



Centro de Investigación
Económica y
Presupuestaria, A.C.

www.ciep.mx

fb: /ciepmx

tw: @ciepmx

yt: /ciepmx

PENSIONES EN MÉXICO \neq

100 años de DESIGUALDAD

Puebla 151 Letra O,
Col. Roma Norte,
Del. Cuauhtémoc,
México D.F., C.P. 06700

JUNIO / 2017



Somos un centro de investigación de la sociedad civil, sin fines de lucro ni agenda partidista, que provee información y análisis accesibles, relevantes y técnicamente sólidos para incidir, mejorar y democratizar las discusiones y la toma de decisiones en economía y finanzas públicas, con el propósito de darle sostenibilidad al sistema fiscal en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

BIENVENIDA Y PRESENTACIÓN AL DOCUMENTO

Héctor Juan Villarreal Páez

Director General

hectorvillarreal@ciep.mx

EL RETO FISCAL Hace 100 años, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada, llamó la atención su contenido social. El acceso a una pensión fue considerado como un derecho y como el canal natural para preservar la dignidad durante la vejez. El estado actual del sistema de pensiones en México no es bueno. Los recursos públicos destinados a cubrir los compromisos son cuantiosos, con una tendencia al alza. Por el diseño de los diferentes esquemas que integran al sistema y las circunstancias de la economía mexicana, el grueso de los beneficios se concentra en una parte reducida de la población. Al día de hoy, el sistema de pensiones se presenta desigual, con riesgos de sostenibilidad y poco transparente.

El presente reporte persigue varios objetivos. El primero de ellos es dar una radiografía del estado actual del sistema de pensiones en México. El segundo es explicar cómo le va a la población, dependiendo de su actividad económica, cohorte, entre otros factores. El tercero es el presentar el rol fiscal que desempeña el gobierno en cada parte del sistema de pensiones. Por último, el cuarto, de manera heurística, se analizan los principales riesgos del sistema fiscal y se presentan retos concretos para las políticas públicas del país.

PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO El reporte está integrado por 7 capítulos. El primero de ellos se dedica a dar las definiciones con las que se trabajará el resto del documento y bosqueja el sistema federal de pensiones. El segundo capítulo se refiere al sistema de reparto y los riesgos fiscales que conlleva. Por su parte, el sistema de cuentas individuales es descrito en el tercer capítulo, donde se hace énfasis en el problema potencial de bajas tasas de reemplazo. Las pensiones



no contributivas son investigadas en el cuarto capítulo, donde se abre la discusión a varias modalidades de política social. La visión general del documento es complementada en los dos capítulos finales. El quinto está dedicado a las universidades públicas y se presenta de manera independiente por las peculiaridades de este subsistema. El sexto capítulo busca presentar las disparidades de las pensiones desde la perspectiva regional. Por último, el séptimo capítulo está dedicado a las implicaciones de política pública que los hallazgos anteriormente encontrados representan para el sistema fiscal.

Para apoyar al documento, se desarrolló el micrositio PensionesEnMexico.ciep.mx, donde se pueden realizar descargas de sus diferentes partes y materiales de apoyo.

RESUMEN EJECUTIVO

Jimena Valenzuela Meléndrez

Coordinadora de comunicación

jimenavalenzuela@ciep.mx

NUESTRO OBJETIVO El sistema de pensiones mexicano es *desigual, insostenible y carece de transparencia* para analizarse de manera integral. Por tal motivo, en el *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)*, hemos hecho un esfuerzo por digerir y transmitir la información que permita, a nuestros lectores, tomar decisiones más acertadas con respecto a este tema.

Ante el contexto de que hay una mayor necesidad del gobierno por aportar mayores recursos a las pensiones, este reporte busca analizar cómo se distribuye el gasto, tanto para el esquema de reparto, como para el de cuentas individuales, y cómo ha sido el proceso de transición: en qué ha beneficiado al país, costos e implicaciones.

MENSAJES CLAVE La desorganización y la falta de control en el financiamiento y gasto de las pensiones ha derivado en que, hoy en día, el gasto por este concepto represente el 15.5 % del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2017 y 3.7 % del Producto Interno Bruto (PIB), con tendencia a incrementarse en los siguientes años. El problema del pago de pensiones en México versa sobre tres ejes, los cuales son fundamentales para su entendimiento: es desigual, insostenible y poco transparente.



DESIGUALDAD El gasto público que se asigna para cubrir las pensiones es inequitativo significativamente, entre instituciones, tipos de pensión y generaciones.

- Las generaciones pensionadas por el **RÉGIMEN DE BENEFICIO** pueden recibir, al menos, el 40 % de su último salario; en cambio, los de **CUENTAS INDIVIDUALES**, solo alcanzan el 30 %.
- El 57 % del gasto público en pensiones por **SISTEMA DE REPARTO** se asigna a la Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, mientras que los 27 estados restantes reciben sólo el 43 % de dicho gasto.

La mayor diferencia, entre lo asignado por pensionado, por institución, se encuentra entre la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (Pemex) y Luz y Fuerza del Centro (LFC), quienes reciben en promedio, 8.8, 6.7 y 11.3 veces más que un pensionado del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), respectivamente.

Las generaciones pensionadas por el régimen de beneficio definido pueden recibir, al menos, el 40 % de su último salario, mientras que las nuevas generaciones, que cotizan en cuentas individuales, recibirán alrededor del 30 % del ingreso promedio en su vida laboral. Existe también una problemática importante en cuanto a la tasa de contribución y la de reemplazo: en el IMSS, se ahorra el 6.5 % del salario, mientras que en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el 11.3 %; en CFE, el 16.7 % y en Pemex, el 23.0 %. La mayor parte de la población cotiza en IMSS, con más de 18 millones de personas, a una tasa muy baja, que resulta en que la tasa de reemplazo sea también baja al momento de la jubilación, con únicamente 26 %.

La desigualdad es un eje que también permea a las entidades federativas: el 57 % del gasto público en pensiones por el sistema de reparto se asigna a la Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, mientras que a los 27 estados de la República restantes, se les asigna el 43 % de dicho gasto.



SOSTENIBILIDAD El pago de pensiones de beneficio definido presiona el sistema fiscal en detrimento de otras políticas públicas.

- El gasto en pensiones de **BENEFICIO DEFINIDO** tenderá a crecer hasta 2030-2035, dependiendo de la institución, cuando alcance su máximo, para después descender y extinguirse entre 2090 y 2120.
- De no existir alguna reforma para el pago de las obligaciones por pensiones de **BENEFICIO DEFINIDO**, quienes están por **CUENTAS INDIVIDUALES**, terminarán pagando no sólo sus pensiones, sino también las de las generaciones anteriores.

Un gran porcentaje de los recursos de las AFORES está invertido en deuda. Por ejemplo, a abril de 2017, el 65.9 % de los recursos del CIJUBILA, sistema de cuentas individuales de jubilación de la CFE, estaba comprometido en deuda del gobierno. La SIEFORE básica cero, por su parte, que comenzó operaciones en 2016, invierte el 100 % de sus activos en deuda de gobierno.

A pesar de que las AFORES tienen buen rendimiento, representan una carga fiscal importante para las futuras generaciones, ya que gran parte de los ahorros de los trabajadores están invertidos en deuda gubernamental, respaldados por dinero que aún no existe. Es decir, las próximas generaciones tendrán que soportar esos ingresos por medio de un mayor pago de impuestos.

Sobre las obligaciones comprometidas para el futuro, el gasto en pensiones de beneficio definido tenderá a crecer hasta 2030-2035, dependiendo de la institución, cuando alcance su máximo, para después descender y extinguirse entre 2090-2120. En ese sentido, resulta necesario que el Estado diseñe mecanismos para ampliar el margen de maniobra presupuestario para poder cumplir con el pago de las obligaciones sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía. De no existir alguna reforma para el pago de las obligaciones por pensiones de beneficio definido, quienes se encuentran en el régimen de cuentas individuales (sistema creado después de la Ley de 1997 en sustitución del sistema de reparto) terminarán pagando no solo sus propias pensiones, sino también las de las generaciones que los antecedieron.



TRANSPARENCIA Los recursos que se destinan en México al rubro de pensiones en **EDUCACIÓN SUPERIOR** y a **ENTIDADES FEDERATIVAS** carecen de transparencia.

- El problema de las pensiones en la educación superior está minimizado e ignorado: el déficit generado por el pago de pensiones en 28 Universidades Públicas Estatales (UPES) equivale al 2.0 % del PIB.
- Baja California Sur, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas y Quintana Roo requieren transparentar sus recursos para pensiones.

En la educación superior, el problema está minimizado e ignorado porque se cuenta con información solamente de las Universidades Públicas Estatales (UPES). El déficit generado por el pago de pensiones, en 28 UPES, equivale al 2.0 % del PIB y, si se quieren pagar las pensiones hoy, se necesitarían tres veces el presupuesto de educación superior.

Asimismo, los lineamientos del programa “Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES”, que representa la estrategia del gobierno federal para sanear el problema de pensiones, no cuentan con mecanismos de seguimiento y evaluación. Las auditorías que se realizan al programa no son suficientes porque no se ejecutan en todas las universidades.

La falta de información para un análisis integral sobre el problema del pago de pensiones también involucra a las entidades federativas, donde la separación de recursos federales por estado es reciente y sólo pocos han hecho una segregación importante de recursos para pensiones estatales. Falta transparencia, principalmente, en Baja California Sur, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas y Quintana Roo.

SITUACIÓN ACTUAL En México, existen más de 1000 sistemas, modelos o esquemas de pensiones distintos. Aquí incluye al IMSS, el cual captura al 75 % de la población jubilada bajo el esquema de pensiones contributivas, al ISSSTE, con el 10.3 % de los pensionados, hasta llegar a los esquemas de pensiones de las empresas productivas del Estado (EPEs; anteriormente, paraestatales), al sistema judicial, bancos, universidades y municipios.



Actualmente, se transita de un esquema de reparto, sistema que se rige por la ley de 1973 en el IMSS y que se reformó en 1997, a uno de cuentas individuales. El ISSSTE, por su parte, se reformó en 2007, donde igualmente se migró de un sistema de beneficio definido a uno de contribución definida. En el caso de la CFE, a partir de 2008, se transitó a un régimen de cuentas individuales, en el que se adhiere al IMSS y crea un esquema complementario: CIJUBILA. Pemex, por su parte, se incorporó a un régimen de cuentas individuales en 2016, del cual aún no hay personas jubiladas.

Dado que el pago de pensiones bajo el sistema de beneficio definido seguirá incrementándose en los próximos años y terminará en el siguiente siglo, el Estado habrá de diseñar mecanismos para ampliar el margen de maniobra presupuestario y, con ello, poder cumplir con el pago de estas obligaciones, sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía, promoviendo la equidad entre las generaciones.

Sobre dudas y comentarios, nos pueden escribir a info@ciep.mx. También esperamos compartir más ideas sobre este tema en foros, universidades y espacios que nos permitan mejorar su discusión. Conjuntamente, a través de nuestro newsletter, al que pueden inscribirse en nuestro sitio web ciep.mx, les haremos llegar las últimas novedades acerca de éste y otros temas que conciernen a las finanzas públicas del país.

CAPÍTULO 1. En México, existen más de 1000 distintos sistemas, modelos y esquemas de pensiones, contando cada una, con sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo, incentivos, condiciones y beneficios; siendo, además, independientes entre sí. Hablar de un sistema de pensiones en México es referirse a diversas fragmentaciones de beneficios y beneficiarios que cuenten con algún apoyo para la vejez (subsistemas). Es decir, las distintas pensiones se otorgan a través de distintas instituciones que atienden a diferentes poblaciones objetivos.

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO
HABLAMOS DE PENSIONES?

La seguridad social es otorgada a través de las entidades especializadas para ello, cada una con distintos esquemas de provisión de salud y de pensiones. Particularmente, el IMSS, ISSSTE, ISSFAM y Pemex proveen de ambos servicios y derechos. Por su parte, aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no es un instituto de seguridad social, ésta absorbió los pasivos laborales de extintas EPEs, como Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales) y Luz y Fuerza del Centro (LFC).

En cuanto a las diferencias entre el gasto histórico y el gasto proyectado por institución, el IMSS reconoció, en



2015, que el costo fiscal de las pensiones de beneficio definido, para 3.4 millones de pensionados, avaladas por la Ley de 1973, fue de \$187,533.9 millones de pesos (mdp), un 17.3 % más que el aprobado para dicho año. Esta tendencia seguirá al alza, hasta alcanzar su máximo en 2034, extinguiéndose en 2090, cuando se prevé que se termine de pagar pensiones de beneficio definido.

Sobre el ISSSTE, en 2035, se requerirán \$235,803 mdp para el pago de las pensiones de beneficio definido y se espera que las obligaciones de este pago se terminen en 2075. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) establece que dichas obligaciones de pago pueden no ser sostenibles en el mediano y largo plazo, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales.

En cuanto a las EPEs, como CFE y Pemex, de 2003 a 2014, el plan pensionario de la CFE no tuvo una reserva para ser solventado en el mediano y largo plazo y su pasivo laboral creció a una tasa promedio anual del 12.6 %. En Pemex, el pasivo pensionario seguirá incrementado del 2015 al 2055, extinguiéndose las obligaciones de pago por beneficio definido en 2120.

No obstante, el ISSFAM ha incrementado 0.02 puntos del PIB, desde el 2009, en cuanto a gasto por pensiones, proporción que se mantiene hasta la fecha; mientras que LFC prevé terminar sus obligaciones laborales en 2074.

CAPÍTULO 2.
SISTEMA DE REPARTO: DE LOS
TRABAJADORES A LOS
PENSIONADOS

A partir de 2007, el gasto en pensiones de la generación de transición, con derecho a una pensión bajo el esquema de reparto, representa una presión considerable al gasto total del país.

Por ejemplo, el gasto público federal para pensiones por sistema de reparto en 2017 representa el 3.6 % del PIB. A pesar de las reformas a pensiones, el gasto público por este concepto creció 14 % en 2017, dejando menos recursos para programas sociales. Las finanzas públicas federales pueden sufrir desajustes importantes, si el gasto público en pensiones continúa creciendo a este ritmo. Además, el 97 % de este presupuesto se destina a pagar pensiones del esquema de reparto dirigido a 4.9 millones de pensionados. Se prevé que, año con año, el gasto en pensiones de reparto aumente, dado que el número de trabajadores bajo este esquema seguirán pensionándose hasta alcanzar su máximo en 2035, para extinguirse en 2120, de acuerdo a la ASF.

Dentro de los distintos ejercicios de valuaciones actuariales, se puede encontrar que las obligaciones de pago de



pensiones a largo plazo (100 años), representan entre 66 % y 120 % del PIB, según los diferentes autores. Por otro lado, los pensionados por sistema de reparto tienen mayores tasas de reemplazo que la generación de transición. Las pensiones de CFE y Pemex son consideradas como prestaciones laborales, por lo que los trabajadores de éstas no aportaron para poder gozar de una tasa de reemplazo del 100 %.

CAPÍTULO 3.
CUENTAS INDIVIDUALES: EL
AHORRO PROPIOS PARA EL RETIRO

En México, las aportaciones a las cuentas individuales de pensiones se realizan de forma tripartita, donde el trabajador, su patrón y la Federación hacen transferencias a la cuenta de cada persona, mismas que se invierten en diferentes sectores. A pesar de que el cobro por manejar estos recursos (comisiones) ha disminuido y de que los rendimientos generados continúan siendo positivos, la tasa de reemplazo mexicana es de 26 %, cuando se recomienda, internacionalmente, que oscile entre 50 % y 70 %.

Un incremento en la tasa de aportación, que en el IMSS es de 6.5 %, contrario al 15 % recomendado internacionalmente, es uno de los retos que México deberá atender si desea ofrecer a los ciudadanos un retiro que les garantice, en el futuro, una calidad de vida digna.

CAPÍTULO 4.
PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS:
HACIA UN MÍNIMO DE BIENESTAR

El esquema de una pensión no contributiva se debe adaptar a las condiciones sociales, legales y económicas de cada país. En México, la pensión no contributiva está representada por el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM), el cual busca garantizar un ingreso mínimo para todos los adultos de 65 años y más, que no cuentan con una pensión contributiva o que ésta sea menor a \$1,092 mensuales.

Los datos al primer trimestre de 2017, reflejan una cobertura del PPAM del 79 % respecto a la población objetivo. Se estima que el 67 % de los beneficiarios corresponde a personas, de acuerdo a su nivel de ingresos, en los deciles I al V. En cuanto a la suficiencia del PPAM, ésta representa el 41 % de la canasta alimentaria y el 21 % de la canasta mínima de bienestar.

Respecto al gasto, en 2017, el presupuesto para el PPAM fue de 0.8 % del PEF y 0.19 % del PIB. Las proyecciones propias indican que, un escenario que otorgue una pensión suficiente y universal, requiere que se incremente el gasto en el PPAM a niveles del 2.2 % del PEF y de 0.58 % del PIB.



CAPÍTULO 5. Hasta 2014, el déficit generado por las pensiones de 34 UPES equivale al 2.0 % del PIB. Según proyecciones de la ASF, 14 de 28 UPES en México tienen sistemas de pensiones quebrados en 2017. Aunque están declarados en quiebra, no es claro quién se hace cargo, administrativa y legalmente, de las obligaciones adquiridas por estas instituciones.

La única estrategia para sanear este problema es insostenible, dado que se realiza por el programa “Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales”, el cual tuvo una caída real de casi 80 % para 2017, mientras que el déficit sigue en expansión.

En 2017, cada universidad recibió \$21.4 mdp para sanear un déficit de \$13,641.4 mdp. La gran cantidad de sistemas y reglas desiguales tiene, como consecuencia, inequidades en los montos recibidos. Mientras existen pensionados retirados a los 78 años con pensiones anuales de \$12,769.2 pesos, existen otros retirados a los 62.5 años y con pensión doble. La falta de transparencia explica la poca información sobre las pensiones en las 1,115 instituciones de educación superior restantes.

CAPÍTULO 6. La distribución de pensiones por sistema de reparto es desigual desde distintas perspectivas: por monto que recibe cada estado, per cápita, por adulto mayor, por profesión y por género. Las 32 entidades federativas tienen una ley de pensiones propia, con reglas específicas y beneficios diferentes. Algunos estados no incluyen en sus presupuestos de egresos el gasto que realizan en pensiones estatales.

Solo Nuevo León y Sinaloa han elegido reformar su sistema de pensiones para transitar a uno de cuentas individuales, mientras 30 estados mantienen el sistema de reparto y presentan el mismo riesgo de la Federación, en cuanto a que en un futuro el gasto público estatal por pensiones pueda ser comprometido en el futuro para las próximas generaciones.



CAPÍTULO 7. Urge evaluar el tamaño del pasivo pensionario. A pesar de los esfuerzos por hacer una medición del tamaño de la deuda en pensiones, al menos las evaluaciones públicas se han topado con muchas restricciones de información. Por otro lado, la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios obliga a los gobiernos subnacionales a presentar una valoración de sus pasivos contingentes pensionarios. Por lo tanto, es importante que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público compile esa información y la haga pública de manera sistemática.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA
ECONÓMICA

Asimismo, es imperante revisar los compromisos en el sistema de reparto. El grueso del gasto público en pensiones ocurre por los beneficios definidos y la tendencia sugiere aumentos muy considerables en las erogaciones del gobierno por un lapso de tiempo de al menos 20 años (una generación completa).

Finalmente, y no menos importante, se deben de poner controles al gasto público en pensiones: una primera opción es garantizar que cierto porcentaje del gasto en pensiones se reparta entre toda la población y que el porcentaje restante vaya a cubrir los compromisos por beneficio definido. Otra alternativa es ser explícitos, legalmente, en que el gobierno no puede endeudarse para pagar pensiones que presionarían fiscalmente a las próximas generaciones.

ÍNDICE GENERAL

Bienvenida y presentación al documento	I
Resumen ejecutivo	III
Índice de figuras	XVII
Índice de cuadros	XIX
Acrónimos	XXI
I Pensiones federales	1
1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de pensiones?	2
1.1 ¿Qué es una pensión?	2
1.2 ¿Cuáles instituciones otorgan pensiones?	4
1.3 ¿Cuándo comenzaron las pensiones?	4
1.3.1 IMSS	6
1.3.2 ISSSTE	8
1.3.3 CFE	10
1.3.4 Pemex	11
1.3.5 ISSFAM.	13
1.3.6 Aportaciones a la seguridad social (ramo 19).	14
1.3.7 SEDESOL	16



1.4	¿Quién es la población pensionada?	17
1.5	¿Por qué se afectó el diseño original?	19
1.6	¿Cuánto se gasta en pensiones?	22
1.7	Retos fiscales	24
2	Sistema de reparto: de los trabajadores a los pensionados	29
2.1	Aportaciones	31
2.1.1	IMSS	31
2.1.2	ISSSTE	31
2.1.3	CFE	32
2.1.4	Pemex	33
2.2	Federación: garante de las pensiones.	33
2.3	Condiciones de jubilación	34
2.3.1	IMSS	34
2.3.2	ISSSTE	35
2.3.3	CFE	36
2.3.4	Pemex	40
2.4	Contexto internacional	41
2.4.1	Japón	41
2.4.2	Finlandia	42
2.4.3	Canadá	43
2.4.4	Estados Unidos	43
2.5	Retos fiscales para la generación de transición y el pago de pensiones	44
3	Cuentas Individuales: el ahorro propio para el retiro	47
3.1	Aportaciones	50
3.1.1	IMSS	50
3.1.2	ISSSTE	51



3.1.3	CFE	51
3.1.4	Pemex	53
3.1.5	Independientes	53
3.2	AFORES: administradoras de ahorros	54
3.2.1	SIEFORES: el destino de los ahorros	55
3.2.2	Carteras de inversión	56
3.2.3	Rendimientos y ganancias	58
3.2.4	Saldos en las cuentas individuales	59
3.2.5	Comisiones	59
3.3	Condiciones de jubilación	61
3.3.1	IMSS	64
3.3.2	ISSSTE	66
3.3.3	CFE	66
3.3.4	PEMEX	67
3.3.5	Trabajadores independientes	67
3.4	Contexto internacional	68
3.4.1	Chile	68
3.4.2	Japón	70
3.4.3	Canadá	71
3.4.4	Dinamarca	72
3.4.5	Australia	72
3.5	Deuda pública como inversión	73
3.6	Retos fiscales de los pilares dos y tres	74
4	Pensiones no contributivas: apoyos para un mínimo de bienestar	76
4.1	Antecedentes	78
4.2	Diseño del PPAM	80
4.2.1	Elegibilidad	81



4.2.2	Gasto histórico	81
4.2.3	Beneficiarios	84
4.2.3.1	Cobertura	85
4.2.3.2	Caracterización económica	87
4.2.4	Suficiencia del PPAM	88
4.3	Proyecciones	89
4.3.1	Pensión universal	91
4.3.2	Pensión suficiente	92
4.3.3	Pensión universal y suficiente	92
4.4	Contexto internacional	92
4.5	Retos fiscales del pilar cero	96
II	Otros sistemas de pensiones	97
5	Pensiones en la educación superior	98
5.1	Las UPES y sus pensiones	99
5.1.1	Reconocimiento del problema	99
5.1.2	Pensiones heterogéneos y con déficits insostenibles.	101
5.1.3	Déficits actuariales	105
5.2	Recursos para pensiones etiquetados como educativos	109
5.2.1	Presupuesto para saneamiento financiero	111
5.3	Retos fiscales de las pensiones en las universidades	116
6	Pensiones en los estados	117
6.1	Gasto público federal en los estados para pensiones.	118
6.2	Gasto público estatal para pensiones.	119
6.3	Distribución de pensiones del ISSSTE	123



6.4 Pensiones no contributivas en los estados	130
6.5 Retos de las pensiones en las entidades federativas	132
7 Implicaciones de política pública	134
III Anexos	138
A Glosario	139
B Apartado bibliográfico de presupuesto de egresos estatales	147
Bibliografía	151

ÍNDICE DE FIGURAS

1.1	Pensiones en México: población cotizante y su correspondencia a los capítulos del documento.	18
1.2	Población en México: proyecciones demográficas	21
1.3	Pensiones en México: gasto como porcentaje del PIB	23
1.4	Pensiones en México: gasto como porcentaje del gasto total	23
1.5	Pensiones en México: gasto en pensiones aprobado vs. ejercido por instituto de seguridad social	25
1.6	Pensiones en México: gasto en pensiones aprobado vs. ejercido de las empresas productivas del Estado	26
1.7	Pensiones en México: gasto pensiones aprobado vs. ejercido del PPAM	27
1.8	Pensiones en México: gasto promedio por pensionado	27
2.1	Sistema de reparto: el flujo de los trabajadores a los pensionados.	30
3.1	Cuentas individuales: el flujo del presente al futuro	48
3.2	Cuentas individuales: número de cuentas de independientes	54
3.3	Cuentas individuales: $IRN = RendimientoBruto - Comisiones$	60
3.4	Cuentas individuales: distribución por institución	60
3.5	Cuentas individuales: activos netos de las SIEFORES	61
3.6	Cuentas individuales: comisiones de las AFORES	62
3.7	Cuentas individuales: comparativo internacional de las comisiones	62
3.8	Cuentas individuales: proporción invertida en deuda gubernamental	74
3.9	Cuentas individuales: comparativo internacional de inversión en deuda de gobierno	75
4.1	Pensión no contributiva: el flujo redistributivo.	77
4.2	Pensión no contributiva: gasto aprobado vs. ejercido (PPAM)	82
4.3	Pensión no contributiva: gasto ejercido y beneficiarios	83



4.4	Pensión no contributiva: población potencial, objetivo y atendida	84
4.5	Pensión no contributiva: población de 65 años y más que nunca ha cotizado y el PUB	87
4.6	Pensión no contributiva: porcentaje de hogares beneficiados	88
4.7	Pensión no contributiva: suficiencia	89
4.8	Pensión no contributiva: gasto en países seleccionados (% del PIB)	93
4.9	Pensión no contributiva: gasto y cobertura en países seleccionados	94
4.10	Pensión no contributiva: monto diario en países seleccionados	95
5.1	Pensiones en UPES: pasivos contingentes y presupuesto para saneamiento	113

ÍNDICE DE CUADROS

1.1	Pensiones en México: instituciones y pilares	5
1.2	Pensiones en el mundo: tasas de contribuciones	21
2.1	Sistema de reparto: cuotas mínimas obligatorias al IMSS	32
2.2	Sistema de reparto: cuotas mínimas obligatorias al ISSSTE	32
2.3	Sistema de reparto: tasas de reemplazo del ISSSTE	37
2.4	Sistema de reparto: condiciones para que un hombre alcance tasa de reemplazo del 100 % en la CFE	39
2.5	Sistema de reparto: condiciones para que una mujer alcance tasa de reemplazo del 100 % en la CFE	39
2.6	Sistema de reparto: tasas de reemplazo por riesgos de trabajo en la CFE	40
2.7	Sistema de reparto: obligaciones de pago de pensiones a 100 años (% del PIB)	45
3.1	Cuentas individuales: aportaciones al IMSS por rango de ingresos	50
3.2	Cuentas individuales: aportaciones al ISSSTE por rango de ingresos	51
3.3	Cuentas individuales: cuotas mínimas obligatorias al CIJUBILA	52
3.4	Cuentas individuales: destinos de inversión	56
3.5	Cuentas individuales: variables que afectan la tasa de reemplazo	65
3.6	Cuentas individuales: medidas para incrementar la tasa de reemplazo	65
3.7	Cuentas individuales: comparativa entre Chile y México	70
4.1	Pensión no contributiva: cobertura por Entidad Federativa (2015)	86
4.2	Pensión no contributiva: escenarios en México (2015)	90
5.1	Pensiones en UPES: tipos de sistemas (2005)	103
5.2	Pensiones en UPES: tipos de sistemas (2012)	104
5.3	Pensiones en UPES: indicadores	106



5.4	Pensiones en UPES: situación financiera y actuarial (por año)	107
5.5	Pensiones en UPES: situación financiera y actuarial (por sistema)	107
5.6	Pensiones en UPES: pasivos laborales y presupuesto del programa Uo81	113
5.7	Pensiones en UPES: escenario de los pasivos laborales y recursos para saneamiento (2012)	114
5.8	Pensiones en UPES: distribución del presupuesto para saneamiento y proyecciones de inviabilidad financiera (2012)	115
6.1	Pensiones en los estados: gasto público federal por sistema de reparto (2017)	120
6.2	Pensiones en los estados: gasto público por sistema de reparto por adulto mayor y por habitante (2017)	121
6.3	Pensiones en los estados: gasto público estatal (2017 vs. 2016)	124
6.4	Pensiones en los estados: situación estatal (2017)	125
6.5	Pensiones en los estados: participación de mujeres en pensiones directas del ISSSTE (2017)	126
6.6	Pensiones en los estados: pensiones directas de mujeres per cápita del ISSSTE (2017)	127
6.7	Pensiones en los estados: pensiones directas de hombres per cápita del ISSSTE (2017)	128
6.8	Pensiones en los estados: pensiones indirectas de mujeres y hombres per cápita del ISSSTE (2017)	129
6.9	Pensiones en los estados: programas estatales y municipales de pensión para adultos mayores (2014)	132

ACRÓNIMOS

- AFORE** Administradora de Fondos para el Retiro.
- ASF** Auditoría Superior de la Federación.
- Banobras** Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- CFE** Comisión Federal de Electricidad.
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CIJUBILA** Cuenta Individual de Jubilación (CFE).
- CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONSAR** Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CPP** Plan de Pensiones de Canadá (*Canada Pension Plan*).
- DIPETRE** Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación.
- DOF** Diario Oficial de la Federación.
- ENESS** Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.
- ENOE** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
- ENIGH** Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares.
- ENSANUT** Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
- EPI** Seguro de Pensiones para los Empleados (*Employees' Pension Insurance*).
- FASSA** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.



FERRONALES Ferrocarriles Nacionales de México.

IAAM-DF Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

IES Institutos de Educación Superior.

INPC Índice Nacional de Precios al Consumidor.

IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social.

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

IPE Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz.

IRN Indicador de Rendimiento Neto.

ISSA Asociación Internacional de Seguridad Social (*International Social Security Association*).

ISSEG Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

ISSEMYM Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

ISSFAM Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México.

ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ISSSTECAM Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche.

ISSSTESON Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.

LCF Ley de Coordinación Fiscal.

LCG Ley de Contabilidad Gubernamental.

LFC Luz y Fuerza del Centro.

LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LSS Ley del Seguro Social.

mdp millones de pesos.



- mmdp** miles de millones de pesos.
- OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
 - OIT** Organización Internacional del Trabajo.
- PAM** Pensión para Adultos Mayores.
- PEA** Población Económicamente Activa.
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Pemex** Petróleos Mexicanos.
 - PIB** Producto Interno Bruto.
 - PMG** Pensión Mínima Garantizada.
 - PND** Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018.
- PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
 - PP** Programas Presupuestarios.
 - PPP** Paridad de Poder de Compra (*Purchasing Power Parity*).
 - PUB** Padrón Único de Beneficiarios.
 - QPP** Plan de Pensiones de Quebec (*Quebec Pension Plan*).
 - RCV** Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.
 - RJP** Régimen de jubilaciones y pensiones.
 - RP** Retiro Programado.
 - RV** Renta Vitalicia.
 - SAE** Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.
 - SAR** Sistema de Ahorro para el Retiro.



SA SIEFORE Adicional.

SB SIEFORE Básica.

SBC Salario Base de Cotización.

SEP Secretaría de Educación Pública.

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social.

SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional.

SFP Secretaría de la Función Pública.

SIEFORE Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro.

SP Seguro Popular.

STPRM Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

SUTERM Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

TC Tiempo Completo.

UPES Universidades Públicas Estatales.

I.



PENSIONES FEDERALES



1 | ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PENSIONES?

Alejandra Macías Sánchez

Investigadora, coordinadora de proyecto
alejandramacias@ciep.mx

Sunny Arely Villa Juárez

Investigadora asociada
sunnyvilla@ciep.mx

En México, *existen más de 1000 distintos sistemas, modelos y esquemas de pensiones*, contando—cada uno—con sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo, reglas, incentivos, condiciones y beneficios y siendo—además—independientes entre sí. Por lo tanto, hablar de un sistema de pensiones en México, es referirse a diversas fragmentaciones de beneficios y beneficiarios que cuentan con algún apoyo para la vejez (subsistemas). Es decir, las distintas pensiones se otorgan a través de distintas instituciones que atienden a distintas poblaciones objetivos. Algunas cuentan con información sobre sus pensionados, montos de pensiones y pasivos laborales en el tiempo; otras, como las estatales, municipales y universitarias, presentan poca o nula información.

Una descripción, tanto de la población trabajadora y *cotizante*, como de los pensionados, permite dimensionar el problema desde una perspectiva demográfica o de demanda de la población. Situaciones como la transición demográfica, las tasas de contribución y de reemplazo, los pasivos contingentes, entre muchos otros, influyen en el reto fiscal por el que está pasando el país.

1.1 ¿QUÉ ES UNA PENSIÓN?

Los sistemas de pensiones nacen con la finalidad de asegurar un nivel de vida digno y prevenir la pobreza durante la vejez de las personas o, bien, cuando la persona ya no es capaz de generar ingresos (Bosh et al., 2013). La Real Academia Española define **PENSIÓN** como:

1. Cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación,



viudedad, orfandad o incapacidad.

2. Auxilio pecuniario que bajo ciertas condiciones se concede para estimular o ampliar estudios o conocimientos científicos, artísticos o literarios.

Por un lado, una pensión puede ser un pago recibido a través de una institución de seguridad social, una vez cumplidas las reglas y aportaciones requeridas por ésta y, por el otro, también puede ser una ayuda otorgada—por el propio gobierno—para estímulo económico del individuo u hogar, sin que se existan aportaciones de por medio.

Por su parte, la *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro* (CONSAR) agrupa a los sistemas de pensiones en cuatro pilares (CONSAR, 2016b):

Pilar cero Corresponde a una pensión mínima, otorgada a los adultos mayores, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad y pobreza, en una edad en la que ya no son económicamente tan productivos. Se le denomina como **PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA** y puede ser *universal* o *focalizada* (e.g., a grupos por edad o condición de pobreza). Este pilar es financiado con recursos públicos (en este caso, con gasto corriente), cargado a un programa presupuestario (Capítulo 4).

Pilar uno Denominado también como **PENSIÓN DE BENEFICIO DEFINIDO** o **PENSIÓN DE REPARTO** y es obligatorio. Los trabajadores bajo este régimen deben contribuir con cuotas establecidas en la ley correspondiente. En México, esto es financiado de manera tripartita (i.e., patrón, trabajador y Federación) y proporcional a un salario base. Las aportaciones de los trabajadores se depositan en una bolsa común de donde se toman los recursos para pagar las pensiones corrientes. Este pilar es afectado por los cambios demográficos y políticos (Capítulo 2).

Pilar dos Llamado también como **PENSIÓN DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA** o **PENSIÓN DE CUENTAS INDIVIDUALES** y es igualmente obligatorio. Este pilar establece derechos de propiedad sobre los recursos, donde cada individuo es dueño de sus ahorros que, junto con los



rendimientos de las inversiones que se realicen, constituirán los beneficios de su pensión (Capítulo 3).

Pilar tres Se constituye por diferentes tipos de **AHORRO VOLUNTARIO**, como las *cuentas individuales*, planes de ahorro privados para pensiones y planes *ad hoc* de los empleadores. Son esquemas flexibles, discrecionales y distintos entre ellos.

1.2 ¿CUÁLES INSTITUCIONES OTORGAN PENSIONES?

La seguridad social es otorgada a través de las instituciones especializadas para ello, cada una con diferentes esquemas de provisión de salud y de pensiones. Particularmente, el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), el *Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México* (ISSFAM) y *Petróleos Mexicanos* (Pemex) proveen de ambos servicios y derechos.

Por su parte, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP) a pesar de no ser un instituto de seguridad social, administra los pasivos laborales de extintas *Empresas Productivas del Estado* (EPEs), como *Ferrocarriles Nacionales de México* (Ferroviales) y *Luz y Fuerza del Centro* (LFC). El cuadro 1.1 muestra las *siete* principales instituciones de seguridad social, así como su presupuesto, número de pensionados y monto de gasto anual por pensionado para cada uno de los regímenes de pensiones que opera, con su correspondencia con los pilares anteriormente descritos.

1.3 ¿CUÁNDO COMENZARON LAS PENSIONES?

En 1917, México fue uno de los primeros países en mencionar el tema de la seguridad social a nivel constitucional, en su artículo 123, junto con el derecho a la educación y a la vivienda (principales componentes para el bienestar de la población, en tiempos en los que los derechos sociales no era un tema importante en la agenda internacional). En ese entonces, los únicos trabajadores que recibían pensiones eran aquéllos del sector público. Estas pensiones las administraba la *Secretaría de Hacienda* hasta 1922. En 1925, se expidió la *Ley de Pensiones Civiles* y se creó la *Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro*. Dicha ley comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte. También extendía su cobertura a trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas (CESOP, 2006).



Instituciones	Pilar cero	Pilar uno	Pilar dos	Pilar tres
IMSS	N/A	<p>LEY DE 1973 Presupuesto 2017: \$334,086.0 mdp. Pensionados: 3,681,747. Gasto anual promedio por pensionado: \$90,741.2 pesos.</p>	<p>LEY DE 1997 Presupuesto 2017: \$15,247.9 mdp. Pensionados: 398,372. Gasto anual promedio por pensionado: \$38,275.6 pesos.</p>	<p>AHORRO VOLUNTARIO El trabajador puede hacer aportaciones voluntarias a su cuenta individual.</p>
ISSSTE	N/A	<p>DÉCIMO TRANSITORIO Presupuesto 2017: \$180703.9 mdp. Pensionados: 1,095,299. Gasto anual promedio por pensionado: \$164,981.3</p>	<p>CUENTAS INDIVIDUALES Presupuesto 2017: 10,100.3 mdp. Pensionados: 23,363. Gasto anual promedio por pensionado: N/D</p>	<p>AHORRO SOLIDARIO Por cada \$1.00 pesos que el trabajador del ISSSTE aporta a su cuenta individual, la dependencia en la que trabaja aporta \$3.25 pesos.</p>
PEMEX	N/A	<p>Presupuesto: \$53,794.8 mdp. Pensionados: 93,564 Gasto anual promedio por pensionado: \$574,953 pesos.</p>	<p>A partir del 1 de enero de 2016, los trabajadores de confianza (aproximadamente 20%) se incorporan a un régimen de cuentas individuales.</p>	N/A
CFE	N/A	<p>Presupuesto: \$35,964.1 mdp Pensionados: 47,381 Gasto anual promedio por pensionado: \$759,035.9 pesos.</p>	<p>A partir del 18 de agosto de 2008, la CFE transita a un régimen de cuentas individuales, en cual se adhiere al IMSS, cotizando para recibir salud y pensiones.</p>	<p>Además, se crea un esquema de ahorro con aportaciones de los empleados y CFE denominado CIJUBILA.</p>
ISSFAM	N/A	<p>Presupuesto: \$4,956.4 mdp Pensionados: 29,966. Gasto anual promedio por pensionado: \$165,398.0 pesos.</p>	N/A	N/A
SHCP	N/A	<p>LUZ Y FUERZA DEL CENTRO Presupuesto 2016: \$19,482.1 mdp Pensionados: 20,067 Gasto anual promedio por pensionado: \$970,844.0 pesos</p> <p>FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO Presupuesto 2016: \$2,753.0 mdp Pensionados: 28,655 Gasto anual promedio por pensionado: \$96,080.0 pesos.</p>	N/A	N/A
SEDESOL		<p>PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES Presupuesto 2017: \$39,100.5 mdp Beneficiarios: 5.4 millones Gasto anual promedio por pensionado: \$7,233 pesos.</p>	N/A	N/A

N/A

No aplica.

Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de CONSAR (2016b); IMSS (2017a); ISSSTE (2017b); SHCP (2015b); Pemex (2015); CFE-SUTREM (2016); Pemex (2016b); SHCP (2016b).

CUADRO 1.1. Pensiones en México: instituciones y pilares



Como en otros países, cuando se diseñaron los primeros sistemas de pensiones en el país, se pensaba que, los jóvenes, en plena vida laboral, podrían contribuir al retiro de los más viejos, sustituyéndose así entre generaciones, a razón de que *hubiese más de un joven trabajando y aportando por cada uno en su retiro*. Sin embargo, ante el cambio demográfico experimentado a nivel mundial, cuando la cantidad de aportantes entre jubilados es menor a uno, tanto por una disminución en la tasa de fecundidad, como por el un aumento en la esperanza de vida, distintas reformas a los sistemas de pensiones originales se han visto necesarias.

Debido a la naturaleza fragmentada en la que está actualmente el **SISTEMA DE PENSIONES** en México, las distintas instituciones que brindan servicios de pensión a la población, realizaron, en lo individual y de manera independiente, diversas *reformas* a sus esquemas, debido al riesgo de su insostenibilidad financiera de largo plazo (ASF, 2016). Por esta razón, se transitó, de un esquema de *beneficio definido (sistema de reparto)*, a uno de *contribución definida (cuentas individuales)*.

1.3.1 IMSS El IMSS enmarca al sistema de pensiones para los trabajadores del *sector privado*, aunque también incluye a algunas universidades públicas y entidades desconcentradas de gobierno federal. Inicialmente, las pensiones se rigieron bajo el *sistema de reparto o beneficio definido*, las cuales dan el derecho a los trabajadores a tener una pensión al final de su vida productiva (en ocasiones, mucho mayor que lo que ahorró a lo largo de su vida laboral, financiando esta diferencia con recursos públicos).

Con la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de 1997, todos los trabajadores en activo ahora cotizan bajo *cuentas individuales*; aquellos trabajadores que se encontraban trabajando hasta antes de julio de 1997, al momento de pensionarse, podrán decidir el esquema por el cual jubilarse: el de *sistema de reparto* o *cuentas individuales*.

El IMSS tiene un régimen obligatorio de reparto que se ubica en el *pilar uno*, un régimen obligatorio de cuentas individuales que corresponde al *pilar dos* y un ahorro voluntario que pertenece al *pilar tres*. Actualmente, *todos los trabajadores tienen cuentas individuales* y, por lo tanto, sus aportaciones no están dentro de una bolsa común de donde se financian las pensiones de los adultos mayores actuales. Únicamente para aquellas personas que estaban cotizando antes de 1997 y que eligieron mantenerse en el esquema de reparto, los ahorros de los



trabajadores se entregan al IMSS, para que éste sea el proveedor de su pensión.

- 1929** Se reformó el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), con la finalidad de instruir la creación de una Ley de Seguridad Social.
- 1943** Se promulgó la Ley del Seguro Social y la creación del IMSS. De esta forma, los trabajadores ahora estaban asegurados por: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada. Inicialmente, esto se limitaban a empleados formales de empresas paraestatales, privadas o de administración social.
- 1955** Se incorporaron los empleados de las instituciones de crédito.
- 1973** Se cambian los *beneficios definidos* con base en los últimos 5 años de salario y el número de semanas cotizadas; también se añaden, como prestación, las guarderías.
- 1974** Se incluyen a los trabajadores campesinos, a los no asalariados, a otros sectores sociales y a sus familiares (reforma al artículo 123 de la CPEUM, fracción XXIX).
- 1995** Se promulgó la nueva Ley del Seguro Social, entrando en vigor a partir de julio de 1997 (SHCP, 1997), con los objetivos de ampliar la cobertura y los beneficios, restaurar la viabilidad financiera del Instituto, lograr la equidad y autonomía de cada ramo de aseguramiento, garantizar una cuantía mínima de ingresos al asegurado y sus beneficiarios y de ajustar las cuotas patronales.
- 1997** Se transitó de un esquema de *beneficio definido (sistema de reparto)* a otro de *contribución definida (cuentas individuales)* (IMSS, 2017b). Las contribuciones del patrón pasaron de 75.0 a 55.0 %, las de los trabajadores de 20.0 a 10.0 % y las del gobierno de 5.0 a 35.0 %, del total de la contribución.
- 2004** Se realizaron modificaciones para ampliar la edad de jubilación y para que los trabajadores del IMSS, contratados entre el 2005 y 2008, no tengan acceso al *Régimen de*



Jubilaciones y Pensiones (RJP), así como aquellos trabajadores de confianza, contratados a partir del 2012. La pensión complementaria se sujetará a la contribución definida.

2009 Se permite la portabilidad de los ahorros de los trabajadores del régimen de cuentas individuales.

GASTO HISTÓRICO En 1996, el presupuesto gastado¹ por el IMSS para el pago de pensiones y jubilaciones representaba alrededor del 0.5 % del *Producto Interno Bruto* (PIB). Desde entonces, hasta lo aprobado en 2017, en promedio, este monto ha crecido, anualmente, 0.05 puntos del PIB, alcanzando, en 2017, el 1.7 %. Esto representa el 7.15 % del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado para el 2017, para el pago a 4.1 millones de jubilados, de los cuales, el 90 % son pensionados por *beneficio definido* y 10 % son pensionados por *cuentas individuales*. El gasto promedio anual estimado por pensionado (total de presupuesto entre número de pensionados), para los pensionados bajo el *régimen de reparto*, ascendió a \$90,741.21 pesos y, para los pensionados por *cuentas individuales*, a \$38,275.6 pesos² (Cuadro 1.1).

GASTO PROYECTADO En 2015, el IMSS reconoció que el costo fiscal de las pensiones de beneficio definido, para el esquema de pensiones y jubilaciones (IMSS-Patrón) que representa el 7 % del total de pensionados, llegará a su máximo en 2034 y será de \$156,563 mdp. Lo anterior sin contar a la generación de transición de los trabajadores afiliados al IMSS-asegurador. Esta tendencia irá a la baja a partir de 2034, hasta extinguirse en 2090, cuando se prevé que se termine de pagar pensiones de *beneficio definido* de este esquema (ASF, 2016).

