

Análisis y recomendaciones de política pública del ahorro para el retiro en México



Directorio México ¿cómo vamos?




Sofía Ramírez Aguilar, Directora General
Adriana García Hernández, Coordinadora de Análisis Económico
Katia Guzmán Martínez, Coordinadora de Datos
Daniela Hernández Sánchez, Coordinadora de Comunicación
Brenda Flores Cabrera, Analista
Axel Eduardo González Gómez, Analista
Sandra Martínez Peña, Analista
Regina Isabel Medina Rosales, Analista en Datos
Karen Paola Torres Pérez, Jurídico
Alan Hernández Suárez, Webmaster
Ana María González Franco Lelo de Larrea, Project Manager

Este estudio fue posible gracias al apoyo de **Vanguard®** y su equipo **Adriana Rangel**, Directora del Segmento Institucional para Vanguard América Latina, **Juan Hernández**, Director General de Vanguard América Latina, **Juan S. Nito**, Director del Área Legal y de Cumplimiento para Vanguard América Latina, **Pablo García Moreno**, Consultor Junior de Ventas Institucionales.

Este estudio fue preparado por México, ¿cómo vamos? y no necesariamente reflejan el punto de vista de Vanguard.



Descarga esta publicación en:
www.mexicocomovamos.mx

   @mexicocomovamos

Noviembre de 2022 a febrero de 2023.
El Observatorio Económico México Cómo Vamos, A.C.
Varsovia 36 interior 437, Colonia Juárez
Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06600, CDMX
contacto@mexicocomovamos.mx
(55) 7590 1756

Ilustración
Emilia Schettino

Diseño
Isaac Ávila
Ramón Arceo

Índice

Resumen ejecutivo	6
I. Análisis de la política pública	8
01. ¿Cuáles son los enfoques teóricos para el estudio del ahorro para el retiro?	9
02. ¿Por qué el ahorro para el retiro es un problema público?	11
2.1 Pensiones contributivas	11
2.2 Pensiones no contributivas	15
03. ¿Cuál es el gasto público en pensiones?	16
3.1 Presupuesto destinado a pensiones por deciles de ingreso	17
04. ¿Quiénes son los jugadores clave del sistema de ahorro para el retiro?	18
4.1 Jugadores públicos	18
4.2 Jugadores privados	20
4.3 Jugadores de la sociedad civil organizada	21
II. Recomendaciones de política pública	22
01. Sistema de ahorro para el retiro	23
1.1 Implementación de planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción de salida (<i>opt-out</i>).	23
1.2 Modificación de la devolución de recursos de la cuenta individual	25
1.3 Aumento progresivo a la edad de jubilación	26
1.4 Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta	26
1.5 Coordinación institucional	27
1.6 Portabilidad de las cuentas de ahorro	27
1.7 Simplificación de los trámites administrativos	28

1.8	Uso de tecnologías en las cuentas de ahorro para el retiro	28
02.	Mercado laboral	30
2.1	Facilitar el acceso a la formalidad	32
2.2	Reformas a la ley de <i>outsourcing</i> o subcontratación	34
2.3	Trabajadores informales con seguridad social y AFORE	34
2.4	Educación y desarrollo de competencias	35
2.5	Políticas con diseños subnacionales	35
03.	Inclusión financiera	36
3.1	Inscripción automática a las AFORES con trámites gubernamentales	37
3.2	Uso de tecnología	37
04.	Mercado potencial de ahorro	38
4.1	Políticas para incrementar el ahorro y el ahorro para el retiro por condición laboral	39
4.2	Ahorradores típicos	40
4.3	Ahorradores con ingresos por debajo de la CBA más la CBNA	41
05.	Brecha de género	42
5.1	Políticas de la región para disminuir la brecha de género	44
5.2	Sistema Integral de Cuidados para disminuir la brecha de género	45
06.	Programa público de pensión no contributivo	46
6.1	Pensión del Bienestar sujeta a esfuerzos administrativos	46
6.2	Pensión del Bienestar con perspectiva de género	47
07.	Cultura del ahorro	48
7.1	Campañas nacionales de ahorro para el retiro	48
7.2	Promoción de un presupuesto y crédito formal	49
	Conclusiones	50
	Bibliografía	52

Índice de tablas, cuadros, gráficas e infografías

Tablas:

Tabla 1. Tasa de reemplazo	12
Tabla 2. Ingreso laboral mensual promedio (pesos)	31
Tabla 3. Porcentaje de personas en el mercado potencial de ahorro en transición y mercado potencial de no ahorradores por condición laboral	38
Tabla 4. Porcentaje de personas en el mercado potencial de ahorro en transición y mercado potencial de no ahorradores que ahorran para el retiro por condición laboral	39
Tabla 5. Ingreso laboral mensual promedio por género (pesos)	43
Tabla 6. Porcentaje del tiempo total de trabajo a la semana de la población de 12 años o más por tipo de trabajo	44

Cuadros:

Cuadro 1. Comparativo de las reformas a la Ley del Seguro Social 1973, 1997, 2020	13
---	----

Gráficas:

Gráfica 1. Gasto en pensiones (miles de millones de pesos)	16
Gráfica 2. Gasto público en pensiones y jubilaciones (miles de millones de pesos de 2022)	17
Gráfica 3. Afiliación a servicios de salud por tipo de institución, (miles de personas)	19
Gráfica 4. Participación del mercado de AFORES	20

Infografías:

Infografía 1. Mercado laboral mexicano	31
Infografía 2. Ahorrador típico	40
Infografía 3. Ahorradora típica	41

Resumen ejecutivo

Existe una preocupación generalizada entre los gobiernos, privados y académicos del país sobre si los individuos están ahorrando los niveles óptimos para su retiro. La evidencia mostrada en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?* señala que los mexicanos sí ahorran, pero no necesariamente de forma óptima en instrumentos financieros formales ni con la planeación temporal de ahorro acorde al ciclo de vida laboral.

En este sentido, **el análisis de la política pública de ahorro para el retiro contextualiza la propuesta a la luz de tres enfoques teóricos: el ciclo de vida, la educación financiera y la economía del comportamiento.** Además, se justifica la necesidad de la intervención gubernamental, de los privados y de la colaboración de los individuos enfatizando la importancia de mantener unas **finanzas públicas sostenibles y una tasa de reemplazo deseable para los trabajadores.**

De esta forma, para promover el ahorro para el retiro de los individuos se proponen siete aspectos de intervención para la política pública. El primero de ellos es **el sistema de ahorro para el retiro** en donde las propuestas son los planes de ahorro para el retiro voluntario con

registro automático y opción a salida (*opt-out*), la modificación a la devolución de recursos de la cuenta individual, el aumento progresivo a la edad de jubilación, reformas a la ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como acciones que facilitan y promueven el ahorro como la coordinación institucional, la portabilidad de las cuentas, la simplificación de trámites administrativos y el uso de las tecnologías en las cuentas de ahorro para el retiro.

El segundo aspecto o área para promover el ahorro para el retiro es **el mercado laboral.** En este sentido, las pensiones son consecuencia del trabajo formal, por ende, las propuestas buscan facilitar el acceso a la formalidad para las empresas y reformar la ley del *outsourcing* o subcontratación para seguir promoviendo el empleo formal para los trabajadores. Además, se sugiere que los trabajadores informales tengan seguridad social y cuentas de ahorro para el retiro (AFORE), promover la educación y el desarrollo de competencias de los trabajadores y que las políticas sean diseñadas con enfoques subnacionales.

La inclusión financiera es otra área para mejorar las tasas de reemplazo para la pensión. De esta forma, la propuesta busca facilitar el acceso al sistema financiero con

inscripciones automáticas a las cuentas de ahorro o AFORES sujetas a trámites gubernamentales y fomentar el uso de la tecnología. Aunado a esto, el cuarto aspecto es **el mercado potencial de ahorradores**, que propone incrementar el ahorro para el retiro por condición laboral (formal o informal), tomar en cuenta el perfil de los ahorradores típicos y promover el desarrollo económico y el progreso social para los ahorradores con ingresos por debajo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) más la Canasta Básica No Alimentaria (CBNA).

Otra de las áreas de intervención es **la brecha de género** que es transversal al ahorro para el retiro, mercado laboral y la inclusión financiera. Dicho lo anterior la propuesta se hace, por una parte, con base en las políticas de la región latinoamericana como un bono por hijo a las madres que han laborado en el mercado formal, créditos por cuidados familiares a las mujeres que realizan este tipo de labores, transferencia de fondos en caso de divorcio para los hombres o mujeres que han laborado en el mercado formal, tablas de mortalidad sin distinción de género para hombres y mujeres que hayan laborado en el sector formal. Y, por otro lado, con el Sistema Integral de Cuidados que busca liberar el tiempo de las cuidadoras pa-

ra promover la participación de la mujer en el mercado laboral formal y, por lo tanto, mejorar el ahorro para el retiro.

El sexto aspecto a considerar en el ahorro para el retiro es **la Pensión del Bienestar** que, si bien es un programa no contributivo y un derecho constitucional, se pueden hacer ajustes al diseño de la política. Para focalizar la pensión en los deciles más bajos y evitar una política regresiva se propone condicionar la transferencia en efectivo a esfuerzos administrativos y, para disminuir la brecha de género en la pensión contributiva, se sugiere focalizar los aumentos de la transferencia en efectivo a todas las mujeres.

Por último, **la cultura del ahorro** es un atributo del ahorro para el retiro que requiere de campañas nacionales que promuevan las AFORES, el ahorro voluntario y el uso de la tecnología. Asimismo, la cultura del ahorro debe promover acciones que mejoren la probabilidad de que la gente ahorre, como llevar un presupuesto y obtener un crédito formal.

I

Análisis de la política pública

En este apartado se busca responder **¿cuáles son los modelos teóricos para el estudio del ahorro para el retiro?**, en específico, los enfoques que se estudian son el ciclo de vida, la educación financiera y la economía del comportamiento. Asimismo, se analiza **¿por qué el ahorro para el retiro es un problema público?** Por una parte, a los gobiernos les interesa mantener unas finanzas públicas sostenibles y, por otro lado, a los ciudadanos les preocupa tener una pensión que les permita el consumo durante la vejez. De esta forma, se justifica la intervención del estado para modificar el *statu quo* y promover el ahorro para el retiro de los trabajadores.

Con esto en mente, hablamos de **¿cuál es el gasto público en pensiones?** para conocer si las finanzas son sostenibles en el tiempo y con el crecimiento de la población. Dicho lo anterior, pudimos observar que la magnitud económica del problema es importante; es un gasto público al alza y una política regresiva porque se concentra en los hogares con deciles de ingreso más altos. Por último, nos preguntamos **¿quiénes son los jugadores clave del sistema de ahorro para el retiro?** en donde los actores son agrupados en públicos, privados y actores de las organizaciones de la sociedad civil, lo anterior es relevante para conocer las orga-

nizaciones, instituciones y alternativas de ahorro para el retiro y hacer recomendaciones de política pública con base en el sistema organizacional.

01

¿Cuáles son los enfoques teóricos para el estudio del ahorro para el retiro?

Existen por lo menos tres modelos en la literatura para entender el ahorro para el retiro de los individuos. Con base en Villagómez (2014), se explican tres enfoques, el primero de ellos es el modelo de **ciclo de vida**, que señala que los individuos son racionales y buscan suavizar su consumo óptimo a lo largo de su vida para así acumular suficientes recursos durante los años trabajados. De esta forma, los trabajadores buscan financiar con sus ahorros el consumo durante su retiro.

El segundo modelo es el de la **alfabetización o educación financiera**. Esta teoría señala que, para tomar decisiones óptimas de ahorro para el retiro, se requiere de cierta educación financiera. El conocimiento y la comprensión de conceptos básicos de economía y finanzas como las comisiones, la inversión de sus recursos, los rendimientos, la tasa de interés, la relación que existe entre riesgo y rendimiento, el efecto de la inflación, entre otros, puede mejorar las decisiones de los trabajadores en torno a su ahorro y programa de pensiones.

En este sentido, González y Villagómez (2014) utilizaron la Encuesta Nacional sobre los Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) de 2005 en México y mostraron que la educación financiera tiene un efecto positivo en

el ahorro para el retiro de los individuos. Sin embargo, los individuos difícilmente toman las decisiones óptimas debido a la falta de alfabetización financiera, lo que los conduce a elecciones erróneas o subóptimas sobre la acumulación de riqueza para tener un consumo óptimo en el retiro.

Si bien los modelos de ciclo de vida y educación financiera pueden explicar parte de las decisiones del ahorro para el retiro, la **economía del comportamiento** es un tercer modelo que aporta otra alternativa teórica al análisis. Esta propuesta tiene sus fundamentos en el estudio de la psicología y sostiene que los individuos toman decisiones con información incompleta, tienen capacidad cognitiva limitada, carecen de autocontrol o la fuerza de voluntad que se requiere para ahorrar, son aversos a las pérdidas y toman decisiones sujetas al *framing* o planteamiento de las opciones disponibles (Thaler, 1994).

La **economía del comportamiento** sostiene que las decisiones que toman los individuos son subóptimas lo que significa un problema para el ahorro para el retiro. Por lo anterior, la propuesta de este modelo radica en anticipar estos comportamientos y construir entornos favorables con **incentivos (nudges)** para que mejore el proceso



de toma de decisiones creando mejores resultados en las tasas de reemplazo que tendrán los trabajadores en la vejez (Thaler y Sustein, 2008). La **tasa de reemplazo**, entendida como el flujo de ingresos durante el retiro como porcentaje de los ingresos durante la vida laboral activa (Villagómez, 2014), es un parámetro que ayuda a comprender la importancia de definir un porcentaje del ingreso de los trabajadores que deben destinar al ahorro.

02

¿Por qué el ahorro para el retiro es un problema público?

Es importante señalar por qué el ahorro para el retiro es un problema público que amerita la intervención del Estado. **El ahorro para el retiro es un problema público del Estado y de los ciudadanos y las ciudadanas ya que a los gobiernos les interesa tener finanzas públicas sos-**

tenibles y los individuos buscan obtener una pensión durante la vejez. En este sentido, podemos observar que en la agenda de la política pública en México existen dos tipos de pensiones: **las contributivas y las no contributivas.**

2.1 Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas tienen un historial de cambios legislativos de raíz e incrementales en el tiempo para mitigar el problema de las finanzas públicas y las tasas de reemplazo de los trabajadores y trabajadoras. El primer cambio importante en la historia reciente fue con la entrada en vigor de la nueva **Ley del Seguro Social del primero de enero de 1997 (DOF, 1997)** la cual sustituyó a la Ley del Seguro Social de 1973 (DOF, 1973). La ley del 97 implica un cambio del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores, **dejando de ser de beneficio definido para convertirse en un sistema de contribución definida** corrigiendo así el rumbo de las finanzas públicas. Sin embargo, este cambio no consideró de forma adecuada las tasas de reemplazo de retiro para los trabajadores. No obstante, la última reforma a la **Ley del Seguro Social de 2020 (DOF, 2020)** mejoró las reglas del

juego en favor de los trabajadores **aumentando el porcentaje de las contribuciones obligatorias totales de los empleadores y del gobierno (las personas no aumentan el monto de la contribución) de 6.5 a 15.0% y disminuyendo el número de semanas de cotización para la jubilación y la pensión mínima garantizada de 1,250 a 750 semanas.** Además, antes de la reforma de 2020, la tasa de reemplazo era baja respecto a la deseable que oscila entre 70.0 y 85.0% de los ingresos previos a la jubilación (Vanguard, 2019). Por ejemplo, para una persona con ingresos mensuales de dos Unidades de Medida y Actualización (UMA) la tasa de reemplazo era de 40.0% y con la reforma de 2020 es de 59.0%. Asimismo, para una persona con ingresos mensuales de cinco UMA la tasa de reemplazo era de 21.0% y con la reforma de 2020 es de 45.0%. (Ver tabla 1).

