

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

(ME-L1315)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Oliver Azuara, Jefe de Equipo; David Kaplan (SCL/LMK), Jefe de Equipo Alterno; Beatriz González, Cecilia Siccha, Mauricio Mondragón (SCL/LMK); Andrés Muñoz (IFD/FMM); Nidia Hidalgo (SCL/GDI); Mariana Alfonso (CSD/CCS); Agustín Filippo, Uriel Barrios (CID/CME); Mónica Lugo (LEG/SGO); y Lourdes Sánchez (VPC/FMP).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	17
C. Indicadores claves de resultados.....	19
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	20
A. Instrumentos de financiamiento	20
B. Riesgos ambientales y sociales.....	21
C. Riesgos fiduciarios.....	21
D. Otros riesgos y temas claves.....	21
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	22
A. Resumen de los arreglos de implementación	22
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	22
IV. CARTA DE POLÍTICA.....	23

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Política
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Matriz de Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EEO#2	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
EEO#3	Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones
EEO#4	Anexo de Cambio Climático
EEO#5	Anexo de Género
EEO#6	Referencias Bibliográficas
EEO#7	Anexo de Cooperaciones Técnicas

ABREVIATURAS	
AMAFORE	Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro
AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro
ASG	Ambientales, Sociales y de Gobernanza
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BDNSAR	Base de Datos Nacional SAR
BM	Banco Mundial
CI	Cuenta Individual
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CS	Cuota Social
CT	Cooperación Técnica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
EBP	Estrategia de País del Grupo BID con México
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación (por sus siglas en inglés)
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LSS	Ley del Seguro Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organismo Ejecutor
PB	Punto Base
PBL	Préstamos de Apoyo a Reformas de Política
PBP	Préstamo Programático en Apoyo a Reformas de Política
PC	Pensión Contributiva
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PMG	Pensión Mínima Garantizada
PNC	Pensión no Contributiva
RCV	Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
SAR	Sistemas de Ahorro para el Retiro
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SBC	Salario Base de Cotización
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
UMA	Unidad de Medida y Actualización
USPSS	Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social

RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO
(ME-L1315)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
Estados Unidos Mexicanos			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	12 meses
Secretaría de Hacienda y Crédito Público			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en SOFR
BID (Capital Ordinario):	700.000.000	100	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,75 años
Total:	700.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general del programa es reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en México. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de Pensión no Contributiva (PNC); y (ii) mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de Pensión Contributiva (PC).</p> <p>La presente operación de préstamo es la primera de dos consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), de acuerdo con las Directrices sobre preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2).</p> <p>Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento: Serán condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento de la primera operación de la serie: (i) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas; y (ii) las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo (¶3.2).</p> <p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p>				
Alineación Estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI <input checked="" type="checkbox"/>		PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
Temas Transversales ^(e) :	GE <input checked="" type="checkbox"/>	y DI <input type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	y ES <input type="checkbox"/>
				IC <input checked="" type="checkbox"/>

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés, de productos básicos y de protección contra catástrofes. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GE (Igualdad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Contexto Macroeconómico.** A pesar del impacto de la pandemia, la economía mexicana ha mantenido fundamentos macroeconómicos sólidos y consistentes con los objetivos planteados para esta serie programática. En 2020 la economía resintió los fuertes efectos de la pandemia de COVID-19, resultando en una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de 8,2%. Para 2021, el PIB registró un crecimiento de 4,8%, lo que ubica a la economía todavía por debajo de su nivel previo a crisis¹. Las nuevas cepas del virus, así como altos niveles de inflación globales y disrupciones en la oferta, han incidido en los prospectos de recuperación. Se espera un menor ritmo de crecimiento de la economía para 2022, alrededor de 2% según el Fondo Monetario Internacional (FMI). La política fiscal ha priorizado la estabilidad y se prevé continuidad de esta prioridad. El déficit global (Requisitos Financieros del Sector Público) alcanzó 3,8% del PIB en 2021 (ligeramente menos que el 4% del 2020, pero aún arriba del 2,3% en 2019) y se espera que mantenga una trayectoria descendente hasta 3,7% del PIB en 2022. México continúa impulsando una política que prioriza los balances fiscales y la eficiencia recaudatoria, sin recurrir a una reforma tributaria. El nivel de deuda ha mejorado y al cierre de 2021 se ubicó en 50% del PIB, tras una importante alza en 2020 por el choque pandémico (hasta 51,7% del PIB desde 44,5% en 2019) y se espera que continúe con una trayectoria descendente de aquí en adelante.
- 1.2 **Antecedentes.** México fue de los primeros países de América Latina en incorporar a la seguridad social como parte de los beneficios laborales. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual asumió tanto el aseguramiento como la provisión de servicios sociales para los trabajadores con una relación contractual con un empleador. Se incluyeron inicialmente el aseguramiento para los siguientes riesgos: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada. Para su financiamiento se establecieron esquemas de contribuciones tripartitas pagadas por trabajador, empleador y Estado. Este esquema trajo consigo un esquema que ha representado un reto mayúsculo, pues resulta difícil separar los servicios, especialmente de salud y pensiones, porque ambos forman un paquete completo de aseguramiento². En 1959 se creó un sistema paralelo para los trabajadores del Estado mediante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y con el cual también se estableció un esquema de aseguramiento y provisión de servicios para los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte, así como de vivienda. De forma paralela, en la misma época se crearon otras instituciones que proveen aseguramiento a diferentes grupos de trabajadores según donde prestan sus servicios, incluyendo Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y algunas universidades. Asimismo, los distintos niveles de gobierno subnacional, estatales y municipales, crearon sus propias legislaciones para asegurar a los trabajadores de su jurisdicción, ya sea mediante convenios

¹ INEGI. [Comunicado de Prensa. PIB de México. Cuarto Trimestre de 2021 \(inegi.org.mx\)](https://inegi.org.mx/communicado-de-prensa/2021/04/04/inegi-comunicado-de-prensa-2021-04-04-01).

² [Azuara et. al. \(2019\)](#).

con el ISSSTE, o desarrollando su propia institución de seguridad social. De esta manera, en México existen más de mil sistemas de aseguramiento que otorgan **Pensiones Contributivas (PC)**, y en donde cada uno tiene sus propios parámetros (edad, antigüedad, y tasas de cotización)³.

- 1.3 Pese a esta cantidad de instituciones destinadas a otorgar pensiones, la mayoría de los adultos mayores no reciben una PC, pues los elevados niveles de informalidad impiden a la mayoría de trabajadores cumplir los requisitos necesarios para obtener alguna de estas pensiones. Esta situación ha sido constante en las últimas décadas. Los datos más recientes al cierre de 2021 estiman una población estimada en México de 123,5 millones de personas, de las cuales 58,8 millones formaban parte de la Población Económicamente Activa (PEA), y 56,6 millones se encontraban ocupadas, de acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación Empleo (ENOE) al cierre de ese año. El sector informal incluía 28,8 millones de personas, las cuales no realizan contribuciones para su pensión. De hecho, según datos del IMSS, en ese periodo el total de trabajadores registrados como cotizantes fueron 20,6 millones⁴.
- 1.4 En este contexto de alta informalidad, durante las últimas décadas México creó un conjunto de programas sociales destinados a atender a los adultos mayores no cubiertos por la seguridad social. De ellos, el principal es el de **Pensiones no Contributivas (PNC)**, que son flujos monetarios basados fundamentalmente en criterios de edad y que buscan proteger un nivel de consumo básico de los adultos mayores⁵. El programa principal es el otorgado por el gobierno federal y se denomina [Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores](#). Dicho programa representa más del 80% de los recursos destinados a los mayores de 64 años⁶. Adicionalmente, el gobierno federal y los estatales otorgan beneficios como descuentos en servicios públicos y bienes de consumo, así como servicios de protección social para disminuir el deterioro de la salud física y mental. Estos últimos incluyen a los servicios gerontológicos e incluso residenciales, aunque su cobertura es muy limitada⁷.
- 1.5 **México vive un envejecimiento acelerado que demandará mayores pensiones durante los próximos años.** Dentro del contexto de multiplicidad institucional y alta informalidad, la población mexicana está inmersa en una profunda transición demográfica en donde las generaciones de adultos mayores crecerán sostenidamente en las siguientes décadas. La población mayor de 60 años será de mayor tamaño que la menor de 15 años hacia 2040⁸. Como resultado de este envejecimiento, habrá una mayor dependencia económica de millones de personas, a quienes sus condiciones físicas les impedirán seguir participando en el mercado laboral. Para poder enfrentar el reto del envejecimiento acelerado será

³ Vázquez Colmenares (2012).

⁴ La diferencia con el resto de las personas consideradas formales son aquellos que están asegurados por las demás instituciones, fundamentalmente el ISSSTE. Es decir, el IMSS es el principal sistema dentro de todos existentes.

⁵ CONEVAL (2018). Goernick y Boeri (2016).

⁶ Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social publicado por el CONEVAL (2018, 2019, 2020 y 2021).

⁷ González Llamas (2017).

⁸ [Consejo Nacional de Población \(CONAPO\) \(2018\)](#).

necesario establecer mecanismos que aseguren el pago de pensiones para los adultos mayores⁹. Una parte de esos mecanismos se cubrirá con los recursos acumulados mediante la seguridad social tradicional, ligada a las aportaciones de los trabajadores durante su vida laboral.

- 1.6 **El problema y sus determinantes.** La mayoría de los adultos mayores en México vive en condiciones de vulnerabilidad. Esto se debe en parte a la insuficiente cobertura y beneficios de las PNC y PC, y en el caso de las PC, se suman factores de inequidad de género y otras inequidades derivadas de su funcionamiento (sistemas de pensiones fragmentados y administrados de manera independiente, sin portabilidad ni equivalencia de beneficios¹⁰). Como se muestra en el Cuadro 1, en 2018 había 10,3 millones de adultos mayores de 64 años, de los cuales 3,2 millones (31%) tuvo una PC, 4,5 millones (43%) tuvo una PNC y hasta 3,1 millones (30%) no tuvo alguna pensión¹¹. La diferencia en los niveles de pobreza y vulnerabilidad eran muy diferentes: a nivel agregado, la población general de adultos mayores tuvo una tasa de pobreza de 42%, siendo más alta para quienes viven en zonas rurales (59%). Sin embargo, las diferencias en los niveles de pobreza son importantes de acuerdo a la cobertura de pensiones: quienes tuvieron una PC, PNC o ambas tuvieron una tasa de pobreza de 39%, mientras que quienes no tuvieron alguna pensión su nivel de pobreza fue de 48%¹².

Cuadro 1. Población mayor de 64 con PNC, PC y sin pensión

Pensión*	Total		Hombres		Mujeres		Pobreza	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
PNC	4,5	43	1,8	40	2,7	60	2,2	51
PC	3,2	31	1,9	60	1,3	40	0,6	19
Sin Pensión	3,1	30	1,3	40	1,9	60	1,5	48

*Las categorías no son mutuamente excluyentes

Fuente: Estimaciones propias utilizando SIMS. Datos a 2018.

