



MESA ACADÉMICA SOBRE **PENSIONES**
CON ENFOQUE DE IGUALDAD Y SOSTENIBILIDAD
FISCAL EN MÉXICO 2024 - 2030



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey





Mesa académica sobre pensiones

con enfoque de igualdad y sostenibilidad fiscal en México, 2024-2030

Héctor Juan Villarreal Paéz
hjvp@tec.mx

Alejandra Macías Sánchez
alejandramacias@ciep.mx

Ricardo Cantú Calderón
ricardocantu@ciep.mx

Emilio Sánchez Salazar
emiliosanchez@ciep.mx

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.**

29 de abril de 2024



Índice general

1		Introducción	1
1.1		Motivación	1
1.2		Antecedentes	3
1.3		Legislación de las pensiones	3
1.4		¿Quién otorga pensiones?	4
1.5		El problema de las pensiones	5
1.6		Preguntas clave	6
2		Mesa de diálogo	7
2.1		¿Cómo hacemos un sistema de pensiones más igualitario?	7
2.2		¿Cómo financiamos un sistema de pensiones?	9
2.3		Propuestas para financiar un sistema de pensiones de manera sostenible	11
2.4		¿Cómo sería un sistema de pensiones más sostenible?	12
2.5		Implicaciones de política pública	14
		Acrónimos	16
		Índice de figuras	17
		Índice de cuadros	18
		Bibliografía	19

Introducción

1.1 Motivación

La presente administración se encuentra en la recta final de su gestión. Durante los cinco años que han pasado, se ha discutido sobre distintas políticas públicas que el gobierno ha implementado año con año. Por ejemplo, el cambio en la política social, energética, el manejo de la deuda y la sostenibilidad del sistema fiscal, la atención a la pandemia y la crisis económica derivada, entre otros.

Existen temas que todavía están pendientes y que presentan más retos después del COVID-19. Entre ellos se encuentran la transición demográfica y los cambios epidemiológicos relacionados. Por ejemplo, contar con un sistema de salud universal que contemple los tres niveles de atención; diseñar e implementar políticas educativas que permitan cerrar las brechas de aprendizaje que ha generado la educación recibida en línea (la cual acrecentó desigualdades entre la población); revisar y hacer cambios profundos en el sistema de pensiones, a la luz de una población cada vez más envejecida y longeva; los efectos del cambio climático en la disponibilidad y provisión de un recurso vial como es el agua, además de ser un derecho; y la importancia de que toda la población tenga acceso a una vivienda digna.

Será crucial que la siguiente administración aborde estos temas con soluciones urgentes y prácticas, idealmente en los primeros momentos de su gestión. Para ello, es necesario generar evidencia para una mejor toma de decisiones que incluya políticas redistributivas para reducir la desigualdad.

1.1.1 Propósito del documento

El propósito de este documento es presentar evidencia que permita a los tomadores de decisiones de la próxima administración realizar cambios sostenibles para reducir las desigualdades y garantizar la sostenibilidad fiscal. De manera específica, el tema se centra alrededor del **sistema de pensiones en México**.

La evidencia que se presenta a lo largo del documento fue recogida de investigaciones previas y de testimonios de expertos que participaron como ponentes en la mesa académica¹ sobre pensiones con igualdad y sostenibilidad² llevada a cabo el día 18 de enero de 2023 en la Escuela de Gobierno y Transformación pública, sede Mixcoac del Tecnológico de Monterrey.

Los expertos que conformaron la mesa académica son:

¹ Primera mesa académica del proyecto *Mesas académicas sobre políticas públicas en pensiones, salud, educación, agua y vivienda para el sexenio 2024-2030 en México, con enfoque de igualdad y sostenibilidad fiscal* financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la Delegación de la Unión Europea en México

² Con formato de *focus group*



- Alejandra Macías Sánchez, *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)*
- Berenice Patricia Ramírez López, *Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*
- Carlos Noriega Curtis, *consultor independiente*
- Carlos Ramírez, *Integralia*
- José Gabriel Martínez González, *Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)*
- María de las Nieves Lanzagorta García, *Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro A.C. (AMAFORE)*

1.1.2 Estructura del documento

Este documento, presenta, en primer lugar, un breve diagnóstico de las pensiones en México. Posteriormente, se hace un recuento de los principales puntos discutidos en la mesa académica, con enfoque en los consensos y propuestas abordadas. Por último, se presentan las implicaciones de política pública para el sistema de pensiones para la siguiente administración 2024-2030.



Conceptos clave

TASA DE COTIZACIÓN Porcentaje del Salario Base de Cotización (SBC) que se aporta a la cuenta individual de los trabajadores por concepto de cuotas a la seguridad social.

PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA Aquella que el gobierno federal asegura a los pensionados. Su monto mensual será equivalente a un salario mínimo general de Ciudad de México.

RENTAS VITALICIAS Contrato por el cual la aseguradora, a cambio de recibir los recursos acumulados de la cuenta individual, se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.

