

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**PROGRAMA PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA DE LOS
ADULTOS MAYORES EN MÉXICO**

(ME-L1332)

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, Gaston Ferrin, 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	22
C. Indicadores claves de resultados.....	24
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	26
A. Instrumentos de financiamiento	26
B. Riesgos ambientales y sociales	26
C. Riesgos fiduciarios.....	27
D. Otros riesgos y temas claves	27
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	28
A. Resumen de los arreglos de implementación	28
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	28
IV. CARTA DE POLÍTICA	29

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	Matriz de Políticas Comparativa
EEO#2	Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EEO#3	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#4	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#5	Anexo de cambio climático
EEO#6	Anexo de género
EEO#7	Valor agregado y 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
ABVD	Actividades Básicas de la Vida Diaria
AIVD	Actividades Instrumentales de la Vida Diaria
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
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
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
PIB	Producto Interno Bruto
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

RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
PROGRAMA PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA DE LOS ADULTOS MAYORES EN MÉXICO
(ME-L1332)

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):	600.000.000	100	Comisión de crédito:		^(c)	
			Comisión de inspección y vigilancia:		^(c)	
			Vida Promedio Ponderada (VPP):		12,75 años	
Total:	600.000.000	100	Moneda de aprobación:		Dólares de los Estados Unidos de América	
Esquema del Proyecto						
Objetivo del proyecto/descripción: 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).						
Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento: Serán condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento de la segunda 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)						
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna						
Alineación Estratégica						
Objetivos^(d):	O1 <input checked="" type="checkbox"/>		O2 <input checked="" type="checkbox"/>		O3 <input checked="" type="checkbox"/>	
Áreas de Enfoque Operativo^(e):	EO1 <input type="checkbox"/>	EO2-G <input checked="" type="checkbox"/> EO2-D <input type="checkbox"/>	EO3 <input checked="" type="checkbox"/>	EO4 <input checked="" type="checkbox"/>	EO5 <input checked="" type="checkbox"/>	EO6 <input type="checkbox"/> EO7 <input 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) O1 (Reducir la pobreza y desigualdad); O2 (Abordar el cambio climático); y O3 (Impulsar un crecimiento regional sostenible).

^(e) EO1 (Biodiversidad, capital natural y acción por el clima); EO2-G (Igualdad de género); EO2-D (Inclusión de grupos diversos de la población); EO3 (Capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana); EO4 (Protección social y desarrollo del capital humano); EO5 (Desarrollo productivo e innovación por medio del sector privado); EO6 (Infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva); EO7 (Integración regional).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Contexto Macroeconómico.** El Producto Interno Bruto (PIB) de México creció 3,2% durante 2023 y con este resultado superó las expectativas que prevalecían a inicios del año pasado (el Fondo Monetario Internacional - FMI, por ejemplo, anticipaba un crecimiento de 1,7%¹). Si bien el endurecimiento monetario continúa, con la tasa de referencia en niveles históricos de 11%, la dinámica interna mostró resiliencia y fue apoyada por un buen dinamismo externo. La inflación se mantiene alta y se ubicó en 4,4% en febrero². Banco de México recortó en 0,25 puntos la tasa durante la última reunión del trimestre, pero se espera que el relajamiento monetario sea gradual, no consecutivo, y que la tasa siga en niveles elevados por la mayor parte del año. En el frente fiscal, los resultados han estado en línea con las metas de las autoridades y la deuda actualmente se encuentra en 46,8% del PIB³. En 2024, año en que se llevarán a cabo las próximas elecciones presidenciales, las autoridades proyectan un déficit fiscal de 5,4% del PIB, lo que podría dar un mayor dinamismo a la economía por un mayor consumo e inversión, pero que podría ejercer presión sobre las finanzas públicas para la próxima administración. Bajo este panorama, las perspectivas de crecimiento proyectadas por el FMI para 2024 se ubican en 2,7%.
- 1.2 **Antecedentes.** El envejecimiento acelerado de la población representa uno de los mayores retos de desarrollo para México. Cada vez habrá más adultos mayores. Este aumento será tanto absoluto como relativo, pues entre 2020 y el 2040 la población de 65 y más años pasará de 9,8 a 20,5 millones de personas y de 8% a 14% del total⁴. Solo entre 2010 y 2022, el total de hogares con al menos un miembro mayor de 65 años pasó de 20% a 26% (Figura 1), e irá en incremento. Como resultado de este envejecimiento, habrá una mayor dependencia económica de millones de personas quienes, por sus condiciones físicas, irán perdiendo participación en el mercado laboral. Ante este envejecimiento acelerado es necesario mejorar los mecanismos financieros que aseguran un buen nivel de vida a los adultos mayores⁵. En México, el riesgo de envejecimiento puede ser cubierto por la seguridad social si se llega a un mínimo de edad y de contribuciones laborales. Quienes cuentan con un empleo formal obtienen los beneficios que otorgan los seguros incluidos en la Ley del Seguro Social (LSS) y que provee el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS⁶). Sin embargo, la mayoría de las personas en el país no tiene esa cobertura debido a que el nivel

¹ Cifras de crecimiento de acuerdo con datos del [Panorama Económico Mundial](#) del FMI de enero de 2024.

² Cifras de acuerdo con datos del Banco de México.

³ Cifras de acuerdo con SHCP.

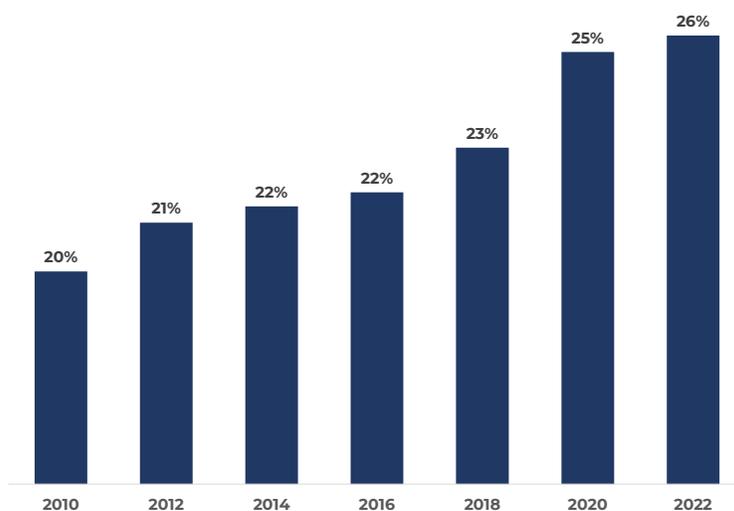
⁴ Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070. [Consejo Nacional de Población \(CONAPO\)](#).

⁵ [Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social \(CONEVAL\) \(2018\)](#).

⁶ En el país existe otro sistema para los trabajadores del sector público denominado, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual tiene esquema de pensiones similar al del IMSS. Asimismo, el país está dividido en 32 entidades federativas, las cuales tienen entre sus potestades el otorgamiento de pensiones. Además, existen otros sistemas independientes para universidades, empresas productivas del Estado y organismos desconcentrados. Ninguno de ellos tiene la cobertura e importancia del IMSS. Aguirre (2012), Vázquez Colmenares (2017), [Azuarra et. al. \(2019\)](#).

de informalidad es elevado y la mayoría de las personas contribuyen de manera intermitente a la seguridad social⁷.

Figura 1. México. Porcentaje de hogares con al menos una persona de 65 o más años



Fuente: Estimaciones propias utilizando datos de la ENIGH 2010-2022.

- 1.3 **La mayoría de los empleos en México son informales, lo que impide el aseguramiento contra distintos riesgos incluyendo el envejecimiento.** Los datos más recientes de la [Encuesta Nacional de Ocupación Empleo \(ENOE\)](#) al cuarto trimestre de 2023 estiman una población en México de 129,6 millones de personas, de las cuales 61 millones formaban parte de la Población Económicamente Activa (PEA). De este universo, 59,4 millones se encontraban ocupadas, pero solo el 39% (23,3 millones) están cubiertos por la seguridad social. El resto, 36,1 millones (61% del total) son asalariados, trabajadores del sector agrícola o independientes, quienes deben asumir directamente el costo de los riesgos cubiertos por la seguridad social, incluyendo pensiones.
- 1.4 **Al igual que en muchos países de la región, la alta informalidad hizo necesaria la creación de un sistema de pensiones no contributivo (PNC).** La mayoría de los adultos reducen su capacidades físicas y cognitivas conforme avanza el proceso de envejecimiento, por lo que su participación en el mercado laboral va disminuyendo, incluso en una ocupación informal⁸. Este deterioro físico conlleva un mayor gasto destinado al cuidado de la salud, que sin cobertura de seguridad social debe financiarse directamente con los ingresos disponibles en

⁷ Azuara et. al. (2019).

⁸ Conforme las personas envejecen, la dependencia funcional se incrementa. Esto incluye llevar a cabo actividades cotidianas sin necesidad de ayuda. Su medición se basa en dos esferas de actividades: las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD), que incluye actividades de mantenimiento personal; y las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria, (AIVD), que se relacionan con la capacidad cognitiva y motriz e incluyen mayor complejidad e interacción social de la persona. Ver [López-Ortega, M. y N. Aranco. \(2019\)](#), [González-González, C. A. et. al. \(2019\)](#).

los hogares⁹. Para el caso de las mujeres mayores de 65, esta situación es más crítica pues son quienes muestran una mayor prevalencia de limitaciones físicas¹⁰, sus ingresos monetarios son limitados¹¹, y tienen una mayor esperanza de vida¹². De hecho, la composición poblacional de este grupo de edad es mayoritariamente de mujeres (54%), lo que es significativamente mayor que el porcentaje nacional y se espera que así se mantenga durante las próximas décadas¹³. Dada esta realidad, durante las últimas décadas los gobiernos de México crearon un conjunto de programas sociales destinados a atender a los adultos mayores no cubiertos por la seguridad social. Dichos programas son flujos monetarios basados fundamentalmente en criterios de edad y que buscan proteger un nivel de consumo básico de los adultos mayores¹⁴.

- 1.5 **El funcionamiento del mercado laboral mexicano impide que la mayoría de las personas cumpla con los requisitos legales para obtener una pensión contributiva (PC) al momento de retiro, lo que genera inequidades intra e intergeneracionales.** Las aportaciones a la seguridad social abarcan un paquete de seguros que incluye la cobertura de sistema de PC¹⁵. Aquellos trabajadores que hicieron al menos una aportación a la seguridad social hasta antes de junio de 1997 tienen el derecho a los beneficios de un sistema de beneficio definido (BD) que consiste en una pensión definida de acuerdo con el nivel salarial y con la edad y cumpliendo un mínimo de 500 semanas de cotizaciones. La inviabilidad financiera de este sistema obligó la modificación de la LSS para crear un sistema de contribución definida (CD) operado a través de Cuentas Individuales (CI) administradas por empresas privadas especializadas llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), que comenzó operaciones a partir de julio desde 1997. En el sistema de CI se establecieron nuevas condiciones para obtener una Pensión Mínima Garantizada (PMG¹⁶), incluyendo el requisito de acumular 1.250 semanas de cotización y un incremento de la edad mínima de retiro de 60 a 65 años. Estas modificaciones generaron fuertes inequidades inter e intra-generacionales dadas las diferencias en requisitos y beneficios con el sistema anterior y el nivel de formalidad e ingresos de los trabajadores. En primer caso, porque la mayoría de los trabajadores no cumple con esos requisitos, llegando incluso hasta el 75% del total¹⁷. Con los requisitos de 1997, la mayoría

⁹ [Salinas Rodríguez y otros \(2020\)](#) encuentran que, en el caso mexicano, la presencia de dependencia de ABVD representó un gasto de bolsillo 107% mayor en comparación con personas sin dependencia, de 97% para la dependencia de AIVD, y el efecto combinado de ambas dependencias equivale a un gasto de 132%. En términos monetarios, la dependencia ABVD se traduce en US\$1.570, la de AVD en US\$1.325 y la combinación US\$1.947.