1.3.2 ISSSTE El ISSSTE administra el sistema de pensiones de los trabajadores de gobierno federal y de algunas entidades federativas. Esta institución llevó a cabo su reforma de pensiones en el año 2007, cuando se transita también a un esquema de *cuentas individuales* (UNAM-ISSSTE, 2017). Por tanto, también cuenta con regímenes que se apoyan en el *pilar uno* (beneficio definido) y *pilar dos* (contribución definida). Adicionalmente, cuenta con un modelo de

¹ Para el cálculo del gasto en pensiones se utilizó el clasificador por objeto de gasto, considerando la suma de los capítulos 4500 y 4700. Para el histórico se consideraron las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, homologando el cambio del clasificador del 2010 al 2017 y sin considerar el programa de apoyo a viudas de la revolución.

² Se toma el presupuesto del programa presupuestario (*Joz*) *Rentas vitalicias Ley 1997* como gasto destinado a *cuentas individuales*.



ahorro solidario (pilar tres), donde, por cada peso que el trabajador ahorre en su *cuenta individual*, la entidad contratante aporta \$3.25 pesos (lo que se convierte en 3.5 puntos porcentuales más a la tasa de cotización del ISSSTE).

- 1959** Se añade, a la CPEUM, un apartado que garantiza los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado (antes no considerados en el artículo 123). Asimismo, se crea Ley del ISSSTE y se establecen pensiones de *beneficio definido* a los trabajadores del Estado, en caso de accidente y/o enfermedad profesional, jubilación, invalidez y muerte.
- 1983** Se amplían las prestaciones de los trabajadores afiliados al ISSSTE, donde se incluyen servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada, servicios a jubilados y pensionados, se aumenta la cobertura de beneficiarios y se incorporan a los hijos de los asegurados, hasta los 25 años, y a las madres solteras menores de 18 años.
- 2007** Se reforma a la Ley del ISSSTE, pasando, de 21 tipos de seguros, a 4: salud, riesgo de trabajo, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez e invalidez y vida. Además, se migra el sistema pensionario de un sistema de *beneficio definido* a uno de *contribución definida*. La edad para jubilarse y pensionarse cambiará gradualmente. Para el caso de los hombres, con 30 o más años de servicio, en 2010, la edad para jubilarse era de 51 años y, de 2028 en adelante, se prevé que esta edad sea de 60 años. En el caso de las mujeres, el cambio de las edades de jubilación, en 2010, es de 49 años y pasará, de 2028 en adelante, será de 58 años.

GASTO HISTÓRICO En 1996, el presupuesto gastado por el ISSSTE, para el pago de pensiones y jubilaciones, representaba 0.21 % del PIB. Con la reforma de 2007, su gasto se incrementó a 0.47 puntos del PIB, debido a la cuota compensatoria o incentivo que se les dio a los trabajadores que optaron por cambiarse a *cuentas individuales*. Desde entonces, hasta lo aprobado en 2017, en promedio, anualmente, este monto ha crecido 0.05 puntos del PIB (similar al IMSS). Para 2017, se prevé que el ISSSTE gaste 0.93 % PIB, que representa el 3.9 % del PEF aprobado para el año fiscal, para 1.1 millones de jubilados, siendo aproximadamente 21,000 pensionados por *cuentas individuales* (2 %) y el



resto por el décimo transitorio (beneficio definido). El gasto promedio anual por pensionado calculado para este grupo se ubicó en \$164,981.3 pesos en 2017 (Cuadro 1.1).

GASTO PROYECTADO Desde la implementación de la reforma a la Ley ISSSTE, su gasto en pensiones ha crecido en promedio, anualmente 9.7 %, en términos reales. En el mediano plazo, el costo fiscal para el pago de las pensiones a cargo del instituto, en especial aquéllas de *beneficio definido*, tendrá una tendencia creciente. En 2035, se requerirán \$253,803 mdp para el pago de estas pensiones y se espera que las obligaciones de este pago terminen en 2075. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) establece que dichas obligaciones de pago pueden no ser sostenibles en el mediano y largo plazo, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales (ASF, 2016).

1.3.3 CFE La *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) tiene esquemas del *pilar uno, pilar dos y pilar tres*, con el *sistema de reparto* para la *generación de transición* y con *cuentas individuales* para el resto en el IMSS y en CIJUBILA. En 2014, se estimó que el 77.3 % de los trabajadores permanentes pertenecían al régimen de *beneficio definido*.

1937 Se crea la CFE y el *Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana* (SUTREM). En el primer contrato colectivo único de trabajo, firmado entre el SUTREM y la CFE, se estipularon jornadas de trabajo de 48 horas y un régimen de pensiones de *beneficio definido*, en el cual los trabajadores pueden tener derecho a una pensión del 100 % de su salario, cuando se cumplan 25 años de servicio y se tengan 55 años de edad.

2008 Se transita, de un esquema de *beneficio definido*, a uno de *contribución definida*, adhiriéndose así a la ley del IMSS. Por un lado, se cotiza como un trabajador del sector privado al IMSS. Por el otro, el SUTREM crea un modelo de *cuentas individuales* complementarios, junto con la CFE, denominado *Cuenta Individual de Jubilación* (CIJUBILA)(SUTERM, 2016). Ahí, los trabajadores y la CFE aportan el 16.7 % del salario (CFE-SUTREM, 2016). Para los hombres, se extiende la edad de retiro a 30 años de servicio y 60 años de edad o, bien, 35 años de servicio sin límite de edad. Para las mujeres, el tiempo de retiro es a los 30



años de servicio sin límite de edad. Los trabajadores titulares de una plaza, vigente antes del 2008, todavía tienen derecho a la pensión del 100 % del promedio del salario de los últimos cuatro años laborados en la CFE (beneficio definido).

GASTO HISTÓRICO En 1997, el gasto público para el pago de pensiones de la CFE fue de 0.02 % del PIB. Desde ese año y hasta 2007, un año antes de su reforma, el gasto se había incrementado en 0.01 puntos del PIB cada año, hasta alcanzar, en 2008, el 0.09 % del PIB. Después de la reforma, el gasto pensionario, en 2009, fue de 0.11 % del PIB, cifra que ha crecido anualmente (11.5 % promedio anual real), hasta alcanzar 0.18 % del PIB en 2016. Para 2017, se tienen aprobados \$35,964.2 mdp para 47,381 pensionados; esto representa el 0.74 % del PEF, 0.17 % del PIB y el gasto promedio anual por pensionado de esta institución se ubica en los \$759,035.9 pesos. Del 2003 al 2014, el plan pensionario de la CFE no tuvo una reserva para ser solventado en el mediano y largo plazo y su pasivo laboral creció a una tasa promedio anual del 12.6 % (ASF, 2015a).

GASTO PROYECTADO Aún con el cambio de un esquema de beneficio definido a uno de cuentas individuales, la CFE aumentará el gasto en pensiones de la generación de transición hasta 2030, año en el que alcanzará su máximo y se extinguirá hasta 2090. En 2030 es cuando se espera que los trabajadores del nuevo esquema se empiecen a pensionar (ASF, 2015a).

1.3.4 PEMEX El esquema de pensiones de Pemex ha sido de *beneficio definido*, con prestaciones financiadas principalmente por el Estado. Después de la *Reforma Energética* de 2013, esta institución se convirtió en una EPE, trayendo consigo pasivos laborales, de los cuales, se hizo cargo, en parte, el gobierno federal. Sin embargo, no termina de reformarse integralmente esta empresa, debido a que el contrato de trabajo, vigente de 2015 a 2017 (Pemex (2015)), solamente menciona el aumento de la edad de retiro de los trabajadores sindicalizados, quienes representan el 80 % de la plantilla laboral. Asimismo, se establece que, los trabajadores de confianza, se moverán a un esquema de cuentas individuales parecido al de la CFE. Recientemente, el 1 de enero de 2016, se estaba promoviendo esta iniciativa (Pemex, 2016b). Por esta razón, Pemex cuenta con un régimen del *pilar uno* y está empezando a gestionar el *pilar dos*.

1935 Antes de la expropiación petrolera, se constituyó el Sindicato Único de Trabajadores del



Petróleo, para que existiera unión y organización entre los miembros de este sector.

1936 Se presentó un primer proyecto de contrato general con todas las empresas petroleras. Las compañías argumentaron que no tenían los fondos suficientes para cumplir con las demandas del contrato.

1938 Se materializó la expropiación petrolera.

1942 Se celebró el primer contrato de trabajo entre el sindicato de trabajadores y Pemex, donde se estipularon las condiciones laborales y administrativas entre los actores. Este contrato incluyó el derecho de los trabajadores a servicios médicos y prestaciones en caso de enfermedades, accidentes y muertes, así como acceso a las pensiones en un esquema de *beneficio definido*.

2015 Se transita el régimen de pensiones a un esquema de *cuentas individuales*. El contrato de trabajo 2015-2017 estipula solamente el aumento de edad de jubilación de 55 a 60 años de edad para todos los trabajadores sindicalizados, mientras que el *Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza* indica que éstos deben cambiar a *cuentas individuales* (dejando fuera de esta transición al sindicato de trabajadores).

GASTO HISTÓRICO En 1997, el gasto para el pago de pensiones de Pemex equivalía al 0.14 % del PIB. A partir del 2011, este gasto ha sido mayor al 0.19 % del PIB (proporción que se mantuvo para el siguiente año) y, en 2014, antes de la reforma a su sistema pensionario, fue de 0.22 % del PIB. Para el año siguiente, el gasto en pensiones de Pemex fue de 0.27 % del PIB y de 0.29 % para 2016. El presupuesto aprobado en 2017 para el pago de 93,564 pensionados es de \$53,794.9 mdp; es decir, 0.26 puntos del PIB, un 1.1 % del presupuesto aprobado total y más de \$500,000 pesos de gasto al año por pensionado.

GASTO PROYECTADO La ASF estima que, en el año 2085, el gasto en pensiones de Pemex representará dos veces el gasto erogado en 2012; es decir, casi el 0.4 % del PIB. Al pasar de un plan pensionario de beneficio definido a contribución definida y, bajo el supuesto de ser una población cerrada, el pasivo pensionario de PEMEX se seguirá incrementando del



2015 al 2055, extinguiéndose las obligaciones de pago por beneficio definido en 2120 (ASF, 2015d). Las reservas petroleras probables sólo aseguran petróleo para 29.0 años más a partir de 2015 (i.e., en 2044).

1.3.5 ISSFAM El ISSFAM es el administrador de las prestaciones pensionarias para los militares y los familiares de los militares fallecidos. A los militares se les otorga la *haber de retiro*, el cual es la prestación económica vitalicia a la que tienen derecho los militares retirados y los familiares de los militares fallecidos. El ISSFAM no ha sufrido cambios en su régimen de pensiones. Éste se rige por el modelo de *beneficio definido* (pilar uno)(SEDENA, 2017).

1926 Se promulga la *Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales*. Es la primera ley, después de la CPEUM, en formalizar algún tipo de pensión.

1936 Se crea el Fondo de Ahorro del Ejército y su respectivo reglamento.

1939 Se crea la Dirección de Pensiones Militares, entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo principal es el manejo de pensiones, compensaciones y haberes militares.

1961 Se emite la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

1976 Entra en vigor el ISSFAM.

GASTO HISTÓRICO En 1996, el gasto para el pago de haberes de retiro, administrados por el ISSFAM, representaron el 0.01 % del PIB, incrementándose a 0.02 puntos del PIB en 2009 (proporción que se mantiene hasta la fecha). Para 2017, se tienen aprobados \$4,956.4 mdp (0.1 % del presupuesto aprobado total) para el pago de haberes de retiro a 29,966 pensionados. El gasto promedio anual por pensionado es \$165,398.4 pesos.



1.3.6 APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (RAMO 19)

La SHCP se hace cargo de la administración y pago de las pensiones de las personas retiradas de entidades desaparecidas de la administración pública federal, tales como LFC y Ferronales. Las pensiones de estas entidades están dentro del *sistema de reparto* y, por lo tanto, pertenecen al *pilar uno*.

Luz y Fuerza del Centro

- 1914** Se crea el *Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)*, el cual servía a la industria privada.
- 1939** Se publica la Ley de la Industria Eléctrica, cuando se empieza a nacionalizar la industria eléctrica.
- 1960** Se termina la nacionalización de la industria eléctrica, modificando el artículo 27 de la CPEUM, con el fin de que fuera la Nación quien aprovechara de los recursos naturales para el desarrollo de la industria.
- 1994** Se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro (LyFC), debido a la dificultad de terminar de liquidar las empresas concesionarias.
- 2009** Se decreta la extinción del organismo, debido a que los costos casi duplicaban los ingresos por ventas. Las pérdidas de energía y su pasivo laboral (más del 60 % correspondía al personal jubilado) hicieron que la empresa fuese insostenible. Con su extinción, los contratos colectivos de trabajo, que incluían una pensión de *beneficio definido*, fueron respetados, acorde con la Ley Federal del Trabajo. En cambio, los pasivos laborales pendientes, de quienes no fueron integrados a la ya existente CFE, los absorbió el gobierno federal, con cargo a lo establecido en cada PEF.

GASTO HISTÓRICO

En 1998, el gasto en pensiones y jubilaciones de la empresa LFC representó el 0.13 % del PIB. Un año antes de su extinción, este gasto representó 0.09 % del PIB. A partir de 2009, cuando el proceso de liquidación del organismo queda a cargo del *Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)*, organismo descentralizado del gobierno federal, se ha ejercido, en promedio, de 2010 a 2016, 0.1 % del PIB, anualmente. Para 2017, se aprobó una erogación



de \$19,482.1 mdp, para atender a los 20,067 jubilados; dicho monto representa el 0.4 % del presupuesto total y 0.09 puntos del PIB (Cuadro 1.1 (ASF, 2015c)).

GASTO PROYECTADO En 2015, el SAE reportó que el pasivo laboral, reconocido de LFC en liquidación, es de \$347,392.1 mdp. Dado que la compañía aún se encuentra en proceso de extinción y cuenta con litigios laborales vigentes, la ASF (2012a) prevé que las obligaciones laborales terminen en el año 2074.

Ferrocarriles Nacionales de México

- 1908** Se comienza la participación nacional en la industria ferroviaria, con la creación de la empresa Ferronales en 1908.
- 1937** Se concluye la expropiación de las empresas que aún se encontraban en manos extranjeras.
- 1994** Se comenzó nuevamente la privatización de las vías ferroviarias, brindando concesiones a particulares.
- 2001** Se decretó la extinción de Ferronales. Se nombró a la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes* (SCT) como la responsable para las bases de extinción, quien, a su vez, designó a *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos* (Banobras) como responsable.
- 2010** Se designó al (SAE) como liquidador, dada la falta de avance en el proceso de liquidación.
- 2012** La SCT publica nuevas bases para la liquidación del organismo, comprometiendo su término en un plazo de 36 meses.
- 2015** Se actualizó el plan de liquidación para extender el período por 24 meses más, reconociendo que las obligaciones adquiridas serán de largo plazo (SAE, 2016).

Según el diagnóstico del SAE, la liquidación de Ferronales es deficitaria y presenta problemas de liquidez, por lo que depende de los recursos que se le asignen en el PEF. Aunque en el decreto de extinción, el gobierno federal



se asume como el responsable de los pagos de pensiones, la liquidación de FERRONALES aún dista de terminar; falta transferir las obligaciones de pago con jubilados y pensionados de Ferronales, así como los juicios vigentes para su atención hasta que lleguen a su conclusión.

GASTO HISTÓRICO A partir del plan de liquidación de 2012, para el pago de pensiones y jubilaciones de Ferronales, la Federación ha ejercido 0.02 % del PIB, anualmente; proporción que se mantuvo casi constante hasta 2016, cuando presenta una disminución de 0.002 puntos del PIB. Para 2017, se destinaron recursos para el pago de pensiones a 28,655 jubilados por \$2,753.2 mdp. El gasto anual promedio por pensionado es de \$96,080.0 pesos. A pesar de que ésta es una población cerrada, aún continúan juicios laborales que se habrán de resolver y el pago de pensiones que no terminará en el corto plazo (ASF, 2012a).

1.3.7 SEDESOL La *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL), a través del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM), otorga una pensión no contributiva a 5.4 millones de adultos mayores de 65 años de edad. Este programa constituye el *pilar cero* del sistema de pensiones mexicano.

2007 Nace el *Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales*, el cual brindaba apoyos económicos a aquellas personas de 70 años y más que no contaran con alguna pensión del tipo contributivo y que vivieran en zonas de menos de 2,500 habitantes.

2008 Se extiende el programa a zonas de menos de 20,000 habitantes.

2009 Se extiende el programa a zonas de menos de 30,000 habitantes, cambiando su nombre a *Programa 70 y más*.

2012 Se expande su cobertura a nivel nacional.

2013 Se disminuye, en 5 años, la edad mínima para recibir el beneficio y se aumentó el monto de apoyo, con un cambio de nombre a *Pensión para Adultos Mayores* (PAM). También se presenta la *Iniciativa de Ley de la Pensión Universal*, la cual aún se encuentra en el Senado.



2014 Se cambia el nombre de programa a “Pensión Universal”, en aras de la aprobación de la ley en la Cámara de Diputados.

2015 Vuelve a su nombre anterior.

Actualmente, el programa otorga un beneficio de \$1,160 pesos, cada dos meses, a los adultos de 65 años y más que no cuenten con una pensión por algún otra institución o, bien, que ésta sea menor de \$1,092 pesos mensuales. Además, se les otorgan otros apoyos, como el pago de marcha (al fallecer), grupos de crecimiento y otras actividades.

GASTO HISTÓRICO Al inicio del programa, en 2007, se erogó el 0.06 % del PIB para beneficiar a 1,031,005 adultos mayores en zonas rurales. Cuando se extendió el programa a nivel nacional, en 2012, su gasto fue del 0.11 % del PIB, beneficiando a 3,045,144 adultos mayores. Al disminuir la edad de acceso, en 2013, su población atendida se incrementó en 1,805,881 adultos mayores; mientras que el gasto subió en 0.04 puntos del PIB, respecto del año anterior. Para 2017, se estima atender a 5,405,843 adultos mayores con el 0.19 % del PIB³.

1.4 ¿QUIÉN ES LA POBLACIÓN PENSIONADA?

La figura 1.1 dibuja a los 88.1 millones de personas mayores de 14 años, 74 % de la población del país, acorde a su situación en el sistema federal de pensiones, utilizando la *Encuesta de Empleo y Seguridad Social* (ENESS) 2013, realizada por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI), como un módulo adicional a la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE). El 15 % de la población total indicó estar cotizando en alguna institución de seguridad social (18.4 millones) y 59 % indicó lo contrario (69.7 millones). De estos últimos, el 25 % ha cotizado en algún momento de su vida laboral (17.7 millones).

Total La población que están o han ahorrado para su retiro, en un instituto de seguridad social, asciende a 36.1 millones de individuos, representando el 30.4 % del población total.

³ Una de las recomendaciones de la OCDE (2016a) es vigilar que los apoyos brindados por las *pensiones no contributivas* no sean un incentivo para permanecer en el mercado informal; además, habrá que ser cautelosos, ya que, de permanecer o incrementarse este apoyo, puede representar una presión fiscal en el largo plazo.

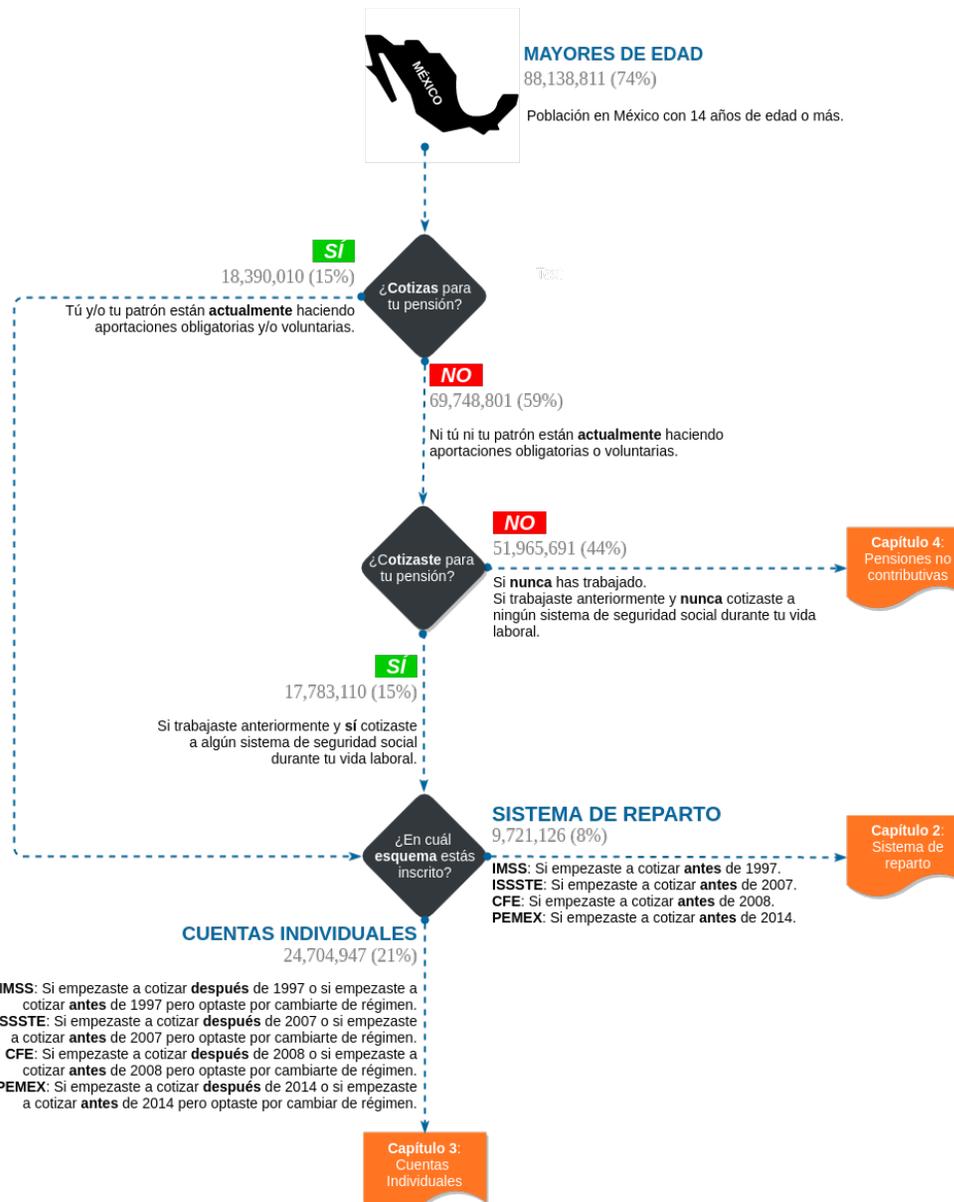


FIGURA 1.1. Pensiones en México: población cotizante y su correspondencia a los capítulos del documento.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la (?).



Edad En promedio, los que estaban cotizando, en 2013, tenían 37.7 años de edad; aquéllos que habían cotizado alguna vez tenían 46 años de edad.

Cotización En promedio, los que estaban cotizando, en 2013, lo habían hecho por 13.8 años; aquéllos que habían cotizado alguna vez lo habían hecho por 14.3 años.

Pensión Del total de personas que han cotizado alguna vez al sistema de pensiones, el 73 % está bajo el *sistema de reparto* y 27 % en *cuentas individuales*. De los 59.1 millones de individuos que reportaron no haber cotizado en alguna institución de seguridad social, 4.3 millones (8.2 % del total) están recibiendo una *pensión no contributiva*; por lo tanto, 47.0 millones de personas (40 % del total) son la *población potencial* para recibir una pensión de este tipo.

Esta información indica que, los trabajadores que estaban cotizando, en 2013, necesitaban contribuir a su ahorro para el retiro otros 15 ó 20 años más, para alcanzar la antigüedad requerida para su pensión. Para aquéllos que habían cotizado alguna vez, la edad promedio es 9 años más alta y los años cotizados no difieren tanto del promedio de los que estaban cotizando. Para éstos, pareciera que el tiempo no les alcanzaría para ahorrar lo suficiente y tener una pensión mínima (de un salario mínimo).

1.5 ¿POR QUÉ SE AFECTÓ EL DISEÑO ORIGINAL?

La **TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA** se refiere a la disminución, a nivel mundo, de la proporción de la población joven, relativo al aumento de la población adulta mayor. Los *sistemas de reparto* suponían que los trabajadores actuales financiaban las pensiones de los jubilados actuales y que, las pensiones de estos trabajadores, serían financiadas por los trabajadores futuros. Todo lo anterior mantenía un supuesto de que, la estructura demográfica de la posguerra, se iba a mantener constante y, por lo tanto, que siempre iban a haber más trabajadores que pensionados.

Hay *dos* factores centrales para este fenómeno demográfico, el cual ha ocasionado que el número de jóvenes por adulto mayor de 65 años decrezca de 10.3 personas entre 15 y 64 años por cada adulto mayor de 65 años en 2017, a 6.4 en 2030:



Esperanza de vida Se estima que aumente, de 74 años en 2010, a 77 años para los hombres y 79 años para las mujeres en el 2030.

Fertilidad La *tasa general de fecundidad* ha disminuido en más de la mitad desde 1975, pasando de 5.73 a 2.19 hijos por mujer en 2010, transformando así la estructura etaria y demográfica del país (Welti-Chanes, 2012).

Por otra parte, la **TASA DE COTIZACIÓN** se refiere a la proporción del salario que es retenido o ahorrado para recibir una pensión al final de la vida laboral. En México, dicha tasa se encuentra por debajo, a nivel internacional (Cuadro 1.2), y van, desde un 6.5 % en el IMSS, pasando por 11.3 % en el ISSSTE, hasta, la más alta, de 16.7 % en el CIJUBILA de CFE. De esta forma, la OCDE (2016a) recomienda un aumento, refiriéndose, específicamente, a la tasa del IMSS. Ahí se muestra que la *tasa de cotización* debería ser entre 13 y 18 % del salario y aportar durante 40 años, para poder tener una *tasas de reemplazo* del 50 % (OCDE, 2016a).

En este sentido, las **TASAS DE REEMPLAZO** son la medida de referencia de la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos (e.g., salario promedio del último año); representan el porcentaje de la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador (CEPAL, 2011). Éstas dependen de la tasa de cotización, de la edad de retiro, del tiempo de cotización, del sueldo y promedio de sueldos que se toman para calcular la pensión. En el caso del modelo de *contribución definida*, también influyen los rendimientos y comisiones. En el *sistema de beneficio definido*, la *tasa de reemplazo* puede alcanzar hasta el 100 % del salario, dependiendo de los años de antigüedad y la edad de retiro, mientras que, en el esquema de *contribución definida*, se está calculando al rededor del 26 %.

Por último, dado que los *sistemas de reparto* dependen de los trabajadores que cotizan en un determinado momento, la **FORMALIDAD** y el acceso a las instituciones de la seguridad social también afectan su sostenibilidad de largo plazo. En 2017, la población de 15 años y más económicamente activa representa 53.6 millones de personas (59.2 % del total de la población), de las cuales 51.9 millones se encuentran ocupadas de acuerdo a cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación Empleo (ENOE) del primer trimestre de 2017 (INEGI, 2017). De igual manera, el INEGI, reporta que 57.2 % de las personas ocupadas, se encuentran laborando en el sector informal, lo que representa alrededor de 29.7 millones de personas (y sus familias) que no están inscritos en algún esquema de seguridad social.

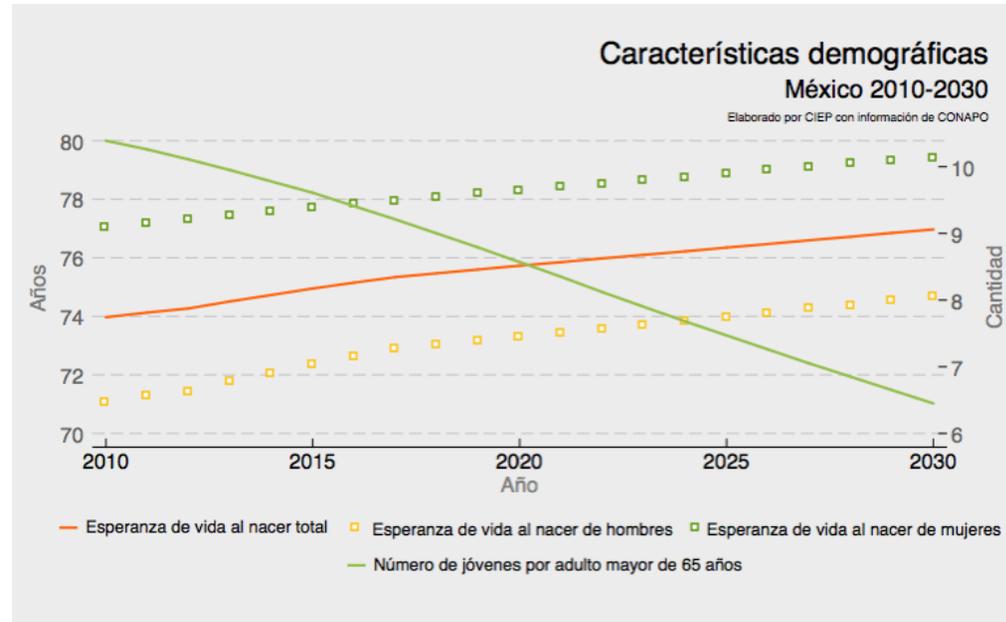


FIGURA 1.2. Población en México: proyecciones demográficas

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de CONAPO (2013).

País	Tasa (%)
Israel	15.0
Australia	De 9.5 a 12.0
Dinamarca	12.0
Chile	10.0
México	6.5
Eslovaquia	6.0
Estonia	6.0
Suecia	2.5 + 4.9
Polonia	2.9
Noruega	2.0

CUADRO 1.2. Pensiones en el mundo: tasas de contribuciones

Dinamarca Se muestra la tasa de contribución típica para planes de ocupación quasi-obligatorios.
Suecia Su tasa de contribución es de 2.5 % para los planes personales y existe un techo para los esquemas públicos. Para los planes ocupacionales quasi-obligatorios, las tasas de contribución son de 4.5 % para niveles bajos de ingresos y 30 % para los niveles altos.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la OCDE (2017b).



1.6 ¿CUÁNTO SE GASTA EN PENSIONES?

Históricamente, los beneficios pensionarios han estado definidos por los contratos colectivos de trabajo, celebrados entre las instituciones empleadoras y los empleados. Sin embargo, la Federación ha tenido que hacer frente, a través de reformas a leyes y de asignaciones presupuestarias, a los compromisos contractuales adquiridos que se volvieron financieramente insostenibles con el paso de los años.

En 1998, después de la reforma al sistema pensionario del IMSS de 1997, el gasto total en pensiones ejecutado a través del PEF fue de \$ 204,489.2 mdp⁴. Esto representó el 8.6 % del gasto total del sector público presupuestario y 1.6 puntos del PIB de dicho año. En total, este monto ha crecido, en promedio anual, 7.2 %, en términos reales, de 1998 al 2016; incluyendo las aportaciones extraordinarias a causa de las reformas a cada uno de los sistemas de pensiones, los fondos pensionarios y las distintas clasificaciones del gasto. En 2009, después de los pagos por bonos compensatorios de la reforma del ISSSTE de 2007 y el cambio al sistema de *cuentas individuales* en la CFE de 2008, el gasto en pensiones contributivas fue de \$ 337,885.6 mdp, lo que representó el 9.2 % del gasto público total y el 2.0 % del PIB. En 11 años, el gasto requerido para el pago de las pensiones y jubilaciones contributivas, obligaciones del Estado, se incrementó en 0.8 puntos del PIB (Figura 1.3).

En el 2012, año en el que se reconoció el nuevo proceso de liquidación de Ferronales y 3 años después de la declaratoria de extinción de LFC, entra en vigor, a nivel nacional, el *Programa de Pensión para Adultos Mayores* (PPAM). En suma, el gasto público total, para cubrir las pensiones contributivas y no contributivas, para 2012, fue de 2.9 % del PIB, equivalentes a \$524,730.0 mdp y al 11.3 % del gasto neto total.

En 2016, después de cambiar el sistema pensionario de Pemex, el gasto neto total por pago de pensiones, contributivas y no contributivas fue de 3.5 % del PIB, equivalentes a \$709,854.0 mdp y al 12.8 % del PEF. A partir de que se *garantizó* a todos los adultos mayores un ingreso mínimo, la proporción del gasto total que se destina al pago de pensiones se ha incrementado, de 2012 a 2017, en 1.4 %, pasando de 11.3 % a 12.8 % del gasto total. Esto implica una reducción en el **ESPACIO FISCAL**⁵ (Heller, 2005); es decir, que se deje de invertir en otros sectores que puedan impulsar el crecimiento y que se asegure la sostenibilidad de largo plazo (Figura 1.4).

⁴ Para efectos de comparación, los montos se presentan en millones de pesos de 2017.

⁵ El espacio fiscal es el margen de maniobra que existe en el presupuesto público para disponer de recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía.

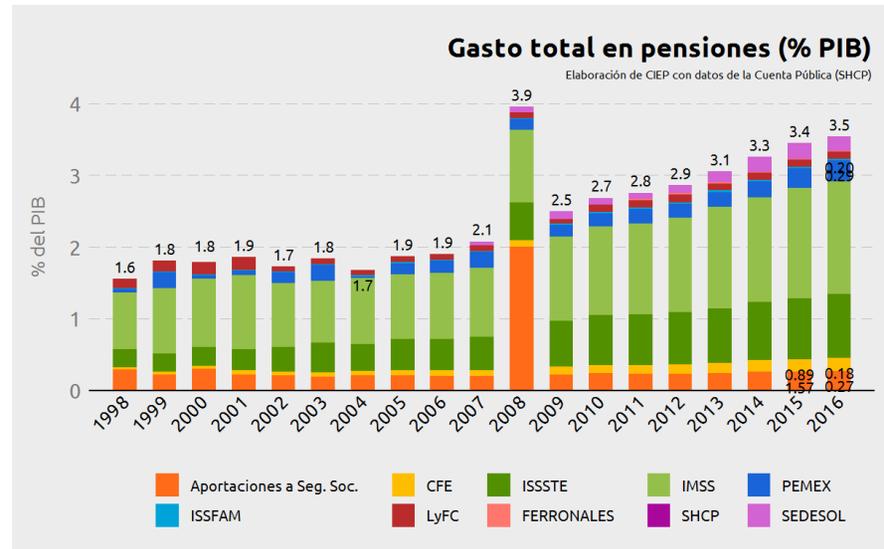


FIGURA 1.3. Pensiones en México: gasto como porcentaje del PIB

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017b).

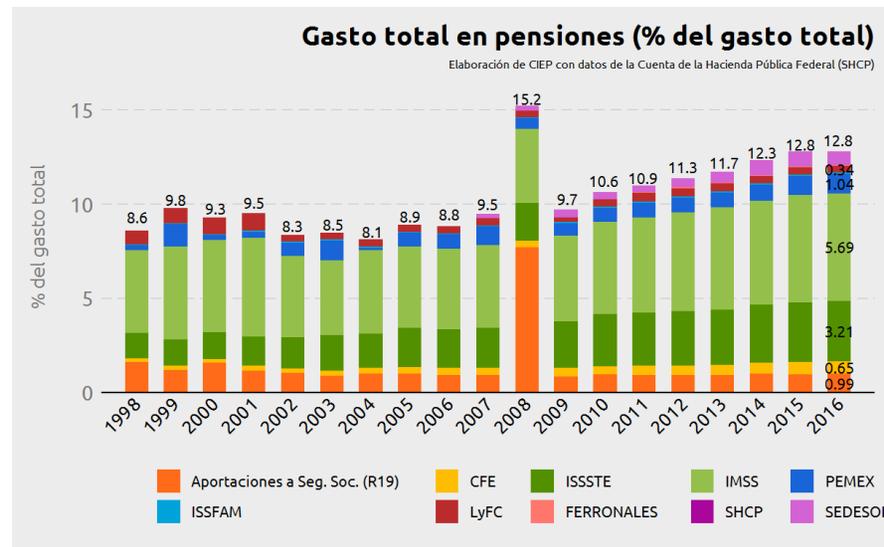


FIGURA 1.4. Pensiones en México: gasto como porcentaje del gasto total

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017b).



Las reformas realizadas a los sistemas de pensiones se hicieron de forma gradual e independiente. Aunque cada una de ellas fue motivada por la presión fiscal que el pago de pensiones implicaba, el gasto público para cumplir con los compromisos adquiridos no ha disminuido. Esto se debe a que las reformas no consideraron un esquema de financiamiento para la **GENERACIÓN EN TRANSICIÓN**, que durará hasta el próximo siglo (Capítulo 2).

1.7 RETOS FISCALES

Considerando las reformas realizadas a los esquemas pensionarios, aún persisten 3 problemas importantes en el financiamiento de las pensiones en México. El primero refleja la *diferencia* entre el presupuesto aprobado para el pago en pensiones y lo que finalmente se termina ejecutando cada año. El segundo es que el gasto público que se asigna para cubrir las pensiones es *inequitativo* entre sistemas y entre generaciones. El tercero, por último, es la *presión fiscal* que la *generación de transición* significa en el corto, mediano y largo plazo.

La principal discusión del presupuesto ocurre durante el *Paquete Económico*, cuando se definen los montos que se gastarán el siguiente año, en cada programa de gobierno, atendiendo a las metas nacionales. Desde el año 2000 al 2016, en promedio, se ha *aprobado* una *cantidad menor* de la necesaria para cumplir con las obligaciones de pago. Entre el 2000 y el 2016, se han gastado, en promedio, cada año, \$43,340.8 mdp *más* de los aprobados para el pago de las pensiones en México (incluyendo todos los subsistemas); esto representa, en promedio, 0.3 % del PIB.

Lo anterior es particularmente cierto para el ISSSTE. En promedio, el instituto ha ejercido un 26.9 % más de lo aprobado cada año. Así como el ISSSTE, el ejercicio para el pago de pensiones de CFE, IMSS y Pemex, han sido 5.7, 6.9 y 3.0 % más de lo aprobado, en promedio, para cada año, entre el 2000 y 2016. Por el contrario, las transferencias administradas por la SHCP⁶, mediante el **RAMO 19**, no se han ejercido en su totalidad, en promedio, durante el mismo período, han sido de 15.9 % menos de lo aprobado. Esta misma situación ocurre con el gasto en pensiones del ISSFAM, LFC y el PPAM, ejerciendo, en promedio, del 2000 al 2016, un 1.9, 1.4 y 5.6 % menos de lo aprobado. Del 2013 al 2016, el gasto en pensiones de Ferronales ha sido, en promedio, 9.3 % menos de lo establecido en el PEF (Figuras 1.5, 1.6 y 1.7).

Las inequidades en el sistema pensionario en México se ve reflejado en el gasto que ejerce la Federación

⁶ Incluyendo el pago de cuotas sociales y otras transferencias para los militares, así como adeudos al IMSS e ISSSTE.

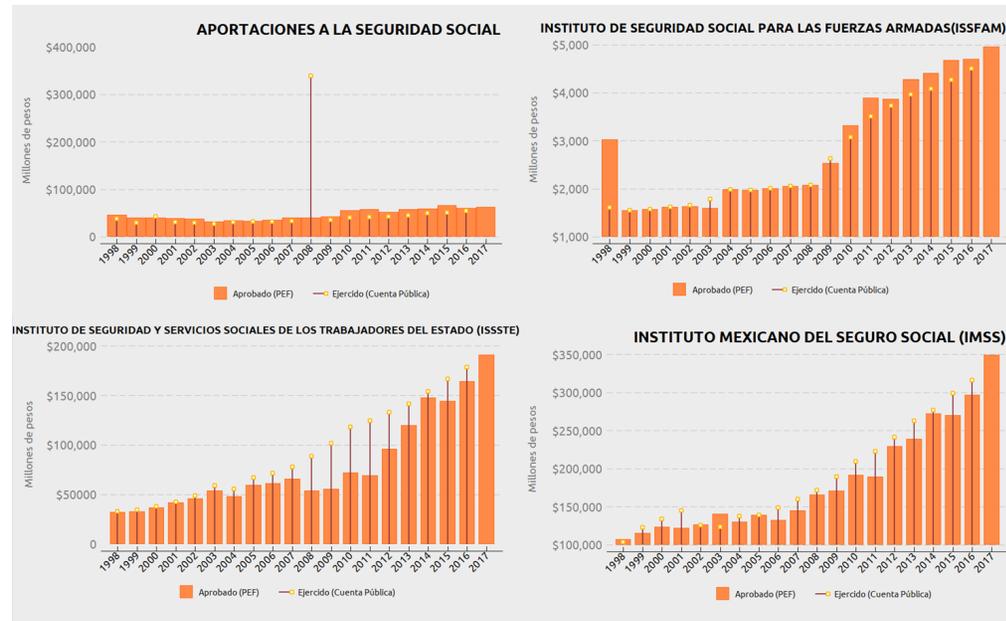


FIGURA 1.5. Pensiones en México: gasto en pensiones aprobado vs. ejercido por instituto de seguridad social

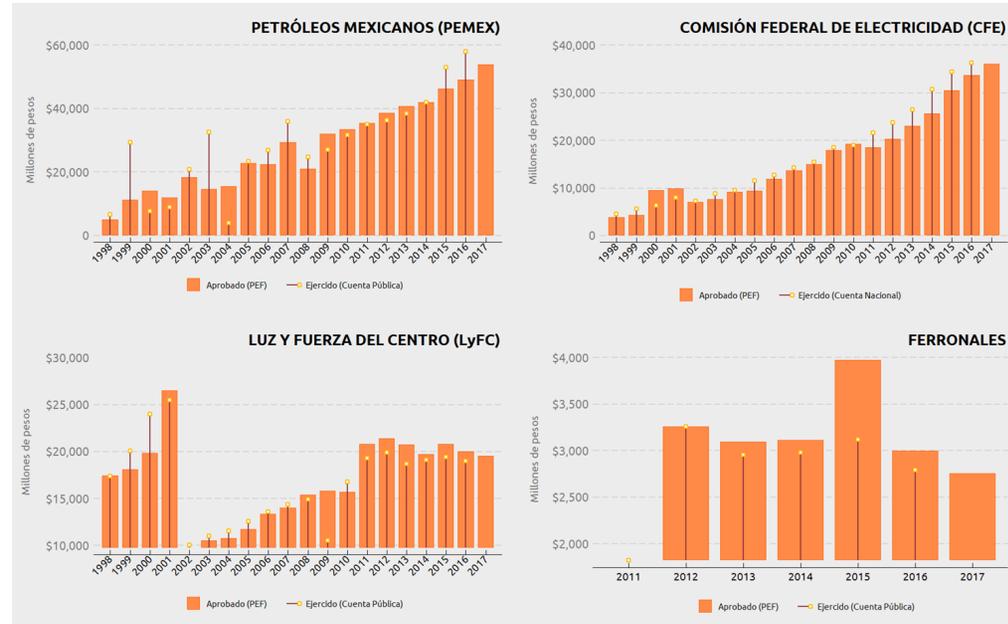
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017b).

por pensionado en cada institución. En 2017, del total del gasto en pensiones (considerando contributivas y no contributivas), el 5.2 % se destina al PPAM, con el 49.9 % de los beneficiarios totales. Del total de gasto en pensiones contributivas, el 48.5 % corre a cargo del IMSS (sin considerar lo administrado por la SHCP), donde se encuentran asegurados el 75.3 % de los pensionados del tipo contributivo. En otras palabras, aproximadamente el 50.0 % del total del presupuesto destinado para el pago de pensiones contributivas se concentra en los ex-trabajadores de alguna institución del gobierno (e.g., ISSSTE, CFE, PEMEX, ISSFAM y las empresas en liquidación), quienes representan el 24.7 % del total de pensionados.

El IMSS concentra a la mayoría de los pensionados que alguna vez aportaron para tener ingresos en su vejez. Según lo aprobado para erogar en el 2017, la Federación gastará \$85,618.6 pesos por pensionado en el IMSS. Sin considerar lo administrado por la SHCP, la mayor diferencia, entre lo asignado por pensionado, según institución, se encuentran el CFE, Pemex y LFC, quienes reciben, en promedio, 8.8, 6.7 y 11.3 veces más que un pensionado del



FIGURA 1.6. Pensiones en México: gasto en pensiones aprobado vs. ejercido de las empresas productivas del Estado



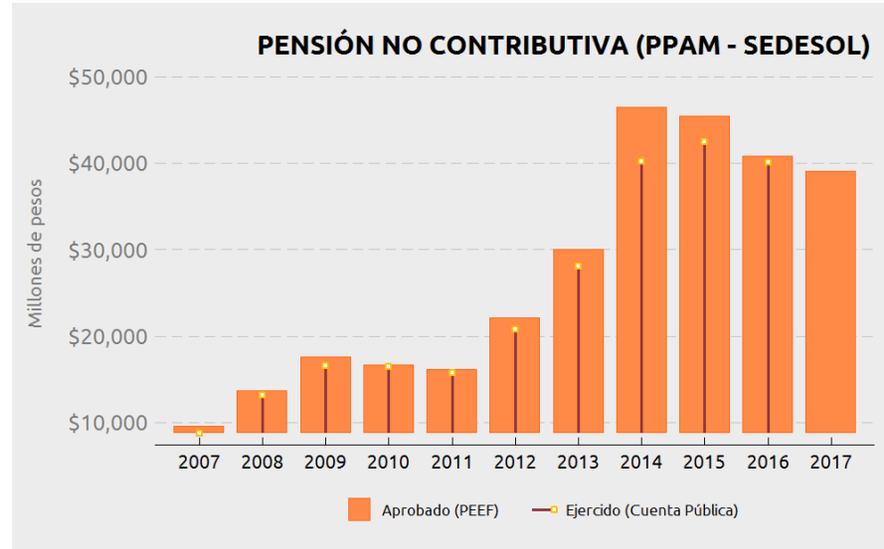
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017b).

