

La necesaria reforma al actual sistema de pensiones establecido en la Ley del Seguro Social*

The Necessary Reform to the Current Pension System Established in the Social Security Law

Verónica Lidia Martínez Martínez**

RESUMEN

Con el apoyo de los datos estadísticos, el análisis legislativo y jurisprudencial realizado a través del método analítico, a partir del estudio de los requisitos para acceder a los seguros de cesantía en edad avanzada o vejez, de sus esquemas prestacionales y fuentes de financiamiento, el objetivo de este trabajo es analizar en el sistema pensionario establecido en la actual Ley del Seguro Social para identificar sus principales deficiencias y contravenciones, además de exponer las posibles soluciones para abatirlas sin contravenir los derechos fundamentales de los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social.

PALABRAS CLAVE

Seguro social, retiro laboral, cesantía, vejez, Instituto Mexicano del Seguro Social.

ABSTRACT

With the support of statistical data, the legislative and jurisprudential analysis carried out through the analytical method, based on the study of the requirements to access unemployment insurance in advanced age or old age, their benefit schemes and financing sources, the objective of this work is to analyze the pension system established in the current Social Security Law to identify its main deficiencies and contraventions, in addition to exposing possible solutions to reduce them without contravening the fundamental rights of the beneficiaries of the Mexican Social Security Institute.

KEYWORDS

Social security, retirement from work, unemployment, old age, Mexican Institute of Social Security.

*Artículo de Investigación

**Universidad Anahuac. (veronica.martinezma@anahuac.mx) <http://orcid.org/0000-0002-7927-3006>

SUMARIO

1. Introducción
2. El acceso a los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez en la Ley del Seguro Social
3. El retiro laboral y sus esquemas prestacionales en la Ley del Seguro Social
4. Financiamiento de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez
5. Insuficiencia de la reforma al actual sistema de pensiones
6. Conclusión
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Dos elementos fundamentales del contenido esencial del derecho humano a la seguridad social son la suficiencia de las prestaciones ofertadas y la amplia cobertura de las mismas para contrarrestar los riesgos protegidos que amenazan la existencia del ser humano. El reconocimiento del retiro laboral es objeto de regulación en los diferentes ordenamientos normativos con la finalidad de instaurar un esquema prestacional que dote de recursos a los seres humanos cuando deciden poner fin a su vida laboral activa.

Una de las principales problemáticas que presenta el sistema de pensiones instaurado en la actual Ley del Seguro Social (LSS) es su limitada cobertura, la insuficiencia de las prestaciones contributivas para contrarrestar el riesgo que representa el retiro de la vida laboral y la falta de sostenibilidad de los esquemas financieros que hagan asequibles el acceso a los esquemas prestacionales en los seguros de cesantía en edad avanzada o de vejez bajo un modelo de capitalización individual.

Las reformas de 1997 y de 2020 al actual sistema pensionario contenido en la LSS han resultado insuficientes para contrarrestar sus deficiencias que operan en detrimento de los derechos fundamentales de los adultos mayores y agudizan su vulnerabilidad, pero también lesionan a la sociedad mexicana al destinarse una parte importante del gasto público para fondear las pensiones de retiro.

Bajo este panorama, el presente trabajo parte de una exposición de los requisitos para poder acceder a los seguros de cesantía en edad avanzada o de vejez. En este primer apartado, con base en el método analítico, es fundamental el estudio de la actual LSS y de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 2020 porque modifica algunos de los requisitos para que se otorguen y cubran los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez.

Por su parte, en el segundo apartado del trabajo es motivo de estudio los esquemas prestacionales de los seguros de cesantía en edad avanzada y de vejez establecidos como parte del Régimen Obligatorio del Seguro Social inserto en la actual LSS, bajo las modalidades de renta vitalicia, retiro programada y la reformada pensión mínima garantizada, cuya naturaleza y objeto son parte de este estudio.

Asimismo, con base en el análisis de la LSS y su reforma aprobada en 2020, es motivo de estudio el régimen financiero de los seguros de cesantía en edad avanzada y de vejez que posibilitan su cobertura cuando se han reunido los distintos requisitos de orden acumulativo que exige a partir de 2023 la actual LSS con los recursos provenientes de las cuotas obrero-patronales sin la intervención del gobierno federal, por lo que implica la ruptura del tripartismo imperante de 1997 a 2022.

Finalmente, en el último apartado, es motivo de estudio el amparo en revisión 281/2022, resuelto el 23 de noviembre de 2022 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que decreta la constitucionalidad de la reforma de 2020 realizada al sistema de pensiones que establece la LSS.

Teniendo como principal herramienta al método analítico, dos temas medulares de este último apartado son el estudio de los efectos que ha provocado la reforma de 2020 en el sistema pensionario establecido en la LSS y las posibles propuestas para abatir sus principales problemas que transgreden los derechos fundamentales de los sujetos de aseguramiento que deciden retirarse de la vida laboral.

2. EL ACCESO A LOS SEGUROS DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 2020, pero por disposición de su artículo primero transitorio entró en vigor el 1 de enero de 2021. En lo concerniente a la actual LSS se modificaron los requisitos para que se decrete la cobertura de las prestaciones en los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, así como su régimen financiero¹.

¹ Aunque la denominada Ley del Seguro Social de 1973 se encuentra vigente para los derechohabientes que cotizaron y tienen conservados sus derechos bajo su esquema de protección, no es susceptible de reforma.

La LSS, en contravención a la racionalidad comunicativa o lingüística² que debe estar presente en todo ordenamiento jurídico para que pueda ser observado y cumplimentado por sus destinatarios, no define los términos cesantía en edad avanzada y vejez, únicamente establece los requisitos que deberán reunir los derechohabientes para la cobertura de las prestaciones en dinero y en especie cuando deciden retirarse de la vida laboral.

Ante la inexistencia de la jubilación en la LSS, los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, al cubrir la contingencia del retiro laboral y dotar a sus beneficiarios de las prestaciones en dinero y en especie para subsistir, son incompatibles³, pero queda a elección del sujeto de aseguramiento optar por uno u otro y en algunos casos la decisión dependerá, en gran medida, del cumplimiento de los requisitos que impone la LSS para su cobertura.

Aunque en el caso del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere tener como mínimo sesenta años⁴ al presentar la solicitud de pensión en la Unidad de Medicina Familiar (UMF), mientras que para acceder al seguro de vejez se exige sesenta y cinco años⁵, el resto de los requisitos en ambos seguros son los mismos, esto es, que el asegurado cause baja del Régimen Obligatorio del Seguro Social de la LSS, la separación voluntaria del servicio activo o que el solicitante haya quedado privado de trabajos remunerados⁶.

