

DIAGNÓSTICO DEL

# **Sistema Previsional Mexicano**

Y OPCIONES DE REFORMA



**RESUMEN EJECUTIVO**

DIAGNÓSTICO DEL  
**Sistema Previsional Mexicano**  
Y OPCIONES DE REFORMA



**RESUMEN EJECUTIVO**

Mariano Bosch  
Oliver Azuara Herrera  
David Kaplan  
Manuel García-Huitrón  
Maria Teresa Silva Porto

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## Un sistema de capitalización individual

Las reformas pensionarias que comenzaron a implementarse en México durante los noventa han consolidado un sistema de capitalización individual. La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 dio lugar a que hoy en día existan más de 60 millones de cuentas de ahorro individual, donde se acumulan ahorros equivalentes al 15% del PIB.

El sistema se alberga en una plataforma operativa que no ha tenido fallas sistémicas, protegiendo los derechos de propiedad de sus ahorros. De hecho, la cuenta individual donde se registran las aportaciones de los trabajadores es el único punto de contacto con el sistema financiero formal de un segmento relevante de la población mexicana. Esto ha contribuido no solo a una mayor estabilidad macroeconómica, sino a financiar inversiones productivas de largo plazo.

La reciente digitalización del sistema de pensiones, que incluye desde la captura digital de datos biométricos hasta la creación de un ecosistema de facilitación de ahorro voluntario y la supervisión digital del sistema, ha puesto a México en la frontera tecnológica.

Sin embargo, pese a sus logros, el sistema pensional mexicano enfrenta desafíos muy importantes por tres motivos: el rápido envejecimiento demográfico, las características del mercado laboral y las deficiencias institucionales de los sistemas de pensiones.

El porcentaje de personas mayores de 65 años pasará del 10% al 20% entre 2030 y 2050. Esto hace necesario acumular más recursos para hacer frente a la demanda de pensiones en el futuro, pero las condiciones del mercado laboral mexicano dificultan dicha acumulación. Menos de la mitad de los trabajadores activos cotiza a algún sistema de pensiones. Más aún: entre ellos, solo uno de cada cuatro cumple los requisitos para alcanzar una pensión<sup>1</sup>, y apenas un 6.25% acumulará los recursos suficientes para obtener una pensión por encima a la mínima. El resto solo tendrá derecho a retirar el saldo de las aportaciones intermitentes que haya acumulado en su cuenta individual.

En este contexto, la mayoría de la población que se incorporó al mercado laboral a partir de 1998 no tendrá los recursos necesarios para hacer frente a su retiro, y es muy posible que puedan caer en situación de pobreza si no cuentan con otra fuente de ingresos.

---

1. CONSAR (2018).

## Los factores que más inciden

### 1› La informalidad

Los altos niveles de informalidad impiden tener un sistema de pensiones con una cobertura y financiamiento adecuados. Ningún sistema basado en contribuciones derivadas de los ingresos del trabajo formal va a proporcionar una cobertura adecuada con una tasa de formalidad de apenas el 37%.

Ese porcentaje se ha mantenido constante durante los últimos de 20 años, muy por debajo del esperado para el nivel de ingreso per cápita de México<sup>2</sup>, y no hay expectativas de que vaya a cambiar en el corto plazo. A ello se suma la baja participación laboral, debido, principalmente, a que la tasa femenina de empleo es casi la mitad que la masculina<sup>3</sup>.

### 2› Debilidades institucionales importantes

El sistema de seguridad social en México está muy fragmentado, lo que impide un manejo adecuado de la cobertura previsional. Existen más de 1,000 programas de pensiones contributivas y no contributivas, prácticamente sin conexión entre sí. Eso hace que el costo de otorgar pensiones y el costo administrativo de cada sistema sean mayores debido a las múltiples coberturas.

Segundo, hay varias instituciones en todo el país con responsabilidad sobre distintos sistemas de pensiones, como la SHCP, Consar, STPS, IMSS, ISSSTE, Secretaría de Bienestar, institutos estatales, y universidades públicas. Sin embargo, no hay una institución con una visión global, que ejerza una clara rectoría y que tenga atribuciones para supervisar los sistemas de pensiones con una planificación a largo plazo.

