

Primer foro de pensiones y fondos generacionales

Oscar Turián Guzmán Ramos
Paola González Almaraz
(Coordinadores)



Cristian Miguel Acosta García
Héctor Maggi Conte
Mónica Gabriela Robles Cortés
Roberto Antonio Rodríguez Escobar
Juan Antonio Rodríguez Hernández



CISS

Conferencia ♦♦♦
Interamericana de
Seguridad Social

MEMORIAS 4



CISS

Conferencia ♦ ♦ ♦
Interamericana de
Seguridad Social

CISS

Conferencia ♦ ♦ ♦
Interamericana de
Seguridad Social

Presidencia

Zoé Robledo Aburto

Secretaría General

Pedro Kumamoto Aguilar

Dirección ejecutiva de vinculación y atención a la membresía (DEVAM)

Daniela Elizabeth Chávez Estrada

Coordinación de la obra

Oscar Turián Guzmán Ramos

Paola González Almaraz

Investigación y desarrollo

Cristian Miguel Acosta García

Héctor Maggi Conte

Mónica Gabriela Robles Cortés

Roberto Antonio Rodríguez Escobar

Juan Antonio Rodríguez Hernández

Subdirección Editorial

Valeria Cervantes García

Edición y corrección de estilo

Equipo editorial, CISS

Diseño y diagramación

Ana Laura García Zavala

Primer foro de pensiones y fondos generacionales

Memorias 4 es una publicación editada por la
Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

Primera edición, 2025

ISBN versión electrónica: **978-970-96880-3-0**

© Todos los derechos reservados.

San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, Magdalena Contreras,

C. P. 10200, Ciudad de México. Tel. 55 5377 4700

<https://ciss-bienestar.org/>

Se permite la reproducción parcial o total de este documento
siempre y cuando se cite la fuente debidamente.

Primer foro de pensiones y fondos generacionales

Coordinación de la obra

Oscar Turián Guzmán Ramos

Paola González Almaraz

Ponentes

Cristian Miguel Acosta García

Héctor Maggi Conte

Mónica Gabriela Robles Cortés

Roberto Antonio Rodríguez Escobar

Juan Antonio Rodríguez Hernández

Ficha catalográfica

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Primer Foro de Pensiones y Fondos Generacionales / coordinadores Oscar

Turián Guzmán Ramos, Paola González Almaraz. – México: CISS, 2025. - (Memorias; 4)

82 p.: il, gráficas; 26 cm.

Bibliografía p. 77-81.

ISBN 978-970-96880-2-3

ISBN 978-970-96880-3-0 (PDF)

1. Pensiones – Congresos. I. Guzmán Ramos, Oscar Turián, coord. II. González Almaraz, Paola, coord. III. t. IV. Ser.

368.40970 C239m. V.4 (local)

331.2520631 F727p 2025 (Dewey 21)

Citación sugerida:

Guzmán Ramos, O. T., & González Almaraz, P. (Coords.). (2025). *Primer foro de pensiones y fondos generacionales*. Memorias 4. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

Las opiniones expresadas en los capítulos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autoras y autores, y su publicación no implica que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) suscriba dichas opiniones. Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que se cite debidamente la fuente.

Acerca de las personas autoras

Cristian Miguel Acosta García

Es licenciado y maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con mención honorífica, y doctor en Innovación y Administración Educativa por el Centro Universitario de Ciencias e Investigación. Actualmente es doctorando en Derecho en la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de México, nivel 1.

Se desempeña como profesor de carrera y responsable del Seminario Permanente de Derechos Humanos de la UNAM, en la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán, espacio desde el cual ha dirigido investigaciones aplicadas con impacto nacional e interamericano. Asimismo, es profesor titular en la Escuela del Poder Judicial del Estado de México y cuenta con diversas publicaciones en materia de derechos humanos.

Ha trabajado en tribunales administrativos y en el Gobierno Federal. Es socio de Acosta García & Asociados, despacho especializado en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, que brinda asesoría pública y privada para la consolidación de planes, programas e iniciativas legislativas con perspectiva de derechos humanos a la sociedad civil y a organismos internacionales.

Entre sus reconocimientos destacan: Primer lugar en el Premio Nacional de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa; Cátedra Especial José Vasconcelos 2023-2024 en la UNAM; Primer lugar en el Premio Nacional de Innovación Educativa 2023, otorgado por universidades públicas y privadas del país; Becario Santander en Harvard Business Publishing, en su programa de innovación educativa.

Héctor Maggi Conte

Es un profesional destacado en el campo de la administración y las finanzas, con una trayectoria sólida de más de 18 años en la gestión de administradoras de pensiones complementarias. Es bachiller en Administración de Empresas con énfasis en Finanzas por la Universidad Autónoma de Centro América (UACA). Complementó su formación con un posgrado en Administración Funcional y una maestría en Administración de Empresas

en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), lo que consolidó su experiencia en el ámbito empresarial.

En su rol actual como gerente general de la OPC-CCSS, S. A., ha liderado con éxito la administración de pensiones complementarias, destacándose en la gestión de gobierno corporativo, riesgos y administración de portafolios. Su experiencia y habilidades han sido fundamentales para implementar estrategias efectivas y mantener la estabilidad y el crecimiento de la empresa.

Su trayectoria refleja un compromiso continuo con la excelencia en la gestión financiera y la administración estratégica, lo que lo posiciona como un líder influyente en su sector y como un referente en la administración de fondos de pensiones.

Mónica Gabriela Robles Cortés

Es actuario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde también obtuvo una maestría en Finanzas. Complementó su formación académica con diplomados en diversas áreas, como derivados financieros y análisis de inversiones. Actualmente ocupa el cargo de directora de Planeación en la Vicepresidencia Financiera de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Mónica ha desempeñado roles clave en instituciones financieras privadas, como Finamex Inversiones y Valmex, Casa de Bolsa. Asimismo, en el sector público, se ha desempeñado como directora de Inversiones en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Su experiencia incluye también la docencia en el ITAM, donde imparte, desde 2018, cursos relacionados con la administración de riesgos financieros en el Departamento de Actuaría.

Roberto Antonio Rodríguez Escobar

Se graduó como licenciado en Actuaría en la Universidad Anáhuac de México Norte y obtuvo una maestría en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social en la Universidad de Alcalá, España. Su carrera profesional inició en el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPPSFA), donde se desempeñó como actuario titular.

A lo largo de su trayectoria ha ocupado cargos clave en diversas instituciones, entre ellas ASSA Compañía de Seguros y Seguros e Inversiones, S. A. (SISA), donde se ha encargado de la gestión técnica, el análisis actuarial y la asesoría. Su experiencia abarca desde el diseño de productos y el cálculo de reservas técnicas hasta la consultoría en sistemas de pensiones y seguros privados.

Como miembro fundador de la Asociación Centroamericana de Actuarios (ACEA) y afiliado a la Asociación Actuarial Internacional (IAA), ha participado en numerosas capacitaciones y congresos internacionales, consolidándose como una figura relevante en el ámbito

actuarial latinoamericano. Asimismo, se ha desempeñado como docente en diversas instituciones educativas.

Su amplia experiencia en consultoría incluye contribuciones significativas en la evaluación actuarial de sistemas de pensiones y en el desarrollo de productos de seguros.

Juan Antonio Rodríguez Hernández

Es un especialista en administración pública y gestión estratégica de recursos humanos, con una destacada formación académica y una amplia trayectoria profesional. Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con diversas maestrías, entre ellas en Administración y Finanzas Públicas por la Universidad de Estrasburgo, en Derecho por la UNAM y en Letras Extranjeras por la Universidad de Poitiers. Su formación adicional incluye estudios en la Escuela Nacional de Administración de Francia y en el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP).

En el ámbito de la administración pública, ha ocupado cargos relevantes tanto en México como en el extranjero. Se desempeñó como director general de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Función Pública de México, donde lideró la creación de iniciativas como el Portal Nómina Transparente y programas de capacitación para personas servidoras públicas.

En el Gobierno de la Ciudad de México, fue director ejecutivo de Formación y director de Certificación y Concursos en la Escuela de Administración Pública. Asimismo, ha colaborado con el Ministerio de Educación Nacional de Francia y la Agencia Erasmus, además de impartir conferencias y docencia en instituciones como la UNAM y la Universidad de Poitiers.

Ha representado a México en foros internacionales, como el Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU y el Encuentro Iberoamericano de Escuelas de Capacitación de Funcionarias y Funcionarios Públicos..

Acercade las personas coordinadoras

Oscar Turián Guzmán Ramos

De nacionalidad mexicana, actualmente se desempeña como Subdirector de Vinculación y Atención a la Membresía en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), organismo internacional con sede en la Ciudad de México.

Es licenciado en Relaciones Internacionales, con especialidad en Política Diplomática, por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Cuenta con un Diplomado Internacional en Defensoría de Derechos Ciudadanos en materia de Seguridad Social, realizado entre Madrid (España) y la República Dominicana, en colaboración con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA), la Escuela de la Seguridad Social (ESS) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Asimismo, cursó el Diplomado en Derechos Humanos, con énfasis en la seguridad social como derecho humano, impartido por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) de la CISS.

Participó en la obra colectiva Estructuras en movimiento: flujos humanos, estabilidad en riesgo y la geometría del cambio económico, desarrollada en colaboración con la Universidad del Caribe y publicada en noviembre de 2025.

Paola González Almaraz

De nacionalidad mexicana, es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con formación académica complementaria en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), en Argentina.

Posee experiencia en coordinación administrativa, logística y de comunicaciones en proyectos vinculados con la inversión extranjera, la internacionalización de empresas mexicanas y la cooperación institucional a nivel internacional.

Actualmente se desempeña como Asistente de Vinculación Internacional en la Dirección Ejecutiva de Vinculación y Atención a la Membresía de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), donde colabora en el fortalecimiento de la comunicación con las instituciones afiliadas, la organización de reuniones y eventos estratégicos, así como en el seguimiento de iniciativas de financiamiento y de oferta académica.

Su perfil profesional se fortalece con formación adicional en Ceremonial y Protocolo, impartida por el Instituto Matías Romero (IMR).

Prólogo

Las pensiones constituyen uno de los pilares fundamentales para la protección social y para la construcción de sociedades más justas, estables y preparadas ante los cambios demográficos que atraviesa la región. En un contexto caracterizado por el acelerado envejecimiento poblacional, la creciente informalidad laboral y la necesidad de fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, resulta indispensable abrir espacios de análisis y diálogo que permitan comprender estos desafíos y vislumbrar alternativas viables y equitativas.

El **Primer foro de pensiones y fondos generacionales** surgió precisamente en este marco: como un esfuerzo colectivo para reunir a especialistas de distintos países, compartir experiencias recientes y examinar modelos emergentes que buscan responder, de manera innovadora, a las necesidades de las personas trabajadoras y futuras personas pensionadas. Desde los enfoques jurídicos y presupuestales hasta las estrategias de inversión en fondos generacionales, las ponencias reunidas en estas memorias muestran la complejidad de los sistemas de pensiones y la importancia de articular soluciones con fundamento técnico y perspectiva de derechos.

Con ello, se reconoce que garantizar pensiones adecuadas no es únicamente una cuestión financiera, normativa o administrativa, sino un compromiso social y ético con quienes han dedicado su vida al trabajo. Los aprendizajes compartidos por México, Costa Rica y El Salvador ilustran que no existe un modelo único, pero sí una convicción común: la necesidad de fortalecer mecanismos que aseguren una vejez digna, libre de incertidumbre y con acceso efectivo a la seguridad social.

Estas memorias reúnen el conocimiento, la reflexión y el intercambio generado durante el foro, con el propósito de convertirse en un referente para quienes diseñan, implementan o estudian políticas públicas en la materia. Aspiran, ante todo, a contribuir a una discusión informada y a la construcción de sistemas de pensiones más sólidos, inclusivos y sostenibles para las generaciones presentes y futuras.

Índice de contenido

Introducción	13
---------------------	-----------

Antecedentes	17
---------------------	-----------

MEMORIA 1

La seguridad social y los fondos generacionales: estándares de justiciabilidad

1. Introducción	19
2. La seguridad social como derecho autónomo y su evolución normativa	20
3. La justiciabilidad interamericana de la seguridad social y las pensiones	25
4. Países con fondos generacionales y justiciabilidad	29
5. Aprendizajes desde la justiciabilidad	31

MEMORIA 2

La planeación presupuestal y el diseño de políticas públicas ante los desafíos de las pensiones en México

Resumen	33
1. Introducción	33
2. El Presupuesto de Egresos de la Federación 2025	36
3. Ciclo presupuestal	37
4. El caso de México: implicaciones y retos	38
5. ¿Qué se requiere para una adecuada planeación presupuestal?	40
6. Reflexiones finales	40

MEMORIA 3

Sistema de pensiones en México

1. Introducción	42
2. Panorama del SAR	42
2.1. Estructura del sistema de pensiones en México	42
2.2. Visión general del Sistema de Ahorro para el Retiro	43
2.3. Régimen de inversión	44
3. Sostenibilidad financiera en México	46
3.1. Retos de la sostenibilidad financiera en México	46
3.2. Estrategias para asegurar la sostenibilidad financiera	48
3.3. Limitantes de la Reforma 1997	50
4. Reforma de pensiones 2020	50
4.1. Principales modificaciones de la Reforma 2020	50
4.2. Beneficios de la Reforma	51

4.3. Fondo de Pensiones para el Bienestar	53
4.4. Retos del SAR	54
5. Conclusiones	54

MEMORIA 4

Costa Rica: camino hacia Fondos Generacionales

1. Introducción	56
2. El Sistema Nacional de Pensiones está compuesto por cuatro pilares	56
2.1. Primer Pilar: Sistemas de reparto solidarios	56
2.2. Segundo Pilar: Fondos de pensiones obligatorios (ROP)	56
2.3. Tercer Pilar: Fondos de pensiones voluntarios (RVP)	57
2.4. Cuarto pilar: Régimen No Contributivo (RNC)	57
3. Principios para la transición a fondos generacionales	57
4. Hoja de ruta para la implementación de fondos generacionales en Costa Rica	58
5. Cambios a la cuenta individual	58
6. Distribución y concentración del saldo por Cohorte	59
7. ¿Por qué fondos generacionales?	60
7.1. Situación actual	60
7.2. Razones para no optar por multifondos	61
7.3. Fondos generacionales	62
7.4. Para la construcción del la trayectoria de inversión (<i>glidepath</i>)	62
8. Conclusión	63

MEMORIA 5

Herramientas del reparto para “viabilizar” la capitalización individual: experiencia de El Salvador

1. Introducción	65
2. El fideicomiso de obligaciones previsionales	65
3. La cuenta de garantía solidaria	67
4. El seguro previsional de invalidez y sobrevivencia	71
5. Reflexiones finales	73

Conclusión _____	75
-------------------------	-----------

Referencias bibliográficas _____	77
---	-----------

Introducción

Con base en los principios de la seguridad social, en 1952, el Convenio n° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estableció las normas mínimas para las nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica; prestaciones de enfermedad; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez; prestaciones por accidentes de trabajo; prestaciones familiares; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez; y prestaciones de supervivencia (OIT, 2012).

El Convenio se considera una herramienta para ampliar la cobertura de la protección social; sin embargo, su aplicación depende de cada país que lo ratifique. Esta condición ha generado grandes desafíos en la práctica, siendo la rama de vejez la que ha adquirido mayor relevancia en los últimos años, debido a la disminución de la tasa de natalidad y al aumento de la esperanza de vida, consecuencia de los avances médicos, el acceso a la tecnología y la educación. Esta situación evidencia la necesidad de adaptarse y afrontar retos como la sostenibilidad financiera de las pensiones y el acceso a la seguridad social como derecho humano.

En este contexto, es fundamental reconocer la seguridad social, y por ende las pensiones, como un factor esencial para garantizar los derechos sociales, económicos y políticos. Su evolución, reflejada en declaraciones y convenios como la Declaración de Filadelfia y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha consolidado las pensiones como un derecho sólido y justiciable, cuya protección implica la utilización de todas las alternativas disponibles. En el caso de las prestaciones de vejez, la evolución de la seguridad social ha identificado obligaciones que los Estados deben considerar, replicables en los marcos normativos de varios países.

De manera general, se ha establecido que las pensiones se sustentan en las fuentes, principios y criterios del *corpus iuris* internacional; que debe asegurarse el acceso a una pensión al cumplir la edad y los requisitos legales, mediante un sistema de seguridad social controlado por el Estado, ya sea público, privado o mixto; y que se debe garantizar que las prestaciones permitan condiciones de vida adecuadas y atención médica sin discriminación alguna. Es decir, se deben proporcionar condiciones accesibles y transparentes para obtener una pensión, entregarla oportunamente y contar con mecanismos efectivos de reclamo que garanticen justicia.

Asimismo, se ha hecho evidente la importancia de una buena planeación presupuestal de las políticas públicas relacionadas con las pensiones, pues permite proyectar escenarios futuros de implementación a partir del análisis del gasto presente y de la evaluación de lo ya ejercido. Ante el acelerado envejecimiento poblacional y el incremento del gasto público en pensiones, derivado de la creciente informalidad laboral y el cambio en las dinámicas

sociales y laborales, se vuelve cada vez más urgente un proceso de planificación para mejorar la sostenibilidad y eficiencia del sistema.

Ejemplos de estas estrategias se observan en México y Costa Rica, que han recurrido a alternativas como los fondos generacionales, los fondos de ciclo de vida o *Target Date Funds* (TDF), mecanismos de inversión diseñados para gestionar activos a largo plazo, ajustándose automáticamente al perfil de riesgo de las personas inversoras (futuros pensionados) según su edad o la fecha prevista de jubilación. Estos instrumentos representan una herramienta innovadora y equitativa, que se adapta a las necesidades de las nuevas generaciones sin poner en riesgo a quienes están próximos a jubilarse.

En México, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), creado en 1997, busca un equilibrio entre sostenibilidad financiera y cobertura social mediante un esquema de contribución definida, basado en cuentas individuales integradas por aportaciones del trabajador, el patrón y el gobierno. Dichas cuentas son gestionadas por instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR), que establece las reglas de inversión de los recursos.

Ante los retos de sostenibilidad financiera y la evolución del SAR, México ha implementado desde 2020 las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) generacionales. Este modelo cuenta con diez SIEFORES personalizadas según el año de nacimiento del trabajador, permitiendo que las personas afiliadas más jóvenes opten por inversiones más agresivas, mientras que quienes están próximos a jubilarse protejan sus ahorros mediante inversiones conservadoras.

Por su parte, Costa Rica ha impulsado los fondos generacionales con el objetivo de lograr mayor sostenibilidad, mejores pensiones y protección frente a riesgos financieros, mediante una estrategia que segmenta a las personas trabajadoras según su edad. Hasta ahora, toda la población costarricense, tanto aportantes como pensionadas, se encontraba en un único fondo de capitalización individual, generando distorsiones en la optimización de portafolios y volatilidad en los saldos de los pensionados, como ocurrió durante la crisis de 2022. Al seguir el ejemplo de México y ajustar la estrategia de inversión al ciclo de vida de las personas afiliadas, se logra un mayor beneficio o tasa de reemplazo para las personas más jóvenes y se reduce la exposición al riesgo de volatilidad.

En El Salvador, la capitalización individual por sí sola no ha garantizado una cobertura suficiente ni pensiones adecuadas. Por ello, se ha optado por combinar mecanismos propios del reparto, como el fideicomiso, en lugar de sustituir completamente el modelo solidario, sin que hasta ahora se implementen los fondos generacionales. Más allá del diseño o las herramientas técnicas, el objetivo es garantizar un sistema sostenible que responda a las necesidades de la población y cumpla con los principios internacionales de seguridad social.

En respuesta a esta situación y a las medidas adoptadas en distintos países de la región, el presente material tiene como objetivo plasmar el intercambio de conocimientos, mecanismos, modelos y experiencias de profesionales en políticas públicas sobre pensiones y fondos generacionales. Se busca analizar los sistemas básicos de financiación para la seguridad social en sus diversas ramas y su utilidad práctica de acuerdo con los beneficios a financiar, con un enfoque en sostenibilidad financiera.

Se incluyen las ponencias de las personas panelistas del **Primer foro de pensiones y fondos generacionales** para esclarecer las medidas y alternativas implementadas que garanticen el acceso a una pensión de calidad.

Como introducción al sistema de pensiones, el Dr. Cristian Miguel Acosta García, Profesor de Carrera de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, abordó el tema *La seguridad social y los fondos generacionales frente a los estándares de justiciabilidad*, acompañado por el Mtro. Juan Antonio Rodríguez Hernández, consultor especialista en políticas públicas y asuntos internacionales (CADEP), con la ponencia *La planeación presupuestal y el diseño de políticas públicas ante los desafíos de las pensiones en México*.