¹⁰ Según datos de la ENIGH 2022, solo el 26% de las mujeres mayores de 64 años tuvieron ingresos monetarios (versus 42% de hombres).

¹¹ Los datos más recientes muestran que en 2021 la población entre 53 y 69 años con una o dos limitaciones físicas era de 8,5%, mientras que para la población de 70 y más años era de 16,3%, con diferencias importantes por género. Para el caso de los hombres entre 53 y 69 años con una o dos discapacidades era 6,7%, y 11,5% para de 70 más años. Para el caso de las mujeres la prevalencia fue 10% y 20%, respectivamente. Es decir, las mujeres tienen más problemas físicos durante la vejez. [ENASEM \(2021\)](#).

¹² [ENASEM \(2021\)](#).

¹³ Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070. [Consejo Nacional de Población \(CONAPO\)](#).

¹⁴ [Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social](#) publicado por CONEVAL (2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023).

¹⁵ [Levy \(2018\)](#), [Azuara y otros \(2019\)](#).

¹⁶ Equivalente a un salario mínimo de 1997.

¹⁷ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro - CONSAR (2018). La diferencia por género es también importante, pues en el caso de mujeres se llegaría apenas al 22% (versus 29% para hombres).

de los trabajadores solo tendría la opción de retirar montos acumulados en sus CI al final de su vida laboral. Con ello se acrecentarían las desigualdades, pues una menor proporción de trabajadores de menores ingresos obtendrían una pensión en comparación con los de mayores ingresos, dadas las diferencias en sus carreras salariales¹⁸. Esta situación era particularmente crítica para las mujeres, pues su menor ingreso laboral y su baja la densidad de cotización, así como su mayor esperanza de vida se reflejarían en menores pensiones¹⁹. En el segundo caso, las diferencias entre el sistema previo a 1997 y el sistema de CI generaría tasas de remplazo (pensión como porcentaje del último ingreso) significativamente menores²⁰. Es decir, la segmentación de los pensionados por nivel de ingresos bajo las condiciones legales de 1997 sería mayor que la segmentación del mercado laboral.

- 1.6 **El sistema CI tenía fallas de diseño que hacían inviable el financiamiento de pensiones suficientes e impedían aprovechar el potencial de ahorro generado dentro del sistema a través de aportes.** En adición al problema de baja densidad contributiva derivado de la informalidad, el sistema de CI mantuvo el mismo nivel de contribuciones totales que el sistema previo (6,5% del salario de cotización), lo cual reducía sustancialmente la tasa de reemplazo esperada de las pensiones²¹. El ahorro obligatorio acumulado con las contribuciones y los rendimientos obtenidos por las AFORE no se compensó con un mayor ahorro voluntario desde que inició el sistema²². El saldo promedio también se afectaba por el nivel general de comisiones que se cobraba a los trabajadores por la administración de su cuenta. La comisión promedio era casi el doble del nivel promedio internacional que cobran administradoras de fondos similares²³. Asimismo, los beneficios obtenidos por el pago de estas comisiones solo se enfocaban en la optimización de procesos internos, con poco acompañamiento y asesoría previsional para que los trabajadores aprovecharan los beneficios de su cuenta individual²⁴. Finalmente, no se estaba aprovechando el potencial de los fondos de pensiones como para mejorar la sostenibilidad de las inversiones de largo plazo que financian los fondos. Todos estos factores incidían en una menor acumulación de saldos en las CI, y con ello lograr una mejor cobertura de riesgos, incluyendo muerte, longevidad, y volatilidad ante la tasa de interés.
- 1.7 **Existen otros sistemas de PC en México, particularmente los otorgados por gobiernos subnacionales, los cuales están fragmentados, y carecen de**

¹⁸ [CONSAR \(2019\)](#).

¹⁹ Este monto sería hasta 42% menor. Ver [CONSAR \(2022\)](#).

²⁰ Un caso extremo serían dos personas con perfiles demográficos y laborales similares, pero que uno haya cotizado en junio de 1997 (generación de transición) y el otro después (generación AFORE). La pensión promedio obtenida por el primero sería sustantivamente mayor al segundo. Ver Azuara et. al. (2019), Vázquez Colmenares (2017), Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013).

²¹ Este monto incluye lo aportado por el trabajador (1,125%), su empleador (5,15%) y el Gobierno Federal (0,225%), con un tope de 25 salarios mínimos, lo cual era muy inferior al promedio en sistemas de CI similares para América Latina (9,1%). Ver [Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones](#).

²² El total de ahorro voluntario ha crecido en años recientes, pero hasta el cierre del primer semestre de 2023 equivalió al 3,3% del total de fondos administrados. Ver CONSAR, [Información estadística del SAR](#).

²³ [Azuara et. al. \(2019\)](#).

²⁴ Hasta antes de la reforma aprobada en 2021, la comisión promedio para la administración de CI era casi el doble del nivel promedio internacional que cobran administradoras de fondos similares, y esta comisión no incluye un acompañamiento previsional personalizado para que afiliados aprovechen todos los beneficios de su CI. Ver [Azuara et. al. \(2019\)](#).

interoperabilidad institucional con el sistema de CI. Cada entidad federativa de México está facultada para implementar uno o varios sistemas de pensiones. Hasta 2019 no se tenía información armonizada sobre el total de personas pensionadas, ni los derechos obtenidos por los trabajadores. De forma agregada se sabe que la mayoría de dichos sistemas tienen un diseño de reparto y beneficio definido, y están descapitalizados, pues no cuentan con las reservas financieras para el pago de pensiones de los trabajadores que se van retirando²⁵. Cada entidad federativa ha definido reglas propias tanto para los beneficios que se otorgarán como para el financiamiento de aportaciones²⁶. Esta situación se traduce en mayores fricciones en el mercado laboral, pues las personas pierden los beneficios acumulados en un sistema si deciden cambiarse a otro empleo, con una cobertura distinta.

- 1.8 **La baja cobertura y beneficios insuficientes de la PNC y PC, así como la falta de interoperabilidad y complementariedad de otros sistemas, tenían como consecuencia una elevada vulnerabilidad económica de los adultos mayores.** En 2018 existían en México 10,3 millones de personas mayores de 65 años. El 69% (7,1 millones de personas) vivía en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, pues contaban con un ingreso inferior a la línea de pobreza. La mayoría de esta población (55%) eran mujeres. Esta situación se derivaba de la insuficiente cobertura y beneficios de las PNC y PC. En este último caso, se sumaban factores de inequidad derivadas de la fragmentación, falta de portabilidad y de equivalencia de beneficios²⁷.
- 1.9 **El Gobierno de México inició un conjunto de reformas para mejorar los sistemas de PNC y PC, el cual ha sido acompañado técnicamente por el Banco.** Ante las perspectivas de bajas pensiones para una población de adultos creciente, el gobierno de México implementó diferentes reformas que fortalecieron las PNC y las PC. Para las PNC se hizo una reforma constitucional con la cual se garantiza un nivel de ingreso básico universal para toda la población mayor de 65 años. Para las PC se aprobaron un conjunto de modificaciones legales para mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por el sistema CI administrado por las AFORE. Esta reforma a las PC fue aprobada con el consenso tanto del sector privado, como de las organizaciones que representan a los trabajadores. Para los sistemas subnacionales de PC se iniciaron los trabajos para lograr una interoperabilidad efectiva entre sistemas para reconocer los historiales laborales de los trabajadores y facilitar la obtención de una pensión al momento del retiro.
- 1.10 **Estas reformas fueron apoyadas técnicamente por el Banco y forman parte de esta serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).** El Banco aprobó esta serie programática cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en México, al mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de PNC; mejorar la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de PC, así como mejoras en el diseño y la coordinación de los

²⁵ Aguirre (2012).

²⁶ Azuara et. al. (2019), Vázquez Colmenares (2017), Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013).

²⁷ Casi todos los sistemas estatales y de organismos independientes no complementan los sistemas nacionales, lo que en la práctica se convierte en un impuesto para quienes cotizan y deciden tomar otro empleo, pues sus contribuciones no son reconocidas.

sistemas subnacionales de PC. El Banco ha dado acompañamiento técnico para cada una de las reformas de política incluidas en la serie, cuya lógica vertical se muestra en la Figura 2. Las soluciones planteadas a los problemas de desarrollo de la serie están organizadas en 2 partes: la primera enfocada en las reformas legales y la segunda en su implementación, modificaciones institucionales necesarias y evaluación de los efectos tangibles de las reformas. La primera operación ME-L1315 (5592/OC-ME), considera las reformas aprobadas por el gobierno de México y apoyadas por el Banco. Dicha operación fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 28 de septiembre de 2022 por un total de US\$700 millones, y cumplió con las condiciones contractuales para el primer y único desembolso el 21 de septiembre de 2023. Esta segunda operación se fundamenta en la implementación y evaluación de los efectos de las reformas, lo que también tuvo acompañamiento del Banco.

Figura 2. Lógica vertical de la serie programática

Problemas		Alta vulnerabilidad económica de adultos mayores en un contexto de envejecimiento acelerado		
		Baja cobertura y beneficios insuficientes de Pensión no Contributivas (PNC)	Baja cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios otorgados por los sistemas de Pensión Contributiva (PC).	Multiplicidad de sistemas de pensiones contributivos que no tienen portabilidad de beneficios
Causas		Los sistemas de pensiones se diseñaron asumiendo relaciones laborales formales y pago de contribuciones		
		<ul style="list-style-type: none"> Alta informalidad Sistema de protección social incompleto Capacidades físicas de los adultos mayores disminuyen y no pueden seguir participando en la fuerza laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> Informalidad genera lagunas contributivas. PC de cuentas individuales (CI) establecía requisitos que pocos cumplen. Fallas de diseño que inhiben ahorro Fondos de pensiones no promovían inversiones sostenibles. PC de CI otorgaban bajas tasas de reemplazo. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen otros sistemas de PC (principalmente de gobiernos subnacionales) que no tienen portabilidad de beneficios.
Soluciones	Reformas PBP I	<ul style="list-style-type: none"> Crear un sistema de PNC universal que incluya transferencias suficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilizar requisitos de las PC a la realidad del mercado laboral (reducir semanas de cotización). Mejora previsional de la CI para mayores ahorros Incentivar el uso de criterios ASG en fondos de pensiones Mejorar tasas de reemplazo financiadas con CI. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar esquemas de interoperabilidad de otros sistemas de PC con los sistemas de CI.
	Implementación PBP II	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar cobertura y beneficios usando datos independientes Ajuste paramétrico y/o operativo 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar los efectos de los cambios paramétricos para determinar su efectividad Ajuste de reglas en caso ser necesario 	<ul style="list-style-type: none"> Materializar los esquemas de interoperabilidad
Resultados esperados		<ul style="list-style-type: none"> Garantizar un nivel de ingresos básicos durante la vejez. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la cobertura, suficiencia y equidad del sistema de pensiones de CI Promover inversiones con criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) en el sistema de pensiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar al diseño de los sistemas de pensiones estatales, a su equidad y su interoperabilidad

1.11 **PNC. Reformas, implementación y evaluación.** La primera operación de la serie considera un conjunto de reformas, incluyendo la [reforma constitucional](#) para hacer universal el derecho a una PNC. Para ello se reformó el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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”. Asimismo, se han publicado de manera regular las [reglas de operación](#), las más recientes el 29 de diciembre de 2023, para el otorgamiento de este beneficio, siendo los requisitos: (i) tener 65 años; (ii) tener nacionalidad mexicana; y (iii) residir en la República Mexicana. El valor de la pensión se ha incrementado anualmente y para 2024 tiene un valor nominal de 2,35 veces en comparación con 2018. Dicho monto permite cubrir la línea de pobreza vigente para zonas urbanas²⁸, lo cual beneficia de manera absoluta y proporcional a más mujeres.