De acuerdo con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro del 16 de diciembre de 2020, el requerimiento de las semanas de cotización dependerá del año en que decida pensionarse el solicitante. En el año 2021, en que tenemos a la primera generación de pensionados con la LSS vigente, denominada como generación AFORE, era necesario haber cotizado 750 semanas que de manera gradual y anual se incrementan veinticinco semanas hasta alcanzar mil semanas en 2031, como a continuación se ilustra en la Tabla 1:

² De acuerdo con Manuel Atienza en la elaboración de las normas jurídicas es necesaria la comunión de los niveles de racionalidad. El primer nivel es el correspondiente a la racionalidad comunicativa o lingüística (R1), en el cual es necesario que el emisor (editor) sea capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario). Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, España, Civitas, 1997.

³ Artículo 160 de la LSS.

⁴ Artículo 154 de la LSS.

⁵ Artículo 162 de la LSS.

⁶ Artículos 154, 156 y 163 de la LSS.

Tabla 1. Reforma gradual en materia de semanas cotizadas

Año	Semanas requeridas en los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez
2021	750
2022	775
2023	800
2024	825
2025	850
2026	875
2027	900
2028	925
2029	950
2030	975
2031	1000

Elaboración propia con base en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2020

El Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de órgano asegurador, por tener los recursos manualizados⁷ y digitales⁸ para determinar el número de semanas cotizadas por las personas aseguradas, por mandato del artículo 899-D de la Ley Federal del Trabajo, es en quien recae la carga de probar su cómputo cuando exista controversia entre las partes contendientes en un conflicto individual de seguridad social, además de ser el encargado de revisar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los seguros de cesantía en edad avanzada o de vejez.

El incumplimiento de los anteriores requisitos da lugar a que el IMSS emita una resolución de negativa de pensión y que la persona afectada pueda optar por realizar las siguientes acciones:

⁷ El catálogo de avisos originales (CAO) es uno de los medios que tiene el IMSS para determinar el número de semanas cotizadas de 1943 a 1980.

⁸ El sistema integral nacional de derechos y obligaciones (SINDO) es uno de los medios que tiene el IMSS para determinar el número de semanas cotizadas a partir de 1980.

- a) Continuar cotizando hasta reunir las semanas requeridas para que se decrete la cobertura de la pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez.
- b) Someterse al procedimiento de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad,⁹ para en caso de no ser posible obtener un acuerdo conciliatorio, sea procedente acudir a los tribunales federales laborales para demandar al IMSS, en su carácter de órgano asegurador, la cobertura de los seguros de cesantía en edad avanzada o de vejez.
- c) Impugnar la resolución de negativa de pensión a través del recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional del IMSS en términos de lo dispuesto en los artículos 294 y 295 de la LSS y del Reglamento del Recurso de Inconformidad.
- d) Acudir con la Administradora de Fondos para el Retiro que maneje su cuenta individual a solicitar la devolución de los recursos de la cuenta individual porque, en contravención a los derechos de Seguridad Social, en el sistema jurídico mexicano es inexistente la regulación de la pensión de vejez reducida reconocida, como un auténtico derecho reconocido en el artículo 29, párrafo 2, del Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), adoptado en la 35 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (28 de junio de 1952), cuya parte V al estar ratificada por el Senado de la República es parte del sistema jurídico mexicano por mandato expreso del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (CEACR) ha determinado en el caso de México que la cobertura de prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad con 750 semanas de cotización, la devolución del saldo existente en la cuenta individual como resultado del incumplimiento de los requisitos para acceder al seguro de vejez o el continuar cotizando hasta reunir las semanas exigidas por la LSS resultan insuficientes para garantizar la aplicación del Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), por lo que recomendó al Estado mexicano realizar las adecuaciones pertinentes para que pueda tener lugar el reconocimiento y cobertura de la prestación de vejez reducida cuando se reúnan los requisitos exigidos para ello¹⁰.

⁹ Tesis 2a./J. 19/2022, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, t. II, abril de 2022, p. 1672.

¹⁰ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, Solicitud directa, Adopción 2007, Publicación 97ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) 2008, [Consultada 28 de abril de 2023], [Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13101:0::fNO:13101:P13101_

3. EL RETIRO LABORAL Y SUS ESQUEMAS PRESTACIONALES EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

La observancia plena de los requisitos analizados en el anterior apartado hace procedente la cobertura de los seguros de cesantía en edad avanzada o de vejez, siendo incorrecto el término jubilación porque no forma parte de la cobertura del Régimen Obligatorio del Seguro Social prevista en el artículo 11 de la LSS.

Los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez al ser parte del mínimo vital contribuyen a dignificar al ser humano porque hacen posible la subsistencia y la satisfacción de sus necesidades básicas a través de la percepción de un ingreso mensual y el acceso a prestaciones en especie que contribuyen a preservar su existencia y la salud ante la contingencia del retiro laboral voluntario o provocado como resultado de la falta de oportunidades para los adultos mayores en el mercado laboral o de sus limitaciones que les impiden prestar sus servicios.

Las prestaciones en especie que se confieren al titular del derecho (pensionados o pensionadas) se trata de servicios de orden médico, consistentes en la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria¹¹, mientras que las prestaciones en dinero, como su denominación indica, son de carácter monetario y consisten, principalmente, en el otorgamiento de una pensión mensual, que bajo el modelo de capitalización individual su monto dependerá del saldo acumulado en la cuenta individual (rendimientos menos cobro de comisiones), la edad de retiro, la esperanza de vida y la densidad de cotización,¹² pero podrá cubrirse bajo las modalidades de renta vitalicia, retiro programado, la combinación de ambas modalidades o la pensión garantizada (PG).

Las características y divergencias de las modalidades de renta vitalicia y retiro programado se exponen en la Tabla 2.

COMMENT_ID:315037]. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, Observación, Adopción 2000, Publicación 89ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo 2001, [Consultada 11 de mayo de 2023], [Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0:::-NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3150375]

¹¹ Artículo 155, fracción II de la LSS.