- 1.7 **Las PNC tienen una cobertura y beneficios insuficientes.** Conforme se van deteriorando las capacidades físicas de las personas, la generación de ingresos por trabajo asalariado o independiente se ve reducido considerablemente. De acuerdo a las ENOE, solamente un tercio (34%) de los ingresos de los mayores de 64 años provienen de una actividad remunerada, siendo las transferencias la principal fuente (40%). En este contexto, las PNC son una fuente primordial, aunque sus montos son insuficientes. Pese a la expansión que se ha dado de este tipo de pensiones en las últimas décadas, varios millones de personas no reciben ningún tipo de transferencia y su nivel de pobreza es elevado. Incluso para quienes están cubiertos por el programa, el monto monetario de la transferencia

⁹ [Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social \(CONEVAL\) \(2018\).](#)

¹⁰ Villareal y Macías (2020).

¹¹ Las categorías no son mutuamente excluyentes ya que hay pensionados que reciben PC y PNC. Fuente, estimaciones propias utilizando datos del [SIMS](#).

¹² Estimaciones propias utilizando datos del [SIMS](#).

que representa la PNC se considera muy baja y no alcanza a cubrir el costo de una canasta alimentaria (Cuadro 1). En 2018 dicho monto representó el 52% de la línea de pobreza extrema rural y 37% de la urbana¹³.

- 1.8 **Las PC tienen problemas de cobertura, suficiencia, equidad -particularmente para las mujeres- y funcionamiento que se traducirá en menores saldos acumulados y pensiones.** En 1997 entró en vigor una reforma al régimen de pensiones de retiro de la Ley del Seguro Social (LSS), pasando de un régimen de reparto con beneficios definidos a uno de contribución definida operado a través de Cuentas Individuales (CI) administradas por empresas privadas especializadas llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE). Los trabajadores que ingresaron al IMSS por primera vez a partir del 1 de julio de 1997 están bajo el régimen de contribución definida. Quienes cotizaron al IMSS antes de esa fecha, con la Ley vigente desde 1973, se les denomina trabajadores bajo Ley 73. Con esta modificación se estableció como requisito para obtener al menos una Pensión Mínima Garantizada (PMG)¹⁴ contribuir 1.250 semanas (24 años), mientras que la Ley 73, requería solo de 500 semanas (10 años) para acceder a ambos beneficios. Asimismo, se estableció como edad mínima de retiro los 65 años (en la ley anterior era 60 años). Quien haya hecho al menos una contribución antes de 1997 tiene derecho a retirarse con la Ley 73 o el sistema AFORE, mientras que quienes contribuyeron por primera vez después de ese año solo podrán hacerlo con el sistema AFORE. Es decir, el cambio de requisitos legales hará que la mayoría de los trabajadores del sistema AFORE (hasta el 75% del total)¹⁵ no obtenga una PC y solo podrán retirar montos acumulados en sus CI al final de su vida laboral¹⁶. Más del 60% de los trabajadores no cotizan a algún sistema AFORE en forma regular¹⁷. Ningún sistema pensionario basado en contribuciones derivadas de los ingresos del trabajo formal puede proporcionar cobertura adecuada con una tasa de formalidad de apenas el 37% (definida como pago de aportaciones a la seguridad social). Durante más de 20 años, el porcentaje de informalidad se ha mantenido alrededor de los niveles actuales y no hay una expectativa de que vaya a cambiar en el corto plazo. De hecho, el nivel de informalidad se encuentra por encima del esperado para el nivel de ingreso per cápita de México¹⁸.
- 1.9 La brecha de cobertura y beneficios pensionarios entre hombres y mujeres es significativa. La mayor esperanza de vida de las mujeres, así como las diferencias en su perfil y trayectorias laborales, generan selectividad y desigualdad laboral¹⁹. La evidencia muestra que las mujeres enfrentan el envejecimiento con más desventajas que los hombres, pues perciben menores salarios en comparación con los hombres con características similares, además de tener lagunas contributivas. Una parte de ello se explica por el abandono de empleos, o la toma de empleos más flexibles -y con menor paga- ante la necesidad de hacerse cargo

¹³ Estimaciones utilizando [líneas oficiales](#) de CONEVAL.

¹⁴ Equivalente a un salario mínimo de 1997.

¹⁵ CONSAR (2018). En el futuro la diferencia por género se espera sea significativa, pues con el sistema de CI se espera que el 22% de las mujeres obtenga una pensión, mientras que para los hombres sería 29%.

¹⁶ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro ([CONSAR](#)) (2019).

¹⁷ CONSAR (2020).

¹⁸ Levy (2018).

¹⁹ [SIMS](#), Talamas (2020).

de diversas responsabilidades en el hogar (cuidados de los hijos y familiares)²⁰. Para el caso específico de México, su tasa de empleo es la mitad de la masculina (74% de hombres vs. 47% de mujeres)²¹. Pese a las mejoras en participación laboral de las mujeres mexicanas que se documenta en el [Índice de Mejores Trabajos](#), la diferencia de participación entre género sigue siendo de las más altas en la región, lo que sumado al contexto de envejecimiento acelerado representará un mayor riesgo de pobreza, vulnerabilidad y dependencia durante la vejez femenina²². Todo esto se traduce en menores densidades de cotización y, por ende, menores saldos acumulados²³. Los factores antes descritos inciden negativamente en el saldo previsional que podrán acumular durante su trayectoria laboral. En 2018, solo el 22% de mujeres mayores de 64 tenía una PC versus 39% de hombres²⁴, lo que refleja su participación histórica en el mercado laboral. Asimismo, en ese año la diferencia de cobertura total de pensiones para las mujeres fue de 68% mientras que la de los hombres 74%, lo que se explica fundamentalmente por las diferencias en la cobertura de PC.

- 1.10 Además de problemas de cobertura y densidad contributiva, las PC son insuficientes por tres razones: (i) bajos niveles de contribuciones y subsidios; (ii) bajo ahorro voluntario²⁵; y (iii) elevadas comisiones por una administración limitada con poco acompañamiento y asesoría previsional. Adicionalmente, las estrategias de inversión de los fondos administrados por las AFORE aun no incorporan criterios ambientales, sociales y de gobierno corporativo (ASG o ESG en inglés), por lo que su potencial para mejorar la sustentabilidad y la rentabilidad de las inversiones no está siendo aprovechada²⁶.
- 1.11 Las contribuciones a las pensiones son insuficientes. La aportación total de la CI²⁷ equivale a 6,5% del salario base de cotización, con un tope de 25 veces el salario mínimo²⁸. Este monto es la suma de lo aportado por el trabajador (1,125% de su salario), su empleador (5,15%) y el Gobierno Federal (0,225%). Este último también aporta una Cuota Social (CS), la cual equivalente al 5,5% de un salario mínimo de 1997 por cada día cotizado del trabajador, el cual se actualiza anualmente por inflación. En 2009 la CS se focalizó para beneficiar a trabajadores con ingresos menores a 15 salarios mínimos, cambiando a Unidad de Medida y Actualización (UMA) en 2017²⁹. Pese a esta focalización, el monto total de las aportaciones es la más baja del promedio internacional para cualquier sistema de

²⁰ BID (2020, 2021).

²¹ [Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo \(ENOE\), enero 2022](#).

²² [Azuara et. al. \(2019\)](#).

²³ Consar (2019) muestra que la densidad promedio de cotización en el sistema es de 50%, con una diferencia por género: 54 % para los hombres y 47 % para las mujeres.

²⁴ [Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social](#).

²⁵ [Azuara et. al. \(2019\)](#), y [Laboratorio de Ahorro para el Retiro](#).

²⁶ Estudios recientes indican que los rendimientos anualizados de los índices sostenibles ASG han igualado o excedido los rendimientos de sus índices tradicionales, y que las acciones con calificaciones ASG son más resilientes ante la volatilidad. Adicionalmente, estas inversiones contribuyen a mitigar y adaptar al cambio climático y a que el país logre sus compromisos bajo el Acuerdo de París (ver [EEO#4](#)).

²⁷ Se denomina subcuenta de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV). Cada cuenta tiene tres subcuentas: RCV, vivienda y aportaciones voluntarias.

²⁸ A partir de 2017, el tope cambió a 25 veces la UMA.

²⁹ Ese año se dejó de usar el salario mínimo como unidad de referencia de las leyes federales para establecer los montos equivalentes a trámites, multas, contribuciones e impuestos. A partir de ese año se creó la UMA, que se actualiza conforme a la inflación. Ver <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>.

pensiones. Por ejemplo, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el promedio es 18,2%³⁰, mientras que el promedio en sistemas de CI similares para América Latina es de 9%, lo cual ya es considerado insuficiente³¹. Esto no es compensado con ahorro voluntario, pues muy pocos trabajadores ahorran y los montos son muy bajos³². El ahorro voluntario representa apenas 2,9% del total de fondos, siendo hasta ahora un factor poco relevante del saldo acumulado en las CI para financiar el monto constitutivo de las pensiones³³.

- 1.12 La comisión promedio para la administración de CI es casi el doble del nivel promedio internacional que cobran administradoras de fondos similares³⁴, y esta comisión no incluye un acompañamiento previsional personalizado para que afiliados aprovechen todos los beneficios de su CI. Durante los últimos cinco años, el sistema AFORE ha tenido una comisión implícita anual sobre saldo promedio de 95 Puntos Base (PB) del fondo administrado. A pesar de que esta comisión ha disminuido en el tiempo (desde niveles superiores a 800 PB en 1998), sigue estando por encima de promedios comparables a nivel internacional. Por ejemplo, el indicador para los países con sistemas de pensiones similares al mexicano en la región de América Latina es de 91 PB³⁵. Las mejores prácticas internacionales sugieren que las comisiones deberían ubicarse en el orden de los 25 a 50 PB, dependiendo de la sofisticación del estilo de inversión³⁶ y del grado de aprovechamiento de las economías a escala, derivado de la centralización de funciones, como el caso mexicano. Un factor que explica los niveles elevados de comisiones son los gastos comerciales que tienen las administradoras, pues del total de ingresos que perciben las AFORE por el cobro de comisiones, el 21% se utiliza para gasto comercial mientras que el 36% se queda como utilidades³⁷. Todo ello se traducirá en menores pensiones.
- 1.13 Otro reto estructural del sistema de CI es lograr que los trabajadores se involucren más y tomen mejores decisiones previsionales. Los reguladores del sistema han adoptado regulaciones buscando orientar e inducir que los consumidores elijan su mejor AFORE de acuerdo con su perfil laboral y demográfico. Al mismo tiempo, han llevado a cabo distintas acciones buscando que las AFORE racionalicen su gasto comercial y lo redirijan a actividades cuyo valor sea mayor para los ahorradores del sistema. A pesar de estas acciones, existe un número elevado de traspasos de CI que no generan eficiencia. Es decir, el gasto comercial no se está utilizando para mejorar la atención previsional de los trabajadores, que les permita mejorar sus perspectivas pensionarias al responder de mejor manera al

³⁰ OCDE (2021).

