,457	3,579	3,701	3,823	3,944	4,066	4,188	4,310	4,431	4,553	4,675
	62	3,506	3,628	3,750	3,871	3,993	4,115	4,237	4,358	4,480	4,602	4,724
	63	3,555	3,677	3,798	3,920	4,042	4,164	4,285	4,407	4,529	4,651	4,772
	64	3,604	3,725	3,847	3,969	4,091	4,212	4,334	4,456	4,577	4,699	4,821
65 o más	3,652	3,774	3,896	4,017	4,139	4,261	4,383	4,504	4,626	4,748	4,870	

Salario base de cotización	Edad	Pensión garantizada mensual en pesos											
3.0 a 3.99 UMA	60	4,195	4,345	4,495	4,645	4,795	4,945	5,094	5,244	5,394	5,544	5,694	
	61	4,255	4,405	4,555	4,705	4,855	5,005	5,154	5,304	5,454	5,604	5,754	
	62	4,315	4,465	4,615	4,765	4,915	5,064	5,214	5,364	5,514	5,664	5,814	
	63	4,375	4,525	4,675	4,825	4,975	5,124	5,274	5,424	5,574	5,724	5,874	
	64	4,435	4,585	4,735	4,885	5,034	5,184	5,334	5,484	5,634	5,784	5,933	
	65 o más	4,495	4,645	4,795	4,945	5,094	5,244	5,394	5,544	5,694	5,844	5,993	
4.0 a 4.99 UMA	60	4,982	5,160	5,338	5,516	5,694	5,872	6,050	6,228	6,405	6,583	6,761	
	61	5,053	5,231	5,409	5,587	5,765	5,943	6,121	6,299	6,477	6,655	6,832	
	62	5,124	5,302	5,480	5,658	5,836	6,014	6,192	6,370	6,548	6,726	6,904	
	63	5,196	5,373	5,551	5,729	5,907	6,085	6,263	6,441	6,619	6,797	6,975	
	64	5,267	5,445	5,623	5,801	5,978	6,156	6,334	6,512	6,690	6,868	7,046	
	65 o más	5,338	5,516	5,694	5,872	6,050	6,228	6,405	6,583	6,761	6,939	7,117	
5.0 UMA en adelante	60	5,769	5,975	6,181	6,387	6,593	6,799	7,005	7,211	7,417	7,623	7,829	
	61	5,851	6,057	6,263	6,469	6,675	6,881	7,087	7,293	7,499	7,705	7,911	
	62	5,933	6,140	6,346	6,552	6,758	6,964	7,170	7,376	7,582	7,788	7,994	
	63	6,016	6,222	6,428	6,634	6,840	7,046	7,252	7,458	7,664	7,870	8,076	
	64	6,098	6,304	6,510	6,716	6,922	7,128	7,334	7,540	7,746	7,953	8,159	
	65 o más	6,181	6,387	6,593	6,799	7,005	7,211	7,417	7,623	7,829	8,035	8,241	

La tabla tiene coherencia en cuanto al año de inicio, número de cotizaciones e incremento anual de las mismas; sin embargo, no es congruente con los montos para el pago de la pensión, porque al parecer se “copió y pegó” en el artículo cuarto transitorio, la tabla prevista

en el artículo 170 para el pago de las pensiones garantizadas con 1000 cotizaciones, esto es, existe inconsistencia normativa.

Sin embargo, serán muy pocos los beneficiados de estas pensiones transitorias y diferenciadas, porque después de 2021 aplicarán requisitos de cotización diversos, esto es, el grueso de los afiliados permanecerá en la incertidumbre de obtener una pensión.

De lo expuesto hasta aquí, en tomo a los tres cambios principales, puede señalarse, por un lado, que la problemática de las pensiones va más allá de los aspectos que pretenden modificarse y, por otro lado, los beneficios aludidos son mínimos y sólo para un grupo pequeño de afiliados, pues se estima que más de 8 millones de afiliados, de los 14 millones a quienes aplica la LSS de 1997, quedarán fuera del alcance de esta reforma. Asimismo, puede señalarse que iniciará legalmente el “reinado” de la UMA, aunque en la práctica, en forma indebida, viene operando desde 2017 en los aspectos regulados bajo la LSS, olvidando que en esta materia lo importante son las “personas” y sus derechos.