¹² Villareal, Héctor y Macías Alejandra, *El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, fasto público y sostenibilidad financiera*, Santiago, CEPAL, 2020, p. 28

VERÓNICA LIDIA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Tabla 2. Modalidades para acceder a derechos prestacionales de la cesantía en edad avanzada o vejez

Renta Vitalicia	Retiros Programados
Es cubierta por la aseguradora que haya elegido el titular del derecho.	Es cubierta por la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).
Es vitalicia al tomarse los recursos de la subcuenta de cesantía en edad avanzada o vejez.	Son cubiertos mientras existan recursos en la subcuenta de cesantía en edad avanzada o vejez.
Es posible la cobertura del aguinaldo anual.	No es posible la cobertura del aguinaldo anual.
El cálculo del monto de la pensión se realizará conforme a la nota técnica emitida con fundamento en las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Las pensiones por cesantía en edad avanzada o vejez se incrementan de manera anual para que no pierdan su valor adquisitivo.	El cálculo del monto de la pensión se realiza de acuerdo con las tablas para calcular la unidad de renta vitalicia expedidas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la nota técnica que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. La cuantía de las pensiones por cesantía en edad avanzada o vejez es variable porque cada año son calculadas conforme al saldo acumulado en la cuenta individual más la esperanza de vida del titular del derecho.
No es posible disponer de los recursos de la cuenta individual cuando ha fallecido el titular del derecho.	Es posible disponer de los recursos de la cuenta individual cuando fallece el titular del derecho.
Cobertura de asignaciones familiares o ayudas asistenciales por concepto de carga familiar.	Cobertura de asignaciones familiares o ayudas asistenciales por concepto de carga familiar.
Contratar, con cargo a los recursos de la suma asegurada, un seguro de sobrevivencia para que al tener lugar el deceso del titular de la pensión de cesantía en edad avanzada o vejez se otorguen y paguen a sus beneficiarios legales las prestaciones en dinero y en especie que se decreten en su favor.	
El reingreso al Régimen Obligatorio del Seguro Social del pensionado por cesantía en edad avanzada generará la suspensión del pago de la renta vitalicia o el retiro programado.	

Elaboración propia con base en la 157 a 159 y 164 LSS vigente.

El pensionado o pensionada que opte por la modalidad de retiro programado podrá en cualquier momento contratar una renta vitalicia, siempre que la pensión resultante bajo esta última modalidad sea igual o superior a la PG.

La divergencia existente entre las modalidades de la renta vitalicia y el retiro programado provoca disimilitudes en sus esquemas prestacionales. Aunque la renta vitalicia depende del saldo acumulado en la cuenta individual, se actualizará de manera anual con base en la inflación, además de hacer procedente el

otorgamiento del aguinaldo anual y las asignaciones familiares o ayudas asistenciales. En cambio, en la modalidad de retiro programado únicamente se cubrirán los pagos mensuales de la pensión de cesantía en edad avanzada o vejez y las asignaciones familiares o ayudas asistenciales, cuya procedencia en ambas modalidades pensionarias tiene lugar en los siguientes casos:

Tabla 3. Asignaciones familiares y ayudas asistenciales

Prestación	Beneficiarios	Requisitos	Monto de la cuantía de la pensión de invalidez
Asignación familiar por esposa o concubina	Esposa Concubina	Acta de matrimonio. Vivir con el pensionado durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte. La existencia de este requisito no opera en caso de existir un descendiente. Que el pensionado y la concubina hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.	15%
Asignación familiar por hijos	Hijos	Acta de nacimiento. Menores de dieciséis años. De dieciséis a veinticinco años, cuando se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración las condiciones económicas, familiares y personales del beneficiario, siempre que no sea sujeto del régimen obligatorio. No pueda mantenerse por su propio trabajo, debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, en tanto no desaparezca la incapacidad.	10% para cada hijo

VERÓNICA LIDIA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Asignación familiar por padres	Madre y padre	Dependencia económica. No tener esposa o concubina, ni hijos menores de dieciséis años.	10% para cada padre
Ayuda asistencial por soledad	Pensionado	No tener esposa o concubina, ni hijos, ni ascendientes que dependan económicamente del pensionado.	15%
Ayuda asistencial	Ascendiente	Tener un solo ascendiente (media ayuda asistencial)	10%
Ayuda asistencial	Pensionado	Estado físico que requiera ineludiblemente que lo asista otra persona de manera permanente o continúa. Dictamen médico que certifique el estado físico del pensionado. Cuando el pensionado no perciba una ayuda asistencial por soledad.	20%

Elaboración propia con base en los artículos 138 y 140 de la Ley del Seguro Social vigente.

Las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales son procedentes dependiendo de la situación familiar. La aportación de la cuota social a cargo del Gobierno Federal más las aportaciones obrero-patronales depositadas en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez permiten la cobertura de las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales. A partir de 2023, a falta de la aportación por concepto de cuota social, las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales serán financiadas con las aportaciones patronales realizadas en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Bajo el modelo de capitalización individual, ante la inexistencia de recursos en la cuenta individual como resultado de la anticonstitucional cobertura de las pensiones por incapacidad permanente parcial o total del seguro de riesgos de trabajo, de la percepción de un salario base de cotización (SBC) bajo, la volatilidad de los mercados financieros, así como la baja densidad de cotización o de tener lugar el agotamiento de los mismos como resultado de los retiros programados efectuados, puede decretarse la cobertura de la PG, cuya actualización

anual tiene lugar en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor¹³.

La PG se trata de una prestación contributiva que tiene por objeto proporcionar una cobertura sustitutoria de los riesgos cubiertos por los seguros sociales reconocidos en la LSS en favor de los adultos mayores como grupo vulnerable, cuyo financiamiento procede de la tributación obligatoria destinada a cubrir el gasto público general como resultado de la insuficiencia de recursos en la cuenta individual para acceder a las modalidades de renta vitalicia o retiro programado, de ahí su proximidad con las prestaciones de asistencia social.

Los requisitos que deberán cumplimentarse para la cobertura de la PG son los siguientes¹⁴:

- a) Que el asegurado tenga sesenta años o más.
- b) Cause baja del régimen obligatorio del seguro social
- c) Quedar privado de trabajos remunerados de forma involuntaria o voluntaria. El reingreso al Régimen Obligatorio del Seguro Social del pensionado generará la suspensión de la PG.
- d) Como se analizó en el segundo apartado de este trabajo, las semanas de cotización dependerán del año que sea solicitada la PG. Para determinar el monto de la PG se tomará en consideración el SBC percibido por el asegurado, su edad y el número de semanas cotizadas conforme a la Tabla 4.

¹³ Artículo 170 de la LSS.

¹⁴ Idem.

