

# Financiamiento de las pensiones

## Escenarios sobre su carga fiscal a 2030



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Alejandra Macías Sánchez | alejandramacias@ciep.mx

20 de marzo de 2024

#UniversoCIEP | #GastoPúblico | #Pensiones

El gasto en pensiones contributivas y no contributivas para 2030 representará 7.1 %, sin contemplar las modificaciones que se están discutiendo. Con las iniciativas de reformas constitucionales y/o las propuestas de modificación para la siguiente administración de las pensiones, **este gasto podrían representar hasta el 7.8 % del Producto Interno Bruto (PIB) en seis años**. Sin un plan para incrementar los ingresos, la sostenibilidad de las finanzas públicas se pone en riesgo. Existe una alta probabilidad de que el endeudamiento de 2024 no sea de una sola vez.

### Índice

1	El estado del sistema de pensiones	1
2	La evolución de las pensiones federales	1
3	Posibles cambios y su carga fiscal	2
4	Implicaciones de política pública	4
	Acrónimos	5
	Bibliografía	5

Lo que sí sabemos es: que la población que demandará pensiones los siguientes años crecerá debido al envejecimiento demográfico; que el Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa para reformar una parte de las pensiones de contribución definida; y que se están haciendo promesas de campaña relacionadas con el monto y la edad mínima para acceder a una pensión no contributiva.

**OBJETIVO Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO** La presente investigación analiza el financiamiento público de las pensiones y realiza escenarios de proyecciones de gasto, con base en los cambios que se proponen y prometen. Primero, se presenta la composición del gasto público destinado a pensiones. Posteriormente, se explican las iniciativas de reforma y las propuestas para la siguiente administración. Finalmente, se muestran las proyecciones de las pensiones a 2030 y los riesgos de seguir aumentando este gasto.

### 1

## El estado del sistema de pensiones

En 2024, el Congreso aprobó un **presupuesto de 1.99 billones de pesos para pagar pensiones contributivas y no contributivas**<sup>1</sup>. Esto representa el 27.3 % de los ingresos totales del gobierno, el 22 % del gasto neto total y el 5.8 % del PIB. Para ponerlo en perspectiva, el gasto en pensiones sería el doble de lo que se destina al sistema de salud universal (CIEP, 2023).

**El sistema de pensiones está fragmentado** y eso genera que sea desigual, opaco e insostenible (CIEP, 2017). Hay, al menos, siete instituciones que otorgan pensiones a nivel federal y no se tiene claridad sobre el número de subsistemas a nivel estatal y municipal, lo que hace difícil calcular el pasivo pensionario para los siguientes años.

### 2

## La evolución de las pensiones federales

Una de las instituciones que otorgan pensiones a personas que trabajaron en el sector formal y que contribuyeron de alguna manera a su pensión, a nivel federal, es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): la institución de seguridad social más grande del país. El IMSS cubre aproximadamente al 75 % de los pensionados; el restante son del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto de Seguridad Social

<sup>1</sup> La distribución del gasto en pensiones por institución se encuentra en: CIEP (2023).

## Conceptos clave

**PENSIONES CONTRIBUTIVAS** Aquellas otorgadas por instituciones como Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE), regímenes estatales y municipales, en las que los trabajadores, patrones y gobierno aportaron un porcentaje de su salario para financiar su pensión (CIEP, 2017).

**PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS** También llamadas pensiones sociales, son financiadas con gasto corriente sin una contribución por parte de los trabajadores, patrón o instituciones públicas. En el caso de México, están integradas por el Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM) y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPD) (CIEP, 2017).

**GENERACIÓN DE TRANSICIÓN** Personas que empezaron a cotizar antes del 1 de julio de 1997 y cotizas actualmente al IMSS con la posibilidad de elegir si se pensiona en el esquema de beneficio definido o de contribución definida (CONDUSEF, 2023).

**GENERACIÓN AFORE** Personas que iniciaron a cotizar al IMSS a partir del 1 de julio de 1997 y solo se pensionan por contribución definida o cuentas individuales (CONDUSEF, 2023).

**TASA DE REEMPLAZO** es la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral del individuo (CEPAL, 2011).

de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Sin embargo, **más de la mitad de las personas que trabajan lo hacen en el sector informal o se trasladan entre la formalidad y la informalidad durante su vida laboral.** Esto hace que sea menos probable que tengan acceso a una pensión contributiva. Por ello, existen programas como la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM), el cual brinda algún tipo de seguridad económica en la vida adulta mayor.