SALARIO BASE DE COTIZACIÓN Se integra por todos los pagos efectuados al trabajador en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

1.2 Antecedentes

México está experimentando, al igual que muchos otros países, una transición demográfica que representa un envejecimiento sistemático y acelerado de la población. Esto significa que, en el futuro próximo, se tendrá una mayor cantidad de adultos mayores demandando servicios de salud y pensiones, mientras que la cantidad de infantes y de personas en edades económicamente activas, disminuye. Actualmente, la edad mediana es de 29 años para los hombres y de 31 años para las mujeres; en 2050, se espera a que cambie a 37 y 40 años, respectivamente (figura 1.1).

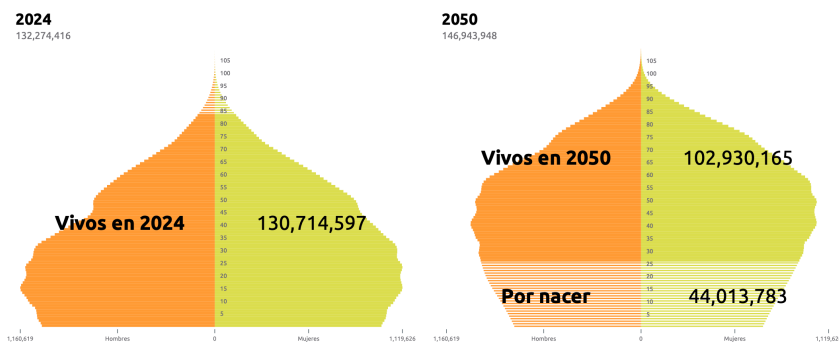
1.3 Legislación de las pensiones

En México, existen más de 1000 distintos sistemas, modelos y esquemas de pensiones, contando cada uno de ellos, contadas propias de cotización, tasas de reemplazo, incentivos, condiciones y beneficios; siendo, además, independientes entre sí. Lo anterior indica que el sistema de pensiones está fragmentado y genera desigualdades.

La seguridad social en México empieza a operar bajo el esquema de beneficio definido o reparto con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943. Siguieron el mismo modelo otros institutos de seguridad social (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM)), empresas del Estado (Comisión Federal de Electricidad (CFE), Pemex), banca de desarrollo, entidades federativas, municipios y universidades.

Como resultado de la transición demográfica y los déficits que estaban presentando los sistemas de pensiones, el país comenzó a transitar hacia un nuevo modelo de pensiones de contribución definida o también llamado *cuentas individuales*, iniciando con la reforma a la Ley del IMSS en 1995 e implementada en 1997 y dando paso al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Posteriormente, las otras instituciones harían reformas en el mismo sentido: ISSSTE en 2007; CFE en 2008 y Pemex en 2015, entre otros.

Figura 1.1. Pirámide demográfica en México (2024-2050)



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CONAPO (2018).

Sin embargo, después de más de 20 años de implementación del SAR los resultados no han sido los esperados debido a que el ahorro en cuentas individuales es bajo por bajas tasas de cotización y por baja densidad de cotización³ las cuentas individuales alcanzaban ahorros muy bajos. Es por esta razón que en 2020 se aprueba una reforma en pensiones que cambia los parámetros del **esquema de cuentas individuales del IMSS, solamente**.

La reforma en pensiones entró en vigor el año 2021 y consiste en aumentar la **tasa de cotización** de 6.5 % a 15 % con aumentos paulatinos entre 2023 y 2030; disminución de las **semanas de cotización** de 1,250 a 750, que se incrementarán de 2021 a 2031 para fijarse en 1000 semanas cotizadas; el aumento en la **Pensión Mínima Garantizada (PMG)** de \$3,289 pesos a \$4,345 pesos, en promedio⁴; también se incorporó la reducción de las **comisiones** que cobran las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Actualmente, el sistema de pensiones cuenta con cuatro pilares: Pilar 0 que es la pensión no contributiva o social; Pilar 1 el esquema anterior de reparto o beneficio definido; Pilar 2 que es el esquema de cuentas individuales o contribución definida y el Pilar 3 que se refiere al ahorro voluntario. Por tanto, el sistema de pensiones es complejo y las reformas implementadas hasta ahora son paliativas, pero no resuelven los problemas de fondo.

1.4 ¿Quién otorga pensiones?

Las instituciones mexicanas identificadas a nivel federal que otorgan pensiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) son:

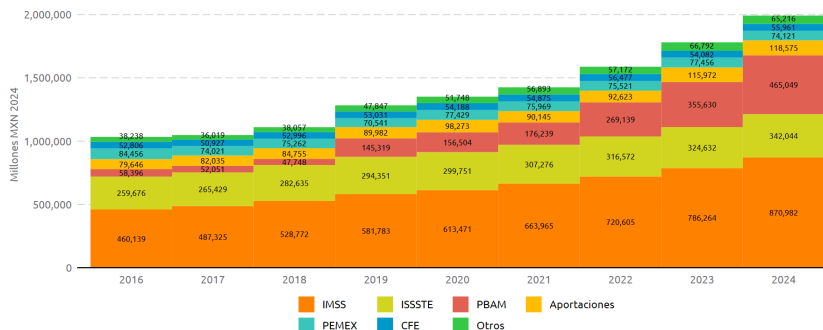
- **IMSS**, para trabajadores del Instituto y del sector privado, algunas universidades públicas y entidades desconcentradas del gobierno federal.
- **ISSSTE**, para trabajadores del gobierno federal y algunas entidades federativas.
- **ISSFAM**, para militares y familiares de los militares fallecidos.