Como ente regulador, la Directora de Planeación de la CONSAR, Mtra. Mónica Gabriela Robles Cortés, presentó *Sistema de pensiones en México*. Finalmente, el Mtro. Héctor Maggi Conte, Gerente General de la OPC-CCSS, y el Act. Mtro. Roberto Antonio Rodríguez Escobar, Secretario General de la Asociación Centroamericana de Actuarios (ACEA), ofrecieron un panorama sobre reformas y aplicación de nuevas políticas con las ponencias *Costa Rica, camino hacia fondos generacionales y Esquemas de reparto en soporte a la capitalización individual*.

Las pensiones, como rama de la seguridad social, han sido desde siempre un elemento vital para garantizar una vejez digna y de calidad. Es indispensable que las oportunidades y deficiencias del sistema sean tema de interés general, al mismo tiempo que se mantenga un entorno jurídico y normativo que permita la correcta implementación de las reformas que acompañan la evolución de las dinámicas sociales y económicas de la región¹.

1 OIT. (2012). El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Recuperado de <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang-es/index.htm>

Antecedentes

Las pensiones desempeñan un papel primordial en la región y en el conjunto de instituciones que forman parte de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), ya que abordan una gama de temas cruciales y especializados para garantizar una vejez digna y estable. La creciente necesidad de asegurar condiciones adecuadas para las personas adultas mayores, quienes ya no forman parte activa del mercado laboral, representa un desafío de gran magnitud, así como la reducción de los riesgos de inversión de sus aportaciones para el retiro.

Este desafío requiere políticas diseñadas con precisión y una gestión de recursos eficiente y sostenible. En este marco, Costa Rica realizó un llamado a la CISS para trabajar en un proyecto que expusiera las reformas más recientes en pensiones y los innovadores fondos generacionales, al ser este tema uno de los más sólidos dentro de la Conferencia, con una red de especialistas y actuarios de toda la región que se encargan de brindar capacitaciones, asesoramientos y acompañamientos en diversas instituciones. .

Después de un estudio e investigación del tema, se detectaron reformas recientes en países como Costa Rica, El Salvador y México, además de especialistas de alto nivel dispuestos a colaborar en este esfuerzo conjunto. Así, la CISS organizó el **Primer foro de pensiones y fondos generacionales** con sede en la Ciudad de México, el 18 de septiembre de 2024.

Como se mencionaba anteriormente, el foro se estructuró conforme a las siguientes ponencias por parte de especialistas de la región:

- *La seguridad social y los fondos generacionales frente a los estándares de justiciabilidad*, a cargo del Dr. Cristian Miguel Acosta García, profesor asociado de la UNAM, plantel FES Acatlán.
- *La planeación presupuestal y el diseño de políticas públicas ante los desafíos de las pensiones en México*, por el Mtro. Juan Antonio Rodríguez Hernández, de CADEP.
- *Sistema de pensiones en México*, presentado por la Mtra. Mónica Robles, de CONSAR.
- *Costa Rica: camino hacia fondos generacionales*, por el Mtro. Héctor Maggi, de la OPC-CCSS

- *Herramientas del reparto para “viabilizar” la capitalización individual: experiencia de El Salvador*, presentado por el actuario y maestro Roberto Antonio Rodríguez Escobar, miembro de la Asociación Centroamericana de Actuarios (ACEA).

Posterior a las exposiciones, se desarrolló un conversatorio enriquecedor entre las personas expertas invitadas, quienes compartieron visiones y experiencias sobre estos enfoques innovadores y las perspectivas a futuro para la región. En este marco, se planteó la elaboración de un entregable que materializara los esfuerzos del foro, con el propósito de documentar las reflexiones, propuestas y conocimientos generados. Dichas memorias se constituyen como un recurso de consulta y aprendizaje para quienes diseñan políticas y estrategias que respondan a la urgente necesidad de reformar los sistemas de pensiones y fondos generacionales.

La creación de estas memorias no solo permitirá dar un seguimiento riguroso a los avances alcanzados en esta materia, sino que también contribuirá a sentar bases para un futuro con mayor protección social para las personas adultas mayores.

La seguridad social y los fondos generacionales: estándares de justiciabilidad

Cristian Miguel Acosta García²

Responsable del Seminario Permanente de Derechos Humanos

Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

1. Introducción

La seguridad social es un pilar esencial que ha fomentado la progresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Su importancia radica en que garantiza una vida digna, acceso a servicios de salud y recursos económicos suficientes y decorosos para transitar la última etapa de la vida en la vejez o, en su caso, para enfrentar contingencias que imposibiliten trabajar. En este sentido, la seguridad social proporciona certeza respecto a la disponibilidad de recursos económicos para afrontar tales circunstancias. Las pensiones y los fondos generacionales representan un mecanismo flexible y, en cierto sentido, novedoso en Latinoamérica, que puede otorgar de manera eficiente mayores recursos económicos a las personas beneficiarias.

El presente artículo retoma las reflexiones realizadas en el Primer foro de fondos generacionales de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y se estructura en torno a cuatro ejes temáticos:

1. La seguridad social como derecho autónomo y su evolución normativa bajo criterios universales e interamericanos.
2. La justiciabilidad interamericana del derecho a la seguridad social y las pensiones.
3. Análisis comparativo de países que han implementado fondos generacionales y mecanismos de justiciabilidad.
4. Aprendizajes desde la justiciabilidad para los fondos generacionales.

De esta manera, a partir de criterios de justiciabilidad directa de la seguridad social y las pensiones, se busca establecer parámetros que puedan ser identificados y aplicados por los distintos países de la región.

2 Profesor de carrera asociado C, coordinador del Seminario Permanente de Derechos Humanos del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAYED) de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y titular de la Cátedra Especial José Vasconcelos 2023-2025 de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

2. La seguridad social como derecho autónomo y su evolución normativa

La labor de la OIT y la *Declaración de Filadelfia* (1944) fue pionera en materia de seguridad social (Morales Ramírez, 2019), ya que buscó establecer ingresos básicos y prestaciones médicas completas. Tales estándares se complementaron posteriormente mediante la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), la cual, como instrumento constitutivo de la concepción moderna de los derechos humanos, consagró la idea de otorgar todos los derechos a todas las personas. El carácter vinculante de la Declaración surgió a través de dos tratados a nivel universal: el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), apoyado ideológicamente por Estados Unidos, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC, 1966), impulsado por la entonces Unión Soviética.

Esta división de los derechos en dos tratados, con impulsores ideológicos y políticos distintos, generó una evolución diferenciada entre los alcances y la aplicación de los derechos civiles y políticos, como la propiedad, la libertad de expresión, de tránsito, religiosa, vida o seguridad jurídica, frente a los denominados DESCAs, tales como la educación, la libertad académica, el trabajo, los derechos sindicales, la salud, la vivienda, el agua y, para los efectos de este artículo, la seguridad social. Tal diferenciación es relevante, ya que las cláusulas de cumplimiento de los DESCAs establecen amplias distinciones con los derechos civiles y políticos, lo que durante muchos años permitió una aplicación flexible y desligada de su justiciabilidad directa.

Ello puede observarse en el contenido de los artículos 2 del PIDESC y 26 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH, 1969), donde destacan las siguientes características:

1. Los Estados se comprometen a tomar medidas internas y de cooperación internacional, especialmente en materia económica y técnica, para cumplir con los DESCAs.
2. Los Estados harán uso del máximo de los recursos de que dispongan.
3. Su cumplimiento resulta progresivo.
4. El PIDESC incluso contempla una aplicación restrictiva, ya que permite que los países desarrollados, considerando su economía nacional, determinen los derechos económicos aplicables a personas que no sean connacionales.
5. La CADH establece una cláusula de derivación a otras normas, como la *Carta de la Organización de Estados Americanos* (Carta de la OEA) y sus reformas mediante Protocolos.
6. La justiciabilidad directa de los DESCAs en el Sistema Interamericano se alcanzó en 2015 mediante la aplicación del *Protocolo de San Salvador* (1988) con el caso *González Lluy y otros vs. Ecuador* (2015) y el artículo 26 del *Pacto de San José* con el caso *Lagos del Campo vs. Perú* (2017).

En el caso de los DESCAs, los Estados tienen la obligación de respetar los derechos al máximo de los recursos disponibles, demostrar que han realizado todos los esfuerzos posibles para cumplir con esas obligaciones mínimas y, en caso de insuficiencia, garantizar un disfrute más amplio mediante estrategias y programas de promoción, incluso de bajo costo, con políticas fiscales específicas o mediante la interacción con sectores privados.

Bajo este contexto, la seguridad social es un DESCa, un derecho autónomo cuya finalidad es asegurar a las personas una vida digna, salud y niveles económicos decorosos en su vejez o ante eventos que les impidan trabajar. Su importancia radica en garantizar de manera inmediata la dignidad de las personas mediante recursos económicos o en especie, con la intervención del Estado, para enfrentar circunstancias que les privan de su capacidad de ejercer plenamente otros derechos.

Por ello, independientemente de los modelos económicos y de la posible participación pública, privada o mixta, la seguridad social constituye un bien social y no debe considerarse una mercancía ni un mero instrumento de política económica o financiera (Observación General 19. El derecho a la seguridad social, artículo 9 del PIDESC, 2007), pues cumple una función redistributiva para reducir desigualdades y prevenir la exclusión social. En consecuencia, las labores de fiscalización y supervisión por parte del Estado deben ser permanentes y fomentar la progresividad en el ejercicio de este derecho.

Su ontología demuestra una amplia interdependencia con otros derechos y elementos concretos, que pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Tabla 1. Ontología del derecho a la seguridad social

Elementos	Características y contenido
Disponibilidad	Establecer y garantizar el funcionamiento de un sistema de seguridad social sostenible, con un marco jurídico y autoridades encargadas de su administración y supervisión
Riesgos e imprevistos sociales	Considera nueve ramas principales: <ol style="list-style-type: none"> 1. Atención a la salud 2. Enfermedad 3. Vejez 4. Desempleo 5. Accidentes laborales 6. Prestaciones familiares 7. Maternidad 8. Discapacidad 9. Sobrevivientes y huérfanos
Nivel suficiente	Provisión de recursos en efectivo o en especie, suficientes en importe y duración para garantizar derechos de protección, asistencia familiar, condiciones de vida adecuadas y salud

Accesibilidad	<p>Incluye cinco elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura: para todas las personas 2. Condiciones: razonables, proporcionadas y transparentes 3. Asequibilidad: considerar costos directos e indirectos que no comprometan el ejercicio de otros derechos 4. Participación e información: las personas beneficiarias deben poder participar, recabar, recibir y distribuir información de manera clara y transparente 5. Acceso físico a los servicios de seguridad social
Interdependencia	<p>Amplia interacción con otros derechos, especialmente para personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, adultas y adultos mayores, con vinculación a sistemas de cuidados</p>

Fuente: elaboración propia con base en la Observación General nº 19 del Comité DESC.

Ahora bien, como derecho autónomo, la seguridad social se fundamenta en un marco normativo internacional amplio y sólido, diseñado para garantizar la dignidad, el bienestar y la protección de todas las personas frente a riesgos sociales, el cual integra fuentes de *hard* y *soft law*, tanto universales como interamericanas.

En el plano universal, destacan los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establecen el acceso a la seguridad social como un derecho humano fundamental para asegurar un nivel de vida adecuado, con sustento obligatorio a través del PIDESC, particularmente en sus artículos 9 y 10, los cuales destacan la obligación de los Estados de implementar sistemas efectivos y progresivos de seguridad social, interpretados y ampliados mediante las Observaciones Generales 5, 6 y 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo criterios focalizados, deben resaltarse los artículos 11 y 13 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y el artículo 26.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que establecen disposiciones específicas para proteger a las mujeres, niñas y niños, asegurando su acceso equitativo a los sistemas de seguridad social. De igual manera, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1999), en sus artículos 27 y 54, subraya la necesidad de mantener los derechos de seguridad social en contextos de movilidad laboral transnacional.

Estos instrumentos se complementan con el Convenio 102 sobre Seguridad Social o normas mínimas (Convenio sobre la seguridad social [norma mínima], 102, 1952) y la Recomendación 167 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 167, 1983), que otorgan un marco esencial para la protección de los derechos relacionados con el trabajo. Asimismo, el Convenio 118 sobre Igualdad de Trato en materia de Seguridad Social (Convenio sobre la igualdad de trato [seguridad social], 118, 1962) refuerza la obligación de los Estados de ofrecer igualdad de acceso a beneficios a trabajadores nacionales y extranjeras.

Como estándar relevante en la interacción con entes privados dedicados a gestionar pensiones, cobra creciente importancia la implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, 2011), que amplían el alcance de la seguridad social al exigir que las empresas respeten los derechos humanos en todas sus operaciones y cadenas de suministro. Por ello, es indispensable la fiscalización constante por parte del Estado, así como garantizar el acceso equitativo, la sostenibilidad y la protección frente a posibles vulneraciones por parte de particulares, especialmente en esquemas novedosos como los fondos generacionales en sistemas que incluyen la participación pública y privada.

Por otra parte, focalizando el análisis en el sustento interamericano de la seguridad social como derecho humano, es indispensable considerar el artículo 26 de la CADH y los alcances de su cláusula de remisión a la Carta de la OEA (1948). En su artículo 3(j), se establece el compromiso de los Estados miembros con el desarrollo económico y social; el artículo 45(h) destaca la importancia de la seguridad social como condición necesaria para el progreso; y el artículo 46 establece el deber de los Estados de garantizar la seguridad social como parte integral del bienestar de sus ciudadanas y ciudadanos.

Tales estándares se complementan con el artículo 9 del Protocolo de San Salvador, que establece de manera explícita el derecho a la seguridad social como un componente esencial de los DESCAs, destacando su importancia para garantizar una vida digna y promover la igualdad. Esto se complementa con criterios emitidos a partir de la segunda década del siglo XXI, los cuales permiten la justiciabilidad de la seguridad social en el plano interamericano, primero de manera indirecta y posteriormente de manera directa.

Así, la evolución normativa de la seguridad social como derecho autónomo y su justiciabilidad interamericana puede esquematizarse en los siguientes términos:

Tabla 2. Evolución normativa del Derecho a la Seguridad Social

Año	Emisor	Tipo de documento	Características
1944	OIT	<i>Declaración de Filadelfia</i>	Establece la seguridad social que garantice ingresos básicos a quienes los necesiten y la prestación de asistencia médica completa (artículo III, f)
1948	ONU	<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i>	Reconoce la seguridad social como indispensable para la dignidad humana (artículo 22)

1948	OEA	<i>Carta de la OEA</i>	Reconoce que para la plena realización del ser humano es necesario un desarrollo económico que considere, entre otros elementos, una política eficiente de seguridad social y la armonización de la legislación social en Latinoamérica (artículos 45 h y 46)
1948	IX Conferencia Internacional Americana	<i>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</i>	Reconoce el derecho a la seguridad social para hacer frente a la desocupación, vejez, incapacidad y garantizar medios de subsistencia (artículo XVI)
1952	OIT	<i>Convenio 102 sobre Seguridad Social</i>	Establece normas mínimas para la protección social en áreas como enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y desempleo
1966	ONU	<i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)</i>	Reafirma el derecho a la seguridad social como esencial para el desarrollo económico y social (artículo 9)
1969	OEA	<i>Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)</i>	Mediante la cláusula de derivación, reconoce la seguridad social en los derechos económicos, sociales y culturales con progresividad (artículo 26)
1988	OEA	<i>Protocolo de San Salvador</i>	Reconoce el derecho a la seguridad social en el ámbito interamericano, considerando algunos de sus elementos constitutivos (artículo 9)
2003	Corte IDH	<i>Cinco Pensionistas vs. Perú</i>	Justiciabilidad indirecta. Declara violaciones a la seguridad jurídica y propiedad por falta de pago de pensiones
2007	Comité DESC de la ONU	<i>Observación General No. 19</i>	Otorga contenido interpretativo al artículo 9 del PIDESC para establecer la ontología de la seguridad social
2009	Corte IDH	<i>Acevedo Buendía y Otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú</i>	Justiciabilidad indirecta. Abre discusión sobre regresividad de los DESCAs, pero solo declara violaciones a la seguridad jurídica y propiedad por falta de pago de pensiones
2015	OEA	<i>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores</i>	Reconoce el derecho de las personas mayores a la seguridad social para llevar una vida digna, considerando un ingreso conforme a sistemas de seguridad social y mecanismos flexibles de protección social (artículo 17)

2017	Corte IDH	<i>Lagos del Campo vs. Perú</i>	Justiciabilidad directa. Primera sentencia que hace justiciable el artículo 26 de la CADH por violaciones a la estabilidad laboral. Argumenta que se afectaron los beneficios derivados de la seguridad social al no contar con estabilidad laboral
2019	Corte IDH	<i>Muelle Flores vs. Perú</i>	Justiciabilidad directa. Primera vez que la Corte se pronuncia sobre el derecho a la seguridad social y, en particular, sobre el derecho a la pensión de manera autónoma como DESCAs
2019	Corte IDH	<i>Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT)</i>	Justiciabilidad directa. Violaciones al artículo 26 de la CADH por no garantizar pensiones como parte de la seguridad social

Fuente: elaboración propia.

3. La justiciabilidad interamericana de la seguridad social y las pensiones

Como se ha mencionado, la seguridad social constituye un DESCAs y, por lo tanto, su justiciabilidad estuvo limitada. Incluso a inicios del siglo XXI se consideraba que no era posible ni necesario analizarla como un derecho autónomo, pues cualquier controversia en la materia podía resolverse a partir de violaciones a otros derechos de carácter civil y político, como la seguridad jurídica o la propiedad privada —bajo la figura de los derechos adquiridos—, así como a la protección judicial o a la igualdad y no discriminación (Ferrer Mac-Gregor, 2019).

De los casos que han llegado a la Corte IDH en materia de seguridad social, pueden identificarse dos etapas replicables a otros DESCAs. La primera corresponde a una justiciabilidad indirecta, sustentada en la interdependencia con los derechos civiles y políticos, en la que destacan: 1) *Cinco Pensionistas vs. Perú* (2003) y 2) *Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú* (2009). La segunda se refiere a una **justiciabilidad directa**, con especial relevancia en las sentencias: 1) *Lagos del Campo vs. Perú* (2017); 2) *Muelle Flores vs. Perú* (2019); 3) *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú* (2019); y 4) *Vera Rojas y otros vs. Chile* (2021).

Hecha esta diferenciación, resulta relevante advertir la evolución interpretativa que, entre 2003 y 2024, ha permitido realizar un análisis sobre la justiciabilidad directa de la seguridad social.

En el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*, se examinó la simplificación administrativa mediante la cual un ente público fue privatizado. Conforme con las reglas de transición aplicables, las personas trabajadoras optaron por que sus pensiones se nivelaran con las de trabajadoras y trabajadores en activo; sin embargo, el régimen fue modificado arbitrariamente, reduciendo sus ingresos en un 78%. Inconformes, agotaron las instancias jurisdiccionales internas, que concluyeron que debía respetarse la decisión de los pensionistas y realizarse los pagos completos. No obstante, el Estado peruano incumplió dichas sentencias. En este contexto, la Corte IDH resolvió en 2003 que no era necesario pronunciarse sobre los alcances de la seguridad social, pues consideró que cinco casos individuales no ameritaban un pronunciamiento sobre un DESCAs.

En consecuencia, la Corte declaró a Perú responsable únicamente por la vulneración del derecho a la protección judicial y a la propiedad privada, al considerar que la pensión forma parte de la propiedad y del patrimonio de las personas pensionistas. Sin embargo, esta decisión resultó limitada y un desacierto, ya que no consideró que los procedimientos, plazos y complejidades para llevar un caso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) permitían inferir un problema sistémico en Perú, más allá de cinco casos individuales. Así lo evidencian casos posteriores, tal como lo señala Vidal Bermúdez (2019), quien lo denomina un “déficit de cumplimiento del derecho a la pensión en Perú”.

Por su parte, el caso *Acevedo Buendía y otros* involucró a 273 personas jubiladas que se acogieron a un sistema de pensión nivelable y progresiva. No obstante, tras reformas legales y simplificaciones orgánico-administrativas, sus pensiones fueron reducidas. Al agotar las instancias internas, la Corte Suprema de Perú ordenó el pago retroactivo, lo que no se cumplió, motivo por el cual recurrieron al SIDH. En 2009, la Corte IDH dictó sentencia con dos elementos destacados: en primer lugar, reconoció su competencia para analizar violaciones al artículo 26 de la CADH, incluyendo medidas regresivas en materia de DESCAs, lo que representó un avance interpretativo. Sin embargo, dado el contexto del caso, estimó que lo exigido era únicamente el pago íntegro de las pensiones y el cumplimiento de sentencias nacionales, por lo que no analizó violaciones al derecho a la seguridad social y solo declaró transgredidos los derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica.