VERÓNICA LIDIA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Tabla 4. Pensión Garantizada

		Semanas de Cotización										
		1,000	1,025	1,050	1,075	1,100	1,125	1,150	1,175	1,200	1,225	1,250 o más
Salario Base de Cotización	Edad	Pensión garantizada mensual en pesos										
1 SM* a 1.99 UMA**	60	2,622	2,716	2,809	2,903	2,997	3,090	3,184	3,278	3,371	3,465	3,559
	61	2,660	2,753	2,847	2,941	3,034	3,128	3,221	3,315	3,409	3,502	3,596
	62	2,697	2,791	2,884	2,978	3,072	3,165	3,259	3,353	3,446	3,540	3,634
	63	2,734	2,828	2,922	3,015	3,109	3,203	3,296	3,390	3,484	3,577	3,671
	64	2,772	2,866	2,959	3,053	3,147	3,240	3,334	3,427	3,521	3,615	3,708
	65 o más	2,809	2,903	2,997	3,090	3,184	3,278	3,371	3,465	3,559	3,652	3,746
2.0 a 2.99 UMA	60	3,409	3,530	3,652	3,774	3,896	4,017	4,139	4,261	4,383	4,504	4,626
	61	3,457	3,579	3,701	3,823	3,944	4,066	4,188	4,310	4,431	4,553	4,675
	62	3,506	3,628	3,750	3,871	3,993	4,115	4,237	4,358	4,480	4,602	4,724
	63	3,555	3,677	3,798	3,920	4,042	4,164	4,285	4,407	4,529	4,651	4,772
	64	3,604	3,725	3,847	3,969	4,091	4,212	4,334	4,456	4,577	4,699	4,821
	65 o más	3,652	3,774	3,896	4,017	4,139	4,261	4,383	4,504	4,626	4,748	4,870
3.0 a 3.99 UMA	60	4,195	4,345	4,495	4,645	4,795	4,945	5,094	5,244	5,394	5,544	5,694
	61	4,255	4,405	4,555	4,705	4,855	5,005	5,154	5,304	5,454	5,604	5,754
	62	4,315	4,465	4,615	4,765	4,915	5,064	5,214	5,364	5,514	5,664	5,814
	63	4,375	4,525	4,675	4,825	4,975	5,124	5,274	5,424	5,574	5,724	5,874
	64	4,435	4,585	4,735	4,885	5,034	5,184	5,334	5,484	5,634	5,784	5,933
	65 o más	4,495	4,645	4,795	4,945	5,094	5,244	5,394	5,544	5,694	5,844	5,993
4.0 a 4.99 UMA	60	4,982	5,160	5,338	5,516	5,694	5,872	6,050	6,228	6,405	6,583	6,761
	61	5,053	5,231	5,409	5,587	5,765	5,943	6,121	6,299	6,477	6,655	6,832
	62	5,124	5,302	5,480	5,658	5,836	6,014	6,192	6,370	6,548	6,726	6,904
	63	5,196	5,373	5,551	5,729	5,907	6,085	6,263	6,441	6,619	6,797	6,975
	64	5,267	5,445	5,623	5,801	5,978	6,156	6,334	6,512	6,690	6,868	7,046
	65 o más	5,338	5,516	5,694	5,872	6,050	6,228	6,405	6,583	6,761	6,939	7,117
5.0 UMA en adelante	60	5,769	5,975	6,181	6,387	6,593	6,799	7,005	7,211	7,417	7,623	7,829
	61	5,851	6,057	6,263	6,469	6,675	6,881	7,087	7,293	7,499	7,705	7,911
	62	5,933	6,140	6,346	6,552	6,758	6,964	7,170	7,376	7,582	7,788	7,994
	63	6,016	6,222	6,428	6,634	6,840	7,046	7,252	7,458	7,664	7,870	8,076
	64	6,098	6,304	6,510	6,716	6,922	7,128	7,334	7,540	7,746	7,953	8,159
	65 o más	6,181	6,387	6,593	6,799	7,005	7,211	7,417	7,623	7,829	8,035	8,241

*Salario Mínimo

**Unidad de Medida y Actualización

Fuente: Artículo 170 de la LSS

4. FINANCIAMIENTO DE LOS SEGUROS DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

Bajo la influencia del modelo chileno de seguridad social, la actual LSS instituye el sistema capitalización de cuentas individuales operado por las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES como depositarios de los recursos de la cuenta individual) y las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORES como inversionistas de los recursos de la cuenta individual) en sustitución del modelo solidario de reparto que era administrado por el IMSS en el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y vejez (IVCM).¹⁵

Al decretarse la procedencia de las pensiones de cesantía en edad avanzada o de vejez por parte del IMSS, su cobertura no es un dádiva porque su financiamiento corre a cargo de las aportaciones obrero-patronales realizadas como resultado de la existencia de la relación laboral. Con la entrada en vigor de la actual LSS se decretó que la aportación fija de los asegurados a los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez será del 1.125% de su SBC.

Por su parte, la aportación gubernamental se mantuvo en 7.143% del total de las cuotas patronales del 1 de julio de 1997 al 31 de diciembre de 2022, pero a partir del 2023 dejó de aportar para el financiamiento de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez. Excepcionalmente, el Gobierno Federal aportará una cuota social en favor de las personas trabajadoras que coticen desde un salario mínimo hasta un tope de 4 UMA's con la finalidad de mejorar las pensiones más bajas, como se puede observar en la Tabla 5.

Tabla 5. Cuota social a partir del 1º de enero de 2023

Salario base de cotización del trabajador	Cuota Social
1.00 SM*	\$ 10.75
1.01 SM a 1.50 UMA**	\$ 10.00
1.51 a 2.00 UMA	\$ 9.25
2.01 a 2.50 UMA	\$ 8.50
2.51 a 3.00 UMA	\$ 7.75
3.01 a 3.50 UMA	\$ 7.00
3.51 a 4.00 UMA	\$ 6.25
*Salario Mínimo	
** Unidad de Medida y Actualización	

¹⁵ De acuerdo con los artículos tercero, quinto y undécimo transitorios de la LSS vigente, el esquema prestacional de la LSS de 1973 puede ser aplicable a los asegurados y aseguradas que cotizaron hasta el 30 de junio de 1997 bajo su amparo.

VERÓNICA LIDIA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Fuente: Artículo 168, fracción IV de la LSS.

