



La Reforma a las pensiones de retiro en México ¿Es progresista?

por María Ascensión Morales Ramírez

El 25 de septiembre de 2020, el presidente de la república presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a las pensiones de retiro de la vida laboral (cesantía en edad avanzada y vejez) reguladas en la Ley del Seguro Social (LSS), así como un cambio a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR) en materia de comisiones.

I. Ley del Seguro Social

A. Grosso modo la propuesta se sustenta en tres cambios fundamentales:

1. *Disminución de semanas de cotización.* 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) en lugar de las 1250 actuales (más de 24 años). Esta disposición entraría en vigor en 2023.

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 acceder a las pensiones señaladas y dichas cotizaciones se incrementarán en 25 cada año hasta llegar a 1000 semanas en 2031.

Como puede apreciarse, conforme a los artículos ordinarios, la reducción será mínima (250 semanas), porque las cotizaciones de 750 en adelante tendrán un carácter temporal y gradual con miras a que el trabajador consiga cuando menos una pensión garantizada. Asimismo, ese mínimo beneficio procederá siempre y cuando el trabajador tenga empleo formal.

2. *Modificaciones al financiamiento de la subcuenta obligatoria denominada “Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez” (RCV).* La propuesta estima reformar el artículo 168, fracción II, para que el ramo de CEA y Vejez se financie en forma bipartita (trabajador y patrón), en lugar de tripartita como está en la ley vigente. Asimismo, se propone una recomposición del ramo de cuota social.

a) *Incremento de la aportación del empleador.* La iniciativa señala que con el aumento de esta cuota, el financiamiento pasará del 6.5% al 15%. Lo cierto es que será en forma gradual y diferenciada por un periodo de ocho años (entre 2023 y 2030), pero a razón de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), índice que creó en 2016 para ciertos supuestos y montos ajenos a la naturaleza del salario mínimo como: las multas, contribuciones, saldo de créditos a la vivienda, con lo que se da una violación constitucional, de derechos humanos y de la seguridad social.

Asimismo, únicamente aquellos que coticen 4.01 UMA en adelante alcanzarán una aportación el aducido 15% (al conjuntar la cuota del trabajador y del empleador).

b) *Recomposición del ramo de la cuota social.* La cuota social es una aportación adicional del gobierno federal al financiamiento de las pensiones referidas, la cual con el transcurso del tiempo ha reducido el número de beneficiarios (en la actualidad se cubre a los trabajadores de hasta

15 SM). La propuesta sugiere reformar el artículo 168, fracción IV, a fin de incrementar dicha cuota a partir del 1 de enero de 2023 sólo para quienes perciban entre 1 SM y 4 UMA y se reitera la aplicación de la UMA, con los efectos negativos para los trabajadores, ante el avance de la recuperación salarial que se ha tenido en los dos últimos años.

3. *Pensión garantizada*. La ley vigente establece esta pensión para los trabajadores que al cumplir los requisitos de edad y cotizaciones (60 ó 65 años y 1250 semanas), sus ahorros en la cuenta individual no son suficientes para contratar con una aseguradora una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia, o bien, retiros programados. En este caso, el gobierno federal aporta la diferencia para que puedan acceder a dicha pensión, equivalente a un *salario mínimo* (indexado de 1997).

La iniciativa estima la reforma al artículo 170 para también reducir las semanas de cotización a 1000 en lugar de 1250 a partir de 2023, sin embargo, introduce una tipología de *pensiones garantizadas* que se pagarán conforme a la edad, la base de cotización (SM o UMA) y número de semanas de cotización. Así, de una pensión garantizada de 1 SM, se pasará a 30 tipos con montos diversos. Asimismo, estas pensiones también tendrán un periodo de gracia, pues les será aplicable la reducción de las cotizaciones a partir de 2021 a 750 semanas y se incrementarán en 25 cotizaciones cada año hasta llegar a 1000 semanas en 2031. La modificación además de no ser sencilla para el entendimiento del trabajador, implicará que el complemento estatal será directo para dichas pensiones.

B. Impacto de los cambios

Los cambios en los requisitos de adquisición, en la legalización de la UMA, en el incremento gradual de la cuota patronal y en la recomposición de la cuota social impactarán en otros temas: la ayuda para gastos de matrimonio se pagará también a razón de UMA en lugar de salarios mínimos; las asignaciones familiares y ayuda asistencial se financiarán en los términos propuestos para la cuota social; y dentro del régimen voluntario de la ley, la denominada continuación voluntaria se pagará conforme a las nuevas cuotas de los empleadores y la cuota social.