³¹ [Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones \(FIAP\)](#). Estas tasas deben elevarse para incrementar tasas de reemplazo.

³² El sistema incluye tres tipos de ahorro voluntario: (i) corto plazo, el cual puede disponerse a partir de los dos meses; (ii) mediano plazo, en el cual los fondos deben permanecer cinco años en la cuenta individual; y (iii) para el retiro, en el cual los fondos que se pueden obtener hasta cumplir los 65 años.

³³ Al cierre de 2021, se alcanzaron 153.745 millones de pesos mexicanos, que representó un crecimiento de casi una cuarta parte en términos nominales. Sin embargo, este monto daría como promedio del sistema apenas US\$100 dólares por trabajador.

³⁴ [Azuara et. al. \(2019\)](#).

³⁵ Azuara et. al. (2019). OCDE (2020), [CONSAR \(2019\)](#).

³⁶ OCDE (2018).

³⁷ [Azuara et. al. \(2019\)](#). Azuara (2021).

desempeño de la AFORE en el manejo de su CI. Es decir, los incentivos del sistema no están direccionados a que las AFORE ofrezcan un mejor servicio previsional a sus afiliados³⁸.

- 1.14 El sistema de pensiones mexicano se ha retrasado en la adopción de criterios ASG en sus inversiones, lo que afecta la adopción de inversiones sustentables en el sistema financiero del país³⁹. Los fondos de pensiones son inversionistas institucionales con horizontes de inversión de mediano y largo plazos y sus estrategias de inversión son un factor fundamental para la adopción de criterios ASG por parte de los emisores de valores en los mercados financieros⁴⁰. Los fondos de pensiones de otros países han sido impulsores de la adopción de estos criterios a nivel global y se espera que su importancia crezca aceleradamente en la siguiente década⁴¹. Las AFORE son el inversionista institucional más grande de México, pues al cierre de 2021 administraron 255.905 millones de dólares, lo que equivalió 20,5% del PIB. Estos activos representan 18,7% del total en el sistema financiero, y son 31,4% de ahorro total de largo plazo del país⁴². Los recursos financian empresas productivas del estado, infraestructura, actividades productivas del sector privado, el sector energético, bonos educativos y bonos verdes⁴³. Este tamaño y perfil de inversiones convierte a las AFORE en un actor clave para la adopción de criterios ASG en los instrumentos del sistema financiero. El uso de metodologías de clasificación generaría que más emisores locales tomen acciones concretas para mejorar el perfil de sus instrumentos, generando con ello acciones concretas que mejoren la sustentabilidad de las inversiones, incluyendo aquellas destinadas a la mitigación y adaptación al cambio climático— las cuales adicionalmente contribuyen a que el país cumpla con los compromisos adquiridos en su Contribución Nacional Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) bajo el marco del Acuerdo de París.
- 1.15 En términos de equidad, el sistema de CI genera fuertes inequidades intra e intergeneracionales. En los próximos 20 años, conforme los trabajadores se retiren con monto acumulado en su CI, van a manifestarse inequidades entre cohortes de trabajadores. La generación de transición (aquellos que cotizaron al menos 1 vez antes del cambio de sistema) sólo requiere 500 semanas de cotizaciones para acceder a una pensión y la tasa de reemplazo es mayor al

³⁸ BID (2021).

³⁹ Se considera inversiones sustentables aquellas que incorporan instrumentos que contienen criterios ASG en sus perfiles. Esto permite usar distintas métricas para incorporar dichos instrumentos en las estrategias de inversión, especialmente aquellas con horizontes de mediano y largo plazos. [Ver Principios de Inversión Responsable de las Naciones Unidas \(PRI\)](#). Para el caso de criterios ambientales se califican distintos aspectos como el total de emisiones de carbono, cuidado del agua, uso de suelo, basura electrónica, uso de energía renovable, entre otros. Los criterios sociales son amplios, como por ejemplo gestión laboral, salud y seguridad, capital humano, etc. Los de gobernanza incluyen temas el funcionamiento de los consejos de administración riesgos corporativos, ética corporativa, entre otros.

⁴⁰ La construcción de criterios de inversión sustentables excluye algunos tipos de instrumentos de empresas con actividades que pueden considerarse de alto riesgo reputacional y que podrían afectar a la sociedad, al medio ambiente o que están prohibidas o penalizadas por algún organismo internacional. Esto incluye empresas con actividades relacionadas armas convencionales, armas nucleares, armas de fuego de uso civil, tabaco, carbón térmico y arenas bituminosas. Ver [Business Involvement Screening Process](#).

⁴¹ Blackrock (2021). [Public pensions, post-pandemic](#) Hoffman, B., T. Joubert and Parrado. (2020).

⁴² CONSAR. [El SAR en números](#). Diciembre 2021.

⁴³ Estos últimos tuvieron sólo un saldo de 55,8 millones de dólares, que si bien representa un monto marginal respecto al total del sistema, su crecimiento reciente es notable, pues en términos anuales rebasa el 30%.

100%⁴⁴. Un trabajador con características similares (edad, sexo, antigüedad, densidad de cotización), pero que solo haya cotizado a partir de 1997 deberá utilizar el saldo de su CI para financiar la pensión y en promedio recibirá 23% de tasa de remplazo. Con ello, los subsidios implícitos de la generación de transición pueden alcanzar más de 80 puntos de tasa de reemplazo y más de US\$100⁴⁵ mensuales. Esto implica que para aquellos que hagan contribuciones esporádicas al sistema de pensiones (la gran mayoría de mexicanos) va a ser mucho más difícil alcanzar una pensión. Adicionalmente, existen otras inequidades intra-generacionales dada la existencia de regímenes estatales y regímenes especiales. La coexistencia de otros sistemas de PC nacionales hará que dentro de la misma generación, un grupo reducido de trabajadores recibirán beneficios muy superiores que recibirá la generación AFORE⁴⁶.

- 1.16 **Otros sistemas de PC, particularmente los otorgados por gobiernos subnacionales, están fragmentados, carecen de interoperabilidad institucional y generan inequidades.** De acuerdo con la Constitución del país, cada entidad federativa está facultada para implementar sistemas de pensiones. En un trabajo coordinado por el BID, se identificaron 41 sistemas estatales para las 32 Entidades Federativas⁴⁷. La mayoría de estos sistemas tienen un diseño de reparto y beneficio definido, y están descapitalizados, pues no tienen las reservas financieras para el pago de pensiones de los trabajadores que se irán retirando⁴⁸. Solo algunos de ellos cuentan con sistemas de capitalización individual basados en CI, similares al sistema AFORE. Cada Entidad Federativa ha definido reglas propias tanto para los beneficios que se otorgarán como para el financiamiento de cuotas⁴⁹. En este último caso, existe multiplicidad de definiciones de salario, que sirve de base para el cálculo de las diversas cuotas y aportaciones que han definido para poder brindar a sus trabajadores la protección previsional en materia de pensiones y de otros beneficios (principalmente salud). Esta heterogeneidad de requisitos y beneficios no tiene equivalentes ni portabilidad con los sistemas nacionales, lo que se traduce en una fragmentación y fricciones entre sistemas. Es decir, no se cuenta con un esquema de interoperabilidad que permita lograr la portabilidad de beneficios entre los sistemas de pensiones existentes. Algunos estados han realizado reformas en los últimos años, en su mayoría de carácter paramétrico. Pese a ello, los beneficios otorgados a los afiliados son mayores a los que otorga el sistema AFORE, y sus requisitos -en general- son menores⁵⁰. Esto significa que se generarán fuertes inequidades en el tiempo con respecto a la mayoría de los trabajadores, pues quienes se retiren por el sistema AFORE recibirá menores beneficios.

⁴⁴ La generación de transición incluye 26 millones de trabajadores, que representan el 37% del total actual. [CONSAR \(2019\)](#).

⁴⁵ Altamirano et al. (2018).

⁴⁶ Esto incluye PEMEX, CFE y varios sistemas estatales. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (CIEP) (2018), Azuara et. al. (2019), CEPAL (2020).

⁴⁷ De acuerdo a la información producida con la Cooperación Técnica (CT) ATN/OC-17777-RG (2019, RG-T3552, US\$350.000.00, investigación y disseminación), se estimó que los 41 sistemas cubren a 1,65 millones de trabajadores activos, otorga pensiones a 0,45 millones. Asimismo, se estimó que el déficit total equivale a 3.7 billones de pesos mexicanos, lo que equivalía a 18 puntos del PIB.

⁴⁸ Aguirre (2012).

⁴⁹ Azuara et. al. (2019), Vázquez Colmenares (2017), Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013).

⁵⁰ CIEP (2018), CEPAL (2020).

- 1.17 **El Gobierno de México inició un proceso de reformas para mejorar los sistemas de PNC y PC, el cual ha sido acompañado técnicamente por el Banco.** La primera fue una [reforma constitucional](#) para hacer universal el derecho a una PNC. Para ello se reformó el artículo 4 de la Constitución, y se adicionó una fracción en donde se establece que “Las personas mayores tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley”⁵¹. Asimismo, en diciembre de 2021 se dieron a conocer las [reglas de operación](#) para el otorgamiento de este beneficio, siendo los requisitos: (i) tener 65 años; (ii) tener nacionalidad mexicana; y (iii) residir en la República Mexicana. Se incrementó el valor de la pensión y se estableció un calendario de incrementos nominales anuales que en 2024 permitirá cubrir la línea de pobreza vigente para zonas urbanas⁵².
- 1.18 El segundo cambio es una [reforma a la LSS](#) que cambia varias condiciones de las PC, incluyendo: (i) un aumento de las aportaciones por parte de los empleadores a las CI, pasando de 6,5% a 15% del Salario Base de Cotización (SBC), la cual se hará de manera gradual con aumentos anuales entre 2023 y 2030; (ii) se facilitará la obtención de una PMG, para lo cual se estableció un esquema flexible, el cual varía dependiendo de la edad, el salario promedio y el total de semanas que se haya cotizado al sistema, lo que resulta en un promedio más alto que la PMG original; (iii) la reducción efectiva del requisito de semanas de cotización necesarias para obtener una pensión en el sistema, pues se establece un esquema transitorio donde se reduce de 1.250 a 750 semanas en 2021, con aumentos anuales de 25 semanas de cotización para alcanzar un mínimo permanente de 1.000 semanas en 2031; y (iv) una reducción efectiva de las comisiones cobradas por las AFORE por la administración de los recursos, al establecer un límite máximo de las mismas⁵³. Con estas medidas se pretende aumentar la cobertura y suficiencia del sistema, al tiempo que se reducen las inequidades con respecto al sistema previo⁵⁴. Es decir, se busca que más trabajadores logren obtener una pensión, cuyos montos serían mayores a los originalmente planeados. Adicionalmente, se espera que el total de recursos administrados por las AFORE alcancen el 56% del PIB hacia 2040⁵⁵.
- 1.19 **Justificación.** El envejecimiento acelerado y las falencias de los sistemas de pensiones requieren su modificación y con ello disminuir la vulnerabilidad económica de la mayoría de los adultos mayores. Las reformas emprendidas por el Gobierno de México tienen como objetivo mejorar la cobertura y beneficios otorgados por las PNC y PC. La implementación de estas reformas representará un reto institucional y fiscal importante durante los siguientes años. El Gobierno de México ha solicitado apoyo al Banco para implementar las reformas de pensiones y contribuir a resolver los problemas estructurales de los sistemas. El programa apoyará estas reformas y su implementación, enfocado en reducir la

⁵¹ Esta reforma tuvo un amplio consenso en el legislativo, en donde las distintas fracciones parlamentarias reconocieron la importancia de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores en el país.