Tabla 1. Tasa de reemplazo

	1 SM*	2 UMA**	3 UMA	4 UMA	5 UMA
Antes de la reforma de 2020 (1,250 semanas de cotización)	68%	40%	30%	23%	21%
Reforma de 2020 (1,250 semanas de cotización)	75%	59%	53%	48%	45%

*Salario Mínimo (SM) = 3,748 pesos (DOF, 2020)

**Unidades de Medida y Actualización (UMA) = 2,641 pesos mensuales (INEGI, 2020)

2.1.1 Beneficio definido (Ley 1973) vs. contribuciones definidas (Ley 1997)

Con base en Martínez (2020) y García y Seira (2015), se explican los dos esquemas de ahorro para el retiro. Por una parte, en el modelo de **beneficio definido**, la persona trabajadora conoce previo a su jubilación el monto de la pensión que recibirá que, generalmente, es el promedio en los últimos cinco años laborados del sueldo base, es decir, una tasa de reemplazo de 100%. En este esquema, el Estado administra un fondo colectivo e invierte las aportaciones tripartitas de los trabajadores, empleadores, así como las gubernamentales del ahorro durante la vida activa del trabajador. En el caso de que el fondo colectivo se agotara, el modelo plantea que el gobierno, junto con los empleadores y trabajadores activos, financian las pensiones de las personas ya jubiladas. A este esquema se le conoce como solidaridad intergeneracional.

Por otra parte, en el modelo de **contribución definida** las personas trabajadoras conocen el monto de contribución obligatoria y periódica que tienen que hacer. Además, en lugar de una gran bolsa para todas las personas trabajadoras administrada por el Estado, este modelo genera cuentas individuales para cada persona, en las que son depositadas las aportaciones hechas por los trabajadores, empleadores y el gobierno. En México, la administración, inversión y pago

de recursos es trasladado a entidades privadas llamadas **Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)**. Al existir cuentas individuales, las personas pueden realizar aportaciones adicionales o ahorros voluntarios que permiten generar mayores ganancias en el largo plazo e incrementar el monto de la pensión a la que tendrán acceso tras su jubilación. Este esquema busca incrementar el ahorro al incentivar al individuo sobre el sentido de propiedad de sus ahorros, así como al generar competencia entre las administradoras de fondos.

2.1.2 Contribuciones definidas con las reformas a la Ley de 1997 y de 2020

El esquema de contribución definida que entró en vigor con la ley de 1997 no generó una tasa de reemplazo deseable para los trabajadores y el número de semanas mínimas de cotización era muy alto. Por lo anterior, **en 2020 el gobierno de México hizo una reforma a la Ley del Seguro Social (DOF, 2020) con cuatro aspectos relevantes:**

El primero de ellos fue **incrementar las contribuciones de 6.5% del salario base de la persona trabajadora a 15.0% de manera progresiva al 2031**. La aportación gubernamental se incrementará en los salarios más bajos, hasta cuatro UMA y las aportaciones patronales para los salarios de un rango de 4.1 a 25 UMA.

El segundo aspecto de la reforma fue **flexibilizar los requisitos para que las personas tengan acceso a la pensión mínima garantizada disminuyendo las semanas de cotización de 1,250 a 750**. De igual forma, se elimina el monto mínimo para que la pensión pueda ser mayor en función de las semanas de cotización y el promedio del salario base de cotización del trabajador.

El tercer cambio consistió en **disminuir las semanas de cotización requeridas para tener acceso a la pensión. En lugar de 1,250 semanas de cotización como requisito para alcanzar pensión, en 2020 se estipulan 750 semanas**. Este número irá aumentando a razón de 25 semanas por año hasta alcanzar 1,000 como requisito para la pensión en 2031.

El cuarto ajuste fue respecto a las comisiones que regula la **Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)** que ahora cuenta con la capacidad de establecer un **límite máximo a las comisiones que cobran las AFORES** conforme a un promedio de las comisiones que cobran tres países: Colombia, Chile y Estados Unidos. Con esta medida las comisiones que cobran las administradoras en promedio bajaron de 0.81 a 0.566% (CONSAR, 2022).

Es importante mencionar que **la edad de retiro no ha sido modificada en las reformas a la ley, sigue siendo de 60 años por cesantía y 65 años por vejez. Las aportaciones complementarias de retiro** (que no se pueden retirar hasta la edad de 65 años o por una condición de invalidez o incapacidad) **y aportaciones voluntarias** (que se pueden retirar a los seis meses), **pueden ser deducidas del pago de impuestos durante el año** para las personas. Dichas aportaciones se encuentran topadas al menor de los siguientes montos: 10.0% de los ingresos de la persona contribuyente durante el ejercicio o cinco veces el salario mínimo anual, para el 2023 dicho monto es equivalente a \$189 mil 222. En este esquema participan también las aportaciones a planes personales de retiro, instituciones de seguro, de crédito, casas de bolsa, fondos de inversión y otros actores. No obstante, la reforma a la **Ley de Impuestos Sobre la Renta (DOF, 2021)** también establece que, si se hacen retiros en las cuentas de ahorro antes del tiempo establecido, serán considerados como ingreso acumulable y, además, se establece un límite de los retiros que se pueden hacer de dichas cuentas al año (SAT, 2021).

Cuadro 1. Comparativo de las reformas a la Ley del Seguro Social 1973, 1997, 2020

	1973	1997	2020
Pensión	Beneficio definido	Contribución definida	Contribución definida
Semanas cotizadas	>= 500 para recibir la pensión <500 se devuelve el monto total de ahorro.	>= 1,250 para recibir la pensión <1,250 se devuelve el monto total de ahorro.	>= 750 para recibir la pensión <750 se devuelve el monto total de ahorro. Las semanas se irán aumentando por año hasta alcanzar 1,000 semanas en 2031.
Aportaciones	En una misma bolsa	Cuentas individuales	Cuentas individuales

	1973	1997	2020
Administración	Gobierno	AFORES	La CONSAR pone un máximo a las comisiones que cobran las AFORES.
Aportaciones voluntarias	No	Si	Si
Pensión mínima garantizada	500 semanas Un salario mínimo vigente.	1,250 semanas cotizadas Un salario mínimo vigente.	750 semanas cotizadas y sube a 1,000 semanas en 2031. En función de las semanas de cotización y el promedio del salario base de cotización.
Aportaciones tripartitas	6.5% del salario base de cotización Empleador 5.15% Trabajador 1.13% Gobierno 0.225%	6.5% del salario base de cotización Empleador 5.15% Trabajador 1.13% Gobierno 0.225%	15% del salario base de cotización en 2031. Si salario base < 4 UMA: Empleador y gobierno: 13.87% Trabajador: 1.13% Si salario base => 4 UMA: Empleador: 13.87% Trabajador: 1.13% Gobierno: 0%

Fuente: Elaborado por México, ¿cómo vamos?

2.1.3 Trabajadores con beneficio definido

Los programas que siguen otorgando un esquema de **beneficio definido** a los trabajadores formales son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los burócratas de los estados de la República, las fuerzas armadas y empresas públicas como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los Ferrocarrileros.

Sin embargo, debido a la **falta de sostenibilidad de las finanzas públicas institucionales** y como se mencionó en párrafos anteriores, los dos programas más grandes de pensiones con beneficio definido han sido reformados en los últimos 25 años. A pesar de lo anterior, todavía hay muchos trabajadores que pertenecen a este es-

quema de jubilación y las finanzas públicas invirtieron en 2022 un billón 230 mil 536 millones de pesos (PPEF, 2022), que contempla el monto de las pensiones que se otorgan a los jubilados del IMSS e ISSSTE así como PEMEX y CFE. Y, para el 2023, el gasto aumentaría 8.4% en términos reales, a un billón 333 mil 343 millones de pesos (PPEF, 2023).

Además, los otros programas de jubilación como los de los burócratas del estado, las fuerzas armadas y las empresas estatales solo han modificado aspectos de la jubilación como la edad de retiro o los porcentajes de las contribuciones, pero no son esquemas de contribución definida por lo que presentan retos importantes en la viabilidad financiera pública del gasto.

2.1.4 Trabajadores con contribución definida

Los trabajadores formales que empezaron a trabajar en 1997 están bajo el esquema de contribuciones definidas. Estos trabajadores tienen una **tasa de reemplazo muy baja, de 26.0%** (OCDE, 2015) y muy pocos trabajadores ahorran voluntariamente para su retiro (5.7%, ENIF, 2021). Por lo que estos trabajadores podrían tener un problema de consumo durante la vejez. En este sentido, la reforma a la Ley del Seguro Social de 2020 mejoró estas circunstancias aumentando así la tasa de reemplazo.

En resumen, el cambio a la ley de seguridad social de **beneficio definido a contribución definida** fue un acierto para la sustentabilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, al cambiar al esquema de la contribución definida se estableció un monto de aportación que resulta insuficiente para generar una tasa de reemplazo que permitiera un retiro digno. La reforma a la **Ley del Seguro Social de 2020** corrigió el rumbo de las potenciales tasas de reemplazo de los trabajadores y trabajadoras pero, a pesar de ello, con base en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?* y los tres modelos teóricos que se plantearon al inicio de este documento, **el modelo de contribución definida sigue enfrentando algunos retos.**

2.2 Pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas están financiadas con programas presupuestales y tienen como objetivo ofrecer un ingreso mínimo universal. La **Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (BPAM)** es el programa del gobierno federal de transferencias directas en México. Este programa surgió en 2007 como un programa destinado a una población objetivo en condiciones de pobreza y de comunidades rurales que transfería 500 pesos mensuales. En los años subsecuentes, el gobierno incrementó el monto del apoyo mensual a 580 pesos y redujo la edad para obtenerlo de 70 a 65 años de edad. Para el 2019, aumentó el monto de la transferencia en efectivo mensual a 1,275 pesos mensuales e incrementó la edad mínima para obtenerlo a 68 años, pero el programa se volvió universal, es decir, para todas las personas adultas mayores de 68 años de edad. En el 2022, el monto mensual de apoyo es de 1,925 pesos mensuales y regresó la edad mínima a 65 años. **Para los años 2023 y 2024 el incremento será de 25.0% cada año transfiriendo en efectivo 2,400 pesos y 3,000 pesos mensuales, respectivamente.**

03

¿Cuál es el gasto público en pensiones?

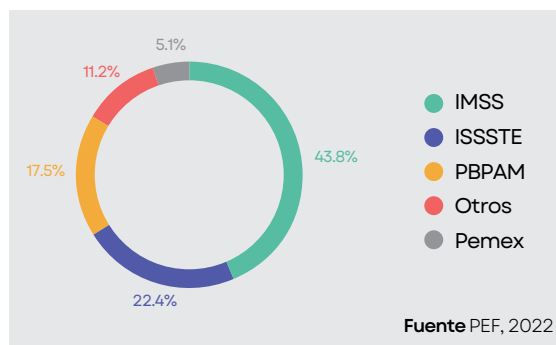
Como se mencionó en párrafos anteriores, **el ahorro para el retiro y las pensiones son un problema público para el Estado debido a que están relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas y para los individuos porque es el ingreso con el que van a vivir durante la vejez.** En este sentido, es relevante analizar el gasto público en pensiones para dimensionar la magnitud del problema y la necesidad de la intervención estatal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2022 proyecta un gasto público en pensiones de 1.4 billones de pesos que equivale a 5.1% del PIB: 4.2% de las pensiones contributivas y 0.9% de las no contributivas. Siguiendo sus estimaciones, **para 2024 este gasto podría alcanzar 6.3% del PIB:** 4.6% de las pensiones contributivas y 1.7% de las no contributivas (CIEP, 2021).

Al compararlo con 2021, este gasto representa un incremento en términos reales de 13.2%. Este incremento puede explicarse por dos motivos: el primero es un aumento en el gasto de pensiones del IMSS de 9.8% y el incremento de 3.4% del presupuesto al programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM). Al revisar el Presupuesto de Egresos de la

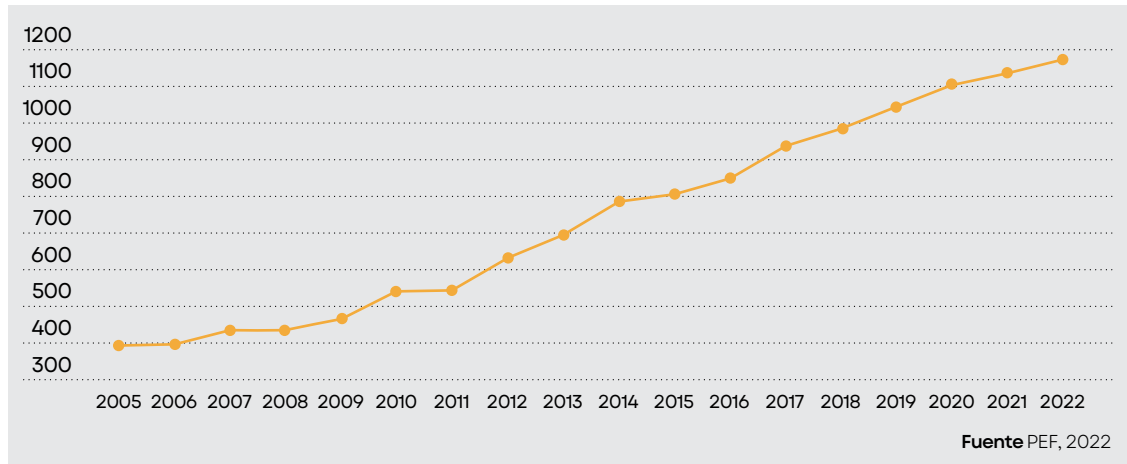
Federación 2022, el IMSS es la institución que mayor gasto ejerce en materia de pensiones con 43.8% del total. La segunda institución es el ISSSTE con 22.4%. Seguido del programa de Pensiones para el Bienestar que representa más del 17.5% del total de gasto en pensiones. Mientras que otros programas y PEMEX representan el 11.2% y 5.1%, respectivamente.