La **justiciabilidad directa** constituye un criterio interpretativo relativamente reciente, que inició con el caso *Lagos del Campo vs. Perú* (2017). Alfredo Lagos del Campo era trabajador de una empresa privada y líder de asociaciones laborales; como parte de sus actividades, denunció públicamente posibles injerencias de los empleadores en las asociaciones de trabajadores, motivo por el cual fue despedido y no pudo acceder a los beneficios derivados de una pensión, pues aún le faltaban cinco años de cotización.

En este caso, la Corte IDH concluyó por primera vez que era necesario realizar un análisis de los DESCAs y declaró a Perú responsable por la violación del derecho a la estabilidad laboral, vinculando de manera interdependiente los beneficios de la seguridad social. Esta sentencia ha sido considerada un **parteaguas**, pues por primera vez desde la creación

del SIDH un país fue condenado directamente por no cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 26 de la CADH. Además, permitió iniciar discusiones sobre los DESCAs y evidenció la interdependencia entre derechos como el trabajo, la estabilidad laboral, la seguridad social y las pensiones.

El desarrollo interpretativo de la seguridad social se consolidó con la sentencia *Muelle Flores vs. Perú* (2019), en un contexto similar al de casos anteriores: simplificaciones orgánico-administrativas que generaron regímenes transitorios en los sistemas de pensiones, incumplimiento de decisiones favorables a las personas pensionadas, agotamiento de recursos internos y sentencias nacionales incumplidas. La diferencia sustancial es que la Corte reconoció, por primera vez en su historia, la oportunidad de pronunciarse sobre el derecho a la seguridad social, y en particular sobre el derecho a la pensión, de manera autónoma como parte integrante de los DESCAs, estableciendo pautas interpretativas relevantes.

En cuanto a la seguridad social, la Corte **identifica elementos de exigibilidad inmediata y obligaciones de carácter progresivo**. Los primeros implican adoptar medidas eficaces que garanticen la igualdad, considerando que las pensiones se perciben generalmente en una etapa de la vida en que se ha dejado de trabajar, se es adulto mayor y se requiere cubrir gastos básicos para llevar una vida digna, accesible y bajo parámetros de inmediatez y celeridad reforzada. Las obligaciones de carácter progresivo corresponden a la naturaleza de los DESCAs, orientadas a lograr la plena efectividad del derecho en la medida de los recursos disponibles y a evitar medidas regresivas.

Respecto a las **pensiones**, la Corte identifica múltiples obligaciones replicables en los marcos normativos de la región:

1. Las pensiones deben sustentarse en las fuentes, principios y criterios del *corpus iuris* internacional (Medina, 2019).
2. Debe asegurarse el acceso a una pensión al cumplir la edad y requisitos legales, mediante un sistema de seguridad social controlado por el Estado, ya sea público, privado o mixto.
3. Las prestaciones deben garantizar condiciones de vida adecuadas y acceso a atención médica sin discriminación.
4. Se deben proporcionar condiciones accesibles y transparentes para obtener una pensión, con cotizaciones asequibles e información clara sobre derechos.
5. Las pensiones deben entregarse oportunamente y sin demoras.
6. Deben existir mecanismos efectivos de reclamo para garantizar justicia y ejecución de decisiones favorables.

Por tal motivo, *Muelle Flores vs. Perú* constituye la sentencia base en el SIDH para considerar la **justiciabilidad directa** de la seguridad social y, de manera específica, de las pensiones. Tales parámetros fueron reiterados en la sentencia de la *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria*

(*ANCEJUB-SUNAT*) vs. *Perú* (2019), en la que la Corte reafirma que la seguridad social y las pensiones son derechos derivados del artículo 26 de la CADH, en relación con la Declaración Americana y su interacción con instrumentos del ámbito universal y de la OIT, así como con las observaciones generales del Comité DESC. Además, se reconoce su amplia interdependencia con otros derechos, como la vida digna, la propiedad privada y la seguridad jurídica.

Finalmente, para efectos de este artículo cobra relevancia el caso *Vera Rojas vs. Chile* (2021). Este caso se refiere a Manuela, una niña con síndrome de Leigh que provoca pérdida de habilidades psicomotoras, afectaciones en su capacidad cognitiva, limitaciones auditivas y de contacto social, además de episodios de epilepsia. Manuela requería atención especializada y cuidados paliativos pediátricos. Siguiendo el modelo público-privado chileno de salud, sus padres optaron por atención en instituciones privadas. Sin embargo, la institución privada, al identificar la necesidad de atención domiciliar especializada y costosa, suspendió los servicios con aquiescencia del Estado, modificando los parámetros normativos. En consecuencia, la Corte IDH determinó violaciones directas a los artículos 19 y 26 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* por afectaciones a la salud, la seguridad social y los derechos de la niñez.

Más allá de la interdependencia de derechos y la justiciabilidad directa de los DESC, la sentencia resulta relevante para considerar la interacción entre entes públicos y privados en los sistemas de seguridad social y salud de los países de la región. El papel del Estado se centra en regular, fiscalizar y supervisar la prestación de los servicios por parte de empresas privadas, reconociendo la importancia de directrices como los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas*.

Lo anterior establece los parámetros necesarios para la interacción entre entes públicos y privados que, en materia de pensiones y fondos generacionales, deben aplicarse por los Estados y las empresas privadas encargadas de estos servicios, especialmente en la implementación de sistemas novedosos como los fondos generacionales.

Por todo ello, dentro del SIDH se puede afirmar que **la seguridad social constituye un derecho autónomo**, cuya justiciabilidad directa inicia de manera reciente en 2019. Su finalidad es asegurar a las personas una vida digna, salud y niveles económicos decorosos en su vejez o ante eventos que les impidan trabajar. En consecuencia, constituye un bien social y no una mercancía ni un mero instrumento de política económica o financiera. Esto implica para los Estados obligaciones inmediatas y otras de carácter progresivo, así como la constante supervisión y fiscalización de particulares que participan en la materialización de estos derechos.

Además, en la región se observa la evolución e integración de derechos emergentes como el **Derecho al Cuidado**, que permite integrar en sus componentes y sistemas las pensiones conforme al ciclo de vida de las personas. Esta perspectiva constituye una visión vanguardista que deberá seguirse de cerca en los próximos años, especialmente

ante la implementación de sistemas de cuidados y la próxima opinión consultiva de la Corte IDH en la materia.

4. Países con fondos generacionales y justiciabilidad

Los fondos generacionales, también denominados fondos de ciclo de vida o *Target Date Funds* (TDF), son mecanismos de inversión diseñados para gestionar activos a largo plazo con un enfoque intergeneracional. Esto significa que ajustan automáticamente el perfil de riesgo de los inversores (futuros pensionados) según su edad o la fecha prevista para la jubilación. A medida que los individuos se acercan a la edad de jubilación, los fondos se vuelven más conservadores, reduciendo la exposición a activos de mayor riesgo y aumentando la participación en instrumentos más seguros (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2020).

Su implementación como herramienta para fortalecer las pensiones se ha desarrollado en diversos países del continente, con características específicas según el contexto de cada sistema de seguridad social conforme a la siguiente tabla:

Tabla 3. Países del continente americano con fondos generacionales

País	Año de implementación	Nombre de los fondos generacionales	Autoridad supervisora y/o fiscalizadora
Estados Unidos	Inicios desde 1990	<i>Target-Date Funds</i> fondos con fecha objetivo)	U.S. Department of Labor – Employee Retirement Income Security Act (ERISA)
Canadá	Inicios desde el año 2000	<i>Target-Date Funds</i>	Pension Benefits Standards Act – Canadá
México	2019	SIEFORES Generacionales	CONSAR – México
Costa Rica	Entrada en vigor en abril de 2025	Fondos Generacionales del ROP 2024-20	Superintendencia de Pensiones – Costa Rica
Colombia	Aprobada en junio de 2024, a implementarse en julio de 2025	Fondos Generacionales Multifondos (Fondo de Mayor Riesgo, Moderado y Conservador)	Colpensiones
Chile	En discusión en Poder Legislativo desde 2024	Multifondos AFP (con opción de fondos por edad). Fondos de ciclos de vida	Superintendencia de Pensiones – Chile

Fuente: elaboración propia.

Como puede advertirse, en el continente, Estados Unidos y Canadá son pioneros en la implementación de los fondos generacionales, mientras que Latinoamérica inicia hasta 2019 con México (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2020). Por su

parte, Costa Rica (2024) y Colombia (2024) planean implementarlos en 2025, y Chile, para 2024 (Subsecretaría de Previsión Social, 2024), se encuentra en discusión legislativa para su implementación.

Así, los fondos generacionales constituyen un mecanismo para garantizar el derecho a las pensiones, por lo que deben seguir los estándares ya desarrollados sobre el contenido y alcance del derecho a la seguridad social y a las pensiones. En caso de existir contradicciones, el hacer justiciable este derecho debe considerar el tipo de sistema de pensiones que exista: público, implementado por empresas privadas o mixto y, en el caso de participación de particulares, hacer efectivos los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Ahora bien, como podemos advertir, los fondos generacionales son relativamente recientes en Latinoamérica, por lo que, a la fecha de este artículo, no se han identificado aún casos en los que se hayan hecho exigibles. Sin embargo, en Estados Unidos hay una tendencia identificada que vale la pena analizar a través de casos como *Tibble vs. Edison* y *BlackRock LifePath Index Target Date Funds*.

En el caso *Tibble vs. Edison International* (2015) se analizó el cumplimiento de la Ley de Seguridad de Ingresos de Jubilación para Empleados (Employee Retirement Income Security Act –ERISA–) y los deberes de fiduciarios, pues se consideró que las empresas estaban ofertando fondos costosos que implicaban mayores gastos administrativos a pesar de existir opciones más económicas y con rendimientos similares. La Corte Suprema, en 2015, concluyó que las empresas deben monitorear permanentemente las inversiones y, en base a ello, modificar los parámetros existentes.

En el último lustro, cobra relevancia la inclusión de los fondos de fecha objetivo *BlackRock LifePath Index*, considerados en la Ley de Seguridad de Ingresos de Jubilación para Empleados ya citada. A partir de 2022, participantes de los planes 401(k) presentaron demandas colectivas contra empresas como Microsoft, Citigroup y Cisco, entre otras, bajo el argumento de que los fiduciarios incumplieron sus deberes al seleccionar y mantener los fondos de *BlackRock LifePath* a pesar de que tenían un menor rendimiento en comparación con otros fondos disponibles en el mercado, sugiriendo que la decisión de utilizarlos se basó únicamente en sus bajos costos, sin considerar un desempeño adecuado (Steyer Robert, 2022).

Deben destacarse dos momentos de las instancias jurisdiccionales: el primero, en el que las demandas fueron desechadas bajo el argumento de que los bajos rendimientos no eran razón suficiente para demostrar una falta de prudencia por parte de los fiduciarios. Así, en mayo de 2023, un tribunal de distrito desestimó la demanda contra Microsoft al concluir que las comparaciones de rendimiento presentadas no eran suficientes para tener por acreditada una inferencia plausible de imprudencia (Clark Joseph et al., 2023).

Por otro lado, en septiembre de 2023, un Tribunal de Distrito del Este de Virginia permitió que las demandas continuaran. Así, en el caso *Trauernicht vs. Genworth*, se consideró

que las alegaciones de los demandantes, reforzadas por la información obtenida, eran suficientes para considerar una posible falta de prudencia en la selección y monitoreo de los fondos *BlackRock LifePath Index*, destacando que los fiduciarios del plan podrían no haber evaluado adecuadamente el rendimiento de dichos fondos en comparación con alternativas más apropiadas y que no discutieron su desempeño, lo que derivó en una supervisión inadecuada (Hirschhorn Russell & Wesson Daniel, 2023).

Así, en Estados Unidos, la debida diligencia en la supervisión y fiscalización implica también la identificación de las mejores opciones de inversión, que no sean costosas para los beneficiarios y que les otorguen mayores rendimientos.

5. Aprendizajes desde la justiciabilidad

Como puede advertirse, la justiciabilidad directa de las pensiones y de la seguridad social es un tema relativamente reciente en la región. A pesar de contar con sistemas consolidados, la implementación de nuevos mecanismos, como los fondos generacionales, plantea retos que, desde experiencias previas, deben considerarse:

1. Los Estados deben cumplir con su obligación de supervisión y fiscalización a través de las autoridades creadas para tal efecto, pues sólo así se puede garantizar que los fondos, empresas, comisiones y servicios asociados cumplan con los estándares previamente establecidos y evitar malas prácticas.
2. La seguridad social debe ser entendida como un derecho fundamental, diseñado para promover el bienestar. Por tal motivo, las pensiones y los recursos que de ella se gestionen no deben ser considerados como mercancías sujetas únicamente a la lógica del mercado, sino como instrumentos esenciales para garantizar la dignidad y la justicia social, máxime que su utilización corresponde a personas adultas mayores que requieren de protección y celeridad reforzada.
3. En sistemas en los que intervienen entes públicos y privados, es fundamental aplicar los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, así como contar con un marco normativo adecuado que consolide la supervisión y fiscalización.
4. La seguridad social y los sistemas de pensiones deben cumplir con los estándares desarrollados tanto por el Comité DESC como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando parámetros de disponibilidad, niveles suficientes, accesibilidad, interdependencia y los riesgos e imprevistos sociales.
5. La justiciabilidad directa del sistema de pensiones debe considerarse como un mecanismo claro y previamente establecido en los marcos normativos a desarrollar, considerando que su cumplimiento debe guiarse por un principio de celeridad reforzada, pues, por regla general, cuando se hace uso de estos mecanismos es durante la última etapa de la vida, en la que, como personas adultas mayores, se requieren respuestas rápidas y efectivas para garantizar una vida digna.

6. La implementación de cualquier sistema de pensiones, incluidos los fondos generacionales, debe ir acompañada de educación financiera preventiva, de manera que toda la población, con independencia de su edad, conozca los beneficios, cómo funcionan los fondos, los costos asociados y pueda tomar decisiones informadas, permitiendo además la portabilidad entre empresas que presten los servicios respectivos.



La planeación presupuestal y el diseño de políticas públicas ante los desafíos de las pensiones en México

Juan Antonio Rodríguez Hernández³

Consultor en asuntos públicos e internacionales

CADEP, Consultoría en Políticas Públicas

Resumen

El documento aborda la importancia de la planeación presupuestal y programática en el marco de las políticas públicas relacionadas con las pensiones en México, desde una perspectiva metodológica y prospectiva que enfatiza el manejo de datos suficientes, pertinentes y actualizados para la proyección de escenarios poblacionales y presupuestales en un contexto global cambiante.

1. Introducción

La viabilidad de una política pública depende de varios factores, entre los cuales podemos señalar, al menos, tres: **un buen diseño, una capacitación adecuada de las personas servidoras públicas encargadas de implementarla** —lo cual se vincula con aspectos de profesionalización— y, finalmente, **una difusión dirigida tanto a las personas beneficiarias como a las personas operadoras responsables de su aplicación**.

No obstante, incluso si tales elementos existen, no podrían mobilizarse sin la disponibilidad de un presupuesto adecuado y suficiente que permita implementar la política pública y alcanzar sus objetivos y metas. Por consiguiente, una planeación presupuestal basada en datos, información, análisis y prospectiva resulta fundamental. Es decir, la planeación se sustenta en escenarios proyectados a partir de datos y expectativas que se traducen en metas y objetivos, así como en capacidades institucionales.

3 Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), titulado con mención honorífica; egresado de la Escuela Nacional de Administración de Francia, donde obtuvo el Diploma Internacional en Administración Pública con mención cum laude; maestro en Administración y Finanzas Públicas por la Universidad de Estrasburgo, Francia; maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; con maestría en Letras Extranjeras por la Universidad de Poitiers, Francia, y titular del Certificado BELC, especialidad en políticas sectoriales educativas, otorgado por la Universidad de Nantes y el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP) de Francia. Ha realizado, además, diversas formaciones en El Colegio de México, la Universidad de Beijing (BLCU, China), el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Periodistas (CFPJ, París, Francia) y la Escuela Superior de Ciencias Económicas y Comerciales (ESSEC, París, Francia).

Cabe recordar que la materia presupuestal reviste un carácter particular dentro del ciclo de las políticas públicas, pues se desarrolla en tres momentos que coexisten casi de manera paralela:

1. El **ejercicio presupuestal**, relativo al gasto, que se desarrolla en el momento presente.
2. La **planeación presupuestal** —propriadamente dicha—, proyectada hacia el futuro a partir de previsiones de gasto.
3. La **revisión o verificación de lo ejercido**, que constituye, en estricto sentido, la evaluación del presupuesto bajo una perspectiva que trasciende el ámbito puramente contable y se orienta a responder las siguientes preguntas: ¿Se lograron las metas y objetivos planteados? ¿Se ejerció debidamente el gasto?

Así pues, la complejidad resulta evidente: se ejerce el presupuesto mientras se planea lo que vendrá, aún si no ha concluido el ejercicio presupuestal, y se responde a eventuales auditorías o revisiones del gasto de ejercicios anteriores. Al mismo tiempo, se informan los resultados obtenidos en la implementación de las políticas públicas y su correspondiente gasto; por ello, estas y el presupuesto van de la mano de forma indisoluble, tanto en su diseño como en su implementación.

Teniendo esto en mente, y a manera de antecedentes, vale la pena considerar al menos dos elementos adicionales que pueden servir como premisas a lo que aquí se expone:

1. Un contexto mundial de aumento demográfico de personas de 65 años o más. De manera particular, en México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima que, para 2050, dicha población será de casi 25 millones de personas, es decir, más del doble de la cifra actual.
2. Al mismo tiempo, en los últimos años —específicamente durante el sexenio 2018-2024— se registraron incrementos en los montos de apoyo para las pensiones de personas adultas mayores de 65 años debido a reformas al marco normativo vigente en la materia.

A lo anterior se suma que, a nivel global, la tasa de crecimiento de las personas adultas mayores es mayor que la de cualquier otro grupo etario. De hecho, actualmente, casi 58 millones de personas alcanzan los 60 años anualmente en todo el mundo.

Asimismo, conviene considerar cambios de suma importancia, como la combinación del descenso de la fecundidad y la mortalidad. Esto permite, por un lado, una desaceleración en el crecimiento poblacional, pero, por otro, genera una reducción en la población en edad productiva y reproductiva, acompañada de un incremento en el número de personas potencialmente dependientes. Con este panorama, podemos imaginar los desafíos que ello implica para las finanzas públicas y los problemas que enfrentarán las generaciones futuras.

Adicionalmente, debe contemplarse la economía informal, desarrollada principalmente por personas jóvenes, así como los cambios en las dinámicas sociales, donde un mayor número de mujeres prioriza sus carreras respecto de los roles de género asignados cultural y tradicionalmente. De hecho, considerando el horizonte 2030, alrededor del 45% de las mujeres entre 25 y 44 años serán solteras y sin hijos, lo cual modificará de manera sustantiva las tendencias económicas, las políticas y condiciones laborales y, sin duda, la percepción social de instituciones como el matrimonio y la maternidad.

Si trasladamos esto a la realidad mexicana, es necesario agregar datos relacionados con la salud de las personas, la esperanza de vida —particularmente después de la pandemia por COVID-19—, el aumento de la edad de jubilación, el acceso a la vivienda y a la seguridad social, por mencionar solo algunos elementos. Pero también —y esto constituye el motivo del presente documento— se deben considerar los factores relacionados con el gasto público destinado a pensiones y las metodologías propias del proceso de planeación e integración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De manera específica, cabe señalar que la universalización de las pensiones y el aumento del monto de apoyo de la Pensión del Bienestar durante el gobierno 2018-2024 son solo dos elementos con impacto directo en el presupuesto y resultan útiles para reflexionar sobre su sostenibilidad, tema que se abordará más adelante.

Estos antecedentes —que funcionan como elementos contextuales— evidencian la necesidad de realizar procesos de planeación eficientes a fin de incrementar, entre otros aspectos, los ingresos del Estado. De no hacerlo, podría generarse un endeudamiento constante, con los riesgos que ello implica. Para dimensionarlo, cabe señalar que, en 2024, el presupuesto aprobado para el pago de pensiones contributivas y no contributivas representó el 27.3% de los ingresos totales del gobierno, el 22% del gasto neto total y el 5.5% del PIB.

Además, en México debe considerarse la cantidad de actores que otorgan pensiones a nivel federal, así como la existencia de subsistemas estatales y municipales, lo que resulta en un monto sumamente elevado destinado a pensiones que requiere ingresos constantes. Al mismo tiempo, se cuenta con un sistema tan disperso que dificulta el cálculo del pasivo pensionario para los años siguientes, debido a la falta de un sistema de datos e información compartido y metodologías homogéneas, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazo.

Ante tales escenarios, la planeación presupuestal y las proyecciones de gasto resultan indispensables como herramientas de análisis y prospectiva que acompañen y den viabilidad a las políticas públicas destinadas a enfrentar los desafíos futuros de las pensiones en México. De ahí la importancia de contar con información y datos oportunos, pertinentes, confiables, verificables y actualizados.