IMSS, respectivamente. Los trabajadores pensionados por el ISSSTE y el ISSFAM, recibirán, en promedio, casi el doble que el IMSS, 99.2 y 93.2 % más cada uno. Los pensionados por Ferronales podrían recibir un 12.2 % más que los del IMSS; mientras que, aquéllos que no se encuentran asegurados por una institución de seguridad social, recibirán 91.6 % menos que los del IMSS. Estas diferencias han sido relativamente constantes a través del tiempo (Figura 1.8).

En el año 2000, el gasto total en los sistemas de pensiones representó el 9.3 % del gasto neto total. Diecisiete años después, se prevé que las responsabilidades de pago del pasivo pensionario sean del 15.5 % del presupuesto (subestimadas, en promedio, por 0.3 puntos porcentuales del 2000 al 2016). Este incremento de la proporción destinada al pago de pensiones, aunado al incremento del costo financiero de la deuda y al gasto federalizado, ha traído, como consecuencia, una reducción del *espacio fiscal*. La ASF (2016) menciona que uno de los factores que dan vulnerabilidad a las finanzas públicas son los déficits de los regímenes de pensiones y jubilaciones; ya que el



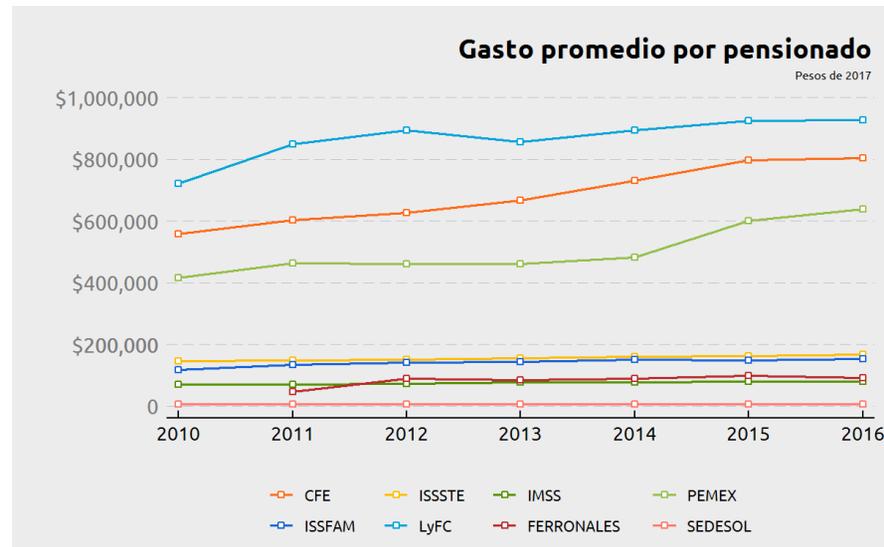
FIGURA 1.7. Pensiones en México: gasto pensiones aprobado vs. ejercido del PPAM



Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017b).

FIGURA 1.8. Pensiones en México: gasto promedio por pensionado



Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017b).



gobierno debe asegurarse de que el aumento del gasto de un sector importante, como es el gasto en pensiones, no termine desplazando al gasto productivo en otras áreas.

Dado que el pago de pensiones bajo el sistema de *beneficio definido* seguirá incrementándose en los próximos años y terminará en el siguiente siglo, el Estado habrá de diseñar mecanismos para ampliar el *espacio fiscal* y poder cumplir con el pago de éstas obligaciones, sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía y promoviendo, además, la equidad entre las generaciones. De no existir alguna reforma para el pago de las obligaciones por pensiones de *beneficio definido*, quienes se encuentran en el régimen de *cuentas individuales*, terminarán pagando no sólo sus propias pensiones, sino también las de las generaciones que los antecedieron.

2 | SISTEMA DE REPARTO: DE LOS TRABAJADORES A LOS PENSIONADOS

Kristobal Miguel Meléndez Aguilar

Investigador

kristobalmelendez@ciep.mx

En 1889, el canciller alemán, Otto Von Bismarck, instauró, en su propio país, las bases del régimen hoy conocido como **SISTEMA DE REPARTO**. Presionado por el marxismo, el cual ya conquistaba gran parte de Europa, ofreció, a las personas mayores de 65 años, cuidados otorgados por el gobierno, con recursos provenientes de la fuerza laboral, en forma de dinero (i.e., pensiones). De esta manera, se incentivaba, a los trabajadores jóvenes, a mantenerse activos durante su vida productiva, mientras liberaba vacantes para la nueva fuerza laboral. El sistema se hizo popular, primero, en Europa y Estados Unidos y, posteriormente, en países en desarrollo, como México.

PREMISA El *sistema de reparto* fue diseñado bajo la premisa de que los trabajadores actuales financiarían, con sus aportaciones presentes, el pago de los pensionados actuales y, cuando los trabajadores presentes lleguen al momento preciso de jubilarse, sus pensiones serían pagadas por los futuros trabajadores.

HACIA UN NUEVO SISTEMA La seguridad social en México empieza a operar bajo el esquema de beneficio definido o reparto con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943. Siguió el mismo modelo otros institutos de seguridad social (ISSSTE, ISSSFAM), empresas del Estado (CFE, PEMEX), banca de desarrollo, entidades federativas, municipios y universidades. En 1997, como resultado de la transición demográfica y los déficits que estaban presentando los sistemas de pensiones, el país comenzó a transitar hacia un nuevo modelo de pensiones llamado **CUENTAS INDIVIDUALES**, iniciando con la reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Sin embargo, para

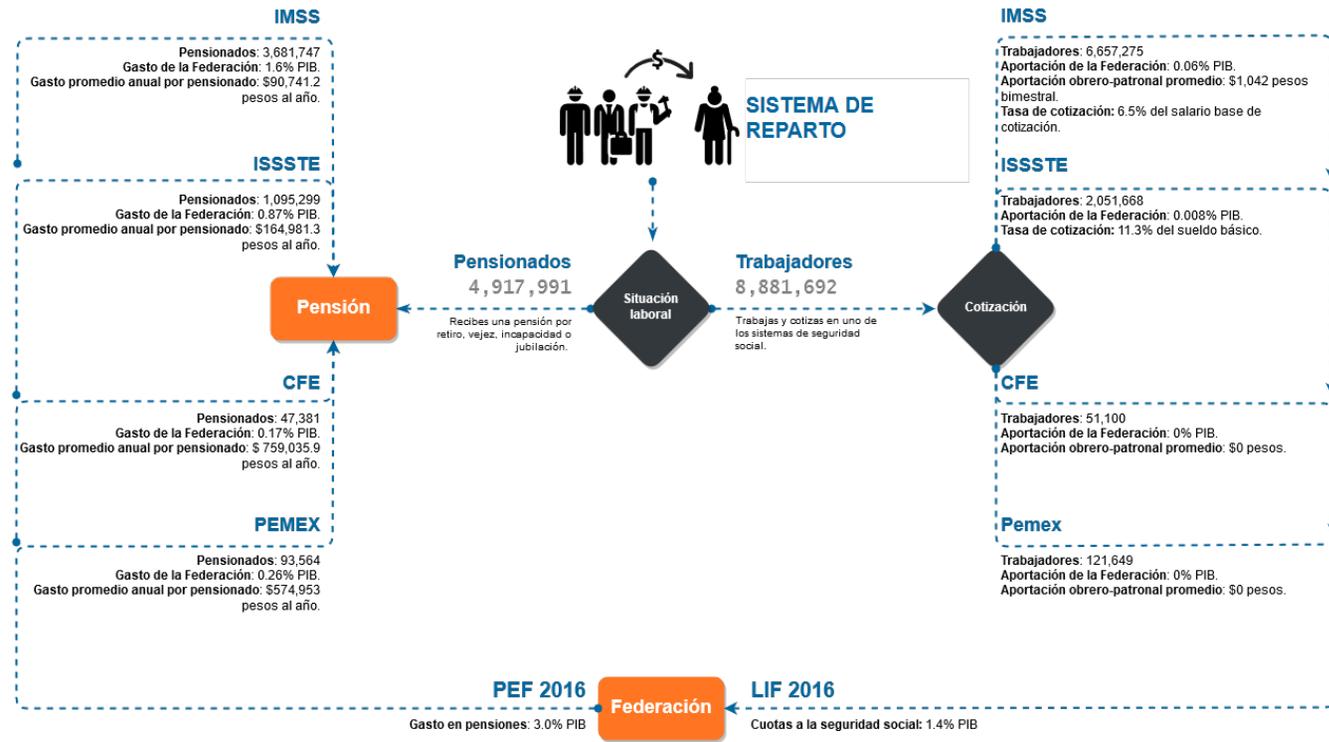


FIGURA 2.1. Sistema de reparto: el flujo de los trabajadores a los pensionados.

Flujos En el esquema de *sistema de reparto*, los trabajadores, sus patrones y la Federación hacen aportaciones que se van a las instituciones correspondientes por medio del *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Las instituciones de seguridad social absorben el dinero de los trabajadores actuales, agrega recursos extras aportados por la Federación y, de esta forma, paga las pensiones, una vez cumplidas las condiciones de jubilación.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del INEGI (2013).



aquéllos que cotizaron *antes* de la fecha de reforma (i.e., bajo la Ley del IMSS de 1973), se les dio la posibilidad de escoger, al momento de su retiro, cualquiera de los dos regímenes¹. Por tanto, existe una fracción de la población que se pensionará con las reglas del modelo anterior de *sistema de reparto*. A esta fracción se le conoce como **GENERACIÓN DE TRANSICIÓN**.

Posteriormente, en 2007, se reformó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cambiando también su sistema de pensiones al nuevo modelo y creando, asimismo, una *generación de transición* con los trabajadores que comenzaron a cotizar *antes* de dicha reforma².

Finalmente, esto mismo ocurrió en las Empresas Productivas del Estado (EPE), tanto en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el 2008, como en Petróleos Mexicanos (Pemex) en el 2016. también en algunos esquemas de pensiones de entidades federativas y universidades.

2.1 APORTACIONES

A continuación, se presentan las **TASAS DE CONTRIBUCIÓN** para obtener una pensión por *sistema de reparto* en el IMSS, ISSSTE, CFE y Pemex. Éstas son financiadas de manera *tripartita*, donde el trabajador (independientemente del régimen de pensión al cual está inscrito), el patrón y la Federación hacen contribuciones.

2.1.1 IMSS Al sistema de reparto del IMSS, se aporta un 6.5 % del *salario base de cotización*³ (SBC) de los trabajadores que están amparados por la Ley del IMSS de 1973, más las cuotas sociales, según el nivel de salario (Cuadro 2.1).

2.1.2 ISSSTE Al sistema de reparto del ISSSTE, se aporta el 11.3 % del *sueldo básico*⁴ de los trabajadores que ingresaron a la institución antes de 2007 (Cuadro 2.2). El trabajador aporta el 6.125 %, el patrón 3.175 % y el gobierno federal 2 %.

¹ Este caso solo se presenta para los trabajadores del IMSS-asegurador.

² Para el ISSSTE los trabajadores seleccionaron el esquema de pensiones al momento de la reforma, lo que da como resultado una población cerrada correspondiente a la generación de transición.

³ Las contribuciones se pagan sobre el salario base de cotización. Éste se calcula con el salario diario integrado que es la suma del salario diario más las prestaciones de ley.

⁴ El sueldo básico es el sueldo tabular correspondiente al puesto.

**CUADRO 2.1. Sistema de reparto:** cuotas mínimas obligatorias al IMSS

	Retiro	Cesantía en edad avanzada y vejez	Total
Trabajador	0.000	1.125	1.125
Patrón	2.000	3.150	5.150
Federación	0.000	0.225	0.225
Total	2.000	4.500	6.500

Nota 1 La aportación federal de 0.225 % se forma con el 7.143 % de las aportaciones patronales para cesantía en edad avanzada y vejez.

Nota 2 La Federación aporta, *adicionalmente*, una cuota social, por cada día trabajado y cotizado, a trabajadores con SBC menor a 15 veces el salario mínimo (SM). El monto se actualiza trimestralmente con la inflación.

Cuotas sociales 1 SM: \$4.9 pesos, 5 SM: \$4.5, 10 SM: \$4.3, 15 SM: \$4.3 y más 15 SM: \$0.0, vigentes a julio 2015.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del IMSS (2014).

CUADRO 2.2. Sistema de reparto: cuotas mínimas obligatorias al ISSSTE

	Retiro	Cesantía en edad avanzada y vejez	Total
Trabajador	0.000	6.125	6.125
Patrón	0.000	3.175	3.175
Federación	2.000	0.000	2.000
Total	2.000	9.300	11.300

Nota 1 El ISSSTE aporta una cuota fija equivalente a 5,5 % del salario mínimo vigente de la Ciudad de México.

Nota 2 En este caso, el patrón también es parte del gobierno. Por lo tanto, ambas cuotas provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuota social En 2017, la cuota social equivalía a \$4.8.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del ISSSTE (2017c).

Cabe mencionar que, aunque se hace la diferencia en la proporción de aportación por actor, la realidad es que los recursos provienen de la misma fuente: El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

- 2.1.3 CFE** Al sistema de reparto de la CFE, los trabajadores *no aportan para su jubilación*. Todo el gasto es a cargo de la empresa porque es considerado como una prestación laboral (CFE-Suterm, 2016). El sistema de reparto es el que rige a los trabajadores permanentes que laboraban en CFE antes del mes de agosto de 2008 y a los pensionados



vigentes.

- 2.1.4 PEMEX** Al sistema de reparto de Pemex, los trabajadores *no aportan para su jubilación*. Todo el gasto es a cargo de la empresa porque es considerado como una prestación laboral (Pemex-STPRM, 2015). El esquema de beneficio definido de esta empresa considera a los trabajadores sindicalizados y a los trabajadores de confianza que optaron por permanecer en él a partir de la reforma que sufrió su sistema de pensiones en 2015 (entró en vigor en 2016).

En las dos últimas empresas del estado existen incentivos de pensionarse a edades anteriores a los 65 años de edad porque la tasa de reemplazo si cumple con la antigüedad es alta. Asimismo, conviene reportar mayores ingresos en los últimos años de trabajo porque el cálculo de la pensión se basa en el promedio de los últimos 4 años.

2.2 FEDERACIÓN: GARANTE DE LAS PENSIONES

El *sistema de reparto* fue diseñado con la premisa de que las aportaciones de los trabajadores *actuales* serían siempre suficientes para financiar la pensión de los jubilados. Sin embargo, debido a reducción de la fertilidad y a los avances en la salud, la cantidad relativa de adultos mayores ha incrementado, así como el número relativo de trabajadores ha disminuido⁵ (CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública), 2017). Dado que no es *política y jurídicamente* viable una reducción en las pensiones, dejando éstas fijas (beneficio definido), se requieren más recursos de los que actualmente se aportan por medio de *cuotas a la seguridad social* (Figura 2.1). Por lo tanto, ahora el gobierno debe destinar mayor presupuesto para financiar las pensiones. Por estas razones, el sistema de pensiones mexicano requirió una transformación importante en los años noventa.

Antes de la reforma, el déficit actuarial del IMSS era el 61.4 % del PIB (OCDE, 2016b). Con la reforma de 1997, el déficit actuarial del IMSS disminuyó a 44.1 % del PIB, representando un ahorro para el gobierno del 17.3 % del PIB (OCDE, 2016b). Previo a la reforma, el déficit actuarial del ISSSTE representaba el 45.6 % del PIB (OCDE, 2016b). Con

⁵ En 1930, los adultos mayores de 60 años eran el 4 % de la población total. Para 2015, eran el 9 %. Para 2050, se estima que sean más del 25 %.



la reforma de 2007, diez años después de la reforma del IMSS, el déficit actuarial del ISSSTE disminuyó a 23 % del PIB, representando un ahorro para el gobierno del 22.6 % del PIB (OCDE, 2016b). Antes de la reforma, el déficit actuarial del total de empresas del gobierno era del 8.6 % del PIB (OCDE, 2016b). Con las reformas a la CFE y a Pemex, el gobierno ahorró 2.6 % del PIB (OCDE, 2016b).

La problemática central radica en la *generación de transición*, ante un escenario donde los nuevos trabajadores ya no estarán aportando a los pensionados actuales. Por lo tanto, el gobierno es el que entra como garante y es quien termina aportando dichos recursos a través de ingresos obtenidos por fuentes adicionales como los impuestos.

2.3 CONDICIONES DE JUBILACIÓN

Para que el pensionado pueda vivir dignamente, se estima que el monto de la pensión debe ser al menos el 40 % del último sueldo y de forma óptima el 75 % (Mariela Sánchez, 2014). A este porcentaje, se le conoce como **TASA DE REEMPLAZO**.

2.3.1 IMSS Las pensiones del IMSS por *sistema de reparto* pueden ser por *cesantía en edad avanzada o por vejez*⁶. Estas pensiones están amparadas por el *Seguro de Retiro, Cesantía por Edad Avanzada y Vejez*. Los requisitos para disfrutar de una pensión por *sistema de reparto* por parte de la Ley del IMSS de 1973 son:

- tener más de 60 años de edad para pensión por cesantía en edad avanzada⁷,
- tener más de 65 años de edad para pensión por vejez⁸,
- tener 500 semanas de cotización,
- causar baja en el Régimen Obligatorio de la ley del Seguro Social, y
- estar privado de trabajo remunerado.

⁶ Las pensiones por invalidez y vida son sólo el 0.5 % del total (IMSS, 2016).

⁷ Cumple con las semanas de cotización requeridas y tiene 60 años

⁸ Cumple con el requisito de edad aunque no haya cotizado el tiempo requerido



La *tasa de reemplazo* de la pensión del IMSS por *sistema de reparto* (IMSS, 1994) es el promedio del salario básico de cotización (SBC) de los últimos 5 años laborales del asegurado y de la edad de retiro, si:

Por Cesantía en Edad Avanzada:

- Se jubila a los 60 años, recibirá 75 % del SBC promedio.
- Se jubila a los 61 años, recibirá 80 % del SBC promedio.
- Se jubila a los 62 años, recibirá 85 % del SBC promedio.
- Se jubila a los 63 años, recibirá 90 % del SBC promedio.
- Se jubila a los 64 años, recibirá 95 % del SBC promedio.

Por Vejez:

- Se jubila a los 65 años, recibirá 100 % del SBC promedio.

2.3.2 ISSSTE Los requisitos y condiciones para disfrutar de una pensión por *sistema de reparto* del ISSSTE (Régimen Décimo Transitorio) son (Cuadro 2.3):

- haber ingresado al ISSSTE antes de 2007 y haber decidido permanecer en el régimen Decimo Transitorio,
- la pensión está topada en diez salarios mínimos,
- la pensión se calcula con el promedio de sueldos de los últimos 3 años.

De 10 a 14 años de cotización:

- Si se jubila a los 65 años en 2018, recibirá una tasa de reemplazo máxima del 40 %.



- Por cada año más de espera para jubilarse recibirá 2 % más de tasa de reemplazo, hasta llegar a 70 años con una tasa de reemplazo máxima del 50 % en 2018.

Con al menos 15 años de cotización:

- Si se jubila a los 60 años en 2018, con 15 años de cotización recibirá una *tasa de reemplazo* máxima del 50 %.
- Por cada año más de cotización, recibirá 2.5 % más de *tasa de reemplazo*, hasta llegar a 25 años de cotización, con una tasa del 75 % en 2018.
- Por cada año más de cotización, recibirá 5 % más de *tasa de reemplazo*, hasta llegar a 30 años de cotización, con una tasa del 100 % en 2018 para hombres.
- Las mujeres podrán gozar de una pensión con una *tasa de reemplazo* máxima del 100 % desde 28 años de servicio.
- Las edades de jubilación para recibir una pensión con *tasa de reemplazo* máxima del 100 % será de 60 años para los hombres y 58 años para las mujeres en 2028. De 2009 a 2028, la edad para jubilarse varía 1 año por cada 2 años que transcurre de tiempo.

2.3.3 CFE Los requisitos y condiciones para disfrutar de una pensión por *sistema de reparto* de CFE, amparada por el Contrato Colectivo de Trabajo 2016-2018 (CFE-Suterm, 2016) son:

- tener antigüedad anterior al 8 de agosto de 2008, y



Beneficiarios	Años de cotización	Edad de jubilación en 2009	Edad de jubilación en 2018	Tasa de reemplazo
Todos	(10-14)	60	65	40 %
Todos	(10-14)	61	66	42 %
Todos	(10-14)	62	67	44 %
Todos	(10-14)	63	68	46 %
Todos	(10-14)	64	69	48 %
Todos	(10-14)	65	70	50 %
Todos	15	55	60	50 %
Todos	16	55	60	52.5 %
Todos	17	55	60	55 %
Todos	18	55	60	57.5 %
Todos	19	55	60	60 %
Todos	20	55	60	62.5 %
Todos	21	55	60	65 %
Todos	22	55	60	67.5 %
Todos	23	55	60	70 %
Todos	24	55	60	72.5 %
Todos	25	55	60	75 %
Todos	26	55	60	80 %
Todos	27	55	60	85 %
Hombres	28	55	60	90 %
Hombres	29	55	60	95 %
Hombres	30	50	60 (2028)	100 %
Mujeres	28	48	58 (2028)	100 %

CUADRO 2.3. Sistema de reparto: tasas de reemplazo del ISSSTE

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de OCDE-CONSAR (2016).

- la *tasa de reemplazo* se calcula con el promedio de los sueldos de los últimos 4 años.

Sin límite de edad:

- Para jubilarse con una *tasa de reemplazo* del 100 %, los hombres deben haber trabajado al menos 30 años. Si en 2017 tenían al menos 27 años de servicio, por cada año menos de servicio que tengan en 2017, requerirán un año más para jubilarse hasta llegar a los 40 años (ver Cuadro 2.4).



- Para jubilarse con una *tasa de reemplazo* del 100 %, las mujeres deben haber trabajado al menos 25 años. Si en 2017 tenían al menos 23 años de servicio; por cada año menos de servicio que tengan en 2017, requerirán un año más para jubilarse hasta llegar a los 35 años (ver Cuadro 2.5).

Con límite de edad:

- Para jubilarse a los 55 años, con una *tasa de reemplazo* del 100 %, los hombres deben haber trabajado al menos 25 años, si en 2017 tenían al menos 27 años de servicio; por cada año menos de servicio que tengan en 2017 requerirán un año más para jubilarse hasta llegar a los 65 años (Cuadro 2.4).
- Para jubilarse a los 55 años, con una *tasa de reemplazo* del 100 %, las mujeres deben haber trabajado al menos 25 años, si en 2017 tenían 22 o 21 años de servicio; por cada año menos de servicio que tengan en 2017, requerirán un año más para jubilarse hasta llegar a los 60 años (Cuadro 2.5).

Por riesgo de trabajo:

- Si no se tienen los requisitos para jubilarse con o sin límite de edad, podrán gozar de una pensión con una *tasa de reemplazo* desde el 60 %, si la causa de no alcanzar los años fue por riesgo de trabajo (Cuadro 2.6).



CUADRO 2.4. Sistema de reparto: condiciones para que un hombre alcance tasa de reemplazo del 100 % en la CFE

Años de servicio a enero de 2017	Años de servicio sin límite de edad	Años de servicio con límite de edad	Años de límite de edad
>= 27	30	25	55
26	31	26	56
25	32	27	57
24	33	28	58
23	34	29	59
22	35	30	60
21	36	30	61
20	37	30	62
19	38	30	63
18	39	30	64
<= 17	40	30	65

N/A

No Aplica.

Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de CFE-Suterm (2016).

CUADRO 2.5. Sistema de reparto: condiciones para que una mujer alcance tasa de reemplazo del 100 % en la CFE

Años de servicio a enero de 2017	Años de servicio sin límite de edad	Años de servicio con límite de edad	Años de límite de edad
>= 23	25	N/A	N/A
22	26	25	55
21	27	25	55
20	28	26	56
19	29	27	57
18	30	28	58
17	31	29	59
16	32	30	60
15	33	30	60
14	34	30	60
<= 13	35	30	60

N/A

No Aplica.

Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de CFE-Suterm (2016).



Años de cotización	Tasa de reemplazo
10 años	60 %
11 años	62 %
12 años	64 %
13 años	66 %
14 años	68 %
15 años	70 %
16 años	72 %
17 años	74 %
18 años	76 %
19 años	78 %
20 a 25 años	80 %
26 años	82 %
27 a 28 años	84 %
29 años	86 %
30 a 31 años	88 %
32 años	90 %
33 a 34 años	92 %
35 años	94 %
36 a 37 años	96 %
38 años	98 %
39 a 40 años	100 %

CUADRO 2.6. Sistema de reparto: tasas de reemplazo por riesgos de trabajo en la CFE

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de CFE-Suterm (2016).

2.3.4 PEMEX Los requisitos y condiciones para que los trabajadores sindicalizados puedan disfrutar de una pensión por *sistema de reparto* de Pemex, amparada por el Contrato Colectivo de Trabajo 2015 (Pemex-STPRM, 2015) son:

- para tener una *tasa de reemplazo* del 100 %, debe tener al menos 15 años de antigüedad en 2015 para jubilarse a los 55 años de edad, con al menos 30 años de antigüedad;
- si tiene menos de 15 años de antigüedad en 2015, para obtener una *tasa de reemplazo* del 100 %, se podrá jubilar a los 60 años de edad y 30 años de antigüedad;



- si se jubila con 60 años y al menos 25 años de servicios, se podrá gozar de una pensión de al menos el 80 % del salario promedio del último año; y
- se puede jubilar a cualquier edad, si tiene 35 años o más de servicios, y obtener una *tasa de reemplazo* del 100 %.

2.4 CONTEXTO INTERNACIONAL

A continuación, se describen los *sistemas de reparto* de 4 países de la OCDE (International Social Security Association, 2017): Japón, Finlandia, Canadá y Estados Unidos. A partir del análisis de estos países, se puede identificar cómo se financian y cuáles son los requisitos para gozar de dicha pensión; así como las principales diferencias con el sistema de reparto mexicano.

2.4.1 JAPÓN

El sistema de pensiones japonés cuenta con dos modelos (International Social Security Association, 2017): uno, de tarifa única proveniente del programa nacional de pensiones y, otro, basado en los ingresos (Seguro de Pensión de los Empleados o *Employee Pension Insurance* o EPI). Si están afiliados al programa nacional de pensiones, las contribuciones son obligatorias para los residentes de 20 a 59 años. Las contribuciones son voluntarias para los residentes de 60 a 64 años. Quienes estén afiliados al EPI, contribuyen mientras estén empleados y sean menores de 70 años. Como requisito para ser pensionado en Japón, por el sistema nacional de pensiones, se debe tener al menos 65 años y contar con un mínimo de 25 años de contribuciones. Para disfrutar de una pensión completa (máxima) del sistema nacional de pensiones, es necesario contar con al menos 40 años de contribuciones. El EPI se paga a partir de los 60 años (aumentará a 65 años en 2025 para hombres y 2030 para mujeres) y se debe contar con al menos 25 años de contribuciones.

El financiamiento del programa nacional de pensiones japonés no proviene del empleador, pues éste no hace contribuciones directamente. Los fondos provienen de aportaciones de \$16,260 yenes⁹ al mes de empleados y autoempleados, a marzo de 2017. Para septiembre de 2017, la aportación incrementará a \$16,900 yenes¹⁰ al mes.

⁹ Equivalente a \$159 dólares.

¹⁰ Equivalente a \$165 dólares.



Adicionalmente, el gobierno aporta el 50 % de los beneficios y los costos administrativos.

Para el financiamiento del EPI, los fondos provienen de *tasas de contribución* del empleado y los empleadores. Las *tasas de contribución* del empleado son de 8.7 %, con un aumento a 9.2 % en septiembre de 2017. Las ganancias mínimas y máximas para calcular contribuciones, en 2014, eran de \$98,000¹¹ y \$620,000 yenes¹² al mes respectivamente. El empleador contribuye con las mismas tasas y el gobierno aporta los costos administrativos. Los autoempleados generalmente no tienen EPI, sino que su pensión esta en el sistema nacional de pensiones.

La pensión completa del programa nacional de pensiones japonés es de \$780,100 yenes¹³ al mes. Este monto puede reducirse, dependiendo del número de contribuciones pagadas y acreditadas. El monto de pensión que proviene del EPI depende del salario promedio durante toda la vida, multiplicado por un coeficiente que incluye la edad y el número de meses de cobertura. La pensión se reduce si la pensión y el salario combinado exceden de un máximo predeterminado. La tasa de reemplazo en Japón para hombres y mujeres es de 40.4 % (OCDE, 2017b). En Japón, en 2015, existían 46 personas mayores de 65 años por cada 100 personas de entre 20 y 64 años (OCDE, 2017c).

2.4.2 FINLANDIA El *sistema de reparto* finlandés requiere edades de retiro que van de 63 hasta 68 años (International Social Security Association, 2017). Existen diferentes leyes de pensiones de acuerdo a diferentes tipos de trabajadores (del Estado, marítimos, etc.) y cada ley tiene reglas ligeramente diferentes. En promedio, los empleados aportan 5.7 % del salario bruto, si son menores de 53 años y 7.3 % si son mayores de 53 años. Para el empleador, la contribución promedio es del 18 % de la nómina. El gobierno aporta las contribuciones de los estudiantes y de cuidadores de infantes menores de 3 años sin sueldo.

El monto total de la pensión depende del ingreso promedio en la vida laboral del asegurado. La tasa de acumulación es de 1.5 % para las personas entre 18 y 52 años; 1.9 % entre 53 y 62 años; y 4.5 % entre 63 y 67 años. La pensión es ajustada de acuerdo a la expectativa de vida. De esta forma, la *tasa de reemplazo* en Finlandia alcanza

¹¹ Equivalente a \$956 dólares.

¹² Equivalente a \$6,048 dólares.

¹³ Equivalente a \$7,609 dólares.



un 63.5 % para hombres y mujeres (OCDE, 2017b).

2.4.3 CANADÁ El *sistema de reparto* canadiense (International Social Security Association, 2017) está basado en los ingresos. Los principales planes son: el Plan de Pensiones de Canadá (CPP) y el Plan de Pensiones de Quebec (QPP). Éstos protegen a los empleados y autoempleados en Canadá. Las pensiones son pagaderas a los 65 años, con al menos un año de contribuciones válidas. En 2016, los empleados aportaban 5 % de los ingresos cubiertos en el CPP y 5.3 % en el QPP. Los autoempleados aportaban 9.9 % en el CPP y 10.7 % en el QPP. Existe un ingreso mínimo y máximo para calcular las contribuciones. Los empleadores aportan los mismos porcentajes que el empleado.

La pensión completa se paga a partir de los 65 años y representa aproximadamente el 25 % del ingreso promedio mensual del asegurado, durante el periodo de contribuciones (ajustado por el índice de precios). En el CPP, el 17 % de los meses con el menor ingreso no son contabilizados para el promedio; en el caso del QPP, el 15 % de dichos meses no son contabilizados. En Canada, en 2015, existían 25 personas mayores de 65 años por cada 100 personas de entre 20 y 64 años (OCDE, 2017c).

2.4.4 ESTADOS UNIDOS El *sistema de reparto* de Estados Unidos protege a todas las personas empleadas, aquellas personas autoempleadas, con al menos \$400 dolares netos al año, y a los empleados domésticos con al menos \$1,900 dólares de ingresos brutos al año (International Social Security Association, 2017). La pensión es pagadera a los 66 años de edad para quienes nacieron antes de 1954. Para aquellos que nacieron después, la edad mínima para su pensión va aumentando gradualmente por meses hasta llegar a 67 años en 2027.

El empleado y el empleador contribuyen, cada uno, con el 6.2 % de los ingresos cubiertos y los autoempleados con el 12.4 %. Hay un límite superior de ingresos para calcular las contribuciones. El gobierno aporta una parte de los impuestos etiquetados a las pensiones. La pensión se basa en el promedio de los 35 años de mayores ingresos de los asegurados. De esta manera, la *tasa de reemplazo* en Estados Unidos es de 44.8 % para hombres y mujeres (OCDE, 2017b).

En comparación con el sistema de reparto en México, los países descritos anteriormente presentan, en sus



sistemas de pensiones, tasas de cotización más altas y tasas de reemplazo más bajas. La edad de retiro promedio en México es más bajas, dado que podemos encontrar edades de retiro de 55 a 65 años de edad, mientras que en Finlandia llega hasta 68 años. Otra característica es que los sistemas de pensiones de reparto incluyen a los individuos autoempleados y ellos cubren la totalidad de la tasa de cotización. En el caso de los empleados, la tasa de cotización se divide entre el empleado y el empleador. Este esquema no figura en México por la alta proporción de población económicamente activa ocupada en el sector informal.

2.5 RETOS FISCALES PARA LA GENERACIÓN DE TRANSICIÓN Y EL PAGO DE PENSIONES

El gasto en pensiones de la **GENERACIÓN DE TRANSICIÓN** en conjunto representa una presión considerable al gasto total del país. En 2017, el presupuesto destinado al pago de pensiones de reparto representa cerca de 97 % del gasto total en pensiones contributivas y asciende a casi 700,000 mdp para 4.9 millones de pensionados. Este tipo de gasto tiende a crecer dado que año con año aumenta el número de trabajadores que se pensionarán bajo los distintos esquemas de reparto, alcanzando un punto máximo en 2034 para el IMSS, 2035 para ISSSTE, 2030 para CFE y 2055 para PEMEX ASF (2016, 2015a,d). La Auditoría Superior de la Federación estima que las obligaciones de pago de pensiones para la generación de transición de las instituciones federales más grandes terminé hasta 2120.

Otra forma de medir la magnitud del costo que el sistema de pensiones de beneficio definido representa en el largo plazo o de las pensiones que se pagarán a la generación de transición en su totalidad, es a través de las valuaciones financieras y actuariales que cada institución lleva a cabo para reconocer este problema. Asimismo, algunos autores han elaborado estos ejercicios para dimensionar el problema. Sin embargo, los cálculos son diferentes entre ellos, debido a las diferencias en las metodologías de cálculo, información utilizada, el año en el que se realizan los ejercicios y los supuestos que se utilizan. En el cuadro 2.7 se expone el cálculo de este costo por distintos autores. Se muestra que de acuerdo a autores independientes, las obligaciones por pago de pensiones de sistema completo llega a ser mayor al 100 % del PIB, mientras que las valuaciones realizadas por las dependencias muestran porcentajes menores.

La generación de transición es resultado de las reformas que se han llevado a cabo en el país desde 1997, cuya finalidad es pasar de un esquema de reparto a uno de cuentas individuales en su totalidad. Como se ha mencionado, el gasto destinado al modelo de beneficio definido es muy alto, pues los pensionados siguen



CUADRO 2.7. Sistema de reparto: obligaciones de pago de pensiones a 100 años (% del PIB)

Institución	Valuaciones por instituciones (a)	ASF	Vázquez Colmenares (2012)	Aguirre Farías (2012)
IMSS	10.9 % (b)	26.1 %	-	49.3 %
ISSSTE	29.8 % (c)	2.2 %	-	40.6 %
PEMEX	6.9 % (d)	8.5 %	-	16.0 %
CFE	0.6 %	3.4 %	-	-
Otros	-	26.2 %	-	14.1 %
Total	N/A	66.5 %	104.0 %	120.0 %

- a** Cada institución o SHCP lleva a cabo su valuación financiera y actuarial.
- b** La valuación del IMSS se realizó con información de 2014.
- c** La valuación del ISSSTE se realizó con información de 2013.
- d** Las valuaciones de PEMEX y CFE se realizó con información de 2015.
- N/A** No Aplica.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2016); IMSS (2015); ISSSTE (2014); SHCP (2016a,b); Vázquez Colmenares (2012); Aguirre Farías (2012).

conservando los derechos y privilegios de las leyes anteriores, en las que es posible alcanzar tasas de reemplazo superiores al 60 % en promedio. Esta situación ha generado una injusticia actuarial porque los recursos aportados a través de las cotizaciones y aportaciones de los trabajadores, empleadores y gobierno no fueron suficientes para pagar el nivel de pensiones que se están pagando actualmente y se seguirán pagando, de no haber cambios. Además, en algunas instituciones y empresas del estado, las pensiones son mayores, principalmente para los trabajadores del sector público, generando así inequidades. Por otro lado, la desigualdad intergeneracional es inminente, ya que distintas fuentes consideran que las pensiones de reparto terminarán de pagarse hasta 2120, lo que significa que la generación del milenio (los nacidos entre 1984 y 2000 (PwC; University of Southern California and the London Business School, 2013)) y la siguiente generación tendrán que ahorrar para sus pensiones, pero también tendrán que pagar por las pensiones de las generaciones antecesoras vía impuestos.

Por otro lado, aquellos trabajadores del sector formal y los que aporten a sus pensiones de manera voluntaria a una cuenta individual enfrentarán otro tipo de problemas relacionados con los rendimientos que obtienen por las inversiones que se hacen con sus ahorros, las comisiones que les cobran por administrarlos, el tiempo que



ahorran, entre otros elementos que afectarán al nivel y tipo de pensión que podrían obtener. El siguiente capítulo ahondará en el esquema de *contribución definida o cuentas individuales*.

3 | CUENTAS INDIVIDUALES: EL AHORRO PROPIO PARA EL RETIRO

Ricardo Cantú Calderón

Investigador asociado
ricardocantu@ciep.mx

Alejandro Limón Portillo

Investigador
alejandrolimon@ciep.mx

Con el cambio en la composición demográfica y el avance de la ciencia médica, la esperanza de vida de los ciudadanos aumentó, lo que ha incrementado la cantidad de adultos mayores. Junto con éstas, también creció el gasto público de las pensiones que estaban bajo el esquema del *sistema de reparto*. El gobierno mexicano, con el fin de reducir la presión fiscal que dicho cambio demográfico suscitó¹, decidió migrar a un nuevo régimen: el denominado **CUENTAS INDIVIDUALES**.

PREMISA En el esquema de *cuentas individuales*, el trabajador reserva una fracción de sus ingresos durante su vida laboral, en una cuenta especial, que le genera rendimientos y que puede retirar una vez cumplidos los requisitos de edad y años de cotización (los cuales varían según la institución desde donde el ahorrador cotiza). De esta manera, el trabajador—y no el gobierno—ahorra su propia pensión mientras está activamente generando ingresos, independizándose así, teóricamente, de las presiones del gasto público y de la estructura demográfica del país.

DESDE UN VIEJO MODELO En México, la transición hacia el nuevo modelo del sistema de pensiones comenzó, en 1995, en el sector privado, cuando se reformó la Ley del Seguro Social. De esta forma, en el año 1997, se instruye que, todo trabajador del sector privado que comience a cotizar después del 1 de julio de dicho año, lo hará bajo el nuevo régimen de

¹ De 1975 a 2010, la esperanza de vida pasó de 65 a 74 años, la edad promedio de retiro se redujo de 62 a 56 años. Por lo tanto, el tiempo de pago de pensión pasó de 2.5 a 21 años y la razón trabajadores por pensionado se redujo de 16.2:1 a 3.7:1 (CEFP, 2009)



FIGURA 3.1. Cuentas individuales: el flujo del presente al futuro

Flujos Los trabajadores, sus patrones y la Federación hacen aportaciones a sus cuentas de ahorro para el retiro. Todo trabajador que esté bajo este régimen tiene sus ahorros en una AFORE. Ésta administra el dinero para obtener rendimientos y, finalmente, una vez cumplidas las condiciones de jubilación, les regresa los recursos a los trabajadores en forma de *renta vitalicia*, *retiro programado* o *pensión mínima garantizada*.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de INEGI (2013).



cuentas individuales.

Diez años después, en 2007, se estableció, por medio de una reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que, los trabajadores del sector público que comiencen a cotizar después del 1 de abril de 2007, tendrán una *cuenta individual* en donde depositar sus ahorros para el retiro. Finalmente, el cambio a *cuentas individuales* sucedió en las Empresas Productivas del Estado (EPEs): Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex).

CFE Para el caso de la empresa eléctrica, el cambio a *cuentas individuales* comenzó el 18 de agosto de 2008. A partir de entonces, se determinó que los trabajadores que comenzaran a cotizar a partir de esa fecha, lo harían bajo este nuevo régimen en el IMSS. Adicionalmente, se crea un programa complementario llamado *Cuenta Individual de Jubilación* (CIJUBILA) constituido por la CFE y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM). Su fin es el de complementar los beneficios provistos por la ley del IMSS.

Adicionalmente, el gobierno federal anunció, en noviembre 2016, que, con el fin de reducir el pasivo laboral de la CFE, asumiría la obligación del pago de pensiones de la empresa eléctrica, hasta aquéllos trabajadores contratados antes del 18 de agosto de 2008, por un valor de \$161,262.0 millones de pesos (mdp)² (DOF, 2016a). El objetivo fue reducir las presiones financieras a la CFE para que pudiera ser competitiva en el mercado energético, ahora abierto a la participación del sector privado.

PEMEX Para el caso de la empresa petrolera, el cambio a *cuentas individuales* comenzó el 1 de enero de 2016, después de haber modificado el contrato laboral con el sindicato en noviembre de 2015³, mismo que no modificaba las condiciones de retiro desde 1942. El nuevo contrato laboral aumentó los requisitos de edad para que, los trabajadores con menos de quince años de antigüedad, se jubilen a los 60 años–y no a los 55–y estipuló que, los trabajadores de confianza que comenzaran a cotizar después de la fecha de cambio, lo harían bajo el nuevo esquema de pensión.

Al igual que a la CFE, el gobierno federal absorbió una proporción de la obligación de pago de las pensiones y

² Este monto, sin embargo, no es reconocido como gasto en pensiones, pues fue destinado como inversión financiera.

³ Se renegóció el contrato con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).



CUADRO 3.1. Cuentas individuales: aportaciones al IMSS por rango de ingresos

Salarios mínimos	Salario mensual	Trabajador (1.125 %)	Patrón (5.15 %)	Federación (.225 %)	Cuota social	Ahorro por mes	% del salario
1	\$2,401.2	\$27.01	\$123.7	\$5.40	\$147.0	\$303.1	12.6 %
5	\$12,006.0	\$135.1	\$618.3	\$27.0	\$135.0	\$915.4	7.6 %
10	\$24,012.0	\$270.1	\$1,233.7	\$54.0	\$129.0	\$1,689.8	7.0 %
15	\$36,018.0	\$405.2	\$1,854.9	\$81.0	\$123.0	\$2,464.2	6.8 %
25	\$60,030.0	\$675.4	\$3,091.6	\$135.1	\$0.00	\$3,901.9	6.5 %

Supuestos
Cuota social
Fuente(s)

Salario mínimo (SM): 80.04. Días de trabajo: 30.

El impacto de la cuota social aportada por el gobierno beneficia más a los individuos con menores salarios.

Elaborado por el CIEP, con información del IMSS (2014).

jubilaciones de Pemex y sus empresas subsidiarias (Pemex Logística, Pemex Transformación Industrial, Pemex Fertilizantes, etc.), equivalente a \$186,482.3 mdp⁴ (DOF, 2015).

3.1 APORTACIONES

En México, las aportaciones a las *cuentas individuales* de pensiones se realizan de forma tripartita, donde el trabajador, su patrón y la Federación hacen transferencias, de salarios, ganancias y recursos públicos, donde cada institución tiene sus propias reglas de aportación.

3.1.1 IMSS

Las cuentas individuales del IMSS están financiadas por el anterior esquema tripartita, realizando aportaciones relativas al 6.50 % del *salario base de cotización* (SBC) y contribuyendo a dos seguros: (1) *retiro* y (2) *cesantía en edad avanzada & vejez*⁵. Las aportaciones son idénticas, tanto para los trabajadores bajo el *sistema de reparto*, como para los de *cuentas individuales*. El cuadro 3.1 muestra cómo el patrón aporta, en promedio, 4.5 veces más que el trabajador.

⁴ Al igual que con la CFE, este monto no se catalogó como gasto en pensiones, sino como inversión financiera.

⁵ Existe también un seguro por vivienda, que lo garantiza el INFONAVIT, el cual no se analizará en el presente reporte.



CUADRO 3.2. Cuentas individuales: aportaciones al ISSSTE por rango de ingresos

Salarios mínimos	Salario mensual	Trabajador (6.125 %)	Patrón (5.175 %)	Federación (.225 %)	Cuota social	Ahorro por mes	% del salario
1	\$2,401.2	\$147.1	\$48.0	\$76.2	\$144.0	\$415.3	17.3 %
5	\$12,006.0	\$735.4	\$240.1	\$381.2	\$144.0	\$1,500.7	12.5 %
10	\$24,012.0	\$1,470.7	\$480.2	\$762.4	\$144.0	\$2,857.4	12.0 %
15	\$36,018.0	\$2,206.1	\$720.4	\$1,143.6	\$144.0	\$4,214.0	11.7 %
25	\$60,030.0	\$3,676.9	\$1,200.6	\$1,906.0	\$144.0	\$6,927.4	11.5 %

Supuestos
Cuota social
Fuente(s)

SM: 80.04. Días de trabajo: 30.

Si se quitara la cuota social, todos los trabajadores estaría ahorrando el 11.5 % de su sueldo básico.

Elaborado por el CIEP, con información del ISSSTE (2017c).