²⁸ Este valor equivale a \$1.834 pesos mexicanos en [su medida más reciente](#) publicada por CONEVAL.

Para la segunda operación, la serie estableció una evaluación de la implementación de esta reforma, la expansión y suficiencia de la pensión, así como sus efectos en la reducción efectiva de los niveles de pobreza de los adultos mayores. Estas evaluaciones incluyen recomendaciones específicas para la mejora sostenible de esta pensión en los siguientes años, pues con el crecimiento poblacional será importante mantener un registro interoperable con el sistema de pensiones de cuentas individuales.

- 1.12 **PC. Reformas al sistema de CI, su implementación y su evaluación para mejorar la cobertura, suficiencia, equidad y funcionamiento.** Tal como muestra la Figura 2, la primera operación de serie se diseñó considerando los cambios legales para: (i) lograr el financiamiento de mayores pensiones; (ii) flexibilizar los requisitos para obtener una pensión en el sistema de cuentas individuales; y (iii) reducir el costo de la administración y sostenibilidad de las inversiones hechas con los fondos de las CI. Para la segunda operación se considera la implementación y evaluación de estas reformas, las cuales han sido apoyadas técnicamente por el Banco. Para (i) se incluyen medidas profundas para lograr mejores pensiones: (a) 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; y (b) una reorganización de los subsidios gubernamentales para cubrir solo a los trabajadores que ganan entre 1 y 4 Unidades de Medida (UMA²⁹), lo que implica mantener el mismo nivel de subsidios pero focalizados hacia los trabajadores de menores ingresos. En la segunda operación se considera la implementación de estos cambios de acuerdo con el calendario de modificaciones establecido en la reforma original. Para el inciso (ii) en la primera operación consideraron los cambios para mejorar las perspectivas para la obtención de una PC, incluyendo: (a) un esquema flexible para la obtención de una PMG, basado en la edad, el salario promedio y el total de semanas que el trabajador haya cotizado al sistema, lo que resulta en un promedio más alto que la PMG original; (b) la reducción efectiva del requisito de semanas de cotización necesarias para obtener una pensión en el sistema. Se definió mediante 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 a partir 2031. En la segunda operación se apoya la implementación de estos cambios, así como la evaluación de estos para conocer el efecto que han tenido en las pensiones financiadas con las CI. En la evaluación se documenta que la disminución de semanas cotizadas requeridas (750 semanas en 2021), benefició al 97% de las mujeres que alcanzaron pensión en 2021. Con el aumento de las Pensiones Garantizadas, en promedio lograron obtener tasas de reemplazo de 80 por ciento, cifra superior a la alcanzada por los hombres (71 por ciento). Para el inciso (iii) la primera operación consideró el establecimiento de diversas medidas para incrementar el saldo sostenible de las cuentas individuales, incluyendo: (a) una reducción efectiva de las comisiones cobradas por las AFORE por la administración de los recursos, mediante un límite máximo que puede ser cobrada por las administradoras³⁰. Y (b) Para el caso de los criterios Ambientales, Sociales

²⁹ Es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanan de todas las anteriores. Se adoptó a partir de 2017.

³⁰ El límite se determina con base en el promedio de las comisiones cobradas en Chile, Colombia y Estados Unidos por la administración de cuentas individuales para retiro.

y de Gobernanza (ASG), se establecieron reglas para la incorporación de dichos criterios en las estrategias de inversión seguidas por las AFORE³¹. En la segunda operación se apoya la implementación efectiva de estas medidas, que se están reflejando en mayor acumulación de saldos. La combinación efectiva de estas medidas busca aumentar la cobertura y suficiencia del sistema de CI, al tiempo que reducen las inequidades inter e intra-generacionales. En el primer caso, más personas obtendrán una pensión y su perspectiva de ingresos durante el retiro será mejor al reducirse la diferencia de las pensiones promedio del sistema previo a 1997 y las financiadas con los saldos de las CI. En el segundo caso, las reformas reducen las diferencias entre las pensiones que obtendrán los trabajadores de bajos ingresos en comparación con las que recibirán los trabajadores de altos ingresos. En suma, las reformas y su implementación efectiva permitirán que más trabajadores logren obtener una pensión, cuyos montos serían mayores a las originalmente planeados en el sistema de CI. Adicionalmente, se espera que el total de recursos administrados por las AFORE alcance el 56% del PIB hacia 2040³², lo que consolidará la viabilidad financiera de las PC en México, y colocará al sistema de pensiones como un pilar principal del ahorro interno y de la estabilidad macroeconómica del país.

- 1.13 **Para el caso de los sistemas de pensiones subnacionales, la primera operación establece el diseño de un esquema para lograr su mejor gobernanza e interoperabilidad y en la segunda se materializa dicho esquema, y en el cual el Banco ha dado un apoyo clave.** En un trabajo original financiado y codirigido por el BID, se identificaron las características de los 41 sistemas estatales existentes en las 32 Entidades Federativas de México³³. Este trabajo incluyó propuestas técnicas para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de los sistemas. Para ello se desarrollaron: (i) estimaciones de los pasivos pensionarios totales en cada sistema de pensiones y su cambio ante modificaciones de sus parámetros; (ii) análisis de los fundamentos legales de los beneficios y aportaciones de cada sistema; y (iii) el diseño de un modelo de interoperabilidad con los sistemas nacionales; así como un análisis de posibles esquemas de financiamiento de largo plazo. En la segunda operación se contempla aprobación de la propuesta técnica específica que serviría como base para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de estos sistemas estatales. A partir de esta propuesta, las autoridades hacendarias tendrán los elementos para apoyar caso por caso a los sistemas estatales que demanden su apoyo³⁴.
- 1.14 **Complementariedad de las reformas.** Las reformas implementadas por el Gobierno de México y que han sido apoyadas técnicamente por el Banco pueden considerarse como la base a partir de la cual funcionará un sistema básico de

³¹ Esta medida es adicional y más ambiciosa a las reducciones de comisiones apoyadas en la serie programática 5026/OC-ME.

³² Banxico (2021).

³³ De acuerdo a la información producida con la CT ATN/OC-17777-RG, se estimó que en 2021 los 41 sistemas cubren a 1,65 millones de trabajadores activos, y otorga pensiones a 0,45 millones. Asimismo, se estimó que el déficit total equivale a 3,7 billones de pesos, lo que equivalía a 18 puntos del PIB.

³⁴ El gobierno federal no tiene facultades para determinar modificaciones a los sistemas estatales de pensiones. El modelo de interoperabilidad facilita el apoyo para las entidades que soliciten el apoyo para mejorar estos sistemas.

protección social para los adultos mayores. Esta segunda operación da cuenta de los avances específicos que se han dado para mejorar las PNC y PC. La reforma para la creación de la PNC universal estableció un pilar no contributivo que garantiza un nivel básico de subsistencia, aunque todavía no está integrado a los pilares contributivos. Para el caso de las reformas al sistema de CI, se mejoró el pilar de ahorro obligatorio ligado al mercado laboral que permite acumular recursos para mejorar los ingresos al momento del retiro. Dicho pilar está complementado con el pilar de ahorro voluntario mediante el cual se pretende que las personas puedan acumular mayores recursos y se convierta en un instrumento de mayor inclusión financiera. En suma, las reformas permiten: (i) incrementar la cobertura de las PNC y PC; (ii) mantener el equilibrio entre contribuciones y beneficios de las PC; (iii) reducir las inequidades existentes dentro del esquema de CI y el sistema anterior; (iv) reorganizar los subsidios a PC para lograr que sean progresivos y sostenibles; y (v) proporcionar una mejor cobertura ante distintos riesgos: muerte (derechos de propiedad de los recursos para los beneficiarios del trabajador), longevidad (al contar con pensiones vitalicias para más personas) y volatilidad de la tasa de interés (al incentivar inversiones sostenibles). Las reformas planteadas recogen todos estos elementos, dando con ello los pasos hacia un sistema de protección social más robusto, tal como lo muestran las evaluaciones desarrolladas para esta segunda operación, teniendo un mayor beneficio para las mujeres, dado su perfil laboral y mayor esperanza de vida.

- 1.15 **Desafíos pendientes.** Existen retos estructurales importantes, especialmente del mercado laboral, que impactan el funcionamiento de los sistemas de pensiones en el país. Si bien se han creado las bases para lograr una mejora significativa de la población al momento del retiro, existe la necesidad de modificaciones adicionales para lograr que los sistemas de pensiones mexicanos sean más eficaces y sostenibles. La base de todo ello es la mejoría del mercado laboral para lograr que la gente tenga mejores ingresos laborales y financien así mejores pensiones. En particular, se requiere un mercado laboral más dinámico y que logre mayor creación de empleos formales, lo cual ha sucedido en México en años recientes³⁵. Se espera que este crecimiento del empleo se mantenga, pues con las medidas incorporadas en la [Reforma Laboral](#)³⁶, hay incentivos para una mejor intermediación laboral y mejoras salariales, lo que a su vez se reflejaría en mayores contribuciones. Existen perspectivas positivas para el empleo a mediano y largo plazo dadas las condiciones externas e internas de México, particularmente por la relocalización de empresas³⁷. Por lo que respecta al funcionamiento de los sistemas de pensiones, existen varios retos importantes para lograr una mejor cobertura, suficiencia y sostenibilidad. Para el caso de la PNC el mayor reto será el esfuerzo fiscal necesario para dar cumplimiento al derecho constitucional. Para 2024 el total de recursos para la PNC equivale a 1.4% del PIB y se espera que hacia el 2050 este monto se duplique en términos reales³⁸. Sin embargo, como de describe en la sección de sostenibilidad, el proceso presupuestario permite realizar los ajustes anuales necesarios para el cumplimiento de esta obligación. Existen otros retos que permitirían ajustar el

³⁵ Entre 2019 y 2023 el total de trabajadores formales se ha incrementado 8%, pese a los efectos de la pandemia. Ver <http://datos.imss.gob.mx/dataset/asg2023/resource/asg-2023-06-30>.

³⁶ Esta reforma fue apoyada por el BID con la operación 5026/OC-ME.

³⁷ Ver [Alfaro and Chor \(2023\)](#), [Standard&Poors \(2023\)](#), [Morgan Stanley \(2023\)](#).

³⁸ Ver [IMCO \(2024\)](#) y [CIEP \(2024\)](#).

costo pensionario, 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 mujeres³⁹. La integración de pensiones y portabilidad pueden ser la base para consolidar beneficios y revisar las condiciones -tanto legales como financieras- para la obtención de PC, y con ello reducir el costo fiscal esperado, consolidar las condiciones establecidas en la reforma de 2020 y evitar un posible comportamiento estratégico de las personas para obtener una mayor pensión⁴⁰. Es imprescindible analizar, y eventualmente reorganizar, la coherencia de las contribuciones a pensiones como un componente de las obligaciones de empleadores y trabajadores -incluyendo salud y tributación general- para mejorar la incidencia fiscal y reducir los desincentivos al trabajo formal⁴¹. Si bien las reformas están diseñadas para lograr reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores, un reto a futuro será aminorar el incremento de los costos laborales de la PC como parte del conjunto de obligaciones que deben ser cubiertas por los trabajadores y empleadores. Finalmente, en el caso de los sistemas de pensiones de los gobiernos subnacionales, si bien los avances apoyados por el Banco son significativos, en adelante será fundamental lograr que la mayoría de ellos mejoren su funcionamiento real incluyendo su interoperabilidad con el sistema de AFORE y su sostenibilidad. La propuesta técnica apoyada por el Banco (Componente IV) contiene los elementos para lograr estas mejoras, incluyendo la portabilidad y complementariedad de beneficios, que a su vez reducirían las fricciones laborales de los trabajadores cubiertos por estos sistemas. El Banco mantiene con las autoridades mexicanas un diálogo técnico y apoyo específico mediante diferentes cooperaciones técnicas para cada uno de estos desafíos.