Por último, cabe reiterar que la iniciativa señala periodos distintos para la entrada en vigor del decreto correspondiente. En 2021, la disminución a las semanas de cotización respecto de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, así como para las pensiones garantizadas. En 2023, el incremento de la cuota patronal y la recomposición de la cuota social.

## Impacto en otros aspectos

### *Impacto de las modificaciones*

Los cambios en los requisitos de adquisición, la legalización de la UMA, el incremento gradual y diferenciado de la cuota patronal, y la recomposición de la cuota social impactarán otros temas, con la consecuente reducción en los derechos, en los aspectos que la iniciativa expresamente señala, a saber:

- 1) Ayuda para gastos de matrimonio. La iniciativa modifica el artículo 165 para que dicha prestación se pague en UMA en lugar de salarios mínimos.
- 2) Asignaciones familiares<sup>32</sup> y ayuda asistencial.<sup>33</sup> Su financiamiento será en los términos propuestos para la cuota social (artículo 139).
- 3) Continuación voluntaria. Se financiará conforme a las nuevas cuotas patronales y la cuota social (artículo 218).

---

<sup>32</sup> Ayuda económica por carga familiar.

<sup>33</sup> Ayuda económica cuando el pensionado, a causa del deterioro de su estado físico, requiera la asistencia de un tercero.

## *Impacto de las pensiones garantizadas*

Al establecerse condiciones específicas para el otorgamiento de las pensiones garantizadas, su nueva estructura repercutirá en las siguientes pensiones:

- 1) *Pensión anticipada*. El artículo 158 de la ley vigente establece la posibilidad de que el trabajador pueda pensionarse por CEA o vejez antes de la edad requerida, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

La iniciativa estima la reforma a dicho artículo para introducir que el cálculo de la renta vitalicia sea conforme a los nuevos requisitos establecidos para las pensiones garantizadas (edad, base de cotización y semanas de cotización), previstos en la tabla del artículo 170. El excedente de los recursos, al retirarlos, estará exento de impuestos.

- 2) *Retiro programado*. La propuesta incorpora en el artículo 194 que el cálculo anual del retiro programado sea igual al valor correspondiente a la *pensión garantizada* conforme a la tabla del artículo 170.
- 3) *Pensión de invalidez*. La iniciativa sugiere reformar el artículo 141 a fin de que cuando la pensión de invalidez sea inferior al *promedio de las pensiones garantizadas* de un salario mínimo y sesenta años de edad, el Estado aporte la diferencia para que el trabajador compre una renta vitalicia.

Asimismo, se señala que el monto de la pensión de invalidez, incluyendo asignaciones familiares y ayuda asistencial, no será inferior que el promedio de las *pensiones garantizadas*.



4) *Descuentos a la pensión por créditos.* La propuesta de reforma establece que los descuentos a las pensiones por créditos contraídos en ningún caso excederán del treinta por ciento del monto de la pensión mensual, ni implicarán que la cuantía de la pensión se reduzca a una cantidad inferior *al promedio de las pensiones garantizadas* correspondientes a un salario mínimo y sesenta años de edad, de acuerdo con la tabla establecida en el artículo 170 de la Ley, y que el plazo para el pago del préstamo no exceda de sesenta meses. En la aplicación de los referidos descuentos se aplicará la prelación que corresponda en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Además de estos aspectos, las modificaciones y la aplicación de la UMA impactarán en las pensiones de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como en las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad, temas de los cuales no se ocupa, pero que repercutirán en forma negativa en las personas aseguradas.

## Comisiones

La iniciativa propone una sola reforma a la LSAR en el artículo 37, relativo a las comisiones; esto es, no entra al fondo de la problemática del sistema de capitalización individual en el país, identificado tanto por los estudios nacionales como internacionales (altos costos administrativos, escasa competencia, asignación de cuentas individuales de quienes no elijan afore,<sup>34</sup> el régimen de inversión, el monopolio del mercado de las rentas vitalicias, las tablas de mortalidad diferenciadas, los retiros parciales,<sup>35</sup> el ahorro voluntario individual<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> En la actualidad, las asignaciones de las cuentas individuales se realizan con base en dos etapas: *a)* el flujo de cuentas se asigna de manera bimestral de acuerdo con el mayor rendimiento neto obtenido por las administradoras privadas en un periodo, y *b)* el acumulado de cuentas, el cual se asigna de manera bianual usando el mismo criterio de rendimiento neto.