Los valores del importe de la cuota social, se actualizarán trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2023¹⁶. Asimismo, durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, el Gobierno Federal cubrió mensualmente en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, una cantidad por cada día de salario cotizado, por concepto de cuota social para los trabajadores que ganen de cuatro punto cero uno hasta siete punto cero nueve veces la Unidad de Medida y Actualización, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado conforme a la Tabla 6.

Tabla 6. Cuota social de 1º de enero al 31 de diciembre de 2023

Salario base de cotización del Trabajador	Cuota social
4.01 a 5 UMA*	\$2.45
5.01 a 6 UMA	\$1.80
6.01 a 7.09 UMA	\$1.00
*Unidad de Medida y Actualización	

Fuente: Artículo artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2020

En cambio, la aportación patronal en los seguros de cesantía en edad y vejez del 1 de julio de 1997 al 31 de diciembre de 2022 se mantuvo en 3.150% sobre el SBC de las personas trabajadoras, pero a partir del 1º de enero de 2023 y hasta el año 2030 se incrementará de manera anual y gradual. En función del SBC y el monto del salario mínimo se modificarán los primeros dos rangos de la tabla prevista en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro del 16 de diciembre de 2020. Para

¹⁶ Artículo artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2020

los rangos restantes se considerará la unidad de medida y actualización (UMA), como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7. Aportación patronal en los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez

Salario base de cotización	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1.0 SM*	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%	3.150%
1.01 SM a 1.50 UMA**	3.281%	3.413%	3.544%	3.676%	3.807%	3.939%	4.070%	4.202%
1.51 a 2.00 UMA	3.575%	4.000%	4.426%	4.851%	5.276%	5.701%	6.126%	6.552%
2.01 a 2.50 UMA	3.751%	4.353%	4.954%	5.556%	6.157%	6.759%	7.360%	7.962%
2.51 a 3.00 UMA	3.869%	4.588%	5.307%	6.026%	6.745%	7.464%	8.183%	8.902%
3.01 a 3.50 UMA	3.953%	4.756%	5.559%	6.361%	7.164%	7.967%	8.770%	9.573%
3.51 a 4.00 UMA	4.016%	4.882%	5.747%	6.613%	7.479%	8.345%	9.211%	10.077%
4.01 UMA en adelante	4.241%	5.331%	6.422%	7.513%	8.603%	9.694%	10.784%	11.875%

* Salario Mínimo

** Unidad de Medida y Actualización

Fuente: Artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

5. INSUFICIENCIA DE LA REFORMA AL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES

La constitucionalidad de los artículos 168 y segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que decreta a partir de 2023 y hasta el 2023 el incremento anual y gradual de la aportación patronal en los seguros de cesantía en edad y vejez, pero como contrapartida deroga la aportación gubernamental para el financiamiento de éstos, pone fin al tripartismo imperante de 1997 al 2022, para imponer a los patrones la mayor parte de la carga para hacer posible la conertura de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, provocó la interposición del amparo en revisión 281/2022, resuelto el 23 de noviembre de 2022 por la Segunda Sala de la SCJN.

La parte quejosa sostuvo en los conceptos de violación la transgresión a los principios de proporcionalidad y gasto público contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM, además de los artículos 1o., 5o. y 123 apartado A,

VERÓNICA LIDIA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

constitucionales que al establecer la protección a los derechos sociales y humanos de las personas trabajadoras a cargo del Estado constituyen el fundamento para considerar que el gasto social debe ser repartido en forma tripartita entre los derechohabientes, el Estado y los patrones, debiendo en el caso de éstos últimos, tomar en cuenta su capacidad económica al coadyuvar con la carga social mediante el pago de impuestos de forma proporcional a su gasto o ingreso per cápita.¹⁷

De acuerdo con la SCJN, las aportacionales patronales son proporcionales porque los artículos 168 de la LSS y el Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro toman en consideración la capacidad contributiva de los patrones y el SBC de los trabajadores. Por lo tanto, a mayor salario también será mayor la contribución que aporten los patrones.¹⁸

Asimismo, la Segunda Sala de la SCJN consideró que tampoco le asiste la razón a la parte quejosa cuando señala que al haberse derogado la aportación gubernamental en los seguros de cesantía en edad y vejez ha quedado el Estado relevado de cumplir con su obligación social de garantizar el derecho humano a la seguridad social.¹⁹

La SCJN, al analizar el artículo 123, apartado A, fracción XXIX de la CPEUM, el Convenio número 102 sobre la seguridad social (norma mínima), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que reconocen el derecho de seguridad social, así como la Observación General 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9 del PIDESC que fija su contenido esencial, considera que la modificación realizada a las aportaciones del ramo de cesantía en edad avanzada no evade la obligación social del Estado respecto a la seguridad social porque este último de conformidad con su facultad legislativa puede regular y establecer las modalidades y, en su caso, las modificaciones que considere adecuadas para cumplimentar sus deberes, así como para configurar el régimen de aportaciones tendientes a alcanzar la protección de las prestaciones de seguridad social.²⁰

Incluso, la SCJN considera que el cumplimiento a la obligación social que le corresponde al aparato estatal en los ramos de cesantía en edad avanzada y

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 281/2022, proporcionada a través de la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial.

¹⁸ Amparo en revisión 281/2022, III, párrafos 53 y 54.

¹⁹ Amparo en revisión 281/2022, párrafos 78 y 82.

²⁰ Amparo en revisión 281/2022, párrafo 84.

vejez se puede advertir con la cobertura de la cuota social y las modificaciones realizadas a la PG como resultado de la reforma realizada el 16 de diciembre de 2020 a la LSS, porque su finalidad es preservar los elementos redistributivos y contribuir a que los sujetos de aseguramiento obtengan mejores pensiones.²¹

Finalmente, la SCJN consideró en la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2022, en el amparo en revisión 281/2022 que tampoco le asiste la razón a la parte quejosa cuando señala que se deja solamente a la parte patronal la carga social de las pensiones en el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez porque los asegurados también son coparticipes en su financiamiento al contribuir con el 1.125% por disposición del artículo 168, fracción II, inciso b) de la LSS.²²

Aunque el carácter doméstico que ostenta la seguridad social por mandato expreso de las normas constitucionales y convencionales aunado al principio de territorialidad que posibilitan el reconocimiento de los Estados como soberanos en la instauración y la aplicación de su normatividad social hace legalmente procedente la reforma del 16 de diciembre de 2020 al sistema pensionario establecido en la LSS, no resuelve los principales problemas que éste presenta para afrontar la contingencia del retiro laboral.