---

2. Levy (2018).

3. La baja participación laboral en México es producto de la reducida participación laboral de las mujeres. La combinación del bajo porcentaje de trabajadores que cotiza a la pensión y la baja participación laboral hace que México se ubique en el décimo lugar entre 17 países de América Latina y el Caribe en cuanto al porcentaje de personas en edad de trabajar que cotiza a la pensión. Este resultado es significativamente peor que el de otros países con un PIB per cápita similar, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. La participación de los hombres ubica al país en el sexto lugar, mientras la participación de las mujeres lo desplaza hasta el décimo cuarto lugar.



Por último, no existe un proceso ágil para revisar los parámetros de los sistemas pensionarios en un contexto de envejecimiento acelerado como el que se está viviendo. La Ley del Seguro Social fue reformada en 1997, y no ha habido ajustes desde entonces.

### 3> Pensiones no integradas

Las pensiones no contributivas son bajas y no están integradas a los sistemas tributarios. Este tipo de pensiones han sido la alternativa de política pública para hacer frente a la falta de cobertura del sistema tradicional. En 2016, cubrieron a 4.8 millones de mexicanos, y se espera que para 2024 atiendan a más de 8 millones, pues el nuevo programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores podrá otorgar sus beneficios de manera universal. Pero el aumento de su cobertura no se ha traducido en mejoras retributivas, y los montos que ofrecen estas pensiones son bajos. Por ejemplo, el programa federal se otorga a todos los mayores de 68 años, lo que puede ser el inicio para un sistema universal, pero solo entregan \$1,275 mensuales, lo que no es suficiente para garantizar un nivel de vida mínimo durante el retiro, pues representa un 63% y un 41% de la línea de pobreza por ingresos en zonas rurales y urbanas, respectivamente.

### 4> Las inequidades intra e intergeneracionales

El gasto en pensiones se distribuye de manera desigual y no promueve la equidad. El motivo fundamental es el costo de la transición del sistema de beneficio definido por el IMSS, que terminó en 1997, pero que sigue otorgando beneficios a quienes tuvieron alguna contribución a ese sistema.

La tasa de reemplazo teórica del sistema de ahorro para el retiro para quienes se retiren en el sistema de afores va a ser baja, pues se estima que alcance un máximo de 44%, asumiendo densidades de cotización del 100%, casi imposibles en el mercado laboral mexicano (Altamirano *et al*, 2018). En cambio, para aquellos trabajadores de la generación de transición (que cotizaron por lo menos una vez al sistema de beneficio anterior), la tasa de reemplazo equivalente es del 107%. Es decir, aunque las afores eliminaron presiones fiscales excesivas, el salto abrupto en los niveles de pensión entre el IMSS y las afores va a ser difícil de absorber por la sociedad, y puede poner en riesgo la transición de un sistema de beneficio definido con financiación de reparto a otro de ahorro individual.

### 5> Un costo fiscal creciente

El gasto en pensiones se ha convertido en una de las principales partidas presupuestales en México. Durante 2017, el Presupuesto de Egresos de la Federación destinó 3.5% del PIB a pensiones, y se espera que aumente hasta alcanzar el 6% en la próxima década. De ese monto, el 85% financia la transición, el 4.7% la pensión no contributiva federal, y el resto, 9.7%, se destina a las cuentas individuales (aportación de gobierno, cuota social, pensión mínima garantizada). Es decir, el presupuesto destinando a pagar las pensiones contributivas de la transición, que cubren apenas al 29% de adultos mayores, es 18 veces el que se destina a las pensiones universales.

Aunque la reforma de 1997 acotó el costo fiscal, las nuevas pensiones que se otorgarán, seguirán siendo un reto importante para las finanzas públicas. En particular, para los trabajadores de altos ingresos, pues el sistema anterior tenía un tope de 10 salarios mínimos, mientras que el de afores es de 25. Este último es el que se ha utilizado para calcular la transición, en sentido contrario al origen de la reforma. El incremento del costo fiscal y sus consecuencias ya se están observando. Por ejemplo, en 2018, mientras que el costo en pensiones aumentó en 7%, hubo reducciones reales en el gasto público en salud (4.5%), educación (1.8%), y desarrollo social (3.4%).

### 6> Costos administrativos altos

Pese a que la configuración del SAR favorece la eficiencia operativa, sigue teniendo costos de administración relativamente altos. En los últimos cinco años, el sistema afore ha tenido una comisión implícita anual sobre saldo promedio de 103 puntos base del fondo administrado. A pesar de que esta comisión ha disminuido (en 1998 estaba en 800 puntos base), sigue por encima de promedios comparables a nivel internacional.

