

La reforma de pensiones en México: una referencia para el Perú

2 DICIEMBRE

Observatorio previsional
Asociación de AFP



Reforma en México

Sistema multipilar

México tiene un sistema de pensiones multipilar, basado en cuentas individuales de capitalización desde la reforma de 1997. En el transcurso de los años el sistema ha experimentando mejoras de los productos ofrecidos en beneficio de los ciudadanos. La reciente reforma del año 2021 incluyó cambios paramétricos en el modelo, en beneficio del nivel de las pensiones –destacando el incremento en la tasa de aportes, el aumento de la pensión mínima garantizada y la flexibilización de las condiciones para acceder a ella–, quedando la composición del sistema previsional de la siguiente manera:

- **Pilar solidario universal**, vigente desde el año 2019, otorga una pensión a los adultos mayores de 68 años a más en todo el país y a adultos mayores de 65 años residentes de municipios integrantes de pueblos indígenas. El pilar es enteramente financiado con impuestos y otorga un ingreso mínimo mensual de USD 95. Aunado a ello, existen al menos 13 estados en México que cuentan con programas sociales que otorgan apoyos alimenticios, tratamientos gratuitos de salud e ingresos adicionales a la población adulta mayor.
- **Pilar contributivo**, regido por un sistema de contribución definida, obligatorio para trabajadores del sector privado desde 1997 y para trabajadores del gobierno federal desde 2008. El sistema de reparto fue cerrado para nuevos ingresantes al mercado laboral con la reforma de 1997, por lo que el esquema está vigente solo para trabajadores que ingresaron al mercado laboral antes de dicha reforma y que optaron por permanecer en ese esquema. Así, el sistema previsional mexicano consiste en contribuciones obligatorias a cuentas individuales de capitalización, las cuales están a cargo de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFORES) y cuentan con garantía estatal de pensión mínima vitalicia.
- **Pilar voluntario**, aplicado al sistema de capitalización individual con flexibilidad de monto y frecuencia de aportes. Las acciones de impulso del ahorro voluntario se fundamentaron en el acceso a transacciones digitales para realizar aportes en las cuentas individuales, donde destaca la creación de «Afore Móvil», aplicativo promovido por el regulador del sistema (CONSAR) en 2016. El alcance del aplicativo incluye la afiliación digital, el traspaso entre AFORES, el aporte voluntario, aportes por consumo («Millas para el Retiro»), retiros de aportes voluntarios sin fin previsional y mayor disponibilidad de información de la cuenta individual. Adicionalmente y para fomentar la cultura de ahorro, el aplicativo permite la afiliación de menores de edad, con el objeto de crear metas de ahorro a largo plazo a través de aportes voluntarios.

El sistema de capitalización individual en México es obligatorio para los nuevos trabajadores dependientes y el aporte es tripartito desde 1997.

Principales cambios con la reforma de 2021

a) Incremento gradual de la tasa de aporte

El aporte a la cuenta individual de capitalización es 6.5%, compuesta por el 5.15% del salario a cargo del empleador, 1.125% a cargo del trabajador y 0.225% a cargo del Estado. Además, el Estado añade una cuota social que desciende progresivamente de 5.7% para un salario mínimo¹ a 0.4% para el tope de 15 Unidades de Medida y Actualización (UMA)².

La reforma aprobada en 2021 modifica el aporte y establece un incremento gradual de 6.5% a 15% al 2030, manteniendo intacto el aporte de 1.125% del trabajador, pero modificando el aporte estatal y del empleador. Así, el aporte gubernamental al fondo se concentra en los trabajadores de menores ingresos, que son los que ganan entre 1 salario mínimo a 4 AUM, en dicho rango la aportación va de 8.724% para trabajadores con un ingreso de 1 salario mínimo a 1.798% para los trabajadores con ingresos de hasta 4 UMA, que se aplicará desde 2023. Para el caso de trabajadores con ingresos por encima de 4 AUM, el incremento de aportes queda a cargo del empleador, que pasará de 5.15% en 2021 y 2022, a 13.875% al 2030.

Tabla N°1: composición del aporte actual versus reforma

Aportes	Antes de la reforma	Reforma de 2021	
		Hasta 4 UMA	Más de 4 UMA
Trabajador	1.125%	1.125%	1.125%
Gobierno	0.225%	8.724% - 1.798%	0.000%
Empleador	5.150%	5.151% - 12.077%	13.875%
Total	6.5%	15.0%	15.0%

Fuente: Banco Central de México (2021).

b) Aumento de la pensión mínima garantizada estatal

Si bien el beneficio estatal de pensión mínima en el sistema privado existe desde la reforma de 1997, la cuantía de la pensión hasta el 31 de diciembre de 2020 ascendía a MXN 3,289.34 mensuales³ (equivalente al 80% del salario mínimo o USD 164), bajo la condición de tener la edad legal de jubilación (65 años) y un mínimo de 1,250 semanas cotizadas (25 años).