<sup>35</sup> Cuando el trabajador se queda sin empleo tiene que auto-financiarse con los ahorros de su cuenta individual, lo cual tiene un doble efecto negativo: *a)* directo: conforme al artículo 198 para el trabajador implica reducción en las semanas de cotización efectuadas por el equivalente del monto retirado. Cuando se incorpore a un empleo formal donde vuelva a cotizar, podrá reintegrar el monto retirado o continuar cotizando hasta completar el total de las cuotas exigidas por ley, lo que implicará más años de trabajo; *b)* indirecto: perjudica a los demás trabajadores al disminuirse los activos que gestionan las afore.

<sup>36</sup> La LSS permite la incorporación voluntaria de los trabajadores independientes, y a partir de 2005 pudieron abrir una cuenta individual para realizar su ahorro voluntario. Conforme a los registros de la CONSAR sólo existen 333 mil 460 cuentas individuales en alguna afore respecto de estos trabajadores.

y colectivo [ocupacional],<sup>37</sup> la desconfianza hacia el sistema y las administradoras, entre otros).

Al respecto, la propuesta únicamente sugiere adicionar al artículo 37 el párrafo octavo, en el cual establece que las comisiones estarán “sujetas a un máximo”,<sup>38</sup> que resultará del promedio aritmético de los cobros de comisiones en Estados Unidos de América (0.45%), Colombia (0.62%) y Chile (0.54%), tomando en cuenta los “Estándares en el mercado internacional en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida” (capitalización individual).

Igualmente, se establece que los ajustes a la baja que se realicen a las comisiones de esos países serán aplicables al sistema, no así en caso contrario, por lo que se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> La LSS, en el artículo 109, regula los planes privados de pensiones adicionales (o complementarios) al régimen obligatorio. La CONSAR ha expedido diversas reglas generales sobre los requisitos mínimos de los planes establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva para su registro ante la Comisión. A finales de mayo de 2014 había 1,930 planes de pensiones ocupacionales registrados correspondientes a 1,727 patrones (algunos ofrecían más de un plan). Estos planes pueden ser de reparto, capitalización individual o híbridos (combinan características de los planes de beneficios definidos y cotizaciones definidas, por ejemplo: un plan en que las prestaciones dependen de los activos acumulados con cierto tipo de garantía, como en el de nivel de beneficio mínimo).

<sup>38</sup> La Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos por Retiro (Amafore) considera innecesario “topar” las comisiones como plantea la iniciativa porque la medida generará la concentración del mercado, ya que algunas administradoras no podrán con las comisiones. Por su parte, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) señaló que el tope con un control de precios definidos por condiciones en otros países es inefectivo y contraproducente, además de que distorsiona la libre competencia y establece un control sujeto a condiciones ajenas a la realidad mexicana. Domínguez, Charlene, “Arriesga a Afores tope a comisiones”, *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 28 de septiembre de 2020, p. 7.

En forma adicional, la Amafore señala que en agosto de 2019 se estableció un compromiso con el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mantener una tendencia a la baja en el cobro de las comisiones, por lo cual la iniciativa resulta innecesaria.

<sup>39</sup> La iniciativa establece un plazo de 30 días hábiles a partir de la entrada en vigor del Decreto para que se realicen los ajustes y se dé el cumplimiento a esta disposición.

Además de no coincidir estos porcentajes con los señalados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Estados Unidos, 0.78%; Chile, 0.75%, y Colombia, 0.91%),<sup>40</sup> la medida no está ligada a la competencia para reducir realmente los gastos comerciales y hacer más atractiva la entrada de nuevas administradoras, como sería a través de mecanismos de licitación para la asignación de cuentas individuales a aquellas que otorguen mejores rendimientos y menores comisiones, como recomienda ese organismo internacional.<sup>41</sup>

En resumen, no se entra a la problemática específica del sistema, y la única medida que se propone es ajena al contexto mexicano y a partir de la práctica de otros países que no necesariamente son los modelos a seguir y que, en el último de los casos, puede ser contrario a lo esperado, sobre todo para los asegurados de menores niveles de cotización.