Por ejemplo, el indicador para países con sistemas de pensiones similares en la región de América Latina (AIOS) es de 91 puntos base. Las mejores prácticas internacionales sugieren que las comisiones deberían ubicarse entre los 25 y los 50 puntos base. Esto depende de la sofisticación del estilo de inversión (OECD, 2018) y del grado de aprovechamiento de las economías a escala, derivado de la centralización de funciones, como el caso mexicano. Los gastos comerciales que tienen las administradoras explican, en parte, los elevados niveles de comisiones.



## 7> El régimen de inversión

El régimen de inversión de las afore impide una mayor rentabilidad de los fondos de pensiones. El sistema ha expandido las oportunidades de diversificar el portafolio, mejorando el balance de activos de deuda y renta variable, e introduciendo activos híbridos. Sin embargo, la proporción de deuda gubernamental en el portafolio sigue por encima del 50%, lo que hace que el sistema mexicano sea uno de los más concentrados de la OCDE.

El sesgo país de las inversiones tampoco corresponde a un régimen de inversiones moderno, y el límite de inversiones en el extranjero sigue en 20%. Estas dos características limitan la generación de rendimientos y, a su vez, merman los niveles de pensión futura de los afiliados.

## 8> Escasa competencia para otorgar pensiones

El régimen de capitalización individual vigente se encuentra en una etapa de acumulación, por lo que es difícil evaluar cómo funcionará el mercado de rentas vitalicias cuando se comiencen a retirar quienes sólo hayan cotizado al sistema afore. Sin embargo, este mercado posee una gran concentración y poca competencia hoy en día. Al entrar en operación el sistema de cuentas individuales, se contaba con la participación de 13 compañías aseguradoras que vendían rentas vitalicias pero, ahora, solo cuatro participan en el mercado, y dos de ellas tienen el 80%. Si se mantienen estas condiciones de concentración y precios elevados, es muy probable que los montos de las pensiones otorgadas a través de rentas vitalicias sean menores.

## Tres cambios necesarios

La gran mayoría de mexicanos espera hacer frente a su retiro mediante los recursos otorgados por el pilar no contributivo y el sistema de ahorro afore, el cual no va a cumplir con muchas de las funciones de un sistema pensional. Por ello, es necesario realizar cambios al sistema actual que redefinan cuánto ahorro se necesita, el nivel de solidaridad intra e intergeneracional, y el costo fiscal presente y futuro.

Estos cambios requieren una visión a largo plazo que:

- incluya al sistema pensional en conjunto y no como sistemas independientes sin conexión;
- incremente la cobertura;
- mantenga el equilibrio entre contribuciones y beneficios;
- reduzca las inequidades existentes;
- proporcione subsidios apropiados, progresivos y sostenibles; y
- ofrezca una cobertura efectiva de riesgos (muerte, longevidad, volatilidad del tipo de interés).

Para ello, se proponen tres ejes estratégicos de reforma con esta visión.

### 1> Mejorar la gobernanza del sistema

El sistema debe reducir la fragmentación institucional existente, coordinar los sistemas de pensiones vigentes, generar mecanismos de supervisión, y preparar el sistema para afrontar el envejecimiento poblacional. Para ello se propone:

**a) Considerar una ley marco.** Con eso, se buscaría establecer criterios comunes para todos los programas de pensiones del país, permitiendo la integración o coordinación de los distintos pilares y subsistemas. Esto incluye institutos, empresas productivas del estado, gobiernos estatales, gobiernos municipales, universidades públicas, poderes judiciales, banca de desarrollo y organismos descentralizados. Además, sería el punto de partida para impulsar el derecho universal a la pensión para adultos mayores con el objetivo de asegurar el suficiente financiamiento para cumplir con esta garantía. Esta ley podría incluir reglas para la homologación de parámetros o su equivalencia (i.e. salarios de cálculo, porcentajes de cotización, edades de retiro) con los cuales se pueda dar el paso hacia la portabilidad completa



de beneficios. Adicionalmente, la ley puede ser el instrumento para consolidar el pasivo pensionario de todos los sistemas, para lo cual se puede utilizar como base el sistema individualizado vigente.