⁵² Este valor equivale a \$1.950,26 pesos mexicanos en [su medida más reciente](#) publicado por CONEVAL.

⁵³ Esta medida es adicional y más ambiciosa a las reducciones de comisiones apoyadas en la serie programática 5026/OC-ME.

⁵⁴ Al igual que en el caso la reforma constitucional de la PNC, esta reforma contó con el [apoyo casi unánime](#) de las fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión. Asimismo, tanto el sector privado como las representaciones de los trabajadores dieron su amplio apoyo a estas reformas.

⁵⁵ Banxico (2021).

vulnerabilidad de los adultos mayores mediante mejores pensiones. Serán apoyadas medidas relacionadas con la expansión de la cobertura, mejora de beneficios pensionarios, reducción de inequidades intra e inter-generacionales de las pensiones, así como una mejora en la gobernanza de los múltiples sistemas existentes. La primera operación priorizará la modificación legal de los principales sistemas de PNC y PC. Se destacan: (i) las nuevas disposiciones legales para otorgar una PNC universal con mayores beneficios monetarios; (ii) las nuevas disposiciones legales para mejorar el principal sistema PC incluyendo mayores contribuciones, reorganización de los subsidios pensionarios; mayor nivel de pensión garantizada; flexibilización de los requisitos para obtener una pensión en el sistema de CI, una reducción de comisiones cobradas por las AFORE. Estas medidas buscan incrementar el saldo de las CI que financiarán las pensiones y flexibilizar los requisitos para obtener una pensión mínima con lo cual será factible reducir las diferencias de género que existen en el otorgamiento de estas pensiones. Asimismo, las acciones para la mejora de la atención previsional que las AFORE ofrecen a los trabajadores, así como la regulación para incluir criterios ASG en las inversiones de los fondos de pensiones, con lo que se espera incentivar inversiones sustentables, incluyendo aquellas para la mitigación y adaptación al cambio climático; y (iii) la mejora de la coordinación institucional de los sistemas de pensiones de los estados mediante el diseño de un nuevo modelo de interoperabilidad y financiamiento de los 41 sistemas existentes. La segunda operación de esta serie, que sería diseñada a partir del año 2024, avanzará con la implementación de las reformas emprendidas en los sistemas de PNC y PC, así como la adopción de instrumentos de interoperabilidad a nivel subnacional. Con ello, se busca consolidar las reformas que requieren los sistemas de pensiones del país.

- 1.20 **Complementariedad de las reformas.** Este programa recoge los elementos básicos para establecer un sistema básico de protección social para los adultos mayores. Esto incluye el establecimiento de un pilar no contributivo que garantice un nivel básico de subsistencia, un pilar de ahorro obligatorio ligado al mercado laboral que permite acumular recursos para una mejor pensión, minimizando las distorsiones en el mercado laboral al menor costo fiscal posible y finalmente, un pilar de ahorro voluntario que permita complementar las pensiones, al tiempo que se genere mayor inclusión financiera. Específicamente se están realizando los cambios para: (i) incrementar la cobertura; (ii) mantener el equilibrio entre contribuciones y beneficios; (iii) reducir las inequidades existentes; (iv) proporcionar subsidios apropiados, progresivos y sostenibles para que no representen un factor de desequilibrio fiscal; y (v) proporcionar una cobertura efectiva de riesgos (muerte, longevidad, volatilidad del tipo de interés). Las reformas planteadas recogen todos estos elementos de forma que se están dando los pasos hacia un sistema de protección social más robusto.
- 1.21 Esta complementariedad beneficia a las mujeres, pues al tener menores probabilidades de alcanzar las PC, las PNC se convierten en una de las principales fuentes de ingresos monetarios. Para demostrar el punto, es útil revisar los datos de 2018. El monto promedio que las mujeres recibían por concepto de pensiones (PC y PNC) era 53,6% del promedio de los hombres⁵⁶. Si en vez de utilizar los valores observados de las PNC, atribuimos a cada hombre y mujer una

⁵⁶ Cálculos utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

PNC igual a la línea de pobreza extrema urbana de diciembre de 2018, el monto promedio de las pensiones de las mujeres como porcentaje del promedio de los hombres subiría a 67,0%. Para más información, se puede consultar el anexo de género ([EEO#5](#)).

1.22 Desafíos pendientes. A pesar de que las reformas promovidas por esta operación representan una transformación del sistema de protección social en el país, existen retos importantes que no han sido cubiertos, lo que requerirá otras reformas. Un fortalecimiento completo de este sistema requiere de un mercado laboral más dinámico y que logre mayor creación de empleos formales, tal como se ha planteado en la [Reforma Laboral](#)⁵⁷, cuyos resultados se esperan obtener en el mediano y largo plazos. Por otro lado, se mantiene el reto de mejorar el sistema de aseguramiento social, desvinculándolo de la condición laboral y mejorar el funcionamiento de los esquemas de aseguramiento, incluyendo el seguro de desempleo. Esto requeriría un reordenamiento completo de las contribuciones a la seguridad social⁵⁸. Finalmente, los sistemas de pensiones tienen otros retos por delante, incluyendo la integración de las PC y PNC, la portabilidad completa de beneficios entre todos los sistemas, así como el mejoramiento de las perspectivas de retiro de las mujeres⁵⁹. Todas estas propuestas han sido analizadas por el Banco⁶⁰.

1.23 Reformas pensionarias recientes en la región y sus retos. La especificidad de los sistemas mexicanos de pensiones hace difícil establecer paralelos con la evidencia encontrada en otros países. Sin embargo, hay significativa evidencia que respalda la relevancia de las condiciones institucionales para reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores mediante mejores pensiones, particularmente para las mujeres⁶¹. En América Latina, al menos 15 países han implementado programas de pensiones no contributivas que cubren alrededor del 20 por ciento de la población de la región⁶². La mayoría de los países en ALC han introducido PNC como medida de protección para los adultos mayores. Casi todos ellos tienen criterios de focalización basados en los niveles de pobreza, aunque conforme el costo de exclusión se incrementa la universalización es una alternativa más atractiva, tal como se hizo en México⁶³. Por lo que respecta a los países que decidieron crear sistemas de CI, han debido llevar a cabo modificaciones similares a las que se están implementando en México, aunque con retos sin resolver. Por ejemplo, la reforma realizada al sistema de pensiones chileno en 2008 tuvo como objetivo consolidar un nuevo modelo de protección social, basado en la integración de las pensiones solidarias, el sistema de capitalización individual obligatoria y el de ahorro previsional voluntario⁶⁴. Se creó un sistema de pensiones solidario cuyo objetivo fue a cubrir a la población de

⁵⁷ Esta reforma fue apoyada por el BID con la operación [5026/OC-ME](#).

⁵⁸ Levy (2019).

⁵⁹ Esto incluye políticas específicas como apoyo por maternidad y compensación por esperanza de vida. CONSAR (2018).

⁶⁰ Altamirano et al. (2018), Azuara et. al. (2019), Levy (2018, 2019).

⁶¹ AMAFORE (2018), CONSAR (2018).

⁶² Bosch, Melguizo y Pagés (2013); Pallares-Miralles, Romero y Whitehouse (2012); Bando, Galiani y Gertler (2017); Altamirano et. al. (2018).

⁶³ Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

⁶⁴ Arenas (2010).

adultos mayores más pobre. Para ello se creó la “Pensión Básica Solidaria” financiada con el “Aporte Previsional Solidario” del gobierno y que se entrega a personas mayores de 65 años, quienes estaban generalmente excluidos de alguna fuente de ingresos durante la vejez. Se eliminó el requisito que establecía un mínimo de 20 años de cotizaciones para ser beneficiario de una “Pensión Mínima Garantizada”. Estos cambios, permitieron una complementariedad de las aportaciones de los trabajadores, subsidios directos y la administración privada, aunque existen múltiples retos que no han sido resueltos⁶⁵. De hecho, los cambios institucionales introducidos durante la pandemia representarán un reto mayúsculo para el financiamiento de las pensiones futuras. Para el caso de Uruguay, algunos aspectos de las reformas chilenas han sido propuestos por la Comisión de Expertos en Seguridad Social, quienes sugieren la incorporación de un Ingreso Mínimo Garantizado, modificaciones para la eficiencia de la administración de fondos del pilar de ahorro individual reduciendo comisiones y mejorando las inversiones. La comisión propone una mejora del ahorro previsional complementario mediante la facilitación de canales de contribución⁶⁶. Estos cambios no han asegurado la expectativa de beneficios similares a sistemas financieramente inviables (generalmente de beneficio definido), pero han permitido mejoras a los sistemas vigentes.

- 1.24 **Lecciones aprendidas**⁶⁷. El Banco tiene experiencia operativa en pensiones para cada uno de los componentes de este programa. Para el caso de la PNC y su expansión que se incluye en el Componente II, la evidencia recolectada en la CT ATN/OC-15248-ME (2015, US\$350.000.00, 100% ejecutado, apoyo al cliente) mostró la urgencia de incrementar tanto la cobertura como el monto de la PNC. Para el caso del Componente III, el Banco ha apoyado el proceso de reforma desde su concepción e implementación con distintas CT. Esto incluye la CT ATN/OC-17777-RG (2019, US\$350.000.00, 94% ejecutado, investigación y diseminación), con la cual se hizo en 2019 un [diagnóstico completo](#) y propuestas de reforma específicas a la PC de México, las cuales están reflejadas en la medida 3.1.1. Con la ATN/OC-18894-ME (2021, US\$150.000.00, 40% ejecutado, apoyo al cliente) se dieron insumos para la regulación de las comisiones cobradas por las AFORE (medida 4.1.1). Las CT ATN/ME-15065-RG (2015, US\$1,765,000.00, 93% ejecutado, apoyo al cliente) y ATN/CF-15495-RG (2016, US\$1,860,000.00, 100% ejecutado, apoyo al cliente) financiaron diversas intervenciones que han generado evidencia sobre cómo facilitar el ahorro voluntario de los trabajadores y sobre cómo mejorar el uso de la CI y con ello mejorar su traspaso electrónico (medidas 4.1.2 y 4.1.3). La medida 4.1.4 fue incluida en el [diagnóstico y propuestas de reforma](#) de 2019, y está diseñada para mejorar la atención que las AFORE prestan a los trabajadores durante su vida laboral. Finalmente, mediante las CT ATN/OC-18436-ME (2020, US\$290.000.00, 49% investigación y diseminación) y ATN/OC-18894-ME (2021, US\$150.000.00, 40% ejecutado, apoyo al cliente) el Banco colaboró estrechamente con las autoridades de la SHCP para contar con un diagnóstico de las condiciones que guardan los sistemas de pensiones subnacionales, sus alternativas de reforma, así como los elementos para desarrollar un modelo financiero y de interoperabilidad (medida 5.1.1).