En la Figura 1, se muestra la evolución del gasto público en pensiones contributivas y la PBAM. Ambos tipos incrementan en términos reales por la dinámica de envejecimiento demográfico, que implica que cada año hay más pensionados. En el caso de las contributivas, también se vincula con la actualización de las pensiones por inflación para evitar la pérdida de poder adquisitivo. En el caso de las no contributivas, corresponde al incremento en los montos y la pueden recibir todas las personas mayores de 65 años. **De 2018 a 2024, el gasto en pensiones contributivas creció 41 % y, la PBAM, en 879 %.**

La composición del gasto público en pensiones ha cambiado por el aumento en las pensiones no contributivas. **En 2018, el 95.7 % del gasto total en pensiones era para las contributivas; en 2024, se redujo a 76.3 %.**

## 2.1 Generaciones de transición y Afore

En la actualidad, la mayor parte de las instituciones que entregan pensiones contributivas han transitado al esquema de contribución definida, el cual también capta recursos públicos a través de las aportaciones o cuotas sociales que hace el gobierno a las cuentas individuales y por las pensiones garantizadas. La Figura 2 muestra la distribución de este gasto y su evolución en el IMSS. En promedio, el gasto en la generación de transición consume el 95.5 % del total, mientras que, el gasto en generación Afore, se ubica en 4.4 % durante los últimos seis años. En el caso del ISSSTE, las proporciones son 98.6 % y 1.4 %, respectivamente (CEPAL, 2011).

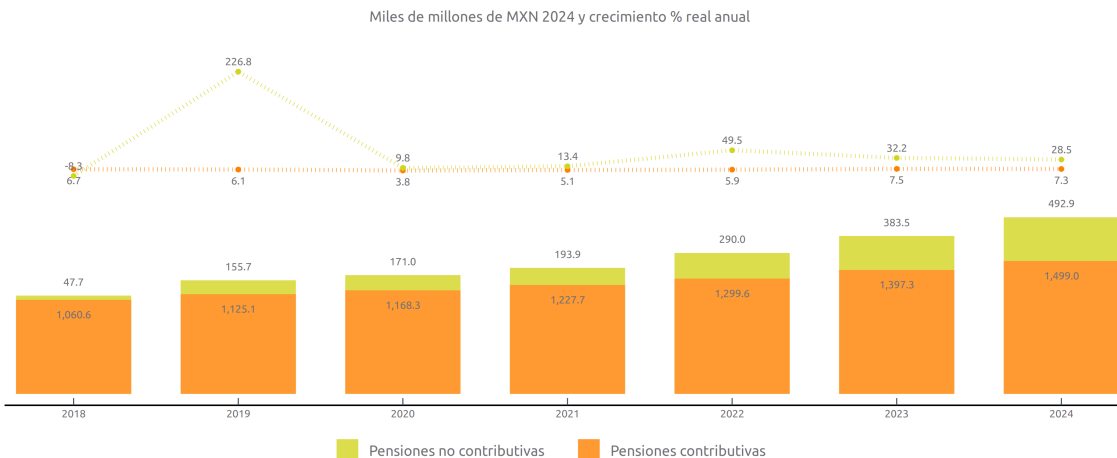
**El incremento entre 2018 y 2024 del gasto en generación de transición fue de 66.1 % y el de generación Afore de 54.1 %.** En los siguientes veinte años, ambos gastos crecerán por la **generación de transición** que alcanzaría su máximo entre 2035 y 2040, pero la generación Afore continuaría su avance de acuerdo con la población que se va pensionado por el esquema de contribución definida. Las Figuras 1 y 2 muestran que el problema más grande del gasto en pensiones es la generación de transición y las contributivas. Además, el crecimiento de la PBAM debe incentivar en mayor medida la discusión sobre las fuentes de su financiamiento.