- b) Un modelo institucional para el diseño de política pensionaria.** Este modelo podría incluir alguna institución independiente que proponga cambios y mejoras, y dé voz a los distintos actores con intereses en el sistema pensiones, incluyendo patrones, trabajadores y Estado. Su objetivo sería doble: por un lado, construir confianza en el sistema pensional y, por otro, proponer soluciones para enfrentar los retos pensionales.
- c) Generar sistemas de información apropiados.** La información precisa permitiría crear capacidades internas en cada una de las instituciones involucradas en la administración de pensiones para homologar procesos, facilitar la portabilidad y reducir costos.
- d) Crear mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.** La obligación de elaborar informes independientes y públicos que recojan la situación financiera de todos los sistemas, su costo fiscal presente y futuro, la distribución de sus beneficios y subsidios por deciles de ingreso favorecería la transparencia y la prevención de contingencias implícitas en el sistema tanto público como privado.
- e) Generar grupos de trabajo.** El trabajo coordinado con instancias judiciales y políticas permitiría a los distintos actores dimensionar los posibles impactos de cada cambio en el sistema, identificando alternativas de política pública. Es decir, trabajar de la mano con actores relevantes para lograr los consensos necesarios para reformar los sistemas.
- f) Establecer unidades que utilicen la economía del comportamiento (*nudge units*)** para encontrar soluciones costo efectivas que promuevan el ahorro voluntario de los trabajadores, especialmente, de los independientes que, teniendo capacidad de ahorro, no aportan regularmente a su cuenta individual.

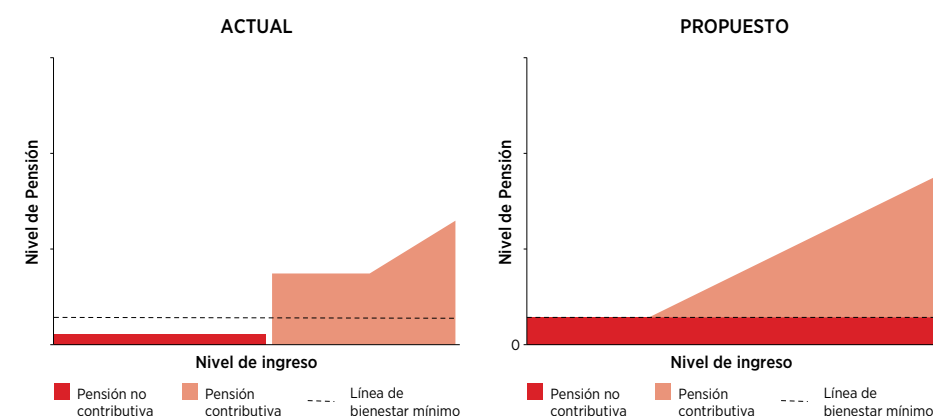
## 2 Incrementar la cobertura y los niveles de pensión

- a) Mejorar el diseño de los beneficios.** La decisión del gobierno federal de crear una pensión no contributiva universal es un paso para conseguir una cobertura efectiva

del sistema de pensiones. Sin embargo, existen múltiples retos, tanto en el monto de esta pensión, como en su integración con los pilares contributivos existentes<sup>4</sup>.

Si se logra tal integración, sería posible aumentar las pensiones netas de la población, reducir los costos de administración de los sistemas, obtener un ahorro de recursos fiscales y disminuir los incentivos perversos del mercado laboral. Por ejemplo, los trabajadores sabrían de antemano el monto de su beneficio mínimo y podrían incrementar su pensión de manera proporcional a sus contribuciones a lo largo de su vida laboral. Las entidades federativas también podrían ofrecer subsidios complementarios al federal, sujetos a los mismos principios de integridad y sostenibilidad financiera.

FIGURA A. SISTEMA ACTUAL DE BENEFICIOS VS. SISTEMA PROPUESTO



- b) Aumentar el ahorro obligatorio, incorporando el efecto de la nueva pensión universal, y reorganizar los subsidios estatales para financiar otros beneficios (i.e. seguro de desempleo).** La contribución para el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), vigente en la Ley del Seguro Social, equivale a 6.5% del salario de cálculo. Pese al efecto de la universalización de la pensión no contributiva, esta tasa es de las más bajas de la región y resulta insuficiente para financiar una tasa de reemplazo suficiente al momento del retiro, particularmente para los trabajadores de ingresos medios y altos. Por esta razón, es recomendable

4. Esta ampliación de la cobertura a través de pensiones no contributivas tiene un costo fiscal, que iría del 0.5% en el 2018 hasta un rango entre el 0.3% y el 1.4% en 2050, bajo distintos supuestos.



subir la tasa de contribución e integrar las pensiones contributivas y no contributivas. Ahora bien, es posible llevar a cabo una revalorización de la estructura actual de contribuciones, incluyendo los demás seguros cubiertos en las cuotas obrero-patronales en su conjunto para evitar distorsiones en el mercado laboral. Asimismo, con expansión de la pensión no contributiva es posible reorganizar las contribuciones estatales, específicamente la cuota social. Este subsidio podría destinarse al financiamiento de otros beneficios laborales como puede ser un seguro de desempleo.