---

<sup>40</sup> Azuara, Oliver *et al.*, *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, *cit.*, p. 35.

<sup>41</sup> OCDE, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, 2016; Azuara, Oliver *et al.*, *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, *cit.*

## Otros planteamientos

Es conveniente señalar que la iniciativa aborda reformas a otras disposiciones de la LSS, en su mayoría de forma imprecisa, así como algunas disposiciones de seguimiento, pero que no afectan el sentido de los ejes rectores de la propuesta en general, a saber:

1) *Modalidades para pensionarse*. Se propone reformar los artículos 157, 159 y 164 para dar lugar a lo que sería una especie de tercera opción de modalidad para recibir la pensión, al establecer la posibilidad de que el trabajador pueda optar simultáneamente por las dos opciones: renta vitalicia, retiro programado o ambas.

Al respecto, puede afirmarse que no hay claridad en lo que se pretende con dicha medida porque no está desarrollada la idea. Podría pensarse que se trata de crear una especie de tercera y cuarta modalidad para pensionarse, como existen en otros países, pero la redacción, tal como se presenta, es insuficiente.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Algunos países regulan diversas modalidades para pensionarse con el fin de diversificar los niveles de riesgo, lograr flexibilidad y liquidez, así como protección contra el riesgo de longevidad como factor predeterminado apropiado, siempre y cuando haya recursos. Un ejemplo es el “retiro programado con renta vitalicia”, mediante el cual el afiliado o sus beneficiarios contratan con una compañía de seguros el pago de una renta mensual a contar de una fecha futura, determinada en el contrato de renta vitalicia diferida, y convienen con la administradora privada, una renta temporal durante el periodo que medie entre la fecha de selección de la opción y la fecha en que la renta vitalicia diferida comenzará a ser pagada por la aseguradora.

Asimismo, se sugiere que el pensionado pueda cambiarse a la modalidad de renta vitalicia, excepto cuando la renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior al *promedio de las pensiones garantizadas* correspondientes a 1 SM y 60 años.

Igualmente, se propone reformar los artículos 159 y 164 a fin de flexibilizar las modalidades de la renta vitalicia y del retiro programado, al considerar que se pueden adquirir con la totalidad o parte de los recursos.

2) *Retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias*. Se considera la reforma al artículo 192 para permitir el retiro de las aportaciones voluntarias en cualquier momento, esto es, no condicionados a determinado plazo como está en la actualidad.

Esta medida se corresponde con la idea plasmada en la iniciativa presidencial del 23 de enero de 2019 para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la LSAR a fin de eliminar las restricciones para que el ahorro voluntario permaneciera depositado en un periodo determinado y, con ello, incentivar este tipo de ahorro a través de flexibilizar su retiro. La propuesta fue aprobada por la Cámara de Diputados y la de Senadores, pero nunca se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>43</sup>

3) *Entrega de los recursos a los beneficiarios*. Se propone reformar el texto del segundo párrafo del artículo 193 para que, en caso de fallecimiento del trabajador o pensionado, se entreguen a los beneficiarios los recursos de la cuenta individual; sin embargo, la redacción de la propuesta es confusa y de difícil comprensión; al parecer se omitió un párrafo para hacerlo entendible y acorde con lo plasmado en la exposición de motivos: “para no acudir a una instancia jurisdiccional a ejercer sus derechos, respetando los que les corresponden a éstos”.

---

<sup>43</sup> Cámara de Diputados, “Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de enero de 2019, núm. 5203-III.

4) *Imprescriptibilidad del derecho a recibir los recursos de la subcuenta de RCV.* Se estima reformar el artículo 302, que establece la prescripción de 10 años para recibir los recursos de la subcuenta de RCV, para hacer imprescriptible ese derecho. No obstante, establece la posibilidad de que el IMSS pueda disponer de los recursos a los diez años de que sean exigibles, sin necesidad de resolución judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto podrá disponer de dichos recursos a los diez años de que sean exigibles sin necesidad de resolución judicial siempre que constituya una reserva suficiente para atender las solicitudes de devolución de los trabajadores, pensionados o beneficiarios. Cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial recibirá el mismo tratamiento, en el año calendario en el que sea exigible. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobará la metodología para determinar el monto de la reserva que el Instituto constituirá para atender las solicitudes de devolución señaladas en el párrafo anterior y el procedimiento que deberá seguir para ello.