³ Tiempo que cotizan a la cuenta individual respecto al tiempo que deberían cotizar

⁴ En 2023 la PMG fue de 6,038 pesos, promedio



Figura 1.2. Gasto en pensiones



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023).

- **Empresas Productivas del Estado (EPE)**, para trabajadores de Pemex y CFE.
- **Secretaría de Bienestar**, a través de los programas Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM) y Pensión para el Bienestar para las Personas con Discapacidad (PBPD) y se denominan pensiones no contributivas.
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**, que absorbió los pasivos laborales de EPE extintas, como Ferrocarriles de Nacionales de México (FERRONALES) y Luz y Fuerza del Centro (LFC).

Bajo el régimen de cuentas individuales, cada persona trabajadora tiene su cuenta en una AFORE, la cual tiene derecho a elegir entre las once administradoras existentes en el mercado, según sus preferencias.

1.5 El problema de las pensiones

El sistema de pensiones mexicano es **desigual, poco transparente e insostenible**. La necesidad de reformar el sistema de pensiones mexicano se hace cada vez más evidente y apremiante para las finanzas públicas y para la población en general.

1.5.1 Fragmentación del sistema

Actualmente, **tenemos más de seis instituciones federales que entregan pensiones contributivas y no contributivas**; en esquemas anteriores a las reformas que se denominan de beneficio definido y en el esquema actual de contribución definida o cuentas individuales. Entre dichas instituciones y entre esquemas existen requisitos y beneficios distintos de acuerdo con el tipo de trabajador y las generaciones de transición y AFORES, lo que genera desigualdad social y económica; actual e intergeneracional.

Además de las instituciones federales, existen varios subsistemas más de pensiones a nivel estatal, municipal, de universidades públicas, entre otras, de los cuales tenemos conocimiento e información parcial o nula. Es decir, no podemos realizar una valoración del tamaño del pasivo contingente al que deberemos hacer frente tarde o temprano.



1.5.2 Falta de financiamiento

En 2024, **se planea gastar casi dos billones de pesos en pensiones**, de acuerdo con el PEF 2024 (figura 1.2). Esta cantidad es el 22 % del total del presupuesto nacional y 5.8 % del Producto Interno Bruto (PIB); el segundo gasto más grande después del gasto federalizado y ha crecido 140 % real entre 2018 y 2024, principalmente por la implementación universal y aumento del monto de pensión del programa PBAM.

El gasto en pensiones ha desplazado el financiamiento de otros sectores desde 2016, y no se tiene una fuente de financiamiento estable, ni sostenible para cubrirlo.

1.5.3 Desigualdad de género

Con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022, **del total de personas que reportan tener una pensión contributiva, 35.8 % son mujeres**, 7.1 % más que en 2018. Aun así, el porcentaje de mujeres que tiene acceso a una pensión contributiva es bajo y es resultado de no contar con políticas que les permita incorporarse al mercado laboral, como un sistema de cuidados.

Además, existe una brecha persistente entre el monto de pensión que reciben los hombres y el que reciben las mujeres del 14 %, derivado también, de las diferencias que las mujeres enfrentan en los lugares de trabajo.

1.6 Preguntas clave

Con base en lo anterior, se hicieron tres preguntas a los expertos participantes en la mesa:

- ¿Qué tipo de cambios deberían incorporarse al sistema de pensiones para que sea más igualitario entre estratos socioeconómicos y entre hombres y mujeres?
- ¿Qué tiene que hacer la siguiente administración para poder conseguir medios de financiamiento para poder cubrir el creciente gasto en pensiones?
- ¿Cuál sería el sistema de pensiones que impulsaría para lograr la igualdad y la sostenibilidad fiscal?

Mesa de diálogo

2.1 ¿Cómo hacemos un sistema de pensiones más igualitario?

El sistema de pensiones existe desde la edad media, en la que había una institución encargada de cuidar a las viudas de los artesanos o soldados, de manera informal. En ese sentido, desde un pensamiento libertario, se diría que cada quien tendría que buscar la manera de pensionarse. Sin embargo, desde que el gobierno entra a participar en las pensiones, la equidad se vuelve fundamental.

De manera específica, es importante preguntar ¿qué es equitativo? ¿a quién se le da más o quien se merece el derecho de recibir una pensión? En teoría, todos deben de tener el derecho para recibir una pensión, independientemente del género, nivel económico, trabajo, etc. No obstante, en México, las pensiones todavía no llegan a ser igualitarias.

Para entender el por qué, es importante considerar algunas cuestiones referentes al diseño del sistema de pensiones en México. Este, al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos, surgen del modelo Bismarqueano, que está asociado al empleo; con una obligación al patrón. Por lo tanto, **el trabajador obtiene su pensión de acuerdo al tiempo trabajado durante su vida**. Sin embargo, la estructura laboral y económica del país hacen que este tipo de modelo no funcione de manera adecuada.

2.1.1 Legislaciones contraproducentes

La legislación en México en materia laboral han tenido cambios importantes en los últimos 30 años que afectan la manera en la que las pensiones se distribuyen en el país. Para empezar, la seguridad social en México solamente contempla al trabajo asalariado, subordinado, vinculada a una empresa que esté registrado.