3.1.2 ISSSTE Las cuotas mínimas de aportación para los trabajadores del ISSSTE, que financian a los seguros de *retiro*, *cesantía avanzada* y *vejez*, representan el 11.3 % del *sueldo básico* (SB). Las aportaciones son idénticas, tanto para los trabajadores bajo el *sistema de reparto*, como para los de *cuentas individuales*⁶. Contrario a lo que sucede con el IMSS, el cuadro 3.2 muestra cómo el trabajador aporta casi el doble (1.9 veces más) que el patrón.

3.1.3 CFE Además de las aportación que la CFE realiza al IMSS, los trabajadores ingresados después del 18 de agosto de 2008 y la misma CFE hacen aportaciones complementarias al programa CIJUBILA, con el objetivo de aumentar el monto de la jubilación del empleado. Estas reglas de aportación tienen un plan de evolución, donde la empresa y el trabajador incrementarán su aportación hasta llegar, en 2018, a un total de contribución de **16.7 % del salario** del empleado (Cuadro 3.3).

De igual manera, le empresa eléctrica ofrece ciertos incentivos para que la generación de transición migre, voluntariamente, al esquema de contribución definida:

- a Respetar la antigüedad del trabajador (i.e., depositar, en la *cuenta individual* del trabajador, las aportaciones que hubiera acumulado de estado en dicho régimen desde su

⁶ El ISSSTE, al igual que el IMSS, ofrece una cobertura por vivienda, garantizada por FOVISSSTE. Adicionalmente, ofrece otro seguro: el **AHORRO SOLIDARIO**. Éste es un ingreso que el trabajador recibe, una vez que deja el sector público. En este seguro, el trabajador aporta de 1% a 2% de su salario y el gobierno aporta \$3.25 por cada peso aportado por el individuo.



CUADRO 3.3. Cuentas individuales: cuotas mínimas obligatorias al CIJUBILA

Año	Trabajador	CFE	Aportación	% del salario base
2013	5.5	8.2	\$2,297.6	13.7 %
2014	5.75	8.55	\$2,559.7	14.3 %
2015	6.0	8.9	\$2,830.2	14.9 %
2016	6.25	9.25	\$3,019.4	15.5 %
2017	6.5	9.6	\$3,096.4	16.1 %
2018	6.7	10.0	N/D	16.7 %

Nota Los datos se obtuvieron usando los salarios mínimos anuales correspondientes y el salario promedio de los empleados de la CFE en el año correspondiente, usando cifras corrientes.

N/D No disponible, pues aún se desconoce el número de empleados y el salario promedio que éstos trabajadores tendrán en 2018.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2011b, 2012c, 2013b, 2014b, 2015b, 2016b); CONASAMI (2017); CFE (2016).

fecha de antigüedad reconocida).

- b** Bono del 10 % sobre el monto depositado en la *cuenta individual*, entregado al trabajador al momento de firmar el convenio de migración al nuevo régimen.

Adicional a estos incentivos, en el contrato colectivo de trabajo se plasman algunos adicionales⁷

7

Becas La CFE otorga, según cláusula 28, 15 mil becas/año a hijos de trabajadores y jubilados para secundaria, preparatoria y nivel superior.

Energía Eléctrica La CFE suministrará *gratuitamente*, según la cláusula 67, energía eléctrica a trabajadores de base hasta por 350 KWH, para uso de hogar exclusivamente.

Cláusula 62 El trabajador tendrá licencia de salario íntegro hasta por 200 días, en caso de impedimento de salud. Se proveerá de medicinas al trabajador por 52 semanas, para la misma enfermedad. Incluye también asistencia dental, óptica, servicio de ginecología y obstetricia.

Atención médica Mientras viva el pensionado, la CFE otorgará, según la cláusula 63, atención médica a familiares (cónyuge, hijos y padres del trabajador) de los trabajadores.



3.1.4 PEMEX Los trabajadores de Pemex aportan el 23.05 % de su salario, de los cuales, el 16.15 % es provisto por la empresa y el 6.9 % por el trabajador (Pemex, 2016a). Las principales modificaciones realizadas al contrato laboral fueron:

1. Todos los trabajadores que ingresen a trabajar a Pemex después del 1 de enero de 2016, cotizarán bajo el régimen de *cuentas individuales*. Los sindicalizados lo pueden hacer voluntariamente.
2. El contrato laboral tendrá una siguiente revisión en el año 2021.
3. Trabajadores con antigüedad menor a quince años que comenzaron a trabajar después del 1 de enero de 2016, se podrán jubilar a los 60 años⁸ (anteriormente era a los 55), habiendo tenido ya un servicio de 30 años, para poder jubilarse con el 100 % de su último salario. Estos trabajadores tienen la opción de migrar a *cuentas individuales*, según sus preferencias.
4. Las pensiones estarán indexadas a la inflación, según la cláusula 135 del contrato colectivo de trabajo.
5. No hay requisito de edad para jubilación, siempre que el trabajador lleve trabajando 40 años o más en la empresa.

3.1.5 INDEPENDIENTES Los trabajadores independientes son aquéllos que no pertenecen a una institución que les exija una aportación mínima de seguridad social; siendo, por ejemplo, los dueños de su propio negocio/oficio y/o la población informal. Al no tener la obligación contractual de tener una *cuenta individual*, tienen únicamente la opción de hacer **APORTACIONES VOLUNTARIAS** (*pilar tres*).

A marzo de 2017, existían 270,427 cuentas de trabajadores independientes. Considerando que existen 88,138,811 personas en México mayores de 14 años de edad⁹, significa que 3 de cada 1,000 personas mayores de 14 años ahorran voluntariamente. Este número ha ido creciendo con el tiempo, como se observa en la figura 3.2, reflejando

⁸ Después del año 2021, la edad será de 65 años.

⁹ De acuerdo a la ENESS 2013

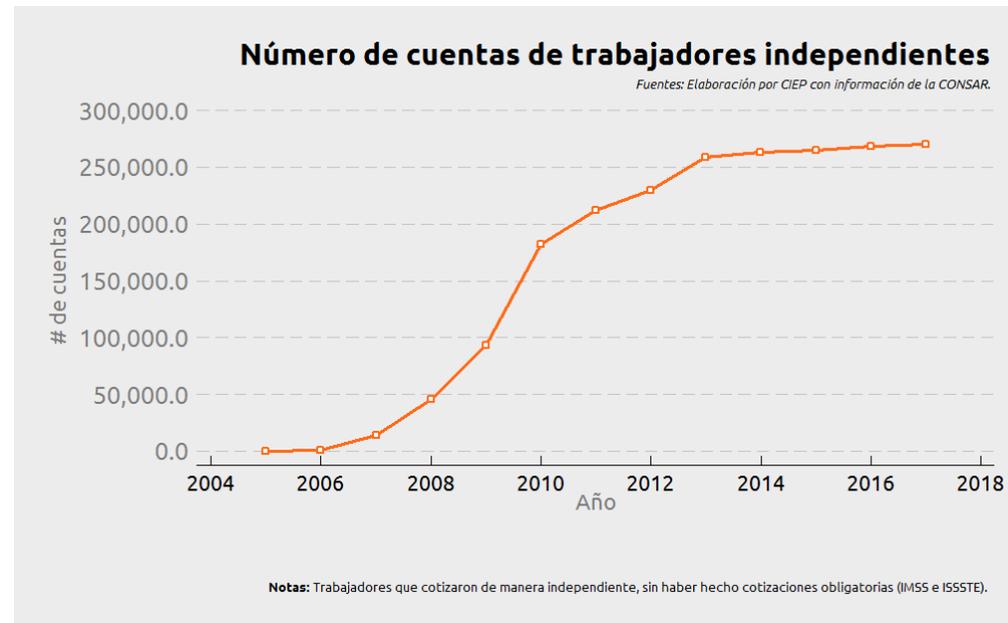


FIGURA 3.2. Cuentas individuales: número de cuentas de independientes

un creciente interés del ciudadano por ahorrar voluntariamente. Esto se debe, en parte, a esfuerzos que se han hecho por estimular el ahorro, incluso en el sector informal. Por ejemplo, en 2016, las tiendas Círculo K, Extra, el banco Bansefi y la plataforma Transfer, se sumaron a otras empresas (7 Eleven, Farmacias del Ahorro y Telecom) para permitir, a través de sus comercios, que los individuos hagan aportaciones voluntarias a la AFORE de su elección.

3.2 AFORES: ADMINISTRADORAS DE AHORROS

Todo trabajador que esté bajo el régimen de *cuentas individuales*, tiene su cuenta en una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) y, además, tiene el derecho a elegir cualquiera de las *once* administradoras existentes en el mercado, según sus preferencias. Generalmente, dichas preferencias están basadas en el *rendimiento neto*¹⁰ que las AFORES consiguen.

¹⁰ Rendimiento Neto = Rendimiento Bruto - Comisiones.



No obstante, no todos los trabajadores escogen una AFORE al momento de estar cotizando bajo *cuentas individuales*. A marzo de 2017, existían 18,415,566 trabajadores *asignados*¹¹ de un total de 57,432,774 de cuentas individuales (Figura 3.1). Estas cuentas están dos años en la *Prestadora de Servicios*, donde los recursos son administrados por el *Banco de México*. Pasados los dos años sin que la persona escoja una AFORE, se le canalizan los recursos a una de las cuatro administradoras que hayan tenido los mejores rendimientos en el último año. Las razones por las que un trabajador no escoja una AFORE pueden ser dos: uno, por desconocimiento del proceso y, dos, por costos individuales (tiempo, burocracia, costo de oportunidad, etc.). La *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro* (CONSAR) estimó que, la diferencia, entre ser asignado a una de las cuatro AFORES con mayores rendimientos y el permanecer en la *Prestadora de Servicios*, puede ser de hasta 55.7 % en el monto de la cuenta individual (CONSAR, 2016a).

3.2.1 SIEFORES: EL DESTINO DE LOS AHORROS

Una vez que las AFORES tienen los recursos de las cuentas de los trabajadores, éstas las invierten en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE). Actualmente, existen cinco SIEFORES básicas (SB):

SB0 Para aquéllos con edades menores a los 60 años¹².

SB1 Para aquéllos con edades menores a los 60 años.

SB2 Para aquéllos con edades entre los 46 y los 59 años.

SB3 Para aquéllos con edades entre los 37 y los 45 años.

SB4 Para aquéllos con edades menores a los 36 años^{13,14}.

¹¹ Empleados que nunca se registraron en una AFORE y que fueron remitidos a una cuenta especial para que administre sus recursos

¹² Inició operaciones en 2016.

¹³ En noviembre de 2012, se fusionaron la SB4 y la SB5, la cual también manejaba ahorros de personas menores a 26 años.

¹⁴ Hasta 2006, sólo operaba la SB2 y, en ese año, se agrega la SB1. Hasta el 2009, las cinco SIEFORES básicas antes descritas comenzaron a operar.



CUADRO 3.4. Cuentas individuales: destinos de inversión

Destino	SB0	SB1	SB2	SB3	SB4	Promedio
Renta variable nacional	0.0 %	1.3 %	5.6 %	6.4 %	7.4 %	4.1 %
Renta variable internacional	0.0 %	2.9 %	12.2 %	14.7 %	17.4 %	9.5 %
Deuda privada nacional	0.0 %	29.2 %	20.6 %	19.4 %	18.5 %	17.6 %
Estructurados y fibras	0.0 %	0.6 %	6.1 %	7.4 %	6.6 %	4.2 %
Deuda internacional	0.0 %	1.8 %	0.8 %	0.9 %	0.9 %	0.9 %
Deuda gubernamental	100.0 %	64.1 %	54.5 %	50.9 %	48.9 %	63.7 %
Total	100.0 %					

Notas Las cifras pueden no sumar 100 % debido al redondeo.
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de (CONSAR, 2017c).

CFE La CFE tiene los recursos del CIJUBILA en una SIEFORE adicional (*multifondo de previsión 4* de la AFORE XXI Banorte). Ésta administra, exclusivamente, los fondos de previsión social¹⁵ distintos al régimen obligatorio de IMSS e ISSSTE (XXIBanorte, 2017).

PEMEX Asimismo, desde antes de que la petrolera comenzara el tránsito al nuevo régimen, los *Fondos de Previsión Social* (i.e., las aportaciones que hace Pemex a favor del trabajador) de los empleados se han invertido también en una SIEFORE adicional, llamada *PMX-SAR*, administrada por la Afore XXI Banorte, misma que invierte ahora los recursos de los recién ingresados en cuentas individuales.

3.2.2 CARTERAS DE INVERSIÓN La diferencia en las *carteras de inversión* radica en el riesgo del deseado para la población objetivo de cada SIEFORE. Esto representa que, los recursos de los trabajadores más jóvenes (SB4), se invierten en activos con más alto riesgo, pero con tasas mayores. Lo opuesto para las SB0 y SB1, debido a la cercanía del tiempo a la fecha de su retiro¹⁶.

¹⁵ Fondo de ahorro, de prima de antigüedad y/o fondo de pensiones de beneficio definido o contribución definida.

¹⁶ En el artículo 188 de la sección séptima de la Ley del Seguro Social, se establece que las AFORES, por medio del manejo de las SIEFORES, son las responsables de la inversión de los recursos de las *cuentas individuales* de los trabajadores. Es decir, éstas deciden, según la edad del individuo, cuánto riesgo asumir por inversión.



Actualmente, las cuatro SIEFORES básicas invierten en siete campos (Cuadro 3.4):

Renta variable nacional Inversiones en el mercado bursátil nacional (i.e., Bolsa Mexicana de Valores).

Renta variable internacional Inversiones en mercados bursátiles de origen internacional, principalmente, en aquéllos considerados *estables*. Los principales destinos de estas inversiones son Estados Unidos de América, Alemania, Japón y Reino Unido.

Deuda privada nacional Inversiones en sectores nacionales como: el sector bancario y financiero, infraestructura, Empresas Productivas del Estado (EPE), banca de desarrollo, vivienda, entre otros.

Estructurados Inversiones que tienen dos instrumentos: *Certificados de Capital de Desarrollo* (CKDs) y *Certificados de Proyectos de Inversión* (CERPIS). Fueron disponibles, por primera vez, para las SIEFORES, en el 2009, funcionando como una posibilidad de diversificar el riesgo en el sector privado, invirtiendo en activos financieros, bursátiles, energéticos, de infraestructura y bienes raíces.

FIBRAS *Fideicomisos de Bienes Raíces* (FIBRAS) que financian proyectos relacionados con el mercado de bienes raíces. Actualmente, las AFORES invierten en 12 tipos de FIBRAS¹⁷, las cuales tienen un límite de inversión de 5 % para la SB1 y 10 % para el resto de las SIEFORES Básicas (exceptuando la SBo, la cual sólo invierte en deuda de gobierno).

Deuda internacional Inversiones en bonos de gobiernos extranjeros. Desde el 2010, al menos, es el campo en el que menos se invierte de las cuatro SB (exceptuando la SB1, la cual invierte menos en renta variable nacional).

Deuda gubernamental Inversiones en los diferentes bonos del gobierno como: Certificados de Tesorería (CETES), Udibonos (bonos protegidos contra cambios inflacionarios), Bonos de Protección al Ahorro (BPAs), entre otros. Desde el 2008, es el sector en donde

¹⁷ Dentro de las cuales, está la FIBRA-E, la cual invierte en el sector energético.



más invierten las cinco SB. A marzo de 2017, representaba, en promedio, el %63.7 del total de los recursos invertidos (cuadro 3.4). El límite superior de inversión en este sector, para las SB1 a SB4, es de 100 %. No existe un límite inferior, excepto para la SB1, el cual es del 51 % (DOF, 2016b).

CFE Y PEMEX Las contribuciones hechas al CIJUBILA de la CFE se depositan, al igual que los recursos de las cuentas individuales de Pemex, en la AFORE XXI Banorte. Sin embargo, para los trabajadores de la CFE, se tiene una SIEFORE Adicional: la *Multifondo 4/CIJUBILA* (XXIBanorte, 2017), la cual cuenta con reglas, límites, comisiones y rendimientos especiales. Por ejemplo, se puede recibir *aportaciones voluntarias (pilar tres)* de trabajadores de otras instituciones (IMSS e ISSSTE). Las comisiones se pactarán entre las partes, existiendo un cobro distinto, según la entidad a la que pertenezca el trabajador.

Por su parte, la SIEFORE *PMX-SAR* es exclusiva para los trabajadores de Pemex y sus subsidiarias, misma que cobra una comisión de 0.4 % sobre el saldo final¹⁸ (XXIBanorte, 2016). Esta SIEFORE tiene la posibilidad de invertir en diferentes sectores: deuda gubernamental y/o privada, instrumentos estructurados, renta variable, entre otros, pero solamente cuando los empleados de la empresa petrolera (y sus subsidiarias) sean sindicalizados o de confianza. La AFORE XXI Banorte recibe estos recursos y compra, por medio de la SIEFORE *PMX-SAR*, acciones y/o títulos de deuda al precio del día. De esta manera, el trabajador se convierte en accionista de tal SIEFORE. A pesar de que existe flexibilidad en los límites a la inversión de los recursos, el 100 % se encuentra invertido en deuda de gobierno (a abril 2017).

3.2.3 RENDIMIENTOS Y GANANCIAS El rendimiento bruto y neto que generan las SIEFORES ha experimentando rendimientos decrecientes, en términos reales. En 2011, la CONSAR comenzó a publicar el Indicador de Rendimiento Neto (IRN) de las AFORES, mostrando las ganancias finales que perciben los ahorradores por depositar sus recursos en las administradoras (una vez descontadas las comisiones). El IRN, a pesar de mostrar tasas positivas, ha reducido su magnitud desde 2012 (Figura 3.3).

¹⁸ Considerando que el promedio de comisiones a SBs, de 2008 a marzo 2017, es de 1.38 %, el cobro a trabajadores petroleros es tres veces y media menor.



México, al igual que países como Canadá, EUA, Holanda, Reino Unido, Suecia, Japón, Australia, entre otros, no exige *tasas mínimas* de rendimientos a las administradoras de los fondos, como hacen Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, entre otros.

3.2.4 SALDOS EN LAS CUENTAS INDIVIDUALES

A marzo de 2017, los recursos del seguro de *retiro, cesantía y vejez* del IMSS representaban el 89.4 % del total y éstos han estado concentrados, en más del 70 %, en cuatro AFORES: XXI Banorte, Sura, Profuturo GNP y Banamex¹⁹. El saldo de las cuentas, con un valor de \$2,816,086.2 millones de pesos (a marzo 2017), es equivalente a **13.9 % del PIB**²⁰.

En promedio, el saldo en las *cuentas individuales* ha crecido 7.1 veces, de \$6,797.0 a \$48,599.0, en términos reales (de 1998 a 2017). Asimismo, el número de cuentas lo ha hecho 4.5 veces. La figura 3.5 muestra la evolución que ha tenido el patrimonio de las AFORES con el tiempo, como porcentaje del PIB.

3.2.5 COMISIONES

Inicialmente, las AFORES tenían tres tipos de cobros: (1) sobre el saldo de la cuenta, (2) sobre las aportaciones ingresadas y (3) sobre el rendimiento. Sin embargo, esto complicaba la comparación de costos entre las administradoras. En marzo de 2008, se comenzó un régimen de cobro único: comisión sobre el saldo ahorrado. A partir de tal fecha, las comisiones, que son una tasa fija anual, han disminuido año con año a una tasa anual promedio de -6.7 % (Figura 3.6)²¹.

A nivel internacional, México continúa cobrando, relativamente, más sobre el saldo ahorrado, en comparación con países como España, Estados Unidos, Colombia, Rusia, Panamá, Dinamarca, entre otros. De los 27 países seleccionados, México ocupa el octavo lugar más alto en tener gastos operativos de manejar una cuenta individual

¹⁹ El 4 de mayo de 2017, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) impuso multas por prácticas monopólicas a las AFORES: XXI Banorte, Sura, Profuturo GNP y Principal.

²⁰ El estimado en los Criterios Generales de Política Económica 2017.

²¹ La reducción en comisiones es producto de mejoras regulatorias y no por competencia (CONSAR, 2017a). Desde 2010, la junta de gobierno de la CONSAR tiene la facultad de aprobar/remedir las comisiones que las AFORES proponen para el año entrante. Si la propuesta es rechazada, la AFORE debe cobrar la comisión promedio de las restantes administradoras, hasta que modifique su propuesta y sea aceptada por la Junta de Gobierno. De esta manera, se incentiva a que las AFORES propongan bajas tasas de cobro. La CONSAR (2014b) estima que una comisión de 1 % sobre el saldo resulta en una reducción de 20 % en el saldo final del trabajador.

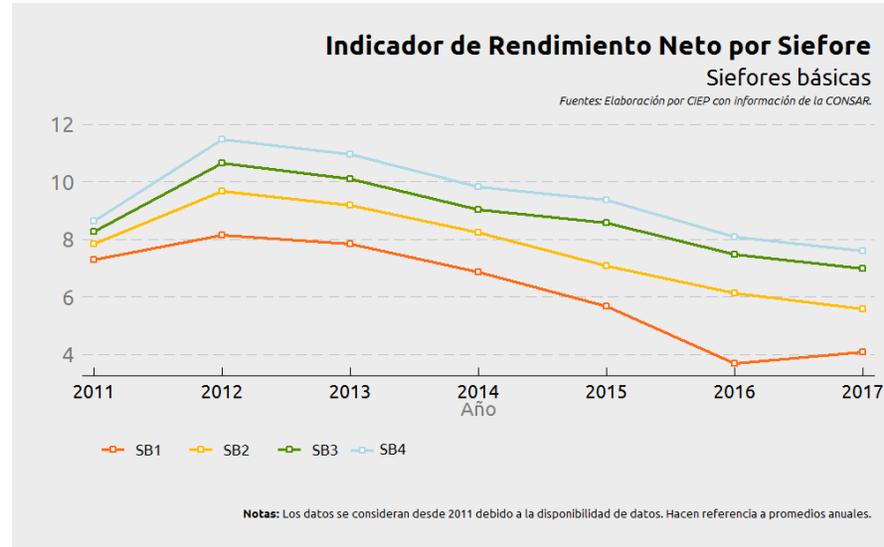


FIGURA 3.3. Cuentas individuales:
 $IRN = RendimientoBruto - Comisiones$

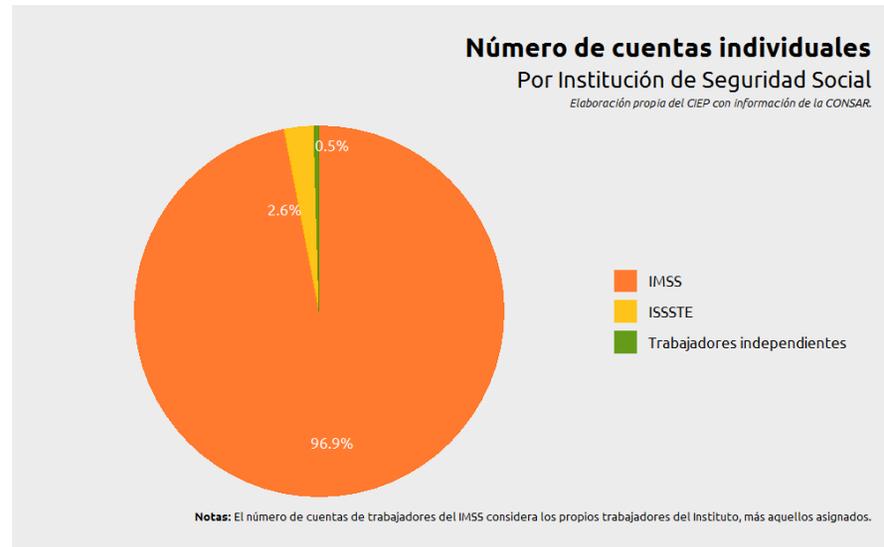


FIGURA 3.4. Cuentas individuales: distribución por institución

Cuentas individuales

El número de cuentas de trabajadores del IMSS es de 55,673,969. Del ISSSTE, se tienen 1,488,378, mientras que hay 270,427 cuentas de trabajadores independientes.

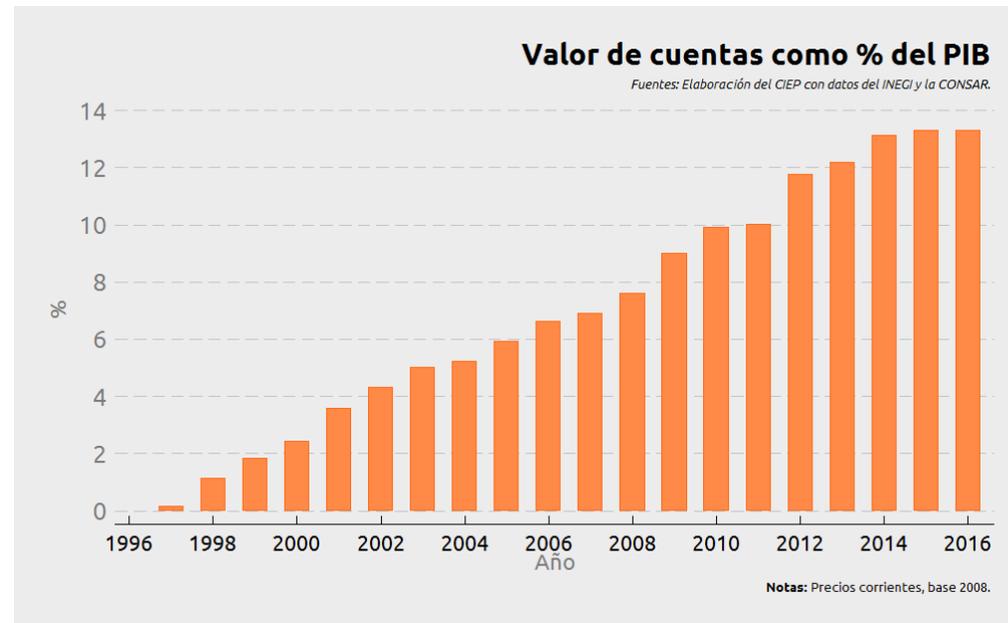


FIGURA 3.5. Cuentas individuales: activos netos de las SIEFORES

(Figura 3.7, con datos de la OCDE (2016a)).

3.3 CONDICIONES DE JUBILACIÓN

Actualmente, el trabajador tiene dos opciones para la disposición de su saldo acumulado depositado en las AFORES de su *cuenta individual*: **RETIRO PROGRAMADO** (RP) y **RENTA VITALICIA** (RV).

Retiro programado Bajo este esquema, el ahorro del trabajador lo continúa administrando la AFORE de elección, mientras le descuenta sus pagos mensuales, basándose en el saldo de la cuenta, las tablas de mortalidad y los factores de unidad de renta vitalicia que publica la CONSAR²². El resto del saldo continúa invertido en una SIEFORE²³.

²² Entrar a <http://www.gob.mx/consar/articulos/valores-de-la-unidad-de-renta-vitalicia-60403>.

²³ Específicamente, en las más seguras: SBo (100 % en deuda gubernamental) y SB1 (64.1 % en deuda gubernamental).



FIGURA 3.6. Cuentas individuales: comisiones de las AFORES

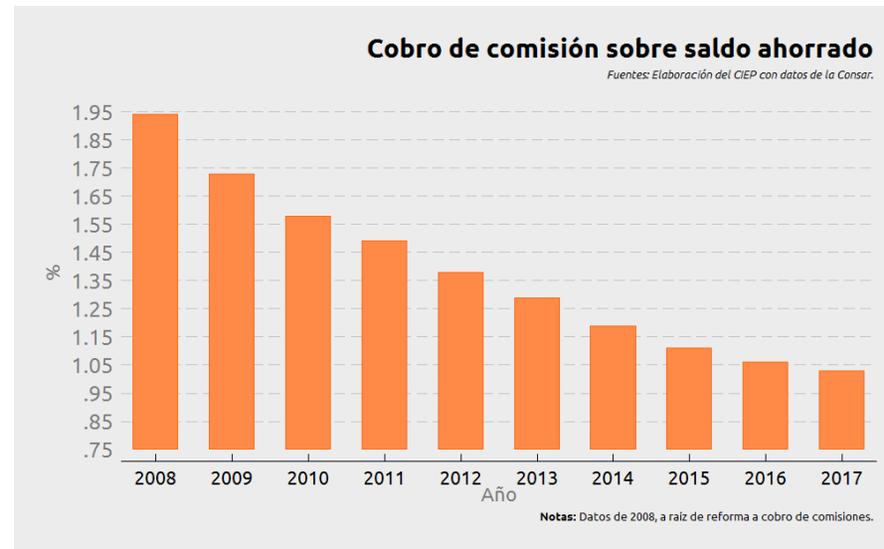
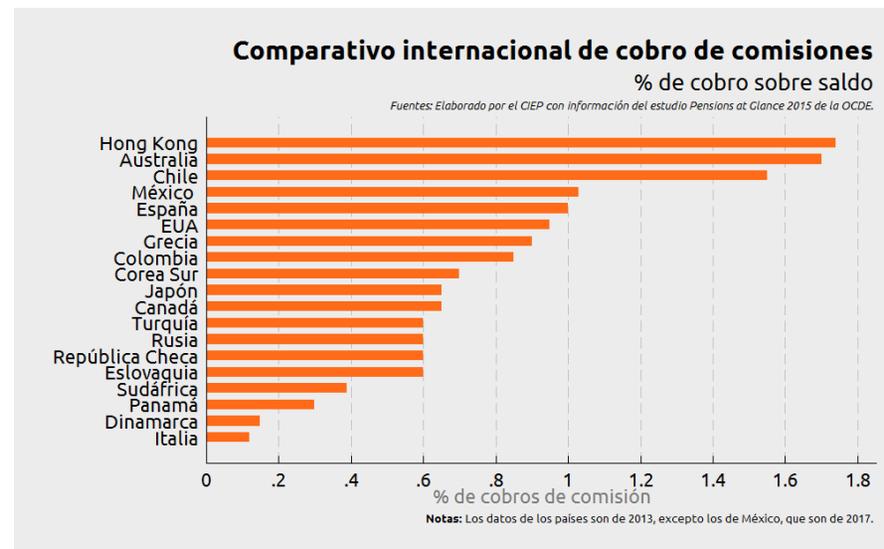


FIGURA 3.7. Cuentas individuales: comparativo internacional de las comisiones





Sin embargo, el saldo pensionario que el trabajador recibe es decreciente, pues depende del saldo remanente y de los rendimientos que éstos le generen. Una vez que se agote el saldo del fondo, el gobierno federal se hace cargo del pago de la pensión²⁴, otorgándole la **PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA**. El apoyo de gobierno se suspende si el trabajador reingresa al mercado laboral formal.

Aquí, el individuo continúa siendo dueño de sus recursos. Por lo tanto, en caso de fallecimiento, los beneficiarios, previamente designados, pueden heredar el sobrante de los recursos. El monto que las AFORES pagan (o descuentan de la *cuenta individual*) es fijo durante todo el año y esta misma lo determina en función de variables como la esperanza de vida, el fondo ahorrado, etc. del beneficiario. Para esta modalidad, es necesario contratar un seguro de supervivencia, el cual paga al cónyuge un monto por viudez y orfandad a los hijos, en caso de tener esposo/a y/o hijos/as.

Adicionalmente, en cualquier momento, si el saldo en su *cuenta individual* continúa siendo suficiente²⁵, se puede cambiar a un contrato de *renta vitalicia*.

Renta vitalicia En este esquema, el trabajador transfiere el total de sus recursos ahorrados a una aseguradora, a cambio de recibir un monto mensual fijo de por vida, indexado a la inflación, independientemente de lo que viva el individuo. La aseguradora asume, principalmente, dos riesgos: (1) la longevidad de la persona y (2) la tasa inflacionaria.

Bajo el esquema, la aseguradora se convierte en la poseedora de los recursos, sin posibilidad de cambio. Esto significa que el individuo debe renunciar a la posibilidad de dejar un legado a sus descendientes. No obstante, puede dejar a beneficiarios protegidos por medio del seguro de sobrevivencia. Para contratar este seguro, se deben contar con 1250 semanas cotizadas y tener fondos suficientes en la *cuenta individual* equivalente a 1.3 veces el valor de una *pensión mínima garantizada*.

²⁴ Para los trabajadores del ISSSTE, se establece, en el artículo 94, Sección IV de la Ley del ISSSTE. Para los trabajadores del IMSS, se establece, en el artículo 172, Sección Sexta de la Ley del IMSS.

²⁵ El equivalente a la Pensión Mínima Garantizada (PMG).



Pensión mínima garantizada Este *complemento* de pensión sólo se entrega si el saldo de la *cuenta individual* no es suficiente para contratar un retiro programado o una renta vitalicia. El monto de la *pensión mínima garantizada* (PMG) para trabajadores afiliados al IMSS²⁶ es de un salario mínimo vigente. Para los trabajadores cotizantes al ISSSTE²⁷ es de \$4,404.1²⁸.

TASAS DE REEMPLAZO La *tasa de reemplazo* (TR) refleja la relación porcentual entre la pensión recibida y el ingreso del trabajador. Actualmente, no existe un consenso internacional sobre la TR óptima. Sin embargo, existen autores que proponen que sea entre 40 % y 75 % (Mariela Sánchez, 2014). Organizaciones como la OCDE y OIT recomiendan que sea entre 50 % y 70 % (CONSAR, 2014a)²⁹.

En México, la TR de cuentas individuales es del 26 % para los trabajadores afiliados al IMSS (OCDE, 2016a), que representan el 93.6 % de los pensionados totales. Sin embargo, para motivar a un incremento en la TR, hay que considerar diversas variables (cuadro 3.5).

La CONSAR realizó una estimación sobre una serie de propuestas que pudieran modificar las TR en México (cuadro 3.6). Si bien algunas de ellas implican cambios *agresivos*, la combinación de medidas, con el fin de aminorar el cambio drástico, puede dar también resultados efectivos (CONSAR, 2014a).

Debido a la variedad de programas que tiene el *Sistema de Ahorro para el Retiro* (SAR), existen diferentes condiciones en las diferentes instituciones de seguridad social para que los trabajadores puedan jubilarse y reciban su pensión. El listado a continuación no pretende ser exhaustivo, sino ilustrativo, únicamente.

3.3.1 IMSS Los trabajadores del IMSS podrán comenzar a disponer de sus recursos de los seguros de *retiro, cesantía y vejez* una vez que:

²⁶ Artículo 62, Sección Sexta, Ley del IMSS.

²⁷ Título Primero, Artículo 6, Fracción XIX de la Ley del ISSSTE.

²⁸ En la Ley del ISSSTE establece que serán \$3,3034.2 mensuales, a precios de 2007.

²⁹ No se recomienda que sea de 100 %, pues los patrones de gasto en la vejez disminuyen.



Tipo de factor	En función de	En función de	Especificaciones
	Rendimientos de inversión	Condiciones de mercado Diversificación de cartera Régimen de inversión	- (Ver subsección 3.2.2)
Endógenos	Aportaciones voluntarias	Promoción e incentivos fiscales Educación financiera	Deducibilidad (Ver subsección 3.1.5) Contribuciones Pari Passu* -
	Cobro de comisiones	-	(Ver subsección 3.2.5)
	Aportaciones obligatorias	-	(Ver sección 3.1)
Exógenos	Densidad de cotización	Edad a la que se inicia a trabajar Condiciones laborales Edad de retiro	- Formalidad / Prestaciones de Ley (Ver sección 3.3)
	Evolución salarial	-	-

CUADRO 3.5. Cuentas individuales: variables que afectan la tasa de reemplazo

Nota Cuando el gobierno y/o patrón aportan con una cantidad condicional; es decir, si el empleado pone una parte, el Estado y/o patrón complementa(n) con otra.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de CONSAR (2014a).

Cambio supuesto	Variación en TR (%)
Tasa de aportación de 6.5 % a 11.5 %	77 %
Edad inicial de cotización: 25 años vs 40 años	117 %
Densidad de cotización de 65 % a 100 %	54 %
Aumento en edad de retiro de 65 a 70 años	23 %
Reducción de comisiones de 1.2 % a 0.7 %	12 %

CUADRO 3.6. Cuentas individuales: medidas para incrementar la tasa de reemplazo

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la CONSAR (2014a).



1. Cumplan 65 años de edad y
2. hayan cotizado 1250 semanas³⁰.

También es requisito que ya no reciba remuneración por trabajo. Si el individuo no cuenta con los requisitos, puede disponer de sus recursos en una sola exhibición o continuar trabajando hasta alcanzar las condiciones especificadas. En función del monto que se tenga acumulado en la *cuenta individual*, el trabajador puede retirarse tanto por el RP o por la RV.

3.3.2 ISSSTE Los trabajadores del sector público que coticen al ISSSTE bajo el esquema de cuentas individuales, deberán:

1. Tener 60 años de edad cumplidos,
2. haber cotizado un mínimo de 25 años al Instituto y
3. tener recursos en la cuenta individual para financiar una pensión superior a la pensión mínima garantizada (\$4,404.2 pesos mexicanos de 2017).

El trabajador tendrá la opción de jubilarse bajo el sistema de RP o RV.

3.3.3 CFE El contrato colectivo de la empresa eléctrica para el periodo 2016-2018, divide, en dos apartados, las condiciones de jubilación de sus empleados: uno, para aquellos cotizando en el sistema de reparto y, dos, para quienes complementan su pensión con CIJUBILA. El apartado segundo, correspondiente a los que cotizan en el nuevo esquema, establece condiciones diferentes según el sexo:

Hombres Los mayores a 65 años de edad y con 30 años de servicio (o 40 años de servicio sin límite de edad) en la empresa, pueden ejercer el derecho de jubilación.

³⁰ El trabajador puede disponer de los recursos, exclusivamente de *cesantía*, desde los 60 años de edad.



Mujeres Las mayores a 60 años de edad y con 30 años de servicio (o 35 años de servicio sin límite de edad) en la empresa, pueden ejercer el derecho de jubilación.

Los trabajadores que complementaron su ahorro para el retiro con una *cuenta individual*, tienen la libertad de escoger RP o RV al momento de su jubilación.

3.3.4 PEMEX Con la modificación del contrato colectivo de trabajo 2015-2017, los trabajadores que entonces tenían menos de 15 años de antigüedad³¹, deberán jubilarse a los 60 años de edad, con un requisito de 30 años de servicio a la empresa, para poder alcanzar una pensión equivalente al 100 % de su último salario. Se estableció también que, a partir de 2021, el trabajador deberán tener mínimo 65 años y 30 años de trabajo en la petrolera, para poder jubilarse con el 100 % de su último salario.

3.3.5 TRABAJADORES INDEPENDIENTES Los trabajadores independientes, al no estar sujetos a un régimen obligatorio, pueden disponer de sus ahorros según los objetivos con que hayan fijado sus recursos:

Corto plazo Se puede disponer del ahorro después de dos meses de haberlo depositado.

Mediano plazo Los recursos deben permanecer invertidos al menos cinco años.

Largo plazo Los recursos se pueden retirar una vez cumplidos los 65 años de edad. Con esto, se hace acreedor a beneficios fiscales³².

³¹ Es decir, aquellos que comenzaron a cotizar después del 1 de enero de 2000.

³² Puede deducir el 10 % del ingreso acumulado, sin que exceda a 5 salarios mínimos elevados al año (equivalente a \$144,072). La retención del ISR es del 20 % si retira el ahorro después de 5 años.



3.4 CONTEXTO INTERNACIONAL

A continuación, se describe el régimen de *cuentas individuales* en países seleccionados, así como la transición que tuvieron del esquema de reparto.

3.4.1 CHILE Chile se convirtió, en 1981, en el primer país de América Latina en migrar del *esquema de reparto* al de *cuentas individuales*. Sin embargo, debido a diversos retos que el sistema presentaba³³, se decidió reformarlo en 2008. Entre las principales modificaciones destacan:

Eliminación de pensión mínima Anteriormente, si los trabajadores no tenían 20 años de cotización, no eran acreedores a recibir una pensión. Sin embargo, este esquema se eliminó para introducir el *pilar solidario*, el cual garantiza una pensión mínima, independientemente de la cantidad de años cotizados.

Introducción de pilar solidario Es un esquema dirigido específicamente a personas mayores de 65 años que están en el 60 % de la población más pobre. A estos individuos se les otorga dos tipos de beneficios:

Pensión Básica Solidaria (PBS) Pensión otorgada a personas que no puedan acceder a una pensión del esquema de cuentas individuales.

Aporte Previsional Solidario (APS) Aporte mensual complementario para aquellas personas que sí tienen una cuenta individual, pero con un monto menor a la pensión máxima (equivalente a \$10,000 MXN).

Una vez hechas las adecuaciones y después de que se comenzaran a jubilar los primeros trabajadores bajo el nuevo régimen, se observó que las TR eran *bajas*, rondando el 45 %. Ante esto, se realizaron varias propuestas para incrementar la TR, de las que destacan:

³³ Altas tasas de informalidad y bajas densidades de cotización, principalmente (CONSAR, 2017d).



Incremento en PBS y APS en 20 %.

Incremento en aportaciones donde el patrón aporte 5 %, para sumar una tasa de contribución del 15 %³⁴.

Subsidio al empleo de adultos mayores para incentivar su inclusión y evitar su exclusión al mercado laboral.

Educación en materia de seguridad social.

Introducción de Afore estatal para incrementar la competencia entre administradoras.

Cobro de comisiones ligado al desempeño de la AFORE.

Al igual que con la TR mexicana, los chilenos consideran que la tasa está en función de factores endógenos y exógenos que la han mermado:

Factores exógenos

Esperanza de vida En 35 años (1980 a 2015), se ha incrementado 14 años para hombres y 12 para mujeres. Sin embargo, la edad de retiro sigue siendo la misma que en 1981.

Tasa de aportación En Chile es del 10 % y es menor al 19.6 % promedio de la OCDE. La tasa es la misma desde 1981.

Densidad de cotización Es del 53.4 %.

Factores endógenos

Regímenes de inversión Se flexibilizaron, en 2008, permitiendo mayores límites de inversión.

³⁴ Una tasa de aportación de 15 % lleva a una tasa de reemplazo idónea de 70 % (CONSAR, 2017d).



Concepto	Chile	México
Valor dentro del sistema (% PIB)	70.8	13.9
Número de Afores	6	11
Número de cuentas administradas	10,165,470	57,432,774
Número de años de operación del sistema	36	20 (IMSS) 10 (ISSSTE) 9 (CFE) 1 (Pemex)
Cobertura (% de la PEA)	65	23.8
Rendimiento nominal neto histórico (%, 2016)	8	6.45
% de comisión sobre saldo (sólo 2016)	.57	1.06
Densidad de cotización promedio (%)	53.4	42.9
Tasa de reemplazo promedio (%)	45	26
Tasa de aportación (sólo de trabajador)	10	1.125 (IMSS) 6.125 (ISSSTE) 6.7 (CFE) 6.9 (Pemex)

CUADRO 3.7. Cuentas individuales: comparativa entre Chile y México

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la CONSAR (2017b), CONSAR (2014a) y de CONSAR (2017d).

Edad de retiro Dado que es menor para mujeres, las chilenas, con una menor edad de retiro y una mayor esperanza de vida, se ven sujetas a TR inferiores a las de los hombres.

En el cuadro 3.7, se observa una tabla comparativa entre el sistema de *cuentas individuales* chileno y el mexicano.

3.4.2 JAPÓN Japón introdujo el sistema de *cuentas individuales* en 2001, tomando como base el modelo sueco. En este régimen, que sólo aplica para el sector privado, las aportaciones no son tripartitas; sólo el empleador aporta para el ahorro del trabajador, depositando los recursos en administradoras de ahorros, bancos o fondos de ahorro que estén acreditados ante el *Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar* (OCDE, 2008).



Cuando se le hace una oferta laboral a un trabajador, deben venir, en el contrato, al menos, tres opciones de inversión, donde una, como mínimo, tenga un carácter estrictamente conservador. Las otras serán opciones propuestas por las Administradoras al empleador. Sin embargo, antes de ofrecer al individuo estas opciones, el *Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar* debe aprobar las estipulaciones ofrecidas. El trabajador japonés tiene la opción de migrar de Administradora una vez cada tres meses, a diferencia del mexicano, que puede hacerlo una vez al año. Conserva, al igual que en nuestro país, la portabilidad, permitiendo cambiar de trabajo y mantener el contrato con la Administradora de su elección.

Con el fin de incentivar a las empresas a acelerar el cambio de *régimen de reparto a contribución definida*, el Estado ofrece incentivos fiscales. Las firmas pueden deducir impuestos, según la cantidad de trabajadores que tengan bajo *cuentas individuales*, hasta un monto equivalente máximo de \$90,699³⁵ MXN anuales por trabajador. El incentivo fiscal máximo se reduce a la mitad, si el 100 % de la planilla laboral no está en el régimen de contribución definida (OCDE, 2017a).

3.4.3 CANADÁ A pesar de que la base del sistema pensionario canadiense funciona bajo el *régimen de reparto* (Capítulo 2), existe también una participación del sector privado: el *Plan de Ahorro de Retiro Registrado* (RRSP, por sus siglas en inglés)³⁶ (Government of Canada, 2017a).

En el RRSP, introducido en 1957, no existen tasas mínimas de aportación, por ser un sistema de *ahorro complementario y voluntario*. Por lo mismo, se permite la posibilidad de 3 contribuyentes al fondo de ahorro:

Individuo El cuentahabiente aporta para su futuro.

Pareja Permite que otra persona, con mayores ingresos, aporte a la cuenta del beneficiario.