5) *Pensiones de planes ocupacionales.* La iniciativa, en el artículo sexto transitorio, propone facultar a la SHCP para que revise y, en su caso, modifique los procedimientos del IMSS respecto del otorgamiento de las prestaciones derivadas del “Régimen de Jubilaciones y Pensiones” del contrato colectivo de trabajo suscrito por el instituto y sus trabajadores a fin de transparentar el otorgamiento de los beneficios de la LSS de 1973.

Estos cambios parecen jugar el rol de distractores, porque su redacción es incompleta, confusa e imprecisa.

## Reflexiones generales y propuestas

### *Solución de emergencia*

A pesar de las promesas incumplidas,<sup>44</sup> evidenciadas con los resultados para la primera generación del sistema, en el que el 99% no obtendrá una pensión, el Ejecutivo Federal no da marcha atrás a la capitalización individual ni tampoco transforma o reestructura el sistema para las pensiones de los afiliados al IMSS, como lo ha hecho con otras reformas estructurales de las administraciones anteriores, y tampoco es congruente con los antecedentes de su actuación, pues cuando se reformó la LISSSTE en 2007, promovió formatos y ofreció asistencia para la impugnación de la ley al considerar individualista y privatista el sistema de capitalización individual e inconstitucionales las diversas disposiciones de ésta.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> En la implantación del sistema de capitalización individual se adujeron, entre otros argumentos: que era superior al de reparto, porque el trabajador al ser propietario de su cuenta individual tendería acumular una mayor cantidad de recursos para obtener una mejor pensión, la competencia generaría mayores rendimientos y, por ende, mejores pensiones.

<sup>45</sup> Muñoz, Alma E., "Representa un daño más grande que el realizado con el Fobaproa, asegura. Los mexicanos echarán abajo las reformas a la Ley del ISSSTE: López Obrador", *cit.* Hernández Navarro, Luis, "Los amparos contra la nueva Ley del ISSSTE", *Jornada*, 15 de mayo de 2007, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2007/05/15/index.php?section=politica&article=025a1pol>.



En efecto, de nada sirve para los trabajadores que el sistema a través de las administradoras de fondos para el retiro (afore) concentre casi más de cuatro billones de recursos y genere grandes utilidades<sup>46</sup> para éstas, y en cambio no les otorgue pensiones (porque de 67.1 millones de cuentas individuales, más del 40% están inactivas,<sup>47</sup> esto es, carecen de cotizaciones) a causa de la situación del empleo en el país.

Así, la iniciativa de reforma va en sentido contrario a la tendencia internacional que se pronuncia por la reversión de la privatización de los sistemas de pensiones al considerarse que las consecuencias han sido desfavorables: la cobertura se estancó o disminuyó; los niveles de beneficios se deterioraron; aumentó la desigualdad de género y de ingresos; los altos costos de transición crearon enormes presiones fiscales; los costos administrativos no se redujeron; no se eliminaron las deficiencias en la gobernanza; el sector financiero se benefició de los ahorros de los trabajadores y éstos enfrentaron los riesgos demográficos y del mercado financiero y se deterioró el diálogo social. Asimismo, porque se aparta de las recomendaciones de la OIT (sistema de pilares, en el cual el pilar hegemónico es el contributivo mediante la mecánica del aseguramiento: seguro social) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que señala: “los esfuerzos centrados sólo en la capacidad de ahorro individual no responden a las demandas del ámbito de la protección social”.<sup>48</sup>

La propuesta, no obstante ratificar la permanencia del sistema de capitalización, no entra a la problemática específica de dicho sistema: su diseño y funcionamiento: baja cobertura, altos costos y escasa competencia, tema clave para la reducción de los costos y evitar

---

<sup>46</sup> Entre enero y julio de 2020 las afore recibieron 21,684.8 millones de pesos por comisiones, a pesar de la pandemia que obligó a muchos trabajadores a retirar recursos de su cuenta individual para subsistir. *Cfr.* Redacción el Economista, 29 de agosto de 2020.

<sup>47</sup> CONSAR, Informe al Congreso, 2o. Trimestre, 2020.