¹ El valor de un salario mínimo es: MXN 5,258 o USD 262 al 2022.

² La UMA o Unidad de Medida y Actualización es la unidad de cuenta que se utiliza como índice de referencia, medida en pesos para determinar la cuantía de pago de obligaciones, créditos de vivienda, multas, impuestos y deducciones personales. Fue creada para sustituir el esquema Veces Salario Mínimo (VSM) y reducir el impacto inflacionario en caso de aumento del sueldo mínimo. El valor de UMA es: MXN 2,925 o USD 146 al 2022.

³ A partir de los 60 años de edad el afiliado puede acceder al seguro de cesantía en edad avanzada, mientras que la pensión garantizada solo es disponible a los 65 años. A diferencia de la pensión por vejez, la pensión por cesantía requiere que el trabajador acredite haber quedado privado de trabajo remunerado en caso de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no haya recibido su aviso de baja. Adicionalmente, el trabajador debe acreditar 1,000 semanas de cotización, en caso de no cumplirlas podrá retirar el saldo total de su cuenta individual o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para recibir una pensión equivalente al 75% del salario mínimo.

En 2021, con la entrada en vigor de nueva reforma, la pensión mínima garantizada oscilaría entre MXN 2,622 (USD 131) y MXN 8,241 (USD 414) mensuales, el valor final garantizado se establece según la edad, las semanas cotizadas y el salario del trabajador. En consecuencia, esta nueva garantía sería, en cuantía, mayor que la anterior en todos los niveles de ingreso posibles.

Tabla N°2: garantía de pensión actual versus reforma

Periodos cotizados	20 años	Entre 20 y 25	Mayor o igual a 25 años
Antes de la reforma			
Cualquier salario	Sin garantía	Sin garantía	MXN 3,289 (USD 164)
Reforma de 2021			
Entre 1 - 1.99 UMA	MXN 2,809 (USD 140)	MXN 3,278 (USD 164)	MXN 3,746 (USD 187)
Entre 2 - 2.99 UMA	MXN 3,652 (USD 182)	MXN 4,261 (USD 213)	MXN 4,870 (USD 243)
Entre 3 - 3.99 UMA	MXN 4,495 (USD 224)	MXN 5,244 (USD 262)	MXN 5,993 (USD 299)
Entre 4 - 4.99 UMA	MXN 5,338 (USD 266)	MXN 6,228 (USD 311)	MXN 7,117 (USD 355)
Mayor o igual a 5 UMA	MXN 6,181 (USD 308)	MXN 7,211 (USD 360)	MXN 8,241 (USD 411)

Fuente: Banco Central de México (2021).

c) Flexibilización de la garantía de pensión mínima

La reforma de 2021 también redujo el mínimo de las semanas de cotización para incrementar el número de trabajadores que acceden al beneficio. De esa manera, pasó de 1,250 a 750 semanas (de 25 a 15 años) de cotización necesarias para recibir la garantía de pensión mínima. El nivel mínimo es transitorio y tendrá incrementos anuales hasta alcanzar un mínimo permanente de 1,000 semanas cotizadas o 20 años desde 2031.

d) Costo de la reforma

La reforma de 2021, si bien modificó el aporte del Estado (denominado cuota social) y derogó la contribución del Gobierno Federal, según el Banco Central de México (2021), tendrá un impacto positivo en las finanzas públicas debido a que el mayor aporte por concepto de cuota social en el que incurrirá el Estado ahora se concentrará en el grupo de trabajadores con ingresos de hasta 4 UMA, lo cual sería más que compensado por el ahorro que se obtiene de haber eliminado la contribución del Estado de 0.225% del ingreso a los cotizantes que superaban este nivel antes de la reforma.