De enero de 2021 a marzo de 2023 se han otorgado 58,018 pensiones en los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez.²³ Al contar con la suficiencia de recursos en la cuenta individual 62 derechohabientes de la denominada generación AFORE optaron por la renta vitalicia y a 64,129 se les otorgó la PG²⁴.

Bajo este panorama, aunque la reducción de las semanas de cotización para la derechohabencia del IMSS que decidieron pensionarse en los años 2021 y 2022 ha representado un incremento en la posibilidad de acceder a los seguros de cesantía en edad avanzada o de vejez, desafortunadamente como resultado de la falta o la insuficiencia de recursos en las cuentas individuales, el gasto público constituye la principal fuente de financiamiento de las pensiones en México, lo que trae aparejado un alto costo fiscal derivado del aumento del número de pensionados bajo la modalidad de PG y la combinación de un sistema de pensiones público administrado por el gobierno federal (beneficio definido)

²¹ Amparo en revisión 281/2022, párrafos 87 a 89.

²² Amparo en revisión 281/2022, párrafo 90.

²³ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Informe correspondiente al tercer trimestre de 2023 [Consultado 11 de junio de 2023], [Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/872222/Informe_Trimestral_3T2023_vf141123_UP.pdf]

²⁴ Idem.

con uno de pensiones privado (contribución definida fija) a cargo de las AFORES que ha provocado su calificación como un modelo mixto por parte de la OCDE²⁵.

Dependiendo de la edad de retiro laboral, la densidad de cotización, el SBC y el valor de la UMA, los montos de las pensiones garantizadas al oscilar entre \$2,622 y \$8,241,²⁶ la mayoría de ellas, por resultar inferiores al salario mínimo general vigente son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los adultos mayores y asegurar un retiro laboral digno y el mínimo vital.

Baste referir que el costo a escala de la canasta básica²⁷ en enero de 2023 fue de \$2,144 en zonas urbanas y \$1,644 en las rurales,²⁸ mientras que el valor de la canasta básica ampliada²⁹ fue de \$4,280 en las zonas urbanas y \$3,091 en las zonas rurales³⁰. Las anteriores cifras tienden a incrementarse como resultado del alza de los precios de algunos productos básicos provocada por la inflación en México.

Y es que para acceder a las pensiones garantizadas superiores al salario mínimo vigente se requiere de tener un SBC que resulte equivalente a cuatro veces el valor de la UMA en adelante y más mil semanas cotizadas. Las principales limitantes para que la generalidad de los sujetos de aseguramiento puedan obtener la cobertura de una PG superior al salario mínimo para afrontar su retiro de la vida laboral con ingresos monetarios suficientes para la adquisición de bienes y servicios básicos son la baja densidad de cotización provocada por la elevada intermitencia laboral que genera el tránsito de personas de la formalidad a la informalidad, la dificultad para mantener trayectorias laborales estables, la precariedad, desigualdad e indecencia existentes en el mercado laboral y se replican en el sistema de pensiones, el fraude de normar las relaciones laborales como contratos de prestación de servicios profesionales sujetos al derecho privado, el

²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Pensions at a Glance*, París, OCDE and G20 Indicators, 2021, p. 18.

²⁶ Artículo 170 de la LSS, [Consultado 31 de mayo de 2023], [Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LSS.pdf>]

²⁷ La canasta básica en México se integra por maíz y sus derivados, pan y galletas, carnes, frutas y verduras, jugos y bebidas gaseosas, cereales, leguminosas, lácteos, aceites, alimentos preparados, azúcar y mieles.

²⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Valor de la canasta básica alimentaria, [Consultado 21 de mayo de 2023], [Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>]

²⁹ La canasta básica ampliada se integra con los alimentos de la canasta básica alimentaria y otros productos y servicios no alimentarios como transporte público o privado, productos para la higiene y cuidado personal, vivienda con sus servicios, ropa, calzado, productos y servicios relacionados con la educación, la salud, la cultura y el esparcimiento.

³⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Valor de la canasta básica ampliada, [Consultado 21 de mayo de 2023], [Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>]

tardío inicio de la vida laboral, el escaso ahorro voluntario, las transformación en la formas de trabajar y, en el caso de las mujeres, los períodos de inactividad derivados de la maternidad o de la feminización de los deberes de cuidado familiar que se le han impuesto.

La aportación tripartita del 6.5% para el financiamiento del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), considerada la más baja en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),³¹ propició que a partir de 2023 se instituya en México el incremento gradual de la tasa de aportación patronal en los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez con la finalidad de incrementar el monto de las pensiones de cesantía en edad avanzada y de vejez.

El incremento gradual de la aportación patronal se considera insuficiente para asegurar un retiro laboral digno. Como resultado de la baja densidad de cotización, que innegablemente influye en el saldo de las cuentas individuales como en la tasas de reemplazo (TR), la modalidad y cuantía de la pensión a la que puedan acceder los derechohabientes, no necesariamente traerá aparejado un aumento de los recursos de las cuentas individuales y la sostenibilidad del sistema pensionario con una cobertura adecuada (cantidad) y la suficiencia de las prestaciones (calidad) en un marco de sostenibilidad financiera (costos). Es por ello, que al preverse que las personas aseguradas, al momento de pensionarse, solo percibirán el 30% de su SBC,³² lo cual puede afectar en mayor medida a los trabajadores y trabajadoras con bajos ingresos.

Adicionalmente al incremento gradual de las aportaciones patronales para financiar el seguro de RCV, es necesario que de manera previa a la reforma al sistema de pensiones, bajo una nueva política social en la que destaca lo referente al empleo y la protección social, se instituyan políticas fiscales, económicas y financieras adecuadas para abatir la inflación y la reducción de los impuestos, además de reformarse la LSS y sus disposiciones reglamentarias para regular la diversificación y elección del régimen de inversión con diferente perfil de riesgo y horizonte de inversión³³ con la finalidad de elevar los rendimientos bajo un marco de competencia entre las Administradoras de Fondos para el Retiro

³¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones*, México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2016, p. 4.

³² Diario Expansión, [Consultado 14 de junio de 2023], [Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2023/06/09/amlo-buscara-nueva-iniciativa-para-reformar-sistema-de-pensiones>]

³³ El régimen de inversión en México no se ajusta completamente a las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos porque los cuentahabientes tienen posibilidades de elección muy limitadas en el sistema de multifondos porque quien decide la estrategia de inversión son las AFORES. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, op. cit., p. 121.