<sup>48</sup> CEPAL, *La protección social de cara al futuro*, Montevideo, 2006. CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Informe Especial, núm. 3, mayo de 2020.

la concentración en las administradoras, el monopolio del mercado de rentas vitalicias (cuatro aseguradoras participan en el sistema y dos de ellas abarcan el 80% de las rentas vitalicias. De mantenerse las condiciones de concentración y los costos elevados, los montos de las pensiones otorgadas a través de rentas vitalicias serán menores),<sup>49</sup> la dimensión de género, que bajo este sistema recrudece la desigualdad histórica de la mujer, la incorporación de los trabajadores informales y/o nuevas formas de empleo y, sobre todo, la sostenibilidad fiscal, entre otros.

Por lo anterior, puede afirmarse que se trata de una simple “solución de emergencia”, que afectará las condiciones del empleo y generará impactos negativos sobre la situación fiscal, esto es, incrementará la problemática existente.

Así, los posibles beneficios se diluyen por la temporalidad con que se establecen y por la aplicación de su “majestad” la UMA, la cual impactará diversos aspectos en materia de pensiones (base de cotización, cálculos y pago de prestaciones), con plena reducción de derechos, así como la creación de una tipología de “pensiones garantizadas” con bases de cotización diferenciadas (SM o UMA), con montos por debajo del salario mínimo general de la Ciudad de México, reproduciendo con ello la desigualdad, la discriminación y la falta de cohesión social y, además, con una gran carga fiscal por los compromisos que asumirá el gobierno federal.

### *Construcción de un pilar contributivo mixto*

Toda vez que la iniciativa no responde a una concepción estratégica o integral, se pierde la oportunidad de avanzar, como un primer paso, en la construcción de un pilar contri-

---

<sup>49</sup> Cfr. Azuara, Oliver et al., *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, cit., p. iv.

butivo mixto que permita el financiamiento a través de fuentes diversificadas para aprovechar las ventajas y minimizar los riesgos (entre ellos, el financiero), esto es, conjugar el sistema de beneficios definidos (reparto) con el de capitalización individual con un carácter complementario (adaptado a las circunstancias y capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral), a fin de compaginar la responsabilidad pública y la individual, ofrecer beneficios adicionales, esto es, quitar la naturaleza “mercantilista” al actual sistema, para lograr una sostenibilidad social y financiera, además de apoyar al desarrollo económico.

Es un hecho que en la actualidad no es posible un sistema sólo de reparto o de capitalización individual, pues si bien los dos esquemas no están exentos de las crisis económicas y de la pérdida de empleos, lo cierto es que las afectaciones son mayores en el sistema de capitalización individual, porque el trabajador asume todos los riesgos (individuales, financieros y económicos).<sup>50</sup>

Este es el punto que se tiene que debatir, para que dicho pilar en la LSS sirva de columna hegemónica en la consolidación de un sistema multipilar. Con dicho pilar contributivo mixto, por un lado, el Estado recobraría su papel rector y garante de beneficios y, por otro, mantendría el componente de capitalización individual perfeccionado, para que continúen participando las entidades financieras privadas (administradoras y aseguradoras).

Existen varias propuestas que se han formulado en este sentido. Así, previo perfeccionamiento de las deficiencias de ambos modelos (reparto y capitalización),<sup>51</sup> el financiamiento para este pilar contributivo mixto, para alcanzar un 15% del SBC, sería:

---

<sup>50</sup> Además, porque en la actualidad, el sistema de pensiones basado únicamente en el esquema de reparto se toma financieramente débil por la transición demográfica. Por su parte, el esquema de capitalización individual resulta insostenible debido a que conlleva la exclusión de muchos sectores de trabajadores.

<sup>51</sup> El componente de reparto se perfeccionaría con los parámetros que se fijen en la ley marco que se elabore para tal efecto. El componente de capitalización individual se corregiría con todos los aspectos identificados y pro-

- 1) *Componente de reparto*. Aprovechando que los patrones pretenden asumir un incremento en su cuota, podría ser: trabajador, 2.0%; patrón, 8.0% y gobierno federal, 0.50% (total: 10.5% SBC).
- 2) *Componente de capitalización*. Quedaría como está actualmente el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez (4.5% SBC). De esta forma, la cuota patronal por el ramo de retiro pasaría al componente de reparto, así como la aportación estatal por concepto de cuota social.