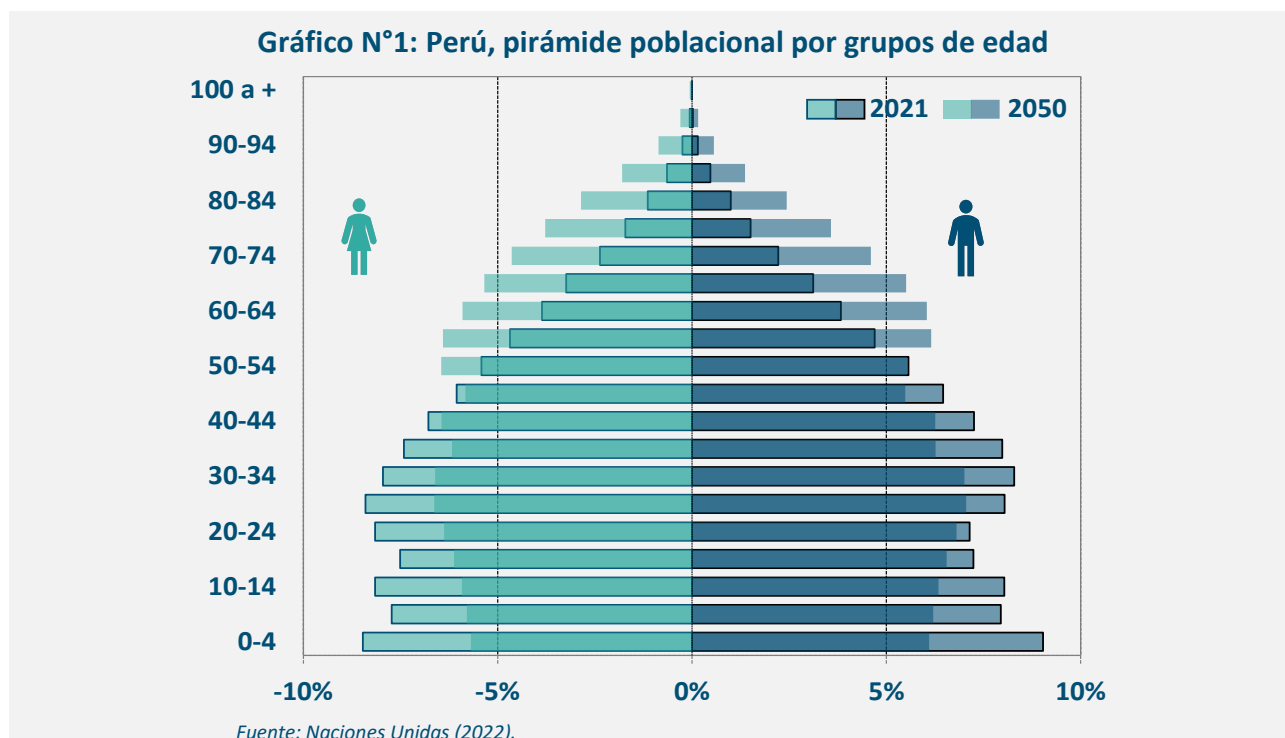
De la misma manera, pese al otorgamiento de una mayor pensión garantiza a un mayor número de trabajadores, el Banco Central de México (2021) estimó que el impacto de esta reforma sobre las finanzas públicas representará, en promedio, un ligero costo fiscal en valor presente neto de 0.3% del PBI de 2020 (analizado entre 2021 y 2022), mientras que entre 2023 y 2045 se observaría un beneficio fiscal de 4.6% del PIB y entre 2046 a 2100 habría un costo fiscal de 5.0% del PIB.

Problemática que impulsó reforma en México y que no se atiende en el Perú

1. Insostenibilidad del sistema de reparto

El gobierno mexicano inició la migración, en 1997, hacia un sistema de capitalización con el objetivo de balancear los gastos de pensiones en el futuro, en vista de que el sistema previo a la reforma de 1997 no era sostenible fiscalmente y el costo fiscal de no reformarlo habría significado el 141.5% del PBI⁴ (Grandolini & Cerda, 1998). Por ello, resultó ser una migración exitosa y sostenible.