Grupal Cuando un empleador registra a un trabajador en el RRSP. Este último decide el monto a aportar, la periodicidad y el sector en que desea invertir. El patrón deduce impuestos, y el trabajador mantiene una fracción de sus ingresos invertida en diversos activos (que

³⁵ Equivalente a 552,000 yenes japoneses, a un tipo de cambio de 6.1 yenes/MXN

³⁶ A pesar de estar administrado por el sector privado, está regulado por la Agencia de Ingresos Canadiense.



pueden ser acciones, bonos gubernamentales, fondos de inversión, etc), cuyas ganancias son libres de impuestos.

Independientemente de quién haga las aportaciones, todas son deducibles de impuestos. La deducción funciona contra ingreso; por ejemplo, si una persona debe pagar el 40 % de ISR y aporta \$100, se ahorrará \$40 en pago de gravámenes. Adicional a esto, los pagos de impuestos se diferieren hasta que el dinero se retire del fondo, una vez que el individuo cumple 71 años, edad en que las tasas impositivas son menores. Esto incentiva a la población a ahorrar para el retiro, mientras reduce la carga fiscal del sistema pensionario de reparto (Government of Canada, 2017b). El individuo puede retirar el dinero antes de los 71 años solo por 2 razones: matrimonio y/o estudios de posgrado.

3.4.4 DINAMARCA En el país nórdico, la cobertura de la *Pensión suplementaria del mercado laboral danés* (ATP, por sus siglas en danés), cubre a las personas empleadas del sector formal que sean mayores a 65 años, aumentando a 67 en 2019 (OECD, 2016). Los recursos son, al igual que México, administrados por entidades especializadas en manejo de fondos para el retiro.

En el ATP, las aportaciones son un monto fijo y no un porcentaje del salario, como en el caso mexicano. La cantidad a aportar depende del número de horas trabajadas. Sin embargo, existe un límite superior que la pensión anual no debe superar: \$67,500 pesos mexicanos³⁷.

3.4.5 AUSTRALIA El régimen de *cuentas individuales* australiano recibe recursos únicamente de ciudadanos que, empleados formalmente, ingresen \$6,170 pesos mexicanos³⁸ al mes. Es decir, el sistema no garantiza una pensión mínima a sus ciudadanos.

La *contribución definida* en Australia es más libres que en México, pues el estado no regula el cobro de comisiones. De igual manera, tampoco fija un rendimiento mínimo que deban generar las administradoras de ahorro, dejando

³⁷ Equivalente a 25,000 coronas danesas, a una tasa de cambio de 2.7 DKr/MXN.

³⁸ Equivalente a 450 dólares australianos a un tipo de cambio de 13.71 MXN/AUD.



a fuerzas del mercado, el destino de los ahorros. Al empleado se le estimula, por medio de incentivos fiscales, a realizar *contribuciones voluntarias*. Sin embargo, el empleador sí tiene una cuota mínima de aportación: 9.5 % del salario del empleado³⁹, pero que, a manera de incentivo, es deducible de impuestos. El gobierno, por su parte, hace contribuciones *Pari Passu*, aportando \$0.5 por cada dólar australiano que el empleado ahorra de manera voluntaria (OECD, 2016).

3.5 DEUDA PÚBLICA COMO INVERSIÓN

Históricamente, para las cinco SB, la mayor proporción de los recursos ha estado invertida en deuda gubernamental (Cetes, Bonos, Bondes, BPAs, UDIBONOS, Reportos, entre otros instrumentos), por el supuesto de ser uno de los instrumentos de menor riesgo en el mercado. En 2017, el 54.6 % del total de recursos de las SIEFORES estaba invertido en deuda gubernamental. Particularmente, la SBo está financiando al 100 % este tipo de instrumentos públicos, el 64.9 % de los recursos del CIJUBILA y el 100 % del *PMX-SAR* (Pemex).

La OECD (2016) agrupa los destinos de inversión en cuatro sectores. Uno de ellos es *bills and bonds*, que considera bonos de gobierno, certificados de tesorería, bonos de desarrollo y otros instrumentos financieros invertidos en el gobierno federal local. De la muestra de 31 países seleccionados por la OCDE, México es el cuarto país con mayor proporción invertida en *bills and bonds*, con 77.5 % (usando datos de 2013), mientras el promedio era del 52.7 % (Figura 3.9).

Con la información expuesta, **el supuesto de que un modelo de pensiones de contribución definida sería independiente de gasto público se desvanece**, porque finalmente los recursos de los trabajadores formales que ahorran y de los trabajadores independientes se invierten en deuda del gobierno, la cual se va pagando con el gasto corriente, año con año.

³⁹ Recordando que el empleador no está obligado a aportar si el individuo no genera \$450 AUD/mes.

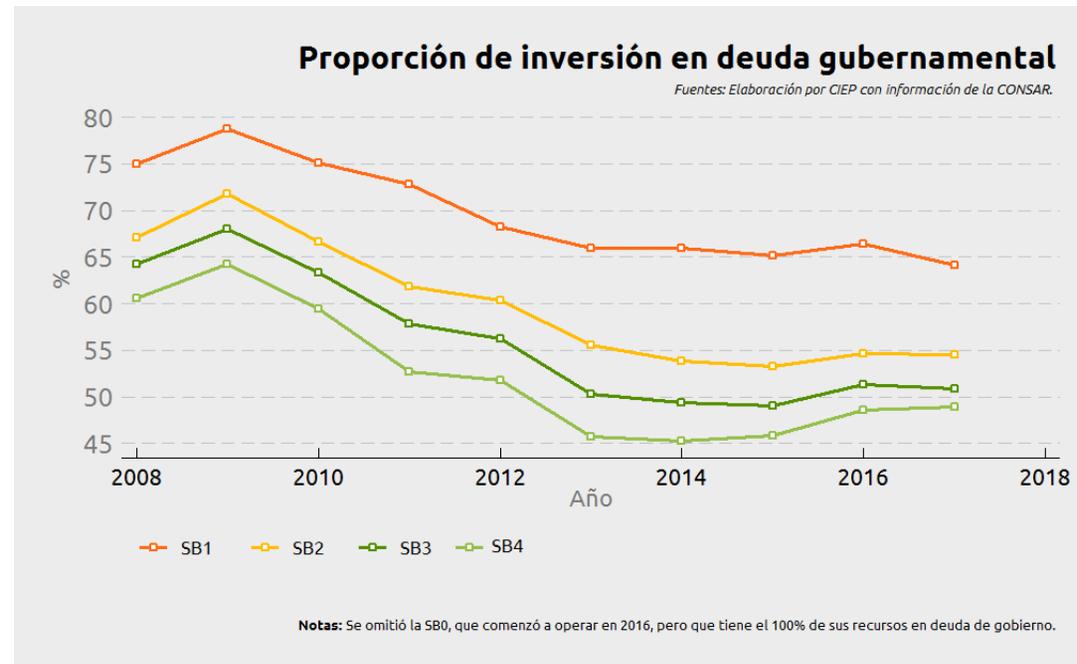


FIGURA 3.8. Cuentas individuales: proporción invertida en deuda gubernamental

3.6 RETOS FISCALES DE LOS PILARES DOS Y TRES

El sistema de pensiones bajo cuentas individuales presenta principalmente dos retos: su *cobertura* y su *tasa de reemplazo*.

La primera está determinada por el tipo de mercado laboral que se tiene en México, donde más de la mitad de la PEA labora en el sector informal, en el que no se tiene ninguna obligación para contribuir a alguna institución de seguridad social, ni a una cuenta individual. Esto refleja que no se han diseñado los incentivos correctos o que el sector informal no cuenta con la información suficiente para trasladarse al sector formal. Por eso es que sólo el 25 % de los trabajadores ahorran en las AFORES.

La segunda, la tasa de reemplazo, tiene niveles bajos, ubicándose, en promedio, en 26 % del sueldo promedio a lo largo de la vida laboral del ahorrador. La TR es determinada por los rendimientos de los ahorros concentrados en la cuenta individual, por las comisiones cobradas a lo largo del periodo de ahorro, al nivel del sueldo, al tiempo de

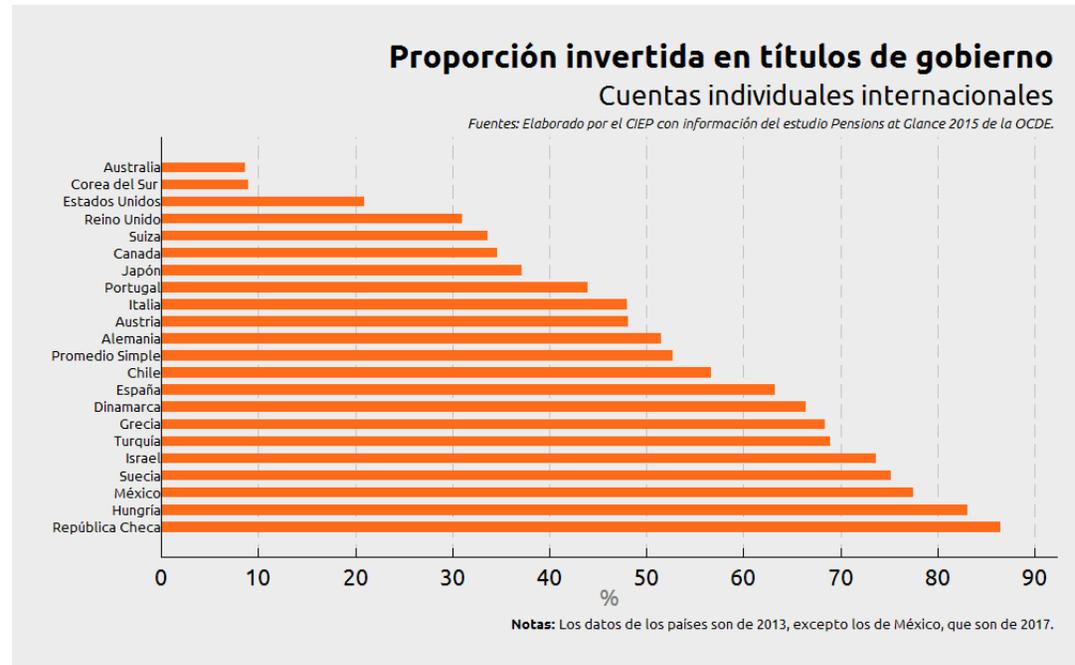


FIGURA 3.9. Cuentas individuales: comparativo internacional de inversión en deuda de gobierno

cotización, entre otros factores. Lo que una baja tasa de reemplazo significa es que los pensionados bajo este régimen, no van a contar con una pensión que les permita solventar sus gastos, es por esta razón que el gobierno aporta, a través de cuotas sociales, un extra para el ahorro y establece pensiones mínimas garantizadas, para que al momento de pensionarse, si no alcanza esta pensión, el estado complementa.

El resultado de las dos condiciones descritas es que existe una proporción, no despreciable, de la población que a los 65 años no tendrá acceso a una pensión y que caerán en pobreza al no tener ingresos para cubrir sus necesidades básicas. Para estos casos, el Gobierno Mexicano ha creado un programa que entrega un monto bimestral como pensión a esta población. Este tipo de pensión se denomina *pensión social o no contributiva* y se aborda en el capítulo 4.

4 | PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS: APOYOS PARA UN MÍNIMO DE BIENESTAR

Judith Senyacen Méndez Méndez

Investigadora

judithmendez@ciep.mx

Las **PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS** también son conocidas como *pensiones sociales* o como *pensiones ciudadanas*. Éstas se caracterizan por ser *transferencias monetarias* que el gobierno otorga con cierta periodicidad a los adultos mayores, sin condicionarlas a las contribuciones o ingresos pasados. Ésta es la principal característica que las diferencia de las *pensiones contributivas*. El objetivo social es el redistribuir los recursos para evitar el empobrecimiento de la población de adultos mayores y, de esta forma, asegurar un ingreso mínimo durante la vejez. Este tipo de pensión, en México, es financiada mediante el *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF), con los impuestos que pagan los contribuyentes.

Las *pensiones no contributivas* se pueden clasificar en tres tipos (Pension Watch, 2015):

Universal Aquélla cuya elegibilidad está basada únicamente en la edad del individuo.

Mínima Aquélla condicionada a otras pensiones contributivas y que asegura que una persona, a partir de cierta edad, sea sujeto de un beneficio mínimo (excluyendo a los individuos que gozan de alguna otra pensión).

Condicionada Aquélla que basa su elegibilidad en los ingresos y/o activos con que cuenta la persona.

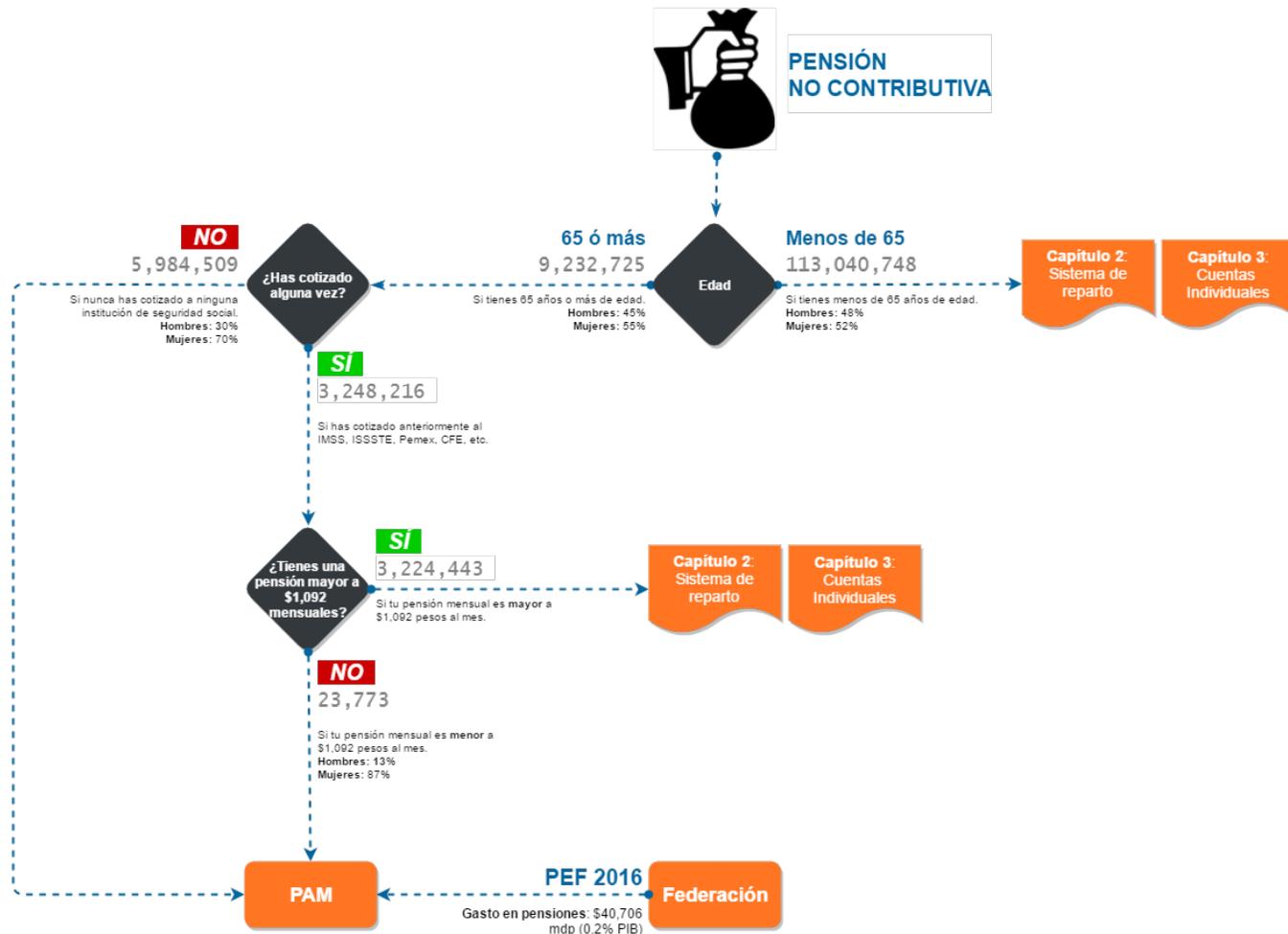


FIGURA 4.1. Pensión no contributiva: el flujo redistributivo.

Flujos

Los criterios de elegibilidad son dos: que el adulto mayor tenga 65 años o más y que éste no cuente con una pensión contributiva mensuales (o que ésta sea menor a \$1,092). El financiamiento de la pensión no contributiva proviene, al 100 %, de los recursos del gobierno federal y se asignan en el PEF, a través del *Programa de Pensión para Adultos Mayores*.



4.1 ANTECEDENTES

En Dinamarca, en 1897, se iniciaron los esquemas de *pensiones no contributivas*. Ahí, los adultos mayores a 60 años recibían alrededor del 20 % del ingreso per cápita de ese entonces. Estos recursos eran financiados por el gobierno central y por los gobiernos locales. Posteriormente, se presentaron *esquemas no contributivos*, con algunas variantes, en Nueva Zelanda y Australia. En Suecia, en 1913, se introdujo una pensión garantizada para todos aquéllos que no estuvieran dentro del régimen contributivo; ésta era financiada por impuestos generales, siendo así el primer país en contar con una pensión universal (CIEP, 2016).

Por su parte, el Reino Unido había establecido, en 1908, la primera ley de *pensiones no contributivas*, sujetas a investigación de recursos para personas mayores de 70 años. Varias décadas después, el 10 de junio de 1941, el gobierno inglés creó una *Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines*, a cargo de sir William Beveridge. A partir de aquí, surge el *Plan de Seguridad Social de Beveridge*, con la característica principal de incluir a todos los ciudadanos (i.e., universal) y no sólo a los que se encuentran trabajando (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016).

MÉXICO Los antecedentes de una pensión alimentaria, para adultos mayores, en el país, se remontan al año 2001, en el Gobierno del Distrito Federal. El entonces Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, presentó una política social orientada a los derechos y a la atención de grupos vulnerables, entre los que estarían los adultos mayores. En este año, se emite el *Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal*. Este programa inicia con un monto mensual correspondiente al apoyo por pensión alimentaria de \$600 pesos. Este monto se incrementó anualmente, llegando, en 2008, a \$789.00. En ese mismo año, la pensión amplía su cobertura para aquéllos de 68 años y más. Actualmente, el apoyo establecido es de \$1,132 pesos, con un padrón de 520,002 adultos mayores. El programa inició en las zonas catalogadas como de alta y muy alta marginación. Posteriormente, la cobertura se amplió con la visión de convertirse en una *Pensión Universal Ciudadana*.

Los antecedentes de la pensión no contributiva en México se remiten a la publicación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en 2002, con ella se crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, organismo rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, sustituyendo al Instituto Nacional



de la Senectud¹ y al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores². En 2003, se aprobó la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal.

A nivel nacional, desde el 2007, el Gobierno Federal presenta los antecedentes a una pensión con cobertura universal, por medio del *Programa de Pensión para Adultos Mayores de 70 años y más, en zonas rurales*, conocido como *70 y más*. Las bases para la pensión universal se establecieron en 2012 y se hicieron efectivas en 2014, como parte de la reforma fiscal presentada por el gobierno federal. Como consecuencia, en 2013, el programa amplía su cobertura a partir de los 65 años, cambia de nombre a *Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM)* e incrementa el apoyo de \$500 a \$525 pesos mensuales. Un año después, en 2014, se incrementa el monto del PPAM a \$580, el cual permanece así hasta la fecha.

La *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores y las define como aquellas personas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional. Considera, como derechos, los siguientes:

- integridad, dignidad y preferencia
- certeza jurídica
- salud, alimentación y familia
- educación
- trabajo
- asistencia Social
- participación
- denuncia popular
- acceso a los servicios

¹ 22 de agosto 1979.

² 17 de enero de 2002.



Adicionalmente, el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)* define la *pensión de vejez* como: aquella que tiene por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución de ingreso de un individuo al final de su vida productiva. De este modo, se enlaza con el derecho de integridad, dignidad y preferencia. Sin embargo, aún existen inconsistencias, como la edad a partir de la cuál se tiene derecho a una pensión y los criterios de elegibilidad.

4.2 DISEÑO DEL PPAM

El PPAM, además de la pensión, tiene otro apoyo económico llamado *pago de marcha por única ocasión*. Con esto, en caso de fallecimiento del beneficiario o beneficiaria, el o la representante podrá recibir, por única vez, un apoyo económico. Adicionalmente, el programa provee de *apoyos para la incorporación al sistema financiero nacional, acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental y acciones para la protección social* (SEDESOL, 2017d).

A partir de 2013, el monto de apoyo se incrementa a \$525 mensuales, con la misma frecuencia bimestral, y el *pago de marcha* se incrementa a \$1,050. En octubre del mismo año, el actual presidente de la República, presentó, al Congreso de la Unión, el proyecto de *Ley de la Pensión Universal*, misma que fue votada en marzo de 2014 por la Cámara de Diputados y que, actualmente, está pendiente en el Senado. De acuerdo al proyecto de Ley, los sujetos beneficiarios del PPAM deberán ser adultos mayores de 65 años (la cual será actualizada cada cinco años, aplicando el factor 0.87 a la esperanza de vida) que residan en territorio nacional y que no estén pensionados por alguna otra institución. El monto de la pensión será de \$1,092 pesos, actualizados anualmente, por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y estará vinculada a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) publicada por el CONEVAL (Ejecutivo Federal, 2006).

Actualmente, en las Reglas de Operación para el 2017, se presentan dos tipos de apoyos. El primero tipo se refiere a las transferencias monetarias, las cuales tienen una frecuencia de entrega bimestral: un apoyo económico de \$580 pesos y el *pago de marcha* de \$1,160 (SEDESOL, 2017d). El segundo tipo se refiere a *acciones de protección social y participación comunitaria*³. En esta categoría, se cuenta con acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental (grupos de apoyo, campañas de orientación y sesiones informativas) y las acciones de protección

³ En el PEF, no se identifica el presupuesto destinado a este concepto. El monto de subsidios incluye, tanto la pensión alimentaria, como las acciones de protección social.



social (servicios por pérdida de ingreso o salud).

4.2.1 ELEGIBILIDAD Los criterios de elegibilidad del PPAM son dos (Figura 4.1):

- tener 65 años o más, y
- no recibir ingresos superiores a \$1,092 mensuales por concepto de pago de otra pensión contributiva.

4.2.2 GASTO HISTÓRICO El PPAM se encuentra a cargo de la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*, en la modalidad "S", *Sujeto a Reglas de Operación*, con el identificador 176, dentro del PEF⁴. Los *subsidios* del programa se dividen en *pensión alimentaria* y *acciones de protección social*. Sin embargo, en el presupuesto de egresos, no se diferencian los recursos para cada destinos de gasto.

En sus inicios, el presupuesto asignado al PPAM, en 2007, fue de \$9,502 millones de pesos (mdp) de 2017, lo cual representó el 0.29 % del PEF. Hasta el 2014, el programa presentaría incrementos anuales en su presupuesto aprobado; salvo 2010 y 2011, cuando se redujo en 5 % y 4 %, respectivamente (Figura 4.2). El mayor incremento se observó en el año 2014, siendo del 55 %, cuando pasó de \$29,734 mdp en 2013 a \$46,117 mdp en 2014 (a precios constantes de 2017). En ese entonces, representó el 0.95 % del PEF y el 0.24 % del *Producto Interno Bruto (PIB)*. El incremento se debió a que, en ese año, el programa forma parte de la propuesta de *pensión universal* que el gobierno federal presentó, para su aprobación, en el legislativo. Adicionalmente, se incrementa el subsidio económico de \$525 a \$580.

La figura 4.2 también muestra la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido. Destaca el subejercicio del año 2014, por un monto de \$6,277 mdp, equivalentes al 13.6 % del presupuesto asignado en ese año. Este presupuesto no ejecutado equivale 901,929 pensiones, las cuales, sumándolas a la población atendida en 2014, habrían cubierto el 102 % a la población potencial para ese año.

⁴ Eventualmente, se trasladará al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

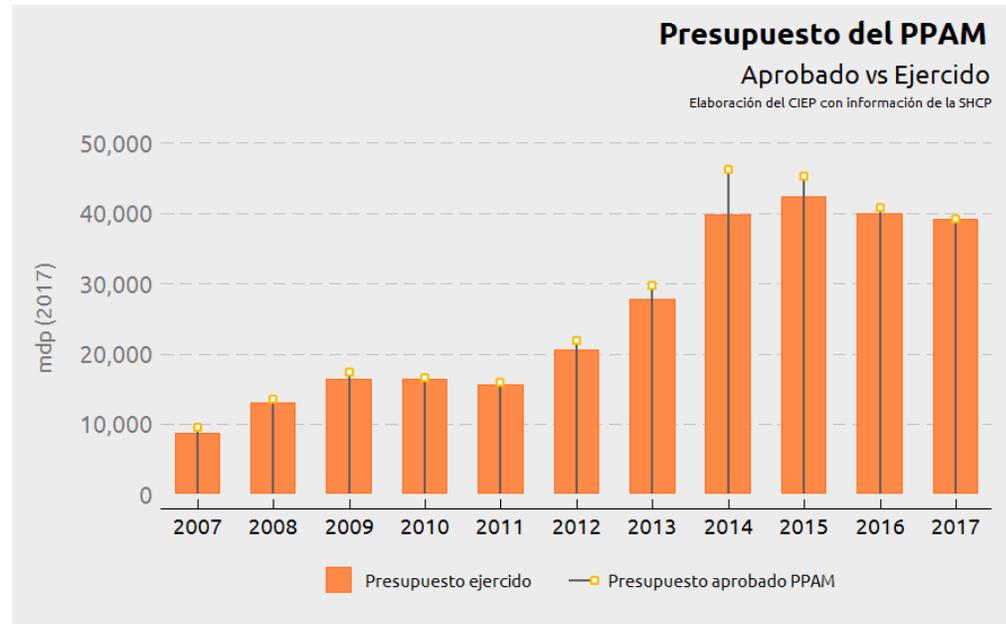


FIGURA 4.2. Pensión no contributiva: gasto aprobado vs. ejercido (PPAM)

Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2006, 2007, 2008b, 2009b, 2010b, 2011b, 2012c, 2013b, 2014b, 2015b, 2016b, 2008a, 2009a, 2010a, 2011a, 2012a, 2013a, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a).

A partir del 2014, el presupuesto para la *pensión no contributiva* ha presentado caídas constantes. Los recortes a este presupuesto han sido del 2 % y 10 %, para 2015 y 2016, respectivamente. En 2017, el recorte al PPAM fue de 4 %, el monto aprobado fue de \$39,100 mdp, equivalentes al 0.80 % del PEF y al 0.19 % del PIB proyectado para ese año.

Aunado a los recortes presupuestarios, en la *Cuenta Pública*, se observa una reasignación del gasto de alrededor del 3 % del presupuesto del programa para los capítulos: *servicios personales* (1000), *materiales y suministros* (2000) y *servicios generales* (3000). Por ejemplo, en el *Cuarto Informe Trimestral de 2016 de los Programas de Subsidios*, de la SEDESOL, el *presupuesto original* del PPAM, presentado en el PEF, se distribuía de la siguiente manera: 99.7 % a *subsidios* y 0.30 % a *servicios personales*. Sin embargo, el *presupuesto modificado* recorta los recursos destinados a subsidios e incrementa los recursos para otros capítulos del gasto. En 2016, la distribución cambió a: 96.4 % *subsidios* y 3.6 % a *servicios personales, materiales y suministros y servicios generales* (SEDESOL, 2017a). Esta

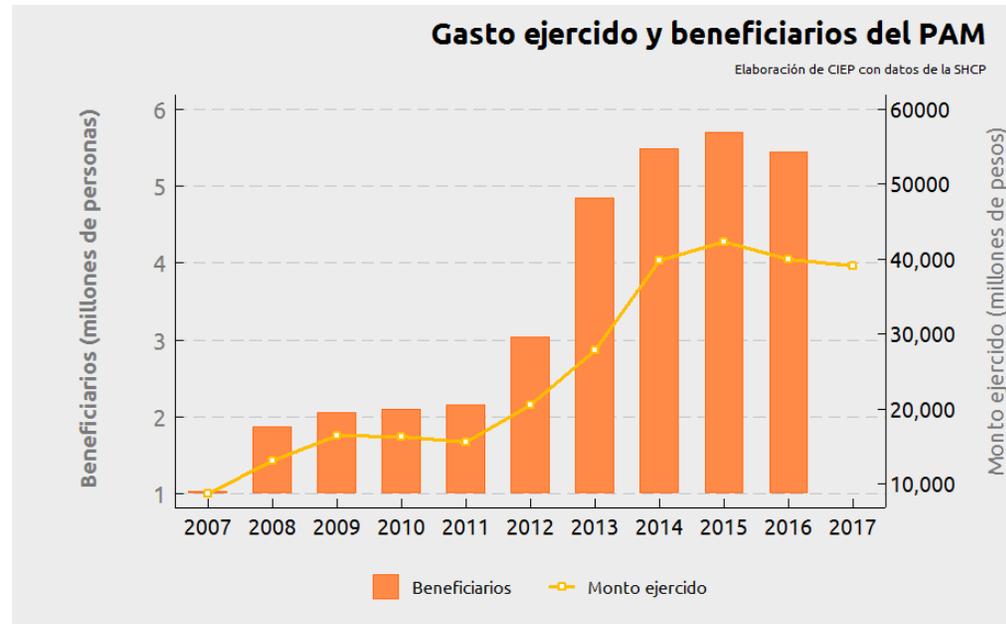


FIGURA 4.3. Pensión no contributiva: gasto ejercido y beneficiarios

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2008a, 2009a, 2010a, 2011a, 2012a, 2013a, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a) y CONEVAL (2016).

reasignación del presupuesto se presenta en los reportes trimestrales desde el año 2010.

Finalmente, en seguimiento a la efectividad y la eficiencia del ejercicio presupuestario, la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF) realiza auditorías anuales al PPAM. Ahí se realizan observaciones respecto a la transparencia del ejercicio del gasto en *subsídios*; específicamente, en cuanto a las acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental (ASF, 2013). En el *Cuarto Informe* de la SEDESOL, para 2015, se presenta el número de acciones realizadas (SEDESOL, 2016a). Sin embargo, el 63 % de las acciones reportadas se encuentra en la categoría de *otras acciones*. Actualmente, el *Primer Reporte Trimestral*, para 2017, ya presenta todas las acciones definidas por categoría, pero sin vincularlas con el PEF (SEDESOL, 2017b). Adicionalmente, las *Evaluaciones de Desempeño*, presentadas por *Transparencia Presupuestaria*, hacen mención de los *aspectos susceptibles de mejora*, donde la recomendación con el menor grado de avance corresponde a generar y difundir, en las delegaciones, una

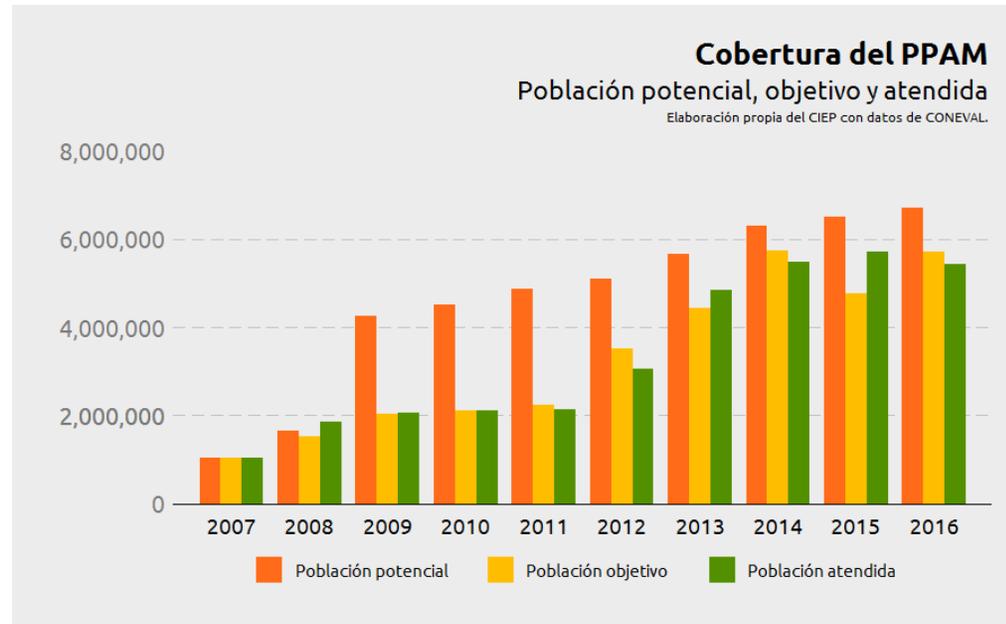


FIGURA 4.4. Pensión no contributiva: población potencial, objetivo y atendida

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de CONEVAL (2016).

estrategia que permita prevenir actos de corrupción en la operación del programa.

4.2.3 BENEFICIARIOS

El PPAM inició, en 2007, con 1,031,005 **PERSONAS ATENDIDAS**. Cinco años más tarde, en 2012, este número prácticamente se triplicó, al aumentar a 3,045,144 beneficiarios, como resultado de la extensión de cobertura a nivel nacional. En 2016, el total de beneficiarios, presentado en el *padrón único de beneficiarios* (PUB), publicado en el *Cuarto Informe Trimestral* de la SEDESOL para 2016, fue de 5,454,050 (Figura 4.4). Desde 2007 hasta el 2016, la tasa promedio de crecimiento anual de la *población atendida* fue del 23 %. Los mayores incrementos se reflejaron en los primeros años de la implementación y en el año 2013, cuando el PPAM se extendió a nivel nacional.

La definición de la **POBLACIÓN POTENCIAL** del PPAM difiere de acuerdo al año observado: desde los mayores de 70 en localidades menores a 2,500 habitantes sin ingresos por pensiones o jubilaciones contributivas para el año



2007, hasta la totalidad de los mayores de 65 años residentes en el país que no reciban una pensión o jubilación contributiva o cuando éstas sean menores a los \$1,092 pesos en 2017 (CONEVAL, 2016). Los datos más recientes, para el año 2015, definen la *población potencial* del PPAM, como: el conjunto de personas de 65 años o más que no tienen ingresos por pensión o jubilación no contributiva; o que, teniendo acceso a una pensión o jubilación, ésta sea menor al monto de la canasta alimentaria.

De acuerdo a las *reglas de operación* del PPAM, la **POBLACIÓN OBJETIVO** y la *población potencial* deberían ser la misma. Sin embargo, los registros del programa presentan diferencias y limitan, la *población objetivo*, a los mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país (CONEVAL, 2016).

4.2.3.1 COBERTURA En 2015, la cobertura del PPAM, respecto a la *población potencial*, es del 85 %. Sin embargo, respecto a la *población de 65 años y más*, ésta alcanzó el 69 % para el mismo año⁵ (Cuadro 4.1). La cobertura por Entidad Federativa presenta los niveles más altos en los estados de Oaxaca, Zacatecas, Chiapas, Guerrero e Hidalgo, con porcentajes por arriba del 85 % de su población de 65 años y más. En cambio, en la Ciudad de México y en los estados de Coahuila, Nuevo León y Baja California, el PPAM atiende al 51 %, 50 %, 50 % y 46 % de su *población de 65 años y más*, respectivamente.

En 2017, la cobertura del PPAM, respecto a la *población de 65 años y más*, se estima que sea del 61 %, calculada con los datos del *Primer Reporte Trimestral* de 2017 y la proyección demográfica de CONAPO. En cuanto a cobertura de la *población objetivo*, al primer trimestre de 2017, ésta es del 79 %⁶.

Utilizando la base de datos de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) 2015 y el PUB 2015, el cuadro 4.1 muestra la cobertura del PPAM, en adultos mayores que no reciben pensión contributiva o cuando ésta es menor a \$1,092. En este caso, la cobertura promedio es del 85 %.

La *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social* (ENESS) tiene el objetivo de proporcionar estadísticas sobre la cobertura y características de la seguridad social y servicios de salud en México. Utilizando estos datos para calcular la cobertura del PPAM, respecto a la población de 65 años y más que nunca ha cotizado, la cifra es del 75 %. Al agregar la población que cuenta con una pensión menor a \$1,092 al mes, la cobertura total es de 77 %.

⁵ El año con el mayor número de beneficiarios en toda la historia del PPAM.

⁶ Proyección con porcentajes de población no cotizante de la ENESS 2013.



Entidad Federativa	Beneficiarios	Población de 65 y más	Cobertura de 65 años y más	Población de 65 y más (SPC)	Cobertura de 65 años y más (SPC)
Aguascalientes	45,526	73,448	62 %	52,270	87 %
Baja California	84,435	183,577	46 %	138,446	61 %
Baja California Sur	21,674	37,236	58 %	26,778	81 %
Campeche	39,043	55,511	70 %	42,365	92 %
Chiapas	248,639	280,048	89 %	294,302	84 %
Chihuahua	153,780	241,770	64 %	171,652	90 %
Coahuila	97,409	195,028	50 %	114,763	85 %
Colima	33,346	48,694	68 %	41,479	80 %
Distrito Federal	415,693	807,248	51 %	533,088	78 %
Durango	88,757	123,424	72 %	111,572	80 %
Estado de México	575,546	981,631	59 %	684,786	84 %
Guanajuato	281,742	379,330	74 %	313,301	90 %
Guerrero	225,764	256,674	88 %	279,737	81 %
Hidalgo	176,690	204,198	87 %	186,180	95 %
Jalisco	339,812	548,195	62 %	414,164	82 %
Michoacán	293,057	350,477	84 %	323,088	91 %
Morelos	109,017	145,951	75 %	125,310	87 %
Nayarit	68,466	89,973	76 %	70,482	97 %
Nuevo León	170,719	342,140	50 %	211,594	81 %
Oaxaca	295,785	321,135	92 %	341,813	87 %
Puebla	320,611	415,590	77 %	392,320	82 %
Querétaro	78,858	112,565	70 %	79,551	99 %
Quintana Roo	35,214	56,530	62 %	46,608	76 %
San Luis Potosí	165,061	207,253	80 %	193,532	85 %
Sinaloa	152,090	218,342	70 %	160,966	94 %
Sonora	120,954	193,808	62 %	129,300	94 %
Tabasco	114,830	137,373	84 %	140,988	81 %
Tamaulipas	149,374	240,934	62 %	183,627	81 %
Tlaxcala	64,675	78,980	82 %	70,300	92 %
Veracruz	519,710	648,538	80 %	586,809	89 %
Yucatán	104,107	159,439	65 %	107,466	97 %
Zacatecas	111,278	121,251	92 %	113,218	98 %
Total Nacional	5,701,662	8,256,291	69 %	6,681,855	85 %

CUADRO 4.1. Pensión no contributiva: cobertura por Entidad Federativa (2015)

PUB Padrón Único de Beneficiarios.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SEDESOL (2016b) y CONAPO.

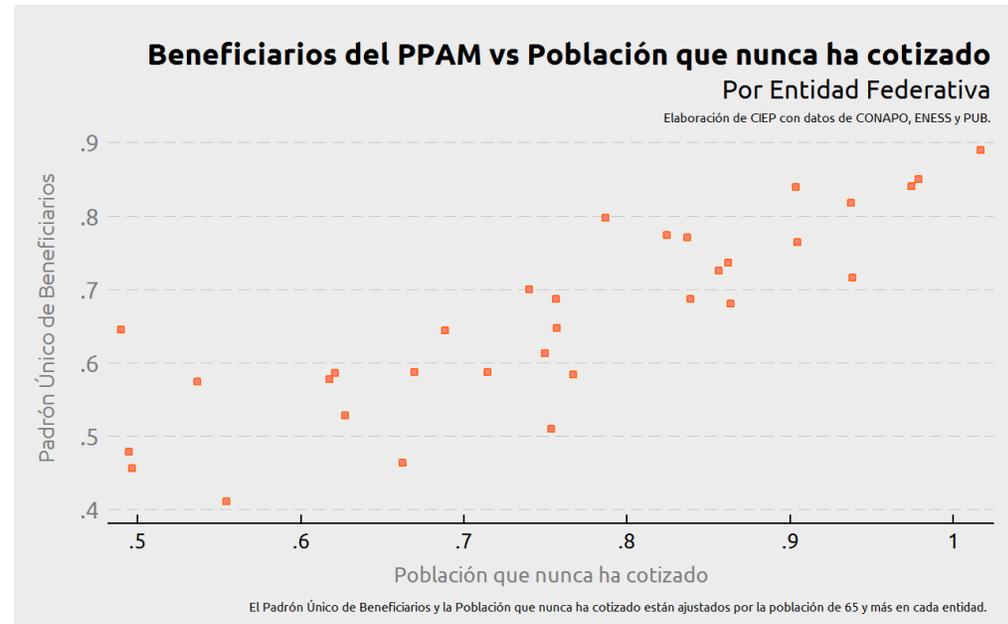


FIGURA 4.5. Pensión no contributiva: población de 65 años y más que nunca ha cotizado y el PUB

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de CONAPO (2013), INEGI (2014) y SEDESOL (2016b).

Adicionalmente, la figura 4.5 muestra la relación que existe entre la población beneficiaria del PPAM y la población de 65 años y más que nunca ha cotizado. Los resultados reflejan que, a mayor población que nunca ha cotizado, mayor participación tiene cada entidad en el PUB.

4.2.3.2 CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

La ENIGH permite identificar las características sociodemográficas de los beneficiarios del PPAM, incluyendo el nivel de ingresos del hogar. En 2015, el 21.7 % de los hogares que recibieron transferencias por concepto de PPAM se ubican en el decil I (i.e, aquellos hogares con un nivel de ingreso corriente trimestral promedio de \$8,169 o menos y, per cápita, de \$735.9 mensual⁷). El 15.3 % de los hogares se ubican en el decil II (i.e, aquellos con un nivel de ingreso corriente trimestral promedio de \$13,830 y, per cápita, de \$1,245.9 mensual). A partir del decil VI, el nivel de ingresos mensual, por individuo, se ubica por arriba de las líneas de bienestar (rural y urbano). El 32.6 %

⁷ Considerando el tamaño promedio por hogar igual a 3.7.

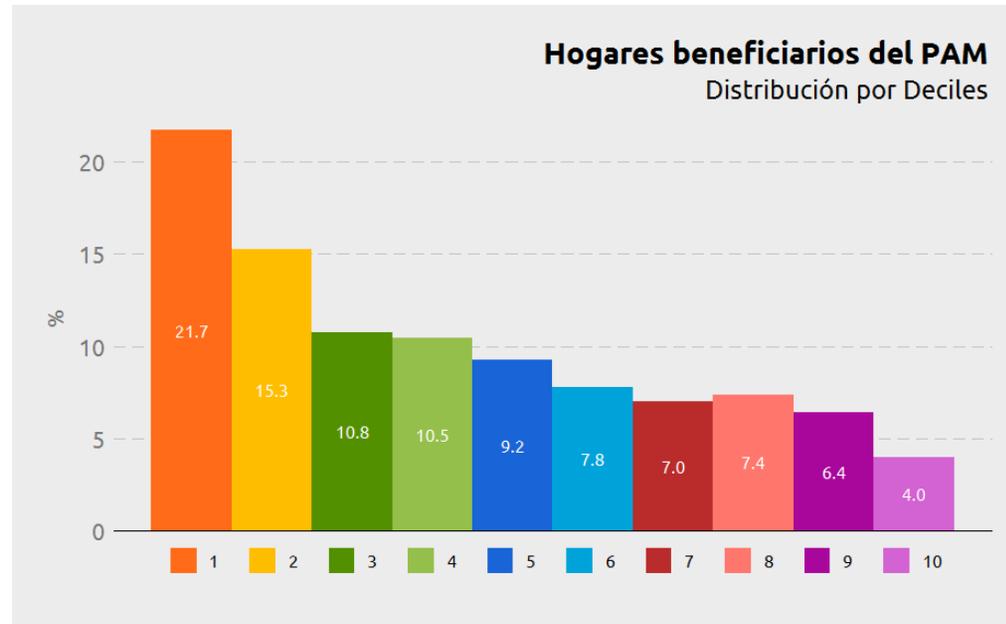


FIGURA 4.6. Pensión no contributiva: porcentaje de hogares beneficiados

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de INEGI (2016).

de los hogares que reciben apoyo de PPAM, se ubican en los deciles VI, VII, VIII, IX y X (Figura 4.6).

4.2.4 SUFICIENCIA DEL PPAM

El CONEVAL, como parte de la medición de la pobreza, presenta las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria. De esta manera, la medición de la pobreza se realiza a través de la cuantificación de dos canastas: la alimentaria y la no alimentaria. La primera equivale a la **LÍNEA DE BIENESTAR MÍNIMO**. La suma de ambas canastas resulta en la **LÍNEA DE BIENESTAR**.

La figura 4.7 agrega ambas *líneas de bienestar* y, además, detalla dos escenarios para cada una: rural y urbano. En conjunto, se tienen 4 líneas de referencia: la *línea de bienestar rural*, la *línea de bienestar urbano*, la *línea de bienestar mínimo rural* y la *línea de bienestar mínimo urbano*.