2. El Presupuesto de Egresos de la Federación 2025

En primer lugar, es necesario señalar que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2025 tiene un calendario de aprobación bastante particular. Para comprenderlo, se requieren dos elementos:

1. La reforma al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), realizada en febrero de 2014, que modificó la fecha de asunción al gobierno del nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal, estableciéndose el 1º de octubre en lugar del 1º de diciembre, como se hacía anteriormente.
2. Esta reforma incluyó también la fracción IV del artículo 74, que establece una nueva fecha de entrega de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el año de inicio de cada nueva gestión, fijando como fecha exacta el 15 de noviembre y como fecha límite de aprobación el 31 de diciembre del mismo año. Anteriormente, esto ocurría en septiembre de cada año.

Se señala esta particularidad porque, al considerar los tres momentos presupuestales comentados al inicio de este documento, el nuevo gobierno se instala aún con tres meses de ejercicio fiscal corriendo, periodo durante el cual debe ejercer el gasto, aprobar un proyecto de presupuesto en tiempos diferentes a los anteriores y, llegado el momento, atender la revisión de la cuenta pública que se heredó de la administración previa.

Por ello, resurge la importancia de los datos y la información, ya que permiten problematizar y proyectar hacia el futuro inmediato y mediano, es decir, generar prospectiva.

En efecto, las políticas públicas requieren no solo conocer los datos, sino también los actores, los medios (normativos, presupuestarios, financieros) y las capacidades institucionales, a fin de proyectar la viabilidad de sus postulados.

En este caso, hay datos específicos sobre México durante 2024 que conviene destacar:

- El presupuesto aprobado para el pago de pensiones contributivas y no contributivas (1.99 billones de pesos) representa el 27.3% de los ingresos totales del gobierno, el 22% del gasto neto total y el 5.5% del PIB.
- Es necesario considerar la cantidad de actores que otorgan pensiones a nivel federal, así como todos los subsistemas a nivel estatal y municipal.
- Lo anterior da lugar a:
 - » Un monto sumamente elevado destinado a pensiones, que requiere ingresos constantes.
 - » Un sistema tan atomizado que dificulta el cálculo del pasivo pensionario para los años siguientes, poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

3. Ciclo presupuestal

Como hemos afirmado en repetidas ocasiones, la materia presupuestal transita, al menos, por tres momentos: la planeación, que proyecta hacia el futuro; el ejercicio, monitoreo y seguimiento, que se encuentran en el presente; y la evaluación y rendición de cuentas, que refieren al pasado.

Sin embargo, en estricto sentido, el ciclo presupuestal puede desglosarse en varias etapas, que se identifican de la siguiente manera:

1. **Planeación:** a partir de diagnósticos se establecen objetivos específicos y metas a cumplir con el ejercicio presupuestal.
2. **Presupuestación:** identificación de los diversos elementos y componentes que permitirán la implementación de las políticas públicas y sus respectivos programas, a través del establecimiento de matrices de marco lógico e indicadores, entre otros.
3. **Ejercicio y control:** erogación mediante los sistemas y procedimientos institucionales.
4. **Seguimiento:** verificación del cumplimiento de objetivos y corrección de desviaciones para lograr resultados efectivos.
5. **Evaluación:** análisis de los resultados y comprobación del logro de objetivos y del debido ejercicio del gasto.
6. **Rendición de cuentas:** obligación de informar sobre los resultados de la gestión de manera transparente y accesible.

En este apartado, nos centraremos en la **planeación**, específicamente en la planeación presupuestal. Para esta etapa del ciclo, los datos y la información resultan indispensables, ya que permiten realizar un ejercicio de análisis orientado a incidir de manera eficiente en la planeación presupuestal y definir, en su caso, la necesidad de incrementar los ingresos del Estado.

De hecho, con las premisas analizadas, la necesidad de incremento resulta evidente; de lo contrario, podría generarse un endeudamiento constante e insostenible.

Bajo esta perspectiva, para la planeación presupuestal conviene plantearse dos preguntas:

1. ¿Con qué información contamos?
2. ¿Cómo se utiliza dicha información y los datos disponibles?

Para responder a la primera cuestión, en el tema que nos ocupa, se requiere verificar si se cuenta con información suficiente para identificar y caracterizar a la población, determinar sus necesidades y, en consecuencia, diseñar e implementar políticas públicas que las atiendan, incluyendo la capacitación de las personas responsables de su operación.

En cuanto a la segunda cuestión, es evidente que los datos y la información se utilizan para realizar diagnósticos que permitan la creación de políticas públicas, su posterior evaluación y la elaboración de presupuestos adecuados a la situación identificada.

4. El caso de México: implicaciones y retos

Para comprender la actualidad de las pensiones federales en México, es necesario señalar que más de la mitad de la población económicamente activa labora de manera informal, lo cual dificulta el acceso a una pensión contributiva. Al respecto, las instituciones de seguridad social y las pensiones contributivas se conforman principalmente por el IMSS, que agrupa al 75% de los pensionados, así como por el ISSSTE, ISSFAM, PEMEX, CFE y los diversos regímenes estatales y municipales. No obstante, para atender la necesidad de quienes no se contemplan en dichos esquemas, existen programas como la **Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)**.

Este programa es de suma importancia por varias razones, pero enfoquémonos en lo esencial: cada año hay más pensionadas y pensionados como consecuencia del envejecimiento demográfico. Asimismo, no debe olvidarse que, en el caso de las pensiones contributivas, su incremento anual se relaciona con la actualización por inflación; en tanto que, en las no contributivas, el aumento se vincula de manera directa al incremento de los montos, pudiendo recibirlas todas las personas mayores de 65 años.

De hecho, de 2018 a 2024, el gasto en pensiones contributivas creció 41%, mientras que para la PBAM el incremento fue de 879%, lo cual tuvo como consecuencia que, mientras en 2018 el 95.7% del gasto total en pensiones estaba destinado a las pensiones contributivas, para 2024 esta proporción se redujo a 76.3%.

Por su parte, durante el mismo periodo (2018-2024), el incremento del gasto en generación de transición fue de 66.1%, y el de generación Afore de 54.1%. En este orden de ideas, se proyecta que en los siguientes 20 años ambos gastos seguirán creciendo, ya que la generación de transición alcanzaría su máximo entre 2035 y 2040, mientras que la generación Afore continuará aumentando conforme la población se pensione por contribución definida.

Ante este panorama, queda clara la necesidad de planear considerando la interrelación de datos como el crecimiento poblacional, las proyecciones de esperanza de vida, la expansión de la población económicamente activa, la recaudación y las enfermedades —pensando en el sistema de salud o el sistema nacional de cuidados, por mencionar sólo dos ejemplos— con las finanzas públicas.

Así, se identifican varios desafíos: el gasto en pensiones contributivas y generación de transición será mayor, por lo que se requerirá un incremento en la recaudación y un diseño presupuestal distinto. Asimismo, el crecimiento de la PBAM exigirá garantizar sus fuentes de financiamiento para asegurar su sostenibilidad.

Ante esto, el Gobierno de México ha planteado dos elementos clave:

1. La **reforma del 30 de abril de 2024**.
2. El **Decreto del Fondo de Pensiones para el Bienestar**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de mayo de 2024.

Adicionalmente, la entonces candidata presidencial, Claudia Sheinbaum, propuso un programa que otorgue un apoyo bimestral equivalente a la mitad de la pensión de las personas mayores de 65 años para mujeres entre 60 y 64 años de edad. En este sentido, resulta evidente que las promesas de campaña y los compromisos adquiridos a nivel normativo implicarán desafíos en el diseño de políticas públicas. La visión política perfila el rumbo de la nación, mientras que las personas servidoras públicas —quienes ejercen la administración pública— deben dar viabilidad a dichas promesas mediante políticas públicas implementables.

No obstante, en materia de recaudación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público generalmente presupuesta a la baja, lo cual se combina con el financiamiento de otros derechos, como la salud y la educación, y con un aumento del endeudamiento.

Ahora bien, veamos datos concretos: considerando únicamente la dinámica poblacional y la actualización de montos por inflación, para 2030 se destinaría el 7.1% del PIB al pago de pensiones de todo tipo. Si se incorporan la reforma y el Decreto antes señalados, y asumiendo que el aumento de la PBAM ha sido del 15% anual, para 2030 el gasto alcanzaría el 7.8% del PIB en pensiones. En tanto, si se incluye a todas las personas adultas mayores de 60 años, el porcentaje sería de 7.7%.

En otras palabras, destinar al menos el 7% del PIB a pensiones tiene consecuencias directas sobre la sostenibilidad del gasto y el financiamiento de otros derechos como la salud y la educación.

Esto plantea preguntas clave: ¿Cómo se logrará la cobertura completa? ¿Qué experiencias internacionales pueden servir de referencia? ¿Cuál será la población en los próximos años? ¿Qué tipo de empleos desarrollarán y con qué remuneraciones? ¿Qué niveles de cotización serán posibles?

El reto es evidente: ¿cómo dar viabilidad a estas propuestas mediante políticas públicas? ¿Cuál será el financiamiento requerido y cómo se obtendrá? ¿Qué mecanismos de implementación, monitoreo y seguimiento se establecerán?

Lo anterior reafirma la necesidad del uso de **inteligencia de datos** para proyectar el gasto en pensiones, calcular el costo de su implementación y garantizar su sostenibilidad, considerando también el impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento, elementos indispensables de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

5. ¿Qué se requiere para una adecuada planeación presupuestal?

Ante el escenario descrito, resulta evidente que es necesario realizar análisis de las **proyecciones de gasto**, así como de la evolución de escenarios e identificación de riesgos. Asimismo, se requiere dar seguimiento mediante el establecimiento de indicadores y un sistema de análisis de datos de fenómenos como los efectos en la salud de las personas y la mortalidad, a raíz de la pandemia por COVID-19. Todo esto implica la implementación de **sistemas de obtención y tratamiento de datos** que los haga comparables, actualizados y con criterios de pertinencia, calidad y confiabilidad.

En virtud de lo anterior, se requiere diseñar e implementar **políticas públicas basadas en información y datos verificados y verificables**, por ejemplo, en lo que respecta al crecimiento poblacional, el aumento de la esperanza de vida y la recaudación efectiva, entre otros indicadores.

Para que estos sistemas resulten exitosos y su operación sea efectiva, es indispensable la **profesionalización de las personas servidoras públicas** responsables de la planeación e implementación de estas políticas públicas y de los sistemas en los que se sustentan.

Al respecto, la profesionalización no se limita a aspectos técnicos relacionados con la operación o implementación de las políticas, ni únicamente con la planeación presupuestal, sino que también involucra la formación de personas comprometidas con el servicio público y con comprensión de la importancia de la materia. No se requiere únicamente capacitación o formación, sino permanencia en los puestos y continuidad en los procesos, acompañadas de **evaluaciones del desempeño** que permitan verificar si se logran los objetivos establecidos y, de no ser así, contar con la capacidad suficiente para reorientar las acciones.

Finalmente, es indispensable **fortalecer la coordinación entre los actores responsables de las pensiones** y, probablemente, realizar un **rediseño del esquema de colaboración** entre dichos actores, que incluya mecanismos eficientes para compartir información y datos confiables.

6. Reflexiones finales

Hoy en día tenemos acceso a gran cantidad de información; sin embargo, esta debe ser **cotejada y verificada** para confirmar su pertinencia, confiabilidad y calidad. Los informes y bases de datos oficiales parecen ser cada vez más inaccesibles e incluso, en algunos casos, su contenido podría no ser óptimo para la toma de decisiones y, mucho menos, para su evaluación.

Asimismo, no basta con contar con bases de datos actualizadas si estas no se gestionan de manera **sistematizada** mediante plataformas que garanticen la seguridad de los datos

y la interconexión con otras bases que se retroalimenten mutuamente. Esto permitiría la comparabilidad de datos y la proyección de escenarios futuros. Sin embargo, la atomización de agentes que atienden la materia de pensiones y, por consiguiente, la dispersión de información, hace evidente la dificultad de sistematizar la información, aun cuando es de absoluta importancia.

La materia presupuestaria, y de manera particular la relativa a las pensiones, suele percibirse como algo muy técnico, de acceso exclusivo para algunas y algunos especialistas. Consideramos que esta percepción debe cambiar. La población requiere **acceso a información de calidad y confiable** respecto a estas materias, ya que garantizan su bienestar futuro y el de sus familias. Al mismo tiempo, los gobiernos deben estar preparados para manejar las finanzas públicas y tomar decisiones basadas en información sólida, no en intuiciones o promesas.

En este sentido, la **responsabilidad gubernamental** debe entenderse también como la garantía del **Derecho a la Buena Administración (DBA)**, el cual, en su esencia, asegura la accesibilidad al ejercicio de los derechos fundamentales, como es el caso de las pensiones. El DBA constituye uno de los elementos articuladores en materia jurídica para acceder a otros derechos; sin embargo, su conocimiento e implementación no están suficientemente extendidos en nuestros sistemas jurídicos, pese a formar parte del bloque de constitucionalidad al estar expresamente incluido en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Conviene revisar el tema desde esta perspectiva, ya que así se vincularían los **sistemas de profesionalización, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y responsabilidades de las personas servidoras públicas**, por mencionar algunos de los elementos involucrados en la materia. Asimismo, cabe recordar que el DBA coloca a la ciudadanía como **parte activa de las políticas públicas**, no como meros beneficiarios de la acción gubernamental, razón por la cual resulta indispensable abordar este tema desde las aristas aquí presentadas.

Sistema de pensiones en México

Mónica Gabriela Robles Cortés⁴

Directora de Planeación en la Vicepresidencia Financiera

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

1. Introducción

El sistema de pensiones en México constituye un componente esencial de la seguridad social, cuya finalidad es garantizar ingresos suficientes a las personas trabajadoras al momento de su retiro. La evolución de este sistema ha estado marcada por reformas estructurales y la introducción de mecanismos de ahorro individual, con el objetivo de mejorar su sostenibilidad financiera y eficiencia operativa. En este contexto, el presente documento analiza el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), su estructura, funcionamiento y los desafíos que enfrenta frente al envejecimiento poblacional, la informalidad laboral y la necesidad de garantizar pensiones adecuadas para la población mexicana.

2. Panorama del SAR

2.1. Estructura del sistema de pensiones en México

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) fue creado en 1997 mediante la modificación a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (Ley 97 IMSS), con el propósito de mejorar la sostenibilidad y eficiencia del sistema pensionario. Este sistema se basa en un esquema de contribución definida y en cuentas individuales, en el que el trabajador, el patrón y el gobierno aportan un porcentaje del salario a la cuenta individual de cada afiliado. Dichas cuentas son administradas por instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

En 2007 se dio continuidad a este sistema con la reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), lo que permitió la portabilidad entre los sistemas de seguridad social de las personas trabajadoras de los sectores público y privado.

4 Actuaría por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde también obtuvo la maestría en Finanzas. Complementó su formación académica con diplomados en diversas áreas, como derivados financieros y análisis de inversiones. Actualmente, se desempeña como directora de Planeación en la Vicepresidencia Financiera de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Ha ocupado cargos relevantes en instituciones financieras privadas como Finamex Inversiones y Valmex, Casa de Bolsa. En el sector público, fue directora de Inversiones en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Su trayectoria incluye también la docencia en el ITAM, donde imparte cursos relacionados con la administración de riesgos financieros desde 2018, en el Departamento de Actuaría.

El sistema de pensiones mexicano se sustenta en cuatro pilares, de acuerdo con el Modelo Pensionario Multipilar⁵, los cuales tienen como objetivo garantizar la seguridad económica de las personas en la etapa de jubilación:

- **Pilar 0. No contributivo:** este pilar está diseñado para proporcionar una pensión básica y universal, independientemente de si la persona ha realizado aportaciones previas. En 2019, se reformó y adicionó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo como derecho constitucional la pensión no contributiva denominada *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*, otorgada a partir de los 65 años. Esto permite asegurar un nivel mínimo de bienestar mediante un ingreso universal garantizado, financiado con recursos públicos provenientes de impuestos generales.
- **Pilar 1. Mandatorio:** bajo este pilar se encuentran las pensiones que reciben aportaciones y cuyos beneficios se otorgan a través de reservas financieras o un fondo solidario. El monto de la pensión no depende de las aportaciones individuales, sino de un cálculo basado en el salario promedio del trabajador y su tiempo de cotización al sistema. Este pilar abarca las pensiones bajo la Ley 73 del IMSS, derogada con la entrada en vigor de la Ley 97 IMSS. En este esquema, el Gobierno Federal es responsable de pagar las pensiones de las personas trabajadoras que optaron por el régimen de la ley derogada.
- **Pilar 2. Mandatorio:** este pilar se compone de las cuentas individuales del SAR, basado en el principio de contribución definida, lo que significa que el monto final de la pensión depende directamente del saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador. Este modelo es más flexible, ya que permite a las personas trabajadoras elegir entre diferentes administradoras de fondos para maximizar sus rendimientos y, con ello, incrementar su saldo acumulado.
- **Pilar 3. Voluntario:** este pilar se centra en dos aspectos principales: 1) los planes privados de pensiones, que permiten a las empresas establecer esquemas adicionales al régimen obligatorio del Seguro Social, y 2) las contribuciones voluntarias que realizan las personas trabajadoras a su cuenta individual, completamente opcionales, que permiten incrementar sus ahorros para el retiro y obtener una pensión más alta.

Cada uno de estos pilares desempeña un papel fundamental en el diseño del sistema de pensiones en México, buscando equilibrar las necesidades de la población con las capacidades del sistema público y privado.

2.2. Visión general del Sistema de Ahorro para el Retiro

Desde su creación en 1997 para las personas trabajadoras del sector privado y su expansión en 2007 para las del sector público, el SAR se ha consolidado como un pilar fundamental de la estabilidad financiera en México. Al cierre de julio de 2024, el SAR estaba compuesto por 75.1 millones de cuentas individuales, administradas por 10 AFORE. Estas

5 Teoría según el Banco Mundial (2005).

administradoras cobran una comisión promedio de 0.566% sobre el saldo administrado, porcentaje que se ha visto reducido debido a la reforma de 2020.

En cuanto al rendimiento, las AFORE han reportado una tasa histórica promedio del 10.4%, lo que ha propiciado un crecimiento significativo de los recursos acumulados en las cuentas individuales a lo largo del tiempo.

Para julio de 2024, las AFORE gestionan un total de 6.3 billones de pesos en activos netos, cantidad que representa aproximadamente el 19.7% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Además, las cuentas individuales del SAR contribuyen con el 31.7% del ahorro interno y fortalecen el crecimiento del ahorro financiero.

Estas cifras reflejan la magnitud y el impacto del SAR en la economía mexicana, dado que estos fondos constituyen una fuente importante de inversión en el mercado financiero y en el sector productivo nacional, beneficiando a empresas y proyectos de distintos tamaños, lo que resalta la relevancia del sistema para la estabilidad financiera del país.

2.3. Régimen de inversión

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) establece reglas para la inversión de los recursos de las AFORE mediante la publicación de disposiciones que definen el conjunto de normas y directrices sobre los tipos de activos en los que pueden invertir las administradoras.

Con la evolución del SAR, se han incorporado nuevos instrumentos financieros, por lo que el régimen de inversión de las AFORE ha avanzado hacia una mayor diversificación, priorizando la gestión eficiente y la protección de los recursos de las personas trabajadoras frente a la volatilidad del mercado.

Inicialmente, en 1997, las AFORE sólo podían invertir en divisas y deuda, lo que limitaba las posibilidades de obtener rendimientos elevados. Con el objetivo de modernizar el marco regulatorio y potenciar las inversiones, el régimen de inversión se ha actualizado conforme a las necesidades del mercado, permitiendo una mayor diversificación de portafolios y ofreciendo mejores herramientas para gestionar los crecientes recursos del SAR.

Las modificaciones en el régimen de inversión, orientadas a diversificar, no sólo buscan aumentar los rendimientos para las personas trabajadoras, sino también garantizar que la gestión de los recursos se realice de manera adecuada y responsable, sin asumir riesgos excesivos.

Gráfica 1. Evolución del régimen de inversión del SAR



Fuente: elaboración propia.

Actualmente, las AFORE disponen de una amplia gama de instrumentos financieros en los que pueden invertir los fondos de pensiones, lo que les permite diversificar y optimizar la gestión de los recursos. Estos instrumentos incluyen desde la compra directa de activos, como acciones y bonos, hasta opciones más sofisticadas, tales como derivados, ETFs, FIBRAS, mandatos de inversión, préstamos de valores, reportos y fondos mutuos.

Desde enero de 2018, el régimen de inversión de las AFORE ha experimentado modificaciones significativas que han ampliado las oportunidades de inversión y permitido una mayor flexibilidad en la gestión de los fondos de pensiones. Ahora, las AFORE pueden invertir en un mayor número de países, lo que diversifica las fuentes de ingresos y abre nuevas oportunidades en mercados internacionales, incluyendo economías en crecimiento. Asimismo, se ha incorporado la inversión en instrumentos financieros diversos, como acciones con títulos opcionales, así como vehículos de inversión como fondos mutuos con estrategias activas.