Esto es un problema, puesto que, como se menciona anteriormente, el sistema de pensiones en México se basa en un modelo en el que el empleo formal es el pilar esencial. Sin embargo, en México, **más de la mitad de la población opera en la informalidad**, lo cual genera una desigualdad legal en la que no se incluye a esta población.

Por otro lado, una serie de reformas que se implementan desde 2007, en la que el gobierno federal decide dejar de ajustar las tablas del impuesto sobre la renta, disminuciones la cuota social y el subsidio al empleo, fueron medidas que implicaban elevar los impuestos a los trabajadores.

Asimismo, la Ley de Outsourcing, publicada en 2021, buscaba prohibir la subcontratación de personal. Sin embargo, esta ley solamente logró bajar en un 3 % la informalidad, dado que se favoreció que algunas empresas que se manejaban bajo este régimen se mantuvieran.



Es importante mencionar que el sistema de pensiones tiene un nivel de complejidad alto, dado el nivel de subsistemas que existen. En principio, está el IMSS. Sin embargo, cada gobierno estatal y municipal tiene su propio sistema.

2.1.2 Transición demográfica

Se infiere que la serie de reformas mencionadas anteriormente han hecho que se tengan menos recursos para poder afrontar el envejecimiento de la población. Sin embargo, es importante contemplar que el envejecimiento es una transición en las edades, pero el país tiene como edad media 29 años.

En ese sentido, **la curva poblacional que existe actualmente implica que el número de adultos mayores aumentará en proporción de la población** y, de igual manera, la expectativa de vida incrementará al mismo tiempo gracias a los avances tecnológicos en materia de salud. Por lo tanto, la carga fiscal que se genera en las pensiones va a ser doblemente creciente por los dos motivos previamente mencionados.

2.1.3 El mercado laboral mexicano

Si se toma en cuenta que en México el crecimiento de la población y el crecimiento de la población ocupada, se observa que está creciendo la fuerza laboral. Esto significa que **la oferta laboral es más amplia que la demanda**. Una de las posibles razones por las cuales esto sucede es porque no se ha hecho inversión productiva en este país. Se ha apostado a la apertura de externa, a las importaciones, a los precios relativos, a la rentabilidad financiera y no se ha apostado a la inversión productiva.

Como se menciona anteriormente, el modelo de pensiones que se usa en México no corresponde a la realidad del mercado laboral, puesto que más del 50 % de los trabajadores del país se encuentra en el sector informal.

Por otro lado, si se observa a la población que está afiliado a un sistema de pensiones, **muy poca contribuye a lo largo de su vida a la seguridad social**. En un momento dado en el tiempo, puede que el 45 % de los afiliados estén cotizando en un periodo de 25 a 30 años laborales. En este caso, se podría financiar una pensión baja que no sería suficiente para poder subsistir en los años de vejez.

De igual manera, esto se puede vincular con el hecho de que la población económicamente activa no labora constantemente y, por tanto, no cotiza frecuentemente en las instituciones de seguridad social. Esto provoca que los trabajadores acumulen menos fondos para su jubilación e impulsa las desigualdades en el sistema de pensiones.

2.1.4 Propuestas para un sistema de pensiones más igualitario

RÉGIMEN GENERAL DE PENSIONES Dado que en México existen más de 1000 sistemas, modelos y esquemas de pensiones, el cual también tiene fragmentaciones de beneficios y beneficiarios que cuentan con algún apoyo para la vejez, hablar de un **sistema homogéneo** para todos los subsistemas podría ayudar a disminuir desigualdades en este tema. Se pueden tomar en cuenta casos de éxito como los de España, Estados Unidos o Brasil, que ya utilizan este sistema. En ellos, tanto los planes federales, estatales y privados corren sobre una misma plataforma.

De manera específica, se propone volver a discutir sobre la Ley de Pensión Universal, que fue aprobada en 2013 por la Cámara de Diputados y que sigue el espíritu



de un régimen general de pensiones; sin embargo, no pasó a la Cámara de Senadores. En ella, por ejemplo, se establecía que todas las pensiones no contributivas iban a ser tramitadas y monitoreadas por el IMSS.

La existencia de un régimen general de pensiones lograría reducir desigualdades porque simplificaría la gestión, reduciría la burocracia, establecería reglas uniformes para todos los subsistemas y promovería la equidad y transparencia en el acceso a las pensiones.

SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS En vista de que más del 50 % de la población económicamente activa del país tiene un empleo informal y, por ende, no se encuentran en la posibilidad de cotizar sus horas de trabajo, ante una institución de seguridad social, es importante que **cualquier persona y/o empresa que perciba un ingreso tenga derecho a contribuir a la seguridad social.**

Existen alrededor de 22 millones de trabajadores independientes que no cotizan sus semanas de trabajo. Aunque sí pagan impuestos, no contribuyen a la seguridad social, lo cual profundiza las desigualdades en las pensiones. Se pueden tomar ejemplos como los de Uruguay y Argentina, donde estos trabajadores sí están vinculados a la seguridad social y tienen acceso a pensiones.