**c) Evaluar el diseño de las aportaciones a la subcuenta de vivienda.** Hoy en día, los asalariados formales aportan el 5% de sus salarios a sus fondos de vivienda (Infonavit y Fovissste). Los avances en los mercados hipotecarios han reducido la necesidad de esta aportación, por lo que el redireccionamiento de al menos una parte sería una manera de subir la tasa de cotización a la pensión sin aumentar el costo laboral.

**d) Mejorar la eficiencia de los ahorros del SAR.** Los gastos comerciales se encuentran por encima de los de otros sistemas, y representan una barrera para disminuir comisiones. Se debe reducir el gasto comercial sin que esto signifique dejar de proporcionar el soporte necesario a los afiliados en su toma de decisiones. No hay una única manera de reducir los costos de operación, pero se podrían aplicar cambios en tres frentes:

- Mantener la política de revisión de comisiones que se ha utilizado en los últimos años. Los resultados han sido alentadores, pues se han reducido y compactado los precios de la industria en beneficio de los trabajadores, pero sigue habiendo espacio para reducirlos aún más.
- Repensar el papel de los agentes comerciales y transitar hacia una industria de asesores previsionales, independientes de las afore. La experiencia internacional muestra que esta medida debería estar acompañada de una revisión de la arquitectura de elección, de manera que la regulación determine dónde se puede

acceder a un asesor previsional, qué tipo de información puede presentar, y qué tipo de comisión puede cobrar, basado en estándares internacionales<sup>5</sup>.

- Reforzar el esquema actual de asignación de cuentas individuales para quienes no han seleccionado afore. Hoy en día, la política de asignación de cuentas tiene dos componentes. El primero es el flujo de cuentas, que se asigna de manera bimestral, de acuerdo con el mayor rendimiento neto obtenido por las afore en un periodo. El segundo es el acumulado de cuentas, que se asigna de manera bianual usando el mismo criterio. Este esquema hace menos atractiva la entrada de nuevas empresas que, por definición, no tienen un historial de rendimientos en la industria. Peor aún, no garantiza que los trabajadores obtengan mejores rendimientos en el largo plazo.

Ambos esquemas podrían mejorarse en beneficio de los trabajadores. En el primer caso, la asignación el flujo podría realizarse por periodos más largos (por ejemplo, cada dos años) y mediante una subasta basada en el criterio de mejores comisiones. En el segundo, la asignación de cuentas podría realizarse cada cuatro años, utilizando criterios de selección adicionales a la comisión, como el desempeño de las inversiones u otros indicadores de valor agregado para el trabajador (como rendimientos netos y servicios).

Con estos cambios, la subasta se convertirá en el instrumento del regulador para seleccionar a las afore de menores costos y premiarlas con mayor participación de mercado<sup>6</sup>. Un esquema similar ya se utiliza en Chile y Perú, y ha tenido resul-

5. La arquitectura de elección debe ser rediseñada para favorecer las elecciones con un enfoque en el largo plazo, basada en economía del comportamiento y soportada por la tecnología. Las mejores prácticas internacionales adoptan una arquitectura de elección con tres componentes que avanzan en grados de sofisticación, según el involucramiento del afiliado y el tipo de soporte e información que se puede obtener (Sunstein, Thaler, 2008; Bruggen, Post, y van der Heijden, 2017; Barr y Diamond, 2018). En un primer componente, el regulador debe enfocarse en el diseño de *defaults* conducentes a empujar a la mayor parte de la población afiliada hacia las elecciones esperadas (*nudge*). Sin embargo, esto no es suficiente, ya que hay un segmento de los afiliados que se autoseleccionan para tomar una decisión en las dimensiones permitidas, como el cambio de Afore, cambio de producto de ciclo de vida, cambio de producto de retiro, etc. Para estos afiliados, la regulación debería proporcionar el soporte tecnológico y, potencialmente, el acceso a un asesor previsional tradicional o un *'robo-advisor'*. La experiencia europea indica que la regulación debe prever varias cosas: qué tipo de información puede presentar el asesor, qué tipo de comisión puede cobrar el asesor previsional, y un estándar fiduciario robusto (Financial Conduct Authority, 2016). La puesta en marcha y regulación de robo-advisors requiere la creación de nuevas capacidades para el regulador (ver Baker y Dellaert, 2017). Por último, la arquitectura de elección también debe proveer las herramientas necesarias para un grupo que desee tomar decisiones activas, pero que no desee recibir ayuda de un asesor previsional. Un esquema similar fue propuesto recientemente para el caso del Premium Pensions en Suecia (Lundberg, 2017).