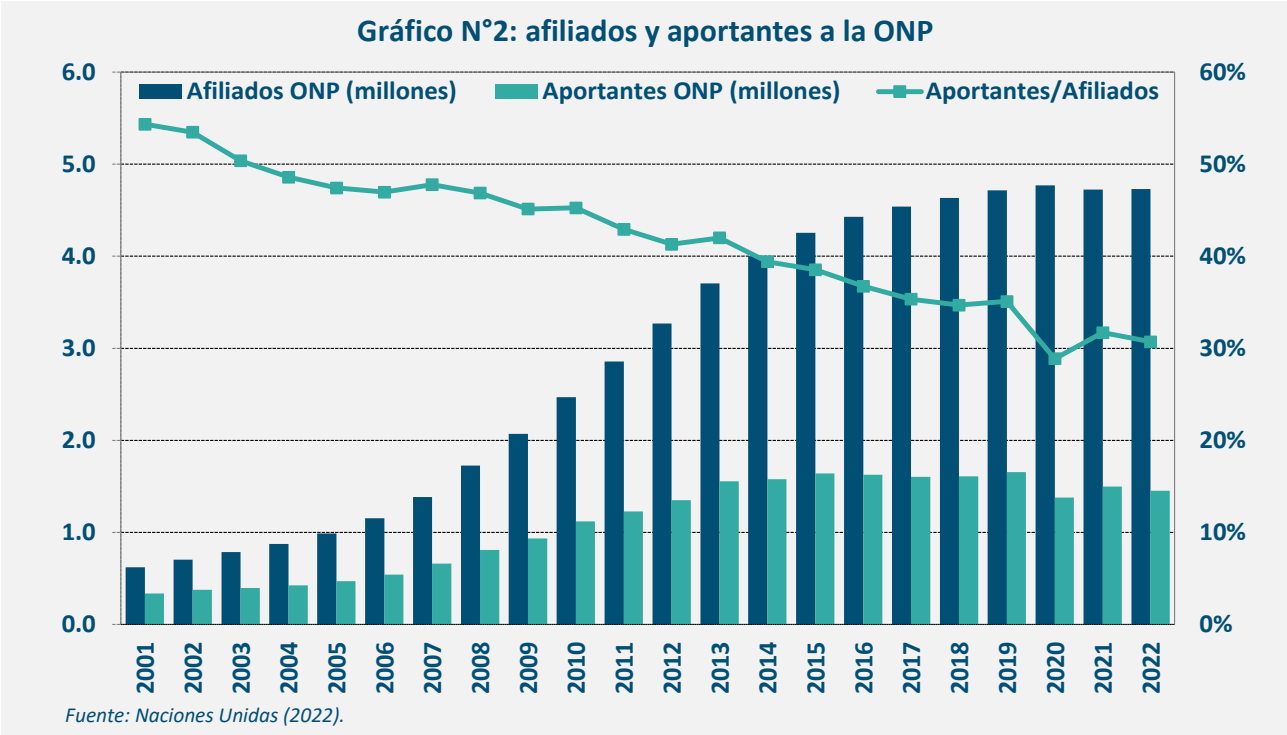
El mayor desafío de largo plazo de los sistemas previsionales, reconocido a nivel mundial, es el de proporcionar pensiones en un contexto de envejecimiento progresivo, según indicó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021). El Perú no es ajeno a esta realidad, dado que la población de 65 años a más concentra actualmente al 9% de la población, ratio que solo al 2050 se verá duplicado al representar el 19% del total de la población. Si a lo anterior le sumamos el incremento de la esperanza de vida, que al 2022 logró los 73.4 años y al 2050 se estima en 81.6 años (+8.3), según las Naciones Unidas (2022), nos enfrenta a una realidad en la que la necesidad de asegurar ingresos para la etapa inactiva se torna ineludible.



Como se aprecia, el sistema más golpeado será el de reparto, manejado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), debido a que el modelo depende de la solidaridad de los actuales aportantes para el pago de las pensiones, haciendo necesaria más transferencias de recursos

⁴ Valor presente de un horizonte de 75 años, comparado con el PBI de 1994.

estatales ante la reducción de la base de contribuyentes, pese a que solo brinda pensiones a 2 de cada 10 afiliados en edad de jubilación, según publica la ONP.