- 1.16 **Reformas de pensiones recientes en la región.** La implementación de medidas de mejora en los sistemas de pensiones de América Latina muestra la dificultad que representa fortalecer un sistema contributivo en el contexto de una elevada informalidad. 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 mujeres⁴². La literatura reciente muestra que en varios países con sistemas de CI se llevaron a cabo modificaciones similares a las que se están implementando en México, con el objetivo de promover un sistema más inclusivo y progresivo. Por ejemplo, Arenas (2010) describe cómo 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 voluntario. Se creó un sistema de pensiones solidario cuyo objetivo fue a cubrir a la población de adultos mayores más pobre. Para ello se creó la “Pensión Básica Solidaria” que comenzó beneficiando al 40% más pobre de la población del país, el cual se incrementó progresivamente alcanzando al 60% de la población pobre en julio de 2011. En

³⁹ Esto incluye políticas específicas como apoyo por maternidad (i.e. cobertura adicional de contribuciones por hijo) y compensación por esperanza de vida (i.e. incremento de sumas aseguradas conforme aumenta la estimación de esperanza de vida). Ver CONSAR (2018).

⁴⁰ [Bonhuis, Boele \(2024\)](#) incluye algunos ejemplos de ello.

⁴¹ Altamirano et al. (2018), Azuara y otros (2019), Levy (2018, 2019).

⁴² AMAFORE (2018), CONSAR (2018).

2022, una nueva reforma creó la Pensión Garantizada Universal, que beneficia al 90% de las personas de 65 años y más, pensionadas o no⁴³. Estos cambios, permitieron una complementariedad de las aportaciones de los trabajadores, subsidios directos y la administración privada⁴⁴.

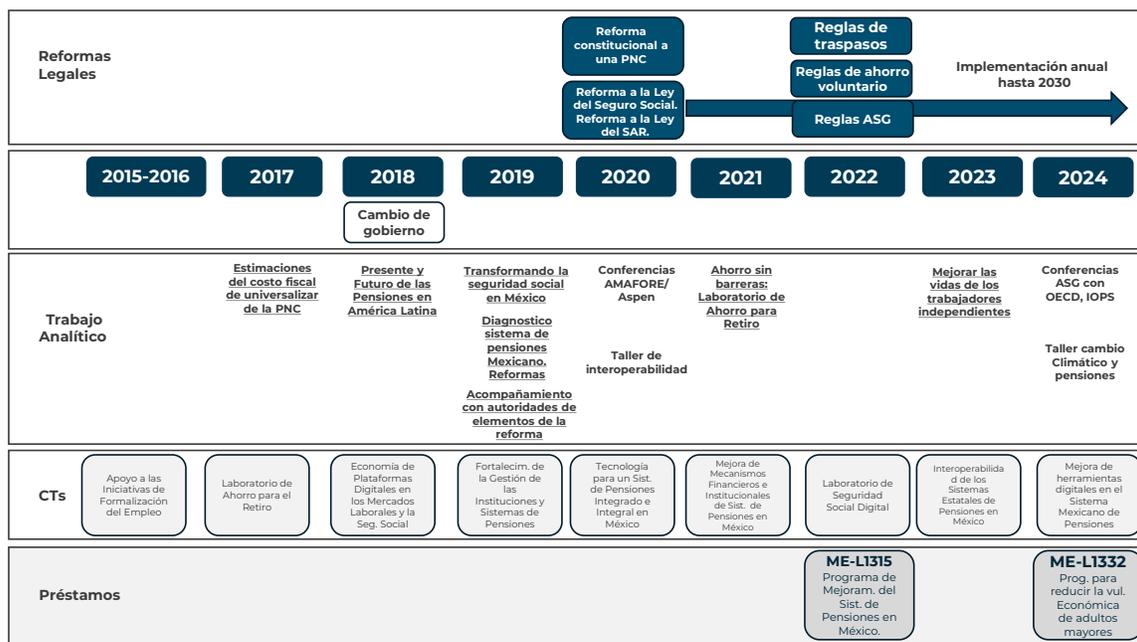
- 1.17 Elementos similares han sido propuestos por la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay, quienes sugieren la incorporación de un Ingreso Mínimo Garantizado, modificaciones para la eficiencia de la administración de fondos del pilar de ahorro individual reduciendo comisiones y mejorando las inversiones. Finalmente, la Comisión propone una mejora del ahorro previsional complementario mediante la facilitación de canales de contribución⁴⁵.
- 1.18 **Estrategia del proyecto y valor agregado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** La Figura 3 y el [EEO#7](#), llamado “Valor agregado y cooperaciones técnicas”, sintetiza el acompañamiento del Banco al Gobierno de México desde que inició hace casi una década. El componente analítico ha sido la base a partir de la cual se han hecho recomendaciones puntuales y dado apoyo en diversos temas, los cuales se incluyen en la matriz de política. La segunda operación apunta a la implementación, continuación y consolidación de las acciones de política de la primera operación de la serie y que están transformando la cobertura, suficiencia y viabilidad de la PNC y la principal PC del país. Tanto para las condiciones de política por cumplir en la segunda operación, como las cumplidas en la primera, el Banco ha apoyado técnicamente a las autoridades mexicanas. Este acompañamiento ha permitido que no existan cambios en las condiciones de política que se incluyeron desde la primera operación, y que indican una implementación de acuerdo con la originalmente planeada. Es decir, el acompañamiento del Banco ha permitido mantener el alcance de la serie.

⁴³ Pensiones para Chile. [Ministerio de Hacienda](#).

⁴⁴ Vargas (2018).

⁴⁵ [Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional Uruguayo \(2021\)](#).

Figura 3. Apoyo analítico y técnico del BID para fortalecer los sistemas de pensiones en México



- 1.19 **El BID es un actor reconocido en el análisis de pensiones en México y ha apoyado a las autoridades en todas las políticas incluidas en la matriz de la serie.** El trabajo analítico desarrollado por el Banco 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, tanto en México como en otros países. Esto incluye el análisis para estimar los costos de la PNC universal mediante la ATN/OC-15248-ME. 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 (insumos que se reflejan en las medidas 2.1.1 y 2.2.1). 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 PNC. Para esta segunda operación, la ATN/OC-18894-ME financió la consultoría para el desarrollo de la evaluación ex-post de la PNC para medir el efecto que tiene en los ingresos monetarios disponibles de sus beneficiarios y sus hogares (insumo de la medida 2.2.2). De igual forma, en el trabajo se hicieron recomendaciones para mejorar la coordinación institucional que redunde en un menor costo administrativo para el otorgamiento de esta pensión.
- 1.20 El Banco realizó un análisis profundo para la transformación de la seguridad social en México, el cual fue plasmado en dos documentos. 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 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 fueron una fuente para el diseño de la reforma del Gobierno de México (medida 3.1.1). El contenido

fue compartido con la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS) de la SHCP y con la CONSAR durante su elaboración y diseminación⁴⁶. En esta segunda operación se ha dado seguimiento de la implementación de la reforma de acuerdo con el plan definido originalmente junto con la USPSS, y se hizo una evaluación de la efectividad de las medidas incluidas. Mediante la ATN/OC-18894-ME se desarrolló la evaluación ex-post de los cambios paramétricos incluidos en la reforma de 2020 para reducir las semanas necesarias para obtener una pensión bajo el sistema de contribución definida, el aumento de la pensión garantizada; la reorganización de los subsidios y el aumento de contribuciones conforme el calendario establecido (insumo de las medidas 3.2.1.a y 3.2.1.b). Como se muestra en la evaluación de la reforma, las medidas ya han tenido el efecto esperado, pues hay una mayor acumulación de saldos y un incremento sustantivo en el número de personas que están recibiendo una pensión en comparación con la situación previa a la reforma.

- 1.21 Por lo que respecta al apoyo para las mejoras de la PC incluidas en el Componente III, desde 2019 las autoridades de la SHCP han solicitado apoyo al Banco para desarrollar análisis de los distintos aspectos técnicos incluidos en la reforma. En ese año se desarrolló un análisis detallado a cargo un experto externo en sistemas de contribución definida para identificar las diferencias del sistema de pensiones mexicano respecto de los referentes utilizados para la reducción de precios en el sistema. Asimismo, 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 (medida 4.1.1). Estos productos fueron financiados por la CT ATN/OC 17777-RG. Para esta segunda operación se ha dado seguimiento a la implementación de la metodología y se incluye una estimación sobre su efecto en los saldos acumulados de los trabajadores (medida 4.2.1) y recomendaciones para mejora de esta metodología. Este trabajo fue financiado con la ATN/OC-18894-ME.
- 1.22 Para el caso del ahorro voluntario que puede hacerse en la CI, 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. 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, los cuales se financiaron con la CT ATN/CF-15495-RG. Este trabajo ha sido clave para desarrollar recomendaciones específicas sobre cómo utilizar las herramientas digitales (AforeMóvil) para el uso de los traspasos de las cuentas individuales y el ahorro voluntario, lo cual se considera en esta operación (medidas 4.2.2 y 4.2.3). Esta colaboración seguirá e incluye nuevos temas como el aseguramiento enfocado en trabajadores independientes, lo cual está

⁴⁶ 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.

financiado con las CT ATN/OC-16976-ME y ATN/OC-19030-RG. De igual forma, con la CT ME-T1524 se apoyará la mejora de las herramientas digitales tanto para el mayor uso de las cuentas individuales para el ahorro y trasposos, así como el registro electrónico de los asesores previsionales, como se reconoce en la matriz de política (medida 4.2.3). Para el caso de la adopción de los criterios ASG en la regulación de los fondos de pensiones, el Banco ha apoyado al regulador de distintas maneras. Esto incluye la producción de una nota sobre las alternativas de criterios de clasificación, así como actividades de apoyo con otros multilaterales para analizar esta agenda (medida 4.2.5). En 2024 ya se ha realizado un taller con la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS por sus siglas en inglés) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar mejoras metodológicas para la clasificación de las inversiones hechas por el regulador. Asimismo, en mayo de 2024 se realizará taller con todos los reguladores financieros sobre mejoras regulatorias para la adopción de los criterios. Todo ello ha sido financiado con la ATN/OC-18436-ME.

- 1.23 Para el Componente IV, sistemas de pensiones de los estados, el BID ha sido el socio clave de las autoridades de la SHCP. El trabajo del Banco es la referencia para el modelo de interoperabilidad y financiamiento de los sistemas subnacionales y cuyo objetivo es apoyar en la administración de los sistemas. La CT ATN/OC-18436-ME financió las valuaciones actuariales de los 41 sistemas de pensiones estatales y estimaciones de los efectos fiscales derivados de mejoras paramétricas (medida 5.1.1). El trabajo también incluye un análisis completo de las leyes y reglamentos que requerirían modificarse en caso de que se lleven a cabo mejoras a dichos sistemas. Tanto las valuaciones, como propuestas de mejora paramétrica y el análisis legal fueron puestos a disposición de la SHCP a través de un navegador electrónico. 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. En 2023 se aprobó la CT ATN/OC-20530-ME para financiar la ejecución del sistema de interoperabilidad de los sistemas estatales y que facilitará una mejor gestión de los sistemas en los estados que decidan implementarlo (medida 5.2.1). Asimismo, este sistema permitirá a las autoridades de la SHCP colaborar con los gobiernos subnacionales para mejorar el funcionamiento y sostenibilidad de sus sistemas de pensiones, a la vez que podrán ser compatibles con los sistemas nacionales. Todos estos productos han sido compartidos con las autoridades pensionarias y se incluyen en la matriz de política de esta operación.
- 1.24 Adicionalmente a este apoyo, el Banco tiene una agenda completa de apoyo al país, tanto para la implementación de la reforma laboral, como de mejora de la intermediación laboral. Con ello se pretende mejorar el empleo de calidad, con los cuales se cubran las aportaciones a la seguridad social y pensiones. Esto incluye las siguientes CT: “Apoyo a la implementación de la política del mercado laboral y diseño de iniciativas que apoyen la generación de empleo en México” (ATN/OC-19409-ME, ATN/TV-20689-ME) con la cual se da soporte técnico para la construcción y mejora de los sistemas de información gerencial necesarios para

una implementación efectiva de la reforma laboral; “Apoyo para una transición exitosa a las nuevas instituciones creadas por la reforma laboral” (ATN/OC-18686-ME) con la cual se busca identificar las brechas, en materia de habilidades y conocimientos, entre la demanda de los sectores productivos y la oferta de la formación técnica en México; “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Empleo” y su vinculación con sectores productivos” (ATN/OC-20400-ME), con la cual se apoya al sistema de intermediación laboral en el país.