⁶⁵ Vargas (2018).

⁶⁶ [Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional Uruguayo \(2021\)](#).

⁶⁷ Para mayores detalles de las CTs ver [EEO#7](#).

- 1.25 **Valor agregado del Banco.** El BID cuenta con una extensa experiencia y conocimiento en los temas de pensiones y seguridad social en México y la región. Esta serie programática se nutre de dicha experiencia y apoya políticas prioritarias del Gobierno de México, incluyendo la agenda analítica, mejora de la PNC y reformas a las PC. Durante la última década, el BID ha financiado estudios sobre el diseño y medición del impacto fiscal de las reformas pensionales para mejorar la equidad, suficiencia y sostenibilidad del sistema [[Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal de América Latina](#) (2013); [Presente y Futuro de las Pensiones en América Latina](#) (2018)], donde se destaca el efecto positivo de las pensiones no contributivas para reducir la pobreza en la vejez, siendo uno de los casos de estudio el mexicano y en donde se analizan las diferencias intra e intergeneracionales que tuvo la reforma de pensiones aprobada en 1997.
- 1.26 El BID se ha posicionado como un actor reconocido en el tema pensionario, y el trabajo analítico ha apoyado a las autoridades mexicanas en el diseño de las medidas de política incluidas en esta serie, lo que ha valido para reconocerlo como un referente en el debate público del tema. Esto incluye el análisis para estimar los costos de PNC universal mediante la CT ATN/OC-15248-ME (2015, US\$350.000.00, 100% ejecutado, apoyo al cliente). El análisis se realizó junto con la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL), la SHCP y la CONSAR, e incluyó estimaciones del costo fiscal para distintos escenarios. Todos ellos han sido consultados por las autoridades hacendarias durante el proceso de aprobación de la reforma que universalizó e incrementó el monto de la pensión no contributiva. De igual forma, en el trabajo se hicieron recomendaciones para mejorar la coordinación institucional que redunde en un menor costo administrativo para el otorgamiento del beneficio.
- 1.27 El Banco ha realizado un análisis profundo para la transformación de la seguridad social en México, el cual fue plasmado en dos documentos publicados en 2019. El primero es “[Una prosperidad compartida: Transformando la seguridad social en México para crecer con equidad](#)”, donde se proponen reformas de pensiones en conjunto con otros elementos como en salud, guarderías, protección contra el despido y recaudación. El segundo es el documento “[Diagnóstico del Sistema de Pensiones Mexicano y Opciones de Reforma](#)”, donde se describen distintos elementos para el mejoramiento del sistema de pensiones en su conjunto y que coinciden con la reforma implementada por el Gobierno de México. El contenido fue compartido con la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS) de la SHCP y con la CONSAR en cada una de sus etapas⁶⁸.
- 1.28 En ese año, la CONSAR y la SHCP acordaron junto con las AFORE una reducción significativa de las comisiones durante el periodo 2020-2024. Esta reducción en el costo de administración de las CI fue reconocida en el préstamo 5026/OC-ME⁶⁹. Asimismo, se incluyeron como medidas de política de este préstamo la

⁶⁸ Las recomendaciones del documento fueron presentadas en varias ocasiones, destacando una en la CONSAR para el grupo de trabajo para la reforma de pensiones que estaba coordinado por el Instituto Aspen. Participaron la SHCP, CONSAR, INFONAVIT, AMAFORE, académicos y sindicatos. Durante el evento se analizó el documento y se coincidió en las recomendaciones que podrían incluirse en posibles reformas para mejorar las perspectivas de retiro de los trabajadores mexicanos.

⁶⁹ La meta de esa serie programática [se alcanzó en 2021](#), mientras las medidas de la presente operación se activan a partir de 2022.

incorporación de las trabajadoras del hogar a la seguridad social y la prohibición de los arreglos laborales que ayuden a evadir las obligaciones de la seguridad social, donde se incluyen las aportaciones al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).

- 1.29 Desde 2019 hasta ahora, el Banco ha apoyado a la SHCP a desarrollar análisis de los distintos aspectos técnicos incluidos en la reforma aprobada en diciembre de 2020, específicamente en cuanto a las comisiones cobradas por las AFORE. En junio 2021 se produjo una nota técnica para analizar la metodología para fijar comisiones máximas propuesta en México. Esta nota fue desarrollada por un experto externo en sistemas de contribución definida. Asimismo, en diciembre de 2021 se desarrolló un documento técnico con un análisis de los precios de los fondos de pensiones en Estados Unidos. Ambos documentos sirvieron de insumo tanto a la USPSS de la SHCP como a CONSAR para definir la versión final de la metodología con la que se determinó un nuevo esquema de comisiones del sistema de pensiones. Estos productos fueron financiados por la CT ATN/OC-17777-RG (2019, RG-T3552, US\$350.000.00, investigación y disseminación).
- 1.30 Para el caso del ahorro voluntario, México es uno de los países en donde se han implementado los proyectos piloto del [Laboratorio de Ahorro para el Retiro](#). Este laboratorio ha sido pionero en analizar los efectos de incrementar los canales tradicionales y digitales de ahorro disponibles para los trabajadores. Desde 2017 se han diseñado, implementado y evaluado distintos proyectos piloto financiados con la CT ATN/CF-15495-RG (2016, RG-X1247, US\$1,860,000.00, apoyo al cliente) cuyo objetivo es mejorar las perspectivas de ahorro y pensión de los trabajadores, especialmente los de menores ingresos. En México, se ha trabajado en conjunto con el regulador de pensiones (CONSAR), con la USPSS de la SHCP y con múltiples socios financieros y tecnológicos para el diseño, implementación y evaluación de [siete proyectos piloto](#) para promover el ahorro voluntario y mejorar las pensiones. Parte de la evidencia que se recolectó en los pilotos ha servido para el diseño de las mejoras al ahorro voluntario que fueron incorporadas a la reforma de pensiones de 2020. Durante el 2022 se continuará colaborando con las autoridades, incluyendo CONSAR, el IMSS y la Secretaría de Hacienda para desarrollar [nuevos proyectos piloto](#), no solo enfocados en ahorro voluntario, sino en nuevos esquemas de aseguramiento. Esta nueva fase estará financiada con las CT ATN/OC-16953-ME (2018, US\$250.000.00, 72% ejecutado, investigación y disseminación) y ATN/OC-19030-RG (2021, US\$360.000.00, 41% ejecutado, investigación y disseminación).
- 1.31 Por lo que respecta a las pensiones de los estados, el BID ha apoyado a la SHCP para el desarrollo de los distintos elementos modelo de mejora, interoperabilidad y financiamiento de los sistemas. Esto incluye el diagnóstico, propuestas de reforma, esquemas de financiamiento y esquemas de interoperabilidad de los 41 sistemas existentes. Entre 2019 y 2021, la CT ATN/OC-18436-ME (2020, US\$290.000.00, 49% ejecutado, investigación y disseminación) permitió financiar valuaciones actuariales de los 41 sistemas de pensiones estatales vigentes en México, así como los efectos fiscales esperados de tres tipos de reformas a cada uno de ellos. Asimismo, se incluyó el análisis de las leyes y reglamentos que deben incluirse en posibles reformas a cada uno de estos sistemas. Todo el

trabajo realizado está organizado en un navegador que es de acceso exclusivo de la SHCP.

- 1.32 Previo a la pandemia, en febrero de 2020, el Banco organizó junto con la SHCP un taller de interoperabilidad en el que participaron múltiples representantes de varios organismos incluyendo SHCP, CONSAR, AMAFORE, IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, Protección Civil, Secretaría de Gobernación (SEGOB) y gobiernos estatales. Los resultados de este taller, financiado con RG-E1693, son la base para las recomendaciones sobre la coordinación institucional para mejorar el sistema de pensiones.
- 1.33 Finalmente, al cierre del primer trimestre de 2022 se produjeron estudios para la implementación de la reforma pensionaria, incluyendo el análisis de costos comerciales de las AFORE, un esquema de interoperabilidad de los sistemas de pensiones estatales y alternativas para el financiamiento de la transición de los sistemas estatales, los cuales se han financiado con la CT ATN/OC-18894-ME (2021, US\$150.000.00, 40% ejecutado, apoyo al cliente)y ayudarán a las autoridades mexicanas a la implementación de la reforma.
- 1.34 **Coordinación con otras agencias internacionales de desarrollo.** El conjunto de reformas que incluye este programa recoge la mayoría de las recomendaciones hechas por múltiples especialistas, académicos e instituciones multilaterales, destacando los de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial (BM), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁷⁰. Estos trabajos analíticos fueron considerados en la preparación de este programa para complementar el trabajo realizado por el Banco. El BID es la principal agencia multilateral de apoyo en el tema de pensiones para el Gobierno de México y esta operación es cubierta únicamente con recursos de la institución.
- 1.35 **Alineación Estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024 (AB-3190-2) al alinearse con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad a través de las reformas regulatorias dirigidas a reducir la pobreza en la vejez; y (ii) Productividad e Innovación al apoyar mejoras al sistema de pensiones en México que reducen los incentivos a la informalidad de los trabajadores de menores ingresos. La operación está alineada con los temas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho al mejorar la coordinación institucional de los sistemas de pensiones⁷¹; (ii) Igualdad de Género al fomentar reformas para reducir las brechas de género en cobertura, acceso y monto de pensiones⁷², reduciendo el mayor riesgo de pobreza de las mujeres; y (iii) Cambio Climático y Sustentabilidad Ambiental mediante la promoción de inversiones con criterios

⁷⁰ BID, BM y OECD (2015), OCDE (2016), CEPAL (2020).

⁷¹ En los párrafos ¶1.2, ¶1.3, ¶1.5 y ¶1.16 se describen los retos de coordinación y capacidad institucional que se atienden en la reforma, tal como se describe en el párrafo ¶1.19.