6. Una subasta es el instrumento económico basado en incentivos para resolver problemas de selección. Para saber más sobre esto, ver Milgrom (2012).



tados efectivos para promover la entrada de competidores y bajar los precios que cobran las administradoras. A la vez, la política de asignaciones se convertiría en el instrumento para promover una dinámica competitiva en beneficio de los trabajadores<sup>7</sup>. La asignación cada cuatro años garantizaría que la potencial entrada de nuevas empresas esté sujeta a criterios de desempeño relevantes para el trabajador. Dentro de este esquema, es deseable que la CONSAR mantenga su capacidad actual de autorizar cualquier aumento en los precios para evitar una estrategia de precios predatorios.

**e) Mejorar el régimen de inversiones.** Pese a que la regulación vigente establece una siefore para cada grupo de edad, esto no es suficiente para lograr un objetivo de pensión al momento de alcanzar una determinada edad. La regulación de inversiones podría ser adaptada para que las afore sigan estrategias de inversión más dinámicas según perfil demográfico de los afiliados. Hoy es posible instrumentar una 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.

El régimen de inversiones también podría profundizar en la adopción de principios de inversión ambiental y socialmente responsable (ESG, por sus siglas en inglés), lo que le ayudaría a lograr mayor aceptación social de grupos específicos, como jóvenes o emprendedores. Este tipo de esquema de inversión, conocido como *target retirement income funds*, puede sentar las bases para redefinir la etapa de desacumulación. Una característica fundamental de esos productos es la incorporación de los riesgos de tasa de interés y, parcialmente, de longevidad en las decisiones de inversión durante la etapa de acumulación. Este producto podría ser esquema asignado (*default*) de administración directa por la afore, y facilitar la introducción de rentas vitalicias diferidas.

**f) Apostar por rentas vitalicias y desvincular el seguro de salud.** La pensión universal no contributiva, que arrancó en 2019, puede ser el inicio para consolidar pilares pensionarios. Con esta pensión universal es factible eliminar los requisitos de elegibilidad pensionaria de regímenes contributivos y destinar el monto total acumulado para la compra de rentas vitalicias. Es decir, la persona tendría derecho

7. La asignación se constituye así en un sistema de incentivos dinámicos; es decir, en el instrumento para resolver problemas de comportamiento o riesgo moral. Para saber más sobre esto, ver Milgrom (2012).

a una pensión universal y a la renta vitalicia que se pueda comprar con el saldo acumulado en su cuenta individual. Con ello, se eliminarían las devoluciones de recursos y se lograría disminuir los niveles de pobreza de los adultos mayores. A la vez, se reducirían distorsiones del mercado laboral, pues se mantendrían los incentivos para ahorrar, incluso durante los años previos a la edad de retiro será necesario analizar las reglas para desvincular el número de semanas de los beneficios adquiridos en salud, pues la problemática y el financiamiento de ambos seguros son diferentes.

**g) Desarrollar una industria de productos para el retiro.** Para asegurar que los ahorros de los trabajadores se traduzcan en pensiones acordes, se necesita una regulación adecuada y fomentar la suficiente competencia en el mercado de rentas vitalicias.

**h) Ahorro voluntario.** Utilizar las lecciones de la economía del comportamiento para instrumentar arquitecturas de decisión que faciliten el ahorro voluntario de distintos colectivos de trabajadores. Esto incluye:

- **Descuento en nómina para asalariados formales.** Al igual que los empleadores deducen una fracción de la aportación obligatoria del salario del trabajador, una opción para aumentar el monto ahorrado para el retiro es implementar un esquema de ahorro voluntario para cada trabajador cada vez que comienzan un nuevo empleo. El monto de este ahorro podría transferirse a una determinada siefore, preferentemente, de ahorro voluntario a largo plazo.