Adicionalmente, se han flexibilizado diversos límites, principalmente para la inversión en renta variable, permitiendo a las AFORE destinar una mayor proporción de recursos a acciones y otros instrumentos de este tipo, aumentando el potencial de aprovechamiento del crecimiento de los mercados bursátiles y la capacidad de realizar operaciones más complejas. Estas modificaciones también incluyen reforzamiento del gobierno corporativo, garantizando una supervisión más rigurosa y una administración responsable de los fondos de los trabajadores.

Sin embargo, aun cuando existe una mayor apertura y flexibilidad en el régimen de inversión, las AFORE continúan concentrando una proporción significativa de sus recursos en instrumentos de deuda gubernamental, que representan alrededor del 50% del total de la inversión al cierre de julio de 2024. Esta composición refleja la preferencia por activos de

bajo riesgo, debido a la estabilidad y solidez de los gobiernos emisores, lo que proporciona seguridad a los fondos de pensiones de las personas trabajadoras.

El segundo tipo de instrumento con mayor participación es la deuda privada nacional, que representa, al cierre de julio de 2024, el 14% de la cartera. Estos instrumentos, emitidos por empresas mexicanas, ofrecen rendimientos potencialmente más altos en comparación con la deuda gubernamental, aunque también implican un mayor riesgo asociado con la salud financiera de las empresas emisoras.

En tercer lugar, la deuda internacional constituye aproximadamente el 13%⁶ de la cartera de inversión. Este segmento incluye bonos emitidos por gobiernos o corporaciones extranjeras, lo que permite diversificar las inversiones y aprovechar oportunidades en mercados internacionales. La inversión en deuda internacional contribuye a reducir la exposición al riesgo exclusivamente nacional y a generar mayores rendimientos mediante la diversificación de los activos.

3. Sostenibilidad financiera en México

3.1. Retos de la sostenibilidad financiera en México

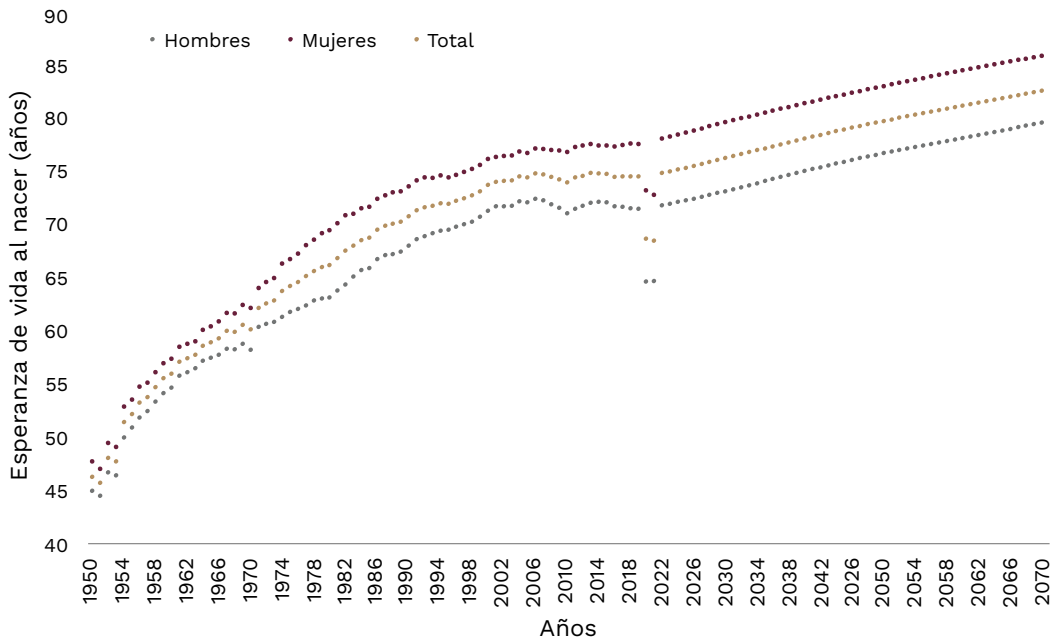
El sistema de pensiones en México enfrenta retos de sostenibilidad financiera, principalmente influenciados por dos factores: el incremento en la esperanza de vida y el envejecimiento de la población.

En México, la esperanza de vida ha aumentado de manera significativa. En 1951, la esperanza de vida promedio era de 45.6 años. Para 1970, este indicador ascendió a 60.3 años, y para el año 2000 alcanzó los 74 años. En 2024, la esperanza de vida promedio es de 75.5 años, desglosada en 72.4 años para hombres y 78.8 años para mujeres.

De acuerdo con las proyecciones de la Comisión Nacional de Población (CONAPO), se espera que la esperanza de vida continúe incrementándose gradualmente, alcanzando un promedio de 83 años en 2070. Se estima que la esperanza de vida para los hombres será de 80 años, mientras que para las mujeres llegará a 86 años, evidenciando una brecha de casi seis años a favor de las mujeres. La siguiente gráfica ilustra claramente este notable aumento en la esperanza de vida a lo largo del tiempo.

6 Cifra a julio de 2024.

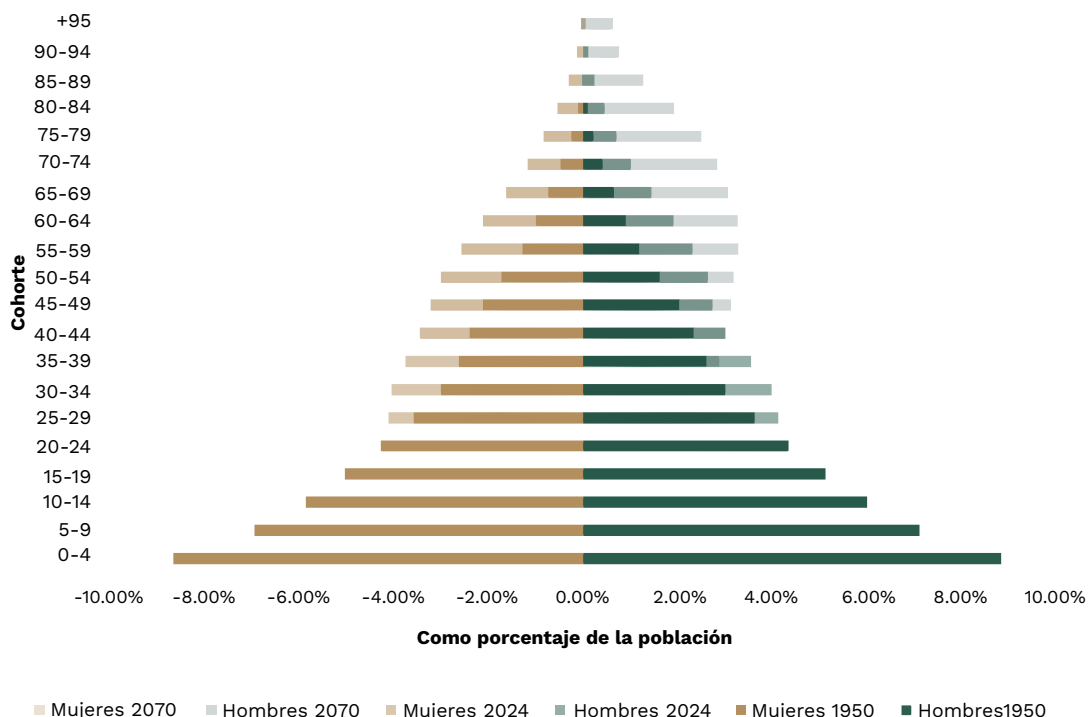
Gráfica 2. Incremento de la esperanza de vida en México (1950-2070)



Fuente: Comisión Nacional de Población (CONAPO). (2024).
Proyecciones de población por edad y sexo, 1950-2070. México: CONAPO.

En los últimos años, la pirámide poblacional de México ha experimentado una inversión notable. Se espera que, para 2070, el 28% de la población total tenga más de 65 años; en contraste, este porcentaje era del 3% en 1950 y del 9% en 2024. Este cambio es resultado de los avances en medicina y en la prevención de enfermedades, lo cual implica una modificación en las necesidades de planificación para el retiro, con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera (Comisión Nacional de Población [CONAPO], 2024).

Gráfica 3. Evolución de la pirámide poblacional



Fuente: Comisión Nacional de Población (CONAPO). (2024).

Proyecciones de población por edad y sexo, 1950-2070. México: CONAPO.

3.2. Estrategias para asegurar la sostenibilidad financiera

Ante estos retos, se han implementado tres estrategias principales para garantizar la sostenibilidad financiera del SAR.

Por un lado, se encuentra la gestión prudente de los fondos de ahorro para el retiro mediante la implementación de Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) generacionales en 2020. El objetivo de este enfoque es ajustar las inversiones según la edad de la persona trabajadora, lo que permite una mejor gestión del riesgo y del rendimiento a lo largo del tiempo. De esta forma, las personas trabajadoras más jóvenes pueden optar por inversiones más agresivas, mientras que quienes se acercan a la jubilación tienen acceso a inversiones más conservadoras, protegiendo sus ahorros a medida que se aproxima la edad de retiro.

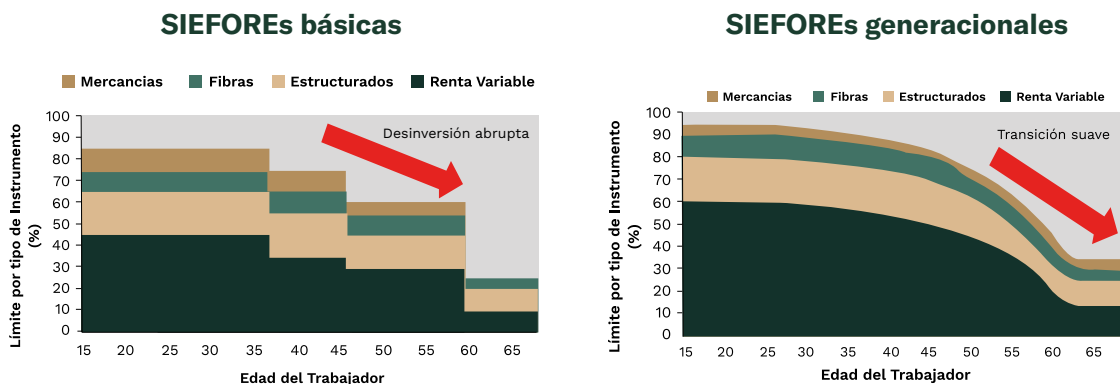
El modelo anterior de multifondos enfrentaba varios desafíos debido a la amplitud de los rangos de edad de las personas afiliadas, lo cual no permitía un enfoque personalizado acorde con las etapas de vida de cada trabajadora o trabajador. Además, no se centraba en mejorar la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje del último salario que la persona recibe como pensión. Los cambios en las estrategias de inversión eran pronunciados y

abruptos, lo que podía generar incertidumbre y desconfianza entre las personas afiliadas. Un problema adicional era que, al cambiar de una SIEFORE a otra, las personas trabajadoras no lograban beneficiarse plenamente de proyectos de inversión con horizontes de madurez más largos, como los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD). Finalmente, no existían referencias claras de rendimiento a superar, lo que dificultaba medir la eficacia de la gestión de las inversiones (CONSAR, 2024).

En respuesta a estos retos, el sistema evolucionó hacia las SIEFOREs generacionales. Esta nueva estructura ofrece estrategias de inversión focalizadas por generación, permitiendo un enfoque más personalizado y adecuado para cada etapa de la vida de la persona trabajadora. El objetivo principal es maximizar la pensión esperada, y para ello se suaviza la transición entre las estrategias de inversión a medida que la persona afiliada envejece. Esto fomenta una inversión a largo plazo y permite que las personas trabajadoras se beneficien plenamente de proyectos con mayores horizontes. Además, cada SIEFORE ajusta su estrategia de inversión conforme pasa el tiempo, siguiendo una trayectoria de referencia (benchmark), lo que mejora la transparencia y la gestión del fondo (CONSAR, 2024).

La implementación se realizó a través de la transformación del modelo de cinco SIEFOREs básicas a un esquema de diez SIEFOREs generacionales. Este nuevo modelo incluye una SIEFORE básica inicial para personas trabajadoras menores de 25 años, ocho SIEFOREs básicas generacionales que agrupan a las afiliadas y afiliados en grupos quinquenales de edad, y una SIEFORE básica de pensiones para quienes tienen 65 años o más. Este cambio estructural fue realizado el 13 de diciembre de 2019 (CONSAR, 2024).

Gráfica 4. Límites por tipo de instrumento de las SIEFOREs básicas vs. SIEFOREs generacionales



Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). (2024).

Informe sobre el régimen de inversión de las SIEFOREs básicas y SIEFOREs generacionales.

Ciudad de México: CONSAR.

Por otro lado, se encuentra la estrategia de adopción de medidas preventivas para mitigar los riesgos financieros mediante la incorporación de factores de sostenibilidad, conocidos

como criterios ASG: ambientales, sociales y de gobernanza. Al incluir estos factores en las decisiones de inversión, no solo se busca un buen rendimiento financiero, sino también generar un impacto positivo en la sociedad y en el medio ambiente, asegurando un desarrollo más responsable y equilibrado a largo plazo.

Además, bajo un enfoque de planificación a largo plazo, se implementó la Reforma del 2020 (CONSAR, 2024).

3.3. Limitantes de la Reforma 1997

Aunque la Reforma de 1997 representó avances significativos en materia de pensiones en México, aún quedaban áreas de oportunidad que la Reforma de 2020 buscó atender. Con base en los resultados observados hasta entonces, se identificaron cuatro aspectos principales a mejorar:

- **Pocos trabajadores con posibilidad de pensionarse:** derivado de la dinámica laboral en México, el requisito de 1.250 semanas de cotización para tener derecho a pensionarse provocaría que únicamente 24 de cada 100 trabajadores pudieran lograrlo.
- **Bajas contribuciones:** las aportaciones a la cuenta individual de las y los trabajadores, equivalentes al 6.5% de su salario, se encontraban entre las más bajas a nivel mundial.
- **Bajas pensiones:** se preveía que las pensiones de las y los trabajadores que lograran pensionarse no serían adecuadas. La tasa de reemplazo promedio era del 46.0%, inferior a lo recomendado a nivel internacional.
- **Altos costos en el sistema:** las comisiones se cobraban por encima de los estándares internacionales; si bien se reducían año con año, en los últimos periodos la disminución era cada vez menor.

Estas limitaciones evidenciaron la necesidad de una reforma más profunda que abordara tanto la tasa de contribución como los costos asociados con la administración de los fondos, a fin de garantizar pensiones dignas y sostenibles para las futuras generaciones (CONSAR, 2024).

4. Reforma de pensiones 2020

4.1. Principales modificaciones de la Reforma 2020

La Reforma de 2020 al sistema de pensiones en México tuvo como objetivo principal corregir deficiencias estructurales que limitaban el acceso de las y los trabajadores a una pensión digna. Con este fin, busca lograr aumentos sustanciales tanto en la cobertura de la población como en la suficiencia de las pensiones. Para alcanzar estos objetivos, se implementaron las siguientes modificaciones:

- **Reducción del requisito de semanas de cotización:** se disminuyó de 1,250 semanas a 750 semanas en 2021, con incrementos graduales hasta alcanzar 1,000 semanas en 2031. Esta medida ha facilitado el acceso a una pensión para un mayor número de trabajadores, considerando la estructura del mercado laboral en México⁷. En términos generales, la reducción de 250 semanas hasta 2031 implica un beneficio significativo, al disminuir el número de años necesarios para acceder a una pensión.
- **Incremento gradual de las contribuciones:** se aumentó progresivamente la tasa de aportación obligatoria a las cuentas para el retiro, pasando del 6.5% del Salario Base de Cotización (SBC) hasta alcanzar el 15% en 2031. Este cambio permite fortalecer el ahorro para el retiro de las y los trabajadores y mejorar el monto de sus pensiones futuras.
- **Focalización de la cuota social:** la aportación adicional que realiza el Gobierno hasta cierto nivel de ingreso se redistribuye hacia las y los trabajadores con menores ingresos, beneficiando principalmente a quienes perciben hasta cuatro Unidades de Medida y Actualización (UMA) de salario.
- **Disminución de comisiones:** conforme a estándares internacionales, en 2020 la tasa promedio era de 0.922%, mientras que en 2021 se redujo a 0.808%. Para 2024, la comisión promedio se sitúa en 0.566%, lo que representa una reducción del 44.0% respecto a 2018.
- **Pensión garantizada:** su monto es función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante la afiliación al IMSS. En 2024, la pensión garantizada oscila entre \$3,276.60 y \$10,298.40 pesos mensuales⁸.

4.2. Beneficios de la Reforma

En conjunto, estas reformas han beneficiado al sistema de pensiones en México, incrementando la cobertura, mejorando el nivel de ahorro y alineando el sistema con estándares internacionales en términos de eficiencia y rendimientos para las y los trabajadores. Algunos beneficios clave de la Reforma son los siguientes:

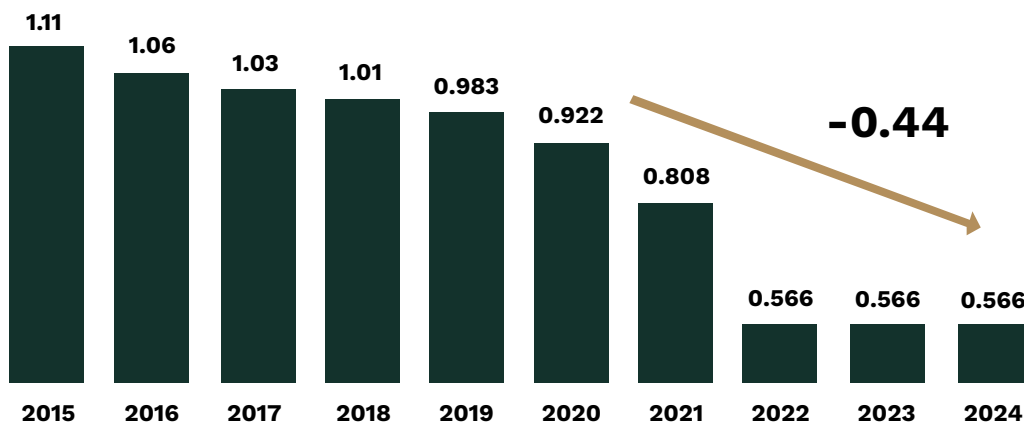
- **Reducción de comisiones:** la disminución de las comisiones permitirá que, para 2030, permanezcan en las cuentas de las y los trabajadores un total de 143,000 millones de pesos, beneficiando directamente sus ahorros para el retiro y mejorando la perspectiva de obtener pensiones más altas⁹.

7 De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la tasa de informalidad en julio de 2024 es de 54.52%.

8 La pensión mínima se actualiza cada año conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

9 Al cierre de 2024, la Junta de Gobierno de la CONSAR autorizó una disminución en el promedio de comisiones del sistema para 2025, al pasar de 0.566% a 0.547% del saldo administrado.

Gráfica 5. Evolución de las comisiones promedio del SAR (% sobre saldo administrado)



Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2023, 1 de diciembre).

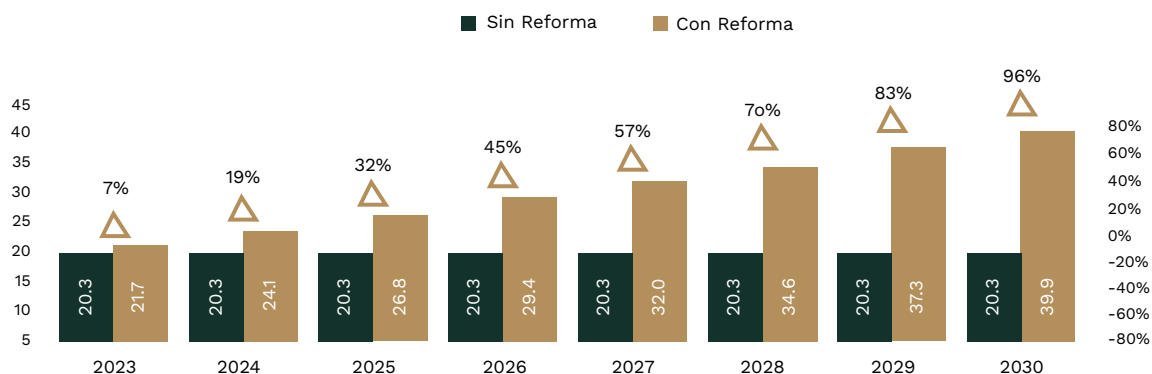
Comisiones que cobrarán las Afores en 2024.