⁷² Los párrafos ¶1.8, ¶1.9 muestran las diferencias de género son importantes, y los cambios de política tratan de aminorarlas, tal como se describe en el párrafo ¶1.21 y en ¶1.45. Más detalles de estas diferencias se describen en el [EEO#5](#). La operación no se alineó de manera específica con el tema de Diversidad, pues en el caso de la PNC el beneficio es universal -y por ende cubre a toda la población diversa-, mientras que en el caso de la PC el beneficio depende del perfil laboral de las personas.

ASG⁷³. Siguiendo la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de estimación de financiamiento climático](#), el 3,70% de los recursos de la operación constituyen financiamiento climático, ya que se promueven en actividades de fortalecimiento del uso de criterios ASG para promover inversiones sustentables del sistema de pensiones, especialmente bonos verdes, lo cuales están relacionados a acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con cambio climático a un 30% de las aprobaciones en el año 2022 ([EEO#4](#)).

- 1.36 La operación contribuirá también con el Marco de Resultados Corporativos – CRF (GN-2727-12) a través del indicador de beneficiarios de programas antipobreza y del indicador de instituciones con capacidades gerenciales y tecnología digital. El programa está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con México 2019-2024 (GN-2982) a través de su área prioritaria de “Apoyar el acceso equitativo y sostenible a los servicios sociales” dentro de la sección II (política social) relacionados con el objetivo estratégico de “fortalecer el mercado laboral”. Así mismo, la operación es consistente con el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-12), que destaca la necesidad de lograr una seguridad social adecuada y finalmente contribuye a la implementación del Marco de Acción de Empleo con Perspectiva de Género (GN-3057), al establecer reformas que incentivan la creación de empleo formal. El Programa está incluido en el Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2022 (GN-3087).
- 1.37 **Visión 2025.** Esta operación se alinea con la Visión 2025 del Banco al promover el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, la equidad de género y acciones frente al cambio climático.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.38 **Objetivos y componentes del programa.** El objetivo general del programa es reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en México. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de PNC; y (ii) mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de PC. Se busca cumplir con estos objetivos mediante una expansión e incremento de las PNC, mejoras paramétricas de las PC, y mejoras en el diseño y la coordinación de los sistemas subnacionales.
- 1.39 La Matriz de Políticas muestra las condiciones específicas a ser cumplidas en forma previa al desembolso de la primera operación y los mecanismos activadores para la segunda operación. Para la primera operación se contemplan siete medidas relacionadas con la formulación de marcos normativos y técnicos, mientras que para la segunda ocho son de implementación. Los Medios de Verificación de estas condiciones se detallan en el [EER#2](#).

⁷³ Esta medida generará mayor demanda de instrumentos con estas características y con ello se incrementará el interés de las empresas mexicanas para la adopción de criterios ASG. Las AFORE acumulan activos que equivalen a 20% del PIB mexicano. De tal manera, las empresas que no implementen criterios ASG, no podrán financiarse con recursos de las AFORE y perderán al inversionista institucional más grande del país. Un beneficio adicional de las inversiones ASG es el menor costo financiero para las empresas. Ver [EEO#4](#).

- 1.40 **Componente I: Estabilidad macroeconómica.** Busca conservar el contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la [Carta de Política](#) sectorial.
- 1.41 **Componente II: Marco normativo para la mejora de la PNC nacional.** Busca mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de PNC, ayudando a reducir las brechas de género existentes (§1.21). Para ello, apoyará el establecimiento y la instrumentación del derecho constitucional a una PNC para los adultos mayores (medida 2.1.1). Asimismo, se apoyarán los cambios necesarios para que los montos de esa pensión sean suficientes para cubrir, al menos, el monto equivalente de la línea de pobreza extrema para zonas rurales (medida 2.1.2)⁷⁴. Para la segunda operación, las acciones indicativas de política están orientadas a incrementar el monto de esta pensión para cubrir un monto equivalente a la línea de pobreza urbana (medida 2.2.1), así como evaluar el efecto de esta pensión en la reducción de la pobreza de los adultos mayores (medida 2.2.2). Esta evaluación servirá como insumo para medir el efecto real de la PNC en el bienestar de los adultos mayores, con lo cual se podrán fundamentar mejoras en su diseño y funcionamiento, particularmente su efectividad y sostenibilidad.
- 1.42 **Componente III: Marco normativo para la mejora de la PC nacional.** Busca mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por el sistema de pensiones de CI, así como mejorar la asesoría previsional, facilitar la inclusión financiera y promover inversiones con criterios ASG. Para ello, el programa reconocerá: (i) la aprobación, publicación, e iniciar la implementación de una reforma a la LSS para reducir las semanas de cotización necesarias para obtener una pensión mínima, aumentar progresivamente las contribuciones y reorganizar subsidios pensionarios de acuerdo con un calendario preestablecido (medida 3.1.1). Asimismo, apoyará: (ii) Reglamentar y publicar una metodología para establecer un tope máximo a las comisiones cobradas por las AFORE a los trabajadores⁷⁵ (medida 4.1.1); (iii) Modificar la reglamentación para facilitar el ahorro voluntario de los trabajadores mediante el Registro Móvil (medida 4.1.2); (iv) Aprobar, reglamentar y publicar mecanismos de mecanismos de traspaso electrónico de CI (medida 4.1.3); (v) Crear, reglamentar y publicar la figura de Asesor Previsional para fomentar una educación previsional al trabajador con el fin que el mismo pueda tomar mejores decisiones respecto de su CI (medida 4.1.4); y (vi) Iniciar la implementación de una clasificación de criterios ASG internacionalmente aceptados aplicables a las reglas de inversión realizadas en el sistema de pensiones, que fortalezcan el mercado financiero y faciliten la inclusión financiera (medida 4.1.5)⁷⁶. Para la segunda operación, las acciones indicativas de política están orientadas a apoyar de implementación y, en cada caso, la

⁷⁴ Para lograr la expansión universal se llevan a cabo inscripciones al programa al mediante un proceso en donde sólo se demuestra la nacionalidad y edad con documentos oficiales. Cada año se publican las reglas de operación para dar cumplimiento a los objetivos de afiliación. Los detalles se muestran en <https://programasparaelbienestar.gob.mx/pension-bienestar-adultos-mayores/>.

⁷⁵ La operación 5026/OC-ME apoyó entre sus medidas de política un acuerdo para la reducción de comisiones, que se haría en un período de 5 años. La reforma apoyada por la presente operación define una reducción aún mayor como parte del cambio legal contenido en la reforma a la Ley.

⁷⁶ En 2019 se dio la aprobación de las reglas para la implementación de los criterios ESG en 2022. Ver [Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de carácter general en materia financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro](#). Publicado el Diario Oficial de la Federación el 18/09/2019.

evaluación para medir el efecto de la reducción del requisito de semanas de cotización en la cobertura de PC (medida 3.2.1), la reducción comisiones (medida 4.2.1), las medidas para facilitar el ahorro voluntario (medida 4.2.2), el traspaso electrónico de cuentas (medida 4.2.3). Para el registro de los asesores previsionales se establece tener al menos el 50% del total de Asesores Previsionales registrados, con la publicación de su información correspondiente (medida 4.2.4). Asimismo, se establece la evaluación de la implementación de la clasificación de inversiones ASG en el sistema de pensiones (medida 4.2.5). Todas las evaluaciones en este componente serán insumos tanto para determinar las mejoras que deberán hacerse a las reformas del programa para lograr la sostenibilidad del sistema de pensiones, como para orientar los desafíos pendientes descritos en el párrafo ¶1.22.

- 1.43 **Componente IV: Marco normativo para la mejora de las PC subnacionales.** Busca desarrollar mejoras al diseño de los sistemas de pensiones estatales, en su equidad y su interoperabilidad. Para ello, la primera operación apoyará el diseño de una propuesta técnica para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, interoperabilidad y el financiamiento de los 41 sistema de pensiones estatales (medida 5.1.1). Para la segunda operación, las acciones indicativas de política están orientadas a apoyar la aprobación de la propuesta técnica para mejorar el funcionamiento de los sistemas de pensiones estatales (medida 5.2.1).

C. Indicadores claves de resultados

- 1.44 **Resultados esperados.** Esta serie se busca reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores medida como la tasa de pobreza de los mayores de 64 años. Para la consecución del primer objetivo específico, se medirá la cantidad de de adultos mayores que reciben las PNC, el porcentaje de condición de pobreza de mujeres adultas mayores que recibe una PNC y el incremento de los ingresos derivados de los cambios en la cobertura y monto de esta pensión. Para la consecución del segundo objetivo específico, se medirá el aumento de la cobertura de las PC como resultado de la flexibilización de los requisitos para obtener la pensión, el incremento de las pensiones promedio obtenidas como resultado de las reformas, la mejora relativa de las pensiones financiadas con las CI y el sistema para la medición de los pasivos pensionarios y posibles reformas de los sistemas de pensiones estatales.
- 1.45 **Beneficiarios.** El programa beneficiará a: (i) 12,9 millones de adultos mayores de 64 años que se convierten en beneficiarios de la PNC; y (ii) 70,4 millones de trabajadores con una CI administrada por alguna AFORE y que se beneficiarán de los cambios generados por la reforma. En el primer caso, el beneficios es universal, mientras que en el segundo los beneficios varían de acuerdo a la edad e historial laboral de cada persona. La literatura muestra que la expansión de la cobertura y montos de las PNC son una herramienta efectiva para proteger el nivel de consumo básico de los adultos mayores, particularmente de las mujeres (¶1.4), así como adecuar los sistemas de PC en condiciones de alta informalidad (¶1.3, ¶1.8 y ¶1.23) para lograr una mayor y mejor cobertura pensionaria de la población. De esta forma, las medidas de política apoyadas en esta serie incidirán

directamente en reducir la pobreza de los adultos mayores, particularmente de las mujeres⁷⁷.

- 1.46 **Análisis económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁷⁸ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)⁷⁹, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁸⁰, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Instrumento y dimensionamiento de la operación.** El Gobierno de México solicitó una operación de Apoyo a Reformas de Políticas, bajo la modalidad programática, para mejorar el funcionamiento del sistema de pensiones a partir de las reformas que se han aprobado en los últimos años. Este préstamo constituye la primera de dos operaciones vinculadas entre sí, pero financiadas independientemente, en conformidad con el documento Préstamos en Apoyo a Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-2). Esta modalidad programática es adecuada ya que: (i) promueve un diálogo sostenido de políticas con las autoridades, tal como se ha tenido con las autoridades pensionarias durante los últimos años; y (ii) facilita el seguimiento de la estrategia de implementación de las reformas, dado que algunas son de compleja implementación y largo alcance, tal como se establece en el calendario de la reforma. Esto permitirá incorporar en la segunda operación los hallazgos que se deriven de la ejecución del programa y del acompañamiento técnico del Banco que se tiene contemplado para los siguientes años.
- 2.2 **Dimensionamiento.** Esta primera operación asciende a US\$700 millones con cargo al Capital Ordinario. Este monto responde a las necesidades de financiamiento de recursos del país según el literal (b) del párrafo 3.27 del

⁷⁷ Ver Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) ([EER#3](#)).