Gráfica 1. Gasto en pensiones (miles de millones de pesos)



Además, entre 2005 y 2022, **el presupuesto aprobado para pagar pensiones y jubilaciones reportó un incremento promedio anual de 6.7%.**

Gráfica 2. Gasto público en pensiones y jubilaciones (miles de millones de pesos de 2022)



3.1 Presupuesto destinado a pensiones por deciles de ingreso

Las **pensiones contributivas están concentradas en los hogares de los tres deciles de mayor ingreso de la población**. Este resultado coincide con la distribución de empleos formales, los cuales facilitan el acceso a servicios del IMSS y del ISSSTE. Por ejemplo, las pensiones del **IMSS** concentran 7 de cada 10 pesos gastados en pensiones en el 30.0% de la población de mayores ingresos. La mitad de la población con menos ingresos alcanzó apenas 13 de cada 100 pesos gastados. Respecto a las pensiones del **ISSSTE**, más de la mitad del gasto en pensiones ejercido está concentrado en el 10.0% de mayores ingresos de la población; mientras que los primeros cinco deciles no obtienen más del 4.0%.

En cuanto a la **pensión no contributiva** llamada Pensión del Bienestar, la mitad de la población con menos ingresos (los ingresos son medidos con el ingreso total de los hogares, que contempla las transferencias y los rendimientos, ENIGH, 2021) concentra uno de cada tres pesos de este programa (36.7%); por su parte, los tres deciles de mayor ingreso acumulan una proporción similar: 35.0% de los recursos asignados, y el sép-

timo decil es el que concentra la mayor proporción de gasto. De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2021), las pensiones no contributivas antes de 2019 estaban concentradas principalmente en los hogares de los primeros seis deciles. Pero **a partir de 2020, las pensiones están entre los deciles 6 al 9**. Esto demuestra que **el programa de pensión para el bienestar es regresivo** o menos progresivo que antes de 2019 al retirar recursos de los hogares con menos ingresos y transferirlos a los hogares de ingresos medios.

En suma, podemos decir que **el gasto público en pensiones es alto, 5.1% del PIB; en contraste con el presupuesto en salud que es de 2.8% del PIB y el presupuesto en educación que es de 3.0% del PIB (PEF, 2022). Además, es un presupuesto al alza en el tiempo, 6.3% del PIB para 2024 (CIEP, 2021). La mayor parte del apoyo gubernamental lo reciben los hogares con deciles de ingresos más altos, por lo que podemos concluir que la política pública de pensiones es regresiva.**

04

¿Quiénes son los jugadores clave del sistema de ahorro para el retiro?

Los actores clave del sistema de ahorro para el retiro se pueden dividir en tres grupos: públicos, privados y de la sociedad civil organizada.

4.1 Jugadores públicos

4.1.1 Seguridad social y pensiones para el retiro

Entre los jugadores que prestan servicios de **seguridad social y pensiones para el retiro está el IMSS**; institución de seguridad social con el mayor número de personas afiliadas y cuenta con **dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario**. El régimen obligatorio concentraba hasta diciembre de 2020, 70.0% de las personas aseguradas; en contraste con el régimen voluntario que tiene el 30.0% restante.

En el **régimen obligatorio** están aquellas personas afiliadas por su patrón, con quien tienen una relación laboral subordinada y remunerada. En este régimen, las personas afiliadas cuentan con los cinco tipos de seguros ofrecidos por el IMSS: **riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, de retiro, cesantía y vejez y de guarderías y prestaciones sociales**.

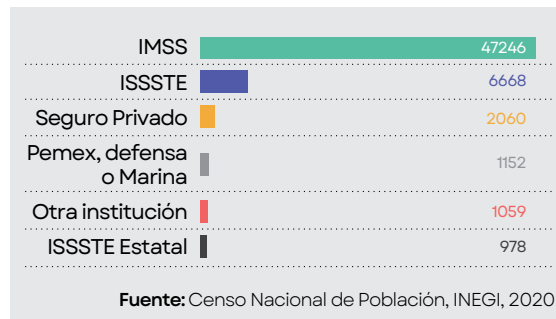
Mientras que en el **régimen voluntario** están las personas que decidieron de manera individual o colectiva incorporarse al seguro social. Las personas afiliadas en este régimen no cuentan con todos los seguros ofrecidos por el seguro social. Por su número de afiliados, la modalidad más relevante es el seguro facultativo, que solo cubre el **seguro de enfermedades y maternidad**. En este seguro están estudiantes y familiares de las personas trabajadoras del IMSS y de la CFE, personas aseguradas por la administración pública federal, estatal o municipal. Por último, está a prueba el programa piloto del IMSS para las personas trabajadoras del hogar en donde se modifica la inscripción del régimen voluntario al obligatorio y tiene hasta 43,823 personas afiliadas al 2022.

También el **ISSSTE** presta servicios de seguridad social y retiro, y es la segunda institución de seguridad social con más personas afiliadas a nivel nacional. Las personas

afiliadas a este instituto son **trabajadores del gobierno en la Administración Pública Federal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, los órganos jurisdiccionales autónomos y los órganos constitucionalmente autónomos.**

Otras instituciones del gobierno cuentan con su propio sistema de seguridad social, que proporciona los servicios de los seguros por riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vida, retiro, cesantía, vejez y otras prestaciones sociales. Por ejemplo: **Pemex y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México proporcionan prestaciones económicas a militares, marinos y elementos de la Guardia Nacional. Además, algunos gobiernos estatales, gobiernos municipales y universidades públicas cuentan con sus propios servicios de seguridad social que proporcionan servicios a sus trabajadores.**

Gráfica 3. Afiliación a servicios de salud por tipo de institución, (miles de personas)



4.1.2 Servicios financieros

Hay cuatro instituciones públicas descentralizadas o desconcentradas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que prestan **servicios financieros para el sistema de ahorro para el retiro.** La primera es la **Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)** que

es un organismo descentralizado de SHCP. Existe desde 1999 y su objetivo es generar equidad en las relaciones entre las instituciones financieras y sus usuarios, es decir, abatir las asimetrías de información entre estos dos actores (Artículo 4, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.). Entre sus funciones está la de establecer el buró de entidades financieras. A partir de esta información, genera documentos sobre el comportamiento de estas entidades y los productos que ofrecen. En el buró están considerados bancos, aseguradoras y AFORES. Entre la información que genera la Condusef está el número de quejas que recibe, el tiempo que tarda cada institución en resolver, porcentaje de resoluciones a favor de la persona usuaria, comisiones, rendimientos, entre otros.

La segunda de las instituciones es la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)** que es un órgano desconcentrado de la SHCP. Su ley reglamentaria fue publicada en 1995 con el objetivo de supervisar y regular a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano. El objetivo de la Comisión es impulsar el desarrollo sostenible, la inclusión y la profundización del sistema financiero.

La tercera organización es la **Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)**, órgano desconcentrado de la SHCP responsable de supervisar las operaciones de las empresas aseguradoras y afianzadoras. Vigila la estabilidad económica y solvencia de estas instituciones en beneficio de los usuarios. La Comisión reportó en junio de 2022 que los seguros por pensiones representan el 6.0% de la cartera en el mercado de seguros (CNSF, 2022).

Por último, la **Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON-SAR)**, es un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP dotada de autonomía técnica y facultades ejecutivas y con competencia funcional propia. Es el órgano regulador del estado para el mercado de ahorro

para el retiro, emite las reglas para las empresas administradoras y sus relaciones con las personas trabajadoras.

Al cierre de **diciembre de 2022, los activos administrados por las AFORES se ubican en segundo lugar del sistema financiero con el 18.64% del PIB, solo después de los bancos con 49.94%. Tienen 72,473,103 millones de cuentas**

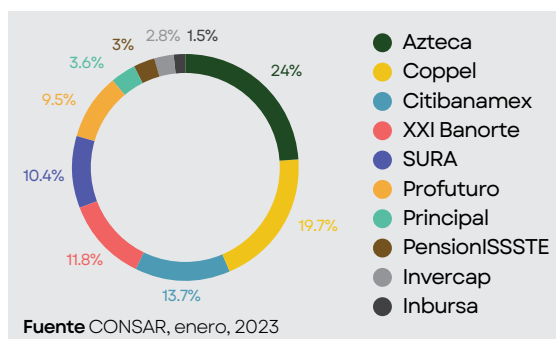
que representan recursos totales por 5,229,458 millones de pesos (mdp). Además, la plusvalía acumulada del cierre de 2008 al cierre de diciembre de 2022 asciende a 2,344,533 millones de pesos (mdp), que representan 45.0% de los activos administrados. Asimismo, el rendimiento histórico del sistema de 1977 al cierre de diciembre de 2022 fue de 10.53% nominal y 4.71% real (CONSAR, diciembre, 2022).

4.2 Jugadores privados

Las **instituciones bancarias** tienen un papel fundamental en el ahorro para el retiro. La mitad de los mexicanos cuentan con algún tipo de producto de captación de recursos o cuenta bancaria (ENIF, 2021). Los bancos son las instituciones responsables de ofrecer una cuenta a la cual se depositan los recursos correspondientes a los seguros de las personas trabajadoras. Adicionalmente, algunas instituciones bancarias cuentan con sus propias AFORES, fondos de inversión o seguros para el retiro, Planes Privados de Retiro (PPR), Planes Privados de Pensiones (PPP) o cajas de ahorro y préstamo.

Las **Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)** son empresas de capital privado que compiten por atraer cuentas de ahorro de los individuos para administrarlas e invertir los fondos. Actualmente existen 10 administradoras: las más grandes son Azteca (24.0%), Coppel (19.7%) y Citibanamex (13.7%) del mercado.

Gráfica 4. Participación del mercado de AFORES



Parte del sistema de ahorro para el retiro contempla una base de datos nacional que opera la empresa **PROCESAR**. La concesión la obtuvo por medio de una licitación y la SHCP le establece los topes para las comisiones que puede cobrar a las AFORES por cada consulta realizada y cualquier otro movimiento de información.

Para invertir los recursos de los trabajadores y trabajadoras, las AFORES utilizan vehículos conocidos como las **Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES)**. Las AFORES cobran una comisión por la administración de los ahorros, misma que ha ido disminuyendo consistentemente hasta llegar en el 2022 a 0.57%, en promedio, sobre los activos bajo su administración. Las Administradoras (AFORES) gestionan las sociedades de inversión (SIEFORES) y cada una está sujeta a diferentes tipos de regulaciones por parte de la CONSAR. Las SIEFORES que ofrece cada AFORE se diferencian por los años de nacimiento de las personas trabajadoras y los activos son invertidos por la AFORE de acuerdo con el régimen de inversión establecido por la CONSAR. La información de los rendimientos netos (descontando las comisiones) es publicada periódicamente por la CONSAR para permitir a los trabajadores tomar la decisión de con qué administradora llevar sus ahorros para el retiro.

Las Operadoras de Fondos de Inversión ofrecen, entre otros, **Fondos de Inversión** con esquemas de aportaciones voluntarias para pequeños y medianos inversionistas en cuentas especializadas para el retiro. En algunos fondos de inversión pueden establecerse planes forzosos hasta el retiro de la persona inversionista, y en otros pueden estar permitidos los retiros de dinero con una penalización.

Las **aseguradoras** ofrecen, entre otros productos, seguros para el retiro que funcionan como un ahorro voluntario por medio de aportaciones periódicas durante la etapa laboral para recibir el monto alcanzado y sus beneficios en la jubilación. Estos seguros pueden ser contratados por una persona trabajadora en el sector formal o una persona trabajadora independiente.

Las Operadoras de Fondos de Inversión y las Aseguradoras ofrecen Planes Privados de Retiro (PPR) que son un producto de ahorro e inversión a largo plazo que ayuda a tener recursos en la vejez a reserva de tener otros instrumentos de ahorro para el retiro como las AFORES. Este producto tiene beneficios fiscales y rendimientos que dependen del régimen de inversión y administración de la de la institución que los provea, en el entendido de que el régimen de inversión de este tipo de productos también se encuentra regulado. Los **Planes Privados de Pensiones (PPP)** son esquemas que establece el empleador de manera voluntaria o por una contratación en donde el objetivo es otorgar una pensión a sus empleados.

4.3 Jugadores de la sociedad civil organizada

La **Asociación Mexicana de Administradoras de Fondo para el Retiro (AMAFORE)** fue fundada en 1997 y representa a las AFORES. Parte de sus actividades es difundir información sobre el sistema de pensiones en la sociedad, promover la investigación mediante estudios y encuestas de opinión y fomentar el diálogo sobre el sistema de pensiones.

Además, están las **cooperativas o cajas de ahorro y préstamo** que tienen por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios, quienes forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro. Para marzo de 2022, existían 155 sociedades cooperativas de ahorro y préstamo autorizadas y supervisadas por la CNBV. Estas cajas de ahorro dan servicios a cerca de 6 millones de socios y administran activos por más de 218 mil millones de pesos. Estas entidades tienen la característica de reali-

zar operaciones de ahorro y préstamo exclusivamente entre sus socios. La Caja Popular Mexicana concentra 36.0% y la Caja de ahorro de los telefonistas 10.3%, es decir, 46.3% de los activos del sector.

Los jugadores públicos, privados y de las organizaciones civiles, así como la diversidad de vehículos financieros de ahorro, muestran **un sistema de ahorro para el retiro que está regulado, permite la rendición de cuentas y la transparencia, además de la diversificación de formas de ahorro. Por lo anterior, los ahorradores pueden confiar en las instituciones y hacer aportaciones voluntarias para su retiro y mejorar sus tasas de reemplazo.**

II

Recomendaciones de política pública

Este apartado propone diferentes políticas para mitigar el problema del ahorro para el retiro con el fin de cambiar el *statu quo* y promover un cambio social en beneficio de los mexicanos. De esta forma, se hacen propuestas a siete de los atributos del problema público: el primero de ellos es **el sistema de ahorro para el retiro** en donde la reforma a la Ley de la Seguridad Social de 2020 promovió cambios en beneficio de los trabajadores en la tasa de reemplazo y el número de semanas de cotización, pero quedaron temas pendientes que podrían mejorar el sistema.

El segundo atributo es **el mercado laboral** que, si bien es un problema público distinto a las pensiones, son asuntos tangenciales y correlacionados que pueden ser intervenidos en favor del ahorro para el retiro para promover la formalidad, el capital humano, las prestaciones y las cuentas de ahorro para el retiro.

Hablamos también, en tercer lugar, sobre las alternativas de acción gubernamental que se pueden implementar para promover **la inclusión financiera** en el país.

El cuarto aspecto es el **mercado potencial de ahorradores** que se propuso en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro pa-*

ra el retiro? para hacer esfuerzos diferenciados e incrementar el ahorro por tipo de mercado y condición laboral.

Asimismo, hablamos en quinto lugar de la **brecha de género** en el sistema de ahorro para el retiro que pone en desventaja a las mujeres y se refleja en todos los atributos del problema público mencionados previamente.

El sexto atributo es **el programa público no contributivo**, la pensión del Bienestar para las Personas Adultas Mayores (PBPAM), respecto del cual se pueden proponer acciones para mejorar el diseño de la política pública.

Por último, revisamos la **cultura de ahorro** en los mexicanos que, si bien son ahorradores, no lo hacen necesariamente en instrumentos formales que les permiten generar rendimientos y mantener el poder adquisitivo en el tiempo.