VER LA PENSIÓN COMO UN DERECHO Si se quiere tener un sistema de pensiones que sea igualitario, en primer lugar, es importante considerar el tener una pensión como un derecho. La PBAM sigue esta lógica. Ver el acceso a la seguridad social y, de manera específica, a **una pensión debe de tomar en cuenta a toda la población**, dado que asegura que se reconozca el aporte de la sociedad a la economía del país y garantiza dignidad y calidad de vida de los trabajadores en sus años de jubilación.

2.2 ¿Cómo financiamos un sistema de pensiones?

Los sistemas de pensiones están ligados a la seguridad social. Sin embargo, como se pudo observar anteriormente, también está ligado al mercado laboral; en el que la población con un trabajo informal es la predominante en el país. De igual manera, está ligado al sistema financiero, ya que las AFORES representan el segundo inversionista más importante institucional y de largo plazo. Por otro lado, están los temas clave que conciernen al país, como la salud, educación, infraestructura, entre otros.

Si se quiere encontrar una solución para financiar un sistema de pensiones de manera sostenible, en primer lugar, se tiene que considerar que México se rige bajo un sistema mixto. En segundo lugar, se tienen que tomar en cuenta todas las aristas que lo afectan, sin descuidar las demás prioridades de gasto.

2.2.1 El sistema de pensiones es regresivo

Las personas que laboran en el mercado formal por lo general están en los deciles de mayores ingresos del país y, por tanto, cada peso que gasta el gobierno en pensiones inevitablemente va a ser un peso regresivo. Dado que generalmente se presenta un subsidio con respecto a las contribuciones. **Del monto que se va a gastar en 2024 en pensiones, el decil I recibiría 5 % del total, mientras que el decil X recibiría 23.6 %**, es decir, 4.6 veces más que la población más pobre del país. Con base en ello, es posible decir que el 22 % del gasto genera más desigualdad entre los adultos mayores. Si se busca construir un país más igualitario desde sus cimientos, es necesario replantear el cómo se está gastando en pensiones.



Con el PBAM se buscaba abrir la puerta para que los deciles de menores ingresos y, que estaban excluidos anteriormente, entraran al esquema. Sin embargo, al ser un programa universal, la pensión no necesariamente está llegando a las manos de quienes más lo necesitan.

2.2.2 Desigualdad intra e intergeneracional

En 2024, las pensiones crecerían 93 % real, casi el doble, de 2016 a 2024. Además, **el crecimiento del gasto en pensiones contributivas es mayor, en promedio, que el crecimiento económico**, lo que quiere decir que no alcanza para cubrir ese ritmo de crecimiento. Dado lo anterior existen dos opciones: que existe una recomposición del gasto para reducirlo o aumentar la deuda para pagarlas. Bajo esta premisa, es necesario hacer cambios en el sistema de pensiones hacia la equidad económica y de género y procurar que no haya un desbalance mayor del que ya se está observando.

Desigualdad de género

Pese a que la participación laboral femenina ha alcanzado el 46 %, llegando a máximos históricos, la carga de cuidados sigue siendo asumida mayoritariamente por ellas. En 2022, **las mujeres destinaron 1.7 veces más horas de cuidado de lo que destinaron los hombres**.

La baja participación de las mujeres en los mercados laborales remunerados y formales representa una pérdida económica para el país. Por un lado, se pierde el valor de la producción que pudo ser generado por ellas. Por otro lado, se pierden ingresos fiscales potenciales. De acuerdo con el Simulador Fiscal del CIEP, la recaudación por ISR para personas físicas y asalariadas representa el 6.0 % del PIB. Las mujeres contribuyen con el 36 % de esta cantidad, lo que equivale a una contribución de 2.1 % del PIB; mientras que los hombres contribuyen con el 64 % y aportan 3.8 % del PIB.

2.2.3 Desigualdad de riqueza

México, que es la decimocuarta economía mundial según el último informe del Banco Mundial, enfrenta una realidad económica cuya distribución de la riqueza exhibe marcadas disparidades. A pesar de la disminución de la tasa de pobreza al 36 % durante la presente administración, la concentración económica persiste de manera notable. El estrato más acomodado, representado por el 10 % de la población con mayores ingresos, ostenta el 57 % del ingreso nacional, relegando el 9 % para la mitad inferior de la sociedad. El análisis de la concentración patrimonial revela que el 1 % de la población aglutina el 47 % de la riqueza nacional, mientras que el 10 % acapara un abrumador 79 %.

Por otro lado, en el ámbito tributario, la carga recae desproporcionadamente sobre **los hogares, que aportan el 73 % de los ingresos tributarios, en contraste con las empresas, cuya contribución se limita al 27 %**, incumpliendo con su potencial responsabilidad fiscal.



2.3 Propuestas para financiar un sistema de pensiones de manera sostenible

Ante la transición demográfica que, además, implica un aumento en lo que el gobierno tendrá que asignar al pago de pensiones, la discusión sobre las fuentes de financiamiento con un enfoque de sostenibilidad y equidad se vuelven importantes.