En caso de que los trabajadores no deseen realizar esa aportación complementaria, tendrían la opción de desligarse del sistema (*opt-out*) sin ninguna penalidad o cambiar su ahorro voluntario de siefore. Este tipo de esquemas se han implementado en Reino Unido, donde la inscripción automática al NEST (*National Employment Savings Trust*) se ha extendido a 9 millones de trabajadores, de los cuales solo 8% ha decidido desligarse del esquema de ahorro<sup>8</sup>.

- **Aprovechar momentos favorables para el ahorro ('savable moments').** Por ejemplo, las devoluciones de impuestos del SAT son un buen momento para establecer opciones por defecto (*opt-out*) o elecciones activas (*opt-in*) de ahorro voluntario previsional para trabajadores que, quizá, no tienen un empleador, pero sí pagan impuestos.

8. Blakstad, (2018)



En Estados Unidos han explorado esquemas que fomentan el ahorro en el momento en que los contribuyentes reciben sus devoluciones de impuestos<sup>9</sup>. En 2013, Chile también introdujo este esquema de ahorro para los trabajadores independientes que emiten facturas de honorarios, que tienen la opción, por defecto, de contribuir con el dinero de su devolución a su cuenta individual administrada por su AFP. Si no quieren realizar la aportación, pueden firmar una declaración jurada en la que señalan que no quieren aportar para su retiro (*opt-out*). La evidencia chilena muestra que alrededor del 30% de los trabajadores elegibles realiza cotizaciones previsionales a través de este canal.

Siguiendo este modelo, México podría introducir una opción por defecto (*opt-out*) o elección activa (*opt-in*) de ahorro voluntario previsional cuando los contribuyentes presentan su declaración anual de impuestos ante el SAT. La tecnología actual para declarar en línea permitiría desplegar una ventana en la que el contribuyente al SAT o afiliado a la afore elija el monto o porcentaje de su devolución anual que desea canalizar a su cuenta afore.

- **Establecer opciones para trabajadores informales.** Por ejemplo, un creciente número de trabajadores utilizan las plataformas digitales de intermediación como una fuente de ingresos principal o secundaria, lo cual tiene la ventaja de bancarizar transacciones que antes se realizaban en efectivo y en la informalidad. Esto abre la posibilidad de impulsar el ahorro voluntario por defecto o por elección activa a través de soluciones digitales como Afore Móvil.

**i) Implementar acciones paralelas para promover el trabajo formal.** La necesidad de aumentar la tasa de contribución a la pensión hace que sea aún más importante reducir el costo laboral por otras vías. El nivel tan alto de informalidad en México hace poco recomendable subir el costo laboral. Entre las medidas que podrían facilitar la generación de trabajo formal se encuentran:

- **Universalizar la seguridad social.** Tener un sistema de seguridad social completamente desvinculado del mercado laboral, tanto en su acceso como en su financiamiento, ayudaría a reducir el costo laboral. Por eso, es recomendable desvincular otros elementos de la seguridad social del mercado laboral. México podría transitar hacia un sistema de salud universal financiado por impuestos generales que, además de ser un mejor modelo para la provisión de servicios

de salud, redujera sustancialmente el costo laboral formal, especialmente para trabajadores con salarios bajos<sup>10</sup>.

- **Revertir el Impuesto sobre la renta (ISR) creciente para trabajadores con salarios más bajos.** El ISR para asalariados formales ha aumentado sustancialmente desde el 2008, pero no para asalariados con remuneración alta, ni para trabajadores independientes. La razón principal es que el subsidio para el empleo, que reduce el ISR para asalariados formales de bajos salarios, no se actualiza conforme a la inflación. El subsidio para el empleo de 2018 tiene exactamente los mismos valores en pesos nominales que tenía en 2008. Sin una reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta que actualice este valor, el incentivo hacia a la informalidad laboral se mantendrá, pues tiene mayor carga impositiva.

- **Mejorar la fiscalización laboral.** México podría reforzar los esfuerzos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones patronales con sus trabajadores. El 73% de los establecimientos que se registraron en el último censo económico son informales y, sin embargo, emplean al 40% del total de trabajadores. Bajo estas condiciones, se podría lograr una mejor fiscalización con reglas claras sobre los cruces de bases de datos (IMSS y SAT, por ejemplo), protocolos en caso de discrepancias, y un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías (*big data*) que permitan encontrar casos probables de evasión. Una reforma a la ley para que el cálculo del salario para el cobro de impuestos sea igual que para la seguridad social haría que el salario en la base de datos del IMSS tuviera que ser igual al salario declarado ante el SAT. De hecho, el país podría transitar hacia una declaración única ante el SAT y el IMSS, para que solo sea necesario fiscalizar una base de datos.