01

Sistema de ahorro para el retiro

Como se ha mencionado en este documento, la ley del Seguro Social ha sido reformada en varias ocasiones para mejorar las finanzas públicas y las pensiones de los individuos que trabajan. Dicho lo anterior, es importante señalar varios **aspectos del sistema de ahorro para el retiro que se pueden seguir mejorando como la implementación de planes de ahorro para el retiro voluntario con registro au-**

tomático y opción de salida (opt-out), modificación de la devolución de recursos de la cuenta individual, aumento progresivo a la edad de jubilación, reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, coordinación institucional, portabilidad de las cuentas de ahorro, simplificación de los trámites administrativos y uso de tecnologías en las cuentas de ahorro para el retiro.

1.1 Implementación de planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción de salida (opt-out).

La economía del comportamiento puede ofrecer un enfoque relevante para mejorar el ahorro voluntario para el retiro. Lo anterior, debido a que el modelo establece que dado que los individuos poseen la capacidad cognitiva limitada o toman decisiones sesgadas y con atajos simples que los llevan a situaciones subóptimas, **se pueden diseñar políticas públicas con incentivos (nudges) que mejoren la arquitectura de las decisiones de los individuos. Por ejemplo, los planes con enrolamiento automático con opción de salida (opt-out).**

Algunos trabajadores que no cuentan con planes de ahorro para el retiro adicionales a la AFORE o que están en un esquema de contribución definida **tienen tasas de ahorro menores a las que prevé el ciclo de vida para su retiro.** De esta forma, la postura de **la economía del comportamiento** enfatiza que dada la racionalidad limitada y la falta de autocontrol de los individuos puede derivar en que los trabajadores están cometiendo un error y agradecerían al momento de su jubilación haber tenido **un incentivo (nudge) durante la fase de acumulación para tomar mejores de-**

cisiones que permitan mejorar las tasas de reemplazo de su pensión.

Dicho lo anterior, **los planes o programas de ahorro para el retiro con registro automático y opción de salida (opt-out) eliminan puntos de fricción en la creación de ahorro para el retiro.** Bajo un plan de ahorro para el retiro con registro automático y opción de salida, los participantes son registrados de forma automática por el empleador al empezar la relación laboral. Bajo el mismo, a los participantes se les descuenta un porcentaje predeterminado de su sueldo con el fin hacer aportaciones al plan de retiro, teniendo en todo momento el participante la opción de salirse del plan. De esta forma, hay dos ejemplos de planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción a salida (*opt-out*) que han funcionado como los descritos en ***How America Saves (Vanguard, 2022) y el de Save More Tomorrow (Thaler y Benartzi, 2004)***. En seguimiento a lo anterior, es importante mencionar que la **nueva regulación de ahorro para el retiro de Estados Unidos denominada *Secure Act 2.0* (diciembre 2022) incorpora los planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción a salida (*opt-out*)**.

El primer ejemplo es la experiencia de **Vanguard** en la gestión de este tipo de planes de contribución. En su estudio de ***How America Saves 2021***, muestra que la implementación de inscripción automática a programas de ahorro a tasas preestablecidas y con incrementos anuales automáticos funciona para aumentar las tasas de reemplazo. El estudio mostró que la tasa de participación en los planes con inscripción automática fue, en promedio, de 93.0% de la población objetivo contra 66.0% de participación para los planes que no ofrecieron inscripción automática. Además, los participantes de los **planes de ahorro para el retiro voluntario con inscripción automática y opción a salida (*opt-out*) a una tasa de ahorro predeterminada** tu-

vieron una tasa de ahorro de 10.9%, es decir, casi 50.0% más que la tasa de 7.3% de los participantes en planes voluntarios.

Adicionalmente, el estudio considera que es deseable que el valor predeterminado inicial de la tasa de ahorro se combine con una función de incremento automático anual que permitiría alcanzar tasas de reemplazo cercanas a 75.0%. Aquellos que ahorraron a una tasa predeterminada, de 6.0%, por ejemplo, tuvieron al cabo de 10 años un saldo ahorrado de 70.0% mayor que aquellos que ahorraron 3.0%. La experiencia muestra que una tasa de ahorro óptima ronda entre 12.0 y 15.0% del salario (**Vanguard**). Esta tasa no tiene que ser la inicial, sino que se puede establecer una menor e ir aumentando la aportación a lo largo del tiempo.

El otro ejemplo de plan automatizado de ahorro para el retiro es el que revisan Thaler y Benartzi (2004) llamado ***Save More Tomorrow (SMarT)***. Este programa compromete por adelantado a los trabajadores a asignar una parte de sus futuros aumentos salariales en ahorros para la jubilación. Los primeros **hallazgos de SMarT muestran que 78.0% de los empleados que se les ofreció el plan se unieron, 80.0% de los que se inscribieron al programa permanecieron en él hasta el cuarto aumento de sueldo anual, y las tasas de ahorro promedio para los participantes aumentaron del 3.5 a 13.6% en el transcurso de 40 meses.**

Es importante mencionar que el diseño del programa contempla ahorros voluntarios a partir de aumentos salariales ya que la aversión a las pérdidas puede ser mayor que la de las ganancias. Es decir, cuando los hogares se acostumbran a un nivel de ingreso disponible, ven las reducciones de los descuentos al ingreso como una pérdida. Por lo anterior, los individuos podrían negarse a las contribuciones del plan de ahorro automatizado para no experimentar este recorte en el salario neto. Es así como Thaler y Benartzi (2004) argumentan que **los au-**

mentos salariales son el momento indicado para incentivar (*nudge*) y lograr que los trabajadores ahorren más de manera voluntaria.

Respecto a la **nueva regulación en Estados Unidos sobre ahorro para el retiro conocida como *Secure Act 2.0* de diciembre de 2022**, la ley señala que **a partir de 2025 es obligatoria la inscripción automática para los nuevos planes de contribución definida *Roth 401(k)* (en donde las contribuciones son con dólares después de impuestos)**. Los empleadores que ofrecen nuevos planes de jubilación deben inscribir automáticamente a los nuevos empleados a una tasa de ahorro de al menos el 3.0% del salario y aumentar automáticamente su tasa de ahorro en al menos 1.0% cada año hasta llegar a, por lo menos, el 10.0% pero sin exceder el 15.0%. Sin embargo, los empleadores que actual-

mente ofrecen un plan *401(k)* o *403(b)* (las contribuciones son con dólares antes de impuestos) no están obligados a agregar estos planes automáticos. Cabe mencionar que tanto las investigaciones de Vanguard como las documentadas en *Save More Tomorrow* muestran que los diseños de planes automáticos aumentan las tasas de ahorro y las de participación, por lo que se sugiere migrar voluntariamente a estos planes.

Los incentivos (*nudges*) más la inercia de los planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción a salida hacen que los resultados sean exitosos para las tasas de reemplazo de los trabajadores. Una vez que el individuo inicia el plan es difícil que opte por salirse ya que la misma lógica de procrastinación de ahorro funciona en la desidia de salirse del plan de ahorro.

1.2 Modificación de la devolución de recursos de la cuenta individual

Actualmente, la ley del Seguro Social establece que si las personas al llegar a los 65 años no cumplen con las 750 semanas de cotización, el monto ahorrado de sus recursos serán devuelto en una sola exhibición. Para que los individuos puedan usar sus recursos ahorrados en el sistema de ahorro para el retiro de manera más eficiente, en el caso de no cumplir las semanas mínimas de cotización para obtener la pensión mínima garantizada o la pensión, **se sugiere que en vez de devolver el monto de ahorro a los individuos se otorgue una segunda evaluación en donde puedan comprar una pensión vitalicia.**

Con base en la CONSAR (2022), esta etapa consistiría en analizar la suficiencia del saldo en su cuenta individual, del cual se tendrán dos posibilidades: a) Suficiencia de ahorro. Aquellos trabajadores cuyo saldo previsional al retiro sea suficiente para fi-

nanciar una pensión equivalente al monto de la línea de pobreza extrema por ingresos rural (1,567 pesos a julio de 2022) no podrán retirar sus recursos en una sola exhibición, estos deberán ser utilizados para costear dicha renta. Y b) Insuficiencia de ahorro. Los cuentahabientes cuyo saldo en su cuenta individual al retiro sea insuficiente para cubrir al menos esta línea de pobreza extrema por ingresos rural, se les devolverá los recursos en una sola exhibición. De esta forma, si se canalizan los ahorros a rentas vitalicias aunado a la transferencia en efectivo de la pensión del bienestar podría disminuir los niveles de pobreza de las personas adultas mayores (Azuara et al., 2019).

1.3 Aumento progresivo a la edad de jubilación

La reforma a la ley de la Seguridad Social de 2020 disminuyó las semanas mínimas de cotización para acceder a la pensión y la pensión mínima garantizada de 1,250 semanas a 750 semanas (e irán aumentando progresivamente a 1,000 semanas en 2031). Lo anterior **permite a más trabajadores acceder a la jubilación pero ahorran menos tiempo**. En este sentido, futuras reforma a la ley podrían seguir favoreciendo **el aumento en la tasa de reemplazo de los trabajadores promoviendo el incremento progresi-**

vo de la edad de la jubilación de 65 años, agregando uno o dos meses a la edad del retiro cada año hasta llegar a un umbral cronológico ligado a la esperanza de vida ad hoc a los mexicanos (OCDE, 2015) **e incentivando a las empresas para que se queden con los trabajadores más tiempo**. De esta forma, los individuos podrían aumentar las semanas laboradas en el ciclo de vida y tener más semanas de cotización e ingresos y, por lo tanto, mayor ahorro para el retiro.

1.4 Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta

Otra forma de aumentar los saldos en las cuentas de ahorro de los trabajadores y con esto la tasa de reemplazo para la jubilación es con **modificaciones a las reglas establecidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR)** vigente desde 2014 que establezcan incentivos para el ahorro para el retiro. Con base en el estudio de **la Asociación Mexicana de Instituciones Bursátiles (AMIB)**, podemos señalar **tres desafíos que se podrían reformar en la ley de ISR e incentivar el ahorro previsional voluntario**. **El primero de ellos son las aportaciones del patrón al fondo de pensiones (Artículo 25, fracción X)**, en donde, con el fin de fomentar que los patrones establezcan fondos de pensiones, se recomienda eliminar la limitante a deducciones del 0.47 o 0.53 según proceda. Dicho lo anterior, es importante considerar que el número de patrones que tienen este tipo de planes es reducido considerando el tamaño de la economía mexicana, ya que establecer un plan de esta naturaleza implica costos y el establecimiento de procesos adicionales.

El segundo se refiere a la tasa de retención de ISR por pago de intereses (Artículo 54). En este sentido se sugiere que

la mecánica para determinar **la tasa de retención sobre intereses considere la tarifa de ISR promedio de la población y no la tarifa máxima establecida para personas físicas (35%)**, de lo contrario, el factor por retención de intereses afecta a los deciles más bajos de la población.

Y, tercero, se propone que el reglamento de la ley prevea la posibilidad de planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción de salida (opt-out), ya sea a través de las AFORES o de los Planes Privados de Pensiones (PPP) ofrecidos por la empresa los cuales han demostrado ser una herramienta eficaz para la promoción del ahorro voluntario. Además, como vimos en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?*, 41.7% de los hombres y 41.8% de las mujeres usan sus ahorros para atender emergencias o imprevistos (ENIF, 2021). En el caso de existir la alternativa de planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción de salida (opt-out), estos planes también podrían ser usados como vehículos para crear ahorros para casos de emergencia en caso de requerirlo.

Por ejemplo, **Estados Unidos reformó la ley de ahorro para el retiro con el Secure Act 2.0 en 2022 para promover (entre otras cosas) el acceso de los participantes a planes con ahorros de emergencia.** A partir de 2024, los empleadores podrán ofrecer a los empleados dos tipos de fondos para emergencias que podrán utilizar en cualquier momento: una alternativa es el retiro de ahorros de emergen-

cia de hasta 1,000 dólares por año sin estar sujeto a penalización y que se puede reembolsar en los siguientes tres años. La otra opción (que no es excluyente), los empleadores pueden ofrecer a los participantes una cuenta de ahorros de emergencia en donde los empleados pueden contribuir voluntariamente o pueden inscribirse automáticamente en hasta el 3.0% de su salario anual con un tope de 2,500 dólares.

1.5 Coordinación institucional

Con base en la **CONSAR (2022) se propone que la política pública de ahorro para el retiro este coordinada por un solo organismo que optimice la administración y gestión de la entrega de los beneficios a los individuos.** De acuerdo con Azuara et al. (2019), se puede mejorar la gobernanza por medio de la reducción de la fragmentación institucional existente, considerando una ley marco que establezca criterios que todos los programas pensiona-

rios deban cumplir, integrando los distintos pilares y subsistemas, y elaborando un modelo institucional que permita un adecuado diseño de política pensionaria. Es decir, que las instituciones públicas que otorgan pensiones como el IMSS, el ISSSTE, la CFE y Pemex estén coordinadas por un solo organismo que promueva la colaboración de las AFORES con los planes privados de ahorro, así como la portabilidad entre las cuentas de ahorro para el retiro.

1.6 Portabilidad de las cuentas de ahorro

En seguimiento con el punto previo, dado que la población económicamente activa fluctúa entre las personas ocupadas y las desocupadas y, las personas ocupadas a su vez se dividen entre aquellas que trabajan en el sector formal y las que lo hacen en el sector informal, **la fuerza laboral es cada vez más móvil y afecta la densidad de cotización de los trabajadores, por lo que el ahorro para el retiro debe contemplar esta dinámica.**

Una forma de hacerlo es con el **diseño de la política pública de portabilidad de los ahorros**, de contribuciones obligatorias o voluntarias en AFORES, fondos de inversión, seguros, PPR o PPP. Estas deben premiar en todos los sistemas, tanto públicos como privados formando un **Sistema Nacional**

de Pensiones (OCDE, 2015) que estaría coordinado por la institución rectora de la política del ahorro para el retiro (CONSAR, 2022). De esta forma, los trabajadores pueden acumular en una misma cuenta de ahorro las contribuciones obligatorias, el ahorro voluntario y los rendimientos que generen dichos montos sin interrupción a pesar de los movimientos de trabajo que realicen durante su **ciclo de vida laboral.** Asimismo, pueden seleccionar los planes de ahorro que más utilidad les genere entre los jugadores que ofrezcan el servicio y, además, se evita el riesgo de que los individuos retiren sus ahorros antes de la jubilación y comprometan los planes de las tasas de reemplazo futuras.

1.7 Simplificación de los trámites administrativos

Asimismo, es necesario promover la **simplificación de trámites administrativos** disminuyendo los requisitos para abrir, cambiar o hacer aportaciones voluntarias en las cuentas de ahorro o para hacer portables los recursos para el retiro entre los diferentes jugadores del mercado que ofrecen

este servicio. Dicho lo anterior, la coordinación institucional, la portabilidad de las cuentas y la simplificación administrativa son tres acciones simbióticas que mejorarían los resultados del ahorro para el retiro tanto para los jugadores del mercado como para los usuarios del sistema.