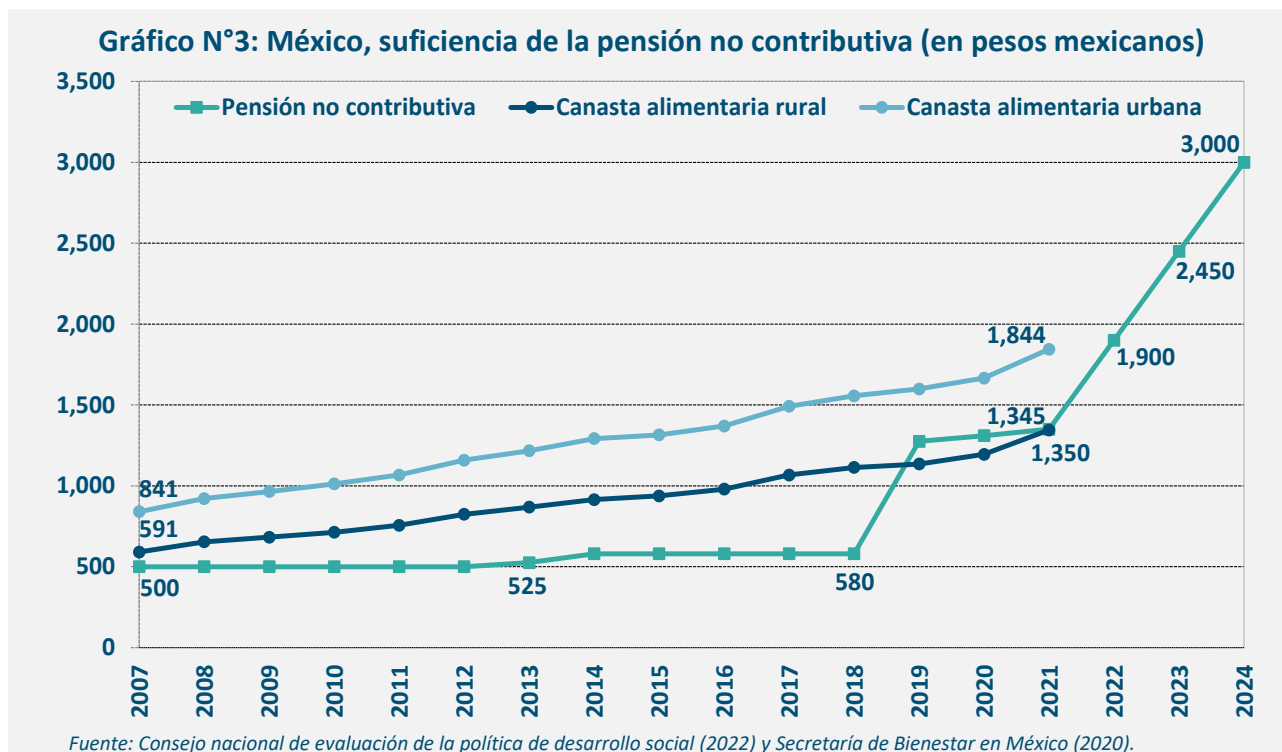


En consecuencia, una mayor longevidad supondría un incremento de costos en pensiones del sistema de reparto ante la necesidad de financiar una mayor cantidad de años de inactividad. Esto es un agravante al ya bajo nivel de ahorro individual y sostenibilidad de dicho sistema.

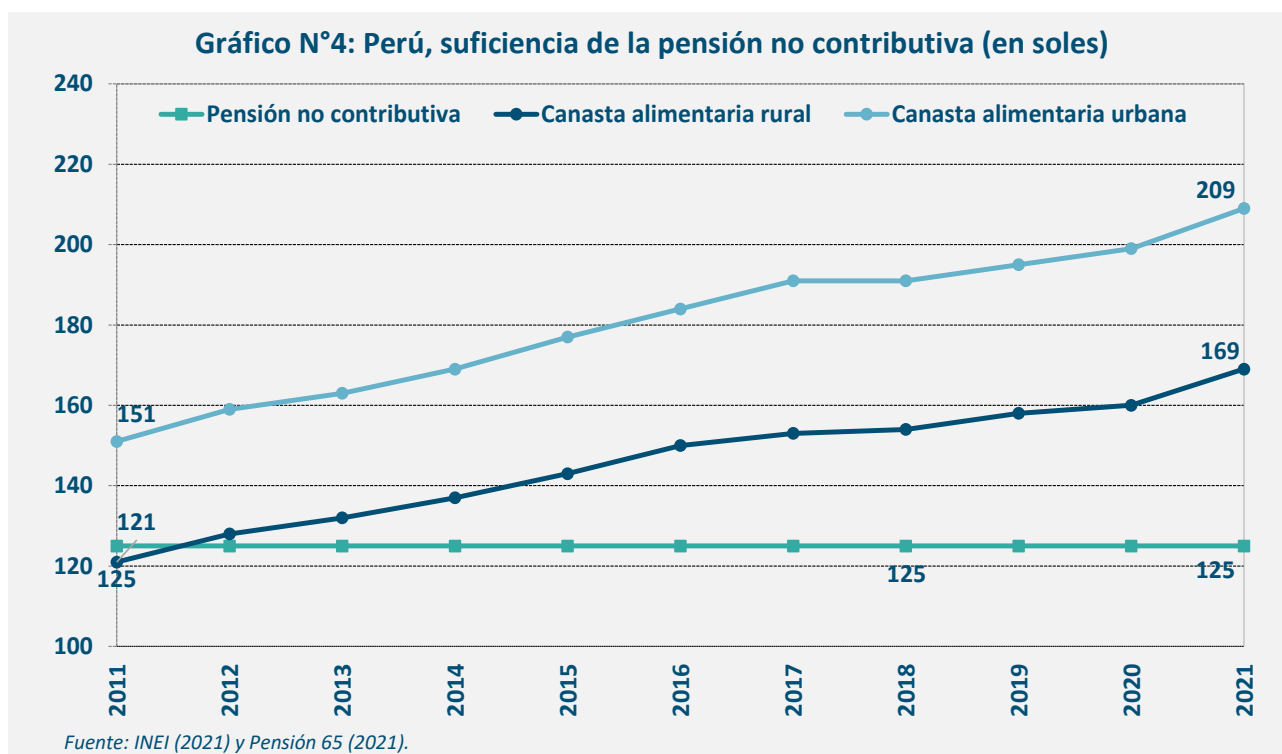
2. Suficiencia de la pensión no contributiva

El pilar no contributivo mexicano ha experimentado cambios desde su creación, en 2007, al iniciar con un modelo que solo beneficiaba a los adultos mayores de 70 a más años de edad que no contaban con una pensión contributiva, denominado «Programa de Desarrollo Social y Humano 70 y más». En 2013 migró a un programa que se extendió a los adultos mayores de 65 a más, residentes de localidades de hasta 30 mil habitantes, cambiando su nombre a «Pensión para Adultos Mayores».