La pensión para adultos mayores se ha ubicado, históricamente, por debajo de las *líneas de bienestar*. En 2007,

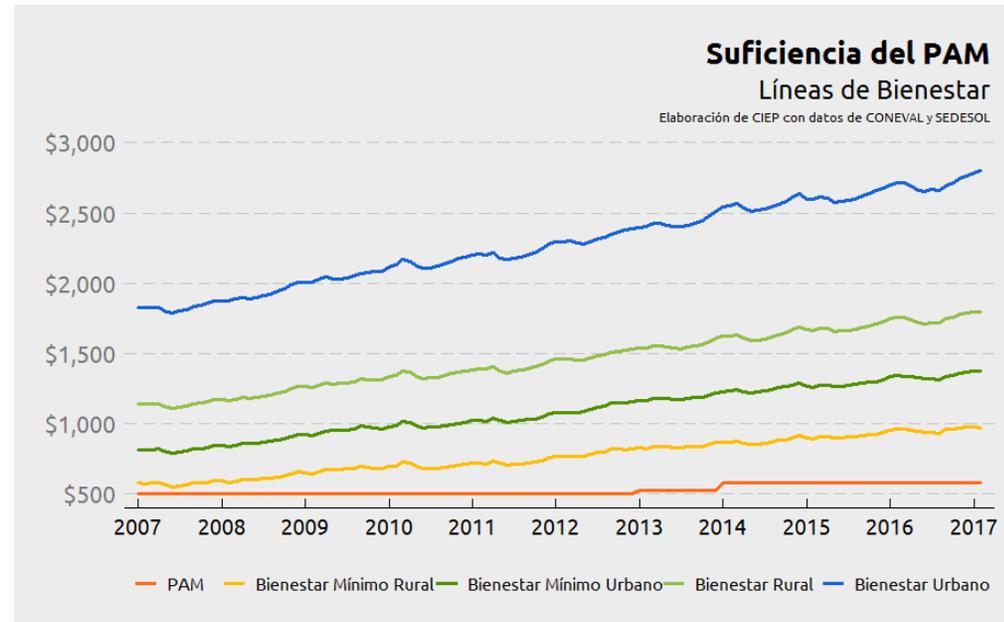


FIGURA 4.7. Pensión no contributiva: suficiencia

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SEDESOL (2017d) y CONEVAL (2017b).

el PPAM era de \$500 pesos; esto es \$78 por debajo de la *línea de bienestar mínimo rural* y \$315.00 de la *línea de bienestar mínimo urbano*. Para el mismo año, el PPAM equivale al 44 % de la *línea de bienestar rural* y al 27 % de la *línea de bienestar urbano*. Diez años después, en 2017, los \$580 pesos de pensión equivalen al 60 % de la *línea de bienestar mínimo rural* y al 42 % de la *línea de bienestar mínimo urbano*⁸.

4.3 PROYECCIONES

Se presentan tres escenarios, partiendo del año 2015 como base, estimando el gasto federal requerido, en caso de contar con: una **PENSIÓN UNIVERSAL**, una **PENSIÓN SUFICIENTE** o una **PENSIÓN UNIVERSAL Y SUFICIENTE** (Tabla 4.2).

La metodología utilizada toma, como supuesto primordial, las proyecciones de población media anual y de defunciones anuales, elaboradas por CONAPO. Además, el año 2015 se utiliza como referencia, dado que se

⁸ Las *líneas de bienestar rural* y *urbana* son de \$1,798 y \$2,800, respectivamente, actualizado a febrero de 2017.



CUADRO 4.2. Pensión no contributiva: escenarios en México (2015)

Escenario	Universal	Cobertura	Suficiente	Monto	Presupuesto (mdp)
Pensión universal	Sí	100 %	No	\$580.00	\$46,639
Pensión suficiente	No	Deciles I-V	Sí	\$1,292	\$65,348
Pensión universal y suficiente	Sí	100 %	Sí	\$1,292	\$104,739
PPAM (2015)	Sí	88 %	No	\$580.00	\$45,292

Nota El cálculo del presupuesto contempla la estructura presentada en el PEF 2015: 99.7287 % de subsidios y 0.2713 % de gastos de operación del programa.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de CONAPO (2013), INEGI (2016) y SHCP (2014b).

usaron los datos de la ENIGH del año 2015 para la identificación de la *población objetivo*. Ésta se refirió a los individuos de 65 años y más que no reciben ingresos por concepto de pensión contributiva o, en su caso, ésta es menor a \$1,092.

Asimismo, se supone que la estructura de gasto aprobado en el PEF 2015 se mantiene constante. De esta manera, el 99.7 % del presupuesto corresponde a *subsidios*, mientras que el restante 0.30 % se destina a los *gastos de operación*. El gasto total por concepto de *subsidios* se integra por el *pago de marcha* más el gasto de la *pensión*.

PAGO DE MARCHA La proyección del gasto total anual por *pago de marcha* se calcula con la ecuación 4.1.

$$GPM = DEF * Prop * PM \quad (4.1)$$

Donde:

DEF Número total de defunciones, proyectadas por CONAPO, para cada año, con la edad



mínima de ingreso al programa o mayor.

Prop Proporción de la población, con 65 años o más, que fue beneficiaria del PPAM (ENIGH 2015).

PM Apoyo monetario que se otorga, por única ocasión, a los representantes de los beneficiarios del programa a su fallecimiento.

PENSIÓN La proyección del gasto total anual por el apoyo mensual por *pensiones* se calcula con la ecuación 4.2.

$$GP = POB * Prop * Cob * PNC * 12 \quad (4.2)$$

Donde:

POB Población media anual, proyectada por CONAPO, para cada año, con la edad mínima de ingreso al programa o mayor.

Prop Proporción de la población total, con 65 años o más, que fue beneficiaria del PPAM (ENIGH 2015).

Cob Cobertura, según el escenario propuesto.

PNC Apoyo monetario que se otorga por mes.

4.3.1 PENSIÓN UNIVERSAL En este primer escenario, *todos* los adultos mayores de 65 años, que no cuenten con pensión contributiva o cuando ésta sea menor a \$1,092 mensuales, reciben la pensión no contributiva. Esto corresponde a la *población objetivo* actual del PPAM, con una cobertura del 100 %. El monto proyectado asciende a \$46,639 mdp, representando un incremento del 3 %, respecto a lo presupuestado en el PEF 2015.



- 4.3.2 PENSIÓN SUFICIENTE** En el segundo escenario, se iguala la pensión del PPAM al monto de la *línea de bienestar mínimo* de \$1,292⁹ para los deciles I-V (quienes cuentan con ingreso menor a la *línea de bienestar*). Esta pensión estaría focalizada a los individuos con menores nivel de ingreso. En este caso, el presupuesto sumaría \$65,348 mdp, equivalentes a 1.44 veces el presupuesto del PPAM en 2015, considerando que la actual pensión del PPAM equivale al 42 % de la *canasta de bienestar mínimo urbano*.
- 4.3.3 PENSIÓN UNIVERSAL Y SUFICIENTE** El tercer escenario contempla a la población de 65 años y más, sin pensión contributiva o por debajo de la *línea de bienestar mínimo urbano* (\$1,292). El monto de pensión corresponderá a la *línea de bienestar mínimo rural*. La cobertura para este escenario es del 100 %. Por lo tanto, el presupuesto ascendería a \$104,739 mdp, significando 2.3 veces el presupuesto del PPAM en el PEF 2015.

4.4 CONTEXTO INTERNACIONAL

Las pensiones no contributivas están, por lo general, adaptadas a las condiciones sociales, legales y económicas de cada país. De manera comparativa, se analiza el gasto destinado a *pensiones no contributivas*, por país, desde tres diferentes perspectivas. La primera está relacionada con el gasto de pensiones no contributivas, como el porcentaje del PIB de cada nación. De esta manera, se puede conocer la prioridad que cada país otorga a este tipo de pensiones. La segunda está vinculada con el *nivel de cobertura* y, la tercera, está enfocada al *monto diario* de la pensión otorgada. Así, independientemente del monto agregado que el país destine a las pensiones no contributivas y de la cobertura que se tenga en la población objetivo, se cuantifica la suficiencia de la pensión y, por ende, su beneficio en el individuo.

GASTO Como porcentaje del PIB nacional, El Salvador, Perú y Panamá se ubican en los niveles más bajos con un gasto público de 0.007 %, 0.1 % y 0.19 %, respectivamente. En contraparte, países como Nueva Zelanda, Noruega y Dinamarca son quienes destinan un mayor porcentaje del PIB con el 3.9 %, 4.5 % y 5.8 %, respectivamente. En el PEF 2017, México aprobó un gasto equivalente al 0.19 % del PIB en pensiones no contributivas, a nivel federal, a través del PPAM.

⁹ Calculada al mes de diciembre 2014.



FIGURA 4.8. Pensión no contributiva: gasto en países seleccionados (% del PIB)

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de Pension Watch (2015).

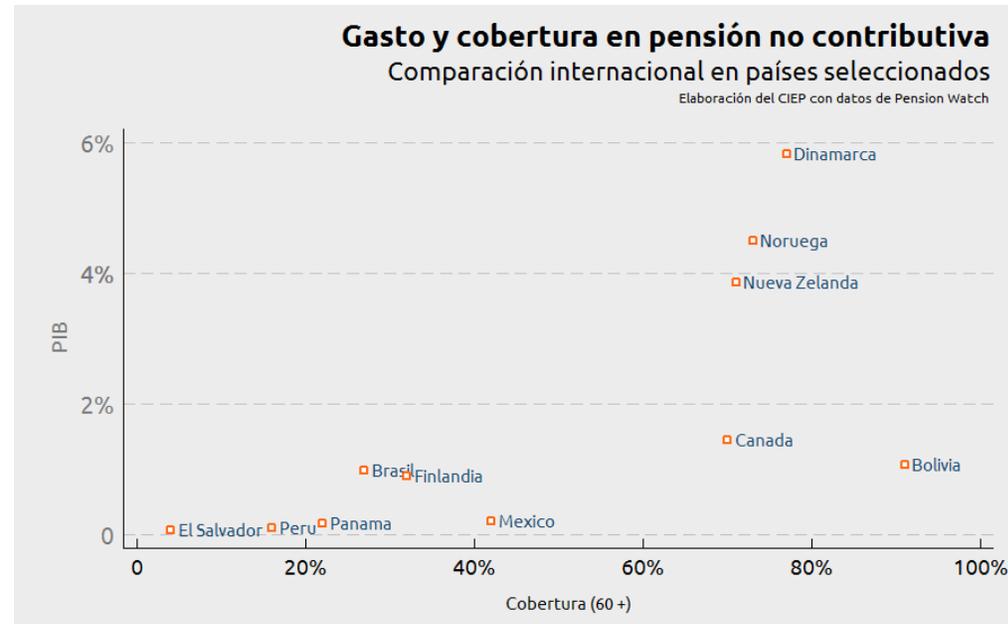
COBERTURA La gráfica 4.9 presenta la *cobertura* de la *pensión no contributiva*, relativo al porcentaje del PIB que cada país destina. Por ejemplo, Brasil, quien tiene un gasto mayor al de México, su cobertura es menor. En cambio, Bolivia es quien tiene la mayor cobertura de su *población objetivo*, aunque no es quien cuenta con el mayor gasto.

PENSIÓN Para comparar el monto de las pensiones en cada país, éstas se ajustan al monto por dólares PPP (paridad de poder de compra)¹⁰ y se calcula su valor diario. Posteriormente, se comparan con la línea internacional de pobreza. El Banco Mundial actualizó esta línea para el año 2015 y la ubicó en \$1.9 dólares PPP (World Bank, 2017a). La gráfica 4.10 muestra que Dinamarca provee la pensión no contributiva por día más alta, alcanzando cerca de los \$30 dólares PPP. Brasil y Bolivia se ubican en \$15.7 y \$8.7 dólares PPP, respectivamente. La pensión no contributiva en México equivale a \$2.3 dólares PPP (\$0.4 dólares PPP por arriba de la línea internacional de pobreza).

¹⁰ Se refiere a unidades de la moneda de cada país, con las cuales se puede comprar la misma cantidad de productos y servicios que se compraría con dólares americanos en los Estados Unidos de América.



FIGURA 4.9. Pensión no contributiva: gasto y cobertura en países seleccionados



Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de Pension Watch (2015).

EJEMPLOS El programa *Renta Dignidad*, en Bolivia, es un ejemplo de una *pensión universal*. Ésta se otorga de manera indistinta a partir de los 60 años. En caso de recibir alguna otra pensión contributiva, el apoyo se reduce al 25 %. Esta pensión otorga \$3,000 bolivianos al año y tiene una cobertura del 91 % (Pension Watch, 2015).

La pensión por edad en Canadá, *Pension de la Securite Vieillesse*, es otro ejemplo de una *pensión universal*. Ésta otorga \$570 dólares canadienses, mensualmente, a partir de los 65 años. En caso de las personas de bajos ingresos, se pueden recibir hasta \$1,082.3 dólares canadienses (ISSA, 2017).

Algunos países con esquemas de *pensión mínima universal* o aquéllas sujetas a otras *pensiones contributivas* (con ajustes particulares en cada país) son: Finlandia, El Salvador y México. Finlandia otorga pensiones no contributivas a personas mayores de 65 años y, el monto, depende de lo que reciba de otras pensiones, así como de su estado marital. Se otorga desde los 6.76 EUR, hasta los 634.30 EUR al mes. En El Salvador, la *Pensión Universal Básica para*

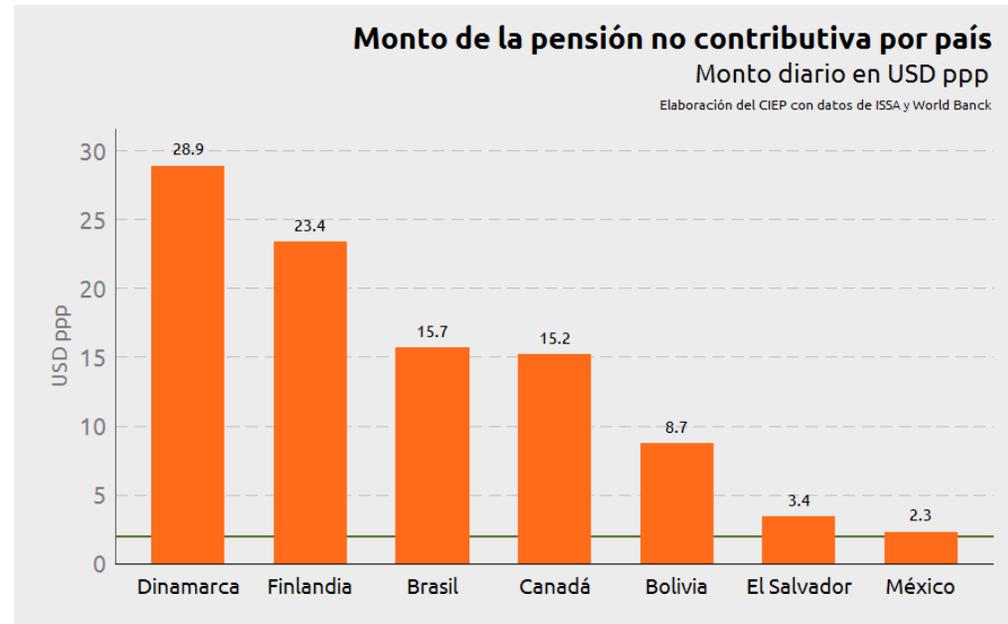


FIGURA 4.10. Pensión no contributiva: monto diario en países seleccionados

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de World Bank (2017b,c).

Adultos Mayores es para personas de 70 años y más que no cuentan con otra pensión contributiva, catalogados como vulnerables (ISSA, 2017).

Finalmente, Brasil y Dinamarca otorgan pensión no contributiva condicionada al ingreso. En Brasil, los criterios de elegibilidad son: ser mayor de 65 años, no tener empleo o con ingreso menor al 25 % del salario mínimo por persona. La pensión es igual al salario mínimo, 880 BLR al mes (enero 2016). En Dinamarca, la edad de elegibilidad es de 65 años y la pensión está restringida al número de años de residencia y al ingreso, pudiendo alcanzar 76,788 SEK al año (ISSA, 2017).



4.5 RETOS FISCALES DEL PILAR CERO

Actualmente, las cifras de población de 65 años y más, que nunca ha cotizado o que, a pesar de haber cotizado, su pensión es inferior a \$1,092 al mes, equivalen al 77 % de la población de 65 años y más INEGI (2014). Además, el 62 % de esta población se ubica en los deciles I-V, es decir, su ingreso está por debajo de la línea mínima de bienestar. Ambas son razones que justifican la existencia de la pensión no contributiva para adultos mayores.

Es necesario alinear la población de adultos mayores bajo la línea de pobreza y el presupuesto que se puede destinar a ellos. Los escenarios presentados en este capítulo permiten evaluar la asignación del presupuesto de las pensiones no contributivas, desde su carácter universal, hasta la suficiencia de la pensión. Actualmente, no existen evaluaciones de impacto que cuantifiquen el beneficio que ha generado el PPAM en la disminución de la pobreza de los adultos mayores. Sin embargo, resulta evidente la desigualdad en la pensión no contributiva, al mantener un mismo monto de pensión para diferentes deciles de la población de adultos mayores. Ya que, para cierto decil de la población la pensión no contributiva puede representar el 100 % de su ingreso, mientras que para otro decil puede ser el 50 % o menos de su nivel de ingreso.

Por lo tanto, los resultados del análisis presentado en este capítulo reflejan que, por un lado, el pilar cero del sistema de pensiones mexicano no cumple con la definición de sistema universal, ya que cuenta con una cobertura de 85 % de la población objetivo y 69 % de la población potencial. Por otro lado, tampoco es suficiente, ya que equivale al 41 % de la canasta alimentaria y al 21 % de la canasta mínima de bienestar.

Los esquemas discutidos en los capítulos anteriores son los que cubren a la mayoría de la población del país a nivel federal, pero no son los únicos. Existen subsistemas de pensiones con reglas, montos y características diversas, tanto a nivel de universidades, como a nivel entidades federativas y municipal. En el capítulo 5 se abordará la situación de las universidades, mientras que en el capítulo 6 se mostrará un análisis del gasto en pensiones en las entidades federativas.

II.

OTROS SISTEMAS DE PENSIONES

5 | PENSIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Fiorentina García Miramón

Investigadora

fiorentinagarcia@ciep.mx

La insostenibilidad de las pensiones en la educación superior es un problema insuficientemente explorado y bastante minimizado. Hasta 2014, el déficit generado por las pensiones de 34 *Universidades Públicas Estatales* (UPES) equivale al 2.0 % del Producto Interno Bruto (PIB) y representa 3 veces más del presupuesto asignado para la educación superior en 2017.

Según la Subsecretaría de Educación Superior, en México, coexisten 1,149 *instituciones de educación superior* (IES), a nivel federal y estatal¹, de las cuales, 34 son UPES. Por lo tanto, la investigación y, por ende, el diagnóstico del problema, está considerando únicamente el 3.0 % de las IES. El problema de las pensiones en la educación superior gira alrededor de las UPES y, una de las razones, es por la fragmentación de los sistemas de pensiones en las IES, la cual no permite evaluarlas de manera integral.

El objetivo general de este capítulo es hacer un compendio de los sistemas de pensiones en las UPES, tanto en términos cualitativos como presupuestarios. Se tienen dos objetivos específicos. El primero es explicar la complejidad de la estructura que tienen y el déficit generado por el aumento de los pasivos contingentes. El segundo es analizar el programa presupuestario *Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES*, el cual trata de los recursos del presupuesto educativo destinados a tratar de corregir la insostenibilidad de las pensiones en las UPES.

¹ En la página oficial de la Subsecretaría de Educación Superior, se clasifican las IES en 10 grupos: universidades públicas federales (8), universidades públicas estatales (34), universidades públicas con apoyo solidario (23), institutos tecnológicos (126 federales y 322 descentralizados), universidades politécnicas (51), Universidad Pedagógica Nacional (1), universidades tecnológicas (105), universidad interculturales (12), centros públicos de investigación (6) y escuelas normales públicas (460). No se contabilizó el grupo de otras instituciones públicas.



5.1 LAS UPES Y SUS PENSIONES

En las UPES, hay tantos sistemas de pensiones como hay universidades. Entre los sistemas que coexisten están desde los representativos a nivel federal, como el IMSS e ISSSTE, hasta los específicos a nivel estatal, como el *Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios* (ISSEMYM), el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora* (ISSSTESON), *Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato* (ISSEG) e, incluso, algunos sistemas que están actualmente quebrados, como son el *Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz* (IPE) y la *Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación* (DIPETRE).

5.1.1 RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA

Por primera vez, en el año 2001, la SEP y la *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior* (ANUIES) abordaron uno de los principales problemas que afectan a las UPES: las dificultades financieras generadas por sus regímenes de pensiones, según el *Informe del Programa de Fomento a Reformas Estructurales en las Universidades Públicas Estatales*, celebrado en la XXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, los días 21 y 22 de mayo de 2004 en Aguascalientes. Según los estudios de esta asociación, la educación superior carece de una política pública sostenida con visión de largo plazo y uno de los principales problemas que debieran atenderse es la insostenibilidad del pago de pensiones en las UPES.

A partir de lo anterior, en el año 2001, el gobierno federal se vio obligado a asignar *recursos extraordinarios* a estas instituciones, con el objetivo de incidir en la solución de los problemas estructurales de carácter financiero. En otras palabras, se creó el programa etiquetado como *educativo*, conocido hoy como *Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES*, el cual transfiere recursos a las instituciones para que éstas puedan pagar sus pasivos laborales (i.e. seguridad social) y disminuir el déficit generado por las pensiones que tienen. Esto significa que, cierto porcentaje del presupuesto educativo, se dirige para el pago de pensiones y jubilaciones de los trabajadores de las UPES y no para la educación propiamente.

La ANUIES acordó conformar una comisión SEP-ANUIES, integrada por un representante de cada una de estas dos instituciones y por el rector de la UPE, con el propósito de buscar soluciones a este problema. En 2002, presentaron un diagnóstico actuarial con información de los sistemas de pensiones (ASF, 2012b). Las principales conclusiones de este informe fueron las siguientes:



- Los sistemas de pensiones diferían de institución a institución, por lo que no era posible dar una solución única al problema.
- La edad a la cual los docentes accedían a la jubilación era, en promedio, de 52 años. Esto afectaba considerablemente a los pasivos de la universidad, dado que la expectativa de vida, según el informe, es alrededor de los 75 años.
- El tiempo de servicio considerado para recibir una pensión era de 25 años, lo que implicaba que las personas, aún en edad productiva, accedieran a este derecho².
- En la mayoría de las UPES, las pensiones se pagaban con los subsidios que la Federación y los estados transferían para la nómina educativa, operación de la institución o mejoramiento de infraestructura.
- Los montos de las pensiones eran móviles, por lo que se incrementaban con respecto a los aumentos salariales de los trabajadores activos.
- El monto de las pensiones variaba entre 25.0 % y 193.0 %, entre ellas, y el costo de otorgar estos beneficios iba desde el 4.9 % de la nómina hasta el 134.0 %.

Hasta 2002 y de acuerdo con el informe, el déficit creado por los regímenes de pensiones y jubilaciones de las universidades³, considerando generaciones actuales y futuras, ascendía a \$250,000 millones de pesos (mdp) (3.3 % del PIB 2002 y 111.3 % del presupuesto asignado a la función educación en 2002)⁴. Teniendo este problema en la discusión, los diputados aprobaron un fondo por \$1,000 mdp para el ejercicio fiscal 2002, en apoyo a las UPES, para la realización de proyectos tendientes a solucionar esta problemática. El monto fue otorgado a las UPES sin reglas de operación y no se realizaron auditorías sobre la asignación o ejercicio de los recursos.

² De acuerdo con Aguirre Farías (2012), los sistemas públicos que otorgan pensiones por antigüedad resultan insostenibles a largo plazo. El autor ejemplifica con una institución ficticia que tiene un gasto en pensiones del 20.0 % de la nómina del personal activo. Es decir, por cada peso de salarios, se gasta 20 centavos en pago a pensionados. Según el autor, este es el punto de partida, pero en los años venideros, la proporción se incrementará hasta llegar al 60.0 %.

³ En el reporte presentado en la XIX sesión del CUPIA, se incluyeron las universidades públicas federales y estatales. No se cuenta con datos públicos sobre el déficit correspondiente a cada grupo.

⁴ En 2002, el PEF asigna a la Función Educación 278,171.2 mdp.



5.1.2 PENSIONES HETEROGÉNEOS Y CON DÉFICITS INSOSTENIBLES

La situación actual de las pensiones en las UPES se caracteriza por tener diferentes beneficios, distintas reglas de administración y varias formas de financiamiento dentro de la misma institución; así como, entre las distintas universidades. La ANUIES ha logrado clasificar a las UPES, según la *estructura de financiamiento* y se dividen en cuatro grupos:

- Grupo I** *Sistema afiliado a institución de seguridad social*: Las que se encuentran afiliadas a una institución de seguridad social federal o estatal (IMSS, ISSSTE o, por ejemplo, en el caso de la Universidad de Guanajuato, el ISSEG) y las pensiones quedan determinadas a partir de reglas específicas que definen la relación entre universidad e institución. Estas universidades cotizan en dichas instituciones y funcionan por medio de pagos únicos.
- Grupo II** *Sistema complementario*: Las que tienen sistemas complementarios al de alguna institución de seguridad social; esto es que la universidad asume la responsabilidad de cubrir la parte restante o “complementaria” de las pensiones de los docentes, lo cual se encuentra acordado en los contratos colectivos. En caso de que el porcentaje de pensión en el IMSS o ISSSTE sea muy pequeño, la universidad requerirá cantidades complementarias cada vez mayores, que terminan siendo una carga fiscal en sus presupuestos (Aguirre Farías, 2012).
- Grupo III** *Sistema propio*: Las que cuentan con sistema propio con responsabilidad total. Como prácticamente ninguna universidad tiene presupuestos excedentes que cubran las obligaciones pactadas, hacen frente con subsidios; es decir, con recursos que el gobierno federal les entrega para sanear sus finanzas.
- Grupo IV** *Sistema doble*: Son universidades con sistemas cuyos afiliados se encuentran cotizando en una institución de seguridad social federal o estatal y, además, cuentan con sistema propio de pensiones. De esta manera, el docente recibe doble pensión.

Con la transición demográfica, al igual que se hizo con los sistemas de pensiones del gobierno federal y de las empresas productivas del Estado, los sistemas de pensiones en las UPES fueron sometidos a reformas. De



acuerdo con Aguirre Farías (2012), estas modificaciones tuvieron que ver con incremento de la edad o antigüedad requerida para acceder a las pensiones, establecimiento de salario regulador, eliminación de doble pensión, establecimiento o incremento de aportaciones y cuotas y modificación a pagos únicos.

Como resultado, la distribución de las universidades entre los grupos ha cambiado a lo largo del tiempo. Sin embargo, no se tiene un reporte para poder analizar la transición de manera consecutiva. Sin embargo, se tiene información del año 2005 y 2012. Como se observa en los cuadros 5.1 y 5.2, el mayor cambio se presentó en el grupo III (sistema propio). En 2005, eran 5 las universidades que eran responsables absolutas del pago de sus pensiones y, en 2012, pasan a ser 10. Por citar dos ejemplos, en 2005, la Universidad Autónoma de Coahuila y la Universidad de Colima tenían *sistema complementario* y *sistema doble*, respectivamente. Para 2012, ambas cambian a *sistema propio*, lo que las obliga a ser las únicas responsables de las pensiones. Estas transiciones de un sistema a otro podrían ser incentivadas por los recursos que el gobierno federal otorga para las UPES con problemas financieros.

PENSIONADOS

La información más reciente sobre las características de los pensionados es la referente al año 2010 (Cuadro 5.3). En ese entonces, la antigüedad promedio de los trabajadores activos en las UPES era de 15.7 años. Las universidades con sistema complementario (grupo II) tenían a los trabajadores activos con el mayor número de años de antigüedad (16 años) y con una edad promedio de retiro igual a los 63.9 años. Por el contrario, las universidades con sistema propio (grupo III) tenían el menor número de años de antigüedad (15.5 años) y con una edad promedio de retiro equivalente a los 62.8 años. En cambio, la edad de retiro del grupo I (sistema afiliado a una institución de seguridad social) asciende hasta los 78 años. Se puede suponer que, en este grupo, la antigüedad deja de ser la variable que determina una pensión. En las instituciones de seguridad, como el IMSS o ISSSTE, la edad de retiro es a los 65 años, vinculada con los años de servicio.

El número de jubilados en las UPES ascendía a 27,878 personas, de los cuales, la mayor proporción trabajó en universidades con sistema de pensiones propio (42.8%). Le siguen los jubilados en sistema doble (38.2%), complementario (19.0%) y, con la menor proporción, están los jubilados que trabajaron en universidades con sistema afiliado a una institución de seguridad social (0.01%).

En cuanto a proporción de pensionados por trabajador activo, variable importante en la sostenibilidad de los



Tipo de sistema	# UPES	Universidad Pública Estatal	Institución de seguridad social
Grupo I: Sistema afiliado a institución de seguridad social	1	Universidad Autónoma de Chiapas	ISSSTE
	2	Universidad Autónoma del Estado de México	ISSEMYM
	3	Universidad de Sonora	ISSSTESON
	4	Universidad Autónoma de Tlaxcala	IMSS
	5	Universidad Veracruzana	IPE
Grupo II: Sistema complementario	1	Universidad Autónoma de Aguascalientes	IMSS
	2	Universidad Autónoma de Baja California	IMSS
	3	Universidad Autónoma de Coahuila	DIPETRE
	4	Universidad Juárez del Estado de Durango	ISSSTE
	5	Universidad de Guanajuato	ISSEG
	6	Universidad Autónoma de Guerrero	ISSSTE
	7	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	ISSSTE
	8	Instituto Tecnológico de Sonora	ISSSTESON
	9	Universidad Autónoma de Tamaulipas	IMSS
	10	Universidad Autónoma de Zacatecas	ISSSTE
Grupo III: Sistema propio	1	Universidad Autónoma de Baja California Sur	N/D
	2	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	N/D
	3	Universidad Autónoma de Nuevo León	N/D
	4	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	N/D
	5	Universidad Autónoma de Yucatán	N/D
Grupo IV: Sistema doble	1	Universidad de Colima	IMSS
	2	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	IMSS
	3	Universidad de Guadalajara	IMSS
	4	Universidad de Michoacana de San Nicolás Hidalgo	IMSS
	5	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	IMSS
	6	Universidad Autónoma de Nayarit	IMSS
	7	Universidad Autónoma de Querétaro	IMSS
	8	Universidad Autónoma de Sinaloa	IMSS

CUADRO 5.1. Pensiones en UPES: tipos de sistemas (2005)

- Nota 1** El sistema propio en las UPES no está determinado (N/D) en el informe de la ASF
- Nota 2** Consultar sección de acrónimos y abreviaturas, para columna de institución de seguridad social.
- Nota 3** En el informe de la ASF se revisaron 28 de las 34 UPES. No se tiene información sobre Universidad Autónoma de Campeche, Universidad Autónoma del Carmen, Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Universidad Autónoma de Quintana Roo y Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2007).



Tipo de sistema	Número	Universidad Pública Estatal	Institución de seguridad social
Grupo I: Sistema afiliado a institución de seguridad social	1	Universidad Autónoma de Tlaxcala	IMSS
	2	Autónoma de Chiapas	ISSSTE
Grupo II: Sistema complementario	1	Universidad Autónoma de Aguascalientes	IMSS
	2	Universidad Autónoma de Baja California	IMSS
	3	Universidad Autónoma de Chihuahua	N/D
	4	Universidad de Guanajuato	ISSEG
	5	Universidad Autónoma de Guerrero	ISSSTE
	6	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	ISSSTE
	7	Instituto Tecnológico de Sonora	ISSSTESON
	8	Universidad Autónoma de Tamaulipas	IMSS
	9	Universidad Autónoma de Zacatecas	ISSSTE
Grupo III: Sistema propio	1	Universidad Autónoma de Baja California Sur	N/D
	2	Universidad Autónoma de Campeche	N/D
	3	Universidad Autónoma del Carmen	N/D
	4	Universidad Autónoma de Coahuila	N/D
	5	Universidad de Colima	N/D
	6	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	N/D
	7	Universidad Autónoma de Nuevo León	N/D
	8	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	N/D
	9	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	N/D
	10	Universidad Autónoma de Yucatán	N/D
Grupo IV: Sistema doble	1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	IMSS
	2	Universidad de Guadalajara	IMSS
	3	Universidad de Michoacana de San Nicolás Hidalgo	IMSS
	4	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	IMSS
	5	Universidad Autónoma de Nayarit	IMSS
	6	Universidad Autónoma de Querétaro	IMSS
	7	Universidad Autónoma de Sinaloa	IMSS

CUADRO 5.2. Pensiones en UPES: tipos de sistemas (2012)

N/D

Nota 1

Nota 2

El sistema propio en las UPES no está determinado en el informe de la ASF.

Consultar sección de acrónimos y abreviaturas, para columna de institución de seguridad social.

En el informe de la ASF se revisaron 28 de las 34 UPES. No se tiene información sobre Universidad Veracruzana, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad de Sonora, Universidad Autónoma *Benito Juárez* de Oaxaca, Universidad Autónoma de Quintana Roo y Universidad Autónoma del Estado de México.

Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2014).



sistemas de reparto, las UPES con *sistema propio* son las que tienen más pensionados por trabajador activo (por cada trabajador activo, tienen que cubrir la pensión de 29.3 personas), le siguen las universidades con *sistema doble* (por cada trabajador activo son 20.6 pensionados) y con *sistema complementario* (por cada trabajador activo son 12.7 pensionados).

En 2010, la brecha entre la pensión mínima y máxima en todo el sistema de pensiones de las UPES fue de \$21,554 pesos. Particularmente, la mayor brecha se encontró dentro del *sistema propio* (\$17,718.0 pesos)⁵. En el informe de la auditoría, realizado para la cuenta pública del ejercicio fiscal 2015, se encontró que, la pensión máxima de todos los regímenes de *beneficio definido*, correspondió a la Universidad Autónoma de Colima, que cuenta con un sistema de pensión doble y que otorga una cantidad de \$941.4 mil pesos al año. Mientras que la mínima corrió a cuenta de las Universidades de Querétaro (sistema doble) y Aguascalientes (sistema complementario), con 100 pesos anuales.

La clasificación de las UPES representa un avance para la atención y análisis del problema. Los indicadores del año 2010 ya dejan entrever inequidades; así como, las diferentes reglas que existen entre los grupos. Sin embargo, es necesario contar con información básica sobre la situación actual: número de pensionados, edad promedio y antigüedad de los pensionados, montos de aportaciones y cuotas, proporción por tipo de regímenes y máximos y mínimos de pensiones. Además, cambios de un grupo a otro traen consigo cambios de reglas y costos. Con la información disponible, no es posible determinar cómo ha sido esa transición en cada una de las universidades y el impacto que han tenido las reformas en las reglas y los costos.

5.1.3 DÉFICITS ACTUARIALES

Con base en cifras de la ASF, de 2010 a 2014, el déficit actuarial de las UPES tuvo una tasa total de crecimiento real equivalente al 23.5 %. Mientras que los activos aumentaron 27.1 %, los pasivos lo hicieron en 24.0 %, en términos reales. Para dimensionar el tamaño del déficit en 2014, que es igual a \$357,944.0 mdp, el presupuesto asignado para la función de educación superior, en ese año, fue de \$120,148.2 mdp. Es decir, el déficit de las universidades representó *3 veces más que el presupuesto total destinado a financiar la educación superior durante ese año*, 1.7 % del PIB en 2010 y 2.0 % en 2014.

⁵ La ASF (2012b) no especifica si las pensiones son en términos anuales o totales.



CUADRO 5.3. Pensiones en UPES: indicadores

Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Total
Antigüedad promedio de los trabajadores activos	15.6	16	15.5	15.8	15.7
Número de jubilados	4	5,292	11,928	10,654	27,878
Proporción de pensionados por trabajador activo	16.9	n.s.	12.7	29.3	20.6
Pensión mínima	n.d.	3,644.0	7,480.0	5,635.0	3,644.0
Pensión máxima	n.d.	20,301.0	25,198.0	22,157.0	25,198.0
Pensión promedio	12,769.2	11,306.0	10,292.8	13,208.1	13,508.4
Edad promedio de los pensionados (años)	78.0	63.9	62.8	62.5	62.9

- Nota 1** Cifras de pensiones en pesos.
- Nota 2** La pensión total mínima corresponde al mínimo de los mínimos.
- Nota 3** La pensión promedio total corresponde al promedio ponderado.
- Nota 4** La pensión total máxima corresponde al máximo de los máximos.
- Nota 5** Resultados reportados por ASF del periodo 2002-2010.
- N.S.** No significativo.
- N.D.** No disponible.
- Fuente(s)** Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2012b).

De acuerdo con ASF (2014), las universidades con *sistema doble* eran las que tenían el mayor déficit actuarial (\$141,506.5 mdp que representaban el 52.7 % del déficit total de las UPES en dicho año). Le seguían las universidades con *sistema doble* (\$63,930.5 mdp), *sistema complementario* (\$60,700.9 mdp) y *sistema afiliado* a una institución de seguridad social (\$2,215.7 mdp) (Cuadro 5.5).

Es importante recordar que estos dos puntos porcentuales del PIB equivalen al déficit generado exclusivamente por las UPES; que representan el 4.0 % de las instituciones de educación superior. Por lo tanto, el déficit derivado de pago de pensiones en la educación superior es superior al 2.0 % del PIB (Cuadro 5.4).

TRANSPARENCIA Una debilidad para poder analizar el problema de las pensiones es la información *insuficiente y discontinua*. *Insuficiente* porque, de acuerdo con Zamarripa (2016), esta falta de información es resultado de la normativa tan general con la que se regula la contabilidad de los pasivos contingentes en los entes públicos. No hay un principio contable específico para normar la valuación y revelación de las pensiones. La ASF publica el estado financiero de los regímenes de pensiones y jubilaciones en UPES. No obstante, no se especifica por grupo ni tampoco por universidad. *Discontinua* porque los estados financieros de los regímenes de pensiones y jubilaciones no se publicaron todos los años. El número de UPES auditadas cambia, pues existen informes con 22 UPES y otros con



CUADRO 5.4. Pensiones en UPES: situación financiera y actuarial (por año)

Año	Valor presente activos	Valor presente pasivos	Déficit actuarial	% PIB
2010	252,110.00	496,392.20	244,282.20	1.7
2012	306,859.1	575,212.10	268,353.00	1.7
2014	355,308.5	713,252.5	357,944.00	2.0

Nota 1 Cifras en millones de pesos.

Nota 2 En cada año, la revisión incluye 28 de las 34 UPES. No se tiene información sobre Universidad Autónoma de Campeche, Universidad Autónoma del Carmen, Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Universidad Autónoma de Quintana Roo y Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2007, 2012c, 2014, 2017b).

CUADRO 5.5. Pensiones en UPES: situación financiera y actuarial (por sistema)

Tipo de sistema	Valor presente activos	Valor presente pasivos	Déficit actuarial	% del déficit total
Sistema afiliado a institución de seguridad social	298.5	575,212.7	2,215.7	0.8
Sistema complementario	50,558.8	111,259.7	60,700.9	22.6
Sistema propio	117,419.4	181,349.9	63,930.5	23.8
Sistema doble	138,582.4	280,088.9	141,506.5	52.7
Total	306,859.1	1,147,911.2	268,353.6	100.0

Nota 1 Cifras en millones de pesos

Nota 2 Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2012

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2014).

28. Esto dificulta hacer una comparación anual⁶.

GRUPO I En el Grupo I, *sistema afiliado a institución de seguridad social*, según con las proyecciones financieras presentadas en ASF (2014), el plan de pensiones de la Universidad Autónoma de Chiapas fue inviable financieramente desde el

⁶ El único y último análisis de la ASF, sobre el sistema financiero de las UPES, *por grupo*, fue en 2012, en el cual se presentan proyecciones, reformas aplicadas pero se excluyen datos sobre regímenes y aportaciones. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0178_a.pdf.



año 2013 y de la Universidad de Tlaxcala no se tiene información dado que no fue auditada.

- GRUPO II** Con respecto al Grupo II, *Sistema complementario*, se precisó que, de las 9 UPES que lo integran, 3 universidades (Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma de Guerrero) fueron inviables financieramente desde 2013; 4 (Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de San Luis Potosí y Universidad Autónoma de Chihuahua) comenzarán a presentar insuficiencia financiera en el periodo 2019-2027 y 2 (Instituto Tecnológico de Sonora y Universidad Autónoma de Baja California) proyectan que la insuficiencia de su plan de pensiones será incesante.
- GRUPO III** En el Grupo III, *sistema propio*, de las 10 UPES, 4 universidades (Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Autónoma de Coahuila, Benemérita Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Autónoma del Carmen) presentaron inviabilidad financiera en el periodo 2013-2015, 4 (Universidad Autónoma de Campeche, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad de Colima, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco) comenzarán a presentar insuficiencia financiera en el periodo 2016-2021, 1 (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez) será inviable financieramente al año 2065 y 1 (Universidad Autónoma de Nuevo León) garantiza que la insuficiencia de su plan de pensiones será incesante.
- GRUPO IV** Finalmente, en el Grupo IV, *sistema doble*, se precisó que, 3 universidades (Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Universidad de Nayarit) son inviables financieramente desde el año 2012, 1 (Universidad Autónoma de Querétaro) será inviable financieramente a partir del año 2018, 2 (Universidad Autónoma de Sinaloa y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo) comenzarán a presentar insuficiencia financiera en el periodo 2024-2026, y 1 (Universidad de Guadalajara) será insuficiente en el año 2040.

Con base en las proyecciones de la ASF, existen 14 universidades con *sistemas de pensiones quebrados* en 2017 (i.e., Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma de Guerrero, Instituto Tecnológico de Sonora, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Autónoma de Coahuila, Benemérita Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Autónoma del Carmen, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Universidad de Nayarit). A falta de un nuevo



análisis de este calibre, es imposible medir la viabilidad financiera actual de las UPES y proyectar escenarios que consideren los cambios derivados de las reformas y disminución de los recursos financieros.

5.2 RECURSOS PARA PENSIONES ETIQUETADOS COMO EDUCATIVOS

El programa *Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES (Uo81)* es el sucesor del fondo aprobado por los diputados, en el 2002, para la realización de proyectos tendientes a solucionar el problema creado por los regímenes de pensiones.

Según los lineamientos, el programa tiene 3 modalidades, catalogadas de la siguiente manera:

Reformas estructurales La SEP asigna los recursos, únicamente, con base en la información contable de gasto, pasivo e inversión reportada por las UPES.

Reconocimiento de plantilla La SEP asigna los recursos a las UPES que contrataron personal de apoyo administrativo que está extraoficialmente fuera de la plantilla.

Saneamiento financiero La SEP asigna recursos para pago de adeudos a instituciones de seguridad social, pago a la SHCP, pago de adeudos a otras dependencias y acreedores. Con estos recursos, las universidades invierten en proyectos que tengan como objetivo incidir en la problemática financiera.

En los lineamientos del programa, se menciona que el objetivo es *apoyar, a la UPE que requiera, abatir los pasivos contingentes derivados del pago de pensiones y jubilaciones*. Considerando la situación de las universidades, todas las UPES pueden ser beneficiarias. En cuanto a los requisitos que las beneficiarias deberían cumplir están:

1. Utilizar los recursos, exclusivamente, en los proyectos formulados por las UPE. No podrán dirigirlos para la contratación de personal, pago de salarios, prestaciones, sobresueldos, estímulos o compensaciones del personal académico o administrativa que labora en la universidad.



2. Realizar un estudio actuarial.
3. Elaborar un dictamen sobre la utilización del fondo de pensiones y jubilaciones en un despacho de auditoría externa. En dicho dictamen, se tienen que establecer que, las acciones tienen carácter irrevocable, que las medidas contenidas o derivadas en los mismos no dan lugar a nuevos adeudos o pasivos financieros, que las acciones generarán ahorros superiores al monto de los recursos asignados, la cuantificación del impacto financiero de las acciones a realizar.
4. Haber realizado reformas a los sistemas de pensiones y jubilaciones, por lo menos hasta la fecha de la emisión de los lineamientos del correspondiente ejercicio fiscal.
5. Incorporar en la página web de la universidad, información relacionada con el proyecto y monto autorizado. En particular, el registro, la asignación, los avances técnicos y/o académicos y el seguimiento del ejercicio de los recursos deberán darse a conocer en la página cada trimestre del año.

De acuerdo con la Auditoría Especial del Gasto Federalizado del Programa Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES, publicada en el Informe 2015⁷, se encontraron faltas a los lineamientos del programa relacionadas con manejo de recursos y que tuvieron un valor de \$171 mdp. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- Falta de documentación comprobatoria del gasto por \$161.0 mdp
- Recursos devengados⁸ sin sustento normativo por \$6.8 mdp.
- Recursos no devengados por \$2.5 mdp.

⁷ La información se encuentra publicada en la Auditoría Especial del Gasto Federalizado del Programa *Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES (Uo81)*. Disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2015_MR-SANEAMIENTO%20FINANCIERO_a.pdf

⁸ De acuerdo con (SHCP, 2012b), el gasto devengado es el momento contable del gasto que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.



- Intereses generados en las cuentas bancarias del programa y de los cuales no se proporcionó evidencia de su aplicación o reintegro a la Tesorería Superior de la Federación por \$0.7 mdp

En lo relacionado a las faltas que no tienen que ver con recursos, están las siguientes:

- Se utiliza una cuenta bancaria de ejercicios anteriores para la recepción y administración de los recursos, la cual no fue la acordada en el convenio entre SEP-universidad.
- La Secretaría de Finanzas o su equivalente no utilizó una cuenta bancaria productiva y específica, ni transfirió oportunamente los recursos del programa, así como los intereses al ejecutor.
- La cuenta bancaria tiene un saldo que no coincide con el saldo pendiente a ejercer.
- No se registraron las operaciones del programa en la contabilidad de la universidad.
- No se publicó en la página de web de la SEP, la información de los recursos del programa, sobre la situación económica, finanzas públicas y la deuda pública.
- No se proporcionó evidencia del envío de reportes trimestrales sobre el cumplimiento de metas técnicas y financieras a la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la Secretaría de Educación Pública (DGESU), que es la institución encargada de la revisión y evaluación del programa.