Con base en las inequidades mencionadas y con el sistema de pensiones regresivo que existe actualmente, a continuación se presentan una serie de propuestas que pueden ayudar a financiar el sistema de pensiones de manera sostenible y con un enfoque de equidad:

AUMENTAR EDAD DE RETIRO El siglo XXI ha traído consigo una serie de avances tecnológicos en materia de salud. A raíz de ellos, la calidad de vida de los seres humanos se ha visto beneficiada, lo cual, a su vez, ha logrado incrementar la expectativa de vida. Por lo tanto, **la edad legal mínima de jubilación debe aumentar en función de los avances médicos que se han logrado**. Actualmente, la edad mínima para el retiro es de 60 años.

Esto ayudaría a reducir la carga financiera de los sistemas de seguridad social, ya que se adapta a la realidad de la población actual, en la que se tiene una esperanza de vida mayor. Asimismo, garantiza que se logre una mayor equidad intergeneracional, ya que se podría hacer una mejor distribución de recursos para las necesidades de toda la población.

USO DE TECNOLOGÍAS PARA AUMENTAR LA RECAUDACIÓN Como se menciona anteriormente, el sistema de pensiones no es progresivo y, además, el sistema tributario tampoco lo es. Por lo tanto, si se buscan maneras para aumentar la progresividad en ambos, el enfoque podría recaer en impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

De manera específica, se puede utilizar la tecnología actual para vincular el IVA con el nivel de ingreso de una persona de tal manera que, aquellas personas con mayores ingresos contribuirían proporcionalmente más al sistema tributario. Por lo tanto, **herramientas como la inteligencia artificial ayudarían a ajustar las tasas del IVA conforme a los ingresos de las personas**.

POTENCIAR LA BASE GRAVABLE YA EXISTENTE El sistema de pensiones actual no coincide con la realidad laboral del país, en la que más de la mitad de la población tiene un empleo informal. Consistente a lo propuesto en el capítulo anterior, **es necesario que todas las personas que perciban un ingreso aporten a la seguridad social y, además, aporten al sistema tributario por medio del Impuesto Sobre la Renta (ISR)**.

De igual manera y, con el fin de que hacer más progresivo el sistema tributario, es deseable que se profundicen las medidas ya tomadas en la actualidad, en las que el gobierno elimina exenciones y exige impuestos no pagados a las empresas.

REFORMA FISCAL Todas las propuestas anteriormente mencionadas recaen en la necesidad de hacer una reforma hacendaria sostenible, justa y progresiva. Si se toma en cuenta que en 2024 se espera un espacio fiscal de 0.9 % del PIB (?), en el que los gastos ineludibles están incrementando, se vuelve cada vez más relevante la necesidad de **encontrar nuevas fuentes de financiamiento tanto para las prioridades de política pública, como para las pensiones**.



2.4 ¿Cómo sería un sistema de pensiones más sostenible?

El esquema de pensiones ideal debe de cumplir con tres características centrales: cobertura, sostenibilidad y ciertamente una cantidad que permita al trabajador tener una vida digna en sus años de jubilación.

A lo largo del presente documento, se han abordado los principales retos que tiene el sistema de pensiones en México desde la perspectiva de la sostenibilidad y equidad. Con el fin de que dicho sistema pueda cumplir con las características mencionadas anteriormente, se tiene que reconocer que este se rige de manera mixta. Es decir, existe una parte que puede sostener el gobierno, así como la que cada individuo aporta.

En ese sentido, la discusión en torno a un sistema de pensiones más sostenible tiene que estar anclada a lo que puede mejorar el gobierno y lo que pueden hacer los individuos para tener una mayor contribución.

2.4.1 Sistema unificado

Se sugiere la creación de un **régimen general**. Diferenciándose de la propuesta de la ley universal de pensiones presentada en el sexenio pasado, este régimen debería ser concebido como una entidad encargada de gestionar bases de datos, afiliaciones y establecer las reglas fundamentales tanto para las contribuciones como para los beneficios asociados.

Considerando la historia institucional, se plantea que dicho régimen general tenga su origen en el IMSS. Esta institución actuaría como la plataforma base sobre la cual deberían operar todos los sistemas federales. Además, cualquier sistema estatal, municipal o privado que desee obtener beneficios fiscales deberá integrarse y operar bajo esta misma plataforma.

La implementación de este régimen general conllevaría diversos beneficios. La actual falta de políticas equitativas se atribuye, en gran medida, al tamaño del sistema actual y sus diversos subsistemas entre las entidades gubernamentales. Las acciones de la Secretaría de Bienestar, la ley del seguro social y las intervenciones de Hacienda carecen de una coordinación efectiva, generando desconexión y falta de claridad en cuanto a la efectividad de dichas políticas redistributivas.

Establecer un régimen general de pensiones proporcionaría un **marco unificado** que permitiría alinear y coordinar estas políticas de manera más eficaz, abordando las disparidades existentes y asegurando una mayor equidad en el acceso y distribución de los beneficios de pensiones.

2.4.2 Fomentar el ahorro individual

En cuanto a la perspectiva individual, se sostiene la creencia de que hubo un error conceptual al llevar a cabo la reforma en 1995, ya que se partía de la premisa de que los trabajadores serían altamente racionales. Experiencias como las de Suecia y Holanda han demostrado las ventajas de implementar **sistemas de default**, proporcionando ayuda a los trabajadores menos sofisticados para tomar decisiones que les resulten más beneficiosas.