## 3

## Posibles cambios y su carga fiscal

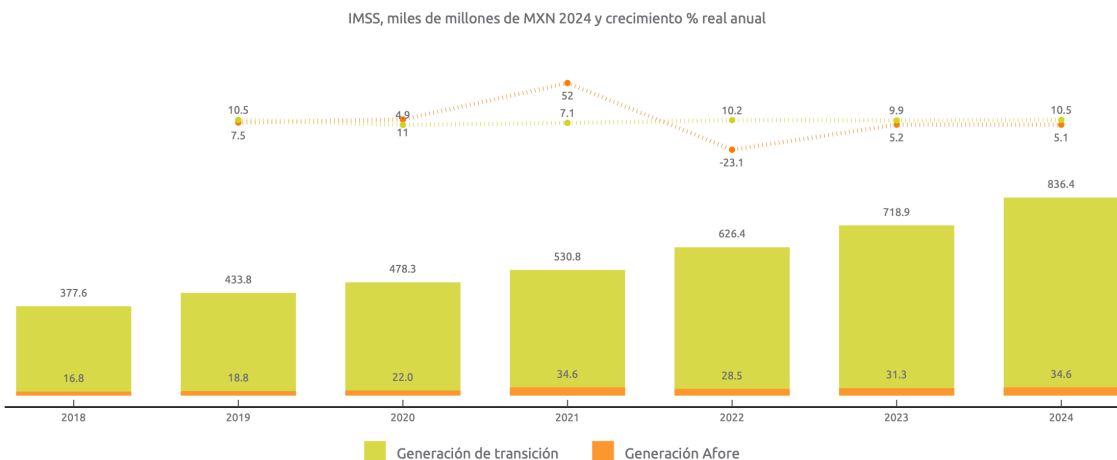
En los primeros meses de 2024, han sucedido dos eventos en cuanto al tema de pensiones:

**Figura 1: Gasto en pensiones contributivas y no contributivas**



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2019, 2020, 2021, 2022a, 2022b, 2023b, 2023c).

**Figura 2: Evolución del gasto en pensiones por generación**



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2019, 2020, 2021, 2022a, 2022b, 2023b, 2023c).

1. El 5 de febrero, el Ejecutivo presentó dos iniciativas de reformas constitucionales a las pensiones.
2. Desde el 1 de marzo, se han presentado propuestas sobre pensiones para la siguiente administración.

### 3.1 Iniciativas de reformas constitucionales

**INICIATIVA DE REFORMA A LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS** Esta consiste en modificar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para establecer un beneficio complementario, adicional a la Pensión Mínima Garantizada (PMG) en los siguientes términos (Gobierno de México, 2024a):

1. Garantiza una tasa de reemplazo del 100 % de su último salario.
2. Está focalizado en la **generación Afore**.
3. Es solo para quienes se retiren a los 65 años de edad.
4. Se establece un tope de pensión equivalente al promedio del salario de un trabajador del IMSS. Para 2024, son 16,777 pesos mensuales.
5. Se crea un fondo de pensiones para el bienestar con fuentes de financiamiento diversas.

**INICIATIVA DE REFORMA A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS** Esta consiste en cambiar los artículos 4o. y 27 de la CPEUM, con base en los principios de universalidad y progresividad que establece el artículo 1o. constitucional. En específico, se quiere reducir la edad a partir de la cual tienen derecho a esta pensión de 68 a 65 años y que las pensiones aumenten año con año, progresivamente (Gobierno de México, 2024b).

### 3.2 Propuestas de la siguiente administración

Adicionalmente, el análisis de este documento comprende dos propuestas:

1. Un programa nuevo que otorgue un apoyo bimestral equivalente a la mitad de la pensión de los 65 y más para mujeres entre 60 y 64 años de edad (Sheinbaum, 2024)
2. Ampliar la PBAM a todas las personas adultas mayores a partir de los 60 años (Gálvez, 2024)

**La gran incógnita es cuánto necesitamos para cubrir estas propuestas y cómo lo vamos a pagar.** La iniciativa de

reforma a las pensiones contributivas es la única que menciona una fuente de financiamiento, pero falta analizar cuán sostenible sería en el tiempo.

### 3.3 Carga fiscal

Al presentar iniciativas o propuestas para cambiar, crear e implementar programas y políticas públicas, se debe presentar el impacto presupuestario y la fuente de financiamiento, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Sin embargo, en las iniciativas y propuestas citadas anteriormente, no se ha incluido cuánto costarán y solamente en la iniciativa de reforma a las pensiones del IMSS e ISSSTE se menciona una fuente de financiamiento. El Cuadro 1 presenta las proyecciones del gasto público en pensiones, así como cuánto costarían las iniciativas y propuestas para la siguiente administración.

De inicio, sin aprobar las iniciativas, ni implementar las propuestas, sólo tomando en cuenta la dinámica poblacional y actualizaciones de montos por inflación, **para 2030, dedicaríamos 7.1 % del PIB a pagar pensiones de todo tipo.**

Ahora bien, si se aprueban las iniciativas de reformas constitucionales y suponemos que los aumentos “progresivos” a la PBAM son de 15 % cada año, podemos terminar, en seis años, **gastando 7.8 % del PIB en pensiones.** En los últimos tres años, la PBAM ha crecido más de 30 % (Figura 1).