1.25 **Lecciones aprendidas.** 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 ATN/OC-15248-ME mostró la urgencia de incrementar tanto la cobertura como el monto de la PNC. Para el caso del Componente III, la evidencia recolectada con los productos financiados por Banco ha sido fundamental para informar a las autoridades durante el diseño e implementación de las reformas a la PC de CI. La ATN/OC-18894-ME mostró las diferencias de los sistemas utilizados como referencia para la regulación de las comisiones cobradas por las AFORE y cómo se podía afectar la organización industrial del mercado pensionario (medida 4.2.1). La ATN/OC-17777-RG y ATN/OC-16976-ME mostraron la atención de los trabajadores para incrementar el ahorro voluntario y los retos del esquema de traspasos de CI (medidas 4.2.2 y 4.2.3). Esto incluyó un análisis completo de la experiencia de usuario de las herramientas digitales con que cuentan los trabajadores para la administración de su CI. Las lecciones aprendidas y la evaluación de las herramientas digitales servirán para la mejora de los instrumentos digitales en el sistema. Para ello se tiene contemplado apoyar al regulador, a través de una CT, con el mejoramiento del uso y aprovechamiento de las herramientas digitales que están disponibles en el sistema de pensiones mexicano. Para el caso del registro de los asesores previsionales (medida 4.2.4) el regulador cuenta con una herramienta de registro. Sin embargo, este registro requiere de actualizaciones constantes por lo que con la misma CT se tiene contemplado apoyar su mejora. Para el caso de los criterios ASG, la mayor lección ha sido la falta de información por parte de los emisores de instrumentos financieros (medida 4.2.5). Con la ATN/OC-19030-RG se está trabajando con el regulador para mejorar sus capacidades en este ámbito. Finalmente, para el caso de los sistemas de pensiones de los gobiernos estatales, la homologación de información y de procesos es uno de los mayores retos. Se ha trabajado con las autoridades de la SHCP para lograr esta armonización, lo cual es la base del sistema de interoperabilidad (medida 5.2.1). Esto se ha financiado con mediante la ATN/OC-18436-ME, ATN/OC-18894-ME y ATN/OC-20530-ME.

1.26 **Coordinación con otras agencias internacionales de desarrollo.** El Banco ha coordinado en varios talleres y conferencias el intercambio de trabajo analítico con otros organismos, incluyendo la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL⁴⁷) y el Banco Mundial. En dichos talleres se compartió la necesidad de mejorar la cobertura y beneficios del sistema de pensiones de CI, especialmente el incremento de aportaciones y la flexibilización del requisito de semanas de cotización. La definición de los apoyos concretos de cada institución ha sido definida directamente por la SHCP, enfocando el apoyo del Banco en el

⁴⁷ BID, BM y OCDE (2015), OCDE (2016), CEPAL (2020).

apoyo a la reforma de CI, y al Banco Mundial se enfocó en apoyo a seguros catastróficos.

1.27 **Balance de las acciones de políticas de la serie.** Las acciones de política de la segunda operación de esta serie se enfocan en la implementación, concreción y evaluación de las reformas aprobadas por el gobierno de México y que se consideraron en la primera operación. Con el fortalecimiento institucional y la continuación en la implementación de las reformas se espera seguir esta tendencia y mantener la reducción de la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en los siguientes años, tal como se establece en el objetivo de la serie. La serie contribuye a fortalecer el sistema de protección social para adultos mayores al promover la portabilidad de beneficios, la interoperabilidad de los sistemas de pensiones en el país y la consolidación de los beneficios para una mejor y más eficiente cobertura pensionaria. De esta manera, la serie está apoyando la coordinación institucional entre los actores relevantes de los sistemas de pensiones para mejorar su complementariedad en beneficio de los trabajadores. Asimismo, se está produciendo información para mejorar el diseño de políticas públicas y fortalecer la institucionalidad de las instituciones que participan en los sistemas de pensiones. En esta segunda operación de la serie se incluyeron evaluaciones que miden la efectividad de las reformas aprobadas, lo cual provee información puntual sobre las oportunidades de mejora para seguir avanzando en el objetivo de la serie.

1.28 A diferencia de la primera operación que apoyó mayormente el diseño y aprobación de reformas legales tanto para la PNC como la PC de CI, esta segunda operación apoya la implementación de estos cambios legales. Dicha implementación representa un reto crítico de política pública, pues materializar los cambios legales requiere mejoras institucionales, mejoras de procesos y recursos fiscales para lograr que las personas obtengan mayores recursos pensionarios. Al día de hoy ya existen resultados tangibles y significativos de la implementación de las reformas legales. Tanto la cobertura como el monto de la PNC han aumentado, con impacto importante en la reducción de la pobreza durante la vejez (Cuadro 1). De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares (ENIGH) 2022, que fue publicada en julio de 2023, la población mayor de 65 años en situación de pobreza se redujo en 12 puntos porcentuales entre 2018 y 2022, bajando de 43% a 31% (Cuadro 2).

Cuadro 1. Población de 65 años o más con PNC, PC y sin pensión

Pensión*		Total		Hombres		Mujeres	
		2018	2022	2018	2022	2018	2022
Población Total		10,3	12,6	4,7	5,6	5,6	7,0
PNC	Beneficiarios	4,5	9,6	1,8	4,2	2,7	5,4
	% Cobertura	44%	76%	38%	75%	48%	77%
PC	Pensionados	3,2	4,2	1,9	2,4	1,3	1,8
	% Cobertura	31%	33%	40%	43%	23%	26%
Sin Pensión	Total	3,1	1,9	1,2	0,8	1,9	1,1
	% Sin cobertura	30%	15%	26%	14%	34%	16%

*Las categorías no son mutuamente excluyentes

Fuente: Estimaciones propias utilizando datos de la ENIGH 2018 y 2022.

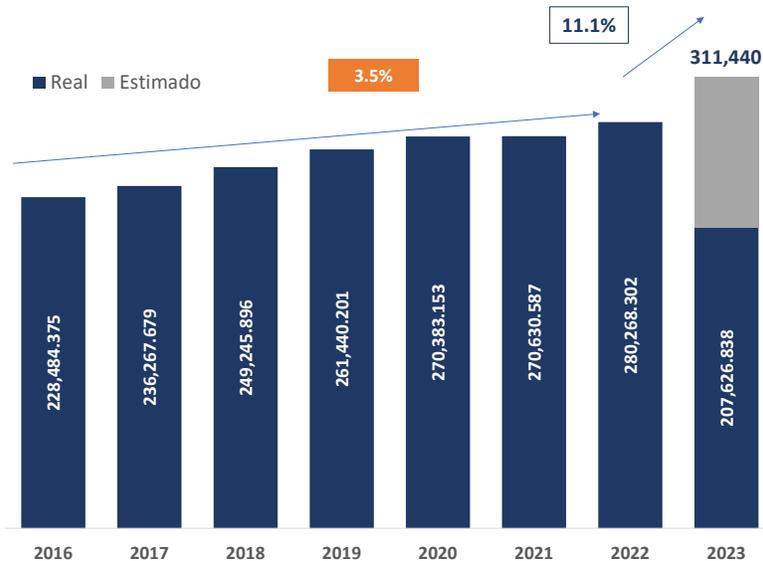
Cuadro 2. Nivel de Pobreza de la Población de 65 años o más

Año	Pobreza Extrema	Pobreza
2010	11%	46%
2012	10%	46%
2014	8%	46%
2016	9%	42%
2018	9%	43%
2020	7%	38%
2022	4%	31%

Fuente: Estimaciones propias utilizando datos de la ENIGH 2010-2022.

- 1.29 En 2024 se ha cumplido con la meta de tener una transferencia con la cual se puedan rebasar la línea de bienestar en zonas urbanas. De hecho, esta pensión se ha convertido en un instrumento fundamental para la reducción de la pobreza y desigualdad al tener una cobertura universal.
- 1.30 Para el caso de las PC, las evaluaciones utilizadas en la serie muestran hasta ahora que las modificaciones legales están teniendo resultados positivos. En primer lugar, se ha observado una mayor tasa de crecimiento de los saldos acumulados en las cuentas individuales. Entre 2016 y 2022 dichos saldos mostraron una trayectoria ascendente moderada acorde al crecimiento del empleo, el crecimiento de los salarios y los efectos de la pandemia. En 2023, con la entrada en vigor del aumento de las aportaciones a la cuenta individual se observa una aceleración significativa de esta tendencia (se estima sea 11.1% superior al cierre de 2022).

Figura 4. Aportaciones de los trabajadores por RCV IMSS
(millones de pesos)



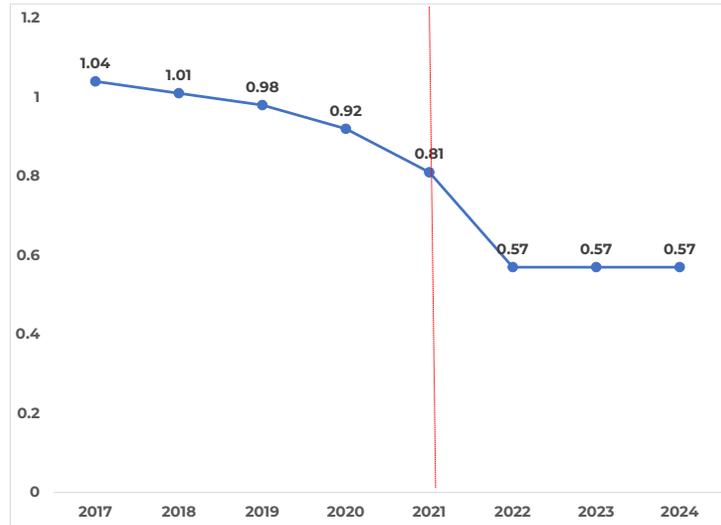
Fuente: Evaluación de la reforma al sistema de pensiones de México

- 1.31 La implementación de la flexibilización de los requisitos para la PC ya ha permitido que el doble de personas recibiera una pensión en vez de una devolución de recursos y este número crecerá significativamente en el tiempo. De acuerdo a la evaluación hecha a la reforma, entre enero de 2021 y julio de 2023 se otorgaron 65.145 mil pensiones con el esquema de pensiones basado en CI. De no haberse llevado a cabo la reforma, sólo se habrían pensionado 4.500 mil trabajadores. Al mismo tiempo, según datos del propio regulador, la pensión garantizada es superior en 28% a la que se tenía antes de la reforma.
- 1.32 Asimismo, el ahorro para la pensión ha aumentado de manera sostenida y con el aumento de aportaciones previsto en la reforma, dicha acumulación será más elevada. Entre enero de 2020 y enero de 2024 el saldo total nominal de recursos administrados por las AFORE casi se ha duplicado, pasando de US\$189.000 a US\$360.000 millones⁴⁸. Asimismo, las AFORE redujeron sustancialmente las comisiones cobradas a los trabajadores por la administración de sus fondos. La comisión promedio antes de la reforma era de 0,98% del saldo administrado y desde 2020 es 0,57% (Figura 5). Es decir, con una reducción de más del 40% del precio cobrado a los trabajadores se logró un ahorro a los trabajadores de cerca de US\$2.475 millones⁴⁹.

