



Iniciativa de reforma a las pensiones contributivas en tiempos electorales en México

por María Ascensión Morales Ramírez

El presidente de México, el 7 de enero de 2024 anunció una serie de iniciativas, entre ellas, en materia de pensiones. En este tema señaló que pretendía revertir las reformas neoliberales de 1997 y 2007 que introdujeron el sistema de capitalización individual en las dos leyes federales más importantes del país: la Ley del Seguro Social (LSS) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), esto es, en las pensiones contributivas. Agregó que, con dicha reforma los trabajadores recibirían una pensión digna que les otorgaría hasta el 100% de su salario al momento del su retiro.

El anuncio lo realizó a casi ocho meses de concluir su administración y de que el país se vea envuelto en un proceso electoral, para elegir entre otros cargos, a la persona titular de la presidencia.

El 5 de febrero de 2024, se presentó la anunciada iniciativa, cuyo contenido *grosso modo* es el siguiente:

a) *Reforma al artículo 123 Constitucional*. Para que las personas con 65 años que cotizan bajo el esquema de capitalización individual tengan derecho a una pensión igual a su salario cuando sea menor al monto equivalente al salario promedio registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 2023, esto es, \$16.777.68¹ cuyo monto se actualizará cada año conforme a la inflación. Esta media aplicará a los afiliados al IMSS y a los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

b) *Creación de un fondo semilla*. Con 64 mil 619 millones de pesos, conformado por:

1. Aportaciones directas e indirectas: el 75% de los recursos netos de un Instituto, liquidación de una financiera,² venta de inmuebles sin construcción,³ adeudos tributarios y a los institutos de seguridad social ⁴ y los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores afiliados al IMSS y de la subcuenta de vivienda que no hayan sido reclamadas a los 10 años de ser exigibles.
2. Aportaciones complementarias:

¹ En 2023, el salario mensual era de 207.44 pesos, lo que implicaría que el apoyo sería aproximadamente a dos salarios mínimos y medio.

² Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

³ Del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

⁴ Sistema de Administración Tributaria (SAT), ISSSTE y IMSS.

- Recursos remanentes, productos y aprovechamientos de los fideicomisos del poder judicial (casas habitación de los jueces).
- Recursos de la eliminación de organismos constitucionales autónomos, órganos reguladores, descentralizados, desconcentrados, unidades administrativas o estructuras y entes públicos que representen duplicidad.
- 25% del remanente de las utilidades netas de los ingresos de las entidades paraestatales sectorizadas en la Secretaría de la Defensa y en la Secretaría de Marina, así como sus rendimientos y aprovechamientos de su administración.
- Enajenación de bienes de la nación o en posesión del ISSSTE.
- Producto de las inversiones del Fondo.
- Donaciones.

Los primeros comentarios sobre la iniciativa son que, por segunda ocasión, en esta administración, no se entra a fondo del asunto, es decir, no se trata de una reforma estructural que aborde:

a) Por un lado, la problemática pensional nacional (la fragmentación: existencia de diversos esquemas de pensiones y que hasta la fecha se ignora cuántos son; la heterogeneidad: cada esquema pensionario tiene porcentajes de cotizaciones, prestaciones y cálculos diferentes y, en la gran mayoría sin vinculación entre éstos, además de carecer de estudios y reservas actuariales; la desigualdad: algunos esquemas son muy generosos⁵ y otros no; la exclusión: un grueso de las personas trabajadores permanece al margen de una pensión, que obligó a la creación de las pensiones para las personas mayores en el presente siglo y el costo fiscal: se consume gran parte del presupuesto federal, quitando ingresos a otras áreas de importancia como la salud y la educación, principalmente).⁶

b) Por otro lado, tampoco se intenta revertir la privatización de las pensiones, sino por el contrario al parecer perpetuará el sistema, tampoco todos los trabajadores recibirán como pensión el 100% de su salario como se había anunciado, en consecuencia, se trata de una simple reforma que no atiende a los aspectos que involucra la sostenibilidad de los sistemas de pensiones:⁷

1. *Cobertura adecuada.* Significa que un mayor número de personas tengan acceso a una pensión. La iniciativa de reforma constitucional se enfoca únicamente en las pensiones de vejez para los trabajadores que perciban dos salarios mínimos, esto es, la medida aplicará para un grupo muy reducido de éstos, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales (edad y semanas de cotización) y sólo aquellas personas que se pensionen con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto lo que implicará, previamente la aprobación del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, la sanción por parte del Ejecutivo y, posteriormente, las adecuaciones en leyes correspondientes.

Para los pensionados por cesantía en edad avanzada (de 60 a 64 años), se prevé la pensión garantizada regulada en la ley.

2. *Suficiencia de las prestaciones.* Implica garantizar pensiones suficientes en su monto, incentiva a las personas a cotizar. En este aspecto, contrario a lo que señaló el presidente, no todos los trabajadores se podrán pensionar con el 100% de sus salarios, sólo los que perciban menos de dos salarios mínimos generales del resto del país y no rebasen 16,777.68 pesos. Esta medida generará

⁵ Comisión Federal de Electricidad alrededor de 66,000 pesos (50 trabajadores, 8.8 más que un afiliado al IMSS), Luz y Fuerza 11.3 veces, más que los cotizantes del IMSS.

⁶ No obstante, que existen estudios nacionales e internacionales para enfrentar esta problemática en el país.