⁷⁸ RE-397-1: "Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política".

⁷⁹ *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations.* Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero de 2012.

⁸⁰ Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

documento CS-3633-2. La operación representa el 1,6% del financiamiento total del sector público para 2022. El monto y la oportunidad de la siguiente operación será establecido con el Gobierno de México durante el ejercicio de programación del Banco, de conformidad con el documento CS-3633-2, y en función del avance en los mecanismos activadores definidos en la presente operación.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 Considerando que la operación no tendrá efectos significativos, negativos o directos sobre el medio ambiente o los recursos naturales del país, no existen requerimientos específicos derivados del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS).

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 Los recursos de esta operación irán a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del país, por lo cual no se identifican riesgos fiduciarios.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.5 **Riesgos.** La evaluación de riesgos identificó un riesgo medio-alto. El riesgo de entorno-institucional, dado que, la falta de coordinación entre instituciones pensionarias de México podría generar duplicidad de costos administrativos que incrementa el costo de la reforma, afectando los resultados asociados al Componente IV. Para mitigar este riesgo, se planificarán acciones de coordinación de las autoridades de la SHCP con los gobiernos subnacionales. Estas acciones estarán financiadas con la CT ATN/OC-18894-ME (2021, US\$150.000.00, 40% ejecutado, apoyo al cliente).
- 2.6 **Sostenibilidad.** Las medidas de política apoyadas en esta serie tuvieron un alto nivel de consenso político por parte de las autoridades mexicanas, el sector privado y la representación laboral de los trabajadores⁸¹. En el caso de la PNC, el derecho tiene ahora un rango constitucional, por lo cual se ha establecido como una de las obligaciones del estado mexicano y una nueva modificación requeriría otro consenso político con mayoría calificada en el Poder Legislativo. Asimismo, el incremento del costo fiscal derivado de las reformas incluidas en esta serie, tanto para PNC como PC, tendrá una gradualidad suficiente que permitirá realizar ajustes presupuestales anuales necesarios para su cumplimiento oportuno. El reordenamiento de los subsidios y el aumento de las contribuciones permitirán reducir el impacto fiscal en su conjunto, tal como lo ha reconocido el Banco Central de México⁸². Para el caso de las PC, su sostenibilidad será asegurada gracias a las medidas de institucionalidad que tiene el sistema de CI, el cual cuenta con mecanismos de gobernanza, gestión, control y participación de los trabajadores en el sistema de pensiones. Dichos mecanismos están contenidos en los marcos legales, lineamientos, circulares y reglamentos. Asimismo, la reorganización de

⁸¹ [Conferencia Presidencial](#). 22 de julio de 2020.

⁸² Ver [La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas](#). Extracto del Informe Trimestral Octubre - Diciembre 2020, Recuadro 4, pp. 53-58, documento publicado el 3 marzo de 2021.

contribuciones y subsidios de manera escalonada en el tiempo, permitirá que los ajustes sean graduales y con ello logre una transición ordenada del sistema, sus costos y beneficios.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será el Gobierno de México y el OE será la SHCP a través de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), y que tiene a su cargo la formulación de políticas de promoción, desarrollo, regulación y supervisión de las instituciones participantes en los sistemas de pensiones de México. La USPSS tiene a su cargo la implementación de las reformas contenidas en este programa. Para llevar cabo una adecuada coordinación interinstitucional entre entidades gubernamentales y diferentes niveles de gobierno, el OE tiene distintos mecanismos formales de consulta, incluidas las juntas de gobierno de los institutos de seguridad social, los distintos comités de seguimiento y las asambleas de la Organización Nacional de Instituciones Estatales de Seguridad Social (ONIESS). Se tienen previstos recursos de CT ATN/OC-18894-ME (2021, US\$150.000.00, 40% ejecutado, apoyo al cliente) para fortalecer la capacidad de coordinación del OE. La USPSS será responsable de coordinar y reportar el cumplimiento de los compromisos de políticas y la consolidación de las reformas sectoriales del programa. Existe experiencia previa tanto de la SHCP como de la USPSS como ejecutor de operaciones del Banco.
- 3.2 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento. Serán condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento de la primera operación de la serie: (i) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas; y (ii) las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo.**

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.3 **Monitoreo.** El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones. Asimismo, se dará seguimiento a los resultados de dichas reformas y políticas abarcadas por el programa, a través de los indicadores de la Matriz de Resultados y de indicadores adicionales previstos en el PME ([EER#3](#)). Antes de procesar la segunda operación, el Banco producirá un informe de progreso revisando la evolución del programa, los avances en las reformas y los mecanismos activadores e identificará modificaciones y ajustes que pudiesen requerirse para alcanzar las metas del programa.
- 3.4 **Evaluación.** El PME describe la evaluación a ser llevada a cabo después del desembolso del segundo préstamo para generar la evidencia respecto a la disminución de la vulnerabilidad de los adultos mayores que se retiren en comparación con el escenario contrafactual que representaría no llevar a cabo las reformas incluidas en el programa.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del Gobierno de México con las medidas de reforma política que México se ha propuesto implementar en el logro de los objetivos del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		ME-L1315
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Cambio Climático -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#) -Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2982	A. Contribuir al acceso equitativo y sostenible a servicios sociales
Matriz de resultados del programa de país	GN-3087	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2022.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		7.4
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.4
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		9.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		5.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		N.A.
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	Cooperaciones Técnicas ATN/OC-17777-RG; RG-T3552, ATN/CF-15495-RG; RG-X1247 ATN/OC-18436-ME; ME-T1391 ATN/OC-18894-ME; ME-T1465, mayores detalles en el POD parrafo 1.29 a 1.33

Nota de valoración de la evaluabilidad:

Esta es una serie programática, de US\$700 millones en su primera operación, orientada a apoyar el mejoramiento del sistema de pensiones de México, vía el apoyo a medidas relacionadas con la expansión de la cobertura, mejora de beneficios pensionarios, reducción de inequidades intra e inter-generacionales de las pensiones, así como una mejora en la gobernanza de los múltiples sistemas existentes. El objetivo general del programa es reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en México. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de Pensión no Contributiva (PNC); y (ii) mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de Pensión Contributiva (PC). El programa ataca problemas relacionados a tanto al sistema de PNC como de PC. La mayoría de los adultos mayores en México vive en condiciones de vulnerabilidad. Esto se debe en parte a la insuficiente cobertura y beneficios de las PNC y PC, y en el caso de las PC, se suman factores de inequidad de género y otras inequidades derivadas de su funcionamiento. En 2018, el monto de PNC cubría sólo 52% de la línea de pobreza extrema rural y 37% de la urbana. Respecto al sistema de PC, sufre de bajo niveles de contribuciones y subsidios, bajo ahorro voluntario y elevadas comisiones por parte de los fondos de retiro. Adicionalmente, la brecha entre cobertura y beneficios entre hombres y mujeres es significativa. En 2018 sólo 22% de las mujeres mayores de 64 años tenían una PC versus 39% de los hombres. En el mismo año la cobertura total de pensiones para mujeres fue de 68% mientras que para los hombres fue 74%. Finalmente, el sistema tiene grandes inequidades inter-generacionales, explicado por reformas anteriores al sistema de PC. La primera operación priorizará la modificación legal de los principales sistemas de PNC y PC, incluyendo: (i) nuevas disposiciones legales para otorgar una PNC universal con mayores beneficios monetarios; (ii) nuevas disposiciones legales para mejorar el principal sistema PC incluyendo mayores contribuciones, reorganización de los subsidios pensionarios; mayor nivel de pensión garantizada; flexibilización de los requisitos para obtener una pensión en el sistema de CI, una reducción de comisiones cobradas por las administradoras de fondos para el retiro; y (iii) la mejora de la coordinación institucional de los sistemas de pensiones de los estados mediante el diseño de un nuevo modelo de interoperabilidad y financiamiento de los 41 sistemas existentes. Los indicadores de resultados propuestos son SMART, con línea de base y metas y medios de verificación identificados.

El plan de monitoreo y evaluación propone medir antes y después de la serie los resultados claves, con fuentes de información adecuadas. Este tipo de evaluación no permite la atribución empírica de los resultados.

MATRIZ DE POLÍTICAS**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO**

Objetivo: El objetivo general del programa es reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en México. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de Pensión no Contributiva (PNC); y (ii) mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de Pensión Contributiva (PC).

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
Componente I: Estabilidad Macroeconómica			
1. Conservar el contexto macroeconómico conducente a la sostenibilidad fiscal.	1.1.1 Mantener un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del Programa y que sea consistente con la Carta de Política sectorial.	Cumplida	1.2.1 Mantener un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del Programa y que sea consistente con la Carta de Política sectorial.
Componente II: Marco normativo para la mejora de la PNC nacional			
2. Mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de PNC que permita reducir las brechas de género.	2.1.1 Establecer el derecho constitucional a una PNC para los adultos mayores.	Cumplida (II trimestre, 2020) ²	2.2.1 Aprobar y publicar reglas de operación anuales donde se incremente el monto de la PNC por encima de la línea de pobreza extrema para zonas urbanas.
	2.1.2 Aprobar y publicar reglas de operación anuales donde se incremente el monto de la PNC por encima de la línea de pobreza extrema para zonas rurales.	Cumplida (IV Trimestre 2021)	2.2.2 Llevar a cabo una evaluación para medir los cambios de la PNC en la pobreza de los adultos mayores.

¹ La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GS-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

² Esta reforma tuvo un amplio consenso político durante su discusión y representa la base de un sistema de protección para los adultos mayores a nivel constitucional. Desde 2017 el Banco ha analizado las implicaciones de la PNC en el bienestar de los adultos mayores. Ver párrafos 1.17, 1.18 y 2.6 del documento de préstamo.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
Componente III: Marco normativo para la mejora de la PC nacional			
3. Mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por el sistema de pensiones de cuenta individual (CI), así como mejorar la asesoría previsional.	<p>3.1.1 Aprobar, publicar e iniciar la implementación de una reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) que incluya los siguientes cambios progresivos de acuerdo con un calendario preestablecido:</p> <p>(i) una reducción del requisito de semanas de cotización para que los trabajadores afiliados al sistema de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) tengan derecho a una pensión mínima.</p> <p>(ii) un aumento progresivo de las tasas de contribución al seguro de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) de hasta 15% para lograr mayor acumulación de recursos en las cuentas individuales (CI) de conformidad con el nivel de ingresos de los trabajadores.</p> <p>(iii) una reorganización progresiva de los subsidios federales a las cuentas para el retiro de los trabajadores para focalizarlos exclusivamente en trabajadores de bajos salarios (hasta 4 Unidades de Medida y Actualización-UMA³).</p>	Cumplida (IV trimestre, 2020) ⁴	<p>3.2.1.a Continuar con la implementación de la reforma a la LSS, conforme los cambios progresivos del 3.1.1 según la calendarización especificada en la reforma.</p> <p>3.2.1.b Llevar a cabo una evaluación para medir el efecto de la reducción del requisito de semanas de cotización en la cobertura de PC.</p>
4. Mejorar la suficiencia de los beneficios otorgados por el sistema de pensiones de CI y promover inversiones con criterios	4.1.1 Reglamentar y publicar una metodología para establecer un tope máximo a las comisiones cobradas por las AFORE a los trabajadores.	Cumplida (IV trimestre, 2021)	4.2.1 Implementar la metodología para el tope máximo de comisiones de conformidad con lo previsto en la metodología adoptada y llevar a cabo una evaluación sobre los efectos de

³ Ese año se dejó de usar el salario mínimo como unidad de referencia de las leyes federales para establecer los montos equivalentes a trámites, multas, contribuciones e impuestos. A partir de ese año se creó la UMA, que se actualiza conforme a la inflación.