Los parámetros serían los mismos para las pensiones de retiro (cesantía en edad avanzada, 60, y vejez, 65 años), a partir de 750 semanas de cotización y en atención al marco normativo general que se establezca. Asimismo, se tendrían que prever las reglas para la generación en transición y el respeto a los derechos adquiridos. Son algunas ideas que necesitarían, obviamente, los estudios actuariales necesarios.

---

puestas realizadas por los organismos como la OCDE y el BID, entre otros, los siguientes: reforzar el esquema actual de asignación de cuentas individuales para hacer más atractiva la entrada de nuevas administradoras privadas y, con ello, reducir las comisiones y costos comerciales, a través de las medidas siguientes: *a)* licitar la asignación de flujo de cuentas individuales, basada en el criterio de mejores comisiones (con una duración de dos años) y determinar criterios adicionales de selección, para la asignación del total de cuentas individuales, por un periodo de cuatro años tomando en cuenta además de la comisión, el desempeño de las inversiones u otros indicadores de valor como rendimientos netos y servicios; *b)* en materia de inversiones, adecuar la regulación para verificar si los fondos están siendo invertidos de manera eficiente, tomando como referencia carteras ligadas a un objetivo de pensión de largo plazo, así como adoptar principios de inversión ambiental y socialmente responsable para lograr mayor aceptación social de grupos específicos entre colectivos, tales como los jóvenes y emprendedores; *c)* en torno a las rentas vitalicias, evaluar los costos y beneficios de que los proveedores estén separados de su casa matriz, para diversificar los riesgos (por ejemplo, de mortalidad) con otros productos o utilizar el plan de negocio de anualidades normal de la oficina matriz de la aseguradora y establecer un marco regulatorio específico que limite las opciones de pensionados para elegir entre las aseguradoras que ofrecen pensiones por discapacidad y supervivencia, de modo que haya un equilibrio entre las primas que pagan (los institutos de seguridad social) y el grado de protección brindada y actualizar regularmente las tablas de mortalidad y monitorearlas conforme a las experiencias en la materia a fin de garantizar su utilidad por la industria aseguradora.

## *Consolidación del sistema multipilar*

Es importante, como segundo paso, consolidar el sistema multipilar que permita la debida integración y complementariedad entre sus pilares (no contributivo,<sup>52</sup> contributivo mixto [reparto y capitalización] y ahorro voluntario: ocupacional e individual) dentro de una estrategia más amplia y de largo alcance para abordar la problemática del sistema general pensionario en su justa dimensión, tendente a la creación de un sistema nacional de pensiones que permita progresar hacia un nuevo hito en materia de pensiones.

## *Creación del sistema nacional de pensiones*

Este es otro de los temas que debería estar en el centro del debate, y ello implica avanzar hacia una reforma integral debidamente planeada para enfrentar a mediano y largo plazo la fragmentación injustificada (existencia de muchos esquemas pensionarios), la heterogeneidad (requisitos y beneficios diferentes en cada sistema), la desigualdad (algunos esquemas proporcionan prestaciones onerosas con cotizaciones mínimas), y la exclusión (57.5% de la población económicamente activa no está protegida) para integrar en una sola arquitectura la protección de la vejez.

Dicha reforma integral tendrá que ser acorde con los objetivos sociales de los sistemas de pensiones, con el avance de los derechos humanos en el país, fruto de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y con pleno respeto a las normas y principios básicos de la seguridad social, entre ellos el Convenio 102, “Norma mínima de seguridad social”, de la OIT, que permitan cumplir en armonía con la cobertura de la población, el derecho a la pensión y alcanzar niveles de suficiencia, así como la viabilidad financiera pensionaria, pues como lo

---

<sup>52</sup> La ahora denominada “pensión para el bienestar de las personas adultas mayores”.

ha señalado la CEPAL: “Sólo la seguridad social puede contribuir a compensar y corregir las desigualdades y la exclusión”.<sup>53</sup>

Para ello, la construcción del sistema nacional de pensiones conlleva:

- 1) Realizar un inventario de los esquemas de pensiones en el país y de su pasivo fiscal, porque no se tiene certeza de cuántos son. Algunas fuentes señalan que existen más de 1000 regímenes pensionarios,<sup>54</sup> los cuales provocan grandes costos financieros.<sup>55</sup>
- 2) Contar con una base de datos sobre la cobertura que permita el monitoreo de activos y pensionados, a fin de generar la información necesaria para la evaluación, la toma de decisiones y la elaboración de nuevos modelos de políticas públicas.
- 3) Crear un hito normativo que evite inequidades y un costo público alarmante (tasas de cotización, requisitos de adquisición, beneficios, fórmula para el cálculo de la pensión, la solidaridad generacional, la portabilidad entre los sectores privado o público [o viceversa] para que los trabajadores no pierdan las semanas cotizadas, y de esta forma puedan tener derecho a una pensión, transparencia y rendición de cuentas, entre otras), y además permita la cobertura de los informales y las nuevas formas de empleo.

---

<sup>53</sup> CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*, cit.

<sup>54</sup> Aguirre Farías, F. M., *Pensiones... ¿y con qué?*, México, Fineo Editores, 2012.

<sup>55</sup> La Auditoría Superior de la Federación sólo reconoce 105 regímenes y, al respecto, en 2018 explicó que el valor presente de las obligaciones pensionarias representó 72.3% del producto interno bruto, el cual fue de 23.54 billones de pesos; además, significó tres veces el gasto neto del sector público en el 2018. Cfr. ASF, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018*, México, 2019.

- 4) Incorporar la dimensión de género, que eluda la discriminación directa derivada del diseño de las propias normas que generan diferencias de trato entre hombre y mujer, así como la discriminación indirecta que en la práctica afectan de modo diferente a ambas personas en cuanto a la naturaleza de la actividad laboral, estado civil, situación familiar, entre otros aspectos, que repercuten en la cobertura, la calidad y suficiencia de las pensiones. Para ello será necesario crear un mecanismo de compensación de cotizaciones para cuando la madre deje de trabajar por quedarse al cuidado de los hijos, consistente en un crédito de pensión, tal como si hubiera estado empleada y cotizando durante ese tiempo; tablas de mortalidad unisex, y reconocer el trabajo no remunerado.
- 5) Establecer institucionalidades: a) la instancia rectora en materia de pensiones (Instituto Nacional) que permita tener una visión global del sistema a través de contar con funciones específicas para lograr una coordinación y planeación a largo plazo, porque en la actualidad son diversos entes que cumplen esa función, y b) la instancia de inversión.<sup>56</sup>
- 6) Crear fondos públicos para atender las fluctuaciones en el financiamiento del sistema.
- 7) Continuar con la recuperación del salario mínimo y su aplicación en el sistema de pensiones.
- 8) Fijar una política de empleo y otra fiscal.

---

<sup>56</sup> Actualmente, la CONSAR cumple esa función sólo respecto de los sistemas reformados de la Ley del Seguro Social y la del ISSSTE. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin ser un instituto de seguridad social, administra los pasivos pensionarios de las empresas productivas del Estado y paraestatales, entre otros; sin embargo, no cuenta con la información clara, precisa y transparente de cada sistema del país.

Los puntos anteriores constituyen algunas ideas posibles, conscientes de que no se está descubriendo el hilo negro; sin embargo, habrá seguramente otras fórmulas viables y sostenibles para, en forma ordenada y con equidad, lograr la distribución de los riesgos y proteger a aquellos con capacidad contributiva reducida y/o en edad de retiro, en un contexto de equilibrio financiero y actuarial de corto, mediano y largo plazo.

La iniciativa presidencial fue aprobada sin modificación alguna, *fast track*, por ambas cámaras del Congreso de la Unión,<sup>57</sup> igual que hace 23 años.<sup>58</sup> El Decreto respectivo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 2020. El 1o. de enero de 2021 entró en vigor, parcialmente, la reforma a la Ley del Seguro Social (LSS), así como a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR), porque se establecieron periodos distintos para la entrada en vigor del decreto (2021 y 2023).

---

<sup>57</sup> La Cámara de Diputados aprobó la iniciativa el 8 de diciembre y la de Senadores el 9 de diciembre de 2020 (en menos de 10 minutos y sin discusión).

<sup>58</sup> En 1995, cuando se introdujo el sistema de capitalización individual, la iniciativa se discutió el 6 y 7 de diciembre, y la reforma se publicó el 21 de ese mes en el *Diario Oficial de la Federación*.