5.2.1 PRESUPUESTO PARA SANEAMIENTO FINANCIERO

El programa *Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES (Uo81)* pertenece a la *Función Educación* en la *Subfunción Educación Superior* dentro del PEF. Sus recursos presupuestarios están etiquetados bajo el concepto 4300, *Subsidios y subvenciones*, y no bajo los conceptos 4550 y 4700, que hacen referencia a *pensiones*. De acuerdo con los datos de la SHCP, entre 2007 y 2017, se aprobaron un total de \$21,550.5 mdp, a precios corrientes, para el programa Uo81; dicho monto, a precios de 2017, significó la cantidad de \$25,936.1 mdp.



Resolver el problema de déficit en las UPES se ha vuelto un pendiente cada vez menos atendido en el presupuesto. Mientras que, en 2007, los recursos aprobados representaron el 4.1 % del presupuesto de educación superior, en 2017, pasan a ser el 0.5 % de los recursos destinados a este nivel educativo (ver cuadro 5.6). Otra forma de dimensionar la reducción de recursos es la caída que tiene el presupuesto asignado por universidad. En términos reales y bajo el supuesto de otorgar la misma cantidad de recursos a las 28 universidades, en 2007, el presupuesto por universidad fue de \$114.0 mdp; dicho monto, a precios de 2017, representó la cantidad de \$165.5 mdp. Para 2017, el presupuesto por universidad representó 21.4 mdp. Por lo tanto, en diez años, el presupuesto para sanear las finanzas de cada universidad ha sufrido una reducción real total de \$144.1 mdp.

El pago de los pasivos laborales en las UPES no es sostenible por medio del programa de saneamiento financiero. Si se compara la evolución que han tenido los pasivos laborales de las UPES, con el que ha tenido el programa presupuestal, para el pago de los mismos, de 2010 a 2014 (último año del que se tiene información sobre situación financiera de las UPES), los pasivos tuvieron un crecimiento real de 24.2 % y los recursos asignados lo hicieron en 1.9 %⁹. En 2010, los pasivos de las universidades ascendían a \$496,392.2 mdp y el presupuesto asignado fue de \$1,800.0 mdp, ambos en términos corrientes. Para 2014, los pasivos y el presupuesto representaron \$713,252.2 mdp y \$2,042.1 mdp, respectivamente (Figura 5.1 y Cuadro 5.6).

En 2017, el programa U081 sufrió una reducción real de casi 79 puntos porcentuales. Fue el programa con la mayor caída real, en comparación con los otros programas para la educación superior. Si bien es insostenible solucionar el problema únicamente por medio del programa U081, según la última evaluación realizada por (CONEVAL, 2017a), se cuenta con un ahorro de \$43.3 pesos en pasivos del sistema de pensiones por cada peso entregado. Además, este fondo ha permitido avanzar en las reformas a los sistemas de pensiones de las universidades.

⁹ Considerando que la última auditoría (2015) reporta datos hasta diciembre de 2014, se tomó el periodo 2010-2014.



CUADRO 5.6. Pensiones en UPES: pasivos laborales y presupuesto del programa Uo81

Año	Pasivos	Variación real	Programa Uo81	Variación real
2010	496,392.2	-	1,800.0	-
2012	575,212.1	6.7	1,700.0	-13.0
2013	559,338.0	-4.4	2,000.0	15.6
2014	713,252.5	21.8	2,075.9	-0.9
2015	N/D	-	2,146.5	0.9
2016	N/D	-	2,713.1	22.4
2017	N/D	-	600.0	-78.6

N/D No se encontró información pública sobre los pasivos.

Nota El presupuesto del programa Uo81 corresponde al asignado en cada año.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017c); ASF (2014, 2017a, 2012c, 2014, 2015b).

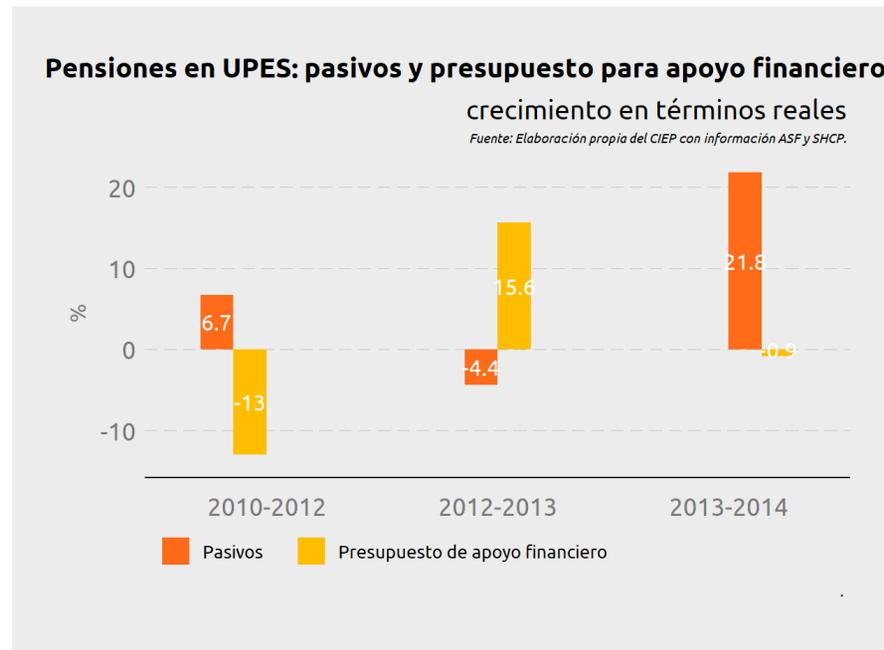


FIGURA 5.1. Pensiones en UPES: pasivos contingentes y presupuesto para saneamiento

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de SHCP (2017c); ASF (2014, 2017a, 2012c, 2014, 2015b).



Variable	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
UPES: 28 universidades	2	9	10	7
Pensionados: 27,878 personas	4	5,292	11,928	10,654
Relación pensionados por trabajador activo: 20.6				
	16.9	n.s.	12.7	29.3
Déficit actuarial: \$268,353 mdp (1.7 % del PIB 2012)				
	2,215.7 mdp 0.8 %	60,700.9 mdp 22.6 %	63,930.5 mdp 23.8 %	141,506.5 mdp 52.7 %
Recursos para saneamiento financiero: \$1,561.4 mdp (0.01 % del PIB 2012)				
	34.8 mdp 2.2 %	486.8 mdp 31.2 %	446.7 mdp 28.6 %	593.0 mdp 38.0 %
Crecimiento real durante periodo 2012-2014:				
Déficit actuarial: 24.2 %				
Recursos para saneamiento financiero: -0.3 %				

CUADRO 5.7. Pensiones en UPES: escenario de los pasivos laborales y recursos para saneamiento (2012)

- Nota 1** Se revisaron 28 de las 34 UPES. No se tiene información sobre Universidad Veracruzana, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad de Sonora, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Universidad Autónoma de Quintana Roo y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Nota 2** Los datos sobre pensionados y relación trabajador activo:pensionado corresponden al año 2010. Los recursos para saneamiento son de los recursos ejercidos de los programas Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno y Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales.
- Fuente(s)** Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2012b, 2014); SHCP (2013a, 2015a).



Universidad	Presupuesto para saneamiento	% del presupuesto total	Año inicial de inviabilidad financiera
Grupo I: Sistema afiliado a institución de seguridad social			
Universidad Autónoma de Chiapas	34.8	2.2	2013
Universidad Autónoma de Tlaxcala	-	-	2034
Grupo II: Sistema complementario			
Universidad Autónoma de Aguascalientes	19.7	1.3	2019-2027
Universidad Autónoma de Baja California	87.6	5.6	Permanente
Universidad Autónoma de Chihuahua	97.0	6.2	2019-2027
Universidad de Guanajuato	11.5	0.7	2013
Universidad Autónoma de Guerrero	95.4	6.1	2013
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	32.3	2.1	2019-2027
Instituto Tecnológico de Sonora	57.6	3.7	Permanente
Universidad Autónoma de Tamaulipas	21.7	1.4	2019-2027
Universidad Autónoma de Zacatecas	64.1	4.1	2013
Grupo III: Sistema propio			
Universidad Autónoma de Baja California Sur	6.4	0.4	2016-2021
Universidad Autónoma de Campeche	14.7	0.9	2016-2021
Universidad Autónoma del Carmen	-	-	2013-2015
Universidad Autónoma de Coahuila	50.7	3.2	2013-2015
Universidad de Colima	23.1	1.5	2016-2021
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	-	-	2065
Universidad Autónoma de Nuevo León	193.2	12.4	Permanente
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	85.1	5.4	2013-2015
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	63.0	4.0	2016-2021
Universidad Autónoma de Yucatán	10.6	0.7	2013-2015
Grupo IV: Sistema doble			
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	75.7	4.8	2024-2026
Universidad de Guadalajara	212.0	13.6	2040
Universidad de Michoacana de San Nicolás Hidalgo	64.3	4.1	2012
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	10.3	0.7	2012
Universidad Autónoma de Nayarit	32.8	2.1	2012
Universidad Autónoma de Querétaro	33.7	2.2	2018
Universidad Autónoma de Sinaloa	164.3	10.5	2024-2026
Total	1,561.4	100.0	

CUADRO 5.8. Pensiones en UPES: distribución del presupuesto para saneamiento y proyecciones de inviabilidad financiera (2012)

Nota 1 Cifras en millones de pesos.

Nota 2 La proyección fue realizada por la ASF.

Nota 3 El presupuesto corresponde a los recursos ejercidos de los programas Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno y Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ASF (2014); SHCP (2013a).



5.3 RETOS FISCALES DE LAS PENSIONES EN LAS UNIVERSIDADES

Cuando se habla de pensiones en la educación superior, se tiene que tener claro que se trata de las pensiones correspondientes a las UPES, que representan el 3.0 % de las IES. Sobre los regímenes de pensiones, así como de sus déficits, de más de 1,000 instituciones (por ejemplo, universidades federales, escuelas normales, centros de investigación, institutos tecnológicos, universidad abierta, entre otras) **NO** se tiene información pública y tampoco reciente. El problema que representa la heterogeneidad de sistemas pensiones, la insuficiencia de recursos para pagarlas e insostenibilidad fiscal está siendo minimizado e ignorado.

La mayoría de las universidades tienen un sistema propio de pensiones, esto las convierte en las únicas responsables de pagar sus pensiones. Esto a la vez significa que, estas instituciones han sido las principales responsables de la forma de retiro (antigüedad o edad), porcentajes de contribución y esquemas para generaciones actuales y futuras. Lo mismo sucede con las universidades con sistema doble, la negociación de las variables importantes ha dependido esencialmente de la relación trabajador-universidad. Hasta 2012, el déficit actuarial total originado de los sistemas de pensiones en las UPES ascendía a 268,356 mdp, que representaron el 1.7 % del PIB de ese año. El mayor porcentaje de ese déficit provenía de las universidades con sistema doble (52.7 %). Cuyos trabajadores (10,654 personas) no sólo reciben pensiones pagadas por la universidad sino también por alguna institución de seguridad social. Bajo el supuesto de que todas las universidades con sistema doble continuaran bajo esquema de reparto la pensión de, aproximadamente, 29.3 pensionados sería financiada por las aportaciones de un solo trabajador activo. Esto es completamente insostenible.

La estrategia para solucionar el problema está perdiendo prioridad en el presupuesto. Mientras los recursos para saneamiento financiero están viéndose disminuidos, el déficit sigue aumentando. Por lo cual, el programa U081 no puede ser la única medida para solucionar el problema. Finalmente, la situación de los sistemas de las pensiones en las UPES, el déficit que tienen y las medidas que se han tomado es información que necesita ser actualizada, revisada y discutida. De lo contrario, ¿quiénes van a pagar esas pensiones?, ¿a quiénes y en qué medida va a afectar el problema?, ¿cómo va a sanearse el problema sin afectar la educación superior de los jóvenes?

En el siguiente capítulo se analiza la situación de las entidades federativas respecto al gasto en pensiones.

6 | PENSIONES EN LOS ESTADOS

Kristobal Miguel Meléndez Aguilar

Investigador

kristobalmelendez@ciep.mx

Ante el contexto de que hay una mayor necesidad del gobierno por aportar mayores recursos a las pensiones, en este capítulo se analiza el presupuesto federal que se asigna al sistema de reparto y cómo se distribuye entre los estados. Además, se analiza cómo están enfrentando los gobiernos estatales la asignación de recursos para sus pensionados, así como la equidad que hay en la distribución de recursos entre las entidades federativas, hombres y mujeres y entre distintos rubros por los que se paga pensión.

Debido al sistema de reparto, el gobierno federal ha estado incrementando constantemente el presupuesto para pensiones. La distribución de recursos entre las distintas entidades federativas no ha sido homogénea. Los estados también cuentan con presupuesto propio para el pago de pensiones de los trabajadores estatales. Sólo Nuevo León y Sinaloa han hecho reformas para dejar atrás el *sistema de reparto* (Aguirre Farías, 2012). Por lo tanto, la mayoría de los estados tiene la misma problemática que el gobierno federal para financiar pensiones. Tampoco son homogéneas las estrategias de financiamiento y presupuestación que siguen las entidades federativas.

La falta de información y transparencia es otro factor importante que se debe considerar al momento de analizar la pensiones en las entidades federativas. La separación de recursos federales por estado es reciente y sólo pocos estados han hecho una segregación importante de recursos para pensiones estatales; por lo que la información disponible para los análisis es escasa. Sin embargo, se puede hacer un análisis de la distribución actual de recursos para pensiones.

La distribución del gasto de pensiones en los estados por *sistema de reparto* es desigual desde distintas perspectivas. Por ejemplo, la Ciudad de México recibe el 33.7 % del gasto público federal para pensiones (Cuadro 6.1). Por adulto mayor de 60 años, la Ciudad de México recibe 8.8 veces lo que recibe Chiapas (Cuadro 6.2). Desde un



análisis de lo que recibe cada pensionado del ISSSTE, los extrabajadores de la educación reciben una pensión de hasta 32 % superior al promedio. Más mujeres reciben pensiones, pero de menor monto (Cuadros 6.6 y 6.7). Además, tomando en cuenta el gasto público estatal para pensiones, no hay una armonización en el cálculo y provisión de pensiones por cada una de las entidades federativas (Cuadro 6.3).

A continuación, se realizan tres análisis que detallan el nivel de desigualdad en la distribución de recursos entre los estados y entre las profesiones. Además, se revisan los presupuestos de egresos de todas las entidades federativas por los dos últimos años para evaluar cómo han asignado recursos para pensiones con el objetivo de hacer sustentable esta problemática.

6.1 GASTO PÚBLICO FEDERAL EN LOS ESTADOS PARA PENSIONES

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el gasto público en pensiones por *sistema de reparto* (3 % del PIB) es desigual. El 33.7 % del presupuesto se asigna a la Ciudad de México. Si se incluye al Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, entre los cinco estados, reciben 57.7 % del gasto público en pensiones. Entre las 27 entidades federativas restantes, se reparten 43.3 % del gasto público en pensiones por sistema de reparto. Entre Campeche, Tlaxcala, Quintana Roo, Baja California Sur y Colima reciben el 3.1 % del gasto público en pensiones por sistema de reparto (Cuadro 6.1).

De 2016 a 2017, Nuevo León, Morelos, Yucatán, Veracruz y Guerrero tuvieron un incremento superior del 21 % real. Mientras que Ciudad de México, Durango, Chihuahua, Zacatecas, Jalisco y Michoacán tuvieron un incremento inferior al 14 % real (Cuadro 6.1)¹.

Esta concentración geográfica de los beneficios de las pensiones por *sistema de reparto* trae causas y consecuencias económicas. En aquellos estados donde se concentran la actividad económica y los empleos formales, sus adultos mayores gozan, en promedio, de pensiones más altas. Para aquellas entidades federativas pobres, donde sus adultos mayores reciben en promedio pensiones menores (Cuadro 6.2), los gobiernos estatales deben destinar más recursos para que dichos adultos mayores tengan una vida digna. El problema consiste en que todos los estados se ven afectados por el creciente pago de pensiones por *sistema de reparto*, ya que implica menores

¹ El gasto público federal para pensiones creció 15.1 % real en 2017 producto de una transición a cuentas individuales, en la que cada vez menos trabajadores actuales financian el sistema de reparto y se depende más de los recursos del gobierno.



programas sociales a largo plazo; pero no todos reciben los mismos beneficios.

El gasto público en pensiones es desigual, si se analiza por el número de individuos mayores de 60 años. Por *sistema de reparto*, cada adulto mayor de la Ciudad de México recibirá más de \$168 mil pesos en 2017. Cada adulto mayor de Nuevo León, Baja California Sur, Coahuila, Baja California y Querétaro recibirá entre \$69 mil y \$50 mil pesos en este año. En cambio, cada adulto mayor de Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Zacatecas recibirá menos de \$25 mil pesos en 2017 (Cuadro 6.2).

Si se analiza el gasto público en pensiones por cada habitante de la entidad federativa, la desigualdad sería mayor. Per cápita, la Ciudad de México recibirá más de \$23 mil pesos en 2017. Cada individuo de Nuevo León, Coahuila, Colima, Morelos y Baja California Sur recibirán entre \$5 mil y \$7 mil pesos en este año. Mientras que cada habitante de Tabasco y Chiapas recibirá menos de \$1,800 pesos en 2017 (Cuadro 6.2).

6.2 GASTO PÚBLICO ESTATAL PARA PENSIONES

Cada una de las 32 entidades federativas tiene una ley de pensiones propia, con reglas específicas y beneficios diferentes. A su vez, cada estado puede decidir si sus empleados recibirán ISSSTE estatal o si serán parte de un sistema de pensiones que esté respaldado por sus respectivas leyes de pensiones (INEGI, 2013). Dada la divergencia de leyes y estrategias, los presupuestos estatales para pensiones pueden agruparse en al menos cinco tipos: ausencia de sistema; afiliación del trabajador estatal al IMSS, ISSSTE o un sistema estatal de pensiones; un sistema complementario de pensiones a una afiliación del IMSS o del ISSSTE; un sistema propio de pensiones; el trabajador recibe dos pensiones una por el IMSS o ISSSTE y otra por un sistema propio de pensiones (Aguirre Farías, 2012).

Aguascalientes, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora y Veracruz tuvieron una reforma a su sistema de pensiones estatales con el objetivo de hacerlo sustentable a largo plazo. De estos estados, Nuevo León y Sinaloa ya no son *sistema de reparto* (Aguirre Farías, 2012), ahora son *cuentas individuales*. Por tal razón, 30 entidades federativas han preferido seguir ofreciendo un *sistema de reparto* con importantes beneficios a sus trabajadores y que representa un alto costo a las finanzas públicas estatales (Cuadro 6.4).



Entidad Federativa	Monto 2017	Variación real respecto a 2016	Entidad Federativa	Monto 2017	Variación real respecto a 2016
Ciudad de México	\$204,933.8	9.7 %	San Luis Potosí	\$9,917.0	15.2 %
México	\$48,708.4	19.6 %	Oaxaca	\$9,432.0	18.8 %
Nuevo León	\$36,074.4	27.4 %	Hidalgo	\$8,985.5	18.4 %
Jalisco	\$32,158.7	13.7 %	Querétaro	\$8,802.7	17.0 %
Veracruz	\$28,407.1	21.1 %	Guerrero	\$8,746.2	21.1 %
Coahuila	\$17,747.3	14.3 %	Chiapas	\$8,170.8	14.9 %
Tamaulipas	\$16,886.3	20.7 %	Durango	\$7,430.9	12.8 %
Chihuahua	\$16,782.9	13.6 %	Aguascalientes	\$5,697.4	15.0 %
Puebla	\$16,447.9	18.3 %	Nayarit	\$4,724.2	15.6 %
Guanajuato	\$15,684.8	14.7 %	Tabasco	\$4,298.4	17.1 %
Baja California	\$14,893.0	15.2 %	Zacatecas	\$4,187.2	13.7 %
Sonora	\$13,536.5	17.9 %	Colima	\$4,123.7	19.0 %
Sinaloa	\$13,457.6	14.5 %	Baja California Sur	\$3,964.1	20.1 %
Michoacán	\$12,236.9	13.9 %	Quintana Roo	\$3,836.0	16.8 %
Yucatán	\$10,391.1	22.4 %	Tlaxcala	\$3,587.6	14.4 %
Morelos	\$10,005.4	22.8 %	Campeche	\$3,267.5	14.7 %
Nacional	\$607,522.9	15.1 %			

CUADRO 6.1. Pensiones en los estados: gasto público federal por sistema de reparto (2017)

Nota Entidades federativas ordenadas por monto 2017 de forma descendente. Cifras en millones de pesos.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de Transparencia Presupuestaria (2016, 2017).



Entidad Federativa	Monto por adulto mayor 2017	Variación real respecto a 2016	Monto por habitante 2017	Variación real respecto a 2016
Ciudad de México	\$168,093.2	10.0 %	\$23,207.0	10.0 %
Nuevo León	\$68,268.5	26.2 %	\$6,981.8	25.6 %
Baja California Sur	\$64,044.0	16.8 %	\$5,019.2	16.6 %
Coahuila	\$58,972.8	13.5 %	\$5,916.2	13.0 %
Colima	\$54,899.9	18.0 %	\$5,593.1	17.1 %
Baja California	\$50,158.5	13.3 %	\$4,205.8	13.6 %
Querétaro	\$50,057.5	15.6 %	\$4,319.8	15.3 %
Aguascalientes	\$49,642.9	13.9 %	\$4,359.5	13.5 %
Tamaulipas	\$45,955.6	20.0 %	\$4,705.9	19.4 %
Morelos	\$45,590.5	22.6 %	\$5,141.7	21.4 %
Chihuahua	\$45,529.7	13.1 %	\$4,474.4	12.5 %
Sonora	\$44,796.6	16.8 %	\$4,546.1	16.3 %
Yucatán	\$43,702.3	22.5 %	\$4,834.5	20.8 %
Durango	\$40,731.6	13.0 %	\$4,164.4	11.7 %
Sinaloa	\$40,700.3	14.2 %	\$4,466.3	13.5 %
Quintana Roo	\$39,266.7	12.7 %	\$2,359.9	13.5 %
Jalisco	\$38,972.5	13.6 %	\$4,003.0	12.4 %
Campeche	\$37,991.1	13.9 %	\$3,539.0	13.1 %
Nayarit	\$35,470.7	15.6 %	\$3,782.2	13.5 %
San Luis Potosí	\$33,019.4	15.9 %	\$3,565.9	14.2 %
México	\$30,828.1	17.6 %	\$2,840.2	17.8 %
Tlaxcala	\$30,236.9	14.1 %	\$2,763.9	12.8 %
Veracruz	\$29,512.0	21.4 %	\$3,501.2	20.2 %
Hidalgo	\$29,262.0	18.2 %	\$3,079.8	17.0 %
Guanajuato	\$27,773.0	14.9 %	\$2,672.1	13.8 %
Puebla	\$26,687.0	18.5 %	\$2,626.5	17.1 %
Zacatecas	\$24,370.1	14.9 %	\$2,633.5	12.8 %
Michoacán	\$24,158.2	14.8 %	\$2,641.9	13.1 %
Guerrero	\$23,639.1	22.2 %	\$2,435.8	20.4 %
Oaxaca	\$20,633.0	20.2 %	\$2,334.4	18.1 %
Tabasco	\$19,956.2	16.0 %	\$1,782.9	15.9 %
Chiapas	\$19,158.1	14.7 %	\$1,534.1	13.5 %
Nacional	\$48,521.4	14.7 %	\$4,962.1	13.9 %

CUADRO 6.2. Pensiones en los estados: gasto público por sistema de reparto por adulto mayor y por habitante (2017)

Nota

Entidades federativas ordenadas por monto por adulto mayor 2017 de forma descendente.

Fuente(s)

Elaborado por el CIEP, con información de CONAPO (2013); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016a,b); Transparencia Presupuestaria (2016, 2017).



Según algunas leyes de pensiones estatales, el financiamiento que reciben sus respectivos institutos u oficinas de pensiones son mayores a las federales. Por ejemplo, de los estados que realizaron reformas a sus pensiones, sin incluir a los trabajadores de la educación, Coahuila tiene una cuota obligatoria del 7 % sobre su sueldo base para los trabajadores del Estado y el gobierno aporta 10.5 % a un instituto estatal de pensiones. Los trabajadores de la educación de Coahuila aportan 9 % de su sueldo base y 9 % el gobierno (Congreso del Estado independiente, libre y soberano de Coahuila de Zaragoza, 2016). Los trabajadores de Oaxaca aportan 9 % de su salario base mientras que la aportación del gobierno es del 18.5 % a una Oficina de Pensiones (H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2012). Los trabajadores de Jalisco aportan 11.5 % del sueldo y el gobierno aporta 11.5 % a la Dirección de Pensiones (Congreso del Estado de Jalisco, 2009).

Las entidades federativas que no han realizado una reforma de pensiones también tienen financiamiento diverso. Los trabajadores de Campeche aportan 8.5 % del sueldo de cotización y 13.5 % lo aporta el gobierno al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche (ISSSTECAM) (Poder Legislativo del Estado de Campeche, 2011). En San Luis Potosí, los descuentos son de al menos del 6 % del sueldo básico y en igual medida aporta el gobierno a la Dirección de Pensiones (Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2001). El caso extremo es Baja California Sur que sólo tiene ley de trabajadores (INEGI, 2013), en la que sólo se menciona que deben cubrirse las cuotas sin reglas específicas (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2004).

Bajo un análisis de los presupuestos de egresos de las entidades federativas, se encontró que algunos estados no presentan información de pensiones, otros estados asignan recursos insuficientes y tan sólo pocas entidades federativas asignan presupuesto para pensiones por rubro (ver Cuadro 6.3). Por ejemplo, Baja California Sur, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas no presentan datos de pensiones en sus presupuestos de egresos para 2017 y 2016. Quintana Roo presenta el rubro en ceros para ambos años (ver Cuadro 6.3). De esta manera, cinco estados no están incluyendo recursos para pensiones en sus presupuestos. Sin embargo, como se analizó anteriormente, sí hay aportaciones de trabajadores y gobierno al sistema de pensiones. Entonces, falta transparencia en los presupuestos de egresos de estos estados. Baja California, Campeche, Oaxaca y Tamaulipas asignan recursos para pensiones inferiores a \$76 millones de pesos en 2017. Durango era de este grupo en 2016 (ver Cuadro 6.3).

Aguascalientes, Jalisco, Querétaro, Ciudad de México, Coahuila y Chihuahua son entidades federativas que hacen una segregación de pensiones por principales rubros. De esta forma se podría identificar qué sectores son los



que podrían requerir más recursos en el futuro. Cada estado le da más importancia a un rubro y establece sus estrategias a largo plazo. Coahuila asigna más recursos a la educación. Querétaro al poder ejecutivo. Chihuahua le da más importancia a un fondo específico “para la vida” que aunque segrega, el monto de otros rubros es insignificante (ver apartado bibliográfico de presupuesto de egresos estatales).

Baja California, Chihuahua y Tabasco fueron los estados que recortaron el gasto de pensiones de 2016 a 2017 (ver Cuadro 6.3). Esto implica un retroceso en reconocer al sistema de reparto de pensiones como un mecanismo que requiere mayores presupuestos cada año para que sea sostenible. Tabasco dejó de asignar recursos para 2017 por lo que el pago de pensiones dependerá de gasto corriente o del presupuesto de otros rubros.

La Ley de Disciplina Financiera (Cámara de Diputados, 2016), que entró en vigor en 2016, establece que los estados están obligados en hacer un estudio actuarial sobre pensiones y que deberá actualizarse cada tres años. En caso de municipios, la actualización será cada cuatro años. Este estudio actuarial debe estar incluido en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de cada entidad federativa. De esta manera, habrá mayores elementos para evaluar la situación de las pensiones en los estados.

6.3 DISTRIBUCIÓN DE PENSIONES DEL ISSSTE

Las pensiones del ISSSTE son desiguales desde una perspectiva de sector laboral. Los pensionados hombres de la educación reciben 32.1 % más que el promedio de una pensión para hombre (ver Cuadro 6.7). Mientras que las pensionadas mujeres de la educación reciben 13.7 % más que el promedio de una pensión para mujer (ver Cuadro 6.6). Los pensionados hombres de la salud reciben 16.3 % menos que el promedio de una pensión para hombre (ver Cuadro 6.7). Mientras que las pensionadas mujeres de la salud reciben 27.5 % menos que el promedio de una pensión para mujer (ver Cuadro 6.6). Los pensionados hombres de otros rubros reciben 32.9 % menos que el promedio de una pensión para hombre (ver cuadro 6.7). Mientras que las pensionadas mujeres de otros rubros reciben 32.4 % menos que el promedio de una pensión para mujer (ver Cuadro 6.6). De esta manera, se identifica que los pensionados de la educación son los mayores beneficiados.

Como se observa en el Cuadro 6.5, hay desigualdad en la distribución de hombres y mujeres en los distintos rubros. De forma general, el 53.4 % de las pensiones del ISSSTE son asignadas para mujeres. Sin embargo, el



Entidad Federativa	Monto 2017	Monto 2016	Entidad federativa	Monto 2017	Monto 2016
México	\$13,579.5	\$9,059.0	Chiapas	\$313.0	\$312.9
Ciudad de México	\$10,422.8	\$8,271.4	Durango	\$240.5	\$61.5
Nuevo León	\$2,780.0	\$2,421.3	Guanajuato	\$187.3	\$169.6
Chihuahua	\$2,495.9	\$2,821.0	Puebla	\$140.0	\$125.0
Jalisco	\$1,345.4	\$1,170.3	Hidalgo	\$128.5	\$119.1
Coahuila	\$1,190.3	Sin datos	Guerrero	\$105.8	\$105.8
Veracruz	\$750.0	\$750.0	Oaxaca	\$75.3	\$56.3
Sonora	\$701.8	\$0.0	Campeche	\$56.2	\$53.4
Yucatán	\$679.6	\$653.5	Tamaulipas	\$33.3	\$6.0
Colima	\$661.8	\$542.3	Baja California	\$12.3	\$15.5
Morelos	\$649.0	\$483.3	Tabasco	\$0.0	\$220.0
Querétaro	\$643.3	\$581.8	Quintana Roo	\$0.0	\$0.0
Sinaloa	\$615.6	\$498.7	Baja California Sur	Sin datos	Sin datos
Nayarit	\$608.4	\$516.4	Michoacán	Sin datos	Sin datos
Aguascalientes	\$418.5	\$288.0	San Luis Potosí	Sin datos	Sin datos
Tlaxcala	\$359.4	\$272.5	Zacatecas	Sin datos	Sin datos

CUADRO 6.3. Pensiones en los estados: gasto público estatal (2017 vs. 2016)

Nota
Fuente(s)

Entidades federativas ordenadas por monto 2017 de forma descendente. Cifras en millones de pesos.
Elaborado por el CIEP, con información de Presupuestos de Egresos Locales 2017 y 2016 (ver anexo B para la descripción bibliográfica de los presupuestos de egresos estatales).

61.7 % de las pensiones de la educación son para mujeres. El 64.6 % de las pensiones de la salud son para mujeres. Tan sólo el 36.8 % de las pensiones por otros rubros son para mujeres. De forma general, las mujeres reciben una pensión 12.2 % superior al promedio de las pensiones de los hombres.

A pesar de que de forma general más mujeres reciben un pensión del ISSSTE, como se observa en el Cuadro 6.6, en algunas entidades federativas, las mujeres reciben menos pensiones. Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas son los estados donde menos del 50 % de las pensiones del ISSSTE corresponden a mujeres. En todas las entidades federativas, las mujeres son mayoría en las pensiones de la educación. En Chiapas, Oaxaca y Sinaloa las mujeres son minoría en las pensiones de la salud. En pensiones de otros rubros, en todos los estados, las mujeres son minoría.



Entidad Federativa	¿Ha tenido reforma?	Sistema de pensiones	Presupuesto de pensiones	Entidad Federativa	¿Ha tenido reforma?	Sistema de pensiones	Presupuesto de pensiones
Aguascalientes	Sí	Reparto	(100-500) mdp	Morelos	No	Reparto	(500-1,000) mdp
Baja California	No	Reparto	<100 mdp	Nayarit	No	Reparto	(500-1,000) mdp
Baja California Sur	No	Reparto	Sin datos	Nuevo León	Sí	Individuales	(1,000-10,000) mdp
Campeche	No	Reparto	<100 mdp	Oaxaca	Sí	Reparto	<100 mdp
Coahuila	Sí	Reparto	(1,000-10,000) mdp	Puebla	Sí	Reparto	(100-500) mdp
Colima	No	Reparto	(500-1,000) mdp	Querétaro	No	Reparto	(500-1,000) mdp
Chiapas	No	Reparto	(100-500) mdp	Quintana Roo	No	Reparto	<100 mdp
Chihuahua	No	Reparto	(1,000-10,000) mdp	San Luis Potosí	No	Reparto	Sin datos
Ciudad de México	No	Reparto	>10,000 mdp	Sinaloa	Sí	Individuales	(500-1,000) mdp
Durango	Sí	Reparto	(100-500) mdp	Sonora	Sí	Reparto	(500-1,000) mdp
Guanajuato	Sí	Reparto	(100-500) mdp	Tabasco	No	Reparto	<100 mdp
Guerrero	Sí	Reparto	(100-500) mdp	Tamaulipas	No	Reparto	<100 mdp
Hidalgo	Sí	Reparto	(100-500) mdp	Tlaxcala	No	Reparto	(100-500) mdp
Jalisco	Sí	Reparto	(1,000-10,000) mdp	Veracruz	Sí	Reparto	(500-1,000) mdp
México	Sí	Reparto	>10,000 mdp	Yucatán	No	Reparto	(500-1,000) mdp
Michoacán	No	Reparto	Sin datos	Zacatecas	No	Reparto	Sin datos

CUADRO 6.4. Pensiones en los estados: situación estatal (2017)

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información Aguirre Farías (2012) y de Presupuestos de Egresos Locales 2017 (ver anexo B para la descripción bibliográfica de los presupuesto de egresos estatales).

Como se observa en el Cuadro 6.8, las mujeres son las máximas beneficiadas de las pensiones del ISSSTE indirectas. De forma general, el 86.8 % de estas pensiones las reciben mujeres. Sin embargo, en promedio reciben 17.5 % menos que los hombres. Las pensiones indirectas que reciben las mujeres tienen un monto 33.7 % inferior al de las pensiones directas que reciben las mujeres. Las pensiones indirectas que reciben los hombres tienen un monto 9.9 % inferior al de las pensiones directas que reciben los hombres.

En esta perspectiva de sector laboral, como se observa en los Cuadros 6.6 y 6.7, también hay desigualdad en la distribución entre las entidades federativas. En Baja California, Baja California Sur, Colima y San Luis Potosí se reciben en promedio pensiones para los empleados de la educación superiores a los \$15,000 pesos. Mientras



CUADRO 6.5. Pensiones en los estados: participación de mujeres en pensiones directas del ISSSTE (2017)

Entidad Federativa	Educación	Salud	Otros	Entidad Federativa	Educación	Salud	Otros
Ciudad de México	67.0 %	67.1 %	45.8 %	Hidalgo	60.5 %	69.5 %	30.3 %
Querétaro	65.4 %	68.6 %	35.6 %	Tabasco	60.4 %	62.5 %	25.6 %
Puebla	65.0 %	63.4 %	32.7 %	Michoacán	59.9 %	55.2 %	25.0 %
Tamaulipas	64.8 %	66.2 %	27.0 %	Chihuahua	59.8 %	63.6 %	28.0 %
Nuevo León	64.0 %	75.0 %	32.3 %	Guanajuato	59.5 %	66.4 %	29.3 %
Jalisco	63.8 %	69.4 %	31.0 %	Tlaxcala	59.3 %	68.1 %	28.1 %
Morelos	63.5 %	61.5 %	36.0 %	Nayarit	58.5 %	64.1 %	30.0 %
Sinaloa	63.3 %	45.5 %	22.5 %	Yucatán	58.3 %	60.0 %	29.8 %
Baja California	63.1 %	67.8 %	32.4 %	Oaxaca	56.8 %	48.5 %	26.2 %
Aguascalientes	62.6 %	69.2 %	35.5 %	Quintana Roo	56.6 %	61.1 %	32.0 %
Veracruz	62.3 %	55.8 %	29.5 %	Campeche	56.3 %	58.6 %	28.2 %
México	62.2 %	67.9 %	37.2 %	Durango	55.6 %	73.2 %	29.1 %
San Luis Potosí	62.2 %	60.9 %	30.3 %	Baja California Sur	55.3 %	64.2 %	29.4 %
Coahuila	61.4 %	68.7 %	30.3 %	Sonora	55.0 %	66.7 %	27.0 %
Guerrero	61.0 %	55.4 %	27.8 %	Zacatecas	52.8 %	70.0 %	30.0 %
Colima	60.8 %	65.9 %	28.1 %	Chiapas	51.8 %	45.5 %	26.0 %
Nacional	61.7 %	64.6 %	36.8 %				

Nota Entidades federativas ordenadas por porcentaje de educación de forma descendente.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ISSSTE (2017a).

que en Sinaloa, Tlaxcala y Ciudad de México se reciben en promedio pensiones para los trabajadores de la educación inferiores a los \$12,000 pesos. En Baja California Sur, Colima, Zacatecas, Tamaulipas y Guerrero se reciben en promedio pensiones para los empleados de la salud superiores a los \$9,000 pesos. Mientras que en Hidalgo, Aguascalientes, Michoacán, Guanajuato y Ciudad de México se reciben en promedio pensiones para los trabajadores de la salud inferiores a \$8,200 pesos. En Baja California Sur, Zacatecas y Ciudad de México se reciben en promedio pensiones para los empleados de otros rubros superiores a \$8,000 pesos. Mientras que en Sinaloa, Guanajuato y Chihuahua se reciben en promedio pensiones para trabajadores de otros rubros inferiores a \$6,000 pesos.



Entidad Federativa	General	Educación	Salud	Otros
Colima	\$13,737.4	\$15,506.8	\$9,577.9	\$7,581.0
Chihuahua	\$13,639.3	\$15,201.2	\$8,192.7	\$6,809.6
Baja California	\$13,593.6	\$15,662.0	\$8,813.3	\$6,894.2
San Luis Potosí	\$13,440.1	\$14,798.5	\$8,440.0	\$8,235.2
Tamaulipas	\$13,435.5	\$14,804.9	\$9,078.6	\$7,069.0
Baja California Sur	\$13,403.5	\$15,139.8	\$11,284.1	\$11,376.9
Nuevo León	\$13,149.9	\$14,667.3	\$8,397.3	\$7,240.9
Coahuila	\$12,874.0	\$13,914.7	\$7,908.9	\$6,844.2
Nayarit	\$12,759.5	\$13,876.5	\$8,923.5	\$7,387.3
Oaxaca	\$12,672.2	\$13,431.4	\$9,215.3	\$7,231.2
Zacatecas	\$12,591.0	\$13,718.0	\$8,870.0	\$9,771.9
Quintana Roo	\$12,520.9	\$14,713.0	\$8,396.2	\$7,922.9
Yucatán	\$12,480.1	\$13,752.6	\$8,132.8	\$7,428.6
Campeche	\$12,438.1	\$13,848.8	\$8,936.1	\$6,657.4
Sonora	\$12,379.0	\$14,305.5	\$8,913.8	\$7,100.3
Jalisco	\$12,324.6	\$13,784.0	\$8,186.7	\$7,352.9
Hidalgo	\$12,226.0	\$13,257.4	\$8,186.5	\$6,843.5
Tabasco	\$12,183.1	\$13,388.4	\$8,077.5	\$7,603.7
Veracruz	\$12,171.3	\$13,421.6	\$8,436.7	\$6,642.2
Morelos	\$12,143.0	\$13,288.7	\$8,373.2	\$7,661.4
Aguascalientes	\$12,110.4	\$13,615.4	\$7,963.8	\$6,629.9
Durango	\$11,841.8	\$13,132.0	\$8,146.9	\$7,604.1
Querétaro	\$11,740.8	\$13,551.5	\$7,993.1	\$6,803.4
Chiapas	\$11,654.5	\$12,576.3	\$8,523.4	\$7,244.5
Guanajuato	\$11,561.0	\$12,635.8	\$7,601.4	\$6,607.7
Guerrero	\$11,363.9	\$12,028.7	\$9,388.9	\$7,483.8
Puebla	\$10,955.4	\$11,711.3	\$8,123.0	\$7,131.7
Michoacán	\$10,934.3	\$11,838.9	\$7,992.5	\$6,988.9
México	\$10,873.6	\$12,833.3	\$8,485.0	\$7,858.8
Tlaxcala	\$10,569.2	\$11,181.3	\$7,854.3	\$6,869.2
Sinaloa	\$10,171.4	\$10,901.5	\$8,952.3	\$6,664.7
Ciudad de México	\$9,783.0	\$11,617.4	\$8,026.6	\$8,092.9
Nacional	\$11,482.4	\$13,060.0	\$8,326.1	\$7,767.7

CUADRO 6.6. Pensiones en los estados: pensiones directas de mujeres per cápita del ISSSTE (2017)

Nota Entidades federativas ordenadas por monto general de pensiones directas de mujeres per cápita de forma descendente.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ISSSTE (2017a).



Entidad Federativa	General	Educación	Salud	Otros
Baja California Sur	\$11,965.8	\$15,716.1	\$13,039.2	\$10,216.7
Zacatecas	\$11,822.1	\$14,732.6	\$9,966.3	\$7,910.0
Oaxaca	\$11,423.9	\$13,958.5	\$8,090.3	\$5,945.3
San Luis Potosí	\$11,331.7	\$15,389.7	\$8,204.3	\$6,474.9
Nayarit	\$11,248.3	\$14,332.8	\$8,754.5	\$5,794.2
Hidalgo	\$11,242.2	\$13,762.9	\$8,225.2	\$6,106.3
Morelos	\$11,225.3	\$14,242.2	\$8,495.3	\$6,730.7
Coahuila	\$11,165.5	\$13,795.3	\$9,746.8	\$5,832.9
Aguascalientes	\$11,079.9	\$14,315.4	\$8,525.0	\$6,671.8
Campeche	\$11,046.3	\$14,438.7	\$8,736.0	\$5,904.9
Nuevo León	\$10,893.1	\$14,145.2	\$9,720.0	\$5,909.2
Chihuahua	\$10,860.9	\$14,695.7	\$8,384.2	\$5,651.4
Yucatán	\$10,848.9	\$13,671.9	\$9,194.6	\$6,604.0
Baja California	\$10,807.8	\$15,083.8	\$8,956.9	\$5,886.4
Guanajuato	\$10,692.6	\$13,540.9	\$8,949.9	\$5,599.1
Colima	\$10,608.4	\$14,743.5	\$9,950.8	\$5,924.3
Durango	\$10,573.4	\$13,570.6	\$9,973.4	\$6,213.9
Quintana Roo	\$10,540.2	\$14,586.0	\$9,442.7	\$6,888.7
Chiapas	\$10,533.7	\$12,811.6	\$8,587.9	\$6,303.6
Jalisco	\$10,490.9	\$14,162.8	\$9,295.3	\$6,023.0
Tabasco	\$10,415.8	\$13,580.5	\$8,903.0	\$6,241.2
Tamaulipas	\$10,302.5	\$14,449.7	\$9,382.0	\$5,710.5
Guerrero	\$10,288.1	\$12,566.5	\$8,740.0	\$6,199.9
Veracruz	\$10,259.0	\$13,637.2	\$7,971.4	\$5,901.0
Sonora	\$10,214.8	\$14,395.6	\$9,160.5	\$5,667.7
Tlaxcala	\$10,195.2	\$12,110.2	\$9,231.3	\$5,756.3
Querétaro	\$10,194.9	\$14,366.7	\$9,294.0	\$6,096.3
Puebla	\$10,132.6	\$12,659.4	\$8,532.6	\$5,943.9
México	\$9,849.0	\$13,299.5	\$8,556.5	\$7,372.1
Michoacán	\$9,620.8	\$12,949.3	\$8,218.5	\$5,727.6
Ciudad de México	\$9,256.5	\$12,171.8	\$8,121.3	\$7,978.1
Sinaloa	\$8,499.9	\$12,047.7	\$8,249.0	\$5,413.5
Nacional	\$10,238.0	\$13,528.3	\$8,573.1	\$6,867.4

CUADRO 6.7. Pensiones en los estados: pensiones directas de hombres per cápita del ISSSTE (2017)

Nota Entidades federativas ordenadas por monto general de pensiones directas de hombres per cápita de forma descendente.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ISSSTE (2017a).