1.8 Uso de tecnologías en las cuentas de ahorro para el retiro

Una de las formas más fáciles de llegar a los ahorradores y a los potenciales ahorradores es a través de los dispositivos electrónicos. Según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021 del INEGI, hay 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares. Es decir, **la conexión y los dispositivos electrónicos han aumentado considerablemente, por lo anterior, se pueden diseñar políticas públicas que utilicen estas herramientas que simplifican el ahorro para el retiro con menos trámites y contactless.**

La aplicación que ofrece la CONSAR para los ahorradores se llama **AforeMóvil y permite llevar el control de la AFORE desde una computadora o un teléfono inteligente.** Para acceder a la aplicación necesitas registrar tu número de la credencial para votar del Instituto Nacional Electoral (INE) y capturar tu Clave Única de Registro de Población (CURP). Esta aplicación ofrece 28 servicios entre los que destacan: apertura

de cuenta AFORE, aportaciones voluntarias en línea, consulta de saldos y movimientos, envío del estado de cuenta, envío de estimación personalizada de pensión, retiro de aportaciones voluntarias, calculadora de pensión, cambio de AFORE, retiro parcial por desempleo IMSS y retiro parcial por matrimonio¹. Es importante señalar que esta aplicación es para todos los individuos sin importar si trabajan o no o si su trabajo está en el sector formal o son trabajadores independientes y que, actualmente, cuenta con 14.2 millones de descargas (de 70 millones de cuentas) y se ha autenticado su uso en 6.7 millones de cuentas (Encuentro AMAFORE, 2022).

Otro ejemplo de innovación tecnológica para el ahorro es **la aplicación Millas para el retiro** que propusieron Hernández, López, Galindo y Salas en 2017. **Esta aplicación busca utilizar la red financiera ya existente que conecta a proveedores de servicios financieros, consumidores y minoristas para ahorrar.** El acceso al programa es a través de un dispositivo móvil o

¹ Otros servicios son: conectarte con tu AFORE, apertura de cuenta AFORE para tus hijos o menores de edad, consulta y actualización de datos, compra de productos de GanAhorro (permite ganar dinero transformando su ahorro voluntario comprando productos al precio que ya conocen), consulta de saldos y movimientos de menores de edad, envío del estado de cuenta, envío de detalles de movimientos, calculadora para niños, buzón de notificaciones, geolocalización de establecimientos de ahorro, consulta de Indicador de Rendimiento Netos (IRN), CURP en código de barras, mis metas de ahorro, recertificación con AFORE, generación y anulación de folio de conocimiento de traspaso, AFORE token, contacto con AFORE, ahorro con beneficios, folio de identificación para el traspaso.

una computadora en donde el cliente puede seguir en tiempo real cómo crecen sus ahorros. Con esta plataforma, cada individuo registra un monto periódico de ahorro y, además, cada vez que pagan por un bien o servicio, un porcentaje predeterminado del monto consumido va automáticamente a una cuenta de ahorro para el retiro (AFORE, PPP, PPR o cualquier otro plan de ahorro para la jubilación) que registra cuando baja la aplicación.

La aplicación realiza conexiones periódicas con la cuenta bancaria que se registró, multiplica la parte proporcional de la cantidad gastada, y hace la transferencia a la cuenta de ahorro o seguro. Además, el ahorro voluntario es posible en todo momento, a través de tarjeta de crédito o débito o incluso en efectivo en los puntos de ventas como minoristas, tiendas de conveniencia, farmacias, gasolineras y tiendas (Hernández, López, Galindo y Salas, 2017).

En ambos ejemplos, AforeMóvil y Millas para el retiro, la educación financiera es necesaria para acercar a los usuarios a la tecnología. Los mensajes constantes en las aplicaciones, así como la mercadotecnia son básicos para mejorar los resultados de ahorro de estas herramientas. **La tecnología y el alfabetismo financiero acercan a los individuos al ahorro, los prepara para la jubilación a través del ahorro obligatorio o voluntario e incluso los ayuda a ahorrar a través del consumo o gasto.**

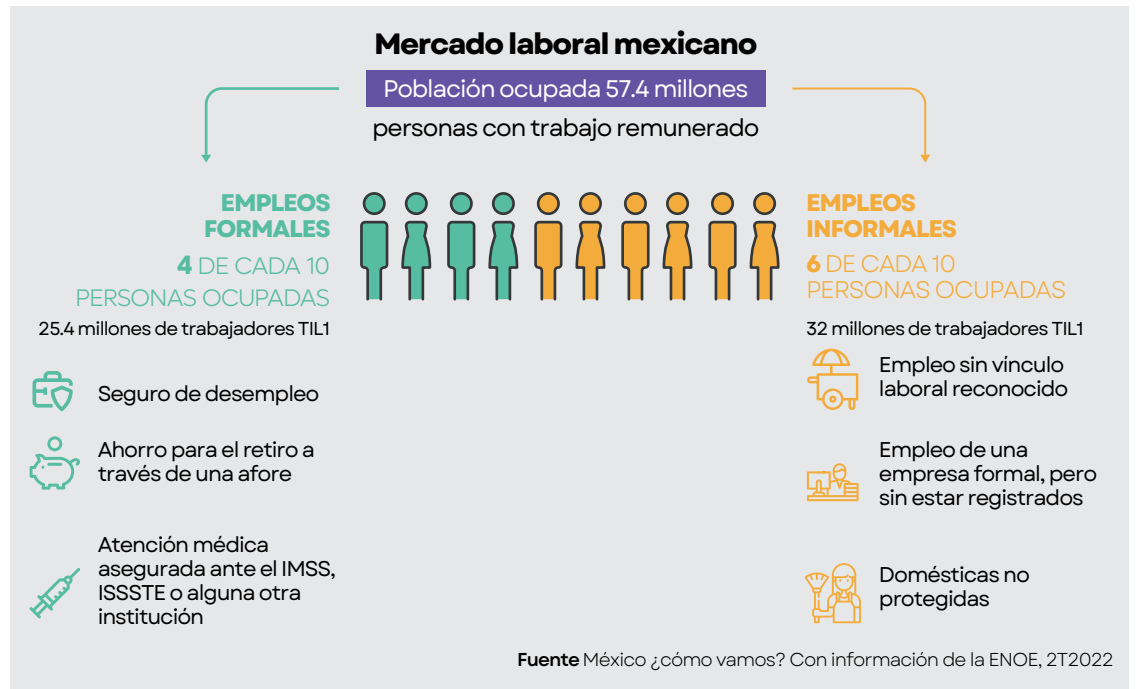
02

Mercado laboral

El comportamiento del mercado laboral está directamente relacionado con el desempeño de los sistemas de pensiones. Los beneficios de los esquemas laborales contributivos como el **Sistema de Ahorro para el Retiro dependen de la historia laboral de cada individuo, en específico, del tiempo que laboran en el sector formal y las aportaciones obligatorias y voluntarias que efectúan en el sistema o en el sector informal de las aportaciones voluntarias que realizan en las cuentas de ahorro para el retiro.**

El mercado laboral en México está conceptualizado en la Población Económicamente Activa (PEA) que está conformada por 59.3 millones de personas de 15 años o más. La PEA se compone de personas ocupadas, que trabajan en un empleo remunerado (57.4 millones de personas) y personas desocupadas, que buscan un trabajo (1.9 millones de personas). **Las personas ocupadas a su vez se dividen en empleos formales, que representan el 44.3% de la población ocupada (24.4 millones de personas) y en empleos informales, que representan 55.7% de la población ocupada (32 millones de personas) (INEGI, 2022).**

Infografía 1. Mercado laboral mexicano



Los trabajadores formales cuentan con prestaciones laborales con base en la Ley de la Seguridad Social como atención médica asegurada ante el IMSS, ISSSTE o alguna otra institución e inclusión al sistema financiero o ahorro para el retiro a través de una AFORE. Mientras que **los trabajadores informales no tienen dichas prestaciones** y el empleo no tiene vínculo laboral reconocido y puede estar en una empresa formal pero sin estar registrado en la seguridad social. **Esto tiene implicaciones importantes en la tasa de reemplazo del ahorro para el retiro pues a pesar de que las contribuciones obligatorias tengan un porcentaje adecuado de ahorro, dado que los trabajadores fluctúan entre el mercado formal y el informal, las semanas de cotización se pueden ver reducidas significativamente. Es por eso que se requiere promover la formalidad en el mercado laboral y el ahorro voluntario para el retiro, poniendo especial énfasis en los trabajadores que migraron a la informalidad laboral o permanecieron en esta condición gran parte de su vida laboral.**

Además, como podemos observar en la siguiente tabla, **el ingreso laboral mensual promedio para los trabajadores formales es mayor que el de los trabajadores informales**. Los trabajadores formales perciben en promedio 10,717.47 pesos mensuales, en contraste con los trabajadores informales perciben 5,642.09 pesos mensuales.

Tabla 2. Ingreso laboral mensual promedio (pesos)

	Ingreso laboral mensual promedio (pesos)
Empleo total	7,940
Empleo formal	10,717
Empleo informal	5,642
Diferencia de pago entre empleo formal e informal	5,075

Fuente: ENOE, 2T2022

Aunado a esto, **existe una diferencia de género por las fallas estructurales del mercado laboral en donde las mujeres están en desventaja frente a los hom-**

bres en el ahorro para el retiro. Las mujeres tienen salarios menores, participan menos en el mercado laboral y, cuando lo hacen, se incorporan más al mercado laboral informal que al formal. Lo anterior deriva en menos percepciones económicas, exclusión financiera y menor ahorro para el retiro. Pero estas ideas **se desarrollan más adelante en el apartado de brecha de género.**

Es decir, la acción gubernamental debe estar encaminada a **diseñar políticas públicas para promover la formalidad laboral o la disminución de la informalidad**

y así mejorar las percepciones económicas, las prestaciones y el ahorro para el retiro, en especial para las mujeres. En este sentido, las políticas deben buscar hacer atractiva la formalidad en lugar de optar por únicamente penalizarla (Loayza, 2018). Algunas propuestas **para promover el trabajo formal son facilitar el acceso a la formalidad, reformas a la ley de outsourcing o subcontratación, educación y desarrollo de competencias, trabajadores informales con Seguridad Social y AFORE y que las políticas tengan diseños subnacionales.**

2.1 Facilitar el acceso a la formalidad

De acuerdo con la recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015)**, es preciso poner en práctica un marco global de políticas de empleo sobre la base de consultas tripartitas (gobierno, empleadores y trabajadores), el cual puede incluir **acciones empresariales que utilicen incentivos (nudges) para disminuir las barreras de entrada a la formalidad como reducir los costos de registro, duración del procedimiento y mejoren el acceso a servicios financieros** (este aspecto se desarrolla más en el siguiente apartado) **de los negocios de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MiPyME)**. Asimismo, **Dougherty y Escobar (2019)** proponen un paquete de políticas para promover la formalidad laboral que, **además de considerar reducir los costos para el registro de los negocios, se disminuya la corrupción que es fundamental para fortalecer las relaciones comerciales, la competencia, el crecimiento económico y la expansión de los negocios.**

En este sentido, algunos países como **Brasil, Colombia y Perú** han puesto en práctica diferentes acciones gubernamentales para mejorar aspectos clave del mercado la-

boral y, por lo tanto, el sistema de ahorro para el retiro. Por ejemplo, **Brasil y Colombia son ejemplos de disminución de barreras de entrada a la formalidad. Brasil, implementó en 2006 la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas, por medio de la cual se operó el plan Simple Nacional que entró en vigor en 2007, y unificó ocho impuestos en uno solo.** Por lo que permitió a las empresas presentar una declaración fiscal anual simplificada, en vez de declaraciones mensuales de ocho impuestos diferentes (OIT, 2014). Este nuevo esquema representó una reducción de las cargas administrativas y tributarias y las empresas obtuvieron una reducción de entre 20.0% y 50.0% sobre el total de impuestos (OIT, 2014).

El plan Simple Nacional es la principal política federal para las micro y pequeñas empresas, ya que 65.0% de las empresas brasileñas operan bajo este modelo (OCDE, 2020). Entre 2008 y 2016 el número de micro y pequeñas empresas registradas pasó de 3 millones a aproximadamente 12 millones (OIT, 2019), y **aumentó la recaudación tributaria por la incorporación de las empresas que transitaron hacia la formalidad por medio de este programa (OIT, 2014).**

Los establecimientos que adoptaron este régimen mostraron un **crecimiento más rápido en comparación con los que no lo adoptaron en áreas como el número de trabajadores con contrato de trabajo formal, la duración de las relaciones laborales (promedio de meses de empleo registrado formalmente) y los salarios totales (suma de los salarios de todos los trabajadores con empleo formal activo) (Conceição et al., 2018). Así, este tipo de políticas permiten reducir la informalidad, lo que trae consigo una mejora en la calidad del empleo, y acceso a cobertura de protección social para los trabajadores (OIT, 2019).**

En Colombia, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio de Colombia (COMFECAMARAS) estableció, en 2001, la creación de Centros de Atención Empresarial (CAEs) en sedes de las Cámaras de Comercio de algunas ciudades del país. El objetivo era simplificar los trámites de constitución y reducir los costos asociados a la creación y formalización de una empresa en un solo lugar. Surgió en respuesta al largo proceso que suponía formalizar una empresa, lo cual incluía realizar 17 trámites, acercarse a 10 instituciones diferentes, cumplir con 45 requisitos y documentos, mantener aproximadamente 35 desplazamientos a ventanillas, y una espera de al menos 55 días (OIT, 2014). Tras la implementación se logró reducir el contacto con instituciones a solo uno, los requisitos y documentos pasaron a ser solo dos, el costo promedio se redujo en 76.0% para las microempresas y en 45.0% para las Pymes (OIT, 2014), y el tiempo de espera pasó a nueve días (Cárdenas y Rozo, 2007). Los resultados muestran que los CAEs incrementaron el registro de empresas formales en 5.2% en las ciudades donde fueron implementados (Cárdenas y Rozo, 2007) por lo que aumentó el número de trabajadores en la formalidad y con acceso a prestaciones como ahorro para el retiro.

Perú, entre diciembre de 2008 y mayo de 2011, ejemplifica una propuesta de política de combate a la corrupción para promover la formalidad en el empleo con el programa de promoción de la formalización conocido como Operativo Nacional sobre Registro de Trabajadores o Plan RETO. El objetivo fue incorporar en planilla a los trabajadores asalariados no registrados por medio de brigadas de inspección. En total se fiscalizó a más de 38 mil empresas donde trabajaban 818 mil empleados, de los cuales 62 mil no estaban registrados, y se logró incorporar al 74.0% de ellos a la nómina de las empresas (OIT, 2015). Si bien el programa finalizó en 2011, se dio continuidad a la inspección de empresas para reducir la informalidad laboral por medio del Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (OIT, 2015). **De esta forma, un mayor número de trabajadores accedió a la seguridad social y a planes de ahorro para el retiro.**

En suma, **las diversas acciones gubernamentales que siguieron estos países como la simplificación de trámites administrativos, asegurarse que las empresas cumplan los derechos laborales de los trabajadores y las brigadas de inspección de registro de trabajadores repercuten en el mercado laboral promoviendo la participación formal y, por lo tanto, mejorando las prestaciones de los trabajadores y el ahorro para el retiro.**

2.2 Reformas a la ley de *outsourcing* o subcontratación

Las empresas que subcontratan servicios mantienen un papel importante para reducir la informalidad ya que pueden exigir mantener relaciones con proveedores cuyos trabajadores estén registrados en el sector formal (Abramo, 2022). Por ejemplo, **en Chile en 2006 se promulgó la Ley de Subcontratación 20.133 que establece la obligación para que las empresas subcontratadas y las empresas que las contratan se aseguren que los derechos laborales de los trabajadores de la empresa subcontratada se cumplan.** Esta ley ha tenido un impacto positivo en dos rubros. El primero ha sido sobre la **formalización en las pequeñas empresas** al aumentar el número de certificados de cumplimiento de obligaciones laborales que favorece a los trabajadores y el ahorro para el retiro (OIT, 2014), y el segundo ha sido sobre la **disminución de la tasa de accidentabilidad laboral en las empresas contratistas**, especialmente en la construcción al ser el sector con mayor número de trabajadores informales (Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de Construcción, 2010).