⁴ Esta reforma implica una transformación del sistema de cuentas individuales creado en 1997, la cual tuvo un amplio consenso político durante su discusión. El Banco ha apoyado a las autoridades hacendarias antes y durante la reforma, y también lo está haciendo durante su implementación. Ver párrafos 1.17, 1.18 y 2.6 de la propuesta de préstamo.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) que fortalezcan el mercado financiero y faciliten la inclusión financiera.			dicha reducción en los montos de ahorro individual de los trabajadores.
	4.1.2 Modificar la reglamentación del sistema AFORE para facilitar el ahorro voluntario de los trabajadores afiliados mediante el registro móvil, y con ello generar mayor interés en el uso de la CI.	Cumplida (I trimestre, 2022)	4.2.2 Llevar a cabo una evaluación para medir el efecto de las medidas para para facilitar el ahorro voluntario en el número de ahorradores y montos totales de ahorro voluntario.
	4.1.3 Aprobar, reglamentar y publicar mecanismos de traspaso electrónico de CI que reduzca el costo de los traspasos en el sistema.	Cumplida (I trimestre, 2022)	4.2.3 Evaluar la operatividad y el uso de los mecanismos de traspaso electrónico de la CI desarrollados en 4.1.3.
	4.1.4 Crear, reglamentar y publicar la figura de Asesor Previsional para fomentar una educación previsional al trabajador afiliado al sistema AFORE con el fin que el mismo pueda tomar mejores decisiones respecto de su CI. El Asesor Previsional, deberá: (i) Prestar servicios integrales a los trabajadores (como la gestión de trámites y servicios, asesoría, registro, traspaso y promoción del ahorro voluntario); y (ii) Recibir una remuneración e incentivos en atención a la actividad desempeñada procurando la decisión libre e informada del trabajador respecto de la administración de su CI, y contar con un esquema de pago que tenga incentivos monetarios para promover el ahorro voluntario de los trabajadores.	Cumplida (I trimestre, 2022)	4.2.4 Registrar a al menos el 50% del total de Asesores Previsionales y poner a disposición del público en general la siguiente información de cada uno de ellos: (i) Datos del Asesor Previsional; (ii) Número de registro de Asesor Previsional; (iii) Estatus del registro de Asesor Previsional (activo/inactivo); (iv) Nombre de las Administradoras y los periodos de tiempo durante los cuales ha prestado sus servicios como Agente Promotor o Asesor Previsional; y en su caso, causa de la baja, cancelación o suspensión
	4.1.5 Iniciar la implementación de una clasificación de criterios ASG	Cumplida (I Trimestre, 2022)	4.2.5 Evaluar la implementación de las medidas contenidas en 4.1.5 para verificar que

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I ¹	Mecanismos Activadores Programático II
	internacionalmente aceptados aplicables a las reglas de inversión realizadas en el sistema de pensiones, que fortalezcan el mercado financiero y faciliten la inclusión financiera.		las inversiones hechas en el sistema de pensiones cumplan con la clasificación ASG.
Componente IV. Marco normativo para la mejora de las PC subnacionales			
5. Desarrollar mejoras al diseño de los sistemas de pensiones estatales, a su equidad y su interoperabilidad.	<p>5.1.1 Diseñar una propuesta técnica para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de los 41 sistemas de pensiones estatales, que contenga:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) La estimación de los pasivos pensionarios totales en el estado y su cambio ante modificaciones de sus parámetros, (ii) Los fundamentos legales de los beneficios y aportaciones de cada sistema, (iii) Un modelo de interoperabilidad con los sistemas nacionales, y (iv) Un modelo de financiamiento de largo plazo para cumplir con sus pasivos pensionarios. 	Cumplida (III trimestre, 2022)	5.2.1 Aprobar la propuesta técnica para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de los 41 sistemas de pensiones estatales mejorar el funcionamiento de los sistemas de pensiones estatales con las características descritas en 5.1.1.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto:	Los objetivos específicos son: (i) mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de Pensión no Contributiva (PNC); y (ii) mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de Pensión Contributiva (PC). El logro de estos objetivos contribuirá al objetivo general del programa de reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en México.
-------------------------------	--

OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo 1: Reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores en México							
Indicador 1. Población mayor de 64 años en situación de pobreza	Porcentaje	42%	2018	2024	35%	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) Pobreza de los adultos mayores	CONEVAL publica los reportes de pobreza de la población de adultos mayores en forma regular basado en las estimaciones de pobreza.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE DESARROLLO

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 1: Mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de PNC						
1.1 Total de adultos mayores que recibe una PNC	Personas	4,5 millones	2018	5,3 millones	CONEVAL	Las mediciones se realizan con la metodología desarrollada por CONEVAL para la medición de ingresos monetarios y pobreza para toda la población.
1.2 Porcentaje de condición de pobreza de mujeres adultas mayores que recibe una PNC	Porcentaje	49%	2018	40%	CONEVAL	Las mediciones se realizan con la metodología desarrollada por CONEVAL para la medición de ingresos monetarios y pobreza para toda la población.
1.3 Valor de la PNC como porcentaje de la línea de pobreza extrema (rural)	Porcentaje	48%	2018	100%	CONEVAL	La línea de base corresponde al valor de la PNC de 2018 (\$580 mensuales) respecto de la línea de pobreza publicada por CONEVAL para el cálculo de la línea de pobreza extrema en zonas rurales, que en diciembre de 2018 equivalió a \$1.208,47 mensuales.
1.4 Valor de la PNC como porcentaje de la línea de pobreza extrema (urbana)	Porcentaje	37%	2018	100%	CONEVAL	La línea de base corresponde al valor de la PNC de 2018 (\$580 mensuales) respecto de la línea de pobreza publicada por CONEVAL para el cálculo de la línea de pobreza extrema en zonas rurales, que en diciembre de 2018 equivalió a \$1.586,96 mensuales.
Objetivo específico de desarrollo 2: Mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de PC						
2.1 Valor promedio de las pensiones totales de las mujeres como	Porcentaje	53%	2018	60%	Instituto Nacional de Estadística,	La meta está determinada por la pensión promedio total alcanzada por

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
porcentaje del valor promedio de las pensiones totales de los hombres					Geografía e Informática (INEGI)	las mujeres respecto a la que obtienen los hombres.
2.2 Porcentaje de adultos mayores que no obtienen una pensión financiada con su Cuenta Individual (CI)	Porcentaje	44%	2021	20%	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)	La meta en este caso se refiere al porcentaje que reciben una negativa de pensión, que bajo las condiciones actuales se estima en 44%, pero con las condiciones de menores semanas de cotización se reduciría considerablemente.
2.3 Tasa de reemplazo promedio de la pensión garantizada por el sistema de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) para una persona que gana el salario mínimo	Porcentaje	80%	2021	100%	CONSAR	La meta está determinada por la pensión promedio alcanzada por quienes se retiran utilizando el saldo de su CI.
2.4 Pensión promedio de la generación AFORE como porcentaje generación de transición	Porcentaje	30%	2021	50%	CONSAR	La meta está dada por el nivel de la tasa de reemplazo general que se obtendría sin que se llevara a cabo la reforma.
2.5 Porcentaje de activos administrados por las AFORE que cumplen con los criterios ASG	Porcentaje	21%	2022	30%	CONSAR	La meta se refiere al porcentaje de papel que estará catalogada con criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) y que promuevan inversiones sustentables para lograr mayor adaptación y mitigación al cambio climático.

INDICADORES DE PRODUCTO

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Entidad Responsable
Componente II. Marco normativo para la mejora de la PNC nacional						
2.1.1 Derecho constitucional a una PNC para los adultos mayores	Documento	0	2019	1	Reforma constitucional que establece como derecho la PNC	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
2.1.2 Reglas de operación anuales del Programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores	Documento	0	2020	2	Reglas de operación 2021 del Programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores Reglas de operación 2022 del Programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores	SHCP
Componente III. Marco normativo para la mejora de la PC nacional						
3.1.1 Reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) con objeto de mejorar el sistema de pensiones	Documento	0	2019	1	Decreto por el que se reforman , adicionan Y derogan diversas disposiciones de la LSS y de la Ley de los SAR	SHCP
4.1.1 Reglamentación y publicación la metodología para la reducción del cobro de comisiones cobradas por las AFORE a los trabajadores.	Documento	0	2020	1	Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro , por el que dicta Políticas y Criterios en materia de comisiones.	SHCP
4.1.2 Reglamentación para facilitar el ahorro voluntario de los trabajadores, y con ello lograr mayor interés en el uso de la CI	Documento	0	2020	1	Disposiciones de carácter general en materia financiera de los SAR respecto a Ahorro Voluntario	SHCP
4.1.3 Reglamentación para definir mecanismos de traspaso electrónico de	Documento	0	2021	1	Disposiciones de carácter general en materia de	SHCP

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Entidad Responsable
CI que reduzca el costo de los trasposos en el sistema					servicio a los usuarios de los SAR	
4.1.4 Reglamentación para crear la figura de Asesor Previsional	Documento	0	2022	1	Disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse las AFORE en relación con sus Agentes Promotores	SHCP
4.1.5 Reglamentación para la clasificación de los criterios ASG internacionalmente aceptados en las reglas de inversión realizadas en el sistema de pensiones que fortalezcan el mercado financiero y faciliten la inclusión financiera	Documento	0	2020	1	Disposiciones de carácter general en materia financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para criterios ASG y Riesgos	SHCP
Componente IV. Marco normativo para la mejora de las PC subnacionales						
5.1.1 Propuesta técnica para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de los 41 sistemas de pensiones estatales	Documento	0	2022	1	Sitio web que incluye un modelo de interoperabilidad para los sistemas de pensiones	SHCP

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/22

México. Préstamo ____/OC-ME a los Estados Unidos Mexicanos
Programa de Mejoramiento del Sistema de Pensiones en México

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con los Estados Unidos Mexicanos, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Mejoramiento del Sistema de Pensiones en México. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$700.000.000 que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2022)