La tendencia al alza de la canasta básica alimentaria propició un cambio mayor, en 2019, al tornar universal al programa, prometiendo incrementos progresivos de los montos otorgados, los cuales se sustentan en la insuficiencia de las actuales pensiones para cubrir las necesidades básicas. El programa vigente se denomina «Pensión universal para personas adultas mayores», que desde 2020 cuenta con rango constitucional. Es decir, indistintamente de la ideología del gobierno de turno, este se encuentra obligado a cumplir con las promesas del programa.



El Perú también cuenta con un programa no contributivo creado en 2011, que otorga pensiones de vejez. A diferencia de México, este beneficio no ha tenido cambios desde su creación. Esto pese a que el costo mensual de la canasta alimentaria se sigue incrementando. El monto mensual que otorga el programa ha permanecido por debajo de la canasta alimentaria por 10 años, factor que motivó la reforma del pilar no contributivo en México, demostrando la necesidad en nuestro país de un reajuste que permita al segmento cubrir sus necesidades alimentarias básicas.



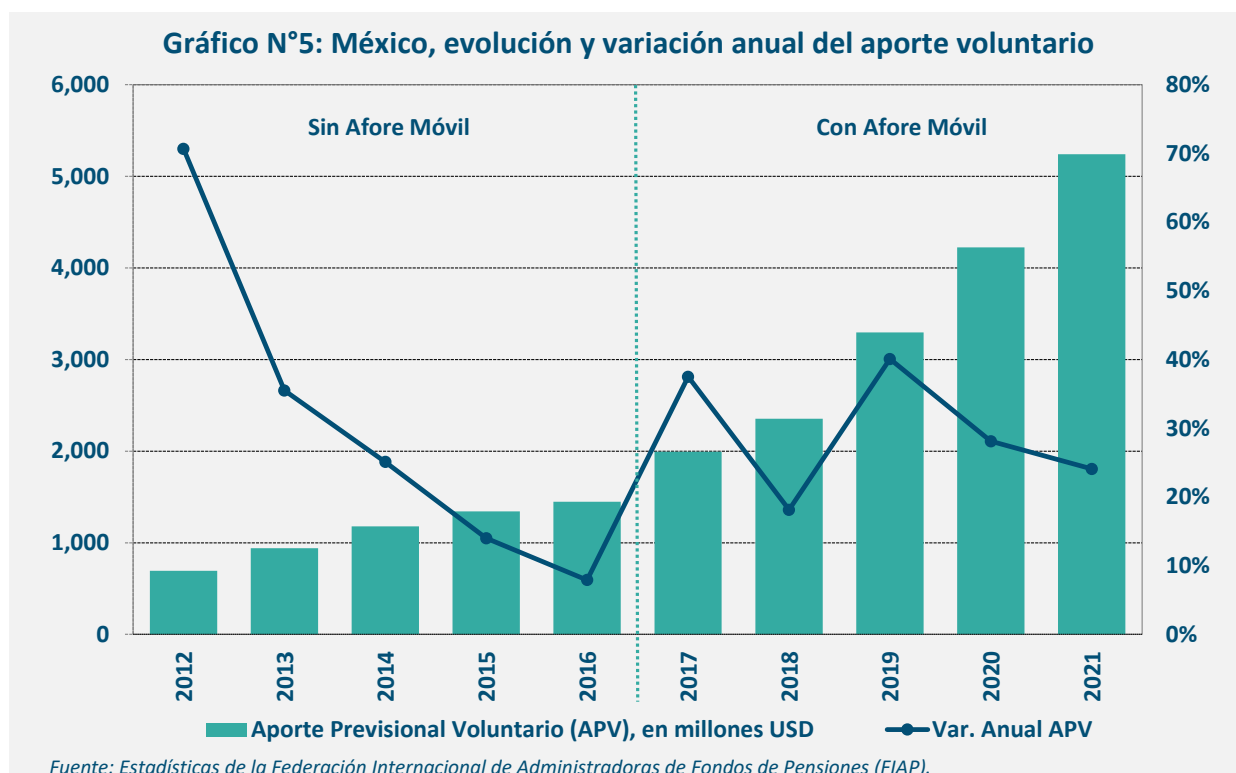
A pesar de que en nuestro país existe un alivio parcial económico para una parte de la población más vulnerable, este programa asistencial no cubre al 100% de la población y, por lo tanto, no logra el objetivo máximo que propone la Organización Intenacional del Trabajo (2021), de establecer una protección social universal para prevenir o aliviar la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en un país.