En México, la última reforma a la ley del *outsourcing* o subcontratación de personal que entró en vigor en septiembre de 2021 (DOF, 2021) prohíbe la subcontratación de personal con excepción de

los servicios y obras especializadas que no formen parte del objeto social o la actividad económica de la empresa beneficiaria de los mismos. **Para contratar servicios y obra especializada, las empresas de subcontratación tienen que ingresar sus datos en el Registro de Prestadoras de Servicios Especializados y Obras Especializadas (REPSE) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en donde deben acreditar las obligaciones laborales, físicas y de seguridad social de la empresa dando así mayor seguridad y calidad al empleo de los trabajadores.**

En este sentido, **la propuesta de política es que se promuevan reformas a la ley de subcontratación para ampliar el requisito de la contratación de servicios de empresas o asociaciones registradas en el REPSE. Es decir, al celebrar contratos entre empresas, el personal que labore para dichos servicios deberá estar en la nómina de la empresa para seguir promoviendo la calidad en el empleo.** Ahora bien, esta política está relacionada con el punto previo sobre la implementación de mecanismos para que las empresas puedan transitar de manera fácil y rápida a la formalidad.

2.3 Trabajadores informales con seguridad social y AFORE

Es importante señalar que **flexibilizar los criterios para que las personas trabajadoras informales puedan cotizar a la seguridad social y obtener una cuenta de ahorro para el retiro o AFORE promueve el ahorro para el retiro (CEPAL, 2021).** Lo anterior debido a que los trabajadores informales, por una parte, tendrían ahorros en potenciales gastos relacionados

con la salud y, por otra parte, podrían ahorrar dichos montos que no gastaron en salud, así como otros ahorros voluntarios que consideren viables en su economía.

2.4 Educación y desarrollo de competencias

Otra acción para disminuir la informalidad laboral es establecer políticas de educación y desarrollar competencias laborales desde edad temprana (OIT, 2015). De acuerdo con diversos autores como Quiroga-Martínez y Fernández-Vázquez, (2021) y Dougherty y Escobar (2019) la inversión en educación es una herramienta efectiva para disminuir la informalidad debido

a que una mayor escolaridad está relacionada de manera positiva y significativa con la elección de un empleo formal para hombres y mujeres, por ende, con una menor informalidad en el mercado laboral. En este sentido, **las inversiones en capital humano son herramientas eficaces para combatir la informalidad en el largo plazo.**

2.5 Políticas con diseños subnacionales

Es esencial **considerar las diferencias subnacionales para diseñar políticas públicas para fomentar el empleo formal.** Las diferencias socioeconómicas entre los estados pueden ser muy amplias y es más factible que estados con **economías con crecimiento positivo puedan incorporar a un mayor número de personas trabajadoras al sector formal, mientras que economías que no tengan tasas positivas de crecimiento no lo puedan hacer (CEPAL, 2021).** Lo anterior tiene implicaciones importantes en el diseño y la implementación de la acción pública que requiere de coordinación entre distintos niveles de gobierno y actores gubernamentales.

En suma, las acciones que incrementen la formalidad como facilitar el acceso a la formalidad, incentivar la contratación formal, la educación y el desarrollo de competencias, la promoción de la seguridad social y las cuentas de ahorro para el retiro de los trabajadores informales con perspectiva de diseño de políticas subnacionales tendrán efectos positivos en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en las tasas de reemplazo que recibirán los trabajadores, así como en la probabilidad de alcanzar las semanas de requisito para la pensión y la pensión mínima garantizada a los 60 años por cesantía o a los 65 años por vejez.

03

Inclusión financiera

La **inclusión financiera** indica que una persona tiene acceso al sistema financiero. Según la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB, 2021)** es el **acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar la capacidad financiera de todos los segmentos de la población**. La inclusión financiera es importante porque facilita y promueve el ahorro para el retiro y además puede aumentar hasta **14.0% el Producto Interno Bruto (PIB)** para las economías en desarrollo (Lee, Wang, y Ho, 2020).

En México, **67.8% de las personas de 18 a 70 años tiene algún tipo de producto financiero formal**: cuenta de ahorro, crédito, seguro o AFORE, lo que equivale a 56.7 millones de personas. Esto quiere decir que **32.2% de 18 a 70 años de edad están excluidos del sistema financiero y representan a 26.9 millones de personas**. Estas cifras son importantes ya que incluir a este grupo de personas al sistema financiero representa un mercado potencial de ahorradores para el retiro que podría mejorar la densidad de cotizaciones y la cobertura del sistema (ENIF, 2021).

Dicho lo anterior, también las cuentas de ahorro para el retiro tienen baja cobertura, como vimos en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?* en 2021, **el porcentaje de la población de 18 a 70 años que tiene una cuenta de ahorro para el retiro o AFORE es del 39.1% y la brecha entre hombres y mujeres es de 18.1 puntos porcentuales (48.8% de los hombres tiene AFORE, mientras que 30.7% de las mujeres poseen ese tipo de cuenta)**. Esto es reflejo de la situación inequitativa para la mujer en el mercado laboral mexicano que desarrollaremos más adelante.

Con esto en mente, **el diseño de la política pública para promover el ahorro para el retiro en México deberá estar concentrada en aumentar la inclusión financiera en general y, en particular, en promover la inscripción de las cuentas de ahorro para el retiro. En este sentido, la propuesta es promover la inscripción automática a las AFORES con trámites gubernamentales y el uso de las tecnologías para todas las personas que no tengan una AFORE, es decir, los informales más los que no trabajan pero que podrían tener recursos para ahorrar como remesas, herencias, ingresos por empresas familiares, etc.**

3.1 Inscripción automática a las AFORES con trámites gubernamentales

Para aumentar la cobertura de la inclusión financiera, en especial de las cuentas de ahorro para el retiro, **se pueden utilizar los incentivos (*nudges*) para asociar de manera automática la inscripción a instrumentos financieros formales como las AFORES con trámites gubernamentales como obtener el RFC**. De esta forma se estaría implementando el enfoque de la **economía del comportamiento** pa-

ra que los individuos tengan que tomar el menor número de decisiones para tener una cuenta de ahorro y así, empujarlos a ahorrar para el retiro (Fertig, Lefkowitz, y Fishbane, 2015). Y, además, podemos promover los planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción a salida (*opt-out*), para que las tasas de reemplazo sean mejores para la pensión en la vejez.

3.2 Uso de tecnología

Otra acción gubernamental que se puede promover para **mejorar la inclusión financiera y la inscripción a las cuentas de ahorro para el retiro en México es el uso de la tecnología como se hizo en Brasil**. Los brasileños **promovieron la digitalización y mejoraron la inclusión a los servicios financieros hasta alcanzar el 85.0% de cobertura en 2021**. La empresa Nubank que es una plataforma de banca digital, modificó la oferta de servicios financieros en ese país y dio acceso a 5.6 millones de brasileños al sistema financiero (WEFORUM, 2022).

Con esto en mente, México por su parte promovió en 2017 la **Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera o Ley Fintech; sin embargo, falta promover una política que acelere la alternativa de servicios financieros digitales y que se acompañe con acciones que promuevan la educación financiera de los usuarios (Cámara de diputados, 2022)**.

En suma, para mitigar el problema de la inclusión financiera y así promover la densidad y la cobertura del ahorro para el retiro, las políticas públicas pueden, por un lado, **asociar a trámites gubernamentales a los instrumentos formales del sistema**

financiero y, por otra parte, acelerar el **uso de las tecnologías digitalizando los servicios** que permitan mayor acceso al sistema financiero y, por ende, mejorar el ahorro para la vejez.

04

Mercado potencial de ahorro

En el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?* se realizó el cálculo del mercado potencial de ahorro que está compuesto por aquellas personas ocupadas que tienen ingresos per cápita suficientes para adquirir una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y una Canasta Básica no Alimentaria (CBNA). **A las personas que ya ahorran podemos denominarlos mercado potencial de ahorro de transición**, es decir, aquellas personas que ya ahorran en instrumentos formales o informales y podrían transitar hacia otros instrumentos o tipos de ahorro. La otra parte del mercado potencial está compuesta por personas ocupadas que tienen los recursos suficientes para adquirir una CBA y una CBNA pero **no ahorran, es decir, el mercado potencial de no ahorradores**. El mercado potencial de transición es de 15,879,171 personas, mientras que el mercado potencial de no ahorradores es de 7,076,223 personas. Es decir, el tamaño del mercado potencial del ahorro en México es de 22,955,394 personas.

También es importante **distinguir por condición laboral, es decir, empleo formal o informal**, para tener un mejor entendimiento del mercado potencial de ahorro. Si bien las personas ocupadas en un empleo formal representan el 55.0% del mercado total potencial de ahorro, cuando

se desagrega entre mercado potencial de transición y mercado potencial de no ahorradores, las diferencias son más significativas. Las personas ocupadas en un empleo formal que ahorran representan el 62.0% del mercado potencial de transición, por complemento, las personas ocupadas con un empleo informal que ahorran representan el 38.0%. Mientras tanto, las personas ocupadas con un empleo formal que no ahorran representan el 48.0% del mercado potencial de no ahorro, por complemento, las personas ocupadas en un empleo informal que no ahorran representan el 52.0%.

Tabla 3. Porcentaje de personas en el mercado potencial de ahorro en transición y mercado potencial de no ahorradores por condición laboral

	Ahorro en transición	No ahorradores
Formal	62	48
Informal	38	52
Total	100	100

Fuente: INEGI, 2021

Para el caso del ahorro para el retiro, a pesar de que el tamaño del mercado potencial total es el mismo que para el ahorro en

general, es importante nuevamente hacer la distinción entre el **mercado potencial de transición y el mercado potencial de no ahorradores para el retiro**. Recordando que el mercado potencial es de 22,955,394 personas, en el caso del ahorro para el retiro, el mercado de transición es de 15,297,627 personas, mientras que el mercado de no ahorro es de 7,657,767 personas.

Sin embargo, **la diferencia entre condición laboral es mucho más evidente en el caso del ahorro para el retiro que lo que se observaba para el ahorro en general**. Las personas ocupadas en un empleo formal representan el 58.0% del mercado total potencial de ahorro para el retiro. Además, las personas ocupadas en un empleo formal que ahorran para el retiro representan el 73.0% del mercado potencial de transición, por complemento, las personas ocupadas con un empleo informal que ahorran para el retiro representan el 27.0%; mientras que las personas ocupadas con un empleo

formal que no ahorran para el retiro representan el 27.0% del mercado potencial de no ahorradores, por complemento, las personas ocupadas en un empleo informal que no ahorran para el retiro representan el 73.0%. Al igual que en el caso del ahorro general, los esfuerzos o estrategias para incrementar el ahorro para el retiro deben ser diferenciados por tipo de mercado y condición laboral.

Tabla 4. Porcentaje de personas en el mercado potencial de ahorro en transición y mercado potencial de no ahorradores que ahorran para el retiro por condición laboral

	Ahorro en transición	No ahorradores
Formal	73	27
Informal	27	73
Total	100	100

Fuente: INEGI, 2021

4.1 Políticas para incrementar el ahorro y el ahorro para el retiro por condición laboral

Las estrategias para incrementar el ahorro y el ahorro voluntario para las **personas en un empleo formal son desarrollar instrumentos complementarios a los que ya poseen e incentivar las aportaciones voluntarias adicionales en las cuentas existentes**. En este sentido, el plan de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción a salida, son políticas eficaces para promover el ahorro para el retiro.

Para el caso de las **personas en un empleo informal es necesario, en primer lugar, incluirlos en el sistema financiero para después desarrollar instrumentos que los incorporen al mercado de ahorro**. Asimismo, en el caso de los trabajadores informales, a pesar de que existe un conjunto considerable de personas ocupadas en un empleo informal con los ingresos suficientes para tener un ahorro para el retiro

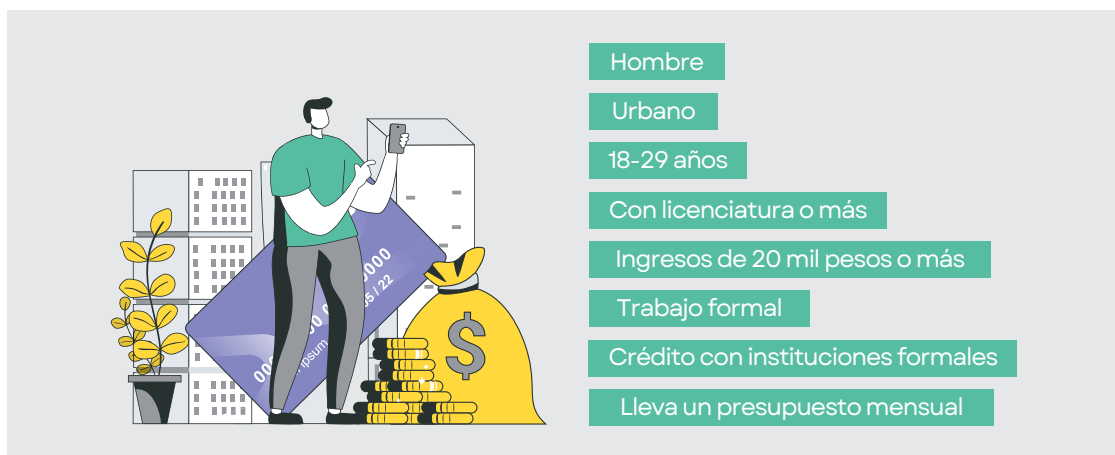
(5,559,600 personas en esta situación), el diseño propio del ahorro para el retiro, es decir, que esté ligado a la formalidad laboral, desplaza del mercado del ahorro para el retiro a este conjunto. Para corregir esta situación es necesaria la cooperación estatal y de la iniciativa privada en el diseño de incentivos e instrumentos para que las personas transiten del mercado potencial de no ahorro al de transición y, a partir de ahí, hacer expansivo su ahorro para el mediano y largo plazo. Ejemplo de esta acción es la propuesta de la **inscripción automática a las AFORES con trámites gubernamentales (como el RFC) propuesto en apartados previos para incorporar a través de incentivos (nudges) a los trabajadores informales en el mercado de ahorro para el retiro**.