(AFORES) que posibilite el incremento de los ingresos netos y reduzca el cobro de comisiones que afectan la TR y aminoran los montos de las pensiones futuras.

Por supuesto, que el fomento de la cultura financiera y, como parte del principio normativo de participación en la gestión, el involucramiento de los interlocutores sociales en el manejo de los recursos de los cuentahabientes deberán ser partes fundamentales de la reforma pensionaria porque contribuyen a elevar la confianza en el sistema de pensiones al ser coparticipes del mismo, además de incentivar el ahorro voluntario en cualquiera de sus modalidades³⁴ como una de las vías para incrementar los montos de las pensiones de retiro que evita dejar en manos de la parte patronal la mayor parte de la carga de las pensiones por retiro.

Al cierre del año 2022, el saldo del ahorro voluntario representó el 2.1% de los más de 5.05 billones de pesos administrados por las AFORES.³⁵ Las principales causas que frenan el ahorro voluntario por parte de los cuentahabientes son la insuficiencia de recursos económicos, la desconfianza en el sistema de pensiones, el bajo nivel de las pensiones, el pobre desempeño de los sistemas de capitalización individual, el desconocimiento y baja comprensión del complejo sistema pensionario y la falta de información sobre el mismo.

De acuerdo con la OCDE, el estado de cuenta como canal de comunicación entre las AFORES y los cuentahabientes debe contener información clara y sencilla sobre los datos clave, pero, sobre todo, orientadora que contribuya en la toma de decisiones tendientes a incrementar el ingreso a un nivel adecuado ante la contingencia del retiro y a optar por la Administradora de Fondos para el Retiro que sea más acorde con los requerimientos y necesidades de los cuentahabientes.

Algunos de los datos que es necesaria su inclusión en el estado de cuenta son, por ejemplo, el número total de semanas de cotización para que las personas aseguradas conozcan si el número de semanas reconocidas por el IMSS es coincidente con su historia laboral, un reporte estimado de su futura pensión con supuestos de diferentes tasas de contribuciones voluntarias, además de incluir una simulación de los futuros ingresos de las pensiones bajo diferentes escenarios relacionados con los rendimientos de las inversiones y el cobro de comisiones³⁶.

Si bien en México, el uso de las calculadoras de ahorro y retiro representan un avance en el ámbito del conocimiento y la información referente al retiro laboral también es necesaria la implementación de cursos y unidades que brinden

³⁴ Los cuatro tipos de contribuciones voluntarias son a corto plazo, de largo plazo, complementarias y de ahorro para el retiro.

³⁵ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, op. cit.

³⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones*, op. cit., p. 110.

apoyo, capacitación y las asesorías adecuadas cuando el derechohabiente decide retirarse de la vida laboral.

Con este entorno, en donde el financiamiento del sistema de pensiones que establece la LSS proviene de las aportaciones contributivas obligatorias al seguro de RCV y deja en manos de la parte patronal la mayor carga financiera para el acceso a los seguros de cesantía en edad avanzada administrados por las AFORES en un marco de escasa competencia,³⁷ puede generar, bajo la imperante cultura de la evasión de las legislaciones sociales (Ley Federal del Trabajo, LSS, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) un efecto adverso en la inscripción de las personas trabajadoras en el Régimen Obligatorio del Seguro Social o de su registro con salarios base de cotización bajos o inferiores a los realmente percibidos, lo que repercutirá de manera negativa en la TR y en las cuantías de las pensiones.

Es necesaria una reforma estructural del sistema pensionario en México con dimensión de género, robustecida con estudios actuariales y bajo los estándares consignados en las normas convencionales en materia de seguridad social que no se confíe a la modificación de ciertos requisitos para acceder a los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez o al incremento de las aportaciones para su financiamiento (reforma paramétrica).

La OCDE ha recomendado el establecimiento de un sistema nacional de pensiones³⁸ y la erradicación de la pluralidad y divergencia fragmentaria y sectorizada de los esquemas prestacionales de seguros sociales instaurados, sin coordinación alguna, en los tres niveles de gobierno, acompañados de una gama de programas asistenciales con pensiones no contributivas bajas que no erradican el flagelo de la pobreza y sitúan a los adultos mayores en el papel de cargas para el aparato estatal.

Con la instauración del sistema nacional de pensiones bajo la dirección y recaudación centralizada de un ente de naturaleza social sería posible incrementar las pensiones, erradicar las comisiones y las utilidades de las AFORES, obtener un ahorro de los recursos fiscales y aminorar los incentivos perversos existentes en el mercado de trabajo, así como soslayar la alta volatilidad de los mercados

³⁷ Los mecanismos implementados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro para fomentar la competencia entre las AFORES son la difusión de la información comparativa de los rendimientos y comisiones cobradas, así como la creación de IDEO (Indicador de Desempeño Operativo). La pandemia de COVID-19 obstaculizó los traslados de afiliados entre las AFORES en detrimento de la competencia, del nivel de las cotizaciones y del capital acumulado en las cuentas individuales como resultado del retiro de recursos a través de la ayuda por desempleo.

³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones*, op. cit., p. 5.

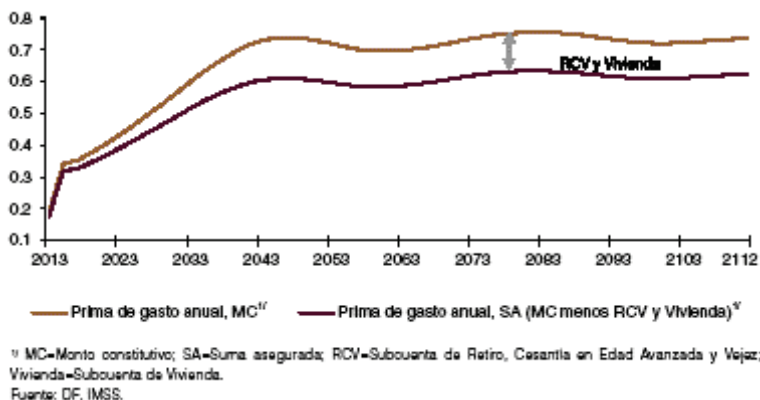
VERÓNICA LIDIA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

financieros como principal causa de las minusvalías que aminoran los recursos existentes en las cuentas individuales.