3. La estructura del mercado laboral reduce la cotización en el sistema contributivo

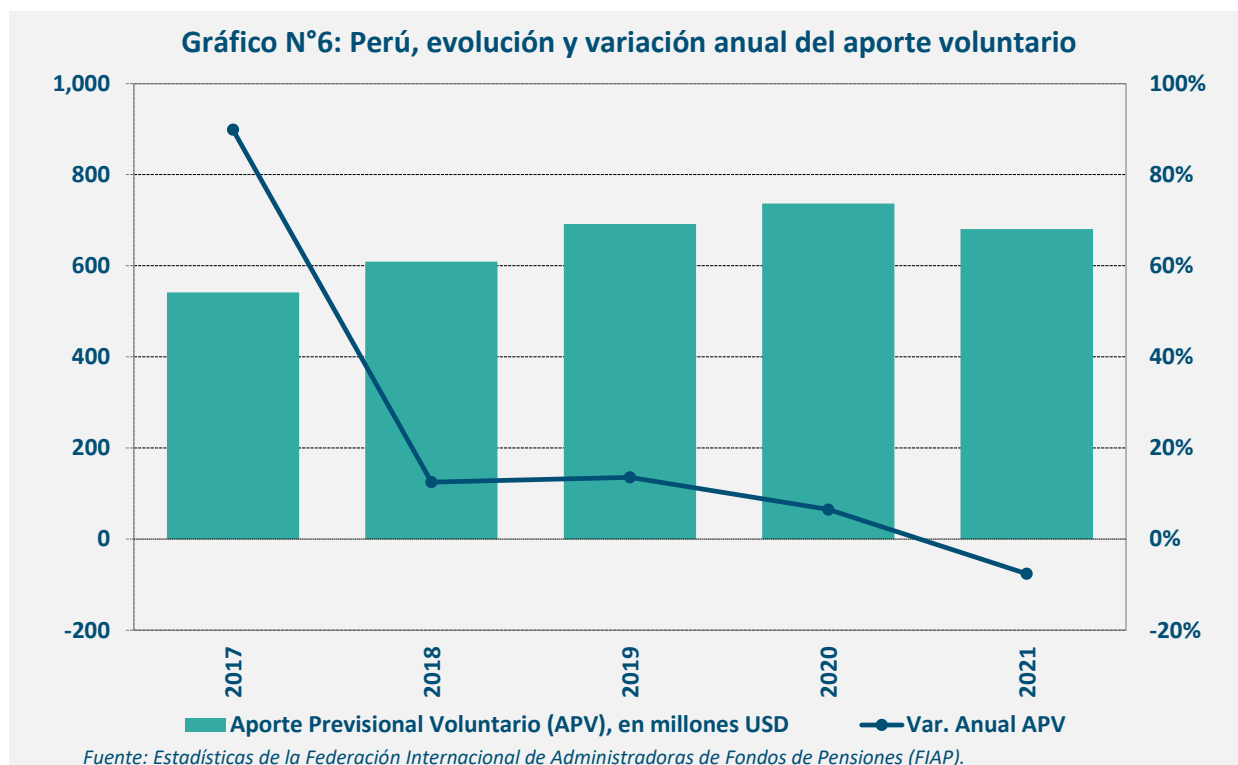
El nivel de informalidad laboral de cada país reduce la participación en modelos previsionales cuya estructura facilita, en mayor medida, el aporte de trabajadores dependientes dentro del sector formal, afectando la cobertura previsional del sistema contributivo y la frecuencia de los aportes.

- o **Cobertura previsional de trabajadores independientes.** Para atender a esta problemática, debido a la ausencia de la obligatoriedad del aporte previsional del segmento, en 2016 el ente regulador en México -Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)- propició la creación de fuentes complementarias de financiamiento para las pensiones, a través de la puesta en marcha de un aplicativo móvil, reconocido como «Afore Móvil». La motivación de su creación fue facilitar el aporte previsional voluntario, principalmente en trabajadores independientes, a las cuentas individuales de capitalización.

Esta medida se dio en una coyuntura en la que los aportes voluntarios tendían a la baja, logrando tras su aplicación mejoras significativas, al conseguir que el ahorro voluntario crezca en un 87% en los últimos cinco años.



El Perú, a la fecha, enfrenta una reducción importante de los aportes voluntarios, los mismos que en 5 años solo han logrado un incremento del 26%. Al comparar los gráficos N°5 y N°6, encontramos situaciones similares de nuestra fotografía actual versus la fotografía antes de los cambios en México, reafirmando la necesidad de crear nuevas medidas que fomenten el aporte voluntario en nuestro país.