El ofrecer a los trabajadores soluciones predeterminadas que contribuyan a su bienestar financiero debería respaldarse con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, considerando la identificación precisa de la población, estableciendo una base única que permita evaluar sus ingresos, su contribución al sistema y cómo se les retribuye.



Además de considerar el fomento al ahorro, también se debe de tener un mayor conocimiento, previsión y conciencia por parte de los individuos. Un sistema ideal debería fomentar una comprensión más profunda y consciente de cuántos años se contribuye al sistema de pensiones, cuántos años se está ahorrando y cuánto tiempo se espera depender de dicho sistema.

2.4.3 No descuidar a las demás generaciones

El sistema de pensiones, además de que garantice la sostenibilidad y la equidad en la población adulta mayor actual, también debe de estar diseñado de tal forma que no deje atrás a las demás poblaciones; dado que ellos, además de requerir una pensión en el futuro, también tienen necesidades de política pública que deben de atenderse en el presente.

Todos deben de contribuir

Con base en la premisa de que tener una pensión debe considerarse como un derecho, entonces **toda la población tiene que ser capaz de contribuir** a su ahorro para el retiro. Como se menciona anteriormente, más de la mitad de la población en el país trabaja en la informalidad, lo cual implica que no tienen acceso a la seguridad social. Todos los trabajadores, independientemente de su estatus laboral, deberían tener la oportunidad de asegurar su bienestar financiero durante la jubilación.

Mejores servicios públicos

La afirmación persistente sostiene la necesidad de modificar los paradigmas existentes, abogando por un cambio en los enfoques establecidos. En lugar de priorizar exclusivamente la sostenibilidad fiscal, se propone otorgar **mayor importancia a la sostenibilidad social**. Este enfoque se respalda en la premisa de que al contar con servicios públicos adecuados, se facilita a las personas la posibilidad de aumentar su productividad. La idea central es alejarse de la mentalidad centrada en los costos y orientarse hacia la generación de oportunidades y beneficios, alineándose con la noción de acompañamiento y fomento del ahorro.

Mejores empleos

Se señala una carencia en la regulación actual, especificando que no existe un marco normativo efectivo que canalice la inversión productiva con el potencial de generar empleos de calidad. A pesar de la existencia de considerables inversiones en estos últimos años, se plantea la falta de una orientación adecuada para dirigir estos recursos hacia iniciativas que impacten positivamente en la creación de empleo. Este vacío regulatorio se convierte en un desafío que debe abordarse para aprovechar plenamente el potencial de la inversión y lograr mejoras significativas en el ámbito laboral.

Una regulación eficiente que fomente la inversión productiva y la creación de empleo podría no solo mejorar las condiciones laborales, sino también fortalecer la base sobre la cual se construyen los aportes al sistema de pensiones. Un **ambiente económico saludable y generador de empleo proporcionaría a los trabajadores mayores oportunidades para contribuir** de manera significativa a sus fondos de pensiones, lo que contribuiría a la sostenibilidad y robustez del sistema de pensiones en el largo plazo.

2.4.4 Igualdad de género

Es esencial incorporar una perspectiva de género en las decisiones de política pública para lograr un sistema de pensiones equitativo. La existencia de distorsiones tributarias, discriminación y diversos factores sociales y culturales actúan como obstáculos para la participación laboral de las mujeres.



Los responsables de tomar decisiones deben reconocer la complementariedad de los roles de mujeres y hombres en la economía. **El aumento del empleo femenino no solo promueve la igualdad, sino que también sirve como estímulo para el crecimiento económico.**

En el ámbito de las pensiones, lamentablemente, no se fomenta la inclusión de las mujeres. Las instituciones presentan barreras que resultan en una menor proporción de mujeres que reciben pensiones, y aquellas que las reciben experimentan montos reducidos, lo que les impide disfrutar de una vejez digna. Abordar urgentemente este problema es crucial, ya que la desigualdad de oportunidades tiene consecuencias negativas en este sector y conlleva costos económicos significativos que afectan las finanzas públicas a nivel nacional.

Un sistema nacional de cuidados

Es importante mencionar que **un sistema de pensiones con equidad de género tiene que estar anclado a un sistema nacional de cuidados.** Las labores de cuidados recaen en las mujeres. De 31 millones de personas de 15 años y más declararon brindar apoyo o que cuidaron a alguien del hogar, 75 % fueron mujeres y el 25 % hombres. Considerando a los cuidadores principales la brecha entre hombres y mujeres es aún mayor. De los 22 millones de cuidadores principales, el 87 % son mujeres y el 13 % son hombres.

Frente a una sociedad que envejece, una mayor incorporación de mujeres a la actividad laboral, persiste la desigual distribución de las responsabilidades de cuidado y las tareas domésticas. Se requiere una nueva organización social del cuidado con políticas públicas que reduzcan, redistribuyan, reconozcan, remuneren y representen los cuidados.

2.5 Implicaciones de política pública

El gasto en pensiones no disminuirá su crecimiento a menos que se realicen cambios profundos en el sistema actual y tratar de contenerlo en beneficio de toda la población, sin desproteger a los adultos mayores. Actualmente, se privilegia el gasto en pensiones por encima del sector salud, el educativo y la creación de un sistema de cuidados.