⁴⁸ Fuente. CON SAR. [Información Estadística](#). Se utilizó un tipo de cambio de 21.48 pesos por dólar para 2020 y 16.77 para 2024.

⁴⁹ Fuente. CON SAR. [Comisiones que cobrarán las AFORE en 2024](#).

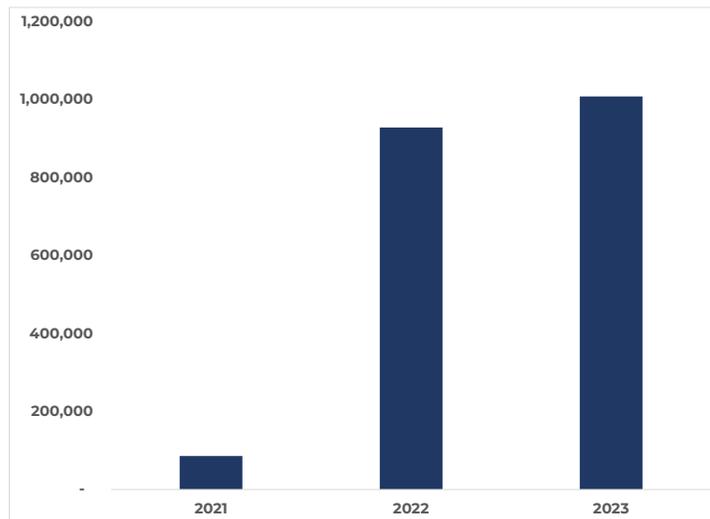
Figura 5. Comisiones cobradas a las Afore



Fuente: Evaluación de la reforma al sistema de pensiones de México

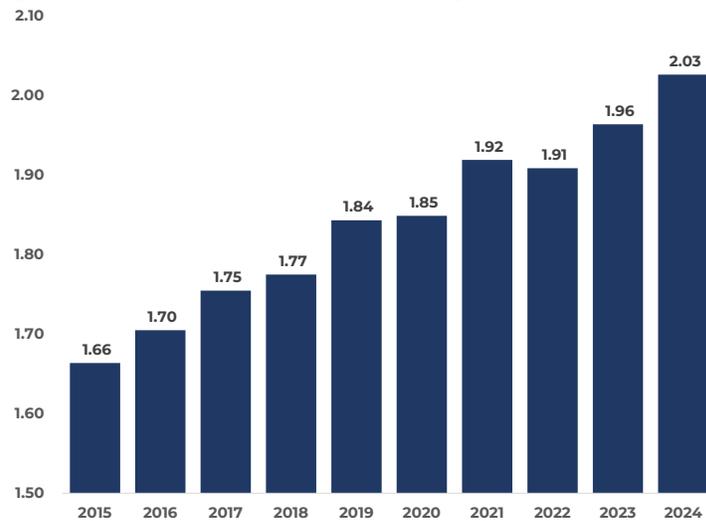
1.33 El sistema AFORE existen también cuenta con herramientas digitales que permiten la afiliación, ahorro voluntario y traspaso de los trabajadores. Estas herramientas han sido apoyadas por el Banco y han tenido un avance importante luego de la reforma. En apenas dos años, el número de personas que utilizan estas herramientas se ha multiplicado por 10 (Figura 6). Esto representa un ahorro importante en el costo de funcionamiento del sistema, así como la sostenibilidad de sus procesos. En el caso de ahorro voluntario, luego del efecto que tuvo la pandemia en la desacumulación de fondos, a partir de 2022 se ha observado un incremento en su monto, aunque su tasa de crecimiento anual sigue siendo menor al 5% (Figura 7). Esto muestra la importancia de seguir mejorando este canal de ahorro. Asimismo, la autoridad ha implementado la adopción de criterios ASG en los fondos manejados por las AFORE y con lo cual se busca impulsar el financiamiento de actividades sostenibles.

Figura 6. Traspasos electrónicos de CI usando AFOREMóvil



Fuente: Evaluación de la reforma al sistema de pensiones de México

Figura 7. Ahorro Voluntario Total (miles de millones US\$)



Fuente: Evaluación de la reforma al sistema de pensiones de México

- 1.34 Por lo que toca al sistema de interoperabilidad con los sistemas de pensiones de los estados, la autoridad ya cuenta con una primera valuación del pasivo pensionario total de los sistemas, la situación que guarda cada uno de ellos, alternativas para mejorar su funcionamiento y financiamiento, así como un sistema para iniciar el registro de los trabajadores. Esto último es la base para tener la certeza del total de trabajadores que están cubiertos por cada sistema. En resumen, esta segunda operación apoyará la transición del diseño de políticas públicas a su puesta en marcha, lo que ya se refleja en mejoras documentadas en el ahorro de los trabajadores y la calidad de vida de los adultos mayores.
- 1.35 **Alineación Estratégica.** El Programa es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad; (ii) abordar el cambio climático; y (iii) impulsar un crecimiento regional sostenible dado que: reconoce las reformas regulatorias y programáticas dirigidas a reducir la pobreza en la vejez; promueve de inversiones sostenibles al adoptar criterios ASG⁵⁰ en la administración de los recursos del sistema de pensiones; y, reduce los incentivos a la informalidad de los trabajadores de menores ingresos. El Programa también se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; (ii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; (iii) protección social y desarrollo del capital humano; y (iv) desarrollo productivo e innovación por medio del sector privado.
- 1.36 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

⁵⁰ Se espera que esta medida generen la demanda suficiente para detonar el interés en las empresas mexicanas en la adopción de criterios ASG. A febrero de 2024, las AFORE acumulan activos que equivalen al 20% del PIB, por lo que las empresas que no implementen criterios ASG, no podrán financiarse con recursos de las Afores y perderán al inversionista institucional más grande del país. A esto se suma, como beneficio, los menores costos financieros que tienen para las empresas los instrumentos sostenibles. Ver [EEO#5](#).

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.

- 1.37 **Igualdad de Género.** El programa 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 y que reducen las brechas de género de los adultos mayores. El Componente II explicita el efecto de la expansión e incremento de beneficios de la PNC en el cierre de brechas de género durante la vejez. Asimismo, el Componente III apoya los cambios del sistema que mejoran tanto la cobertura de las PC como el monto de las pensiones, reduciendo la vulnerabilidad de mujeres en la vejez. En específico, la reducción del requisito de semanas de cotización tiene un efecto proporcionalmente mayor para las mujeres, pues son quienes tienen carreras salariales con mayores lagunas contributivas.
- 1.38 **Financiamiento climático.** Siguiendo la metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de estimación de financiamiento climático, se estima que el financiamiento climático del Programa asciende a US\$22,222,222, correspondiente al 3,33% de los recursos aportados por el BID para financiar la operación, ya que se promueven actividades de fortalecimiento del uso de criterios ASG para promover inversiones sustentables del sistema de pensiones, especialmente bonos verdes, los cuales están relacionados a acciones de mitigación y adaptación al cambio climático ([EEO#5](#)).
- 1.39 **Alineación con el Acuerdo de París (AP).** Esta operación ha sido analizada utilizando el [Marco Conjunto de los BMD para el Análisis de Alineación con París](#) y el PAIA del Grupo BID ([GN-3142-1](#)); y se ha determinado: (i) alineada con la meta de adaptación del AP; y (ii) alineada con la meta de mitigación del AP con base en un análisis específico. La alineación se basó en la consideración de los siguientes elementos: (i) las acciones de política no son inconsistentes con las metas de la NDC de México; (ii) si bien existe alguna exposición a riesgos de inversión en activos varados y riesgos de transición, éstos se consideran inmateriales frente a los criterios de rendimiento económico que actualmente guían a las Afore.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.40 **Objetivos y componentes del programa.** El objetivo general del programa es reducir la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en México. Los objetivos específicos (OE) 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. En esta segunda operación se considera la implementación de las reformas aprobadas por el Gobierno de México, manteniéndose los mecanismos activadores identificados al comienzo de la serie. La redacción de las medidas de política de esta segunda operación incluye pequeños ajustes al texto contenido en la primera operación con objeto de precisar las condiciones de política. En el [EEO#1](#) se incluye una descripción exhaustiva de estas modificaciones, las cuales no afectan

los objetivos ni los resultados de las políticas propuestas originalmente para esta segunda operación. Estas modificaciones (medidas 1.2.1, 2.2.2, 3.2.1.a, 3.2.1.b, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.5 y 5.2.1) detallan los resultados esperados de las evaluaciones, los cambios implementados y el contenido de las propuestas técnicas de las medidas de política aprobadas en la primera operación, a partir de información independiente, y que ayudan a mostrar los avances en los objetivos y resultados del programa.

- 1.41 **Componente I: Estabilidad macroeconómica.** Busca asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la [Carta de Política](#).
- 1.42 **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 (¶1.4). El componente considera el establecimiento y la instrumentación del derecho constitucional a una PNC para los adultos mayores. En esta segunda operación las acciones de política de este componente están dirigidas a incrementar el monto de esta pensión para cubrir un monto equivalente a la línea de pobreza urbana, mediante:
- (a) 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 (2.2.1). De esta forma se daría cumplimiento al objetivo de contar con un ingreso básico durante el retiro.
 - (b) Llevar a cabo una evaluación para medir el impacto de los cambios de la PNC en la disminución efectiva de la pobreza de los adultos mayores con desagregación por género, y que fundamenten recomendaciones para la consolidación del pilar pensionario, así como para su continua mejora administrativa.
- 1.43 **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, las acciones de política que integran este componente están orientadas a:
- (a) Continuar con la implementación de la reforma a la LSS, conforme los cambios progresivos en: (i) la reducción del requisito de semanas de cotización, (ii) el aumento progresivo de las tasas de contribución al seguro de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV); y (iii) la reorganización progresiva de los subsidios federales a las cuentas para el retiro de los trabajadores focalizando a los trabajadores de bajos salarios (3.1.1), según la calendarización especificada en la reforma.
 - (b) Llevar a cabo una evaluación para medir el efecto de la reducción del requisito de semanas de cotización en la cobertura de PC (3.2.1.b), validando el incremento en el número de personas que reciben una pensión. Con esta medida se puede confirmar el efecto real que ha tenido esta medida en lograr la mejora en la cobertura del sistema de CI.

- (c) Implementar la metodología para el tope máximo de comisiones cobradas por las AFORE de conformidad con lo previsto en la metodología adoptada y llevar a cabo una evaluación sobre los efectos de dicha reducción en los montos de ahorro individual de los trabajadores (4.2.1). Con ello se busca identificar los problemas para la implementación de la metodología, así como medir el efecto real que ha tenido la reforma en los saldos de las cuentas individuales.
- (d) Llevar a cabo una evaluación sobre la implementación y el efecto de las medidas que facilitan el ahorro voluntario tanto en el número de ahorradores como en los montos totales de ahorro voluntario.
- (e) Evaluar la operatividad y el uso de los mecanismos de traspaso electrónico de la CI (4.2.3), reflejando el cambio efectivo en el uso de herramientas digitales para una mejor administración de la cuenta individual.
- (f) Certificar y registrar 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: Datos del Asesor Previsional; Número de registro de Asesor Previsional; Estatus del registro de Asesor Previsional (activo/inactivo); Nombre de las Administradoras y los periodos durante los cuales ha prestado sus servicios como Agente Promotor o Asesor Previsional; y en su caso, causa de la baja, cancelación o suspensión (4.2.4).
- (g) Evaluar la implementación de la clasificación de criterios ASG en las inversiones realizadas por las administradoras de fondos para el retiro en las inversiones en el mercado financiero.

1.44 **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. En esta segunda operación se contempla la aprobación de la propuesta técnica para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de los 41 sistemas de pensiones estatales, que contiene: (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.