Entidad Federativa	Mujeres	Hombres	Porcentaje de Mujeres
Nayarit	\$8,642.3	\$10,782.1	84.2 %
Chiapas	\$8,450.4	\$9,435.5	88.5 %
Oaxaca	\$8,447.9	\$8,678.6	87.2 %
Coahuila	\$8,370.9	\$9,571.6	85.6 %
Yucatán	\$8,328.1	\$9,025.9	88.1 %
Guerrero	\$8,187.8	\$10,326.9	84.8 %
Morelos	\$8,185.5	\$9,557.1	84.7 %
Campeche	\$8,175.3	\$9,718.8	86.6 %
Tabasco	\$8,117.7	\$10,389.3	86.5 %
Chihuahua	\$8,019.0	\$10,572.5	88.2 %
Tamaulipas	\$7,973.0	\$10,719.9	88.6 %
Zacatecas	\$7,906.8	\$8,426.0	85.1 %
Veracruz	\$7,900.0	\$10,612.6	87.6 %
Hidalgo	\$7,883.8	\$9,623.4	84.7 %
Baja California Sur	\$7,878.1	\$9,081.3	88.5 %
Aguascalientes	\$7,865.6	\$9,220.9	83.2 %
Durango	\$7,762.3	\$9,248.0	87.4 %
Colima	\$7,744.9	\$8,951.3	88.6 %
Michoacán	\$7,632.4	\$9,345.5	88.2 %
Puebla	\$7,603.6	\$9,584.8	85.6 %
Nuevo León	\$7,568.6	\$10,285.1	85.0 %
Baja California	\$7,552.4	\$10,220.8	88.8 %
San Luis Potosí	\$7,548.6	\$9,532.1	85.3 %
Tlaxcala	\$7,515.0	\$8,952.9	83.1 %
Guanajuato	\$7,509.9	\$9,470.6	86.0 %
Quintana Roo	\$7,478.2	\$9,307.5	88.6 %
Sonora	\$7,317.0	\$9,707.3	87.2 %
Ciudad de México	\$7,234.6	\$8,096.7	86.7 %
México	\$7,171.7	\$9,199.6	87.2 %
Querétaro	\$7,138.8	\$9,036.5	84.8 %
Jalisco	\$7,113.7	\$9,846.2	87.1 %
Sinaloa	\$6,752.7	\$10,126.1	88.4 %
Nacional	\$7,607.8	\$9,226.4	86.8 %

CUADRO 6.8. Pensiones en los estados: pensiones indirectas de mujeres y hombres per cápita del ISSSTE (2017)

Nota Entidades federativas ordenadas por monto de pensiones indirectas de mujeres per cápita de forma descendente.
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de ISSSTE (2017a).



6.4 PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LOS ESTADOS

Además del PPAM, a nivel nacional, podemos encontrar diversos programas a nivel estatal y municipal, encargados de otorgar una pensión mínima a los adultos mayores, bajo un esquema similar al del programa federal. La Ciudad de México fue pionera en estos programas, ya que, como se mencionó anteriormente, inició con el *Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal*, en 2001.

En el cuadro 6.9, se presenta el desglose de programas estatales, municipales y regionales obtenidos del Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social². Este catálogo es público, tiene sus inicios en una propuesta de Transparencia Mexicana A.C. en coordinación con el CONEVAL, la SEDESOL, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La recopilación de la información está a cargo de los servidores públicos y se realiza de manera voluntaria y descentralizada, la última convocatoria se realizó en 2012 y las actualizaciones de cada programa son variables.

Se identificaron 18 programas con características similares al PPAM, a nivel estatal, municipal y regional. La mayoría de los programas presentados tienen una cobertura estatal, a excepción del programa *Sumando a los abuelos* de Zacatecas y los programas de la Ciudad de México, los cuales tienen una cobertura regional (delegacional). Para el año analizado, 2012, el Programa de Pensión Alimentaria para adultos mayores de 68 años, de la Ciudad de México, participó con el 64 % del presupuesto de todos los programas estatales y municipales, con un presupuesto de \$5,763 mdp y un total de 480,000 beneficiarios. Para el año 2017, el presupuesto asignado al programa de Pensión de adultos mayores de 68 años, en la Ciudad de México, es de \$6,949 mdp, representa el 18 % del presupuesto del PPAM y estima un padrón de beneficiarios de 525,000 adultos mayores. El monto mensual de la pensión se estableció en \$1,132.35 (SEDESOL, 2017c), siendo así, el único programa con un apoyo superior a la línea de bienestar mínimo rural³. Además, se identificaron otros cinco programas en la Ciudad de México, operando a nivel delegación en: Iztapalapa, Iztacalco, Cuauhtémoc y La Magdalena.

En segundo lugar, por el monto de presupuesto asignado, se encuentra el programa AMANECER, en Chiapas, con un total de \$1,521 mdp, 240,000 beneficiarios y una pensión mensual de \$550. Cada programa presenta particularidades, desde el monto de la pensión y la periodicidad, hasta los criterios de elegibilidad. Por ejemplo, el

² Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.

³ Aún por debajo de la línea de bienestar mínimo urbano y las líneas de bienestar rural y urbano.



programa “Pensión alimenticia para adultos mayores de 70 años”, en Veracruz, establece el monto de la pensión igual al 50 % del salario mínimo mensual. En Jalisco, el programa “Estrategia de atención a adultos mayores Vive Grande” otorga el apoyo de manera trimestral, igual a \$1,500.

En 2012, el presupuesto total de los programas estatales fue de \$8,994 millones de pesos; en ese mismo año, el presupuesto destinado al PPAM fue de \$21,902 millones de pesos. Es decir, el presupuesto estatal para pensiones no contributivas representó el 41 % del presupuesto del programa nacional (PPAM)⁴.

En general, todos los programas excluyen, en sus criterios de elegibilidad a los adultos mayores que ya cuenten con otra pensión y/o apoyo del gobierno federal o estatal, varios indican explícitamente, que no se debe ser beneficiario del programa Oportunidades, ahora Prospera. Otro criterio frecuente de elegibilidad es, el lugar y antigüedad de residencia. Algunos elaboran estudio socioeconómico, acotan los beneficios por el tamaño de la localidad y/o excluyen a los cónyuges de beneficiarios de algún programa de pensión o ayuda social. Considerando estas reglas de operación, a nivel nacional, el gasto total destinado a pensiones no contributivas estaría conformado por el presupuesto del PPAM y el presupuesto total de los programas estatales. Sin embargo, debido a que no existe un Padrón Único de Identificación en México, no se puede asegurar que se esté cubriendo a personas distintas, ya que podrían existir sujetos beneficiados del PPAM y de alguna pensión estatala/municipal para la vejez.

Por lo tanto, se pueden concluir dos puntos principales de la existencia de programas de pensión no contributiva a nivel estatal y municipal. La primera es que existe población que no está siendo atendida por el programa federal. La segunda, en el caso específico del *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años* y, su alta población beneficiada, es que, el monto de la pensión del PPAM no está siendo suficiente ya que la cobertura del PPAM en Ciudad de México es de las más altas, 97 %.

⁴ En este año, la cobertura del PPAM aún no era nacional. No se tienen datos para calcular un año más reciente. La última actualización al Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza se realizó el día 17 de junio 2015. Por lo que, si bien, algunos programas presentan su presupuesto para los años 2013 y 2014, no corresponde a la mayoría de los programas, por lo que se decide tomar como base el año 2012.



Entidad / Mpio	Programa	Monto (*)	Beneficiarios	Ppto (mdp)
Ciudad de México	Programa de Pensión Alimentaria para AM de 68 años	\$1,049 (M)	480,000	\$5,763
Chiapas	AMANECER	\$550 (M)	240,000	\$1,522
Nuevo León	Apoyo Directo al Adulto Mayor	\$700 (M)	58,000	\$502
Veracruz	Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años	50 % smm (M)	37,639	\$412
Jalisco	Estrategia de Atención a los AM "Vive Grande"	\$1,500 (T)	33,333	\$200
Chihuahua	Chihuahua Vive a Plenitud	\$862 (M)	15,000	\$138
Guerrero	Pensión Guerrero "Provivir"	\$800 (B)	20,000	\$100
Sinaloa	Programa de Apoyo para Adultos Mayores 70 y más	\$500 (M)	12,000	\$73
Oaxaca	PPA Bienestar para AM de 70 y más años	\$1,000 (B)	9,000	\$60
Sonora	Programa de Apoyo a Adultos Mayores	\$500 (S)	32,436	\$50.5
Ciudad de México	Los Adultos Mayores transformamos Iztapalapa	\$400 (B)	20,000	\$40
Colima	Pensión Alimenticia	\$1,840 (B)	3,474	\$38
Ciudad de México	Inclusión y Corresponsabilidad Social Adulto Mayor	\$1,750 (S)	5,282	\$26
Ciudad de México	Justicia Social Adulto Mayor	\$350 (M)	4,790	\$20.1
Baja California	Adultos Mayores (Inversión-Promoción Social)	\$500 (M)	1,333	\$20
Zacatecas	Sumando a los Abuelos	\$400 (M)	3,300	\$17
Ciudad de México	Apoyo para Adultos Mayores	\$400 (T)	4,500	\$6.8
Ciudad de México	Apoyo Económico para Adultos Mayores de 61 a 64 años	\$500 (M)	1,000	\$4.5
TOTAL DE PROGRAMAS ESTATALES				8,994

CUADRO 6.9. Pensiones en los estados: programas estatales y municipales de pensión para adultos mayores (2014)

* Periodicidad. M:Mensual B:Bimestral S:Semestral.
AM Adultos mayores. PPA: Programa de Pensión Alimentaria.
smm salario mínimo mensual.
Nota Para los programas "Apoyo económico para adultos mayores de 61 a 64 años", "Los adultos mayores transformamos Iztapalapa", y "Apoyo para adultos mayores" de la Ciudad de México, se utilizaron los datos del año 2013.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza (2015).

6.5 RETOS DE LAS PENSIONES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las pensiones en las entidades federativas pueden ser financiadas por instituciones federales y por los sistemas de pensiones de cada una de las entidades federativas. A la fecha, treinta entidades federativas mantienen el sistema de reparto en las pensiones estatales. Tan sólo Nuevo León y Sinaloa han reformado su sistema de pensiones para transitar a uno de cuentas individuales.

La información del gasto en pensiones a nivel estatal es opaco, ya que falta información y transparencia en la asignación de recursos estatales para el pago de pensiones por sistema de reparto. No se sabe a ciencia cierta, cuántos subsistemas de pensiones existen y bajo qué reglas operan. Aunque los estados deben reportar cuáles



son sus obligaciones de pago de pensiones a largo plazo, solamente algunos reportan el gasto actual en ese rubro y muchas veces no es consistente.

Es necesario que las entidades federativas rindan cuentas sobre cómo gastan su presupuesto, pero más importante es hacer público el nivel del problema de las pensiones al que se están enfrentando y llevar a cabo los cambios pertinentes.

En cuanto a las pensiones no contributivas que los estados tienen, este se puede interpretar como un doble gasto en el mismo concepto ya que existe la pensión no contributiva a nivel federal. Una coordinación entre entidades federativas y Federación en cuanto a la pensión no contributiva, podría derivar en otorgar una sola pensión, de mayor monto, generando ahorros a través de una reducción gastos de operación, por ejemplo.

7 | IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Héctor Juan Villarreal Páez

Director General

hectorvillarreal@ciep.mx

URGE EVALUAR EL TAMAÑO DEL PASIVO CONTINGENTE PENSIONARIO

Si bien han habido esfuerzos importantes por hacer una medición del tamaño de la deuda contingente por pensiones, las evaluaciones públicas se han topado con grandes restricciones de información. Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) que se publican junto a cada paquete económico, aunque presentan algunas valoraciones de los **PASIVOS PENSIONARIOS FEDERALES**, no vienen acompañados de una estrategia integral para su financiamiento, considerando sus plazos de vencimiento. La Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios obliga, a los gobiernos subnacionales, a presentar una valoración de sus pasivos contingentes pensionarios. Por lo tanto, es importante que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) compile esta información y la haga pública de manera sistemática.

SE DEBE PROPICIAR UNA CONVERGENCIA EN REGLAS

La extrema pulverización de los sistemas de pensiones y el diseño de sistemas *ad-hoc* han propiciado mucha opacidad y fomentan la desigualdad. Idealmente, debería de existir un **ÚNICO ESQUEMA** para toda la población participante en la economía formal. En el caso del sector público, las desviaciones de este *esquema general* deberían de ser justificadas y contar con una evaluación de impacto.



REVISAR LOS COMPROMISOS EN EL SISTEMA DE REPARTO

Quizá sea la implicación más polémica, pero es inevitable. El grueso del gasto público en pensiones ocurre por el **SISTEMA DE BENEFICIO DEFINIDO** y la tendencia sugiere aumentos considerables para un lapso de tiempo de, al menos, 20 años (una generación completa).

Algunos paliativos pudieran incluir:

- Reducir el tramo exento de impuestos de las pensiones (a un par de salarios mínimos), para el resto aplicarían las tasas de ISR vigentes.
- Topar el monto máximo a otorgar como pensión.
- Ampliar las aportaciones actuales, así como la edad de jubilación pactadas.

Dichas medidas pudieran ser cuestionadas por su carácter retroactivo. Sin embargo, pudiera ser en el mejor interés de los beneficiarios de este sistema evitar una judicialización de sus prerrogativas actuales. Esto puede ocurrir por varias razones: implosión del espacio fiscal, una acción colectiva promovida por una generación contra otra, etcétera.

REFORMAR EL SISTEMA DE CUENTAS INDIVIDUALES

El que exista una comisión única es una ganancia importante en términos de transparencia. Sin embargo, muchos de los participantes actuales recibirán **TASAS DE REEMPLAZO** muy bajas e, incluso, un porcentaje considerable no calificará para la pensión mínima.

Varias consideraciones deben de ser tomadas en cuenta:

- Las comisiones todavía son relativamente altas, particularmente, en algunas de las AFORES. Es necesario que las condiciones de mercado y la regulación aseguren una competencia sana e incidente.
- Los montos que son aportados actualmente por empresas, empleados y gobierno, difícilmente, lograrán acumular los recursos para lograr buenas tasas de reemplazo. Se



debe considerar que las personas aporten más para su retiro, así como abrir el espacio fiscal con una contención de lo que el gobierno gasta en el sistema de reparto, a fin de que los dos sistemas estén más balanceados.

- Los esquemas de contratación tradicionales están evolucionando a un ritmo muy acelerado. Es común que la población pase parte de vida laboral en el sector formal, pero también en el sector informal o actividades por cuenta propia. Es importante flexibilizar los esquemas a fin de que los flujos no se suspendan y las semanas de cotización avancen.
- El mercado de rentas vitalicias en México todavía está muy inmaduro. Se debe impulsar su desarrollo, así como concientizar a la población sobre su funcionamiento.

REFLEXIONAR SOBRE LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA

La **PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA** ya existe en nuestro país y su nivel de cobertura es bueno. Su principal problema es que el monto que otorga es muy pequeño. Existen dos críticas principales a una expansión del monto que actualmente se otorga. La primera, se refiere a que puede generar incentivos a la informalidad y, la segunda, a que, en la medida que la población de adultos mayores crezca, los montos requeridos para sostener una pensión más generosa pudieran crear una gran presión fiscal.

Los argumentos a favor de dicho instrumento es que, para muchas personas mayores, éste será la única fuente de sustento. Esto podría verse acentuado por las estructuras familiares que proyecta el CONAPO. Además, dados los enormes recursos públicos que se van al sistema de reparto (en condiciones de injusticia financiera), una política más progresiva, aún con efectos no deseados en el mercado laboral, pudiera ser positiva.

Uno de los aspectos controversiales sobre este esquema es, si ante la existencia de una pensión no contributiva federal, los gobiernos subnacionales tendrían el derecho a expandirla y en caso afirmativo, bajo qué condiciones.



IMPULSAR EL AHORRO VOLUNTARIO

Por el panorama que se presenta en el reporte, la pertinencia del **AHORRO VOLUNTARIO** para el retiro es muy alta. Algunas políticas públicas podrían estimular mayores niveles de ahorro voluntario:

- Limitado a ciertos montos, pudiera haber aportaciones complementarias, por parte del gobierno, a las que hicieran las personas, además de ciertas exenciones fiscales que ya existen.
- Que a todo ciudadano, al cumplir 18 años, se le creara una cuenta individual con un capital semilla. Posteriormente, la persona se pudiera cambiar a la AFORE de su elección. Aquí se pudiera tener una externalidad positiva por bancarización.
- Fomentar algún esquema de “auto-impuestos” destinados al ahorro para el retiro. Éstos se pueden combinar con diferentes tipos de incentivos.

SE TIENEN QUE PONER CONTROLES AL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES

Existen varias opciones que implicarían modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Aquí mencionamos dos:

- Una primera opción es garantizar que, cierto porcentaje del gasto público en pensiones, se reparta entre toda la población y que, el porcentaje restante, vaya a cubrir los compromisos por beneficio definido, las aportaciones del gobierno a las cuentas individuales y los estímulos al ahorro voluntario.
- Otra alternativa es ser explícitos, legalmente, en que el gobierno no se puede endeudar para pagar pensiones. Esto a fin de que un problema de gasto corriente no sea trasladado a otras generaciones.

III.



ANEXOS



A | GLOSARIO

Canasta alimentaria

Es el conjunto de alimentos, cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo y se determina de acuerdo con el patrón de consumo que satisface los requerimientos de energía y nutrientes.

Canasta no alimentaria

Es el conjunto de alimentos, bienes y servicios básicos , cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar y se determina con el patrón de consumo que satisface los requerimientos básicos de bienestar.

CIJUBILA

Refiere al programa de cuentas individuales para los trabajadores de la CFE.

Clasificación administrativa

Agrupar a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables (Art. 28, LFPRH).

Clasificación económica

Agrupar a las previsiones del gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales (Art. 28, LFPRH).

Clasificación funcional y programática

Agrupar a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal les



corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permite conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Asimismo, se incluye en el PEF una clasificación que presenta los distintos programas con su respectiva asignación, que conformen el gasto programático, así como el gasto que se considera gasto no programático, los cuales suman el gasto neto total (Art. 28, LFPRH).

Clasificación geográfica

Agrupar a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones (Art 28, LFPRH).

Clasificación de género

Agrupar las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres (Art. 28, LFPRH).

Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal

Es el instrumento presupuestario que, atendiendo a un carácter genérico y conservando la estructura básica (capítulo, concepto y partida genérica), permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea los servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; transferencias, subsidios y otras ayudas; bienes muebles e inmuebles; inversión pública; inversiones financieras; participaciones y aportaciones; deuda pública, entre otros. (Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal).

Cuentas Individuales

Refiere al sistema de pensiones en el que el trabajador tiene una cuenta única y personal, en la que, durante la vida laboral, se acumulan los recursos para la pensión.

Cuenta Pública

Su nombre completo es Cuenta de la Hacienda Pública Federal y se refiere al documento técnico



basado en lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio de los recursos, las finanzas y contabilidad de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos (Transparencia, 2015).

Decil

Representa a un grupo correspondiente a un nivel de ingreso determinado. Los hogares se ordenan de acuerdo a su nivel de ingreso y se dividen en diez grupos (donde cada grupo es un decil). El decil I corresponde al 10 % de los hogares con los ingresos más bajos, mientras que el decil X corresponde al 10 % de los hogares con ingresos más altos.

Eficiencia en el ejercicio del gasto público

Es el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 2, LFPRH).

Eficacia en la aplicación del gasto público

Es el lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 2, LFPRH).

Ejercicio fiscal

Refiere al periodo de un año presupuestario y contable para el cual se presupuestan cuentas, sin incluir ningún periodo complementario durante el cual pueden mantenerse abiertos los libros contables después del comienzo del periodo fiscal siguiente. En México el ejercicio fiscal abarca del 1 de enero al 31 de diciembre.

Entidades

Refiere a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos que, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sean considerados entidades paraestatales (Art. 2, LFPRH).



Entidades de control directo

Refiere a las entidades cuyos ingresos están comprometidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y sus egresos forman parte del gasto neto total (Art. 2, LFPRH).

Entidades Federativas

Refiere a los estados de la Federación, incluyendo a la Ciudad de México (Art. 2, LFPRH).

Estructura Programática

Refiere a el conjunto de clasificaciones, categorías y elementos programáticos ordenados de forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos (Art. 2, LFPRH).

Función

Refiere al elemento de la estructura funcional del PEF que identifica las acciones que realizan las unidades responsables para cumplir con los ordenamientos legales.

Funciones de desarrollo social

Agrupar las funciones de los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como] servicios educativos, recreación y cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

Gasto corriente

Es el reparto de recursos o pagos que realiza el Sector Público que no derivan en la creación de un activo, sino que constituyen un acto de consumo, esto es, se destinan a la contratación de recursos humanos y a la compra de los bienes y pago de servicios necesarios para el funcionamiento del



Estado. Incluye también las remuneraciones a los servicios de salud, educación, seguridad pública, pensiones, política social, combate a la pobreza, generación de oportunidades de empleo y desarrollo.

Gasto de capital/inversión

Es el reparto de recursos o pagos destinados a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno de la República, así como a los recursos transferidos a otros sectores que contribuyan a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Puede ser física directa o financiada.

Gasto ejercido

Es el momento contable del gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente.

Gasto neto total

Es la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto (Art. 2, LFPRH).

Gasto no programable

Son las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población (Art. 2, LFPRH).

Gasto programable

Refiere a las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la federación (Art. 2, LFPRH).

**Gasto público**

Refiere al presupuesto ya ejecutado, según se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto] el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la Procuraduría General de la República; la Presidencia de la República; las dependencias, y las entidades (Art.4, LFPRH).

Identificador del programa presupuestario

Refiere a la clasificación dentro de la categoría programática para identificar las asignaciones y destino final del gasto público federal.

Indicador Rendimiento Neto

Refleja el valor de lo invertido, una vez descontadas las comisiones.

Ley de Coordinación Fiscal

Refiere al ordenamiento jurídico que coordina el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversidades autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1, LCF).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Es el instrumento jurídico que indica las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con lo relacionado al Presupuesto Federal. Desde su aprobación, marca el tiempo y la forma para la presentación y aprobación del presupuesto (ciclo presupuestario), define los criterios de la asignación de los ingresos y de las adecuaciones presupuestarias, y regula las finanzas públicas



en términos de transparencia y de equilibrio presupuestario.

Línea de bienestar

Refiere al valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

Línea de bienestar mínimo

Refiere al valor monetario de una canasta alimentaria básica.

Paridad de poder de compra

Refiere al número de unidades, en la moneda de cada país, con las cuales se podría comprar la misma cantidad de productos y servicios en el mercado, como se compraría en Estados Unidos con el dólar americano.

Pensión contributiva

Es el tipo de pensión en el que el trabajador y/o la empresa pagan por el derecho de recibir una pensión.

Pensión no contributiva

Es el tipo de pensión en la que el pensionado no realiza aportaciones y su costo es cubierto por el Gobierno.

Pensión para Adultos Mayores

Es el programa de pensiones no contributivas para adultos mayores del gobierno federal con cobertura a nivel nacional.

Población atendida

Refiere a la población beneficiada por un programa en determinado ejercicio fiscal.

Población objetivo

Refiere a la población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.



Población potencial

Refiere a la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Régimen de jubilaciones y pensiones

Reglas de operación

Son el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Tasa de cotización

Refiere al porcentaje del sueldo que el trabajador o empresa aportan como pago para la pensión contributiva.

Tasa de reemplazo

Refiere al porcentaje de su último sueldo que recibirán los trabajadores en forma de pensión.

Sistema de reparto

Refiere al sistema de pensiones en donde los trabajadores actuales financian a los pensionados actuales, es decir, las contribuciones se van a una bolsa genera de donde salen los fondos para pagar las pensiones.

Sistema estatal de pensiones

Refiere al instituto estatal que paga pensiones a sus trabajadores.

B | APARTADO BIBLIOGRÁFICO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTATALES

- Aguascalientes** Gobierno del Estado. Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2016. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Aguascalientes/wo109363.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Aguascalientes** Poder Legislativo. Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2017. Disponible en http://www.aguascalientes.gob.mx/Gobierno/Leyes/leyes_PDF/16012017_102429.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Baja California** Gobierno del Estado. Presupuesto de egresos del estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2016. Disponible en <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/consultaciudadana/download/Presupuesto%20de%20Egresos%20Version%20Ciudadana%202016.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Baja California** Gobierno del Estado. Presupuesto de egresos 2017. Disponible en <http://www.copladebc.gob.mx/doctos/Presupuesto%20de%20Egresos%20Version%20Ciudadana%202017.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Baja California Sur** Poder Legislativo. Compendio de leyes. Disponible en <http://www.cbcs.gob.mx/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Campeche** Poder Legislativo. Leyes. Disponible en <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/ley>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Chiapas** Gobierno del Estado. Leyes y decretos. Disponible en <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/leyes-decretos.asp>. Ingresado el 21 de abril de 2017.



- Chihuahua** Congreso del Estado. Presupuesto de egresos. Disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/presupuestoegresos/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Ciudad de México** Secretaría de Finanzas. Paquete económico. Disponible en http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/paq_economico.html. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Ciudad de México** Secretaría de Gobernación. Legislación en el Ámbito estatal y de la Ciudad de México. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Colima** Poder Legislativo. Leyes estatales. Disponible en http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Durango** Secretaría de Finanzas y de Administración. Transparencia fiscal. Disponible en <http://www.sfa-durango.gob.mx/es/transpFiscal>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Estado de México** Gobierno del Estado. Leyes vigentes. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/leyes/vigentes>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Guanajuato** Congreso del Estado. Ley del presupuesto general de egresos del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2016. Disponible en http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/145/Ley_del_Presup_Gral_de_Egresos_del_Edo._de_Gto._para_el_Ej_Fiscal_de_2016_P.0._29_DIC_2016_Fe_de_E_29Ene16.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Guanajuato** Congreso del Estado. Ley del presupuesto general de egresos del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2017. Disponible en http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/135/LEY_DEL_PRESUPUESTO_GENERAL_DE_EGRESOS_DEL_ESTADO_DE_GUANAJUATO_2017_TXT_0_27DIC2016.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Guerrero** Gobierno del Estado. Leyes y reglamentos. Disponible en <http://guerrero.gob.mx/gobierno/leyes-y-reglamentos/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.



- Hidalgo** Secretaría de Finanzas Públicas. Secretaría de finanzas públicas. Disponible en <http://s-finanzas.hidalgo.gob.mx/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Jalisco** Gobierno del Estado. Presupuesto de egresos. Disponible en http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-de-egresos. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Michoacán** Secretaría de Finanzas y Administración. Paquete fiscal estatal. Disponible en <http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/paquete-fiscal-estatal/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Morelos** Congreso del Estado. Congreso del estado de Morelos. Disponible en <https://www.congresomorelos.gob.mx/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Nayarit** Poder Legislativo. Unidad de transparencia. Disponible en <http://www.congresonayarit.mx/transparencia/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Nuevo León** Gobierno ciudadano. Rendición de cuentas. Disponible en <http://www.nl.gob.mx/transparencia>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Puebla** Auditoría Superior del Estado de Puebla. Leyes. Disponible en <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/leyes/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Querétaro** Secretaría de Planeación y Finanzas. Transparencia y rendición de cuentas. Disponible en <http://www.queretaro.gob.mx/spf/transparencia.aspx>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Quintana Roo** Poder Legislativo. Decretos. Disponible en http://www.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Sinaloa** Secretaría de Administración y Finanzas. Presupuesto de ingresos y egresos del gobierno del estado de Sinaloa. Disponible en http://transparenciasinaloa.gob.mx/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=107&Itemid=3205. Ingresado el 21 de abril de 2017.



Sonora Gobierno del Estado. Iniciativa de ley y decreto. Disponible en <http://hacienda.sonora.gob.mx/finanzas-publicas/presupuesto/iniciativa-de-ley-y-decreto/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Tabasco Secretaría de Planeación y Finanzas. Presupuesto. Disponible en <http://spf.tabasco.gob.mx/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Tamaulipas Gobierno del Estado. Presupuesto ciudadano. Disponible en <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Tlaxcala Gobierno del Estado. Egresos. Disponible en <http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Veracruz Secretaría de Finanzas y Planeación. Presupuesto de egresos. Disponible en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Yucatán Gobierno del Estado. Transparencia. Disponible en <http://www.yucatan.gob.mx/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Farías, F. M. (2012). Pensiones... ¿y con qué? *Fineo Editores, México*.

ASF, A. (2007). Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005: Volumen 2. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Tomos/T6V2.pdf> Accesado el día 19 de mayo de 2017.

ASF, A. (2012a). Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2011. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.

ASF, A. (2012b). Régimen de pensiones y jubilaciones. auditoría de desempeño. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0145_a.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.

ASF, A. (2012c). Sistema nacional de pensiones. auditoría de desempeño. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0115_a.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.

ASF, A. (2013). Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.

ASF, A. (2014). Sistema nacional de pensiones. auditoría de desempeño. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0178_a.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.

ASF, A. (2015a). Comisión federal de electricidad. informe del resultado de la auditoria practicada al pasivo laboral. http://asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/CFE_Interactivo.pdf. Accesado el día 09 de junio de 2017.



- ASF, A. (2015b). Evaluación número 1203 “evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones”. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1203_a.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.
- ASF, A. (2015c). Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2015. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.
- ASF, A. (2015d). Petroleos mexicanos. informe del resultado de la auditoria practicada al pasivo laboral. https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/PEMEX_Interactivo.pdf. Accesado el día 09 de junio de 2017.
- ASF, A. (2016). Sistema nacional de pensiones. auditoría de desempeño: 15-0-06100-07-0068. http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2015_0068_a.pdf. Accesado el día 09 de junio de 2017.
- ASF, A. (2017a). Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las upes. Disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2015_0144_a.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.
- ASF, A. (2017b). Sistema nacional de pensiones. auditoría de desempeño. Disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2015_0068_a.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.
- Bosh, M., Melguizo, Á., and Pagés, C. (2013). Mejores pensiones mejores trabajos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de Diputados, C. d. D. d. H. C. d. I. U. (2016). Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- CEFP (2009). El issste a dos años de la reforma. <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0482009.pdf>. Accesado el día 16 de junio de 2017.



- CEPAL (2011). Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7020-determinantes-tasas-reemplazo-pensiones-capitalizacion-individual-escenarios>. Accedido el día 17 de mayo de 2017.
- CESOP, C. (2006). Antecedentes. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm. Accedido el día 09 de junio de 2017.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2017). Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas. Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Estudios/Pensiones-y-jubilaciones-en-Mexico-Situacion-actual-retos-y-perspectivas-Estudio-Enero-2017>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- CFE (2016). Contrato colectivo 2016-2018). Disponible en <http://normateca.cfe.gob.mx/Normateca/NormatecaInternetDoc/NORMATIVIDAD%20ADMINISTRATIVA/Contrato/2016527181246137.pdf>. Accedido el día 19 de mayo de 2017.
- CFE-Suterm (2016). Contrato colectivo de trabajo 2016-2018. Disponible en <http://normateca.cfe.gob.mx/Normateca/NormatecaInternetDoc/NORMATIVIDAD%20ADMINISTRATIVA/Contrato/2016527181246137.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- CFE-SUTREM (Febrero 2016). Contrato colectivo de trabajo 2016-2018. Disponible en http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/Paginas/CCT.aspx. Accedido el día 10 de mayo de 2017.
- CIEP (2016). La pensión no contributiva en México: Cobertura y alcance. Disponible en <http://ciep.mx/la-pension-no-contributiva-en-mexico-cobertura-y-alcance/>.
- CONAPO (2013). Proyecciones de la población 2010-2050. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>. Información obtenida el día 30 de agosto de 2013.



- CONASAMI (2017). Comisión nacional de salarios mínimos. <http://www.gob.mx/conasami/documentos/salarios-minimos?idiom=es>. Accesado el día 19 de mayo de 2017.
- CONEVAL (2016). Evaluación de la política social. evolución de la población potencial, objetivo y atendida de los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal. Disponible en http://coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evolucion_PPOAP_DSocial/Evolucion_PPOAP_DSocial.aspx.
- CONEVAL (2017a). Apoyos para la atención a problemas estructurales de las upes. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_U008/11_U008_Completo.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.
- CONEVAL (2017b). Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- Congreso del Estado de Baja California Sur (2004). Ley de los trabajadores al servicio de los poderes del estado y municipios de baja california sur. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDArbitraje/pdf/BCSEXA.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Congreso del Estado de Jalisco (2009). Ley del instituto de pensiones del estado de jalisco. Disponible en https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Instituto%20de%20Pensiones%20del%20Estado%20de%20Jalisco_0_0.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí (2001). Ley de pensiones y prestaciones sociales para los trabajadores al servicio del estado de san luis potosí. Disponible en <http://seer.slp.gob.mx/TRANSPARENCIA/LEY%20DE%20PENSIONES%20Y%20PRESTACIONES%20DEL%20ESTADO%20DE%20SAN%20LUIS%20POTOS%C3%8D>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Congreso del Estado independiente, libre y soberano de Coahuila de Zaragoza (2016). Ley de pensiones y otros beneficios sociales para los trabajadores de la educación pública del estado de coahuila de zaragoza. Disponible en [http://www.coahuilatransparente.gob.mx/leyes/documentos_leyes/Ley%20de%](http://www.coahuilatransparente.gob.mx/leyes/documentos_leyes/Ley%20de%20)



20Pensiones%20y%20otros%20Beneficios%20Sociales%20para%20los%20Trabajadores%20.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.

CONSAR (2014a). Medidas para incrementar tasas de reemplazo. <http://www.gob.mx/consar/articulos/conclusion-es-posible-mejorar-las-tasas-de-reemplazo>. Accesado el día 09 de junio de 2017.

CONSAR (2014b). Relación entre comisión y rendimientos. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/74808/2014-12-Comisiones_afore.pdf. Accesado el día 04 de abril de 2017.

CONSAR (2016a). Asignaciones y reasignaciones de cuentas. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/204276/Blog_Asignacio_n_y_Reasignacio_n.pdf. Accesado el día 08 de junio de 2017.

CONSAR (2017a). Cobro de comisiones de las afores. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/74808/2014-12-Comisiones_afore.pdf. Accesado el día 19 de mayo de 2017.

CONSAR (2017b). Densidad de cotización en el sar. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192977/densidad_vf.pdf. Accesado el día 09 de junio de 2017.

CONSAR (2017c). Destino de inversiones por siefore. <http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Enlace.aspx?md=21&nl=2>. Accesado el día 09 de junio de 2017.

CONSAR (2017d). Régimen de cuentas individuales en Chile. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/223495/La_experiencia_pensionaria_de_Chile.pdf. Accesado el día 09 de junio de 2017.

CONSAR (Junio 2016b). Diagnóstico del sistema de pensiones. Disponible en <http://www.gob.mx/consar/documentos/diagnostico-del-sistema-de-pensiones>. Accesado el día 12 de mayo de 2017.

DOF (2015). Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del gobierno federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de pemex). Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421293&fecha=24/12/2015. Accesado el día 18 de mayo de 2017.



- DOF (2016a). Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del gobierno federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la comisión federal de electricidad). Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460855&fecha=14/11/2016. Accesado el día 18 de mayo de 2017.
- DOF (2016b). Límites de inversión. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5465963&fecha=19/12/2016. Accesado el día 09 de junio de 2017.
- Ejecutivo Federal (2006). Proyecto de ley de pensión universal. Disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/038_seguridad_social/004_asuntos_turnados/002_iniciativas.
- Government of Canada (2017a). Ahorro en Canadá. <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/pp-rr/ppa-rra/Pages/dc-cd.aspx>. Accesado el día 09 de junio de 2017.
- Government of Canada (2017b). Incentivos fiscales en Canadá. <http://www.cra-arc.gc.ca/nwsrm/lrts/2009/1090317-eng.html>. Accesado el día 09 de junio de 2017.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2012). Ley de pensiones para los trabajadores del gobierno del estado de Oaxaca. Disponible en <http://www.congresooaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/139.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- Heller, P. (2005). El espacio fiscal que es y como lograrlo. en Finanzas y desarrollo, Fondo Monetario Internacional.
- IMSS (1994). Ley del seguro social. Disponible en <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/4129.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- IMSS (2014). Subcuentas de ahorro del imss, bajo cuentas individuales). Disponible en <http://www.gob.mx/consar/articulos/subcuentas-y-aportaciones-imss>. Accesado el día 18 de mayo de 2017.
- IMSS (2015). Valuación actuarial del seguro de invalidez y vida al 31 de diciembre de 2014. www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/valuaciones-actuariales.



- IMSS (2016). Informe al ejecutivo federal y al congreso de la unión 2015-2016. Disponible en <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2015-2016>.
- IMSS (2017a). Consulta dinámica (cubos). Disponible en <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>. Accesado el día 8 de mayo de 2017.
- IMSS (2017b). Solicitud de pensión de cesantía en edad avanzada o vejez. Disponible en <http://www.imss.gob.mx/tramites/imss01002>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- INEGI (2013). Encuesta nacional de empleo y seguridad social 2013. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/eness/2013/>. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- INEGI (2014). Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/eness/2013/default.html>.
- INEGI (2016). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/mcs/2015/default.html>.
- INEGI (2017). Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. cifras durante el primer trimestre de 2017. www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_05.pdf. Accesado el día 12 de junio de 2017.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2016). Principales modelos de seguridad social y protección social. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>.
- International Social Security Association (2017). Social security country profiles. Disponible en https://www.issa.int/en_GB/country-profiles. Ingresado el 21 de abril de 2017.
- ISSA (2017). International social security association. country profiles. Disponible en <https://www.issa.int/en>.
- ISSSTE (2014). Valuación financiera y actuarial al 31 de diciembre de 2013. <http://www.gob.mx/issste/documentos/valuacion-financiera-y-actuarial>.



ISSSTE (2017a). Datos abiertos. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/organization/issste>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

ISSSTE (2017b). Informe financiero y actuarial 2016. Disponible en www.gob.mx/issste/documentos/informe-financiero-y-actuarial-ifa-2016. Accesado el día 8 de mayo de 2017.

ISSSTE (2017c). Subcuentas de ahorro del ISSSTE, bajo cuentas individuales). Disponible en <http://www.gob.mx/consar/articulos/subcuentas-y-aportaciones-issste>. Accesado el día 19 de mayo de 2017.

Mariela Sánchez (2014). El valor de tu pensión. Disponible en <http://www.condusef.gob.mx/Revista/PDF-s/2014/168/pension.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

OCDE (2008). Cuentas individuales en japon. <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/42566272.pdf>. Accesado el día 09 de junio de 2017.

OCDE (2016a). Estudio de la ocde sobre los sistemas de pensiones: México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf.

OCDE (2016b). Estudio de la ocde sobre los sistemas de pensiones: México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.

OCDE (2017a). Ahorro en japon. <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/japan/103>. Accesado el día 09 de junio de 2017.

OCDE (2017b). Pensions at a glance. Disponible en <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

OCDE (2017c). Pensions at a glance. Disponible en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG#>. Ingresado el 21 de abril de 2017.



OCDE-CONSAR (2016). Estudio de la ocde sobre los sistemas de pensiones: México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.

OECD (2016). International pension schemes. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-pensions-statistics/pensions-at-a-glance-edition-2016_369ce3d5-en. Accesado el día 09 de junio de 2017.

Palacios and Sluchynsky (2006). Social pensions part i: Their role in the overall pension system. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0601.pdf>.

Pemex (2016a). Convenio administrativo sindical 10777/2016. Extraído del convenio administrativo sindical 10777/2016 celebrado entre Pemex y el STPRM.

Pemex (Febrero 2015). Contrato colectivo de trabajo 2015-2017. Disponible en http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Paginas/contrato_colectivo.aspx. Accesado el día 10 de mayo de 2017.

Pemex (Febrero 2016b). Reglamento de trabajo del personal de confianza. Disponible en www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/RTPC_151215.pdf. Accesado el día 10 de mayo de 2017.

Pemex-STPRM (2015). Contrato colectivo de trabajo celebrado entre petroleos mexicanos y el sindicato de trabajadores petroleros de la república mexicana. Disponible en http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/contrato_colectivo/cct_2015-2017.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Pension Watch (2015). Social pension database. Disponible en <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>.

Poder Legislativo del Estado de Campeche (2011). Ley de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado de campeche. Disponible en http://legislacion.congresocam.gob.mx/images/legislacion/leyes/pdf/ley_de_seguridad_y_servicios_sociales_de_los_trabajadores_del_estado_de_campeche.pdf. Ingresado el 21 de abril de 2017.



PwC; University of Southern California and the London Business School (2013). PwC's nextgen: A global generational study. <http://www.pwc.com/gx/hr-management-services/pdf/pwc-nextgen-study-2013.pdf>. Accesado el día 16 de junio de 2017.

SAE (2016). Informe semestral de avance de liquidación de ferrocarriles nacionales de Mexico. http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGTFM/Transparencia/Informe_2_Semestre_FNML_2016.pdf. Accesado el día 09 de junio de 2017.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016a). Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de junio de 2016 y por el ajuste de participaciones del primer cuatrimestre de 2016. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445627&fecha=25/07/2016. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016b). Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del fondo general de participaciones y del fondo de fomento municipal, por el ejercicio fiscal de 2016. diario oficial de la federación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423784&fecha=28/01/2016. Ingresado el 21 de abril de 2017.

SEDENA (2017). Instituto de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas. <http://www.issfam.gob.mx/archivos/antecedentes.htm>. Accesado el día 09 de junio de 2017.

SEDESOL (2016a). Cuarto informe trimestral 2015. programas de subsidios del ramo administrativo 20 - desarrollo social. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido.

SEDESOL (2016b). Padrón de beneficiarios de la pensión para adultos mayores. Disponible en <http://pub.sedesol.gob.mx/spp/>.



- SEDESOL (2017a). Cuarto informe trimestral 2016. programas de subsidios del ramo administrativo 20 - desarrollo social. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido.
- SEDESOL (2017b). Primer informe trimestral 2017. programas de subsidios del ramo administrativo 20 - desarrollo social. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido.
- SEDESOL (2017c). Reglas de operación para pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, 2017. Disponible en <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/b91/551/589b915510d10346214915.pdf>.
- SEDESOL (2017d). Reglas de operación vigentes de la pensión para adultos mayores. Disponible en http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/SEDESOL_Sector_Central.
- SHCP (1997). Cuenta pública 1997. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.
- SHCP (2006). Presupuesto de egresos de la federación 2007. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/>.
- SHCP (2007). Presupuesto de egresos de la federación 2008. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/>.
- SHCP (2008a). Cuenta pública 2007. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.
- SHCP (2008b). Presupuesto de egresos de la federación 2009. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/>.
- SHCP (2009a). Cuenta pública 2008. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.



SHCP (2009b). Presupuesto de egresos de la federación 2010. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/>.

SHCP (2010a). Cuenta pública 2009. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.

SHCP (2010b). Presupuesto de egresos de la federación 2011. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2011/>.

SHCP (2011a). Cuenta pública 2010. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.

SHCP (2011b). Presupuesto de egresos de la federación 2012. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/>.

SHCP (2012a). Cuenta pública 2011. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.

SHCP (2012b). Ley general de contabilidad gubernamental. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/LGCG.pdf.

SHCP (2012c). Presupuesto de egresos de la federación 2013. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/>.

SHCP (2013a). Cuenta pública 2012. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.

SHCP (2013b). Presupuesto de egresos de la federación 2014. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/>.

SHCP (2014a). Cuenta pública 2013. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.



- SHCP (2014b). Presupuesto de egresos de la federación 2015. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/>.
- SHCP (2015a). Cuenta pública 2014. Disponible en <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>.
- SHCP (2015b). Presupuesto de egresos de la federación 2016. Disponible en <http://www.pef.hacienda.gob.mx/>.
- SHCP (2016a). Cuenta pública 2015. Disponible en <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2015>.
- SHCP (2016b). Presupuesto de egresos de la federación 2017. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.
- SHCP (2017a). Cuenta pública 2016. Disponible en <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>.
- SHCP (2017b). Cuenta pública de la hacienda federal 1998 a 2016. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica.
- SHCP (2017c). Datos abiertos de la plataforma transparencia presupuestaria. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Accesado el día 19 de mayo de 2017.
- SHCP, L. M. (2016a). Contratación de servicios de un experto independiente, en materia de pensiones, para que revise el cálculo de la reducción de obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la obligación, así como toda la demás información proporcionada por petróleos mexicanos. https://www.gob.mx/cms/.../Dictamen_experto_independiente_Pensiones_Pemex.pdf.
- SHCP, L. M. (2016b). Contratación de servicios de un experto independiente, en materia de pensiones, para que revise el cálculo de la reducción de obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la obligación, así como toda la demás información proporcionada por comisión federal de electricidad. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/.../CFE_Entregable_20161227_2300.pdf.
- Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza (2015). Sistema nacional de programas de combate a la pobreza. Disponible en <http://www.programassociales.mx/>.



SUTERM (2016). Nosotros. <http://www.suterm.org.mx/es/nosotros>. Accesado el día 09 de junio de 2017.

Transparencia Presupuestaria (2016). Presupuesto de egresos de la federación 2016. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Transparencia Presupuestaria (2017). Presupuesto de egresos de la federación 2017. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Ingresado el 21 de abril de 2017.

UNAM-ISSSTE (2017). Ley del ISSSTE. Disponible en <http://www.personal.unam.mx/Docs/LeyIssste/InfAfiliadosIssste.pdf>. Ingresado el 21 de abril de 2017.

Vázquez Colmenares, P. (2012). Pensiones en México, la próxima crisis, ed.

Welti-Chanes, C. (2012). Análisis de la fecundidad en México con los datos del censo de población y vivienda 2010. *Papeles de población*, 18(73):45-76.

World Bank (2017a). Global poverty line update. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>.

World Bank (2017b). Pib per capita, ppa. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

World Bank (2017c). Ppp conversion factor. Disponible en [http://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PPP](http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP).

XXIBanorte (2016). Siefore pemex-sar. https://www.xxi-banorte.com/aforexb/descargas/folletos/Folleto_Siefore_PEMEX_2013_Abr_Def_CONSAR.pdf. Accesado el día 12 de junio de 2017.

XXIBanorte (2017). Características de fondo cijubila). Disponible en <https://www.xxi-banorte.com/aforexb/descargas/prospectos/CJUBILA.pdf>. Accesado el día 19 de mayo de 2017.

Zamarripa, G. (2016). Reflexiones sobre la problemática de las pensiones estatales en México: principios contables y transparencia. Technical report, Fundación de Estudios Financieros A.C. Accesado el día 19 de mayo de 2017.