- **Reforma laboral para reducir los costos no laborales.** Los juicios laborales en México son largos e ineficientes<sup>11</sup>. Debido a que la Reforma Laboral del 2012 no los hizo más eficientes, el país aprobó una Reforma Constitucional en febrero de 2017 que, entre otras cosas, trasladará los juicios laborales del Poder Ejecutivo al Poder Judicial. Además, se crearán Centros de Conciliación Laboral para reducir los casos que tienen que resolverse en un juicio, aunque todavía está pendiente la legislación secundaria que materialice estos cambios, facilitando que muchos

9. Azurdia y Freedman (2016) y Duflo et al (2005)

10. Levy (2018)

11. Kaplan y Sadka (2011)



casos se concilien, y que los juicios laborales duren menos tiempo. Con ello, se reducirían los costos asociados a las separaciones de los trabajadores de sus puestos de trabajo y, por lo tanto, se incentivaría el empleo formal.

- **Incrementar la aportación de trabajadores independientes.** Los trabajadores independientes no están obligados a cotizar a su cuenta individual en las afores, por lo que la mayoría no lo hace. Es decir, incluso los trabajadores independientes formales (en el sentido de pagar impuestos) no tendrán pensiones contributivas. Para mitigar este problema, México podría transitar hacia un esquema de cotización obligatoria para independientes, aprovechando el uso esquemas tecnológicos que facilitan las aportaciones a la cuenta individual.
- **Incluir a trabajadores domésticos.** En México, más del 4% de la población ocupada son trabajadores domésticos (el 90% son mujeres). En este grupo, la tasa de informalidad es de más del 97%, ya que tampoco existe una obligación legal de que el patrón registre a los trabajadores domésticos ante el IMSS. La cotización obligatoria, junto con medidas de fiscalización lo harían más factible.

### 3> Reducir los desequilibrios de la transición entre sistemas

El sistema necesita encontrar medidas para mitigar los siguientes desequilibrios.

- a) **Reducir las inequidades intergeneracionales.** El nivel de ingresos de quienes se pensionen con afores será significativamente menor al de quienes se retiren con el sistema de reparto. Para aminorar estas diferencias, se podrían tomar medidas que no trasgredan los derechos adquiridos de los trabajadores de la generación de transición. Además de la pensión universal como la que se implementará este año, se puede combinar la pensión con los derechos ya adquiridos y los resultados del ahorro generado a partir de la fecha de la reforma. Una posible vía sería hacer un reconocimiento explícito de los derechos adquiridos (bono de reconocimiento o monetización de beneficios) para tener certeza sobre el valor del pasivo contingente. De esta manera, desaparecería la discontinuidad de beneficios que se tiene actualmente.
- b) **Registrar los pasivos laborales de cada sistema de beneficio definido** vigente y en transición con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal de los mismos, siempre respetando los derechos adquiridos de los trabajadores. Todas estas reformas tienen que estar coordinadas con los mecanismos de supervisión creados. Esto puede complementarse con esquemas para que cada sistema individualice los beneficios ya adquiridos, con lo cual sería factible tener un esquema de portabilidad que permita la consolidación de sistemas.
- c) **Considerar reglas de ajuste automático** o semiautomático, tanto para generar parámetros, como para adaptar el sistema pensional al resultado de los mecanismos de supervisión, incluyendo aportaciones, edades de jubilación, afiliación, traspasos y ahorro voluntario.



## Una hoja de ruta

Para cumplir con todas estas propuestas, lo primero es establecer y emprender una hoja de ruta, y cuanto antes, mejor. No existe una única reforma pensional que vaya a solucionar todos los problemas del sistema mexicano. Más allá de implementar algunas de las iniciativas que aparecen en esta nota, es importante construir la institucionalidad que permita al sistema mexicano de pensiones adaptarse a un contexto de envejecimiento acelerado.

Sin embargo, no podemos dejar de enfatizar que es clave comenzar cuanto antes. Primero, porque todos los problemas aquí identificados solo van a agravarse conforme pase el tiempo y, segundo, porque la efectividad de muchos de estos cambios, ya sea para mejorar la sostenibilidad global del sistema o para incrementar las pensiones, toman tiempo en surtir efecto.