4.2 Ahorradores típicos

Si bien la probabilidad de ahorro y el número de personas con posibilidad de ahorrar está sujeta a la condición laboral y es incremental con el nivel de ingresos, es importante recordar los hallazgos en la sección de determinantes del ahorro en el documento *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?*, es decir, **las características de las personas que aumentan la probabilidad de que los individuos ahorren, esto para que las políticas públicas o productos financieros encaminados a incrementar el ahorro focalicen sus esfuerzos en esta población y tengan una mayor probabilidad de éxito.**

Si hiciéramos la caracterización de un ahorrador a partir de las características de la totalidad de la población, se obtendría que **un ahorrador típico es hombre, vive en una localidad urbana de más de 100,000 habitantes, tiene una edad de 18 a 29 años, su escolaridad es licenciatura o más, tiene un trabajo formal, se encuentra en el grupo de la población de mayores ingresos, lleva un presupuesto mensual así como un crédito con instituciones formales tradicionales.**

Infografía 2. Ahorrador típico



Sin embargo, **cuando el análisis se centra en las personas ocupadas es muy importante señalar que las características asociadas al ahorro se mantienen respecto a lo observado en la población en general, una característica que cambia es el sexo, el ahorrador característico deja de ser hombre. Este resultado es muy importante ya que muestra que una vez que comparas mujeres ocupadas contra hombres ocupados desaparece la mayor tendencia a ahorrar de los hombres en la población general, incluso las mujeres ocupadas tienden a ahorrar más.**

Infografía 3. Ahorradora típica



4.3 Ahorradores con ingresos por debajo de la CBA más la CBNA

Finalmente, aunque el mercado potencial se definió a partir de la posibilidad de ahorrar de las personas con ingresos per cápita superiores a una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y una Canasta Básica No Alimentaria (CBNA), las personas con ingresos por debajo **a la CBA y la CBNA sí ahorran**, tanto en el caso del ahorro general como el específico para el retiro. No obstante, la restricción presupuestaria a la que se enfrentan disminuye en mayor medida las posibilidades de expandir su ahorro, o bien, restringe la posibilidad de comenzar a ahorrar.

Estas personas no deben ser descontadas de un mercado potencial más amplio en el mediano plazo, y para alcanzar ese mercado más amplio se requieren **políticas públicas encaminadas al desarrollo económico y el progreso social que tengan como objetivo reducir el número de personas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas o, en otras palabras, disminuir de forma significativa los niveles persistentes de pobreza observados en el país.**

05

Brecha de género

La brecha de género entre hombres y mujeres del ahorro para el retiro se debe principalmente a las fallas estructurales del mercado laboral y a las labores de cuidado que realizan las mujeres. Con base en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?*, el documento de la CONSAR sobre Equidad de género en pensiones: El caso de México, 2022 y el Diccionario de los cuidados, OXFAM, 2022 se desarrollan los siguientes dos argumentos:

Las fallas estructurales del mercado laboral reflejan la baja participación laboral de las mujeres comparada con los hombres lo que ensancha la desigualdad en el ahorro para el retiro. La brecha de la participación laboral entre mujeres y hombres es de 31.4 puntos porcentuales. La tasa de participación de los hombres es de 76.5%, mientras que la de las mujeres es 45.1%. Asimismo, **las mujeres tienen mayor participación laboral en el mercado informal que en el formal, en donde 54.7% de las mujeres y 49.4% de los hombres trabajan en el sector informal, una diferencia de 5.3 puntos porcentuales.** Cuando analizamos a la población en general, el porcentaje de hombres que ahorra es 3.4 puntos porcentuales superior al caso de las mujeres. Sin embargo, si comparamos a los hombres y mujeres ocupadas de la Población Económi-

camente Activa (PEA), **el porcentaje de mujeres ocupadas que ahorra es 2 puntos porcentuales superior al caso de los hombres ocupados (INEGI, 2022).**

Respecto a la **diferencia de salarios entre hombres y mujeres**, como se mencionó en apartados previos, **el ingreso laboral mensual promedio para los trabajadores formales es mayor que el de los trabajadores informales.** Mientras los trabajadores formales perciben en promedio 10,717.47 pesos mensuales, los trabajadores informales perciben 5,642.09 pesos mensuales. Asimismo, las mujeres están en desventaja frente a los hombres. **En el empleo total, el ingreso laboral mensual promedio de los hombres es de 8,502.79 pesos, en contraste con el de las mujeres que es de 7,065.15. Además, esta brecha se ensancha cuando el empleo es formal ya que los hombres perciben en promedio 11,254.48 pesos mensuales y las mujeres perciben 9,904.12 pesos mensuales.** Asimismo, **existe una diferencia de género en el empleo informal. Los hombres perciben 6,267.33 pesos mensuales a diferencia de las mujeres que en promedio perciben 4,650.80 pesos mensuales, una diferencia de ingresos de 1,616.53 pesos mensuales menos para las mujeres (ENOE, 2T2022).**

Tabla 5. Ingreso laboral mensual promedio por género (pesos)

	Ingreso laboral mensual promedio	Ingreso laboral mensual promedio hombres	Ingreso laboral mensual promedio mujeres	Brecha de ingreso laboral por sexo
Empleo total	7,940	8,503	7,065	17%
Empleo formal	10,717	11,255	9,904	12%
Empleo informal	5,642	6,267	4,651	26%

Fuente: ENOE, 2T2022

Asimismo, **la brecha de género en la inclusión financiera es de 12 puntos porcentuales**, en donde **74.3% de los hombres y solo 61.9% de las mujeres tienen al menos un producto financiero formal**. En seguimiento a lo anterior, **las mujeres tienen menos cuentas de ahorro para el retiro**. El porcentaje de la población de 18 a 70 años que tiene una **cuenta de ahorro para el retiro o AFORE es del 39.1%**, además de ser una baja cobertura de cuentas, **la diferencia entre hombres y mujeres es de 18.1 puntos porcentuales, 48.8% de los hombres tiene AFORE y solo 30.7% de las mujeres poseen ese tipo de cuenta**. Que de nuevo es reflejo de la situación inequitativa para la mujer en el mercado laboral mexicano (INEGI, 2021).

Este escenario en donde **las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral y, cuando lo hacen, se incorporan en mayor medida al mercado laboral informal y, además, los trabajos que realizan las mujeres obtienen menores salarios que los hombres genera una brecha de género en el mercado laboral y el ahorro para el retiro en donde las mujeres están en desventaja**. Lo anterior debido a que las mujeres tienen menos recursos económicos para ahorrar, están más excluidas del sistema financiero, cuentan con menos semanas de cotización y menores montos de ahorro para el retiro. Aunado a esto, la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, por lo que deberán finan-

ciar más años de pensión en detrimento del monto económico que puedan recibir en la jubilación. Lo anterior es relevante para **diseñar políticas públicas que corrijan las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral y el ahorro para el retiro**.

Aunado a esto, **las labores de cuidados están culturalmente a cargo de las mujeres pues permanece la idea de que las labores domésticas, la crianza de los niños y los cuidados de los familiares corresponden intrínsecamente a las mujeres (Garfias, 2021)**. La Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT, 2019) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), muestra que 67.0% del tiempo total de trabajo que realizan las mujeres es no remunerado, 31.0% es trabajo remunerado y 3.0% producción de bienes para uso exclusivo del hogar. En contraste del tiempo total de trabajo realizado por los hombres, solo 28.0% es trabajo no remunerado, 69.0% es trabajo remunerado y 3.0% es producción de bienes para uso exclusivo del hogar. Entonces, **las mujeres trabajan, pero la mayor parte del tiempo la dedican a labores no remuneradas como las labores de cuidado**.

Tabla 6. Porcentaje del tiempo total de trabajo a la semana de la población de 12 años o más por tipo de trabajo

	Hombres	Mujeres
Trabajo remunerado	69	31
Trabajo no remunerado	28	67
Producción de bienes para uso exclusivo del hogar	3	2

Fuente: ENUT, 2019

En suma, las fallas estructurales del mercado laboral aunado a la mayor prevalencia de las labores de cuidado de las mujeres comparadas con los hombres, derivan en una situación inequitativa para las mujeres en el ahorro para el retiro. Dicho lo anterior, algunas de las mejores prácticas internacionales en países en desarrollo similares a México, muestran que existen diversas acciones que se pueden implementar para estimular la participación de la mujer en el mercado laboral.

5.1 Políticas de la región para disminuir la brecha de género

Para disminuir la desventaja de las mujeres frente a los hombres en el ahorro para el retiro, algunos países de la región han implementado algunas estrategias que es importante mencionar. Por ejemplo, **en Chile, Uruguay y Bolivia la política es un bono por hijo a las madres que han laborado en el mercado formal.** Se otorga un beneficio monetario o periodos cotizados que permiten incrementar el monto pensionario o reducir el tiempo necesario para obtener una pensión. **En Argentina y Brasil, la estrategia son créditos por cuidados familiares a las mujeres que realizan labores de cuidado familiar.** El apoyo consiste en un reconocimiento de periodos cotizados o aportaciones durante cierto periodo cubierto por el estado. Además, **en Chile la acción gubernamental es la transferencia de fondos en caso de divorcio para los hombres o mujeres que han laborado en el mercado formal.** Cuando los cónyuges se divorcian, quien tiene mayores bienes pensionarios cede una parte al que tiene menos patrimonio previsional. Por último, **en Bolivia, Uruguay y El Salvador, se llevan a cabo tablas de mortalidad sin distinción de género para hombres y mujeres que hayan laborado en el sector formal.** Las

pensiones se calculan con una misma tabla de mortalidad y esto favorece a las mujeres ya que su esperanza de vida es mayor a la de los hombres (CONSAR, 2022).

Las políticas públicas mencionadas en favor de disminuir la brecha de género en el ahorro para el retiro son esfuerzos importantes que aportan a la disminución de la desigualdad. Sin embargo, **las acciones implementadas son para poblaciones objetivas focalizadas** e incluso a la población con trabajos formales, madres, con posibilidad de obtener una pensión, divorciados. **Quedan excluidas todas las mujeres que no pertenecen a estos grupos que también son marginadas y discriminadas en el mercado laboral y en el ahorro para el retiro.** En este sentido, habrá que diseñar otras políticas que sean universales y beneficien a todas las mujeres en el mercado laboral y puedan ahorrar para la vejez.

5.2 Sistema Integral de Cuidados para disminuir la brecha de género

Para promover la participación de la mujer en el mercado laboral y, por lo tanto, mejorar el ahorro para el retiro, se propone implementar el **Sistema Integral de Cuidados** que se refiere a un conjunto de acciones, servicios y prestaciones, públicas y privadas, así como leyes, regulaciones, normas y políticas, para asegurar progresivamente el derecho al cuidado de las personas que lo requieren como las infancias, personas con discapacidad o enfermedad y personas mayores que no pueden satisfacer estos cuidados por sí mismas, de quienes los brindan de manera no remunerada y remunerada y de quienes tienen responsabilidades de cuidados como personas que requieran tiempo para cuidar sin detrimento a su desarrollo escolar, laboral o personal (Diccionario de los cuidados, OXFAM, 2022).

Algunas de las acciones gubernamentales y privadas que se pueden diseñar e implementar para promover el Sistema Integral de Cuidados incluyen: la prestación de servicios de guarderías, escuelas de horario ampliado y centros de cuidado diurno, de rehabilitación, asilos, servicios domiciliarios y de trabajadoras del hogar, aseguramiento y protección para las y los trabajadores remunerados y no remunerados del cuidado, medidas de corresponsabilidad con las personas trabajadoras con responsabilidades de cuidados, apoyos y transferencias, entre otros (CEPAL-ONU Mujeres, 2021; ONU Mujeres INMUJERES, 2018; CEEY, 2019).

06

Programa público de pensión no contributivo

Una de las consecuencias de la falta de ahorro para el retiro es la política pública no contributiva de ingreso universal. Para el caso de México, la **Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PB-PAM)**, en 2022 otorgaba transferencias en efectivo de 1,925 pesos mensuales a todas las personas adultas mayores de 65 años de edad, en 2023 el apoyo aumentó a 2,400 pesos mensuales y para 2024 se anunció que el monto subirá a 3,000 pesos mensuales. Como se mencionó al inicio de este documento, el monto de apoyo ha sido progresivo en el tiempo y la edad para recibirlo ha disminuido.

Es importante reflexionar el **gasto público en la PB-PAM que representó 0.9%**

del PIB en 2022 y se estima que para 2024 este gasto podría alcanzar 1.7% del PIB (CIEP, 2021). Si bien con el cambio a la Ley del Seguro Social de 1997 el ahorro de las personas dejó de estar intrínsecamente ligado a las finanzas públicas, este programa podría significar una carga fiscal muy significativa en el mediano y largo plazo, sobre todo en ausencia de una reforma fiscal. Aunado a esto, como vimos al inicio del documento, **esta política no contributiva es regresiva ya que se concentra principalmente en los hogares que están entre los deciles 6 al 9 de ingresos (CIEP, 2021)**, beneficiando así a los hogares con ingresos por arriba del promedio de la media nacional.

6.1 Pensión del Bienestar sujeta a esfuerzos administrativos

La Pensión del Bienestar se encuentra en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, es un derecho constitucional que no se puede eliminar. No obstante, es relevante considerar que **para recibir la transferencia en efectivo se podría condicionar a esfuerzos administrativos, como revisio-**

nes médicas en un centro de salud público. De esta forma, el programa de Pensión del Bienestar podría buscar que la población se auto discrimine para que el apoyo económico lo reciba la población que más lo necesita. Esta política esperaría que, por un lado, estuvieran las personas que prefieran evitar la revisión

médica y no acceder a la pensión y, por otro lado, las personas que quieran hacer el esfuerzo administrativo para recibir la pensión y, además, vean como un beneficio la revisión médica. Probablemente este segundo grupo de personas sea la población de menores ingresos o sin acceso a seguridad social (personas que persistentemente se en-

contraron en la informalidad laboral). En este sentido, **el diseño de la política pública utilizaría el esfuerzo administrativo como incentivo (*nudges*) inverso para evitar que las personas con mayores ingresos se inscriban automáticamente a la pensión.**

6.2 Pensión del Bienestar con perspectiva de género

La transferencia en efectivo de la Pensión del Bienestar ha ido aumentando en el tiempo y el gobierno federal anunció que para 2024 el monto de apoyo cambia de 4,800 a 6,000 pesos bimestrales. Dicho lo anterior, si está previsto en el presupuesto el aumento de la transferencia en efectivo, se propone **diseñar, mientras persista la brecha de género en el ahorro para el retiro, una política que focalice el aumento de la pensión no contributiva a todas las mujeres independientemente de su desempeño personal. Lo anterior con el fin de disminuir las brechas de género en las pensiones de los sistemas contributivos que, como vimos, desfavorecen a las mujeres.**

07

Cultura del ahorro

La población mexicana tiene una cultura de ahorro. Como se señaló en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?* seis de cada 10 personas ahorran (58.6%). No obstante, si dividimos el ahorro en formal e informal podemos observar que la mayoría de las personas ahorran de manera informal, 52.4%, en contraste con el ahorro formal que es solo de 20.8% y las personas que ahorran en ambos tipos de ahorro es de 14.6% (ENIF, 2021).