Aspectos clave de la reforma al sistema de pensiones es la instauración a nivel nacional de la pensión de vejez reducida en cumplimiento al Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), de la Organización Internacional del Trabajo y la erradicación del desvío de los recursos de la cuenta individual para fondear las pensiones del seguro de riesgos de trabajo en términos de los artículos 58 y 64 de la LSS en contravención a lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XIV de la CPEUM y en contradicción con los artículos 53 y 70 de la LSS que imputan la responsabilidad de los accidentes y enfermedades de trabajo al patrón y dan lugar a que la única fuente de financiamiento del seguro de riesgos de trabajo sean las aportaciones patronales.

En la gráfica 1, se aprecian los montos constitutivos que se estiman servirán para para la contratación y cobertura de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia en el seguro de riesgos de trabajo cubiertos con los recursos de las cuentas individuales que son propiedad de los asegurados y aseguradas.

Gráfica 1. Financiamiento de los montos constitutivos con los saldos acumulados en la cuenta individual (gasto en porcentaje de los salarios de cotización).



Fuente: Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Adicionalmente, se ha recomendado la mejora del funcionamiento del mercado de rentas vitalicias a través de un sistema de rentas vitalicias diferidas, la combinación de la modalidad de retiro programado con rentas vitalicias diferidas adquiridas al momento de pensionarse con la finalidad de lograr protección

flexibilidad, liquidez y protección contra el riesgo de la longevidad³⁹. En este tenor, el marco regulatorio con el apoyo de estudios financieros, actuariales y técnicos realizados por organismos internacionales especializados deberá alinearse con los requerimientos de reserva y capital con los divergentes riesgos para que los mayores obtengan reservas y puedan cumplimentarse las metas propuestas⁴⁰.

Como parte de esos riesgos resulta necesaria la instauración de un marco regulatorio emergente en caso de pandemias o crisis económicas. Por ejemplo, en Chile se ha autorizado la transferencia de los recursos de la individual de los asegurados próximos a pensionarse a cuentas de renta fija con la finalidad de disminuir la volatilidad del mercado de valores y asegurar el pago de una pensión vitalicia⁴¹. Colombia transfirió el saldo de las cuentas individuales al sistema público.⁴²

Bajo la regla de oro que dicta que en un sistema de pensiones es necesario evaluar de manera constante los cambios demográficos, económicos y sociales,⁴³ la sujeción de fondos de pensiones ocupacionales de beneficios definidos deberán estar sujetos a requisitos mínimos de mortalidad apoyados en tablas de mortalidad con actualizaciones y constantes revisiones que consideren las futuras mejoras del índice de mortalidad y de la esperanza de vida⁴⁴ con la finalidad de garantizar que el fondo acumulado en la cuenta individual sea suficiente para el financiamiento de las pensiones futuras y sin lugar a su reducción.

6. CONCLUSIÓN

La reforma estructural de 1997 al sistema de pensiones que instaura el modelo de capitalización individual en la actual LSS y su reforma paramétrica realizada en 2020 han resultado insuficientes para garantizar la cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de las prestaciones (en dinero y en especie) ante la contingencia del retiro laboral.

La insuficiencia de resultados de la reforma del 2020 obedecen a que fue diseñada sin contar con un estudio actuarial e inserta en un sistema de políticas

³⁹ Ibidem, p. 19.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Mesa-Lago, Carmelo, *Pensiones de capitalización individual en América Latina. Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política*, Santiago, CEPAL, 2022, p. 78.

⁴² Idem.

⁴³ Arenas de Mesa, Alberto, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Santiago, CEPAL, 2019, p. 51.

⁴⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones*, op. cit., p. 19.

deficientes que frenan cualquier reforma que se limita a cambiar los requisitos de acceso y financiamiento de las prestaciones contenidas en la actual LSS.

La sectorizada y paramétrica reforma al sistema privatizado contenido en la LSS se diseñó para combatir los obstáculos más comunes que dificultan la falta de cobertura de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, esto es, la insuficiencia de semanas cotizadas y la falta de sostenibilidad financiera del sistema pensionario, pero resulta infructuosa porque no combate las causas generadoras de esos obstáculos.

De manera integral con el instrumental que brindan los estudios financieros, actuariales y técnicos realizados por organismos internacionales especializados, las normas convencionales especializadas en las ramas de cesantía en edad avanzada y vejez ratificadas por el Estado mexicano y su interpretación por los organismos autorizados debe crearse el marco regulatorio de un sistema de pensiones nacional e insertarse dentro de un sistema de políticas adecuadas que transformen en México los ámbitos económico, político, social, financiero y tributario que trastocan los regímenes pensionarios, como partes fundamentales del derecho humano a la seguridad social y del seguro social, cuya finalidad es asegurar la existencia humana y el desarrollo de las naciones.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, Alberto, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Santiago, CEPAL, 2019.
- Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, España, Civitas, 1997.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, Solicitud directa, Adopción 2007, Publicación 97ª reunión CIT 2008, [Consultada 28 de abril de 2023], [Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13101:0::fNO:13101:P13101_COMMENT_ID:315037].
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, Observación, Adopción 2000, Publicación 89ª reunión CIT 2001, [Consultada 11 de mayo de 2023], [Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3150375].
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Informe correspondiente al tercer trimestre de 2023 [Consultado 11 de junio de 2023], [Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/872222/Informe_Trimestral_3T2023_vf141123_UP.pdf].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Valor de la canasta básica alimentaria, [Consultado 21 de mayo de 2023], [Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>].

- Diario Expansión, [Consultado 14 de junio de 2023], [Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2023/06/09/amlo-buscara-nueva-iniciativa-para-reformar-sistema-de-pensiones>]
- Instituto Mexicano del Seguro Social, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, [Consultado 13 de junio de 2023], [Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2020-2021>]
- Mesa-Lago, Carmelo, *Pensiones de capitalización individual en América Latina. Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política*, Santiago, CEPAL, 2022.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones*, México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2016.
- , *Pensions at a Glance*, París, OCDE and G20 Indicators, 2021.
- Viillareal, Héctor y Macías Alejandra, *El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, fasto público y sostenibilidad financiera*, Santiago, CEPAL, 2020.

Legislación consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [Consultada 9 de mayo de 2023], [Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf,]
- Convenio (número 102) sobre la seguridad social (norma mínima), Organización Internacional del Trabajo, [Consultado 3 de mayo de 2023], [Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102]
- Ley del Seguro Social, [Consultado 24 de noviembre de 2023], [Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSS.pdf>]
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 2020, [Consultado 18 de mayo de 2023], [Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607729&fecha=16/12/2020]
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 281/2022, proporcionada a través de la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial.
- Tesis 2a./J. 19/2022, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, t. II, abril de 2022, p. 1672.