<https://www.gob.mx/consar/articulos/comisiones-de-las-afores-2024>

- El número de trabajadores con acceso a una pensión ha aumentado significativamente. Antes de la Reforma 2020, solo 5,464 personas hubieran obtenido derecho a una pensión; sin embargo, con los cambios implementados, esta cifra se elevó a 68.407 personas, lo que representa un incremento sustancial en la cobertura del sistema de pensiones¹⁰.
- La tasa de reemplazo, que representa el porcentaje del salario que una persona trabajadora recibe como pensión al jubilarse, tuvo un aumento significativo de 26 puntos porcentuales, pasando del 46% al 72%, en promedio. Esto significa que las personas trabajadoras ahora reciben una pensión más cercana a su último salario percibido, mejorando así su bienestar en el retiro.
- Crecimiento de los activos del SAR: como resultado del incremento gradual en las aportaciones obligatorias, que pasarán del 6.5% al 15% en 2031, se proyecta un crecimiento considerable en los activos administrados por el SAR. Con este crecimiento, los fondos de pensiones se consolidarán como uno de los principales intermediarios financieros del país.

¹⁰ Datos al cierre de junio de 2024.

Gráfica 6. Aumento en contribuciones



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2024).

Alcances de la reforma al sistema de pensiones de 2020.

<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/investigaciones/2024inv4.pdf>

4.3. Fondo de Pensiones para el Bienestar

El 1 de mayo de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea el Fondo de Pensiones para el Bienestar (FPB), con el objetivo de mejorar las pensiones de las personas trabajadoras. Su principal propósito es recibir, administrar, invertir y entregar recursos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los cuales se destinarán a proporcionar un complemento de pensión a las personas trabajadoras que hayan cotizado en estos institutos y que alcancen los requisitos de retiro para tener derecho a una pensión. De esta manera, el FPB garantiza que el monto total de la pensión, sumado al complemento, sea equivalente al último salario percibido por la persona trabajadora, hasta un límite de 16,777 pesos¹¹.

El Fondo opera a través de tres mecanismos principales:

- Ingreso de recursos.
- Pago de complementos de pensión.
- Devolución de recursos a trabajadoras, trabajadores, pensionadas y pensionados, así como a sus beneficiarios.

Al mes de agosto de 2024, el fondo había recaudado 44,833 millones de pesos (mdp). En julio de 2024, se realizaron 268 pagos, con un desembolso total de 1,043 mdp, mientras que en agosto de 2024 se efectuaron 552 pagos, con un monto de 3,032 mdp¹².

11 Este límite equivale al salario mensual promedio registrado en el IMSS durante 2023, actualizado conforme a la inflación estimada para 2024.

12 Las sumas pueden no coincidir debido a redondeos.

4.4. Retos del SAR

A pesar de los avances logrados con la reforma, aún persisten desafíos clave que deben abordarse para fortalecer el sistema:

- **Incrementar el registro de las cuentas individuales:** se deben fortalecer los mecanismos para que todas las personas trabajadoras con cuenta AFORE reciban los servicios a los que tienen derecho; por ello, es necesario reducir el número de cuentas sin registro, que en julio de 2024 ascendía a 17.6 millones.
- **Ampliar y fortalecer la oferta de instrumentos financieros:** continuar fortaleciendo el régimen de inversión en línea con la evolución y el desarrollo de los mercados financieros, de manera que las AFORE puedan aprovechar al máximo estas oportunidades, lo que se traduce en una mejora de los rendimientos y, por ende, en un incremento del saldo de las cuentas de las personas trabajadoras.
- **Continuar impulsando la competencia:** es necesario seguir promoviendo que las AFORE compitan mediante mejores rendimientos y servicios, beneficiando de manera directa a las personas trabajadoras.
- **Implementar políticas con perspectiva de género:** se debe continuar con la implementación de medidas que reduzcan la brecha de género en el sistema de pensiones, asegurando la equidad en el acceso y la cuantía de las pensiones, igualando así las condiciones de jubilación entre mujeres y hombres.
- **Aumentar el ahorro voluntario:** el ahorro voluntario es fundamental para incrementar las pensiones, por lo que se debe continuar promoviendo esta práctica y desarrollando mecanismos que la faciliten.
- **Consolidación de criterios ASG (ambientales, sociales y de gobernanza):** para enfocar de manera más eficiente el destino de los ahorros pensionarios, se debe trabajar en la evaluación e implementación de inversiones que cumplan con criterios ASG dentro del sistema de pensiones, lo que contribuirá al desarrollo sostenible del país. Esto asegura que los fondos se inviertan de manera responsable y con impacto positivo.
- **Mayor educación previsional y uso de tecnología:** es imprescindible fortalecer la educación financiera y previsional de las personas trabajadoras, promoviendo el conocimiento del SAR mediante plataformas digitales y herramientas tecnológicas que faciliten la toma de decisiones sobre el retiro.

5. Conclusiones

El SAR ha demostrado ser un componente esencial para la estabilidad financiera de México, con un crecimiento significativo desde su implementación en 1997 para trabajadores del sector privado y su expansión en 2007 para el sector público. A julio de 2024, este sistema abarca más de 75 millones de cuentas administradas por 10 AFORE, que han logrado reducir las comisiones a un promedio de 0.566% gracias a la Reforma de 2020, y gestionan activos por un valor de 6.3 billones de pesos, equivalentes al 19.7% del PIB del país.

La evolución demográfica de México, con un aumento en la esperanza de vida y una población envejeciente, presenta retos significativos para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Para abordar estos desafíos, se han implementado estrategias como las SIEFORES generacionales, que ajustan las inversiones según la edad de las personas trabajadoras para optimizar el rendimiento y la seguridad del ahorro a lo largo del tiempo. Además, la incorporación de criterios ASG en las decisiones de inversión refuerza el compromiso con un desarrollo sostenible y responsable.

La Reforma de 2020 ha sido fundamental para la mejora del sistema, introduciendo medidas como la reducción del número de semanas necesarias para obtener una pensión y la adaptación de la Pensión Garantizada para que no dependa de un monto fijo. Estos cambios han facilitado el acceso a las pensiones, lo cual, junto con la disminución de las comisiones y el incremento en las aportaciones, promete mejorar sustancialmente los recursos disponibles para las personas trabajadoras al momento de su jubilación.

A pesar de los avances, persisten áreas que requieren atención, como la necesidad de políticas que promuevan la formalización del empleo y fomenten la continuidad en las cotizaciones. La implementación de políticas de inclusión laboral y el fortalecimiento de la educación financiera son fundamentales para mejorar las perspectivas de retiro de las personas trabajadoras, especialmente de las más jóvenes.

Costa Rica: camino hacia Fondos Generacionales

Héctor Maggi Conte¹³

Gerente general
OPC-CCSS, S. A.

1. Introducción

El sistema de pensiones de Costa Rica ha evolucionado de manera significativa en las últimas décadas, enfrentando desafíos vinculados al envejecimiento poblacional y a la sostenibilidad financiera. Ante estos retos, el país ha explorado alternativas innovadoras, como los fondos generacionales, que buscan equilibrar la seguridad de los aportes actuales con la maximización de los beneficios futuros para las personas trabajadoras.

2. El Sistema Nacional de Pensiones está compuesto por cuatro pilares

2.1. Primer Pilar: Sistemas de reparto solidarios

Este pilar se basa en la solidaridad intergeneracional, en la que las cotizaciones actuales financian las pensiones de las personas jubiladas. Son fondos de contribución tripartita: gobierno, empleador y trabajador. Entre los principales sistemas con mayor número de cotizantes se encuentran el IVM, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), para el sector educativo; y el fondo del Poder Judicial, para sus funcionarias y funcionarios.

El IVM cuenta con 1.4 millones de afiliadas y afiliados, 358 mil personas pensionadas, una pensión promedio de 640 USD y un tope máximo de 3.000 USD.

2.2. Segundo Pilar: Fondos de pensiones obligatorios (ROP)

Estos fondos están compuestos por las contribuciones individuales en cuentas de ahorro, destinadas a complementar la pensión básica. Se financian mediante aportes del empleador y del trabajador. Actualmente, cuentan con 3 millones de afiliadas y afiliados, 60 mil personas pensionadas, y una pensión promedio de 180 USD, lo que representa aproximadamente el 28% de la pensión promedio del IVM. Este sería el complemento actual.

13 En su rol actual como gerente general de la OPC-CCSS, S. A., Héctor Maggi Conte ha liderado con éxito la administración de pensiones complementarias, destacándose en la gestión de gobierno corporativo, riesgos y administración de portafolios. Su experiencia y habilidades han sido fundamentales para implementar estrategias efectivas y garantizar la estabilidad y el crecimiento de la empresa.

2.3. Tercer Pilar: Fondos de pensiones voluntarios (RVP)

Este régimen ofrece incentivos fiscales y beneficios para fomentar el ahorro individual adicional para la jubilación. Actualmente, cuenta con 191 mil afiliadas y afiliados, 7 personas pensionadas, y una pensión promedio de 650 USD.

2.4. Cuarto Pilar: Régimen No Contributivo (RNC)

Este régimen consiste en el pago de una pensión mínima para personas en situación de pobreza extrema, financiada con cargo al presupuesto nacional.

El regulador ha propuesto reformar el segundo pilar, ROPC, que es un fondo de capitalización individual y que, al final de la vida laboral, ofrece instrumentos de pago de pensiones mensuales. Hasta la fecha, no existen retiros totales para la compra de renta vitalicia; el único retiro total permitido en un solo pago es por enfermedad terminal.

3. Principios para la transición a fondos generacionales

Los principios técnicos definidos por el regulador para la migración hacia fondos generacionales son los siguientes:

- Los fondos, al ser independientes por cohortes o grupos etarios, permiten adecuar las inversiones según la edad del afiliado.
- Protegen a las afiliadas y afiliados próximos a pensionarse frente a la volatilidad de los mercados financieros.
- Mejoran los rendimientos de los grupos más jóvenes, buscando mayores tasas de reemplazo.
- Fomentan una visión a largo plazo en beneficio de las afiliadas y afiliados.

Estos principios son fundamentales para la decisión de la Superintendencia de migrar de un fondo único a cuatro fondos divididos por grupo etario, optimizando las inversiones y protegiendo a las afiliadas, afiliados y pensionadas y pensionados según su ciclo de vida.

La comunicación efectiva será clave para el éxito de este modelo. Tanto el regulador como las administradoras deben explicar claramente la división en cohortes y cómo las estrategias de inversión se ajustan al ciclo de vida del afiliado, enfrentando el reto de hacer comprensible un cambio significativo en el sistema.

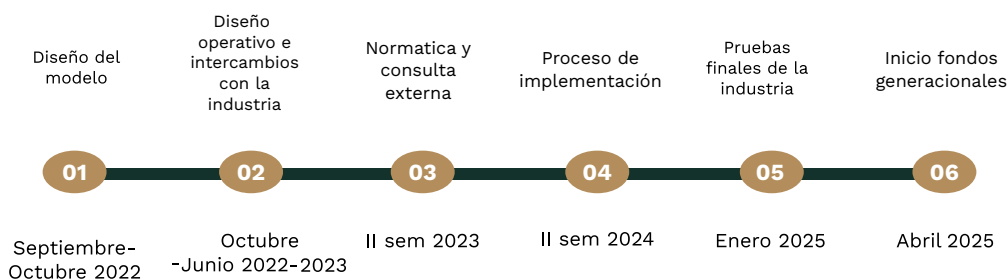
Este es un gran desafío, pues actualmente se cuenta con un único fondo que agrupa a afiliadas, afiliados y pensionadas y pensionados, quienes asumen los mismos riesgos. Sin embargo, ningún grupo etario desea convivir con la volatilidad, y todos buscan la rentabilidad generada a los niveles de riesgo actuales, lo que obliga a que la comunicación hacia las personas usuarias sea clara y transparente.

4. Hoja de ruta para la implementación de fondos generacionales en Costa Rica

En septiembre de 2022, la Superintendencia comenzó el desarrollo del modelo, que se presentó a la industria entre octubre de 2022 y junio de 2023. Durante este período, se llevaron a cabo discusiones sobre la mejor manera de implementar los fondos generacionales. En el segundo semestre de 2023, la normativa estuvo en consulta externa y, a finales de 2024, comenzó el proceso de implementación, el cual debía estar finalizado para enero de 2025, con un lanzamiento operativo programado para el 1 de abril.

El período de implementación, de 15 meses, se considera corto para un cambio tan drástico en el modelo de pensiones, lo que representa un desafío tanto para el regulador como para las administradoras y personas afiliadas al sistema.

Gráfica 7. Ruta crítica para la implementación de los fondos generacionales



Fuente: elaboración propia.

5. Cambios a la cuenta individual

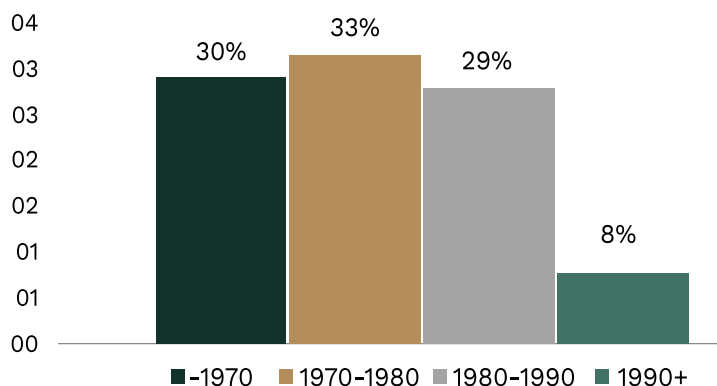
El ROP, fondo de pensión complementaria que migrará hacia fondos generacionales, incluye actualmente tanto a nuevos afiliados como a pensionadas y pensionados. En Costa Rica, no existe la opción de retiro total al pensionarse, por lo que las personas deben adquirir instrumentos de pensión dentro del mismo fondo.

Los fondos generacionales dividirán el único fondo en cohortes de 10 años, debido a la reducida población del país, a diferencia de México, que utiliza cohortes de 5 años. Las cohortes se establecerán de la siguiente manera: trabajadores y trabajadoras nacidos antes de 1990 (mayor capacidad de riesgo), nacidos entre 1980 y 1989, nacidos entre 1970 y 1979, y aquellos nacidos antes de 1969 (incluyendo pensionadas y pensionados).

6. Distribución y concentración del saldo por Cohorte

El regulador de Costa Rica realizó un estudio técnico para determinar la manera más adecuada de distribuir los activos entre la población. Las cohortes de 1970, 1980 y 1990 concentran, en promedio, el 31% de los activos acumulados, mientras que la cohorte más joven concentra el 8%.

Gráfica 8. Saldo general en billones de colones en Costa Rica



Fuente: Superintendencia de Pensiones de Costa Rica, informe estadístico sobre fondos de pensiones (2024).

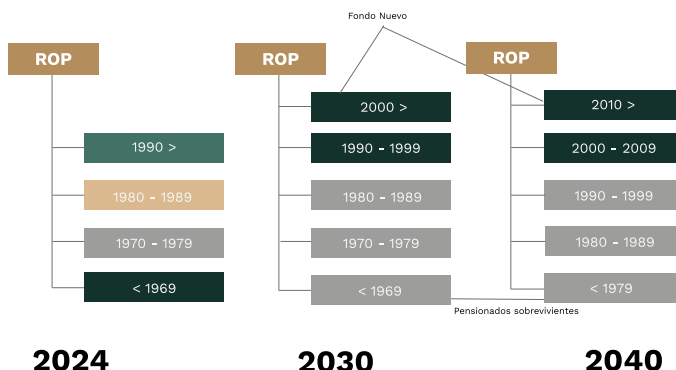
En segundo plano, se revisó la distribución de la población según el año de nacimiento inscrito en cada una de las seis administradoras de pensiones, observándose distribuciones por edades similares.



Gráfica 9. Distribución de la población en Administradoras de Pensiones en Costa Rica

Año de Nacimiento	BacSJ	BCR OPC	BN Vital	OPC CCSS	Popular	Vida Plena
-1970	19%	28%	34%	28%	32%	34%
1970-1980	35%	33%	36%	28%	30%	36%
1980-1990	37%	32%	25%	36%	27%	27%
1990+	10%	6%	4%	8%	11%	3%

Cada 10 años nace una nueva Cohorte



Fuente: elaboración propia.

Las conclusiones del regulador son las siguientes:

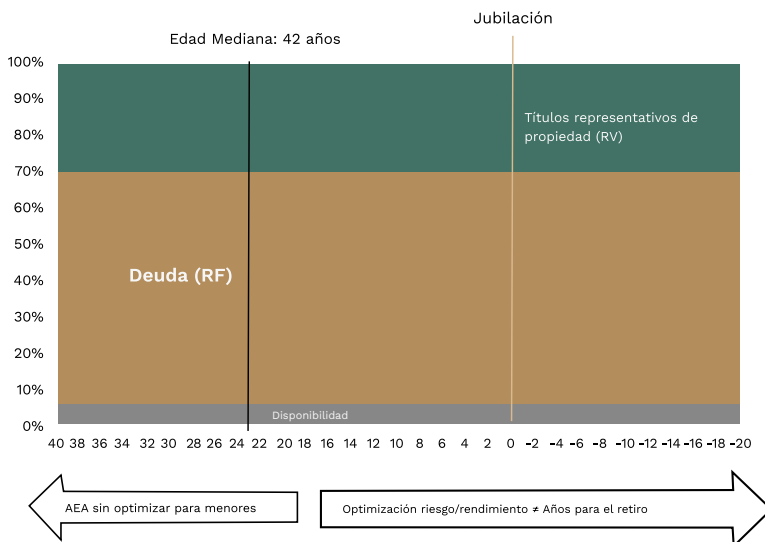
- La fecha de nacimiento facilita la ubicación de las personas en el grupo y mejora la comunicación.
- Un modelo de cuatro fondos generacionales distribuye los saldos de manera equitativa y deja una cohorte abierta para nuevas afiliaciones.
- La inversión en renta variable es una actividad relativamente nueva para el sector de pensiones.
- Cada diez años se pueden abrir nuevas cohortes.
- Por pragmatismo, es preferible iniciar con pocas cohortes.

7. ¿Por qué fondos generacionales?

7.1. Situación actual

Toda la población, tanto aportantes como pensionadas y pensionados, se encuentra en un único fondo de capitalización individual, lo que genera distorsiones en la optimización de los portafolios de pensiones. Las personas jóvenes tienen una alta carga de renta fija, mientras que las personas pensionadas enfrentan volatilidades en sus saldos.

Gráfica 10. Optimización de los Portafolios de Pensiones



Fuente: elaboración propia.

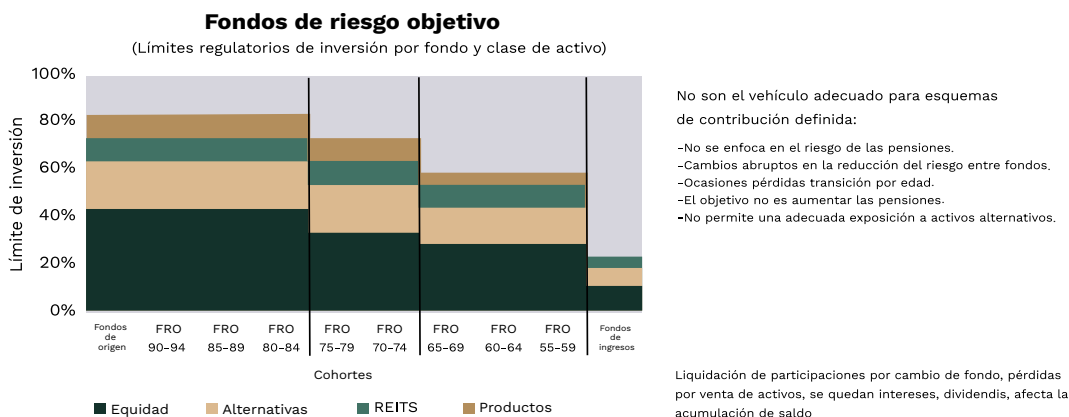
7.2. Razones para no optar por multifondos

Aunque muchos países utilizan multifondos para optimizar la asignación estratégica de activos, este modelo implica la liquidación de activos al cambiar de cohorte, lo que puede afectar los saldos. Además, los multifondos no permiten la exposición a activos alternativos debido a los requerimientos de liquidez.