C. Indicadores claves de resultados

1.45 **Resultados esperados.** Con esta serie se busca reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores en el país, medida como una reducción en el porcentaje de población mayor a 64 años en situación de pobreza. El logro del OE1 se medirá a través de: el porcentaje de adultos mayores en condición de pobreza que reciben las PNC; el porcentaje de mujeres adultas mayores en condición de pobreza que recibe una PNC; el aumento en el valor de la PNC como porcentaje de la línea de pobreza extrema urbana. El logro del OE2 se medirá como: un aumento del valor promedio de las pensiones totales de las mujeres como porcentaje del valor promedio de las pensiones totales de los hombres; un aumento de la cobertura de CI, medido como una reducción en el porcentaje de adultos mayores que no

- obtienen una pensión financiada con su CI; un aumento de la pensión promedio de quienes se retirarán con el ahorro de su AFORE como porcentaje de la pensión que recibirán quienes estaban en el sistema previo a 1997 (generación de transición); y un aumento del porcentaje de activos administrados por las AFORE que cumplen con los criterios ASG. Finalmente, para el caso de los sistemas de pensiones estatales se contará con una propuesta técnica para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, y la interoperabilidad de los 41 sistemas.
- 1.46 **Impactos esperados de largo plazo.** Con esta operación se consideran las reformas implementadas por el gobierno de México y que permitirán reducir la población de adultos mayores en pobreza por debajo del 35%, dado el nivel basal de 42% en 2018. Asimismo, se estima que los cambios legales permitan incrementar la tasa de reemplazo promedio de la pensión garantizada del sistema AFORE para una persona que gana el salario mínimo del 80% al 100% en 2025. El aumento de las contribuciones, la reducción de comisiones cobradas a los trabajadores y mejoras en el funcionamiento electrónico permitirán que los activos administrados por las AFORE se incrementen del 20% del PIB en 2024 a 56% del PIB hacia 2040⁵¹. De este ahorro total, se espera que los activos cumplan con criterios ASG al menos se dupliquen. Finalmente, se estima que, con las acciones implementadas, el porcentaje de trabajadores estatales registrados en un sistema interoperable pase del 0 a 25% en 2026.
- 1.47 **Beneficiarios.** El programa beneficiará a: (i) 12,5 millones de adultos mayores de 64 años que se convierten en beneficiarios de la PNC; y (ii) 73,4 millones de trabajadores con una CI administrada por alguna AFORE y que se beneficiarán de los cambios generados por la reforma.
- 1.48 **Análisis económico.** Con base en las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID en su revisión sobre evaluabilidad de los proyectos del BID (2011⁵²) y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los Préstamos en Apoyo a Reformas de Política (PBL) 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), 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, señala que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁵³, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo, como fue informado al Directorio del BID. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico.

⁵¹ Banxico (2021).

⁵² 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 PBL".

⁵³ 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.

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. Este préstamo constituye la segunda operación de la serie programática, con financiamiento independiente y está diseñada de 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; y (ii) facilita el seguimiento de la estrategia de implementación de las reformas, dado que algunas son de compleja implementación y largo alcance. Esta segunda operación incluye los hallazgos derivados de la implementación de las reformas impulsadas por el Gobierno de México y que ha incluido el acompañamiento técnico del Banco.
- 2.2 **Dimensionamiento.** Esta segunda operación asciende hasta US\$600 millones con cargo al Capital Ordinario y fue establecido con el Gobierno de México durante el ejercicio de programación del Banco, de conformidad con el documento CS-3633-2. Este monto responde a las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimente el país, aunque no guarden relación directa con los costos vinculados con la reforma que hayan de recaer sobre el prestatario, según el literal (b) del párrafo 3.27 del documento CS-3633-2. Los requerimientos financieros del sector público de México establecidos en el paquete fiscal aprobado por el Congreso para 2024⁵⁴ equivalen a US\$107.773 millones, por lo que el monto de la operación representa el apenas 0,56% del financiamiento total, o 0,03% del PIB. El total de financiamiento del sector público mexicano para 2024 equivale a 5,4% del PIB, mientras que el gasto en pensiones total equivale a 5,8% del PIB, lo cual indica que los recursos fiscales propios son la principal fuente de financiamiento. En suma, el monto total de la operación no representa un componente primario del financiamiento del país en el año ni del total de gasto en pensiones. México tiene las fuentes de financiamiento adecuadas para el pago de pensiones y esta operación solo complementa las necesidades de financiamiento del país en sentido amplio.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 No se espera que esta operación de PBL genere efectos negativos significativos y directos sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país; por lo tanto, el PBL está excluido del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del BID, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4.7 del MPAS.

⁵⁴ SHCP. [Paquete Económico y Presupuesto](#).

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 dos riesgos medio-altos. Un riesgo de entorno-institucional, dado que, debido a la falta de coordinación entre instituciones pensionarias -especialmente las subnacionales, se podrían generar mayores costos administrativos, que reduzcan la eficiencia de los sistemas de pensiones, 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-20530-ME. Un riesgo de entorno social, dado que, las diferencias en los montos otorgados por pensiones del nuevo sistema y las que ofrece el sistema previo, podrían generar inconformidad entre los trabajadores, que a su vez podrían escalar en protestas como las ocurridas en otros países de la región, afectando la legitimidad de la reforma y el logro de los objetivos de la serie programática. Este riesgo no puede gestionarse dentro del programa, por lo cual se monitoreará su evolución.

- 2.6 **Sostenibilidad.** La sostenibilidad de la serie programática será asegurada gracias a las medidas incluidas en la matriz de políticas y la institucionalidad de los sistemas de pensiones. Por lo que toca al costo fiscal, las reformas implican esfuerzos de largo plazo para el gobierno mexicano, aunque con efectos diferenciados. Para el caso de la PNC, el esfuerzo fiscal será creciente durante los siguientes años dado el envejecimiento poblacional y la cantidad de adultos mayores que se beneficiarán de la transferencia⁵⁵. Dicho costo debe compararse con la reducción de la vulnerabilidad económica de los adultos mayores, tal como se ha mostrado en años recientes. Las modificaciones institucionales incluidas en la serie programática y los recursos destinados para expandir la cobertura y beneficios de la PNC muestran la efectividad de las reformas, pues hasta 2022 más del 70% de la población objetivo ha recibido la transferencia. Al considerarse ya en un derecho constitucional se incluye dentro del gasto programable dentro de los presupuestos anuales presentados por el Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo. Es decir, las autoridades hacendarias deberán establecer las medidas necesarias y los ajustes presupuestarios para dar cumplimiento a este derecho constitucional y la observación de lo dispuesto dentro de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁵⁶. La evaluación desarrollada como parte de esta segunda operación de la serie incluye recomendaciones específicas para mejorar el funcionamiento de la PNC (¶1.11, 1.14, 1.15, 1.19, 1.28) y forma parte de la agenda para la mejora de la protección social en el país. Será necesario realizar este tipo de evaluaciones de forma periódica para fortalecer este derecho e identificar nuevas áreas de oportunidad, particularmente en su complementación con los otros sistemas de pensiones. Para el caso de las PC, el

⁵⁵ Se estima que el costo de la PNC puede llegar a 1,5% del PIB anual hacia 2030. Ver [CIEP \(2024\)](#).

⁵⁶ Dicha ley establece las acciones que deberá realizar el Ejecutivo para evitar déficits presupuestarios derivados del cumplimiento de sus obligaciones. Ver [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria](#).

sistema AFORE 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, los cuales no se tienen contemplados modificar en el corto plazo. En cuanto a su sostenibilidad fiscal, los análisis oficiales muestran que el costo neto de la reforma representa en valor presente neto (VPN) -0,3% del PIB durante el periodo 2021-2100, pues el costo estimado es de 5% del PIB, mientras que el beneficio fiscal equivale a de 4,7% del PIB. Esto debido a que el aumento de contribuciones, el incremento de asegurados, así como la reducción de comisiones representan mayores ingresos, mientras que la reducción de semanas de cotización y las mayores pensiones garantizadas, un mayor costo. Las evaluaciones incluidas en esta segunda operación (¶1.12, 1.14, 1.15, 1.20-1.22, 1.30-1.33) muestran los avances de las reformas aprobadas y los elementos sobre su implementación se han proporcionado a las autoridades regulatorias, tanto de la CONSAR como de la SHCP. Se tienen contemplado realizar este tipo de evaluaciones de forma periódica durante los siguientes años y de acuerdo con el calendario de implementación de la reforma hasta 2030. El Banco tiene activo el diálogo técnico para apoyar dichas evaluaciones, de acuerdo las necesidades identificadas y solicitadas por las autoridades mexicanas.

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 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 OE 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 segunda 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 las reformas y políticas abarcadas por el programa, a través de los indicadores de la Matriz de Resultados y de indicadores adicionales previstos en el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) ([EER#3](#)).
- 3.4 **Evaluación.** El PME describe la evaluación a ser llevada a cabo después del desembolso de esta segunda operación de la serie 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.

- 3.5 Un Informe de Terminación del Proyecto (PCR) será preparado por el equipo de proyecto al finalizar la segunda operación de préstamo, según las guías OP-1242-5 del Banco. El documento de PCR evaluará los resultados obtenidos.

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-L1332
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Alineación con la estrategia institucional del Grupo BID		
Áreas de enfoque operativo	<ul style="list-style-type: none"> -Igualdad de género e inclusión de grupos poblacionales diversos -Capacidad institucional, estado de derecho, seguridad ciudadana -Protección social y desarrollo del capital humano -Desarrollo productivo e innovación a través del sector privado 	
[Marcador de espacio: Indicadores del marco de impacto]		
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2982	Contribuir al acceso equitativo y sostenible a servicios sociales; Fortalecer el mercado laboral
Matriz de resultados del programa de país	GN-3207	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2024.
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		8.1
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		4.0
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		F1
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	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	ME-T1386, ATN/OC-16953-ME, ME-T1391, ATN/OC-18436-ME, ME-T1465, ATN/OC-18894-ME, ME-T1513, ATN/OC-20530-ME, ME-T1524.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

Esta es la segunda operación de una serie programática, de US\$600 millones, 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. Las acciones de política de la segunda operación de esta serie se enfocan en la implementación, concreción y evaluación de las reformas aprobadas por el gobierno de México y que se reconocieron en la primera operación. A diferencia de la primera operación que apoyó mayormente el diseño y aprobación de reformas pensionales, esta segunda operación apoya la implementación de las medidas que aparecen como exitosas. Sólo entre 2020 y 2022 se observa una caída del 7% al 4% en el nivel de pobreza extrema, y de 38% a 31% en pobreza, en la población mayor de 65 años. Las caídas son aún mayores si se toman desde 2018 (de 9% a 4% y de 43% a 31%, respectivamente), y se espera que la continua implementación de las medidas continúe contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad económica de los adultos mayores en los siguientes años. La segunda operación incluye medidas como evaluaciones que miden la efectividad de las reformas aprobadas, proveyendo información clave para la toma de decisiones sobre la implementación de las reformas. Adicionalmente, en 2024 se ha cumplido con la meta de tener una transferencia con la cual se puedan rebasar la línea de bienestar en zonas urbanas, lo que es crucial dado su naturaleza de cobertura universal. En el caso de PC, las evaluaciones muestran hasta ahora que las modificaciones legales están teniendo resultados positivos, con una mayor tasa de crecimiento de los saldos acumulados en las cuentas individuales; entre enero de 2020 y enero de 2024 el saldo total nominal de recursos administrados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) casi se ha duplicado.