Por lo mismo, el sistema de pensiones se convierte en un tema clave de política pública que la próxima administración deberá abordar para 1. garantizar este derecho y 2. encontrar fuentes de financiamiento que permitan el pago efectivo de estas y los demás derechos.

A lo largo del presente documento se ha abordado el sistema de pensiones desde su confección hasta sus principales problemáticas. Con base en ellos, se presentaron una serie de evidencias que permitan a los tomadores de decisiones de la próxima administración realizar cambios sostenibles para reducir las desigualdades y garantizar la sostenibilidad fiscal.



En primer lugar, es importante **reconocer la realidad del país en materia laboral**, donde más de la mitad de la población tiene un empleo informal. Esto implica que el modelo de pensiones en México, que basado en el sistema Bismarqueano, no corresponde a la realidad del mercado laboral y por lo mismo no funciona de manera adecuada.

En segundo lugar, **el sistema de pensiones está fragmentado**. Actualmente existen más de 1000 distintos sistemas, modelos y esquemas de pensiones a nivel federal y subnacional, contando cada uno de ellos, con tasas propias de cotización, tasas de reemplazo, incentivos, condiciones y beneficios; siendo, además, independientes entre sí.

En tercer lugar, existe una **desigualdad de género** en las personas que reciben pensiones. Del total de personas que reportan tener una pensión contributiva, 35.8 % son mujeres. Esta situación está vinculada a que las mujeres no cuentan con las mismas oportunidades de acceder al mercado laboral que los hombres.

Por último, **el sistema de pensiones no garantiza la equidad intergeneracional**. El gasto en pensiones en 2024 es el más grande después del gasto federalizado y ha crecido 140 % entre 2018 y 2024. Además, este gasto no permite que se destinen recursos para temas clave de política pública como educación, salud e infraestructura.

A raíz de lo anterior, es importante abordar el sistema de pensiones desde un enfoque de desigualdades y de sostenibilidad fiscal. Con base en esto, se propone lo siguiente:

- **Mejorar la relación del mercado laboral y la seguridad social** Con el fin de garantizar el derecho a tener una pensión, se tiene que incluir a la población sin seguridad social en los esquemas de pensiones existentes. De manera específica, se debe de incluir a los trabajadores independientes y potenciar el ahorro voluntario con énfasis en la población joven. También construir e implementar el sistema de cuidados.
- **Sistema homogéneo:** La creación de un régimen general de pensiones en el que exista una coordinación efectiva entre las distintas instituciones que proveen este derecho. Esto permitiría alinear, coordinar políticas públicas en la materia de manera más eficaz y reducir desigualdades, ya que simplificarían la gestión, reduciría la burocracia y establecería reglas uniformes para todos los subsistemas.
- **Equidad de género:** Vinculado con el mercado laboral, es importante que se garantice que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres. De igual manera, un sistema de pensiones más equitativo tiene que estar anclado a la creación de un Sistema Nacional de Cuidados.
- **Aumentar la recaudación:** No hay política pública sin presupuesto. Por lo tanto, para poder financiar el gasto en pensiones y de los demás derechos, es imprescindible discutir sobre una reforma fiscal progresiva, sostenible y con un enfoque de equidad intergeneracional. Se deben de aprovechar las nuevas tecnologías como la inteligencia artificial para hacer impuestos como el ISR más progresivos. Se deben de aumentar la base gravable con ayuda de la población informal y se deben de profundizar medidas como la eliminación de exenciones y el cobro efectivo de impuestos no pagados a las empresas.

Acrónimos

- AFORES** Administradoras de Fondos para el Retiro
- AMAFORE** Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro A.C.
- CFE** Comisión Federal de Electricidad
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CONAPO** Consejo Nacional de Población
- ENIGH** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
- EPE** Empresas Productivas del Estado
- FERRONALES** Ferrocarriles de Nacionales de México
- IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social
- ISR** Impuesto Sobre la Renta
- ISSFAM** Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México
- ISSSTE** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- ITAM** Instituto Tecnológico Autónomo de México
- IVA** Impuesto al Valor Agregado
- LFC** Luz y Fuerza del Centro
- PBAM** Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores
- PBPD** Pensión para el Bienestar para las Personas con Discapacidad
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PIB** Producto Interno Bruto
- PMG** Pensión Mínima Garantizada
- SAR** Sistema de Ahorro para el Retiro
- SBC** Salario Base de Cotización
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- UNAM** Universidad Nacional Autónoma de México

Índice de figuras

1.1	Pirámide demográfica en México (2024-2050)	4
1.2	Gasto en pensiones	5

Bibliografía

- CONAPO. (2018). **Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050.** (Disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Datos_Abiertos/Proyecciones2018/pob_ini_proyecciones.csv.)
- SHCP. (2023). **Presupuesto de Egresos de la Federación 2024.** <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024>.



MESA ACADÉMICA SOBRE
PENSIONES
CON ENFOQUE DE IGUALDAD
Y SOSTENIBILIDAD
FISCAL EN MÉXICO

2024 - 2030