Gráfica 11. Límites regulatorios de inversión por fondo y clase de activos

Costa Rica se salta la etapa de los Multifondos

(Modelo utilizado en Chile y Colombia)

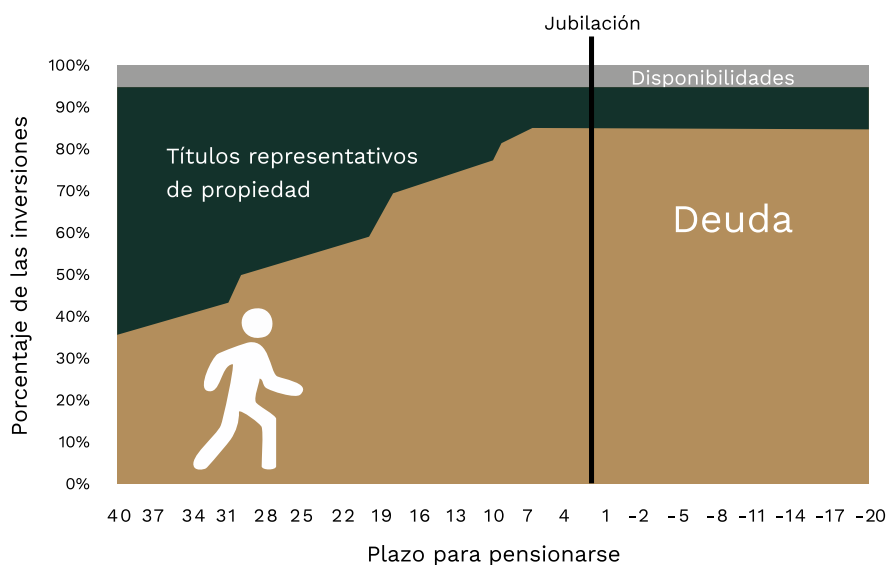


Fuente: elaboración propia

7.3. Fondos generacionales

Los fondos generacionales ajustan la estrategia de inversión al ciclo de vida de las personas afiliadas, utilizando un *glidepath* que optimiza la asignación estratégica de activos. Este enfoque ayuda a mitigar el riesgo de volatilidad e incluye productos menos volátiles y ajustados por inflación. El objetivo es maximizar la tasa de reemplazo y fomentar la inversión a largo plazo en activos ilíquidos.

Gráfica 12. Senda de planeo (trayectoria de inversión) para fondos generacionales



Para cada edad existe una AEA óptima a través del tiempo.

Fuente: elaboración propia.

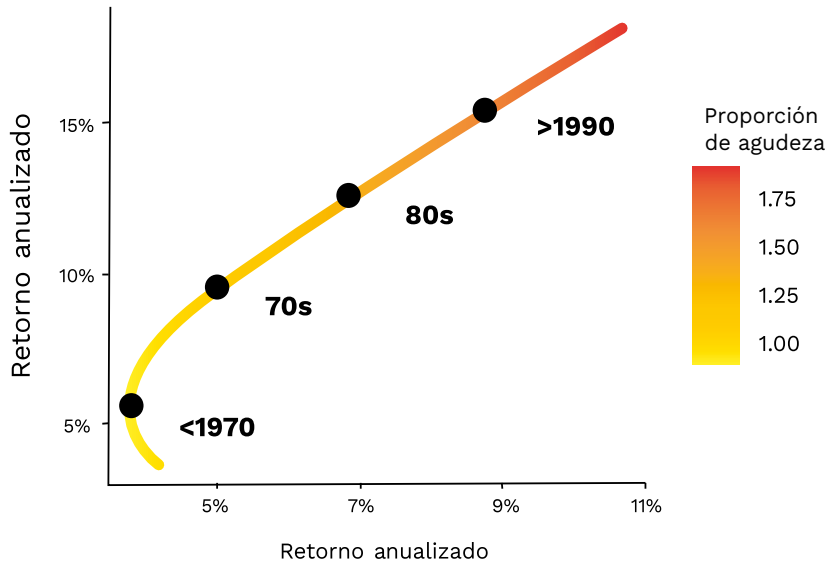
7.4. Para la construcción de la trayectoria de inversión (*glidepath*)

Para construir la trayectoria de inversión del fondo de pensiones, que puede ser única para todas las cohortes o específica para cada una, se considera la información obtenida de:

- Estudio demográfico (edad, género, densidad de cotización, salario, probabilidad de vejez, invalidez y muerte, entre otros).
- Proyecciones de tasa de reemplazo y rendimientos esperados (CMA).
- Ejercicio de optimización de los portafolios.
- Apetito al riesgo.
- Clase de activos a utilizar y límite de inversión.
- Error de seguimiento (*tracking error*).
- Desarrollo o implementación de herramientas para la construcción del *glidepath*.
- Revisión periódica del *glidepath*.

Al final, lo que pretende este modelo de fondos generacionales es que cada cohorte obtenga una posición en la curva optimizada de las inversiones, con su riesgo asociado. El siguiente cuadro resume de manera concisa el objetivo técnico de los fondos generacionales.

Gráfica 13. Optimización de portafolio, riesgo vs. retorno



Fuente: Superintendencia de Pensiones de Costa Rica. (2024). Modelo de fondos generacionales: Optimización de portafolio por cohorte. San José, Costa Rica.

8. Conclusión

Costa Rica decidió no migrar hacia multifondos, sino implementar directamente los fondos generacionales, aprovechando los beneficios que estos ofrecen. Si bien el modelo es una adaptación del sistema mexicano, los resultados no serán idénticos, ya que en México el éxito del modelo se basa en la estrategia de inversión, el aumento de la cotización y la densidad de aportaciones. En contraste, el modelo costarricense se centra únicamente en una estrategia de inversión óptima, por lo que no será sencillo comparar ambos sistemas.

La implementación busca optimizar el modelo de inversiones, generando un mayor beneficio o tasa de reemplazo para las personas jóvenes en el sistema y, teóricamente, reduciendo la exposición al riesgo de volatilidad para las personas próximas a la edad de retiro. La asignación estratégica de activos (*glidepath*) siempre buscará acercarse a la optimización, lo que permitirá un mejor control sobre los resultados de las inversiones.

Cada país debe valorar y adaptar el modelo de fondos generacionales a su propio sistema de pensiones, considerando las características específicas de su población y estructura institucional. Antes de tomar una decisión de este tipo, es necesario evaluar el aporte que podría brindar a las personas afiliadas y pensionadas.

Queda pendiente, por parte del regulador, mejorar el instrumento de beneficio (pago de pensión) de manera que no esté expuesto a la volatilidad de los mercados. Si bien el modelo mejora la rentabilidad para las cohortes más jóvenes, no se observa una reducción significativa en la volatilidad de las inversiones, como lo evidenció la situación de 2022. Por ello, el instrumento de pago debería asemejarse al de un beneficio definido, asegurando mayor estabilidad para las pensiones.

Herramientas del reparto para “viabilizar” la capitalización individual: experiencia de El Salvador

Roberto Rodríguez Escobar¹⁴

Miembro fundador

Asociación Centroamericana de Actuarios (ACEA)

1. Introducción

Luego del auge, durante las décadas de 1980 y 1990, de la sustitución de los sistemas solidarios de seguridad social por regímenes de capitalización individual, y de la problemática fiscal que ello generó en años posteriores, ha existido una tendencia y un consenso a favor de equilibrar los regímenes financieros en un punto intermedio, de naturaleza mixta, mediante la agregación de “pilares de protección”. No obstante, lo más común ha sido adicionar esquemas de esfuerzo individual para el financiamiento de las pensiones sobre la base solidaria tradicional (aunque paramétricamente revisada), buscando que los recursos alcancen para la mayoría de la población y que quienes puedan contribuir más obtengan un beneficio mayor a través del ahorro y otros instrumentos adicionales, como seguros, fondos de inversión o planes voluntarios de pensión.

En pocas palabras, lo anterior equivale a que, en lugar de realizar una sustitución completa de los sistemas, se intente “corregir” con capitalización individual las deficiencias de los esquemas solidarios. El enfoque presentado aquí es, de alguna manera, inverso: con la experiencia observada en 27 años de reforma previsional en El Salvador, donde se sustituyó un seguro social clásico “bismarckiano” por un esquema de ahorro obligatorio, se demuestra que también es posible dar sostenibilidad —y, de hecho, se hace— a un esquema de capitalización individual incorporando algunos elementos propios del mal llamado “reparto”.

2. El fideicomiso de obligaciones previsionales

Dentro de la serie de medidas de corte solidario que se han implementado para darle viabilidad al sistema de capitalización individual salvadoreño, de modo que pueda responder en alguna medida como sistema universal de pensiones del país, en 2006 se creó un “fideicomiso de obligaciones previsionales”. Su objetivo era, de manera resumida, permitir el uso de las cuentas individuales de pensión para costear el pago de las pensiones de invalidez, vejez y muerte (IVM) en curso de pago, la mayoría de ellas provenientes del antiguo sistema.

14 Como miembro fundador de la Asociación Centroamericana de Actuarios (ACEA) y afiliado a la Asociación Internacional de Actuarios (IAA), ha participado en numerosas capacitaciones y congresos internacionales, consolidándose como una figura clave en el ámbito actuarial latinoamericano. Además, se ha desempeñado como docente en diversas instituciones educativas. Su amplia experiencia en consultoría incluye trabajos significativos en la evaluación actuarial de sistemas de pensiones y en el desarrollo de productos de seguros.

La necesidad de contar con un instrumento de esta naturaleza obedeció al hecho de que el Estado salvadoreño debía hacer frente a ciertos compromisos derivados de la reforma:

- Según un estudio citado por Mesa-Lago y Durán, el costo fiscal de la reforma de pensiones, expresado en términos de valor presente en 1998 —año en que inició el nuevo sistema—, se estimó en aproximadamente USD7,370 millones, equivalente al 66.2% del PIB del país. Esto incluía el costo de la pensión mínima a cargo del Estado, los certificados de traspaso (bonos de reconocimiento de tiempos cotizados en el antiguo sistema) y el pago de las pensiones en curso del régimen de IVM del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Otros datos citados en un documento de FUNDAUNGO señalan una estimación del costo fiscal equivalente al 60%, 43% o 37% del PIB, dependiendo de si la tasa de descuento utilizada fuera de 2%, 4% o 5%, respectivamente.
- Se añadieron nuevas obligaciones derivadas de la necesidad de equiparar las primeras pensiones de vejez obtenidas mediante ahorro obligatorio con las que pagaba el régimen de transición, determinadas con base en una fórmula sobre el salario regulador y los tiempos de aportación. Si bien las tasas de reemplazo de una renta obtenida en el nuevo sistema podían rondar la mitad de las otorgadas en los sistemas públicos anteriores, la ley estableció que el monto de la renta programada pagada por las AFP debía ser igual al que hubiera obtenido la persona cotizante en el programa de IVM del ISSS o del INPEP. En términos de un sistema de cuentas individuales y de una reforma sustitutiva, lo anterior se materializó mediante la emisión de “certificados de traspaso complementarios”, bajo responsabilidad financiera del Estado. Con esta equiparación de las pensiones, la deuda creció de manera significativa, pasando de los USD 6,000 o 7,000 millones originalmente estimados a una proyección cercana a USD 21,000 millones.

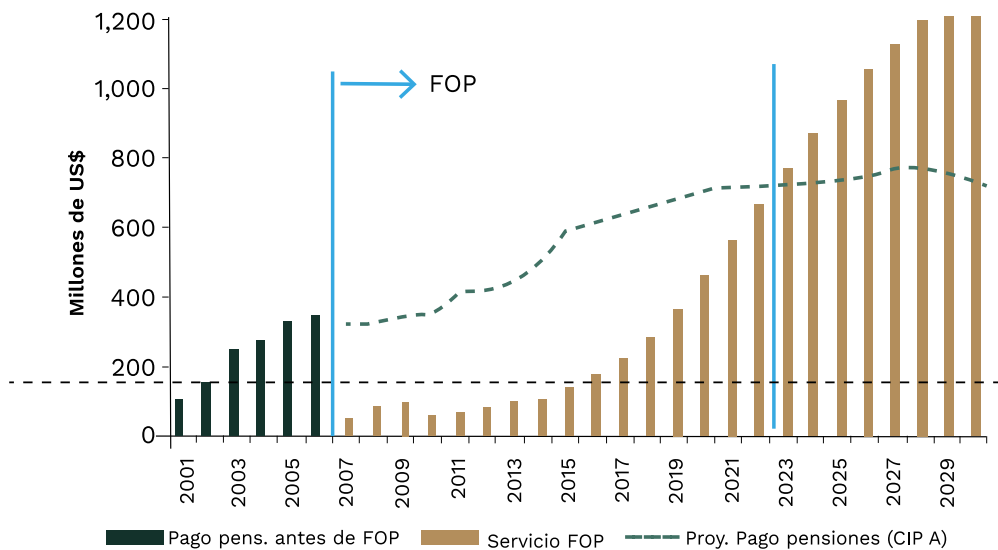
Tabla 4. Déficit actuarial de pensiones. Valor presente descontado al 3% en millones de USD

Concepto	Monto	Porcentaje
Total SAP	13,768.8	63.5
Certificado de Traspaso	1,975.1	9.1
Certificado de Traspaso Complementario	27.8	0.1
Beneficios previsionales Optados B	6,479.5	29.9
Pensión Mínima y agotamiento de CIAP	5,286.3	24.4
Total SPP	7,919.4	36.5
Beneficios	7,746.0	35.7
Gastos Administrativos	173.4	0.8
Total del Sistema	21,658.1	100.0

Fuente: Presentación, Sistema previsional de El Salvador: diagnóstico y propuesta de reformas. SSD, BCR, y Ministerio de Hacienda. (diciembre de 2013).

Para hacer frente a estos compromisos, se creó el fideicomiso, el cual emitió *Certificados de Inversión Previsional (CIP)* que únicamente pagaban la tasa LIBOR más un margen de 0.5%. Asimismo, se obligó por ley a que las AFP invirtieran hasta un 45% del fondo de pensiones en dichos instrumentos. Como resultado, se logró dar un respiro financiero al Estado durante aproximadamente 10 años, posponiendo parte de los compromisos, ya que, en lugar de sufragar los gastos mencionados con recursos corrientes, estos se cubrirían con los flujos del fideicomiso, quedando pendiente el pago del capital de los CIP en el futuro.

Gráfica 14. Efectos de la reforma de 2006 en la liquidez del Gobierno central



El servicio de la deuda del FOP seguirá aumentando hasta superar el valor que se estaría pagando de no haberse hecho la reforma. ¿Cuándo?

Aproximadamente en 2023

Los intereses totales representaron en 2013 2.4% del PIB, en 10 años llegarán el 4% del PIB

Fuente: Implicaciones fiscales de la deuda previsional. FUNDAUNGO. (2014).

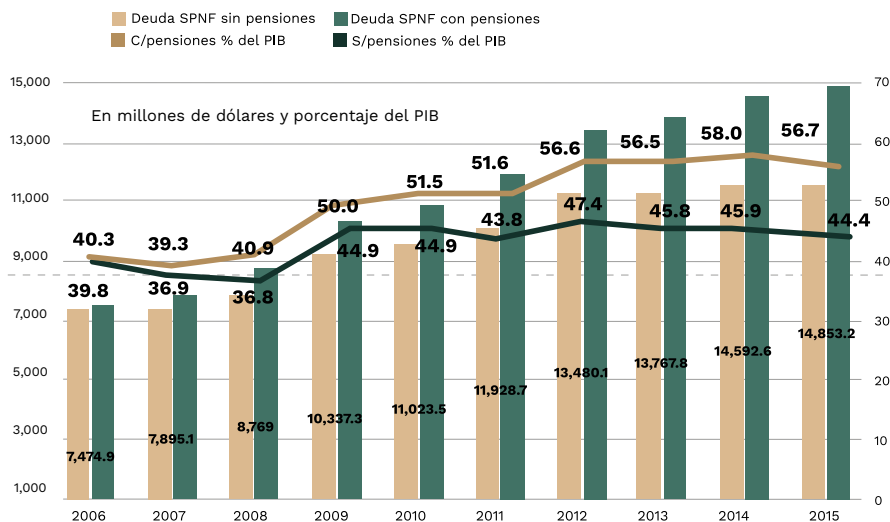
3. La cuenta de garantía solidaria

Durante la década de 2010, la deuda pública salvadoreña fue en aumento, superando algunos “umbrales psicológicos”, como el 40% del PIB. Con el panorama descrito en el punto anterior, el gobierno atribuía este alto endeudamiento a las cargas generadas por el sistema de pensiones, aunque hubo voces que replicaron que el costo previsional era relativamente bajo si se comparaba con otros rubros del gasto corriente.

Gráfica 15. Aumento del gasto en pensiones 2006-2015

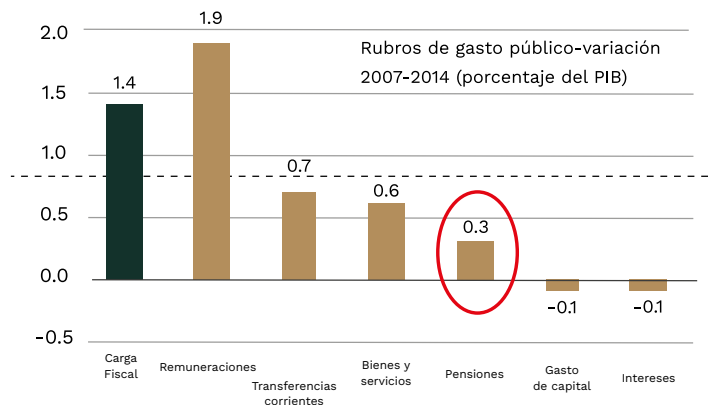
Deuda crece y gobierno la atribuye a pensiones

El Gobierno afirma que el gasto en pensiones que hace año con año es el que provoca un aumento en la deuda total del país



Fuente: Infografía de El Diario de Hoy con datos del Ministerio de Hacienda. (julio de 2015).

Y es uno más entre otros rubros de gasto público



Fuente: Análisis de nuestro sistema de pensiones y propuestas de ASAFONDOS para mejorar el retiro de los ahorrantes. ASAFONDOS. (2016).

Ante esta situación de presión fiscal, surgieron indicios por parte del gobierno de impulsar una nueva reforma, que se especuló como “sustitutiva hacia atrás”. Esto implicaría volver a un sistema solidario, abandonando la capitalización individual. A nivel social, se generó una fuerte presión para que esta idea no prosperara, partiendo del argumento central de que las cuentas individuales constituyen fondos privados, y crear un esquema

público con un fondo común equivaldría a una expropiación. Finalmente, la propuesta gubernamental fue descartada; sin embargo, llevar el tema al debate público sirvió como incentivo para que diversos sectores prepararan propuestas de reforma con el fin de buscar la viabilidad del sistema.

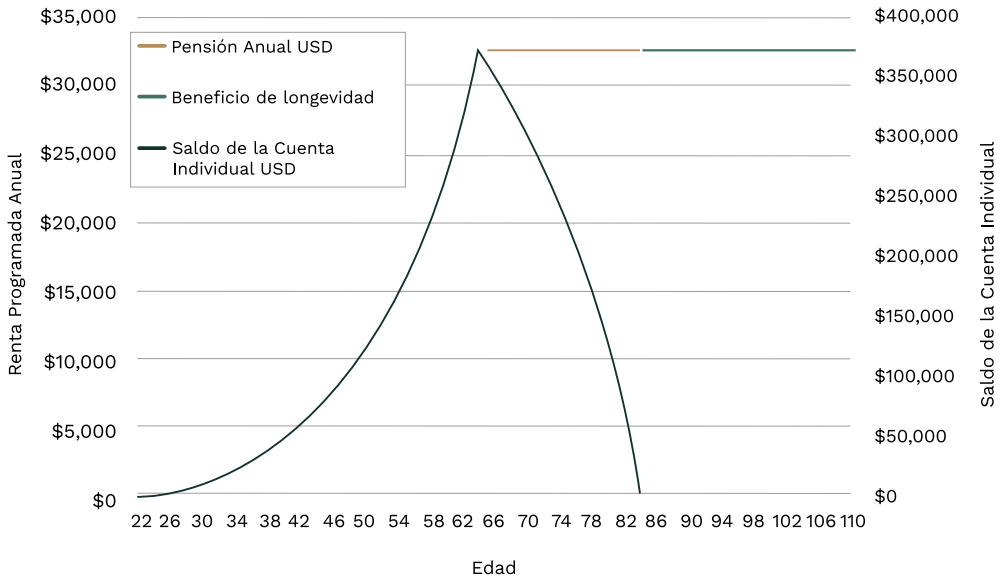
La iniciativa más influyente fue la liderada por la gremial de administradoras de fondos de pensiones (AFP), que instaló una mesa de consultas con distintos sectores para discutir ideas de cambio que mejoraran la percepción del sistema entre las personas aportantes. Los resultados de estas consultas fueron negociados con el gobierno, culminando en un proyecto de reforma aprobado en octubre de 2017. El objetivo era mejorar los beneficios del sistema y procurar su sostenibilidad financiera. Algunos puntos centrales fueron los siguientes:

- Incremento de la tasa de aportación, del 13% al 15%.
- Creación de multifondos de pensión según la edad: fondo de crecimiento para menores de 35 años; fondo moderado para personas aportantes entre 35 y 50 o 55 años; y fondo conservador para quienes superen esas edades.
- Posibilidad de retirar hasta el 25% del saldo de la cuenta individual, con carácter reembolsable antes de la jubilación.
- Reestructuración de la renta de vejez: en el sistema nunca funcionaron las rentas vitalicias y, por el contrario, únicamente se aplicó la modalidad programada. Esta tuvo dos críticas principales: (a) el bajo nivel de reemplazo, con una tasa promedio que, en el caso de una mujer con una densidad de cotización del 65%, oscilaba entre el 23% y el 35% del último salario, y en el caso de un hombre, entre el 28% y el 44%; y (b) la naturaleza decreciente de la pensión, calculada cada año dividiendo el saldo disponible en la cuenta individual entre el factor actuarial correspondiente, lo que producía un ingreso cada vez menor en tanto la persona pensionada sobreviviera, hasta estabilizarse en la pensión mínima del sistema una vez agotada la cuenta individual. La solución para esta problemática fue la siguiente:

Establecimiento de una renta cierta para los primeros 20 años de vida de la persona pensionada: lo acumulado en la cuenta individual hasta la edad de retiro, es decir, el total ahorrado durante el tiempo de aportación, se distribuye en 240 mensualidades financieras (no contingentes ni calculadas con factores actuariales). Por ejemplo, si un hombre se jubila a los 60 años, su cuenta financia la pensión hasta los 80; si una mujer se jubila a los 55, hasta los 75.