- **Frecuencia de aportes.** Frente a la persistente tasa de informalidad laboral en México⁵, la reforma de 2021 redujo las semanas mínimas cotizadas para mejorar el acceso a la garantía de pensión que realiza el Estado en el sistema privado. Esta decisión se efectuó como parte de un reconocimiento de la estructura del mercado laboral mexicano, que presenta una alta proporción de trabajadores que transitan entre la formalidad e informalidad reduciendo los periodos cotizados, indicó el Banco Central de México (2021).

En el Perú, el panorama es aún más crítico. Por un lado se tiene un mercado laboral catalogado como uno de los más informales de América Latina y el Caribe por la Organización Intenacional del Trabajo, con una tasa de informalidad laboral del 76.1 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022) y por otro lado solo se cuenta con la garantía de pensión mínima estatal en el sistema público de reparto, más no en el privado. Es decir, en nuestro país el acceso a una pensión mínima está limitado por el mercado laboral y por la estructura del sistema previsual contributivo.

⁵ Actualmente, la tasa de informalidad laboral en México se encuentra en 55.4%, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022), valor ligeramente menor al presente durante la discusión de la reforma (56.5% en 2020).

Gráfico N°7: estructura del sistema previsional contributivo peruano

Cinco entidades en competencia*

Cuentas individuales de capitalización

Administrado por cuatro entidades privadas:

1. AFP Habitat
2. AFP Integra
3. Prima AFP
4. Profuturo AFP

Reparto

Administrado por una sola entidad pública:

5. Oficina de Normalización Previsional (ONP)

**Existen otros 2 subsistemas en paralelo: Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y Servidores diplomáticos.*

Una garantía dispar -que brinda solo pensión mínima en el esquema de reparto-, presente en sistemas que compiten en un mercado laboral en el que prima la informalidad, hace que el beneficio resulte altamente regresivo, debido a la existencia de subsidios cruzados por parte de aquellos que no alcanzan a cumplir con la condición de años mínimos de aporte⁶. Este segmento se caracteriza por contar con mayor transitividad entre el sector formal e informal y con fluctuantes ingresos, siendo estos afiliados los que subsidian, en parte, las pensiones de quienes cuentan con ingresos más estables y mayores, que sí cumplen con las condiciones de acceso, grupo que concentra solo al 20% de los afiliados en edad de jubilación, según los datos abiertos de la ONP al 2021.

De esta manera se marcan dos retos en el sistema contributivo obligatorio en el Perú: el primero es el de proveer una pensión mínima durante su jubilación a todas las personas que participen en el sistema de pensiones y el segundo apunta a mejorar las condiciones de acceso que eviten la regresividad del beneficio, primando la propiedad individual de los aportes previsionales de los afiliados.

Conclusión

La función de todos los sistemas previsionales es trasladar el consumo presente a consumo futuro de manera eficiente. Es decir, otorgar un flujo de ingresos en la vejez, con el cual las personas puedan solventar sus gastos. Para tal fin, es necesario o ajustar parámetros o modificar el modelo, dependiendo las características de la población, del mercado laboral y de la economía, todo ello para garantizar la sostenibilidad de los cambios planteados.

⁶ 10 años para una pensión de S/250 a 20 años para una pensión de S/583 mensuales.

La reforma de 2021 en México, supuso un incremento de los montos en pensiones y la modificación del aporte estatal, cambio que según el Banco Central de México (2021) resulta positivo en términos fiscales, producto del enfoque de dicho aporte en los trabajadores de ingresos bajos.

Igualmente, el Banco Central de México (2021) indicó que el aumento del número de trabajadores que acceden al beneficio se verá altamente compensado por una mayor tasa de cotización, lo que resulta en un importante crecimiento sostenido del ahorro interno del país, factor que les permitirá contar con una mayor disponibilidad de recursos para el financiamiento de proyectos productivos de largo plazo.

El presente documento expone que el sistema previsional peruano presenta escenarios críticos, similares a los que propiciaron cambios en México, los cuales funcionan en la actualidad con resultados sociales y fiscalmente aceptables. De manera tal que, si bien toda modificatoria aplicada en nuestro país debe ser fiscalmente viable, esta debe incentivar el ahorro individual a través de mecanismos flexibles que atiendan a un mercado laboral diversificado y cambiante, con incentivos al esfuerzo de ahorro y asegurando siempre un nivel base de pensión, de acuerdo a las recomendaciones de los principales organismos internacionales.

Referencias

Banco de México. (2021). *Informe trimestral octubre - diciembre 2020*.

Grandolini, G., & Cerda, L. (1998). *The 1997 Pension Reform in Mexico*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. Trimestre: julio-agosto-setiembre 2022*. Informe técnico.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Indicadores de ocupación y empleo*. Informe técnico.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing.

Naciones Unidas. (2022). *World Population Prospects 2022*.

Organización Intenacional del Trabajo. (2021). *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022*.