Asimismo, la estructura de las denominadas “pensiones garantizadas” tendrá efectos en la pensión anticipada, en la modalidad del retiro programado, en la pensión de invalidez, entre otros, cuya consecuencia, es la reducción en los beneficios por la aplicación de la UMA.

II. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro

Con relación a esta ley, la única reforma que presenta la iniciativa es el tope a las comisiones, a partir del promedio aritmético de los cobros de éstas en Estados Unidos de América (0.45%), Colombia (0.62%) y Chile (.54%), según, tomando en cuenta los “Estándares en el mercado internacional en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida” (capitalización individual). También se considerarán los ajustes a la baja, en tales países. 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%),¹ la medida no está ligada a la competencia para reducir realmente los gastos, como sería a través de mecanismos de licitación para la asignación de cuentas individuales a las administradoras que otorguen mejores rendimientos y menores comisiones, como recomienda ese organismo internacional.

¹ Azuara, Oliver, *et. al*, *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, p. 35.

Comentarios

La propuesta, confirma y pretende la permanencia del sistema de capitalización individual vigente desde el 1 de julio de 1997, el cual sustituyó al sistema de beneficios definidos regido por el principio de solidaridad, por ende, reitera la mercantilización en materia de pensiones.

El Ejecutivo Federal no da marcha atrás al sistema de capitalización individual, como lo ha realizado con otras reformas estructurales de las administraciones anteriores, no obstante, que en 2007 cuando se implantó tal sistema para los trabajadores del Estado se opuso al mismo por considerarlo inconstitucional y ofreció asistencia para su impugnación.² Asimismo, son de su conocimiento los resultados negativos para el 99% de la primera generación.

Igualmente, la propuesta no entra en la problemática específica que representa el diseño y funcionamiento del sistema: baja cobertura, altos costos y falta de competencia (elemento clave), entre otros. Si bien, introduce una medida en materia de comisiones, no es la adecuada ni tampoco suficiente para evitar que los trabajadores de menores montos de cotización paguen éstas.

Por el contrario, pretende legalizar elementos no sólo ajenos a la seguridad social, sino incluso inconstitucionales y violatorios de derechos humanos como es la UMA, pasando por alto que existe jurisprudencia emitida por Tribunales Colegiados de Circuito,³ sobre la inaplicabilidad de ésta en materia de pensiones al considerar “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 a subsistir dignamente en su retiro laboral. Además, la aplicación de la UMA hace nugatorios los avances que en los dos últimos años se han realizado en materia de recuperación salarial, después de casi 40 años de deterioro.

Así, la propuesta del Ejecutivo Federal no sólo se aparta de la tendencia internacional en materia de “reversión de la privatización” de los sistemas públicos de pensiones⁴ sino también pierde la oportunidad de avanzar hacia un modelo mixto que permita el financiamiento del sistema través de fuentes diversificadas para aprovechar las ventajas y minimizar los riesgos tanto del sistema de beneficios definido (reparto) como del de capitalización individual a fin de conjugar la responsabilidad pública y la individual, ofrecer beneficios adicionales y apoyar al desarrollo económico.

En suma, la iniciativa además de no abordar la problemática específica del sistema de capitalización individual y, mucho menos, los esquemas pensionarios en México (fragmentación, heterogeneidad, desigualdad y exclusión), resulta no ser acorde a los cambios de los tiempos ni al avance de los derechos humanos en el país e internacionalmente y, por el contrario, constituirá una gran carga fiscal por el pago de las pensiones garantizadas que absorberá el gobierno.

María Ascensión Morales Ramírez

Profesora de la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México

² 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, Jornada, 8 de mayo de 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/05/08/index.php?section=politica&article=018n1pol>
Hernández Navarro, Luis, Los amparos contra la nueva Ley del ISSSTE, Jornada, 15 de mayo de 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/05/15/index.php?section=politica&article=025a1pol>

³ Tesis I.6o.T.170 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Reg. 2019901, t. III, mayo de 2019, p. 2825 y Tesis I.1o.A.212 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2019879, tomo III, mayo 2019, p. 2709.

⁴ OIT, *Reversión de la Privatización de las Pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones*, Ginebra, 2018.