Creación del beneficio de longevidad: si la persona pensionada sobrevive más allá de los primeros 20 años, la pensión vitalicia mantiene un monto fijo. Este pago, al haberse agotado la cuenta individual con la renta cierta, pasa a ser responsabilidad financiera del Estado. Así, el esquema de la pensión de retiro queda estructurado, a modo de ejemplo, de la siguiente manera:

Gráfica 16. Evolución del saldo de una cuenta individual y de la pensión por vejez por renta programada + beneficio de longevidad



Fuente: elaboración propia.

Hasta este punto solo se han mencionado las mejoras del sistema de cara a las personas aportantes y pensionadas; sin embargo, como se indicó previamente, el origen de todo radicaba en la necesidad de gestionar la deuda pública y los compromisos derivados del cambio de sistema y de las reformas de 2003 y 2006. En este contexto surge la **Cuenta de Garantía Solidaria (CGS)**, un fondo común al cual inicialmente se destinaba un 2% de toda la nómina de las personas trabajadoras cubiertas por el sistema y que, tras la reforma de 2022, se elevó a un 6%.

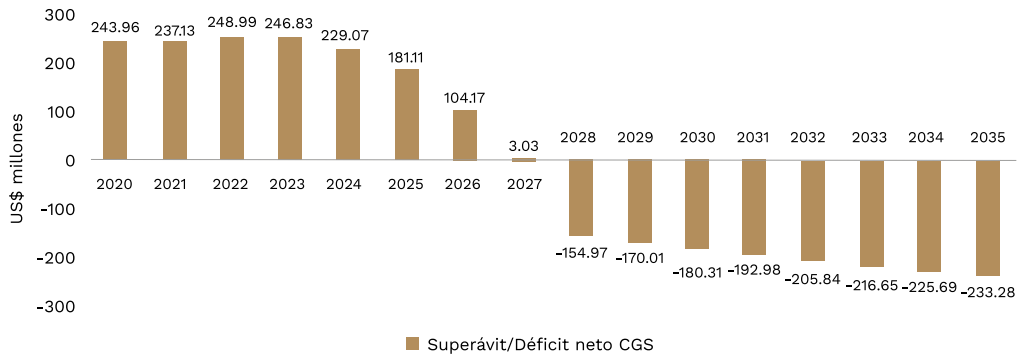
Con este “fondo solidario” se financia el costo de la reestructuración de las rentas — es decir, el denominado “beneficio de longevidad”—, además de todos los compromisos previsionales del Estado ya mencionados, como las pensiones en curso de pago y los certificados de traspaso.

Puede observarse que nuevamente se recurre a una solución solidaria para afrontar un problema inherente al esquema de capitalización individual, generando una forma de financiamiento “mixto”, aplicada de manera secuencial y no simultánea: la cuenta individual se agota cuando sostiene la pensión durante 20 años y, a partir de ahí, el financiamiento de la longevidad proviene de manera solidaria.

Como corolario, es importante señalar que, de acuerdo con información pública oficial con fecha base enero de 2020, se estimaba que la CGS se agotaría en el transcurso de esa

década. Si bien la aportación se incrementó de 2% a 6% a partir de la reforma de 2022, es necesario verificar el comportamiento esperado de este fondo después del cambio, considerando además que se le asignaron nuevas obligaciones, tales como un aumento del 30% en las pensiones y el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Gráfica 17. Proyección de la Cuenta de Garantía Solidaria



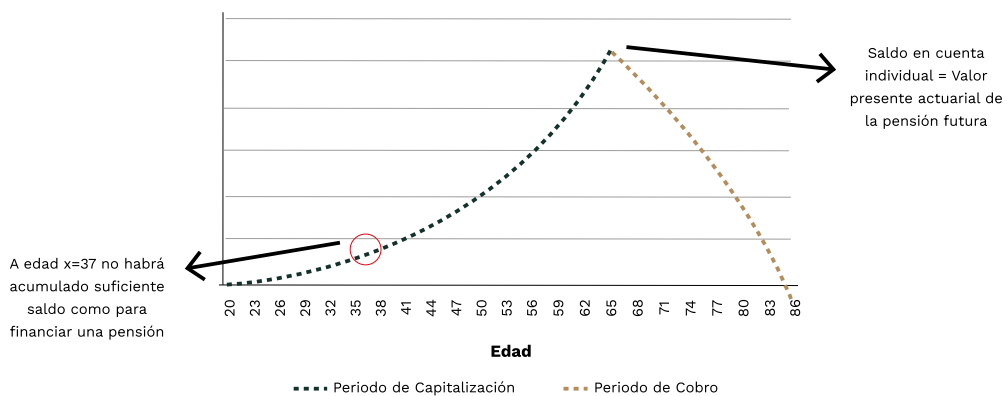
Fuente: Reforma del sistema de pensiones 2022. FUNDE. (2023). El Salvador.

4. El seguro previsional de invalidez y sobrevivencia

Aparte de las rentas vitalicias, esta figura es el ejemplo más conocido y de mayor aplicación en la mayoría de los regímenes de pensiones en cuanto a “viabilizar financieramente” la capitalización individual mediante componentes solidarios. El tema se plantea de la siguiente manera:

- Pareciera que el sistema de ahorro individual está diseñado únicamente para financiar pensiones de retiro o vejez, dado que el equilibrio teórico del modelo se alcanza en el punto máximo de acumulación del saldo, el cual ocurre al momento de la jubilación.

Gráfica 18-A. Periodo de cobro respecto al periodo de capitalización



Fuente: elaboración propia.

5. Reflexiones finales

- Existen distintos modelos (o ajustes de los mismos) basados en esquemas de solidaridad. En este documento se han presentado tres ejemplos específicos del sistema de capitalización individual de El Salvador. No obstante, al referirse a figuras más comunes, como las rentas vitalicias, se habla de financiamiento colectivo. Asimismo, las pensiones básicas universales o “pilar cero” de protección son soluciones basadas en la solidaridad, financiadas mediante impuestos.
- Aunque pudiera parecer que los regímenes basados en la capitalización individual son “imperfectos” o “incompletos”, la realidad es que sigue existiendo la necesidad de contar con componentes de ahorro individual y de promoverlos en sistemas paralelos.
- ¿Cuál es el mejor régimen financiero? Independientemente de la reforma que se impulse en un país o de la modalidad inicial de su sistema de pensiones, cualquier esquema terminará siendo híbrido, incorporando elementos de diversas modalidades de financiamiento según la taxonomía vigente. Esto se debe a que es necesario adaptar un modelo teórico, cuya pertinencia o viabilidad técnica se determinó sobre supuestos y proyecciones, a la realidad económica, social y cultural de cada país.
- Finalmente, ¿cuál es el mejor sistema de previsión social? Sin importar su diseño ni sus herramientas técnicas, será aquel que satisfaga las necesidades de su población objetivo, que sea sostenible en el tiempo y que cumpla con los requisitos o principios mínimos establecidos por consenso internacional para cualquier sistema de seguridad social.

Conclusión

Sin duda, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región es un tema que ha adquirido gran relevancia en los últimos años, pues los retos que enfrenta, ante los cambios en las dinámicas sociales y laborales, ponen en discusión la baja eficiencia de las políticas públicas, el papel del Estado como ente regulador, el rol de las empresas y, sobre todo, las pensiones como un elemento indispensable para garantizar el acceso al derecho a la seguridad social.

Por ello, en un contexto de constante incertidumbre, tanto para jóvenes como para personas adultas mayores, los fondos generacionales buscan generar un impacto positivo en la región al disminuir los riesgos y maximizar el alcance de los beneficios para las personas afiliadas, protegiéndolas de las crisis y de la volatilidad del mercado. Sin embargo, estas estrategias, si bien innovadoras, requieren adaptarse al contexto y a las necesidades de cada país; lo que funciona bien en unos casos puede ser insuficiente en otros o brindar resultados diferentes.

El caso de México ha sido exitoso tras la Reforma de 2020, al reducir el número de semanas necesarias para obtener una pensión e implementar estrategias como las SIEFORES generacionales, que ajustan las inversiones según la edad del trabajador, optimizando el rendimiento y la seguridad del ahorro a largo plazo, reforzando así el compromiso con la sostenibilidad y sirviendo de ejemplo para países como Costa Rica, que ha buscado adaptarlo según las características de su población, manejando cuatro grupos en lugar de diez, como en el caso mexicano, y enfocándose en maximizar la tasa de reemplazo y fomentar la inversión a largo plazo en activos ilíquidos.

Por otro lado, Panamá ha demostrado que no es necesario realizar un cambio completo sistema de pensiones de un país, sino que se pueden corregir las deficiencias de los esquemas solidarios a través de la capitalización individual; así, cada trabajador es responsable de sus ahorros y de la rentabilidad que estos generen. Además, se ha optado, entre otras herramientas, por los multifondos de pensiones según la edad, siguiendo el ejemplo de fondos de crecimiento para personas menores de 35 años, moderado para aportantes entre 35 y 50 o 55 años, y conservador para afiliadas y afiliados mayores de 55 años.

Si bien es evidente que con las recientes reformas se han logrado avances significativos en el camino hacia un futuro digno para las personas, aún es necesario trabajar en áreas como el reconocimiento de las pensiones como derecho humano y la planificación presupuestal adecuada, así como en políticas públicas de inclusión laboral que acompañen los cambios en la región.

Además, resulta prioritario fortalecer la educación financiera en la sociedad para mejorar la percepción del retiro entre las personas trabajadoras, especialmente en la población más joven, que actualmente se encuentra cada vez más desanimada ante las limitantes que enfrenta en su futuro. En un mercado laboral con alta tasa de desempleo, aumento de las rentas y servicios básicos, y frente a la crisis medioambiental, acceder a una pensión que garantice un retiro digno comienza a parecer cada vez más lejano. Involucrar e informar a las personas trabajadoras de cualquier edad en el diseño de políticas públicas y en la transparencia de la información sobre los riesgos y beneficios de las reformas y los fondos generacionales también contribuye a la sostenibilidad del sistema.

Así, después de considerar las aportaciones de expertas y expertos y las experiencias de casos particulares, sin duda, el sistema de previsión social más eficaz será aquel que solucione las necesidades de su población objetivo, que sea sostenible en el tiempo y que cumpla con los principios mínimos acordados por consenso internacional a través de convenios y declaraciones, garantizando el acceso a la seguridad social y a una vida digna.

Referencias bibliográficas

Memoria 1

- Carta de la Organización de los Estados Americanos. (1948). Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/cartaOEA.asp>
- Clark, J., Rumeld, M., & Wesson, D. (2023). *Dismissal streak continues in BlackRock Target Date Fund litigation*. Employee Benefits & Executive Compensation Blog. Recuperado de <https://www.erisapracticecenter.com/2023/05/dismissal-streak-continues-in-blackrock-target-date-fund-litigation/>
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2020). *Preguntas y respuestas: SIEFORES generacionales*. Recuperado de <https://www.gob.mx/consar>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (1999). Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (1979). Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia). (1944). Recuperado de <https://webapps.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). Recuperado de <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2019). El derecho a la seguridad social como derecho autónomo y su impacto en las personas mayores. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/>
- Gobierno de Colombia. (2024). Colpensiones. Recuperado de <https://www.colpensiones.gov.co/>
- Gobierno de Costa Rica. (2024). *Superintendencia de Pensiones*. Recuperado de <https://www.supen.fi.cr/>
- Hirschhorn, R., & Wesson, D. (2023). *District Court breaks trend and allows claims challenging prudence of BlackRock LifePath Index Target Date Funds to proceed*. Recuperado de <https://www.erisapracticecenter.com/2023/09/district-court-breaks-trend-and-allows-claims-challenging-prudence-of-blackrock-lifepath-index-target-date-funds-to-proceed/>

- Lagos del Campo vs. Perú. (2017). Recuperado de https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf
- Medina, J. V. (2019). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos en Acción*, 11(11), 287. <https://doi.org/10.24215/25251678e287>
- Morales Ramírez, M. A. (2019). Derecho a la seguridad social. En CNDH (Ed.), *Hacia un nuevo modelo laboral en México: Reflexiones desde los derechos humanos*. Recuperado de <https://tinyurl.com/3ak2zezd>
- Muelle Flores vs. Perú. (2019). Recuperado de https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf
- Observación General 19. (2007). *El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 102. Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- Organización Internacional del Trabajo. (1962). *Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social)*, 118. Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118
- Organización Internacional del Trabajo. (1983). *Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*, 167. Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312505
- Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. (2011). Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). (1988). Recuperado de <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>
- Steyer, R. (2022). *401(k) participants sue 6 companies over use of BlackRock Target-Date Funds*. Pensions & Investments. Recuperado de <https://www.pionline.com/courts/401k-participants-sue-6-companies-over-use-blackrock-target-date-funds>
- Subsecretaría de Previsión Social. (2024). *Reforma previsional: Gobierno presenta propuesta de Fondos Generacionales para reemplazar esquema de multifondos*. Recuperado de <https://previsionsocial.gob.cl/reforma-previsional-gobierno-presenta-propuesta-de-fondos-generacionales-para-reemplazar-esquema-de-multifondos/>
- *Tibble v. Edison International*, 575 U.S. 523 (2015). Recuperado de https://web.archive.org/web/20150604101234/http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/13-550_97be.pdf
- Vidal Bermúdez, Á. (2019). Derecho a la pensión a los 100 años de la OIT: Importancia del estándar internacional y el control de convencionalidad. *Laborem*, 21. Recuperado de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem21-187-211.pdf>

Memoria 2

- Análisis de la reforma al sistema de pensiones 2024. (2024, mayo). Indetec. García Verdugo, M. V. Recuperado de https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&route=/noticias_interes/Analisis-de-la-reforma-del-sistema-de-pensiones-2024&ext=.pdf
- Comunicado No. 011: Inició el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. (2019, enero). Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicio-el-programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>
- Financiamiento de las pensiones: Escenarios sobre su carga fiscal a 2030. (2024, marzo). CIEP, Macías Sánchez, A. Recuperado de <https://ciep.mx/financiamiento-de-las-pensiones-escenarios-sobre-su-carga-fiscal-a-2030/#fn1>
- Vejez y pensiones en México. Castellanos, I., et al. (s.f.). SEGOB, CONAPO, Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, A.C. (AMAFOR), Instituto Nacional de Geriátrica, UNFPA. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281922/2_CAP_TULO_1_AL_4.pdf

Memoria 3

- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (s.f.). Información estadística. Recuperado de <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Enlace.aspx>
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (s.f.). Recuperado de <https://www.gob.mx/consar>
- Consejo Nacional de Población. (2023, 29 de septiembre). Población a inicio de año, 1950-2070 [Base de datos]. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-2070/resource/a5f25e6f-2c3c-4ed9-954f-b222c4271a65>
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*. Banco Mundial. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/271221468315291697/pdf/Una-perspectiva-internacional-de-los-sistemas-de-pensiones-y-de-sus-reformas-Soporte-del-ingreso-economico-en-la-vejez-en-el-siglo-XXI.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). Tasa de informalidad laboral 1 (TIL1) [Base de datos]. Banco de Información Económica (BIE). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

Memoria 4

- Bacelar, S., & Antunes, L. (2019). *Generational political dynamics of retirement pensions systems: An agent-based model*. arXiv. <https://arxiv.org/abs/1909.08706>
- Banco Popular. (2024). Conozca todo sobre los fondos generacionales. Banco Popular de Costa Rica. <https://www.bancopopular.fi.cr/wp-content/uploads/2024/09/Boletin-fondos-generacionales-JULIO2024-ACTUALIZADO.pdf>
- De la Torre Torres, O. V., Galeana Figueroa, E., & Aguilasoch Montoya, D. (2015). *An actual position benchmark for Mexican pension funds performance*. *Economía Teoría y Práctica*, (43). <https://economiatyp.uam.mx/index.php/ETYP/article/view/37>
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). (s. f.). *Capitalización individual / colectiva; contribución definida / beneficio definido*. INAVirtual. https://www.inavirtual.ed.cr/pluginfile.php/1932699/mod_resource/content/2/SERVER%20GUIA%20MEIC%20BLOQUE4%20ACT%20/t6apt1.html
- International Organisation of Pension Supervisors (IOPS). (2022). *IOPS Country Profile – Mexico*. OECD Publishing. <https://www.iopsweb.org/resources/Mexico-IOPS-Country-Profile-2022.pdf>
- Martínez, G. (2020). *Competitiveness of Mexican pension funds and regulatory policy*. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas – Nueva Época*, 15(3). <https://www.remef.org.mx/index.php/remef/article/view/461/731>
- Semanario Universidad. (2025, 23 de abril). *Conassif no podía mover dineros del ROP a modelo de fondos generacionales*. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/conassif-no-podia-mover-dineros-del-rop-a-modelo-de-fondos-generacionales/>
- Suárez, F., Peña, J. M., & Larré, O. (2025). *Target-date funds: A state-of-the-art review with policy applications to Chile’s pension reform*. arXiv. <https://arxiv.org/abs/2504.17713>
- Superintendencia de Pensiones de Costa Rica. (2024). *Modelo de fondos generacionales: Optimización de portafolio por cohorte*. Su autor.
- Superintendencia de Pensiones de Costa Rica. (2025). *Fondos generacionales – preguntas frecuentes*. <https://www.supen.fi.cr/en/fondos-generacionales>
- Vida Plena OPC. (2024, 22 de agosto). *Fondos generacionales: La nueva forma de administrar el ROP a partir de marzo 2025*. Vida Plena OPC. <https://www.vidaplena.fi.cr/fondos-generacionales-la-nueva-forma-de-administrar-el-rop-a-partir-de-marzo-2025/>

Memoria 5

- Análisis de nuestro sistema de pensiones y propuestas de ASAFONDOS para mejorar el retiro de los ahorrantes. ASAFONDOS. (2016).
- Aplicación de modelos autorregresivos para describir el riesgo de mercado de los fondos de pensiones del sistema de capitalización individual en El Salvador. Prado Soto, R. D., & Rodríguez Escobar, R. A. (2021). Trabajo final del Máster en Finanzas

Cuantitativas, Universidad de Alcalá.

- Boletín estadístico del sistema financiero, a marzo de 2023. www.ssf.gob.sv
- Implicaciones fiscales de la deuda previsional. *FUNDAUNGO*. (2014).
- Reforma del sistema de pensiones 2022. *FUNDE*. (2023). El Salvador.
- Sistema de pensiones salvadoreño: diagnóstico y opciones de solución a sus dilemas. *Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social*. (2014).



CISS-BIENESTAR.ORG

Primer foro de pensiones y fondos generacionales

Memorias 4 Primer "Foro de Pensiones y Fondos Generacionales" reúne las reflexiones, análisis y propuestas presentadas por especialistas de México, Costa Rica y El Salvador en torno a los retos actuales de los sistemas de pensiones y la transición hacia modelos más sostenibles. A través de cinco ponencias, el documento aborda temas clave como: la justiciabilidad de la seguridad social, la planeación presupuestal, la evolución del Sistema de Ahorro para el Retiro, la experiencia costarricense en fondos generacionales y las herramientas del reparto utilizadas en El Salvador.

Con un enfoque técnico y comparado, la obra ofrece una visión integral sobre los mecanismos financieros, normativos y administrativos que influyen en la gestión de las pensiones en la región. Estas memorias constituyen un recurso útil para quienes investigan, diseñan o implementan políticas públicas orientadas a fortalecer la protección social y garantizar pensiones dignas para las generaciones presentes y futuras.

CISS

Conferencia ♦♦♦
Interamericana de
Seguridad Social

 /CISS.org.esp

 CISS_org

 CISS_org

 cisstagram

ciss-bienestar.org



978-970-96880-3-0