Finalmente, si suponemos que se aprueba la iniciativa de las pensiones contributivas, que la PBAM se actualiza por inflación y que se incluyen a todas las personas adultas mayores a partir de los 60 años, **para 2030, destinaríamos 7.7 % del PIB en pensiones.** Si sólo se incluyen a las mujeres entre 60 y 64 con la mitad de la pensión, sería 7.2 %.

## 4

### Implicaciones de política pública

Cabe resaltar que Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) proyecta los ingresos públicos a la baja. **Para 2029, los ingresos presupuestarios se ubicarían en 20.8 % del PIB** (SHCP, 2023a). Actualmente, gastar 7 puntos PIB en pensiones ya tiene consecuencias en la sostenibilidad del gasto y en el financiamiento de otros derechos como salud y educación. Sin embargo, seguir incrementando esa proporción, implicaría seguir descubriendo políticas públicas importantes, como la creación e implementación de un

**Cuadro 1: Gasto público en pensiones 2024-2030 como % del PIB**

Año	Sin cambios		Iniciativas de reforma		Propuestas	
	Contributivas	PBAM (aumenta por inflación)	Contributivas	PBAM (aumenta 15 % anual)	Pensión a partir de 60 años (aumenta por inflación)	Media pensión a mujeres entre 60 y 64 (aumenta por inflación)
2023	3.99	1.01				
2024	4.37	1.36	0.001			
2025	4.51	1.38	0.003	1.52	0.58	0.15
2026	4.68	1.40	0.004	1.63	0.58	0.15
2027	4.86	1.43	0.005	1.75	0.58	0.15
2028	5.06	1.45	0.006	1.88	0.59	0.16
2029	5.26	1.48	0.007	2.02	0.59	0.16
2030	5.54	1.52	0.009	2.20	0.60	0.16

Nota: Cálculos con base en inflación anual de 4 % y proyecciones de Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2023); CONAPO (2023); Gobierno de México (2024a, 2024b); Gálvez (2024); Infonavit (2023); Sheinbaum (2024).

sistema de cuidados, y sin ingresos, nos seguiremos endeudando a niveles superiores al 5.4 % del PIB para 2024.

## Acrónimos

- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CFE** Comisión Federal de Electricidad
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONAPO** Consejo Nacional de Población
- CONDUSEF** La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social
- Infonavit** Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- ISSFAM** Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México
- ISSSTE** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- PBAM** Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- Pemex** Petróleos Mexicanos
- PIB** Producto Interno Bruto
- PMG** Pensión Mínima Garantizada
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## Bibliografía

- CEPAL. (2011). **Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados.** Descargado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7020-determinantes-tasas-reemplazo-pensiones-capitalizacion-individual-escenarios#:~:text=El%20concepto%20tasa%20de%20reemplazo,del%20ciclo%20laboral%20del%20individuo>.
- CIEP. (2017). **Pensiones en México: 100 años de desigualdad.** Descargado de <https://pensionesenmexico.ciep.mx/>
- CIEP. (2023). **Implicaciones del Paquete Económico 2024. Cuidados.** Disponible en <https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2024/>.
- CONAPO. (2023). **Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070.** Descargado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070?idiom=es>
- CONDUSEF. (2023). **Boletín de prensa.** Descargado de <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=785&idcat=1>
- Gobierno de México. (2024a). **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto y, se recorre el subsecuente del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- Gobierno de México. (2024b). **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Bienestar.**
- Gálvez. (2024). **Propuestas.** Descargado de <https://xochitlgalvez.com/propuestas/>
- Infonavit. (2023). **Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070.** Descargado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019>

- y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070?idiom=es
- SHCP. (2019). **Cuenta pública 2018**. Descargado 25 de octubre de 2021, de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2018>
- SHCP. (2020). **Cuenta pública 2019**. Descargado 25 de octubre de 2021, de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019>
- SHCP. (2021). **Cuenta pública 2020**. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2020>.
- SHCP. (2022a). **Cuenta pública 2021**. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>.
- SHCP. (2022b). **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2023**. Descargado de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023>
- SHCP. (2023a). **Criterios Generales de Política Económica 2024**. Descargado de [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/paquete/politica\\_hacendaria/CGPE\\_2024.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2024.pdf)
- SHCP. (2023b). **Cuenta pública 2022**. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2022>.
- SHCP. (2023c). **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2024**. Descargado de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024>
- Sheinbaum. (2024). **Proyecto de Nación**.



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,  
**que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas** en México,  
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,  
**para lograr una sociedad más informada y participativa**, mejorar las políticas públicas  
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.