⁷ Cfr. Arenas de Mesa, Alberto, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Santiago, CEPAL-ONU, 2019.

un elemento más de desigualdad, pues los pensionados bajo las reglas de la reforma a la LSS el 16 de diciembre de 2020 reciben en promedio una pensión de 4,600 pesos⁸ y la reforma, en caso de prosperar, no les aplicará.

3. *Sostenibilidad financiera.* Supone contar con los recursos para hacer frente a los compromisos adquiridos, en forma permanente. La iniciativa no precisa el costo fiscal de la medida,⁹ sin embargo, refiere la creación de un fondo cuyos ingresos son inciertos y no permanentes ya que dependerá de las aportaciones directas, indirectas y complementarias para conformar el fondo semilla, lo que conllevará a un proceso complejo de carácter administrativo, incluso, jurisdiccional. Lo anterior, agravará el ya de por sí creciente gasto fiscal anual, permanente y creciente en materia pensionaria, que significa una de las erogaciones más fuertes del Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁰ Además, se prevé una evaluación actuarial cada 8 años, cuando debería ser, por lo menos anualmente. Asimismo, no se precisa quién administrará el fondo. En 2024, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, el gasto en pensiones será de 1.9 billones de pesos (22% del gasto público)

Los tres aspectos anteriores, están ligados a otras dimensiones: laboral, fiscal, demográfica y de género.

1. *Laboral.* El sistema contributivo de pensiones está ligado al empleo y a las cotizaciones. Es un hecho que México enfrenta una alta informalidad: 32.5 millones, que equivale al 54.8% de la Población Económicamente Activa (PEA), porque el desarrollo económico no ha generado empleos de calidad, obligando a la entrada y salida de la fuerza de trabajo en donde las personas cotizan poco durante la vida laboral y ha aumentado el denominado “trabajador independiente”, por supervivencia, no porque cuente con las habilidades empresariales. Asimismo, el desempleo es de 1.6 millones (2.8% de la PEA).¹¹

La iniciativa no se acompaña de una medida para enfrentar la informalidad y, por tanto, la capacidad de ahorro ha resultado ser insuficiente para los países en que se introdujo la capitalización individual. Ante esto, se requiere de un conjunto amplio y coherente de medidas que apoyen tanto la creación de empleos con calidad y salarios suficientes, así como la formalización de los trabajadores y de las empresas.

2. *Fiscal.* Las pensiones ocupan una parte considerable del gasto público, por lo que se requiere una relación entre éste y la política fiscal, máxime que la población mexicana está en un proceso de envejecimiento, cuyo gasto en pensiones también se incrementará.¹²

Por tanto, es necesario reducir la evasión y la morosidad de las cotizaciones, contar con una diversificación de fuentes “permanentes”, un fondo de garantía de sustentabilidad y contra cíclico,

⁸ Vela Bid, Abram, Reforma de AMLO al sistema de pensiones del SAR: ¿Por qué y para qué? 10 de enero de 2024. <https://www.arenapublica.com/opinion/abraham-vela-dib/reforma-de-amlo-al-sistema-de-pensiones-del-sar-por-que-y-para-que>

⁹ Citibanamex señala que la reforma costaría 250 mil millones de pesos, que equivale al 0.7% del PIB y llegaría 1% en 2030. 430 mil millones en 2025 (1.3% del PIB) Cfr. Reporte Económico Diario No. 1359 <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/notas/economia/2483584.html>

¹⁰ Para 2024, los ingresos públicos serán de 7,3 billones de pesos, un 1 % menor que el aprobado en 2023. CIEP, Implicaciones del paquete económico 2024, 14 de septiembre de 2023, <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2023/09/PE-2024-Implicaciones-14sep2023.pdf>

¹¹ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Cuarto Trimestre de 2023, Comunicado de prensa No. 133/24, 26 de febrero de 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENOE/ENOE2024_02.pdf

¹² El Censo realizado por el INEGI en 2020 reportó la existencia de 9.7 millones de personas adultas mayores (7.7% de la población).

así como la evaluación del sistema (internas y externas) con cierta periodicidad. Lo anterior, porque para 2024 el gasto en pensiones será de 1.9 billones.

3. *Demográfico y de género.* La esperanza de vida se ha incrementado durante las últimas décadas. En 2022 el promedio fue de 75.5 años y se espera que para el 2030 será de 76.7 años. Las mujeres han estado ocupando un porcentaje importante, no así en las cotizaciones a causa de las discriminaciones y desigualdades que enfrentan en su ciclo de vida. La iniciativa, una vez más, olvida la perspectiva de género para erradicar los factores diferenciadores laborales de las mujeres, la división sexual del trabajo que enfrentan éstas y les impiden obtener una pensión por derecho propio.

En conclusión, la iniciativa presentada, se trata de una reforma dirigida a pocos asegurados, con beneficios a corto plazo y costos a mediano y largo plazo difíciles de sostener y sin atacar el problema de fondo. El que se plasme en la Constitución, sin recursos ciertos y permanentes no garantizará su materialización efectiva. Asimismo, la iniciativa surge en el marco del debate de una reforma pensionaria en Chile, aunque con una gran distancia, porque en ese país se pretende implantar un sistema mixto contributivo, basado en los principios de la seguridad social, que el sistema de capitalización eliminó.

María Ascensión Morales Ramírez

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)