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 PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA DE LOS ADULTOS MAYORES 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	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II¹
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.	1.2.1 Mantener un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del Programa y que sea consistente con la Carta de Política sectorial.	Cumplida
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.	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.	Cumplida (IV Trimestre 2023)

¹ La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GN-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.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	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.	2.2.2 Llevar a cabo una evaluación para medir el impacto de los cambios de la PNC en la disminución efectiva de la pobreza de los adultos mayores con desagregación por género, y que fundamenten recomendaciones para la consolidación del pilar pensionario, así como para su continua mejora administrativa.	Cumplida (IV Trimestre 2023)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
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)..	<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-UMA⁻²).</p>	<p>3.2.1.a Continuar con la implementación de la reforma a la LSS, conforme los cambios progresivos en: (i) la reducción del requisito de semanas de cotización, (ii) el aumento progresivo de las tasas de contribución al seguro de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV); y (iii) la reorganización progresiva de los subsidios federales a las cuentas para el retiro de los trabajadores focalizando a los trabajadores de bajos salarios (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 (3.1.1), validando el incremento en el número de personas que reciben una pensión.</p>	<p>3.2.1.a Cumplida (I trimestre, 2024)</p> <p>3.2.1.b Cumplida (I trimestre, 2024)</p>

² 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.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
4. Mejorar la suficiencia de los beneficios otorgados por el sistema de pensiones de CI, mejorar la asesoría previsional, y promover inversiones con criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) que fortalezcan el mercado financiero y faciliten la inclusión financiera.	4.1.1 Reglamentar y publicar una metodología para establecer un tope máximo a las comisiones cobradas por las AFORE a los trabajadores.	4.2.1 Implementar la metodología para el tope máximo de comisiones cobradas por las AFORES de conformidad con lo previsto en la metodología adoptada y llevar a cabo una evaluación sobre los efectos de dicha reducción en los montos de ahorro individual de los trabajadores.	Cumplida (I trimestre, 2024)
	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.	4.2.2 Llevar a cabo una evaluación sobre la implementación y el efecto de las medidas que facilitan el ahorro voluntario tanto en el número de ahorradores como en los montos totales de ahorro voluntario.	Cumplida (I trimestre, 2024)
	4.1.3 Aprobar, reglamentar y publicar mecanismos de traspaso electrónico de CI que reduzca el costo de los traspasos en el sistema.	4.2.3 Evaluar la operatividad y el uso de los mecanismos de traspaso electrónico de la CI (4.1.3), reflejando el cambio efectivo en el uso de herramientas digitales para una mejor administración de la cuenta individual.	Cumplida (I trimestre, 2024)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	<p>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:</p> <p>(i) Prestar servicios integrales a los trabajadores (como la gestión de trámites y servicios, asesoría, registro, traspaso y promoción del ahorro voluntario); y</p> <p>(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.</p>	<p>4.2.4 Certificar y 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:</p> <p>(i) Datos del Asesor Previsional;</p> <p>(ii) Número de registro de Asesor Previsional;</p> <p>(iii) Estatus del registro de Asesor Previsional (activo/inactivo);</p> <p>(iv) Nombre de las Administradoras y los periodos durante los cuales ha prestado sus servicios como Agente Promotor o Asesor Previsional; y</p> <p>(v) En su caso, la causa de la baja, cancelación o suspensión</p>	<p>Cumplida (I trimestre, 2024)</p>
	<p>4.1.5 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.</p>	<p>4.2.5 Evaluar la implementación de la clasificación de criterios ASG en las inversiones realizadas por las AFORE para el retiro en las inversiones en el mercado financiero.</p>	<p>Cumplida (I trimestre, 2024)</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
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> <p>(i) La estimación de los pasivos pensionarios totales en el estado y su cambio ante modificaciones de sus parámetros,</p> <p>(ii) Los fundamentos legales de los beneficios y aportaciones de cada sistema,</p> <p>(iii) Un modelo de interoperabilidad con los sistemas nacionales, y</p> <p>(iv) Un modelo de financiamiento de largo plazo para cumplir con sus pasivos pensionarios.</p>	<p>5.2.1 Aprobación de la propuesta técnica para mejorar los parámetros demográficos, la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de los 41 sistemas de pensiones estatales, que contiene: (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.</p>	Por cumplir (II trimestre, 2024)

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	2025	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	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 1: Mejorar la cobertura y los beneficios del sistema de PNC							
1.1 Porcentaje de condición de pobreza de adultos mayores que recibe una PNC	Porcentaje	51%	2018	2025	40%	CONEVAL Medición oficial de la pobreza basada en la ENIGH	Las mediciones se realizan con la metodología desarrollada por CONEVAL para la medición de ingresos monetarios y pobreza para toda la población tomando como base la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares publicada por el INEGI, la cual se publica en años pares. La encuesta de 2024 se publicará en 2025 y será la base para la medición del indicador.
1.2 Porcentaje de condición de pobreza de mujeres adultas mayores que recibe una PNC	Porcentaje	49%	2018	2025	40%	CONEVAL Medición oficial de la pobreza basada en la ENIGH	Las mediciones se realizan con la metodología desarrollada por CONEVAL para la medición de ingresos monetarios y pobreza para toda la población tomando como base la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares publicada por el INEGI, la cual se publica en años pares. La encuesta de 2024 se publicará en 2025 y será la base para la medición del indicador.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
1.3 Valor de la PNC como porcentaje de la línea de pobreza extrema (rural)	Porcentaje	48%	2018	2025	100%	CONEVAL Valor oficial de las líneas de pobreza	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. Para el fin del proyecto se tomará como base el monto aprobado para 2025 y usando las líneas oficiales de CONEVAL para ese año.
1.4 Valor de la PNC como porcentaje de la línea de pobreza extrema (urbana)	Porcentaje	37%	2018	2025	100%	CONEVAL Valor oficial de las líneas de pobreza	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. Para el fin del proyecto se tomará como base el monto aprobado para 2025 y usando las líneas oficiales de CONEVAL para ese año.
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 del valor promedio de las pensiones totales de los hombres	Porcentaje	53%	2018	2025	60%	Estimación basada en la ENIGH publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	La meta está determinada por la pensión promedio total alcanzada por las mujeres respecto a la que obtienen los hombres. Para ello se tomará como base la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares publicada por el INEGI, la cual se publica en años pares. La encuesta de 2024 se publicará en 2025 y será la base para la medición del indicador.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
2.2 Porcentaje de adultos mayores que no obtienen una pensión financiada con su Cuenta Individual (CI)	Porcentaje	44%	2021	2025	20%	Datos administrativos de la 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. Se tomarán los datos administrativos de la CONSAR al cierre de 2025 y que serán la base para calcular contrafactual. Se contempla que estos datos se publiquen en junio de 2026.
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	2025	100%	Datos administrativos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)	La meta está determinada por la pensión promedio alcanzada por quienes se retiran utilizando el saldo de su CI. Se tomarán los datos administrativos de la CONSAR al cierre de 2025 y que serán la base para calcular contrafactual. Se contempla que estos datos se publiquen en junio de 2026.
2.4 Pensión promedio de la generación AFORE como porcentaje generación de transición	Porcentaje	30%	2021	2025	50%	Datos administrativos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (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. Se tomarán los datos administrativos de la CONSAR al cierre de 2025 y que serán la base para calcular contrafactual. Se contempla que estos datos se publiquen en junio de 2026.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
2.5 Porcentaje de activos administrados por las AFORE que cumplen con los criterios ASG	Porcentaje	21%	2022	2025	30%	Datos administrativos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (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	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Entidad Responsable
Componente II. Marco normativo para la mejora de la PNC nacional							
2.2.1 Reglas de operación anuales donde se incremente el monto de la PNC por encima de la línea de pobreza extrema para zonas urbanas.	Documento	0	2023	2024	2	Reglas de operación 2023 del Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores Reglas de operación 2024 del Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
2.2.2 Evaluación que mide los cambios de la PNC en la pobreza de los adultos mayores.	Documento	0	2020	2024	1	Reporte de la evaluación de los cambios a la PNC basada en la metodología del CONEVAL utilizando información del INEGI, remitido mediante oficio por la SHCP donde se confirma el incremento del gasto aprobado para las PNC y el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 y 2024, aprobados por la Cámara de Diputados (Anexo 14)	SHCP
Componente III. Marco normativo para la mejora de la PC nacional							
3.2.1.a Documentos de avance de la implementación de la reforma a la LSS, conforme los cambios progresivos del 3.1.1 según la calendarización especificada en la reforma.	Documento	0	2024	2024	4	Informes trimestrales de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro dirigido al Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, remitidos al Banco por la SHCP	SHCP

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Entidad Responsable
3.2.1.b Evaluación que mide el efecto de la reducción del requisito de semanas de cotización en la cobertura de PC.	Documento	0	2024	2024	1	Reporte de la evaluación de los cambios a la PC basada en la información publicada por la CONSAR contenida en los informes al Congreso de la Unión, remitido mediante oficio por la SHCP.	SHCP
4.2.1 Implementar la metodología para el tope máximo de comisiones cobradas por las AFORES de conformidad con lo previsto en la metodología adoptada y llevar a cabo una evaluación sobre los efectos de dicha reducción en los montos de ahorro individual de los trabajadores.	Documento	0	2024	2024	2	Cuarto Informe Trimestral 2023 al Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, reflejando una reducción histórica del monto máximo de comisiones cobradas por las AFORE. Reporte de la evaluación efectuada sobre los efectos de la reducción en los montos de ahorro individual de los trabajadores.	SHCP
4.2.2 Llevar a cabo una evaluación sobre la implementación y el efecto de las medidas que facilitan el ahorro voluntario tanto en el número de ahorradores como en los montos totales de ahorro voluntario	Documento	0	2024	2024	2	Cuarto Informe Trimestral 2023 al Congreso de la Unión, sobre la situación del SAR, reflejando un aumento en el ahorro voluntario del SAR. Reporte de la evaluación sobre la implementación de los cambios a las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, remitido por la SHCP validando los efectos en los montos de ahorro individual de los trabajadores.	SHCP

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Entidad Responsable
4.2.3 Evaluar la operatividad y el uso de los mecanismos de traspaso electrónico de la CI (4.1.3), reflejando el cambio efectivo en el uso de herramientas digitales para una mejor administración de la cuenta individual	Documento	0	2024	2024	2	Cuarto Informe Trimestral 2023 al Congreso de la Unión, sobre la situación del SAR, reflejando un aumento en el ahorro voluntario, registro y traspasos de la Cuenta Individual. Reporte de la evaluación sobre las medidas que facilitan el ahorro voluntario, remitido por la SHCP, en el cual se validan el total de ahorro voluntario y número de ahorradores existentes en el sistema.	SHCP
4.2.4 Registro de 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 (v) en su caso, causa de la baja, cancelación o suspensión	Documento	0	2024	2024	1	Oficio de la CONSAR reportando la certificación y registro de más del 50% del total de los asesores previsionales, como resultado de la convocatoria para el Examen para la Certificación de Asesores Previsionales (ECAP) de las AFORE (Confidencial).	SHCP
4.2.5 Evaluación de la implementación de las medidas contenidas en 4.1.5 que verifique que las inversiones hechas en el sistema de pensiones cumplan con la clasificación ASG.	Documento	0	2024	2024	1	Oficio de la CONSAR en el que se reporta la implementación de la inclusión de los criterios ASG en las inversiones realizadas por las AFORE (Confidencial).	SHCP

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Entidad Responsable
Componente IV. Marco normativo para la mejora de las PC subnacionales							
5.2.1 Documento de 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.	Documento	0	2024	2024	1	Oficio remitido por la SHCP que confirma la aprobación de la propuesta técnica para homologar los parámetros demográficos, mejorar la viabilidad financiera, la interoperabilidad y el financiamiento de los 41 sistemas de pensiones estatales.	SHCP

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_/24

México. Préstamo __/_/OC-ME a los Estados Unidos Mexicanos
Programa para Reducir la Vulnerabilidad Económica de los
Adultos Mayores 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 para Reducir la Vulnerabilidad Económica de los Adultos Mayores en México. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$600.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Términos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2024)