Asimismo, **los instrumentos de ahorro más usados entre personas con ahorros formales** son las cuentas de ahorro (51.4%) y las cuentas de nómina (44.5%) y solo 7.7% de la población señala contar con un instrumento de ahorro para el retiro (cuenta de pensión). Sin embargo, **los ahorradores formales tienen cuentas de ahorro para el retiro o AFORE pero como lo muestran estas cifras no todos los trabajadores lo saben.**

Por otro lado, **los instrumentos más usados entre los ahorradores informales** son guardar en casa los ahorros (69.3%), seguido por tandas (32.7%), y, en tercer lugar, guardar dinero en cajas de ahorro de amigos y familiares (21.5%). Estos datos llaman la atención en dos aspectos: en primer lugar, señala nuevamente la importancia de promover la inclusión financiera para que todos los trabajadores tengan acceso a cuentas formales y, en segundo lugar, que **si bien los mexicanos ahorran lo hacen de manera subóptima.**

En este sentido, **con base en el enfoque de la educación financiera se sugiere promover la política pública de campañas nacionales de cuentas de ahorro para el retiro a personas que tienen AFORE y no lo saben y a personas que no tienen pero que podrían tener para mejorar el ahorro de los mexicanos para la vejez.**

7.1 Campañas nacionales de ahorro para el retiro

Es preciso señalar la relevancia de la **educación financiera** para que los trabajadores formales conozcan las herramientas de ahorro que tienen a su disposición y, de es-

ta forma, las puedan usar no solo con las aportaciones obligatorias a las que están sujetos por ley sino también con el ahorro voluntario que quieran y puedan hacer los in-

dividuos dentro de su economía. Asimismo, el alfabetismo financiero debe premiar entre los trabajadores informales para que puedan optar por incluirse en el sistema financiero formal, obtener cuentas de ahorro para el retiro y transferir recursos voluntariamente para su vejez.

Dicho lo anterior, se pueden **diseñar e implementar campañas de comunicación nacionales de conocimientos e inscripción de AFORES, promoción del ahorro previsional y educación financiera que permitan a los individuos conocer los beneficios de guardar su dinero en el sector formal (OCDE, 2015).**

La educación financiera es útil para socializar los beneficios de ahorrar en instru-

mentos formales de tal forma que el dinero acumulado en sus cuentas de ahorro les genere rendimientos, no pierdan poder adquisitivo en el tiempo y, por lo tanto, puedan ahorrar más para la vejez. Además, como vimos en el apartado previo del *sistema de ahorro para el retiro*, con **la economía del comportamiento**, si los individuos acceden a las cuentas formales, **se pueden utilizar incentivos (*nudges*) para promover los planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción a salida, así como las herramientas digitales que simplifican el ahorro y permiten mejorar las tasas de reemplazo para el retiro.**

7.2 Promoción de un presupuesto y crédito formal

En seguimiento al *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?* y el modelo probabilístico para los ahorradores se pueden **promover las variables significativas que aumentan la probabilidad de que los individuos ahorren: llevar un presupuesto y tener un crédito formal.** Para llevar un presupuesto es importante promover la cultura del ahorro orientando a que los individuos lo realicen. Y, el crédito formal está relacionado con el mercado laboral y la inclusión financiera que expusimos en apartados previos.

Conclusiones

La reforma a la ley del Seguro Social de 2020 favoreció a los trabajadores principalmente en tres aspectos: primero, el aumento del ahorro obligatorio de 6.5 a 15.0% incrementó la tasa de reemplazo de 30.0 a 60.0% para un empleado que obtiene un salario de tres Unidades de Medida y Actualización (UMA), que equivale a 9,461 pesos mensuales (INEGI, 2023). Segundo, la disminución de las semanas de cotización de 1,250 a 750 incrementó el porcentaje de población con derecho a la pensión de 56.0 a 97.0%. Y, el tercer aspecto, fue para la pensión mínima garantizada que, además de disminuir las semanas de cotización, aumentó el monto de pensión de 3,289 pesos a 4,345 pesos mensuales promedio (sujetos a la edad de retiro, salario y semanas de cotización), lo que permitió incrementar la cobertura de 34.0 a 92.0% (CONSAR, 2020).

Sin embargo, quedan acciones que se pueden implementar para alcanzar el 100% de la cobertura de pensiones y lograr la tasa de reemplazo deseable que oscila entre 70.0 y 85.0% de los ingresos previos a la jubilación (Vanguard, 2019). En este sentido, **el objetivo del estudio fue analizar y recomendar políticas para promover el**

ahorro para el retiro de los individuos. En específico, se buscó proponer acciones para que las personas puedan ahorrar voluntariamente y sigan mejorando la tasa de reemplazo para la vejez. Para lograr dichos objetivos se tienen que mejorar diversos aspectos del problema como son: **el sistema de ahorro para el retiro, el mercado laboral, la inclusión financiera, el mercado potencial de ahorradores, la brecha de género, la pensión no contributiva y la cultura del ahorro.**

Dicho lo anterior, **el ahorro para el retiro es un tema multifactorial que requiere de la diversificación de políticas para alcanzar los mejores resultados.** Por lo anterior, se propusieron diferentes programas entre los que destacan: **los planes de ahorro para el retiro voluntario con registro automático y opción a salida (opt-out)** que son una política basada en la evidencia con base en estudios como *How America Saves* (Vanguard, 2022) y *Save More Tomorrow* (Thaler y Benartzi, 2004). Incluso, los resultados de los planes de ahorro automatizado han sido tan exitosos que países como Estados Unidos los incluyeron en la reforma a la ley de ahorro para el retiro llamada *Secure Act 2.0*, publicada en diciembre de 2022.

Asimismo, **respecto al mercado laboral se propuso grosso modo mejorar la tasa de formalidad laboral con las políticas de facilitar el acceso de las empresas al sector formal, promover el trabajo formal y hacer hincapié en la educación y el desarrollo de competencias.** Lo anterior con el fin de promover que los trabajadores tengan acceso a las cuentas de ahorro para el retiro o AFORES. No obstante, para que las personas puedan ahorrar es preciso contar con mejores tasas de inclusión financiera, por lo anterior, se propuso la **inscripción automática a las AFORES sujeta a trámites administrativos y el uso de la tecnología.**

Aunado a esto, se habló del mercado potencial de ahorradores caracterizado en el *Diagnóstico México, ¿cómo vamos en el ahorro para el retiro?* En donde se sugiere **segmentar los programas de ahorro para el retiro por condición laboral, considerar en el diseño de las políticas a los ahorradores típicos, así como buscar el desarrollo económico y el progreso social para incorporar a los deciles de ingreso más bajos al mercado del ahorro.**

Otras propuestas de política pública para mejorar el ahorro para el retiro y disminuir la brecha de género fueron respecto a la compensación de las labores de cuidados que culturalmente realizan las mujeres como: **otorgar un bono por hijo a las madres que han laborado en el mercado formal, créditos por cuidados familiares a las mujeres que realizan labores de cuidado familiar, transferencia de fondos en caso de divorcio para los hombres o mujeres que han laborado en el mercado formal, tablas de mortalidad sin distinción de género para hombres y mujeres que hayan laborado en el sector formal y, especialmente, promover el Sistema Integral de Cuidados.**

Además, se propuso **rediseñar la Pensión del Bienestar sujeta a esfuerzos admi-**

nistrativos e implementar la pensión con perspectiva de género focalizando los futuros aumentos al monto de las transferencias a las mujeres. Por último, se sugirió promover una cultura del ahorro para el retiro con **campañas nacionales que promuevan las AFORES, el ahorro voluntario y el uso de la tecnología, así como incentivar acciones que mejoran la probabilidad de que la gente ahorre, como llevar un presupuesto y obtener un crédito formal.**

Bibliografía

- Abramos, Laís. (2022). Policies to address the challenges of existing and new forms of informality in Latin America. Social Policy series, No. 240. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47774/S2100648_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Azuara, O., Bosch, M., Garcia-Huitrón, M., Kaplan, D., & Silva, M. T. (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de diputados 2022. Propuesta para impulsar la inclusión financiera a través de la tecnología. https://portalciudadano.diputados.gob.mx/documents/LIBRO%20LECTURA%20DIGITAL_propuestas%20para%20impulsar%20la%20inclusion%20financiera%20a%20traves%20de%20la%20tecnologia.pdf
- Cárdenas, Mauricio. y Rozo, Sandra. (2007). La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución? Fedesarrollo. Documento de trabajo No. 38.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY, 2019). Movilidad social en la Ciudad de México. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/Presentaci%C3%B3n.-Movilidad-social-en-la-CDMX.pdf>
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2021). Implicaciones del paquete económico 2022 <https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2022/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de Naciones Unidas Mujeres (ONU Mujeres), 2021. Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de covid-19. Hacia

- sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/08/final%20brief/es_cuidados%20covid.pdf?la=es&vs=2947
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021). Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46789/1/S2000736_es.pdf
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2020). Panorama anual de la inclusión financiera. <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/panorama-anual-de-inclusion-financiera-2020?idiom=es>
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR, 2022). Equidad de género en pensiones: El caso de México https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/780564/Equidad_de_ge_nero_en_pensiones_v7.pdf
- Conceição, O. C., Saraiva, M. V., Fochezatto, A., & França, M. T. A. (2018). Brazil's Simplified Tax Regime and the longevity of Brazilian manufacturing companies: A survival analysis based on RAIS microdata. *Economía*, 19(2), 164–186.
- El SAR en números, noviembre 2022. [EL_SAR_en_num_Nov2022 \(www.gob.mx\)](http://www.gob.mx)
- Dougherty, Sean M. & Escobar, Octavio R. (2019): What policies to combat labour informality? Evidence from Mexico. *Applied Economics* 51 (38), 4176-4190.
- Fertig, A., Lefkowitz, J., & Fishbane, A. (2015). El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro: una nueva mirada a las aportaciones voluntarias a las pensiones en México.
- García, M., y Seira, E. (2015). Consideraciones sobre la evolución y retos del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF*, 4-54.
- Garfias, 2021. <https://www.animalpolitico.com/24-7/>
- Haanwinckel, D., Soares, R. (2017). Fighting employment informality with schooling. *IZA World of Labor* 394
- Hernández, A., López, J., Galindo, F., & Salas, F. (2017). Miles for Retirement. <http://documents.worldbank.org/curated/en/130391545228882358/Informality-Why-Is-It-So-Widespread-and-How-Can-It-Be-Reduced>
- Lee, C. C., Wang, C. W., & Ho, S. J. (2020). Financial inclusion, financial innovation, and firms' sales growth. *International Review of Economics & Finance*, 66, 189-205.
- Loayza, Norman V. (2018) Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced. *Research & Policy Briefs*, no. 20. Banco Mundial.
- Martínez Aviña, Jorge Tonatiuh (2020) Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México, UNAM, CISS. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6327/10.pdf>

- Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de Construcción (2010). Evaluación del impacto de la Ley de Subcontratación sobre la accidentabilidad y la prevención de riesgos en las empresas. https://www.suseso.cl/619/articles-672288_archivo_01.pdf
- Organización de Naciones Unidas Mujeres (ONU Mujeres) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), 2018. Base para una estrategia nacional de cuidados <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/bases%20para%20una%20estrategia%20nacional%20de%20cuidados%202018%20web1.pdf?la=es&vs=1631>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014). Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318195.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014). Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Colombia. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318206.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015). R204 - Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019). Protecting self-employed workers through a Monotax mechanism. https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=yNzua5HXN27pzDBZAPGSm_v5WqijOo4QDpvixpvy0Maj7Ys209gx!539423187?id=55659
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015). Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371221.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020). SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cc5feb81-en/1/1/1/index.html?itemId=/content/publication/cc5feb81-en&csp_=a785eb8de77c906eb32397f9c2e77129&itemIGO=oecd&itemContentType=book
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016). Estudio de la OCDE sobre el sistema de pensiones: México https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015). ESTUDIOS DE LA OCDE SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES México <https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/OECD-Review-Pension-Systems-Mexico-Highlights-ESP.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020). SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cc5feb81-en/1/1/1/index.html?itemId=/content/publication/cc5feb81-en&csp_=a785eb8de77c906eb32397f9c2e77129&itemIGO=oecd&itemContentType=book

- OXFAM, 2022. Diccionario de cuidados. https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2022/06/DICCIONARIO-DE-CUIDADOS_OXFAM_20junio.pdf
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF, 2023). <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/>
- Quiroga-Martínez, F., & Fernández-Vázquez, E. (2021). Education as a key to reduce spatial inequalities and informality in Argentinean regional labour markets. *Regional Science Policy & Practice*, 13(1), 177–189.
- Thaler, R. H. (1994). Psychology and savings policies. *The American Economic Review*, 84(2), 186-192.
- Thaler, R. H., & Benartzi, S. (2004). Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving. *Journal of political Economy*, 112(S1), S164-S187.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). Nudge: improving decisions about health, wealth, and Happiness, 6, 14-38.
- Vanguard, 2022. How America Saves, <https://www.vanguardmexico.com/en/insights/vanguard-insights/how-america-saves>
- Vanguard, 2019. The replacement ratio: Making it personal. <https://personal.vanguard.com/pdf/ISGRR.pdf>
- Vanguard, 2023. Secure act 2.0. <https://corporate.vanguard.com/content/corporatesite/us/en/corp/articles/how-secure-2-reform-affects-retirement.html>
- Vanguard, How much should you be saving? <https://investor.vanguard.com/investor-resources-education/retirement/savings-how-much-to-save-for-retirement#:~:text=Working%20your%20way%20up%20to,of%20what%20you'll%20need>.
- Villagómez, F. A. (2014). El ahorro para el retiro. Una reflexión para México. *El trimestre económico*, 81(323), 549-576.
- Villagómez, F. A., & González, A. (2014). El efecto del alfabetismo financiero en el ahorro para el retiro en México (No. DTE 576).
- World Economic Forum (WEFORUM, 2022). Brazilians are adopting digital payments faster than anyone else – what lessons can we learn? <https://www.weforum.org/agenda/2022/05/brazilians-are-adopting-digital-payments-faster-than-anyone-else-what-lessons-can-we-learn/>

Encuestas

Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF, 2021)

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2T2022)

Encuesta Nacional sobre el Nivel de Vida en los Hogares (ENNVIH, 2005)

Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso del Tiempo (ENDUTIH, 2021)

Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT, 2019)

Páginas web

<https://www.condusef.gob.mx>

<http://www.imss.gob.mx/>

<https://amafore.org/>

<https://www.gob.mx/cnbv>

<https://www.gob.mx/cnsf>

<https://www.gob.mx/consar>

<https://www.gob.mx/issste>

<https://www.inegi.org.mx/>

<https://www.dof.gob.mx/#gsc.tab=0>

Nota: Los documentos de las páginas web fueron recuperadas entre el 14 de noviembre de 2022 y el 5 de enero de 2023.

Análisis y
recomendaciones
**de política pública
del ahorro para el
retiro en México**

Vanguard

